



IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch die Vorsitzende Senatspräsidentin Dr. Hinterwirth und die Hofräte Dr. N. Bachler, Dr. Lukasser, Mag. Haunold und Dr. Humberger als Richter, unter Mitwirkung des Schriftführers Mag. Sinai, über die Revision der Umweltorganisation V in Wien, vertreten durch Mag. Maria-Christina Breitenecker, Dr. Christine Kolbitsch und Dr. Heinrich Vana, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwalt in 1020 Wien, Taborstraße 10/2, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Dezember 2018, Zl. W248 2210241-1/4E, betreffend Verweigerung einer Mitteilung nach dem Umweltinformationsgesetz (belangte Behörde vor dem Verwaltungsgericht: Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus), zu Recht erkannt:

Das angefochtene Erkenntnis wird wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts aufgehoben.

Der Bund hat der revisionswerbenden Partei Aufwendungen in der Höhe von € 1.346,40 binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Entscheidungsgründe:

- 1 Die Revisionswerberin begehrte - gestützt auf das Umweltinformationsgesetz (UIG) - von der belangten Behörde die Übermittlung jener Stellungnahme, die das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus im Rahmen des Begutachtungsverfahrens zum Ministerialentwurf des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort für ein Bundesgesetz über die Entwicklung und Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich (Standortentwicklungsgesetz - StEntG) abgegeben hatte.
- 2 Die belangte Behörde legte die gegen ihren, diesen Antrag abweisenden Bescheid vom 27. September 2018 gerichtete Beschwerde dem Verwaltungsgericht mit den Verwaltungsakten (einschließlich der verfahrensgegenständlichen Stellungnahme) vor und teilte dabei mit, dass die betreffende Stellungnahme von der Akteneinsicht auszunehmen wäre.





- 3 Mit dem angefochtenen Erkenntnis wies das Verwaltungsgericht - ohne die Revisionswerberin weiter am Verfahren zu beteiligen - die Beschwerde ab und erklärte die Revision für nicht zulässig, da die Voraussetzungen des Art. 133 Abs. 4 B-VG nicht vorlägen.
- 4 Im Abschnitt „Feststellungen und Beweiswürdigung“ führte es dabei unter anderem aus:
- „Bei den von der Beschwerdeführerin begehrten Informationen handelt es sich um eine fachliche Stellungnahme des BMNT vom 17.08.2018 zu einem Ministerialentwurf des BMNT [*gemeint: BMDW*] für ein Standort-Entwicklungsgesetz. In dieser Stellungnahme äußert sich das BMNT - primär aus legistischer Sicht - zu dem damals aktuellen Gesetzesentwurf. Dies ergibt sich aus der begehrten Stellungnahme, welche von der belangten Behörde gemeinsam mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht übermittelt wurde.
- Informationen, wie sie in § 2 UIG genannt werden, sind in der Stellungnahme des BMNT nicht enthalten.“
- 5 Im Rahmen der rechtlichen Begründung verneinte das Verwaltungsgericht das Vorliegen einer Umweltinformation im Sinne des § 2 UIG. So seien unter „Politiken“ nach § 2 Z 3 UIG zwar auch legistische Maßnahmen zu verstehen, die Stellungnahme könne jedoch nicht unter diesen Begriff subsumiert werden. Stellungnahmen kämen nur dann als Umweltinformation in Frage, wenn sie sich auf Umweltbestandteile und Umweltfaktoren (zumindest wahrscheinlich) auswirkten bzw. deren Schutz dienten. Dies sei hier nicht der Fall, weil eine nur äußerst abstrakte Möglichkeit der Auswirkung einer Maßnahme nicht ausreiche, insbesondere wenn diese nur mittelbar positive Auswirkungen auf die Umwelt habe. Es bestünden keine rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten für die Stellungnahme, sodass sie sich nicht in hinreichendem Ausmaß auf die maßgeblichen Umweltgüter auswirken könne. Ob das Standortentwicklungsgesetz selbst in der Fassung des Ministerialentwurfs massive Auswirkungen auf das Umweltschutzniveau hätte, könne dahingestellt bleiben, da nicht die Bekanntgabe des Gesetzes bzw. Ministerialentwurfes begehrt worden sei. Wenn sich die Revisionswerberin von der Kenntnis der Stellungnahme einen wichtigen Einflussfaktor für die Entwicklung ihrer



eigenen Argumentation zum Gesetzesvorhaben erwarte, so überschreite dies den Regelungsumfang des UIG deutlich.

