

Dr. Cornelia Ziehm [REDACTED]

An das
Verwaltungsgericht Schwerin
Wismarsche Str. 323A
19055 Schwerin

per beA

25. März 2021
Aktenzeichen: VR/08/2021/cz

Klage

der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH), vertreten durch die
Geschäftsführung, Hackescher Markt 4, 10178 Berlin,

- Kläger -

gegen

das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern, Puschkinstr. 19-21,
19055 Schwerin

- Beklagter -

wegen: Umweltinformationsbegehren

vorläufiger Streitwert: 5.000,00 Euro

Namens und in Vollmacht des Klägers erhebe ich Klage und beantrage,

1.

den Bescheid des Beklagten vom 27. Januar 2021 (Gz.: III310/5002E-2SH(2021)) in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 1. März 2021 (Gz.: III310/5002E-2SH(2021)), zugegangen am 4. März 2021, aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, dem Kläger den Bescheid über die Anerkennung der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ vom 8. Januar 2021 unter Schwärzung etwaiger in dem Bescheid enthaltener personenbezogener Daten zur Einsicht zur Verfügung zu stellen;

2.

die Hinzuziehung der Unterzeichnerin im Vorverfahren für notwendig zu erklären;

3.

dem Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Des Weiteren beantrage ich,

die Verwaltungsvorgänge beizuziehen und mir Einsicht in diese für 5 x 24 h auf meinem Büro zu gewähren.

Eine auf mich lautende Vollmacht ist beigefügt.

Nach Akteneinsicht soll die Klage weiter begründet werden. Einstweilen wird das Folgende vorgetragen:

1. Sachverhalt

a) Der Kläger stellte über einen seiner Mitarbeiter am 13. Januar 2021 telefonisch beim Beklagten über das Referat 390 (Stiftungsaufsicht, Stifterberatung, Stiftungsrecht, Handels- und Gesellschaftsrecht, Sonn- und Feiertagsrecht) einen Antrag nach UIG MV in Verbindung mit UIG, hilfsweise nach IFG MV, im Hinblick auf die Übersendung des vom Beklagten am 8. Januar 2021 erteilten Anerkennungsbescheids für eine „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“.

b) Daraufhin teilte der Beklagte mit Schreiben vom 21. Januar 2021 in einem lediglich formlosen Schreiben mit, dass der begehrte Anerkennungsbescheid nicht übersandt werden würde, vgl.

Anlage K1.

c) Erst auf die Bitte der Unterzeichnerin hin, die ablehnende Entscheidung in einem rechtsmittelfähigen Bescheid zu übermitteln, wurde unter dem 27. Januar 2021 der jetzt streitgegenständliche Bescheid vom Beklagten erlassen, vgl.

Anlage K2.

Obwohl das Informationsbegehren des Klägers ausdrücklich auf das UIG MV in Verbindung mit dem UIG und nur hilfsweise auf das IFG MV gestützt war, stellte der Beklagte allein auf das IFG MV ab und wies dieses als angeblich nicht einschlägig bzw. subsidiär gegenüber dem Stiftungsgesetz MV zurück.

d) Der Kläger legte daraufhin gegen den Ablehnungsbescheid am 28. Januar 2021 Widerspruch ein, vgl.

Anlage K3.

e) Die zusammen mit der Widerspruchseinlegung beantragte und nochmals mit E-Mail vom 2. März 2021, vgl.

Anlage K4,

geforderte Einsicht in die dem Bescheid vom 27. Januar 2021 zugrundeliegenden Verwaltungsvorgänge wurde seitens des Beklagten ohne Angabe von Gründen und entgegen § 29 VwVfG MV verweigert. Der Beklagte erließ vielmehr unmittelbar den Widerspruchsbescheid vom 1. März 2021, vgl.

Anlage K5.

Dieser ist dem Kläger am 4. März 2021 zugegangen.

f) Der Widerspruchsbescheid, Anlage K5, erweckt bereits von seiner „Form“ her den Eindruck, dass keine Auseinandersetzung in der Sache erfolgt ist bzw. erfolgen sollte. So heißt es unter Ziffer II. „der Widerspruch gegen die Anerkennung der Stiftung Klima- und Umweltschutz MV ist zurückzuweisen“. Um die „Anerkennung der Stiftung“ geht es hier aber gar nicht, sondern um ein Informationsbegehren.

