

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 32.98
VGH 10 S 58/97

Verkündet
am 28. Oktober 1999

Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 28. September 1999 durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Dr. F r a n ß e n und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. B a r d e n h e w e r , K l e y , H e r b e r t und G o l z e

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 10. Juni 1998 wird aufgehoben, soweit darin der Beklagte verpflichtet worden ist, über den Antrag der Klägerin auf freien Informationszugang erneut zu entscheiden. In demselben Umfang wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 8. November 1996 aufgehoben.

Die Klage wird auch insoweit abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der in diesem Verfahren entstandenen außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen. Von den Kosten des Klage- und des Berufungsverfahrens tragen die Klägerin sieben Achtel sowie der Beklagte und die Beigeladene - diese als Gesamtschuldner - ein Achtel. Die Klägerin trägt ferner sieben Achtel der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen im Klage- und im Berufungsverfahren. Ihre übrigen außergerichtlichen Kosten trägt die Beigeladene selbst.

G r ü n d e :

I.

Die Beteiligten streiten über den Zugang zu Umweltinformationen nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG).

Die Klägerin, ein Zeitungsverlag, beantragte im Januar 1995 beim Regierungspräsidium F. Einsicht in die dort geführten Akten über Abwassereinleitungen des chemischen Werks R. der Beigeladenen in den Jahren 1980 bis 1993. Das Regierungspräsidium lehnte den Antrag durch Bescheid vom 31. Januar 1995 mit der Begründung ab, gegen mehrere Mitarbeiter des Unternehmens sei ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Gewässerverunreinigung (§ 324 StGB) anhängig; dieser Umstand schließe nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG die Erteilung der begehrten Informationen aus.

Auf die nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht den Beklagten mit Urteil vom 8. November 1996 verpflichtet, über den Antrag der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Es hat ausgeführt, der von der Klägerin zutreffend auf § 4 Abs. 1 UIG gestützte Informationsanspruch sei entgegen der Auffassung des Beklagten nicht gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ausgeschlossen; die Sache sei aber wegen möglicher anderer Ausschlußgründe und wegen der Art des begehrten Informationszugangs nicht spruchreif.

Der Verwaltungsgerichtshof hat auf die Berufungen beider Parteien und der Beigeladenen mit Urteil vom 10. Juni 1998 (NVwZ 1998, 987) das Urteil des Verwaltungsgerichts teilweise geändert und den Beklagten hinsichtlich der von der Klägerin begehrten Informationen über erteilte Erlaubnisse, Überschreitungen der zugelassenen Schadstoffmengen und Verwaltungszwangsmaßnahmen in Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht zur Neubeurteilung verpflichtet. Darüber hinaus hat er den Beklagten verurteilt, der Klägerin Auskunft über abgeschlossene Ordnungswidrigkeitsverfahren zu geben; im übrigen hat er die Klage abgewiesen. Zur Begründung seiner Entscheidung hat der Verwaltungsgerichtshof ausgeführt: Die Klägerin habe nach § 4 Abs. 1 UIG Anspruch auf Zugang und auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Art des Zugangs zu den von ihr begehrten Umweltinformationen. Von diesem Anspruch ausgenommen seien allerdings

Informationen über bereits abgeschlossene Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren, weil nicht jede Tätigkeit, die nur mittelbar dem Schutz der Umwelt diene, vom Umweltinformationsgesetz erfaßt werde. Hinsichtlich der abgeschlossenen Ordnungswidrigkeitsverfahren bestehe jedoch ein Auskunftsanspruch nach dem Landespressegesetz. Der Anspruch der Klägerin nach dem Umweltinformationsgesetz sei nicht nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ausgeschlossen. Die Vorschrift bewirke während eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens keine vollständige Informationssperre, sondern hindere die Behörde nur an der Weitergabe derjenigen Informationen, die ihr aufgrund des Ermittlungsverfahrens zugegangen seien. Diese Voraussetzung treffe für die von der Klägerin beanspruchten Informationen nicht zu; vielmehr seien die umstrittenen Daten beim Regierungspräsidium F. unabhängig von dem anhängigen Ermittlungsverfahren angefallen. Die Öffentlichkeit habe ein legitimes und vom Umweltinformationsgesetz anerkanntes Interesse daran, bereits vor dem Abschluß umweltstrafrechtlicher Ermittlungsverfahren über die bei der zuständigen Umweltbehörde vorhandenen und dem jeweiligen Ermittlungsverfahren zugrundeliegenden Umweltdaten unterrichtet zu werden. Dem Anspruch der Klägerin stünden auch keine anderen Informationsausschlußgründe nach § 7 oder § 8 UIG entgegen.

