



Mohr Siebeck

Materialien, Fälle, Lösungen

zu HINNERK WISSMANN: Verwaltungsrecht, 2. A. (Mohr Siebeck Lehrbuch, ISBN 978-3-16-200577-9)

Wandel der Akteursbeziehungen (Übersicht 24 – Rn. 645)

Vertiefungsfall: Lösung

Lösung Übersicht 24 Vertiefungsfall (Rn. 645)

Die Klage der J hat Erfolg, soweit alle Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen und sie begründet ist.

A. Sachentscheidungsvoraussetzungen der Klage

Zunächst müssten alle Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen.

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Der Verwaltungsrechtsweg müsste eröffnet sein. Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich dies nach der Generalklausel des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO.

1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Danach müsste zunächst eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegen. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die streitentscheidende Norm öffentlich-rechtlich ist. Nach der modifizierten Subjekttheorie ist eine Norm öffentlich-rechtlich, wenn sie einseitig einen Träger öffentlicher Gewalt als solchen berechtigt oder verpflichtet.

Hier begehrt die J Einsicht in Umweltinformationen. Sie stützt sich dabei auf § 3 Abs. 1 der Umweltinformations-Richtlinie. Diese Norm verpflichtet einseitig die Behörden der Mitgliedstaaten als Träger öffentlicher Gewalt, den Bürgern Umweltinformationen zugänglich zu machen. Die Norm ist mithin öffentlich-rechtlich.

Anmerkung: Die Frage, ob die Norm überhaupt unmittelbar im Verhältnis Bürger-Staat anwendbar ist, spielt für ihre streitentscheidende Bedeutung keine Rolle und ist daher erst in der Begründetheit zu diskutieren.

2. Nichtverfassungsrechtlicher Art

Mangels doppelter Verfassungsunmittelbarkeit und mangels entscheidender Formung des streitigen Rechtsverhältnisses durch das Verfassungsrecht ist auch eine Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben.

3. Keine abdrängende Sonderzuweisung

Hier ist keine abdrängende Sonderzuweisung ersichtlich.

4. Zwischenergebnis

Die Tatbestandsvoraussetzungen der Generalklausel des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO liegen vor, der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet.



II. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Rechtsschutzbegehren des Klägers (vgl. § 88 VwGO). Die J begehrt hier die Einsichtnahme in die Informationen des Ministeriums. Dieses hatte den vorherigen Antrag der J negativ beschieden.

Das Begehren der J ist somit auf eine Leistung der Behörde gerichtet, nämlich die Gewährung der Einsichtnahme in die Informationen durch das Ministerium. Die VwGO sieht zwei Formen der Leistungsklage vor: die Verpflichtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO und die allgemeine Leistungsklage, die zwar nicht explizit gesetzlich geregelt wurde, aber von der VwGO vorausgesetzt wird (vgl. §§ 43 Abs. 2, 111, 113 Abs. 4 VwGO).

Abgrenzungskriterium ist dabei, ob die Zugänglichmachung der Information gem. § 3 Abs. 1 der Umweltinformations-Richtlinie als Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG oder als Realakt zu bewerten ist.

Ein Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Hier handelt es sich unzweifelhaft um eine hoheitliche Maßnahme einer Behörde, nämlich des Umweltministeriums, für einen Einzelfall auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Unklar ist nur, ob das Merkmal der Regelung i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG. erfüllt ist. Eine Regelung liegt vor, wenn die Maßnahme auf die Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet ist.¹ Fraglich ist dabei auf welches behördliche Handeln hier abgestellt wird: Das bloße Aushändigen der Information ist eine rein tatsächliche Maßnahme, die keine Rechtsfolge beinhaltet.

Eine Regelung könnte sich jedoch daraus ergeben, dass der Bereitstellung eine Entscheidung über das „Ob“ der Zugänglichmachung vorausgeht. Denn die Informationserteilung stellt zugleich die positive (wie auch im Fall der Informationsverweigerung die negative) Entscheidung der Behörde über den Antrag des Bürgers dar.² Diese Entscheidung ist der tatsächlichen Informationsgewährung als „Ob“ der Gewährung vorgelagert.

Dem steht auch nicht entgegen, dass § 3 Abs. 1 Umweltinformations-Richtlinie eine Pflicht der Behörde bzw. einen gebundenen Anspruch vorsieht und somit gar keine wertende Entscheidung der Behörde erfordert. Denn die Regelungswirkung besteht in der positiven oder negativen Entscheidung über den Antrag des Bürgers.

Damit besteht eine Regelungswirkung und damit liegt ein Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG vor.

J begehrt hier somit den Erlass eines Verwaltungsakts und damit ist die Verpflichtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO die statthafte Klageart.

Anmerkung: An dieser Stelle ist es vertretbar den Regelungscharakter zu verneinen und die Informationsgewährung als bloßen Realakt einzustufen. Wichtig sind Problematisierung und Schwerpunktsetzung.

¹ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 9 Rn. 6.

