Az.: 9 K 1341/95

VERWALTUNGSGERICHT FREIBURG
Im Namen des Volkes
Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

-Kläger-

-Beklagter-

wegen
Zugang zu Informationen über die Umwelt

hat die 9. Kammer des Verwaltungsgerichts Freiburg unter Mitwirkung des Vorsitzenden Richters am Verwaltungsgericht Hüttebräucker, der Richterin am Verwaltungsgericht Doetsch und des Richters am Verwaltungsgericht Kohl sowie der ehrenamtlichen Richter und auf die mündliche Verhandlung am 08. November 1996

für R e c h t erkannt:

Der Bescheid des Regierungspräsidiums vom 31. Januar 1995 und dessen Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 1995 werden aufgehoben.

Der Beklagte - Regierungspräsidium - wird verpflichtet, über den Antrag des Klägers auf Einsicht in die beim Regierungspräsidium aus den Jahren 1980 bis 1993 vorhandenen Umweltinformationen über die Betriebsstätte der Beigeladenen in , und zwar

a) in die Erlaubnisse zur Einleitung von Abwasser in Gewässer einschließlich der Anforderungen an deren Zusammensetzung und den Schadstoffgehalt, insbesondere zu HCB, sowie

b) in die Informationen über die tatsächlichen Einleitungen und über Unfälle, Störfälle und ähnliche Vorgänge, in denen Schadstoffe in Gewässer gelangt sind, und über Maßnahmen des Verwaltungszwangs und abgeschlossene Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren wegen Abwassereinleitungen,

unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Kläger trägt die Hälfte der Verfahrenskosten und die Hälfte der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen. Der Beklagte und die Beigeladene tragen gesamtschuldnerisch die übrigen Verfahrenskosten mit Ausnahme der übrigen außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, welche diese auf sich behält.

Tatbestand:

Im Verlag des Klägers erscheint die Zeitung, diese beantragte am 10. Januar 1995 beim Regierungspräsidium unter Bezugnahme auf den Erlaß des Umweltministeriums vom 4. Februar 1993 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ihr Einsicht in die Akten des Regierungspräsidiums über die HCB- (d.h. Hexachlorbenzol-) Emissionen der Beigeladenen (gemeint war deren Werk in) zwischen den Jahren 1980 und Ende 1993 zu gewähren. Besonderes Interesse bestehe an den Unterlagen, die sich auf die Abwasser-Regeleinleitungen sowie Abweichungen von den behördlichen Vorgaben, Havarien, Unfälle und die verhängten Zwangsgelder bezögen.

Nach Anhörung der Staatsanwaltschaft und der Beigeladenen lehnte das Regierungspräsidium den Antrag mit Bescheid vom 31. Januar 1995 ab. Dies wurde im wesentlichen damit begründet, daß der Informationsanspruch nach der Vorschrift des § 7 Abs. 1 Ziff. 2 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) ausgeschlossen sei, weil ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen Mitarbeiter der Beigeladenen wegen des Verdachts der Gewässerverunreinigung anhängig sei. Die in dem Ausschlußtatbestand enthaltene einschränkende Passage, wonach nur diejenigen Daten vom Informationsanspruch ausgenommen seien,

"die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen", gelte nicht für laufende strafrechtliche Ermittlungsverfahren, sondern beziehe sich nur auf die unmittelbar zuvor genannten verwaltungsbehördlichen Verfahren. Der Ausschluß des Einsichtsrechts während eines Ermittlungsverfahrens diene dazu, die Beschuldigten wie auch die beteiligten Justizorgane vom Druck einer vorzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung freizuhalten. Die Ablehnungsgründe gälten auch hinsichtlich des § 4 LPresseG.