Gegen dieses Urteil richtet sich die Revision der Beigeladenen, mit der diese die Abweisung der Klage, hilfsweise die Feststellung der Rechtmäßigkeit der ablehnenden Bescheide des Beklagten erstrebt. Nach Ansicht der Beigeladenen haben die Vorinstanzen die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG unrichtig ausgelegt. Diese Vorschrift schließe während eines Gerichts- oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens alle Daten vom Informationsanspruch nach § 4 Abs. 1 UIG aus, die Gegenstand des Verfahrens seien. Dagegen hänge der Ausschluss nicht von der Herkunft der begehrten Informationen ab.

Die Klägerin hat während des Revisionsverfahrens im Hinblick auf den zwischenzeitlichen Erlaß rechtskräftiger Strafbefehle gegen die Mitarbeiter der Beigeladenen und die daraufhin er-

klärte Bereitschaft des Beklagten zur Erteilung der begehrten Informationen den bislang gestellten Klageantrag für erledigt erklärt. Sie beantragt nunmehr die Feststellung, daß der Beklagte ihren Antrag zu Unrecht abgelehnt habe, und verteidigt das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs.

Der Beklagte und der Oberbundesanwalt teilen den Rechtsstandpunkt der Beigeladenen.

II.

Die Revision hat Erfolg. Sie führt dem Hauptantrag der Beigeladenen entsprechend zur Aufhebung der vorinstanzlichen Entscheidungen, soweit diese nicht den Anspruch der Klägerin auf Auskünfte über abgeschlossene Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren betreffen, sowie zur Abweisung der Klage auch hinsichtlich der von der Klägerin in erster Linie begehrten Informationen über unzulässige Abwassereinleitungen.

1. Gegenstand des Revisionsverfahrens ist nicht das gesamte Informationsbegehren der Klägerin, sondern nur ihr Anspruch auf Unterrichtung über unzulässige Abwassereinleitungen des chemischen Werks der Beigeladenen in den Jahren 1980 bis 1993 - einschließlich der Angaben über erteilte Erlaubnisse und über Verwaltungszwangmaßnahmen -, dessentwegen der Verwaltungsgerichtshof den Beklagten zur erneuten Entscheidung aufgrund des Umweltinformationsgesetzes verpflichtet hat. Nach dem Inhalt der Revisionsbegründung und deren Erläuterung in der Revisionsverhandlung geht es der Beigeladenen im Revisionsverfahren ausschließlich um die Klärung der Frage, ob dem Anspruch der Klägerin auf Erteilung von Umweltinformationen nach dem Umweltinformationsgesetz während des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen die Mitarbeiter der Beigeladenen die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG entgegenstand. Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht sämtliche von der Klägerin begehrten Informationen als Umweltinformationen im Sinne von § 4 UIG bewertet, sondern die Auskünfte über abgeschlossene Straf- und Ordnungs-

widrigkeitsverfahren von dieser Beurteilung ausgenommen; dementsprechend hat er die Klage hinsichtlich der Auskünfte über abgeschlossene Strafverfahren abgewiesen, während er ihr hinsichtlich der Auskünfte über abgeschlossene Ordnungswidrigkeitsverfahren auf der Grundlage des Landespressegesetzes uneingeschränkt stattgegeben hat. Diese auf irrevisibles Landesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) gestützte Verurteilung des Beklagten stellt die Beigeladene ebenso wie die ihr günstige Abweisung der Klage mit ihrem Rechtsmittel nicht in Frage.

2. Die Revision ist zulässig. Als Verfahrensbeteiligte ist die Beigeladene berechtigt, das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs selbständig mit einem Rechtsmittel anzugreifen (§ 63 Nr. 3, § 66 Satz 1, § 132 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Das reicht indes für ihre Rechtsmittelbefugnis nicht aus; vielmehr setzt, wie das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung annimmt (vgl. BVerwGE 69, 256 <258>; 87, 332 <337>), die Zulässigkeit des Rechtsmittels eines Beigeladenen des weiteren voraus, daß er durch die angefochtene Entscheidung beschwert wird. Eine solche Beschwer liegt hier vor.