² So auch für den Fall des Informationsanspruchs des Informationsfreiheitsgesetzes, Schoch, in: ders., IFG, 3. Aufl. 2024, IFG § 7 Rn. 71-73.



III. Kläger

1. Beteiligungs- und Prozessfähigkeit, §§ 61, 62 VwGO

J ist gem. § 61 Nr. 1 Var. 1 VwGO als natürliche Person beteiligungsfähig. Gem. § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist J prozessfähig.

2. Klagebefugnis, 42 Abs. 2 VwGO

J müsste gem. § 42 Abs. 2 VwGO auch klagebefugt sein. Das ist sie, wenn sie geltend machen kann, durch die Ablehnung des begehrten Verwaltungsakts in ihren Rechten verletzt zu sein, § 42 Abs. 2 VwGO.

Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung durch die Ablehnung ist gegeben, wenn die Möglichkeit eines Anspruchs auf die abgelehnte Leistung besteht. Ein solcher Anspruch könnte sich hier aus § 3 Abs. 1 der Umweltinformations-Richtlinie ergeben, da nach deren Wortlaut „Behörden (...) verpflichtet sind, die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich zu machen, ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen.“ Daraus würde sich sogar ein gebundener Anspruch ergeben.

Es erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass J sich aufgrund einer verspäteten Umsetzung der Richtlinie direkt auf diese berufen kann. Somit besteht die Klagebefugnis der J gem. § 42 Abs. 2 VwGO.

IV. Beklagter

1. Prozessführungsbefugnis, § 78 VwGO

J begehrt hier das Tätigwerden des Umweltministeriums. Gem. § 78 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 VwGO ist die Klage gegen den Bund als Rechtsträger des Bundesumweltministeriums zu richten.

2. Beteiligungs- und Prozessfähigkeit, §§ 61, 62 VwGO

Der Bund ist gem. § 61 Nr. 1 Var. 2 VwGO als juristische Person beteiligungsfähig und gem. § 62 Abs. 3 VwGO vertreten durch den Bundesumweltminister prozessfähig.

V. Widerspruchsverfahren, § 68 VwGO

Ein Widerspruchsverfahren ist hier nicht erfolgt. Ein solches ist gem. § 68 Abs. 2, 1, S. 2 Nr. 1 VwGO jedoch auch nicht erforderlich, da der Verwaltungsakt hier von dem Umweltministerium, also einer obersten Bundesbehörde i. S. d. § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO, erlassen wurde.

VI. Klagefrist

Die Klagefrist des § 74 Abs. 2, Abs. 1 S. 2 VwGO wurde gewahrt.

VII. Zwischenergebnis

Alle Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor.

B. Begründetheit

Die Verpflichtungsklage ist gem. § 113 Abs. 5 VwGO begründet, soweit die Ablehnung oder Unterlassung des begehrten Verwaltungsaktes rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist. Das ist der Fall, wenn er einen gebundenen Anspruch auf Erlass des begehrten Verwaltungsaktes (S. 1, „Spruchreife“: Vornahmeurteil) oder auf ermessensfehlerfreie Entscheidung (S. 2: Bescheidungsurteil) hat.



Dazu muss eine Anspruchsgrundlage vorliegen und die formellen und die materiellen Anspruchsvoraussetzungen müssen erfüllt sein.

I. Anspruchsgrundlage

Als Anspruchsgrundlage kommt hier § 3 Abs. 1 der Umweltinformations-Richtlinie in Betracht. Fraglich ist jedoch, ob sich J überhaupt auf § 3 Abs. 1 Umweltinformations-Richtlinie berufen kann. Denn grundsätzlich haben Richtlinien gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV keine unmittelbare Wirkung zugunsten des Bürgers, sondern verpflichten nur die Mitgliedstaaten im Verhältnis zur Union zur Umsetzung in innerstaatliches Recht. Davon ausgehend könnte sich die J nicht auf einen möglichen gebundenen Anspruch aus § 3 Abs. 1 Umweltinformations-Richtlinie berufen.

Etwas anderes könnte sich aus dem europarechtlichen Prinzip der praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) ergeben. Denn die Wirksamkeit des Europarechts wäre beeinträchtigt, wenn die Mitgliedstaaten durch ihre Nicht- oder verspätete Umsetzung die Effektivität des Richtlinieninhalts beeinflussen könnten. Deswegen nimmt der EuGH in eng begrenzten Fällen, gestützt auf den *effet utile*, eine unmittelbare Wirkung von Richtlinien an, wodurch sich der Bürger gegenüber allen staatlichen Stellen auf die Richtlinie berufen kann (sog. vertikale Direktwirkung).³ Dafür bedarf es nach der Rechtsprechung des EuGH dreier Voraussetzungen: (1) Zunächst eine fehlerhafte oder Nichtumsetzung der Richtlinie trotz Ablauf der Umsetzungsfrist, (2) dann eine ausreichende inhaltliche Bestimmtheit und Unbedingtheit der Richtlinie, um sie im Einzelfall anwenden zu können (die Bestimmung muss „*self-executing*“ sein), (3) sowie schließlich eine Individualbegünstigung der Norm, also eine Norm, die einen Anspruch des Bürgers gegen den Staat begründet (und nicht die Konstellation einer Pflicht des Bürgers gegenüber dem Staat oder einer Pflicht zwischen Bürgern untereinander).