Der Kläger erhob hiergegen am 24. Februar 1995 Widerspruch, den er im wesentlichen damit begründete, der Anspruchsausschluß beziehe sich bei allen in § 7 Abs. 1 Ziff. 2 UIG aufgeführten Verfahrensarten - und somit auch während eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens - nur auf diejenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugegangen seien. Die vom Kläger beanspruchten Informationen seien dem Regierungspräsidium jedoch schon vor Einleitung des nun anhängigen Ermittlungsverfahrens zugegangen. Die vertretene Auslegung ergebe sich aus dem Wortlaut und aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Nach § 7 Abs. 1 Ziff. 2 UIG dürfe der Informationsanspruch auch nicht zum Schutz *privater* Belange der Beschuldigten eingeschränkt werden. Schutzwürdige *öffentliche* Belange lägen nicht vor, nachdem der zuständige Staatsanwalt keine Einwände gegen die beantragte Akteneinsicht erhoben habe. Auch die Vorschrift des § 8 Abs. 1 Ziff. 1 UIG über den Schutz personenbezogener Daten stehe dem Anspruch nicht entgegen, da zunächst zweifelhaft sei, ob die maßgeblichen - anlagenbezogenen - Unterlagen derartige Daten überhaupt enthielten. Jedenfalls müsse der Schutz personenbezogener Daten gegenüber dem berechtigten Informationsinteresse der Allgemeinheit zurücktreten. Die Berufung des Regierungspräsidiums auf § 4 LPresseG gehe fehl, da der Kläger keinen Anspruch nach § 4 LPresseG geltend gemacht habe. Presserechtliche Versagungsgründe, welche im übrigen nicht vorlägen, könnten dem bundesrechtlich geregelten Umweltinformationsanspruch auch nicht entgegengehalten werden. Darüberhinaus stehe dem Kläger auch ein verfassungsunmittelbarer Anspruch aus dem durch Art. 5 Abs. 1 GG garantierten Recht zu, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. - Die Beigeladene beantragte die Zurückweisung des Widerspruchs. Sie pflichtete der vom Regierungspräsidium vertretenen Ansicht bei, wonach die Einschränkung des Ausschlußtatbestandes des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG auf die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugegangenen Daten nur für die Variante eines laufenden Verwaltungsverfahrens gelte, welche von den anderen Verfahrensvarianten sprachlich durch ein "sowie" abgetrennt sei. Auch aus der Entstehungsgeschichte ergebe sich nichts anderes. Des weiteren lasse die vom Kläger vertretene restriktive Auslegung die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG funktionslos und inhaltsleer werden und sei mit dem Schutz

der Rechtspflege nicht vereinbar. Wenn die Staatsanwaltschaft dem Einsichtsgesuch nicht widersprochen habe, so sei dies ohne Relevanz, da es nicht um eine konkrete Beeinträchtigung in Einzelfall, sondern darum gehe, potentiellen Verfahrensbehinderungen von vornherein vorzubeugen. Hierbei sei das Verteidigungsinteresse der Beschuldigten als öffentlicher Belang zu berücksichtigen. Im übrigen enthielten die vom Einsichtsgesuch betroffenen Akten eine Vielzahl personenbezogener Daten sowie außerdem Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse über das Produktionsverfahren für Chlorsilan, so daß auch § 8 Abs. 1 UIG dem Anspruch entgegenstehe. Der Schutz der genannten Daten sei auch vorrangig gegenüber dem geltend gemachten allgemeinen Informationsinteresse.

Mit Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 1995 wies das Regierungspräsidium den Widerspruch des Klägers zurück. Wie bereits im Ausgangsbescheid wurde dies im wesentlichen auf die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG und das weiterhin anhängige strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen Mitarbeiter der Beigeladenen gestützt. Dabei machte sich das Regierungspräsidium das von der Beigeladenen vorgetragene Wortlautargument zu eigen und verwies im übrigen auf ein Urteil der Kammer vom 11. Mai 1994 - 9 K 961/93 -. Es wäre auch widersinnig, nur solche Daten von der Auskunftspflicht auszunehmen, die bei einem Ermittlungsverfahren bei den Behörden (Bußgeldverfahren) angefallen seien. Schließlich finde der durch das Umweltinformationsgesetz neugeschaffene Anspruch - und unter diesem Gesichtspunkt sei die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG zu sehen - seine Grenzen, wo andere Belange von schutzwürdigem Gewicht betroffen seien. Soweit die betroffenen Informationen - wie im vorliegenden Fall - Bezug zu einem laufenden Ermittlungsverfahren hätten, seien nicht nur private Belange, sondern auch das öffentliche Interesse an einem richtigen Verfahrensausgang betroffen. Nachdem der Anspruch nicht auf § 4 LPresseG gestützt werde, sei lediglich hilfsweise anzumerken, daß eine Auskunft auch nach dieser Vorschrift nicht erteilt werden könne. Ein Anspruch auf Akteneinsicht ergebe sich auch nicht aus Art. 5 Abs. 1 GG.