Die Beschwer und damit die Rechtsmittelbefugnis des Beigeladenen ist immer dann gegeben, wenn er durch die Entscheidung der Vorinstanz in seinen rechtlich geschützten Interessen nachteilig berührt ist oder - anders ausgedrückt - wenn die Möglichkeit einer Verletzung seiner Rechte besteht (vgl. BVerwGE 69, 256 <258>; BVerwG, Urteil vom 15. Februar 1990 - BVerwG 4 C 39.86 - Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 96 und Beschluß vom 18. Mai 1992 - BVerwG 4 B 98.92 - Buchholz 406.11 § 23 BBauG/BauGB Nr. 14). Die Beschwer des Beigeladenen steht demnach in inhaltlichem Zusammenhang mit der Frage, ob er zu Recht zum Verfahren beigeladen worden ist. Denn nach § 65 Abs. 1 VwGO setzt die Beiladung ähnlich wie die Beschwer eine Berührung in rechtlichen Interessen voraus. Ist die Beiladung zu Unrecht erfolgt, konnte also der Beigeladene in Wahrheit durch die ergehende Entscheidung nicht in seiner subjektiven Rechtsstellung berührt werden, so ist auch seine Beschwer zu verneinen (vgl.

BVerwGE 31, 233 <234 f.>; 47, 19 <20 f.>). Umgekehrt ist die erforderliche Beschwer grundsätzlich zu bejahen, wenn der Beigeladene zu Recht zum Verfahren beigeladen worden ist und das Gericht zu seinem Nachteil entschieden hat, weil sich daraus in der Regel die Möglichkeit einer Verletzung seiner Rechte ergibt. Die weitergehende Prüfung, ob die Vorinstanz mit ihrer Entscheidung Rechte des Beigeladenen verletzt hat, betrifft nicht die Zulässigkeit, sondern den materiellen Erfolg seines Rechtsmittels. Nach der ständigen, auf das Rechtsschutzsystem der Verwaltungsgerichtsordnung und eine entsprechende Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO gestützten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwGE 64, 67 <68 f.>; 77, 102 <105 f.>) hat das Rechtsmittel des Beigeladenen nur dann in der Sache Erfolg, wenn die angegriffene Entscheidung über ihre objektive Rechtswidrigkeit hinaus zugleich auch die subjektiven Rechte des Rechtsmittelführers verletzt.

Im Streitfall war die Beigeladene gemäß § 65 Abs. 2 VwGO notwendig zum Verfahren beizuladen, weil die mit der Klage beanspruchten Informationen ihr Unternehmen betrafen und ihr daher nach dem Umweltinformationsgesetz oder nach Verfassungsrecht eigene Rechte zustehen konnten, die den Anspruch der Klägerin ausschlossen. Als notwendig Beigeladene kann sie sich gegen das zu ihrem Nachteil ergangene und sie auch gegenwärtig (zumindest im Kostenpunkt; vgl. BGHZ 57, 224 <225 f.>) weiterhin belastende Urteil des Verwaltungsgerichtshofs mit der Revision wehren.

3. Die Revision ist auch begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs verletzt Bundesrecht. Die Vorinstanzen hätten der Klage auf Erteilung von Umweltinformationen, die von der Klägerin nach dem Abschluß des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen die Mitarbeiter der Beigeladenen in zulässiger Weise fortgesetzt worden ist (a), nicht stattgeben dürfen (b). Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs erweist sich darüber hinaus auch im Umfang des Revisionsangriffs der Beigeladenen dieser gegenüber als rechtswidrig (c).

a) Die Klage ist mit dem von der Klägerin im Revisionsverfahren gestellten (Fortsetzungs-)Feststellungsantrag zulässig. Die Klägerin hat im Hinblick auf die nach dem Erlaß des Berufungsurteils veränderten Verhältnisse den zunächst gestellten Verpflichtungsantrag dahin geändert, daß sie nunmehr die Feststellung begehrt, ihr Antrag auf Erteilung von Umweltinformationen sei zu Unrecht abgelehnt worden. Zu dieser Umstellung des Klageantrags war sie nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO berechtigt. Nach dieser Vorschrift spricht das Gericht für den Fall, daß sich der angefochtene Verwaltungsakt nach Klageerhebung erledigt hat, auf Antrag durch Urteil aus, daß der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn der Kläger an dieser Feststellung ein berechtigtes Interesse hat. Diese Regelung ist im Fall der Erledigung eines Verpflichtungsantrags entsprechend anzuwenden (vgl. BVerwGE 51, 264 <265>; 106, 295 <296>). Da der Streitstoff im wesentlichen derselbe bleibt, handelt es sich bei der Umstellung des Klageantrags nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO nicht etwa um eine im Revisionsverfahren verbotene (§ 142 Abs. 1 VwGO) Klageänderung (§ 173 VwGO i.V.m. § 264 ZPO); vielmehr ist die Anpassung des Antrags an die geänderten Verhältnisse auch vor dem Bundesverwaltungsgericht möglich und zur Vermeidung einer sonst drohenden Abweisung der Klage geboten (vgl. BVerwGE 100, 83 <89 f.>).