Anmerkung: Telos der unmittelbaren Anwendbarkeit ist die Sanktionierung des Mitgliedsstaates, der die Richtlinie nicht umgesetzt hat. Daraus folgt auch das Element der Individualbegünstigung: Der Mitgliedstaat soll durch die nichtumgesetzte Richtlinie nur verpflichtet werden können, nicht aber zulasten des Bürgers handeln können.

Wenn die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien nicht möglich ist, kann der Bürger durch den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch Schadensersatz vom Mitgliedstaat wegen Verletzung der Umsetzungspflicht verlangen.

Somit ist nachfolgend zu prüfen, ob diese Voraussetzungen vorliegen.

1. Fristablauf ohne Umsetzung

Unzweifelhaft ist hier die Umsetzungsfrist abgelaufen und die Richtlinie wurde nicht umgesetzt.

2. Inhaltlich unbedingt und hinreichend bestimmt

Weiter müsste die Norm ausreichend inhaltlich bestimmt und unbedingt sein.

Inhaltlich unbedingt ist eine Norm, wenn sie ohne Bedingung anwendbar und nicht mehr von einer Maßnahme des Mitgliedstaats oder der Union abhängig ist. Hier sieht § 3 Abs. 1 der

³ Der EuGH hat dies erstmals in der Rs. Ratti S. angenommen, siehe: EuGH Urteil vom 5.4.1979 – 148/78, ECLI:EU:C:1979:110.



Umweltinformations-Richtlinie eine Pflicht der Behörde vor. Die Anwendbarkeit der Norm hängt damit von keiner weiteren Bedingung ab.

Inhaltlich hinreichend bestimmt ist eine Norm, wenn die Verpflichtung eindeutig formuliert und der Inhalt klar erkennbar ist. Dabei steht eine Auslegungsbedürftigkeit von Begriffen – wie hier des Begriffs der Umweltinformation – dem nicht entgegen. Vielmehr wird die Pflicht begründet, alle Informationen ohne weitere Prüfung eines gesonderten Interesses bereit zu stellen. Der Norminhalt lässt sich mithin klar bestimmen.

Damit ist die Norm inhaltlich hinreichend bestimmt.

3. Individualbegünstigung

Schließlich liegt auch das Merkmal der Individualbegünstigung vor, da die Norm einen Anspruch gegen den Staat begründet.

4. Zwischenergebnis

Die vom EuGH entwickelten Voraussetzungen zur unmittelbaren Anwendbarkeit liegen vor. Damit kann sich J auf die Richtlinie berufen und sie ist taugliche Anspruchsgrundlage.

II. Formelle Anspruchsvoraussetzungen

§ 3 Abs. 1 Umweltinformations-Richtlinie verlangt einen Antrag bei einer Behörde. Einen solchen Antrag hat J bei dem Bundesumweltministerium gestellt. Die formellen Anspruchsvoraussetzungen liegen vor.

III. Materielle Anspruchsvoraussetzungen

Es müssten auch die materiellen Anspruchsvoraussetzungen, also die Tatbestandsmerkmale der Anspruchsgrundlage, vorliegen.

§ 3 Abs. 1 Umweltinformations-Richtlinie verlangt tatbestandlich nur, dass die begehrte Information eine Umweltinformation ist und diese bei der Behörde vorhanden ist oder von ihr bereitgehalten wird. J begehrt hier Informationen über Medikamentenrückstände im Abwasser. Diese Informationen haben einen evidenten Umweltbezug, und sind damit eine Umweltinformation. Diese Information ist in Gestalt des Dokuments bei der Behörde auch vorhanden.

Somit liegen die materiellen Anspruchsvoraussetzungen vor.

IV. Anspruchsinhalt

§ 3 Abs. 1 Umweltinformations-Richtlinie gewährt einen gebundenen Anspruch („Behörden verpflichtet sind“) auf Bereitstellung der Information. Damit ist die Klage gem. § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO begründet. Das Gericht wird daher ein Vornahmeurteil aussprechen, indem es der Behörde aufgibt, den begehrten VA zu erlassen.

V. Zwischenergebnis

J hat einen Anspruch auf die begehrte Information gem. § 3 Abs. 1 Umweltinformationsrichtlinie; damit ist die Klage begründet.



C. Ergebnis

Alle Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor, die Klage ist auch begründet. Sie hat Aussicht auf Erfolg.

Zur Vor- und Nachbereitung der Falllösung:

- zur Bindungskraft der Rechtsdogmatik, u. a. unmittelbare Anwendung von Richtlinien, Rn. 655 – 658.
- weitere Hinweise in Übersicht 24, Rn. 645.