Auf diesen, ihm am 29. Mai 1995 zugestellten Widerspruchsbescheid hat der Kläger am 23. Juni 1995 verwaltungsgerichtliche Klage erhoben. Er weist auf die Bedeutung des neugeschaffenen Informationsanspruchs hin und verteidigt seine Auslegung des einschränkenden Nebensatzes zu § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG. Das von der Gegenseite vorgebrachte Wortlautargument sei unergiebig, zumal ein so erheblicher Anspruchsausschluß klarer hätte angeordnet werden müssen. Die Entstehungsgeschichte spreche vielmehr für das Gegenteil. In der Begründung zum Regierungsentwurf sei - ohne Differenzierung zwischen strafrechtlichem

Ermittlungsverfahren und Gerichtsverfahren einerseits und Verwaltungsverfahren andererseits - ausgeführt: "Kennzeichnend für die Ausschlußgründe des § 7 Abs. 1 Ziff. 2 ist, daß sie während der Dauer der genannten Verfahren jeden Zugang zu Daten ausschließen, die der Behörde erst mit oder nach Beginn der Verfahrens zugehen. Der Zugang zu Daten, die bereits vorher vorhanden sind, wird nicht beschränkt" (BT-Drucks. 12/7138, S. 13). Es treffe auch nicht zu, daß die Vorschrift funktionslos und inhaltsleer werde, wenn sie sich im Fall eines laufenden Strafverfahrens nur auf solche Unterlagen beziehe, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugingen. Abgesehen davon, daß die Auffassung des Klägers keinen Wertungswiderspruch zur Folge habe, spreche gegen die Gegenauffassung auch, daß ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren bereits aus einem vergleichsweise geringfügigen und möglicherweise auch manipulierbaren Anlaß eingeleitet werden könne. Die Schwelle für einen Anspruchsausschluß liege damit so niedrig, daß aus einem Ausnahmefall letztlich der gesetzlich (und gemeinschaftsrechtlich) gerade nicht gewollte Regelfall werde. Auch der Schutz der Beschuldigten im Strafverfahren und dessen Funktionsfähigkeit seien nicht geeignet, die Auffassung der Gegenseite zu tragen. Denn weder gehe es nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG um eine Abwägung oder einen verhältnismäßigen Ausgleich mit diesen Belangen, noch erforderten diese es zwingend, die genannte Vorschrift im Sinne einer temporären Vollsperre während des laufenden Ermittlungsverfahrens auszulegen. Im übrigen stehe auch die Vorschrift des § 8 Abs. 1 UIG über den Schutz personenbezogener Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen dem Anspruch nicht entgegen. Soweit in den Unterlagen personenbezogene Daten überhaupt enthalten seien, würden schutzwürdige Belange durch eine Veröffentlichung wegen des Sozialbezugs umweltrelevanter Sachverhalte nicht beeinträchtigt. Insbesondere im Zusammenhang mit rechtswidriger umweltverschmutzender Tätigkeit sei der Schutz personenbezogener Daten dem Informationsanspruch der Öffentlichkeit nachrangig. Auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse würden nicht beeinträchtigt, zumal es dem Kläger im wesentlichen um die Erlaubnisse zur Einleitung von Abwässern einschließlich der Anforderungen an ihre Zusammensetzung und den Schadstoffgehalt sowie um Umweltinformationen über die tatsächlichen Einleitungen sowie über abgeschlossene Maßnahmen des Verwaltungszwangs, Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren gehe, jedoch keine Einsicht in die einzelnen Verfahrensunterlagen der Beigeladenen oder in Bestandteile der Akten des Genehmigungsverfahrens begehrt werde. Soweit die Beigeladene eine Gefährdung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aus der Kenntnis von Einleitungen und der verschiedenen Schadstoffrachten herleiten wolle, argumentiere sie zu pauschal. Daß die Kenntnis bestimmter Emissionen Rückschlüsse auf ein bestimmtes Verfah-