Die in § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO genannten Voraussetzungen sind im Streitfall erfüllt. Da sich der Beklagte nach dem Abschluß des Ermittlungsverfahrens gegen die Mitarbeiter der Beigeladenen bereit erklärt hat, dem Anspruch der Klägerin nachzukommen, hat sich ihr Antrag auf eine entsprechende Verpflichtung des Beklagten durch das Gericht erledigt. Die Klägerin hat überdies ein berechtigtes Interesse an der beantragten Feststellung. Als Verlegerin einer Tageszeitung ist sie laufend an Nachrichten über Umweltstraftaten und deren Verfolgung interessiert. Es besteht daher eine hinreichend große Wahrscheinlichkeit dafür, daß sie sich im Zusammenhang mit einem zukünftigen, ebenfalls auf Feststellungen der Umweltbehörde gestützten strafrechtlichen Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren wiederum beim Beklag-

ten um den Zugang zu diesen Feststellungen nach dem Umweltinformationsgesetz bemühen und dieser ihren Antrag erneut mit der Begründung ablehnen wird, der geltend gemachte Anspruch sei während des anhängigen Verfahrens ausgeschlossen. Durch den Fortsetzungsfeststellungsantrag kann mithin weiteren Auseinandersetzungen mit dem Beklagten über dieselbe Problematik vorgebeugt werden.

b) Der Antrag ist jedoch nicht begründet. Der Verwaltungsgerichtshof hat der Klägerin zu Unrecht einen Informationsanspruch nach dem Umweltinformationsgesetz zuerkannt. Dieser Anspruch war, wie der Beklagte in seinen Bescheiden vom 31. Januar und 16. Mai 1995 zutreffend festgestellt hat, gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG während des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen die Mitarbeiter der Beigeladenen ausgeschlossen.

Nach der genannten Vorschrift entfällt der Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (§ 4 Abs. 1 UIG) "während der Dauer eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sowie eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen". Die Vorinstanzen haben den einschränkenden letzten Satzteil "hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde während des Verfahrens zugehen" nicht allein auf die dritte Alternative der Vorschrift (verwaltungsbehördliches Verfahren), sondern darüber hinaus auch auf die beiden vorangegangenen Alternativen (Gerichtsverfahren oder strafrechtliches Ermittlungsverfahren) bezogen und demgemäß im vorliegenden Fall den Informationsausschlußgrund des anhängigen strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens deswegen für nicht gegeben gehalten, weil die erbetenen Daten bei dem auskunftspflichtigen Regierungspräsidium selbst angefallen, ihm also nicht erst aufgrund des Ermittlungsverfahrens gegen die Mitarbeiter der Beigeladenen zugegangen seien. Dieser Auslegung der Vorschrift folgt der erkennende Senat nicht. Die Vorschrift schließt, wie sich insbesondere aus der Gesetzssystematik und dem Sinn und Zweck der Regelung ergibt, grundsätzlich alle In-

formationen vom freien Informationszugang aus, die Gegenstand eines anhängigen Gerichtsverfahrens oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sind. Auf die Frage, ob die Informationen der um Auskunft ersuchten Behörde erst aufgrund eines derartigen Verfahrens zugegangen oder ob sie - wie hier - von der Behörde selbst ermittelt und erst danach zum Gegenstand des Verfahrens gemacht worden sind, kommt es nicht an. Der einschränkende letzte Satzteil in § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ist mithin ausschließlich auf die dritte Alternative der Vorschrift, also auf ein laufendes eigenes Verfahren der Behörde, zu beziehen.

Wie auch die Vorinstanzen nicht verkannt haben, ist der Wortlaut der Vorschrift nicht eindeutig. Er läßt nicht nur die von ihnen für richtig gehaltene Auslegung, sondern mindestens ebenso gut die Annahme zu, daß der letzte Satzteil lediglich die dritte Alternative einschränken soll. Für dieses Verständnis mag der Umstand sprechen, daß die beiden ersten Alternativen mit dem Wort "oder" verbunden sind, wohingegen sich die dritte Alternative mit dem Wort "sowie" anschließt.

Auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift ermöglicht keinen Schluß dahin, daß der Gesetzgeber den einschränkenden letzten Satzteil auf alle drei zuvor genannten Alternativen bezogen wissen wollte. Zwar heißt es in der Begründung der Bundesregierung zu dem von ihr vorgeschlagenen § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG (BTDrucks 12/7138, S. 13), die Vorschrift schließe während der Dauer der in ihr genannten Verfahren jeden Zugang zu Daten aus, die der Behörde erst mit oder nach Beginn des Verfahrens zugehen, nicht aber den Zugang zu bereits vorher vorhandenen Daten; dieser Umschreibung des Gesetzesinhalts liegt anscheinend die Vorstellung zugrunde, daß der Informationsanspruch in allen drei Verfahrensalternativen unter denselben Voraussetzungen entfällt. Die gewählte Formulierung läßt jedoch nicht erkennen, daß die Bundesregierung dabei auch die Fälle vor Augen hatte, in denen - wie im Streitfall - ein Gerichts- oder Ermittlungsverfahren auf Informationen aus einem vorangegangenen, von der um Auskunft ersuchten Behörde selbst betriebenen (und daher