Zudem ist die Rechtsbehelfsbelehrung fehlerhaft, sie bezieht sich allein auf den Ablehnungsbescheid vom 27. Januar 2021, Anlage K2, nicht aber auf den Widerspruchsbescheid vom 1. März 2021, Anlage K5.

g) Darüber hinaus und vor allem lässt der Widerspruchsbescheid, Anlage K5, in materiell-rechtlicher Hinsicht jede inhaltliche Auseinandersetzung mit der klägerischen Widerspruchsbegründung und dem Verhältnis von Stiftungsgesetz MV einerseits sowie Umweltinformationsrecht und IFG MV andererseits vermissen. Der Beklagte verweist allein auf § 3 S. 3 StiftG MV und behauptet, „das Stiftungsverzeichnis habe abschließende Funktion“. Dies gelte, so der Beklagte pauschal sowohl für das IFG MV als auch für das UIG in Verbindung mit UIG MV. Denn, so der Beklagte zur Begründung, in diesem Zusammenhang „falle auf“, dass die Gesetzgebungsverfahren zum Stiftungsgesetz MV einerseits sowie zum IFG MV und zum UIG MV nahezu zeitgleich durchgeführt worden seien. Es könne daher „davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber nicht beteiligte Dritte bewusst auf das Stiftungsverzeichnis verweisen und

ihnen im Übrigen keine weiteren (allgemeinen) Informationsrechte zugestehen wollte“. Das gelte entsprechend für das VIG.

Einen Beleg für diese angebliche gesetzgeberische Intention liefert der Beklagte bereits selbst nicht, geschweige denn, dass er auch nur die Frage aufwirft, ob ein Gesetz, welches seinerseits gar keine subjektiv-öffentlichen Informationsrechte begründet, durch andere Gesetze begründete subjektiv-öffentliche Informationsrechte zu beseitigen vermag.

2. Rechtliche Würdigung

Die Klage ist zulässig und begründet. Der Bescheid vom 27. Januar 2021 (Anlage K2) in der Gestalt des Widerspruchsbescheids (Anlage K5) ist rechtswidrig.

Der Kläger hat einen Anspruch auf die begehrten Informationen auf Grundlage von § 3 UIG MV in Verbindung mit §§ 3 Abs. 1 S. 1, 4 Abs. 1 UIG des Bundes, hilfsweise nach § 1 Abs. 2 IFG MV.

Der vom Beklagten behauptete Ausschluss nach § 3 S. 3 StiftG MV besteht nicht.

§ 3 S. 3 StiftG MV sieht vor, dass über das Stiftungsverzeichnis hinaus stiftungsbehördliche Unterlagen zu einzelnen Stiftungen *nicht einem allgemeinen Informationszugang* unterliegen. Allgemeine Einsichtsrechte nicht am Verfahren Beteiligten fänden damit, so die Gesetzesbegründung, im Landesstiftungsrecht keine Anwendung (vgl. LT-Drs. 4/2047, zu § 3).

Von daher ist es zwar bzw. gerade zutreffend, dass das Stiftungsgesetz MV *seinerseits* über das öffentlich einsehbare Stiftungsverzeichnis hinaus keine weiteren Informationsrechte begründet.

Davon zu unterscheiden ist jedoch – und das verkennt der Beklagte - die Frage, ob das Stiftungsgesetz MV *durch andere Gesetze vermittelte subjektiv-öffentliche Informationsrechte* der oder des Einzelnen

auszuhebeln vermag. Das ist nicht der Fall.