rens-Knowhow erlaube, sei nicht hinreichend belegt. Im übrigen gelte der Schutz des Betriebsgeheimnisses nur für umweltrechtskonforme Emissionen.

Der Kläger beantragt,

> den Bescheid des Regierungspräsidiums ..., vom 31. Januar 1995 und dessen Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 1995 aufzuheben
>
> und den Beklagten - Regierungspräsidium ... - zu verpflichten, ihm freien Zugang zu den Umweltinformationen über die Betriebsstätte der Beigeladenen in ... zu gewähren, die beim Regierungspräsidium aus den Jahren 1980 bis 1993 vorhanden sind, und zwar
>
> a) die Erlaubnisse zur Einleitung von Abwasser in Gewässer einschließlich der Anforderungen an deren Zusammensetzung und den Schadstoffgehalt, insbesondere zu HCB, sowie
>
> b) die Informationen über die tatsächlichen Einleitungen und über Unfälle, Störfälle und ähnliche Vorgänge, in denen Schadstoffe in Gewässer gelangt sind, und über Maßnahmen des Verwaltungszwangs und abgeschlossene Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren wegen Abwassereinleitungen;
>
> bzw. hilfsweise, den Beklagten - Regierungspräsidium ... - zu verpflichten, über den Antrag des Klägers auf freien Zugang zu diesen Informationen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden.

Der Beklagte beantragt,

> die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wird ergänzend im wesentlichen ausgeführt, die Einschränkung am Ende von § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG trage den unterschiedlichen Schutzzwecken Rechnung, die beim Schutz eines Gerichtsverfahrens und eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens einerseits sowie eines Verwaltungsverfahrens andererseits zu beachten seien. Beim verwaltungsbehördlichen Verfahren sei es im wesentlichen um den Beschleunigungsgesichtspunkt gegangen. Der Anspruchsausschluß habe deshalb auf die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugegangenen Daten eingeschränkt werden können. Übertrage man diese Einschränkung auch auf strafrechtliche Ermittlungsverfahren, so werde der vom Gesetzgeber gewollte Schutz dieser Verfahren, der auch in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 UIG zum Ausdruck komme, auf dem Umweg über die Verwaltungsbehörde unterlaufen.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls,