möglicherweise seinerseits der Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 2, 3. Alt. UIG unterfallenden) Verfahren aufbaut. Andererseits scheint die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates auf eben diese Fälle abzustellen, wenn dort ohne weitere Einschränkungen und Zusätze hervorgehoben wird, daß die Behörden nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG "während eines Prozesses" nicht zur Auskunft verpflichtet seien.

Größeren Aufschluß als der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der Vorschrift bietet die Systematik des Gesetzes. § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ergänzt mit den beiden Verfahrensalternativen "Gerichtsverfahren" und "strafrechtliches Ermittlungsverfahren" die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UIG. Dort ist bestimmt, daß Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden nicht zu den Behörden gehören, gegen die sich der Informationsanspruch nach § 4 Abs. 1 UIG richtet. Infolgedessen müssen unter den Behörden im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ausschließlich andere Behörden, nämlich Verwaltungsbehörden mit umweltbezogenem Handlungsauftrag (§ 3 Abs. 1 Satz 1 UIG), verstanden werden, woraus sich weiter ergibt, daß neben den Gerichten und Strafverfolgungsbehörden auch die Umweltbehörden hinsichtlich solcher Umweltinformationen von der Auskunftspflicht nach § 4 Abs. 1 UIG befreit sind, die Gegenstand eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sind. Wären, wie es das Verwaltungsgericht und der Verwaltungsgerichtshof angenommen haben, vom Informationsausschluß nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG nur diejenigen Daten erfaßt, die der Umweltbehörde aufgrund des anhängigen Gerichts- oder Ermittlungsverfahrens zugehen, so verbliebe für die beiden ersten Alternativen der Vorschrift nur ein sehr schmaler Anwendungsbereich, weil kein regelmäßiger Informationsfluß von den Strafverfolgungsbehörden oder Gerichten zu den Umweltbehörden besteht. Wie der vorliegende Fall verdeutlicht, gelangen Umweltinformationen weit eher umgekehrt von den Umweltbehörden zu den Strafverfolgungsbehörden, weil umweltstrafrechtliche Ermittlungsverfahren im allgemeinen von den Umweltbehörden im Rahmen und aus Anlaß ihrer Überwachungsaufgaben in Gang gebracht werden. Darüber

hinaus ist festzustellen, daß sich die Strafverfolgungsbehörden häufig auch während eines anhängigen Ermittlungsverfahrens des Sachverstands der Umweltbehörden bedienen, indem sie diese zu weiteren Ermittlungen oder Stellungnahmen veranlassen; ferner kommt es nicht selten vor, daß die Umweltbehörde einen Verstoß gegen umweltrechtliche Vorschriften zunächst als Ordnungswidrigkeit verfolgt, dann aber die Sache an die Staatsanwaltschaft abgibt, weil sich im Verlauf der Ermittlungen der Verdacht einer Straftat ergibt (vgl. § 41 OWiG). Wären alle diese Fälle von der Informationssperre nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ausgenommen, so läge den beiden ersten Alternativen der Vorschrift - von den sich ergebenden Wertungswidersprüchen ganz abgesehen - kaum ein substantielles Regelungsbedürfnis zugrunde. Werden hingegen in den Anwendungsbereich der Vorschrift alle Informationen einbezogen, die Gegenstand eines laufenden Gerichts- oder Ermittlungsverfahrens sind, so treten Anlaß und Grund der Regelung deutlich zutage. Mit der in ihr angeordneten Informationssperre läßt sich nämlich verhindern, daß Informationen, die wegen der Sonderregelung für Gerichte und Strafverfolgungsbehörden in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UIG nicht dem Informationsanspruch nach § 4 Abs. 1 UIG unterliegen, der Öffentlichkeit gleichwohl über eine andere Behörde zugänglich werden, bei der sie ebenfalls vorhanden sind.