§ 3 S. 3 StiftG MV ist bereits nicht geeignet, im vorliegenden Fall einen Informationsanspruch nach § 1 Abs. 2 IFG MV auszuschließen. Mit Blick auf einen Informationsanspruch nach § 3 UIG MV in Verbindung mit §§ 3, 4 UIG gilt das erst recht:

a) Kein Ausschluss subjektiv-öffentlicher Informationsrechte des UIG

aa) § 3 UIG MV erklärt (unter anderem) § 2 Abs. 3, Abs. 4 UIG sowie die §§ 3, 4, 8, 9 UIG pauschal und vollumfänglich für anwendbar. Abweichende Regelungen mit Blick auf die genannten Vorschriften des UIG trifft das UIG MV ausdrücklich nicht.

Entscheidend sind vorliegend mithin nur und gerade die genannten Regelungen des UIG. Die vom Beklagten angeführte angebliche „auffällige Zeitgleichheit“ zwischen den Gesetzgebungsverfahren für das Stiftungsgesetz MV und für das UIG MV geht bereits deshalb ins Leere.

bb) Für das Verhältnis von Stiftungsgesetz MV und UIG gilt sodann:

§ 3 Abs. 1 S. 1 UIG begründet für jede Person einen Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen ohne Darlegung eines rechtlichen Interesses. § 3 Abs. 1 S. 1 UIG begründet also für jede Einzelne und jeden Einzelnen ein *subjektiv-öffentliches Informationsrecht*.

§ 3 StiftG MV begründet demgegenüber *keine subjektiv-öffentlichen Rechte* der und des Einzelnen auf Gewährung von Informationen. § 3 StiftG MV kann daher als vermeintlich speziellere Regelung die Bestimmungen des UIG nicht verdrängen, das Stiftungsgesetz MV und das UIG haben vielmehr grundlegend unterschiedliche Regelungsansätze und entsprechend unterschiedliche Regelungsinhalte (vgl. ausdrücklich zur Maßgeblichkeit dieser Unterscheidung OVG Koblenz, Urt. v. 2. Juni 2006, 8 A 10267/06, NVwZ 2007, 351, 352 f.).

Aus § 3 StiftG MV, auch nicht aus § 3 S. 3 StiftG MV, ergibt sich auch keine weitergehende Geheimhaltungspflicht, als dies aus §§ 8, 9 UIG folgt (vgl. auch hierzu OVG Koblenz, Urt. v. 2. Juni 2006, 8 A 10267/06, NVwZ 2007, 351, 352 f.).

cc) Das UIG ordnet auch nicht etwa eine Subsidiarität seiner Regelungen gegenüber anderen Informationsrechten an. § 3 Abs. 1 S. 2 UIG sieht vielmehr vor, dass

„andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt“

bleiben, also *zusätzlich* zum UIG Informationsansprüche auf Grundlage anderer Gesetze bestehen können.

Das Umweltinformationsrecht ist im Übrigen selbst im Hinblick auf (andere) spezialgesetzliche oder bereichsspezifische Ansprüche auf Informationszugang nicht subsidiär (vgl. Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: Februar 2017, § 3 UIG Rn. 43; siehe auch Schrader, UIG und IFG – Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, 568, 572). Im Gegenteil nimmt das Bundesverwaltungsgericht umgekehrt sogar einen Vorrang des Umweltinformationsrechts vor bereichsspezifischen Zugangs- und Informationsansprüchen wegen der Spezialität der auf Umweltinformationen gerichteten Ansprüche an.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts regelt das Umweltinformationsrecht gerade seinerseits den Zugang zu Umweltinformationen abschließend. Soweit es Einschränkungs- und Ablehnungsgründe normiert, sind diese ebenfalls abschließend (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30. April 2009, 7 C 17.08, ZUR 2009, 368, 369).

b) Umweltinformationen

aa) Umweltinformationen sind gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG unabhängig von der Art der Speicherung unter anderem „*alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die*

- *sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 der auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder*
- *den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken“.*

Insgesamt ist der Begriff der Umweltinformation weit auszulegen (st. Rspr., s. nur BVerwG, Urt. v. 21. Februar 2008, 4 C 13.07, BVerwGE 130, 223 Rn. 11 ff.; Urt. v. 24. September 2009, 7 C 2.09, BVerwGE 135, 34 Rn. 29, 31; Urt. v. 2. August 2012, 7 C 7.12, NVwZ 2012, 1619 Rn. 38; Urt. v. 23. Februar 2017, 7 C 31.15, NVwZ 2017, 1775 Rn. 53).