6 Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die vorliegende Revision mit dem Antrag auf dessen Aufhebung oder Abänderung wegen Rechtswidrigkeit infolge Verletzung von Verfahrensvorschriften und Rechtswidrigkeit des Inhalts. Zur Zulässigkeit bringt sie vor, das Verwaltungsgericht habe einerseits gegen das Recht auf Parteiengehör verstoßen und andererseits die Frage der Einordnung der begehrten Stellungnahme als Umweltinformation unrichtig gelöst, wobei auf den gegenständlichen Sachverhalt bezogene Judikatur fehle.

7 Die belangte Behörde brachte eine Revisionsbeantwortung ein, in der sie die kostenpflichtige Abweisung der Revision beantragte.

8 Der Verwaltungsgerichtshof hat erwogen:

9 Die Revision ist zulässig, da es an Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes dazu fehlt, ob Stellungnahmen informationspflichtiger Stellen im Sinne des UIG im Zuge von Begutachtungsverfahren zu Gesetzesentwürfen als Umweltinformationen anzusehen sind. Sie ist auch berechtigt.

10 Stellungnahmen in Begutachtungsverfahren als Umweltinformationen

§ 2 und § 3 des Umweltinformationsgesetzes (UIG), BGBl. Nr. 495/1993 in der Fassung der UIG-Novelle 2004, BGBl. I Nr. 6/2005, lauten:

„Umweltinformationen

§ 2. Umweltinformationen sind sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Berggebiete, Feuchtgebiete, Küsten und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich genetisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;
2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung oder Abfall einschließlich radioaktiven Abfalls, Emissionen, Ableitungen oder sonstiges Freisetzen von Stoffen oder Organismen in die Umwelt, die sich



auf die in Z 1 genannten Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken;

3. Maßnahmen (einschließlich Verwaltungsmaßnahmen), wie zB Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, Verwaltungsakte, Umweltvereinbarungen und Tätigkeiten, die sich auf die in den Z 1 und 2 genannten Umweltbestandteile und -faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Maßnahmen oder Tätigkeiten zu deren Schutz;
4. ...

Informationspflichtige Stellen

§ 3. (1) Informationspflichtige Stellen im Sinne dieses Bundesgesetzes sind - soweit sich die Umweltinformationen auf Angelegenheiten beziehen, die in Gesetzgebung Bundessache sind -

1. Verwaltungsbehörden und unter deren sachlicher Aufsicht stehende sonstige Organe der Verwaltung, die durch Gesetz oder innerstaatlich unmittelbar wirksamen internationalen Rechtsakt übertragene Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, sowie diesen zur Verfügung stehende gesetzlich eingerichtete Beratungsorgane;
2. Organe von Gebietskörperschaften, soweit sie Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes besorgen;
3. juristische Personen öffentlichen Rechts, sofern sie durch Gesetz übertragene Aufgaben der öffentlichen Verwaltung einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt ausüben;
4. natürliche oder juristische Personen privaten Rechts, die unter der Kontrolle einer der in Z 1, Z 2 oder Z 3 genannten Stellen im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Aufgaben ausüben oder öffentliche Dienstleistungen erbringen.

(2) ...

(3) ...“

- 11 Das UIG dient - wie sich auch aus dessen § 19 ergibt - unter anderem der Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (im Folgenden: Umweltinformationsrichtlinie).



12 Artikel 2 (Begriffsbestimmungen) Z 1 und 2 der Umweltinformationsrichtlinie lauten:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck:

1. ‚Umweltinformationen‘ sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über
 - a) den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich genetisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen,
 - b) Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung oder Abfall einschließlich radioaktiven Abfalls, Emissionen, Ableitungen oder sonstiges Freisetzen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die unter Buchstabe a) genannten Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken,
 - c) Maßnahmen (einschließlich Verwaltungsmaßnahmen), wie z. B. Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, Umweltvereinbarungen und Tätigkeiten, die sich auf die unter den Buchstaben a) und b) genannten Umweltbestandteile und -faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Maßnahmen oder Tätigkeiten zum Schutz dieser Elemente,
 - d) ...,
2. ‚Behörde‘
 - a) die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene,
 - b) natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen, und
 - c) natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen.

Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass diese Begriffsbestimmung keine Gremien oder Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher oder



gesetzgebender Eigenschaft handeln. Wenn ihre verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie kein Überprüfungsverfahren im Sinne von Artikel 6 vorsehen, können die Mitgliedstaaten diese Gremien oder Einrichtungen von dieser Begriffsbestimmung ausnehmen;“

- 13 Bislang hatte sich der Verwaltungsgerichtshof mit der Einordnung vor allem solcher „Stellungnahmen“ zu befassen, die sich auf konkrete Anlagenvorhaben bezogen (etwa VwGH 29.5.2008, 2006/07/0083 [Optionenbericht zum Kraftwerksbau], VwGH 17.12.2008, 2004/03/0167 [Hubschrauberlandeplatz], VwGH 24.10.2013, 2013/07/0081 [UVP-Vorverfahren]). Auch die im Erkenntnis zu VwGH 15.6.2004, 2003/05/0146, als Umweltinformation im Sinne des Oö Umweltschutzgesetzes 1996 qualifizierte Stellungnahme in einem Verfahren zur Änderung eines Flächenwidmungsplanes (bzw. eines örtlichen Entwicklungskonzeptes) erfolgte im Hinblick auf eine beabsichtigte Erweiterung des Betriebsbaugebietes eines Unternehmens.
- 14 Doch auch Gesetzesvorhaben - und Stellungnahmen informationspflichtiger Stellen dazu - unterfallen als „Informationen über Politiken“ dem Begriff der Umweltinformationen im Sinne des § 2 Z 3 UIG, wenn sie die weitere Voraussetzung dieser Ziffer (eine - zumindest wahrscheinliche - Auswirkung auf die in Z 1 und 2 genannten Umweltbestandteile und -faktoren bzw. eine Maßnahme zu deren Schutz) erfüllen:
- 15 Die weitreichende Anlehnung des UIG an den Richtlinien text führt dazu, dass Begriffe in das Gesetz Einzug gefunden haben, die entweder - wie „Küsten- und Meeresgebiete“ - keinen Bezug zu Österreich haben, oder - wie der Terminus „Politiken“ (engl. *policies*) - zwar im gemeinschaftsrechtlichen Sprachgebrauch Verwendung finden, im österreichischen Recht jedoch kaum gebräuchlich sind. Unter letzteren werden Absichtserklärungen mit langfristigen Zielvorgaben verstanden, aber auch legislative Vorhaben (*Ennöckl/Maitz*, UIG² 23, 25; *Platzer*, RdU 1998, 3).
- 16 Dass nicht nur das legislative Vorhaben selbst, sondern auch Stellungnahmen von Ministerien dazu unter die Umweltinformationsrichtlinie fallen, kann auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) im



Zusammenhang mit der Auslegung der Öffnungsklausel des Art. 2 Z 2 Satz 2 Umweltinformationsrichtlinie (von der Österreich nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat) abgeleitet werden. Demnach können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die Begriffsbestimmung der „Behörde“ (nach dem UIG: „informationspflichtige Stelle“) keine Gremien oder Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Nach dem deutschen Umweltinformationsgesetz, das von dieser Öffnungsklausel Gebrauch gemacht hatte, gehörten in der Stammfassung aus 2004 zu den informationspflichtigen Stellen „... nicht die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung ... tätig werden ...“.

- 17 Im Urteil vom 14. Februar 2012, *Flachglas Torgau*, C-204/09, sprach der EuGH bei der Prüfung der Vereinbarkeit dieser Rechtslage mit der Umweltinformationsrichtlinie aus, dass die betroffene Richtlinienbestimmung es den Mitgliedstaaten ermöglichen solle, geeignete Vorschriften zu erlassen, um den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens zum Erlass von Gesetzen zu gewährleisten, wobei berücksichtigt werde, dass in den jeweiligen Mitgliedstaaten die Information der Bürger im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens normalerweise hinreichend gewährleistet sei (Rn 43). Sie könne auf Ministerien angewandt werden, soweit diese am Gesetzgebungsverfahren, etwa durch die Vorlage von Gesetzesentwürfen oder Stellungnahmen, beteiligt seien (Rn 51); jedoch nicht mehr, wenn das betreffende Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sei (Rn 58), weil der ordnungsgemäße Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens dann nicht mehr beeinträchtigt werden könne (Rn 55).
- 18 Diese Entscheidung setzt damit schon voraus, dass es sich bei Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren (zumindest abstrakt) um Umweltinformationen handeln kann. Zwar hält der EuGH in Rn 32 des Urteils fest, dass es Sache des vorlegenden Gerichts sei, zu prüfen, ob es sich bei den dort begehrten Informationen um „Umweltinformationen“ im Sinne der Richtlinie handle. Wäre dies aber schon prinzipiell ausgeschlossen, so wären die Vorlagefragen als rein hypothetisch nicht zu beantworten gewesen.