Das durch die Gesetzssystematik nahegelegte Auslegungsergebnis wird durch den Sinn und Zweck der Regelung bestätigt. Der Informationsausschluß während eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens dient dem Schutz der Rechtspflege, namentlich der Strafrechtspflege, gegen Beeinträchtigungen durch das Bekanntwerden verfahrensrelevanter Informationen (vgl. Fluck/Theuer, Umweltinformationsrecht, Kommentar, Stand März 1999, § 7 UIG Rn. 83 ff.; Schrader, in: Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 1995, § 7 Rn. 12 ff.; Kramer, Umweltinformationsgesetz, Öko-Audit-Verordnung, Umweltzeichenverordnung, Kommentar, 1994, § 7 UIG Anm. 7). Denn der freie Zugang zu solchen Informationen kann zu einer Veränderung der Verfahrensposition der Beteilig-

ten oder Betroffenen sowie - mittelbar - zu Einwirkungen auf die Beweislage oder zur Vereitelung bestehender Aufklärungsmöglichkeiten und damit zu einer Störung des ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs führen. Darüber hinaus kann die Rechtspflege auch dadurch Schaden nehmen, daß die Öffentlichkeit oder einzelne, am Verfahrensausgang interessierte Personen mit Hilfe der erlangten Informationen Druck auf die Entscheidungsträger ausüben. § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG schützt demnach ähnlich wie § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UIG neben dem ordnungsgemäßen Verfahrensablauf zugleich die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Rechtspflegeorgane. Zwar sind auch strafrechtliche Ermittlungsverfahren nicht von vornherein der Kenntnis der Öffentlichkeit - und erst recht nicht dem Einblick des Beschuldigten (vgl. § 147 StPO) - entzogen; Gerichtsverfahren laufen sogar in aller Regel weitgehend vor den Augen der Öffentlichkeit ab (§ 169 GVG). Jedoch vollzieht sich die Unterrichtung der Öffentlichkeit in diesen Verfahren nach Regeln und in Formen, die der Art des Verfahrens in besonderer Weise angepaßt sind. § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG sichert mithin den sachlichen Vorrang dieser Regeln und Formen und überläßt die Entscheidung über die Weitergabe von Informationen, soweit diese Entscheidung nicht rechtlich vorgegeben ist, den die möglichen Folgen am ehesten überblickenden Rechtspflegeorganen selbst (vgl. dazu auch den ausdrücklichen Hinweis auf andere Informationsansprüche in § 4 Abs. 2 UIG sowie die Begründung der Bundesregierung zu § 7 UIG in BTDrucks 12/7138, S. 13).

Dieser Regelungszweck des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG wird bei Zuordnung des letzten Satzteils (auch) zu den beiden ersten Verfahrensalternativen verfehlt. Denn die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege ist bereits immer dann in der vom Gesetz vorausgesetzten Weise berührt, wenn Informationen, die Gegenstand des anhängigen Gerichts- oder Ermittlungsverfahrens sind, erstmals außerhalb dieses Verfahrens bekannt werden. Für die Reichweite des in § 7 Abs. 1 Nr. 2 (1. und 2. Alt.) UIG geregelten Ausnahmetatbestandes bedeutsam ist mithin allein das Bekanntwerden bislang unbekannter und daher im Falle ihres Bekanntwerdens

möglicherweise verfahrensbeeinflussender Informationen. Dagegen bezieht sich das im letzten Satzteil des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG genannte Kriterium des Zugangs aufgrund des anhängigen Verfahrens auf einen anderen Schutzgegenstand, nämlich auf das "verwaltungsbehördliche Verfahren".

Dementsprechend führt die Anwendung dieses Kriteriums (auch) auf die beiden ersten Verfahrensalternativen des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG zu sachlich nicht vertretbaren Ergebnissen. Wie bereits erwähnt, gehen von der Umweltbehörde betriebene Ordnungswidrigkeitsverfahren nicht selten in strafrechtliche Ermittlungsverfahren über. Das Ordnungswidrigkeitsverfahren ist ein "verwaltungsbehördliches Verfahren" im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 2, 3. Alt. UIG. Das gilt auch in Anbetracht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der jüngst die Umsetzung des in der Richtlinie 90/313 EWG des Rates vom 7. Juli 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (Informationsrichtlinie - UIR) verwendeten Begriffs des "Vorverfahrens" in den Begriff des "verwaltungsbehördlichen Verfahrens" in § 7 Abs. 1 Nr. 2, 3. Alt. UIG als zu weitgehend beanstandet hat (Urteil vom 9. September 1999 in der Rechtssache C-217/97 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland). Diese Entscheidung hindert nicht, ein Ordnungswidrigkeitsverfahren als Grund für die Verweigerung des freien Informationszugangs anzusehen (vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache C-321/96 - Mecklenburg Slg. 1998, I - 3809 <I - 3835, Tz. 27>). Es bestünde nun aber ein offenkundiger und nicht hinnehmbarer Regelungswiderspruch, wenn die im Ordnungswidrigkeitsverfahren angefallenen Daten zwar während der Dauer dieses Verfahrens nach § 7 Abs. 1 Nr. 2, 3. Alt. UIG gesperrt wären, dieselben Daten aber nach Abgabe der Sache an die Staatsanwaltschaft von der Umweltbehörde offenbart werden müssten, weil sie ihr nicht aufgrund des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens zugegangen sind.