Umweltinformationen knüpfen an den Begriff der „Daten“ an. Auch der Datenbegriff ist weit auszulegen. Da § 2 Abs. 3 UIG alle Daten mit Umweltbezug erfasst, bedarf es keines unmittelbaren Zusammenhanges der Daten mit der Umwelt. Eine Feststellung der Umweltinformationseigenschaft für jede einzelne Angabe bedarf es nicht (BVerwG, Urt. v. 24. September 2009, 7 C 2.09, BVerwGE 135, 34 Rn. 32; BVerwG, Urt. v. 23. Februar 2017, 7 C 31.15, NVwZ 2017, 1775 Rn. 55).

Maßnahmen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG sind schließlich insbesondere alle Entscheidungen von Behörden in Form von Bescheiden, durch die im Einzelfall dem Umweltschutz gedient werden soll (siehe etwa BVerwG, Urt. v. 24. September 2009, 7 C 2.09, NVwZ 2010, 189 Rn. 23).

bb) Bereits aus dem Namen des „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ erschließt sich, dass die Stiftung dem Klima- und Umweltschutz dienen soll, der Umweltbezug des Anerkennungsbescheids mithin originär ist.

In der der Stiftungsgründung zugrunde liegenden Vorlage Landesregierung gegenüber dem Landtag (vgl. LT-Drs. 7/5696) sowie dem dieser Vorlage anliegenden Satzungsentwurf (LT-Drs. 7/5696, S. 6 ff.) werden Klima- und Umweltschutz ebenso ausdrücklich als

eigentliches Ziel der Stiftung betont wie in nachfolgenden Äußerungen der Landesregierung in den Medien.

An der Eigenschaft der begehrten Information als Umweltinformation können demnach keine Zweifel bestehen.

cc) Die begehrte Umweltinformation steht auch nicht bereits auf andere, leicht zugänglichere Art, insbesondere durch Verbreitung nach § 10 UIG, zur Verfügung. § 3 Abs. 2 S. 4 UIG ist folglich nicht einschlägig.

Das öffentlich einsehbare Stiftungsverzeichnis enthält die vom Kläger begehrten Informationen nicht. Wie der Beklagte zutreffend ausführt, hält das Stiftungsverzeichnis lediglich „eine Reihe von Angaben zu den Stiftungen des Landes“. Insbesondere ergeben sich die konkreten Voraussetzungen, unter denen die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ anerkannt worden ist, sowie etwaige Inhalts- und Nebenbestimmungen der Anerkennung gerade nicht aus dem Stiftungsverzeichnis. Ein Verweis des Klägers auf das Stiftungsverzeichnis scheidet aus.

c) Kein Vorrang des StiftG MV gegenüber IFG MV

aa) § 3 S. 3 StiftG MV ist auch mit Blick auf einen Informationsanspruch nach § 1 Abs. 2 IFG MV nicht einschlägig. Auch insofern gilt daher, dass das IFG MV für jede Einzelne und jeden Einzelnen ein *subjektiv-öffentliches Informationsrecht* begründet, während das Stiftungsgesetz MV dies gerade nicht tut (siehe oben).

bb) Das IFG MV erklärt sich, anders als das IFG des Bundes, im Übrigen auch nicht subsidiär gegenüber spezialgesetzlichen Informationsrechten. Während § 1 Abs. 3 IFG lautet

„Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.“

heißt es in § 1 Abs. 3 IFG MV:

„Besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bleiben unberührt.“

§ 1 Abs. 3 IFG ordnet die Subsidiarität des IFG im Verhältnis zu spezialgesetzlichen Informationsrechten an, § 1 Abs. 3 IFG MV begründet in Abgrenzung dazu die Parallelität von IFG MV und spezialgesetzlichen Informationsrechten.