- 19 Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts mangelt es einer Stellungnahme auch nicht schon deshalb an der Qualität als Umweltinformation, weil sie nur abstrakte mittelbare Auswirkungen auf die Umwelt haben könne und keine rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten bestünden.
- 20 So steht einer Qualifikation einer Stellungnahme als Umweltinformation nicht entgegen, dass das betreffende Verfahren und dessen Ergebnis für sich allein weder Immissionen noch Veränderungen in der Umwelt betrifft, sondern vielmehr erst die rechtlichen Grundlagen für die - allfällige - Realisierung eines Vorhabens schafft (VwGH 15.6.2004, 2003/05/0146, zum Oö Umweltgesetz 1996). Es kommt nicht auf die unmittelbare Auswirkung bzw. Verbindlichkeit der Maßnahmen oder Verwaltungsakte an; vielmehr ist beispielsweise auch eine nicht bindende Stellungnahme der Behörde zu einem geplanten UVP-Projekt als ein Verwaltungsakt anzusehen, der durchaus geeignet sein kann, Einfluss auf die Ausführung dieses Projektes und damit auch auf dessen Wirkungen auf die Umwelt zu nehmen (VwGH 24.10.2013, 2013/07/0081, Pkt. 5.2.2, unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesverwaltungsgerichtes, wonach die Aufbereitung von Einwendungen anhand von Gegenargumenten die Erörterung einer Entscheidung, die mit Umweltauswirkungen verbunden sei, beeinflussen könne).
- 21 Solche Stellungnahmen, die die Willensbildung im Gesetzgebungsverfahren beeinflussen sollen, sind auch nicht mit Anerkennungsbescheiden nach § 19 Abs. 7 UVP-G vergleichbar, welche nach der Judikatur keine Umweltinformationen darstellen (VwGH 30.3.2017, Ro 2017/07/0004). Da derartige Bescheide lediglich darüber absprechen, dass eine Organisation die vom UVP-Verfahrensrecht vorgegebenen Mitwirkungsrechte ausüben kann, ist den Anerkennungsentscheidungen noch keine hinreichend wahrscheinliche Auswirkung auf Umweltgüter zuzumessen.
- 22 Das Verwaltungsgericht hat sich - auf Basis seiner Rechtsansicht, Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren könnten schon ihrem Typus nach keine Umweltinformationen sein, - nicht mit dem Gegenstand des betreffenden Gesetzesvorhabens auseinander gesetzt. Nicht jede Stellungnahme (auch des





Umweltressorts) stellt jedoch per se eine Umweltinformation dar. Entscheidend ist vielmehr, ob sich das betroffene Gesetzesvorhaben bei seiner Umsetzung (zumindest wahrscheinlich) auf die im Gesetz genannten Umweltbestandteile oder -faktoren auswirken wird bzw. deren Schutz dienen soll.

23 Ein solcher Fall wäre etwa bei einer geplanten relevanten Änderung von Genehmigungskriterien oder des Verfahrensregimes im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung denkbar. Dies liegt hier vor, zumal das Gesetzesvorhaben unter anderem eine Genehmigungsfiktion nach Zeitablauf für bestimmte UVP-Verfahren und damit eine relevante Änderung von Genehmigungskriterien und des Verfahrensregimes vorsah.

24 Ergebnis

25 Mit der Annahme, Stellungnahmen im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens könnten keine Umweltinformationen sein, hat das Verwaltungsgericht sein Erkenntnis mit inhaltlicher Rechtswidrigkeit belastet, sodass dieses gemäß § 42 Abs. 2 Z 1 VwGG aufzuheben war, ohne dass auf das weitere Revisionsvorbringen eingegangen werden muss. Von der beantragten mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof konnte gemäß § 39 Abs. 2 Z 6 VwGG abgesehen werden.

26 Der Ausspruch über den Aufwendersatz stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der VwGH-Aufwendersatzverordnung 2014, BGBl. II Nr. 518/2013, in der Fassung BGBl. II Nr. 8/2014.

W i e n , am 24. Oktober 2019