Die vorstehende Auslegung des § 7 Abs. 1 Nr. 2 (1. und 2. Alt.) UIG ist mit europäischem Gemeinschaftsrecht vereinbar. Nach Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1, 3. Spiegelstrich UIR können die Mitgliedstaaten vorsehen, daß ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt wird, wenn er Sachen berührt, die bei Gericht anhängig oder Gegenstand von Ermittlungsverfahren (einschließlich Disziplinarverfahren) sind oder waren oder die Gegenstand von Vorverfahren sind. Der in § 7 Abs. 1 Nr. 2 (1. und 2. Alt.) UIG geregelte Informationsausschluß während eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens wird von dieser Ermächtigung an die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auch - und in Anbetracht des Ermächtigungszwecks gerade - dann gedeckt, wenn er alle zum Verfahren gehörenden Informationen und nicht nur solche Informationen betrifft, die der um Auskunft ersuchten Behörde aufgrund des Verfahrens zugegangen sind. Eine derartige Begrenzung des zulässigen Informationsausschlusses findet sich in Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1, 3. Spiegelstrich UIR nicht. Die zitierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Begriff des "Vorverfahrens" bezieht sich, wie bereits festgestellt, allein auf die dritte Alternative des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG; einschränkende Vorgaben für die beiden ersten Alternativen der Vorschrift sind ihr nicht zu entnehmen.

§ 7 Abs. 1 Nr. 2 (1. und 2. Alt.) UIG verstößt mit dem gewonnenen Auslegungsergebnis ferner nicht gegen das sich sowohl aus dem siebten Erwägungsgrund der Umweltinformationsrichtlinie ("In ganz bestimmten, genau bezeichneten Fällen kann es gerechtfertigt sein, erbetene umweltbezogene Informationen zu verweigern") als auch aus nationalem Verfassungsrecht (Art. 20 Abs. 3 GG) ergebenden Gebot hinreichender Bestimmtheit der Norm. Wie sich aus den vorangegangenen Ausführungen zum Sinn und Zweck der Regelung ergibt, erfaßt sie grundsätzlich alle Informationen, die Gegenstand des anhängigen Gerichts- oder Ermittlungsverfahrens sind. Der gegenständliche Anwendungsbereich der Regelung erschließt sich folglich - unbeschadet möglicher Abgrenzungsschwierigkeiten im Einzelfall - ohne besondere Mühe

im Wege der Auslegung und bedurfte darum keiner näheren Umschreibung im Wortlaut der Norm. Daß die Gerichte oder Strafverfolgungsbehörden die bei den Umweltbehörden vorhandenen Umweltinformationen in einem zu weitgehenden, d.h. nicht mehr vom Verfahrensgegenstand gedeckten Maße in ihre Verfahren einbeziehen und damit der Bekanntgabe nach dem Umweltinformationsgesetz entziehen, ist zwar vorstellbar, kann aber nicht als die Regel oder auch nur als ein häufiger Geschehensablauf unterstellt werden. Gegebenenfalls muß bei der Anwendung des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG (1. und 2. Alt) UIG derartigen Informationszugriffen der Gerichte oder Strafverfolgungsbehörden in der Weise begegnet werden, daß die gesperrten Informationen auf den jeweiligen Verfahrensgegenstand begrenzt werden. Da die von der Klägerin erbetenen Informationen über unzulässige Abwassereinleitungen unzweifelhaft den Gegenstand des Ermittlungsverfahrens gegen die Mitarbeiter der Beigeladenen betrafen, bietet der vorliegende Rechtsstreit zu weiteren Erörterungen über die Reichweite des Informationsausschlusses nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 (1. und 2. Alt.) UIG keinen Anlaß.

c) Der Verwaltungsgerichtshof hat mit der Feststellung des Informationsanspruchs der Klägerin nach § 4 Abs. 1 UIG nicht nur gegen objektives Bundesrecht verstoßen, sondern darüber hinaus auch subjektive Rechte der Beigeladenen verletzt. Das folgt aus dem Umstand, daß die Beigeladene von dem gegen ihre Mitarbeiter geführten Ermittlungsverfahren in Form eines ihr drohenden Eigentumseingriffs mitbetroffen war. Da die Informationsausschlußregelung in § 7 Abs. 1 Nr. 2 (1. und 2. Alt.) UIG auch dem Interesse der von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren Betroffenen dient, hatte die Beigeladene als Verfahrensbetroffene einen Anspruch darauf, daß der umstrittene Informationszugang während der Dauer des Ermittlungsverfahrens unterblieb.