Dass der Beklagte diese deutliche Abgrenzung von § 1 Abs. 3 IFG MV zu § 1 Abs. 3 IFG schlichtweg übergeht (oder möglicherweise gar nicht wahrgenommen hat) und statt dessen allein auch hier auf eine angebliche „auffällige Zeitgleichheit“ der Gesetzgebungsverfahren zum Stiftungsgesetz MV und zum IFG MV ohne jede inhaltliche Auseinandersetzung rekurren will, geht offensichtlich fehl.

Indem der Beklagte zur weiteren Bestätigung seiner Auffassung dann auch noch auf das VIG verweist, übersieht er überdies ein zweites Mal (bewusst oder unbewusst) die tatsächliche Regelung des § 1 Abs. 3 IFG MV. Denn § 2 Abs. 4 VIG ordnet, wie § 1 Abs. 3 IFG, die Subsidiarität des VIG an. Nach § 2 Abs. 4 VIG gelten die Vorschriften des VIG

„nicht, soweit in anderen Rechtsvorschriften entsprechende oder weitergehende Vorschriften vorgesehen sind“.

§ 1 Abs. 3 IFG MV schließt demgegenüber, siehe oben, die Anwendbarkeit des IFG MV im Verhältnis zu spezialgesetzlichen Regelungen nicht aus; § 1 Abs. 3 IFG MV ordnet im Unterschied zu § 1 Abs. 3 IFG und § 2 Abs. 4 VIG nicht die Subsidiarität des IFG MV gegenüber spezialgesetzlichen Informationsrechten an.

cc) Selbst mit Blick auf die Regelung des § 1 Abs. 3 IFG würde im Übrigen aber das Folgende gelten:

Konkurrenzfragen zwischen unterschiedlichen Informationsrechten sind in jedem konkreten Einzelfall durch eine systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. Um die Bestimmung des Verhältnisses verschiedener Informationszugangsrechte untereinander vornehmen zu können, müssen vor allem deren jeweilige Regelungsmaterien berücksichtigt werden. Eine Vorrangigkeit im Sinne einer Ausschließlichkeit ist nur dort anzunehmen, wo die jeweiligen Rechte die gleichen Anliegen verfolgen und/oder die identischen Zielgruppen erfassen. Eine Regelung in einer anderen Rechtsvorschrift im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG liegt daher nur dann vor, wenn ihr Anwendungsbereich in sachlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Informationen, die der Rechtsvorschrift unterfallen, und/oder in persönlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Personen, auf welche die Rechtsvorschrift Anwendung findet, beschränkt ist. Wenn spezialgesetzliche Regelungen für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, ist deshalb im Einzelfall zu untersuchen, ob diese Grenzen auch für den Anspruch auf § 1 Abs. 1 S. 1 IFG bindend sind. Das ist nur dann anzunehmen, *wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwider laufen würde*. Lässt sich Derartiges nicht feststellen, gelangt der Anspruch aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zur Anwendung (so ausdrücklich OVG Münster, Beschl. v. 28. Juli 2008, 8 A 1548/07, Rn. 13, juris).

Was in Bezug auf § 1 Abs. 3 IFG gilt, gilt in Bezug auf § 1 Abs. 3 IFG MV wegen der fehlenden Subsidiaritätsanordnung erst recht.

Der Beklagte hat keine Einzelfallprüfung vorgenommen. Aber auch unabhängig davon ist nichts dafür ersichtlich, dass ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Stiftungsgesetzes MV als Spezialgesetz zuwiderliefe. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Hintergrund des § 3 StiftG MV ist nämlich nicht etwa die Normierung

einer Transparenzeinschränkung, sondern die Schaffung von Transparenz (vgl. LT-Drs. 4/2047, S. 2).

Diesem Transparenzzweck läuft ein Informationsanspruch nach § 1 Abs. 2 IFG MV offensichtlich nicht zuwider. Aus § 3 StiftG MV, auch nicht aus § 3 S. 3 StiftG MV, ergibt sich auch keine weitergehende Geheimhaltungspflicht als dies aus §§ 5 ff. IFG MV folgt (siehe auch OVG Koblenz, Urt. v. 2. Juni 2006, 8 A 10267/06, NVwZ 2007, 351, 352 f.).

Dr. Cornelia Ziehm
Rechtsanwältin