Wie dargelegt, schützt § 7 Abs. 1 Nr. 2 (1. und 2. Alt.) UIG die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege. Da am ungestörten Funktionieren der Rechtspflege ein erhebliches Allgemeininteresse besteht, dient die Regelung zusammen mit den übrigen In-

formationsausschlußregelungen in § 7 UIG - wie sich der Gesetzgeber selbst in der Überschrift zu dieser Vorschrift ausgedrückt hat - dem "Schutz öffentlicher Belange". Das schließt indes den gleichzeitigen Schutz von privaten Interessen nicht aus (vgl. BVerwGE 52, 122 <128>). Indem der Informationsausschluß nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 (1. und 2. Alt.) UIG das gesamte Strafverfahren einschließlich des vorbereitenden Verfahrens von etwaigen störenden Einflüssen des Informationszugangs nach dem Umweltinformationsgesetz freihält, gewährleistet er zugleich die Richtigkeit des Verfahrensergebnisses und kommt daher mit seinen Wirkungen nicht allein der Allgemeinheit, sondern in gleicher Weise auch den vom Verfahren Betroffenen zugute. Zum Schutz der öffentlichen Belange tritt daher der Schutz von Individualinteressen hinzu, wobei wegen der Parallelität der Schutzrichtung auch dieser Schutz vom Gesetzgeber bezweckt ist.

Die Beigeladene war von dem Ermittlungsverfahren, das gegen ihre Mitarbeiter wegen des Verdachts von Umweltstraftaten geführt wurde, zugleich in ihrer persönlichen Rechtsstellung betroffen. Da nämlich die Beschuldigten bei den verdachtsbegründenden Abwassereinleitungen im Auftrag der Beigeladenen und in deren Tätigkeitsbereich, also betriebsbezogen, gehandelt hatten, drohte der Beigeladenen im Fall des Nachweises von Straftaten die Abschöpfung der aus den Taten erlangten Vermögensvorteile durch Verfallsanordnung des Gerichts gemäß § 73 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 StGB; aus diesem Grunde war sie gemäß § 442 Abs. 2 StPO an einem anschließenden Strafverfahren sowie nach Maßgabe von § 442 Abs. 1 i.V.m. § 432 StPO in Form der Anhörung oder Vernehmung bereits am Ermittlungsverfahren zu beteiligen. Die Beigeladene war folglich sowohl mit Blick auf die materiellen Ziele des Verfahrens als auch aus verfahrensrechtlicher Sicht in die eingeleitete Strafverfolgung einbezogen und hat sich dementsprechend verhalten. Denn sie hat im Zusammenhang mit dem Erlaß von Strafbefehlen gegen ihre Mitarbeiter eine hohe Geldspende an gemeinnützige Einrichtungen geleistet und auf diese Weise zur Erledigung der anhängigen Verfahren ohne die Eröffnung eines Hauptverfahrens und ohne eine gerichtliche Verfallsanordnung

beigetragen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und Abs. 3,
§ 155 Abs. 1 Satz 1, § 159 Satz 2, § 162 Abs. 3 VwGO.

Dr. Franßen

Dr. Bardenhewer

Kley

Herbert

Golze

B e s c h l u ß

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren
auf 8 000 DM festgesetzt (§ 14 Abs. 1 Satz 1, § 13 Abs. 1
Satz 2 GKG).

Dr. Franßen

Dr. Bardenhewer

Herbert

Sachgebiet: BVerwGE: ja
Umweltrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

UIG § 3 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3, § 4 Abs. 1,
§ 7 Abs. 1 Nr. 2

Stichworte:

Abwassereinleitungen; freier Zugang zu Umweltinformationen; Umweltbehörde; strafrechtliches Ermittlungsverfahren; Schutz der Rechtspflege; Informationsausschluß.

Urteil vom 28. Oktober 1999 - BVerwG 7 C 32.98

Leitsatz:

Der Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen ist während eines Gerichts- oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens hinsichtlich aller Daten ausgeschlossen, die Gegenstand des anhängigen Verfahrens sind. Auf die Frage, ob die Daten der Umweltbehörde aufgrund des Verfahrens zugegangen sind oder dort bereits vor dem Beginn des Verfahrens vorhanden waren, kommt es nicht an.

Urteil des 7. Senats vom 28. Oktober 1999 - BVerwG 7 C 32.98

I. VG Freiburg vom 08.11.1996 - Az.: VG 9 K 1341/95 -
II. VGH Mannheim vom 10.06.1998 - Az.: VGH 10 S 58/97 -