> die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wird im wesentlichen ausgeführt, der Anspruch auf Umweltinformationen sei nicht schrankenlos gewährleistet und finde seine Grenze im vorliegenden Fall in den Bestimmungen der §§ 7 und 8 UIG. Entscheidend für die Reichweite des Ausschlußtatbestandes in § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG sei dessen Zielsetzung, die Rechtspflege und den Gesetzesvollzug zu schützen. Das strafrechtliche Ermittlungsverfahren sei zum Schutz der Individualsphäre des Betroffenen und zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens bewußt nicht öffentlich ausgestaltet worden. Der Schutzzweck der hierzu getroffenen Bestimmungen würde aber umgangen, wenn ein interessierter Dritter auf dem Umweg über den Umweltinformationsanspruch gegen die Behörde Kenntnis über Gegenstand und Betroffene eines Ermittlungsverfahrens erlangen könnte. Diese Gefahr bestehe gerade im verwaltungsakzessorischen Umweltstrafrecht. Zu berücksichtigen sei auch, daß es die europäische Umweltinformationsrichtlinie ohne Einschränkung zulasse, Daten zu sperren, wenn diese bei Gericht anhängige Verfahren oder Vorverfahren berührten. Auch eine verfassungskonforme Auslegung gebiete die vertretene (weite) Auslegung des Ausschlußtatbestandes. Zumindest teilweise sei der Anspruch auch nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG zum Schutz personenbezogener Daten ausgeschlossen. Jedenfalls gegenüber den personenbezogenen Daten über Mitarbeiter der Beigeladenen, die deren betriebliches Verhalten, ihre Aufgabenbereiche und ggf. Fehler und Versäumnisse beträfen, müsse das Informationsinteresse der Allgemeinheit nach der erforderlichen Einzelabwägung zurücktreten. Dies gelte um so mehr, soweit gegen die betroffenen Personen ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren anhängig sei. Zum Gesichtspunkt entgegenstehender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wird ausgeführt, die zum Gegenstand des Antrags gemachten Erlaubnisse zur Einleitung von Abwasser enthielten emissionsbegrenzende Auflagen sowie Daten über Auslastung und Nachrüstungsbedarf der Anlage, die mittelbar Rückschlüsse auf Produktionsmethoden und Verfahrensabläufe und auf die wirtschaftliche Stellung der Beigeladenen am Markt zuließen. Entsprechendes gelte für die Emissionsdaten, deren Bekanntgabe der Kläger begehre. Namentlich wird geltend gemacht, die Beigeladene habe ein spezielles Verfahren zur Herstellung von Organo-Silanen entwickelt. Die HCB-Einleitung, die Gegenstand des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens sei, sei bei der Demontage und Reinigung eines stillgelegten Anlagenteils entstanden. Wenn alle Daten Dritten zugänglich gemacht würden, wäre ein wesentlicher Teil des Innovationspotentials der Beigeladenen preisgegeben. Schließlich sei ein Teil der vom Auskunftsbegehren betroffenen Unterlagen dem Regierungspräsidium ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt worden, so daß, soweit sie nicht zum Mindestinhalt eines Antrages zählten, der Ausschlußgrund des § 7 Abs. 4 UIG eingreife. Wenn das Gericht trotz alledem

einen Informationsanspruch des Klägers bejahen sollte, wäre jedenfalls die Gewährung von Akteneinsicht wegen der mit den Umweltdaten verbundenen, nach § 8 Abs. 1 UIG geheimzuhaltenden Daten ermessensfehlerhaft.

Dem Verwaltungsakt liegen die das Einsichtsgesuch betreffenden Verfahrensakten des Regierungspräsidiums vor (ein Heft). Auf diese Akten und auf die Gerichtsakten wir wegen der weiteren Einzelheiten verwiesen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist als Verpflichtungsklage gem. §§ 40, 42, 68 ff. VwGO zulässig, aber nur teilweise begründet. Der den Antrag des Klägers auf Zugang zu Umweltinformationen ablehnende Bescheid des Regierungspräsidiums vom 31. Januar 1995 und dessen Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 1995 sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO), weil der Ausschlußtatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG, auf den die Ablehnung maßgeblich gestützt wurde, entgegen der Ansicht des Beklagten bei einem laufenden strafrechtlichen Ermittlungsverfahren keine Sperrwirkung für diejenigen Daten begründet, die - wie die vom Kläger begehrten Informationen - der Behörde unabhängig von diesem Verfahren zugegangen sind. Das Verwaltungsgericht kann den Beklagten gleichwohl nicht zur Gewährung der vom Kläger beantragten Akteneinsicht verpflichten, da die Sache hierfür nicht spruchreif ist (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die erforderliche weitere Aufklärung des Sachverhalts obliegt nicht dem Gericht, sondern der Behörde. Die Klage ist deshalb nur mit dem vom Kläger im Hilfsantrag verfolgten Neubescheidungsbegehren erfolgreich (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Rechtsgrundlage für den geltend gemachten Anspruch auf Zugang zu den beim Regierungspräsidium vorliegenden Umweltinformationen ist § 4 Abs. 1 Satz 1 UIG. Danach hat jeder Anspruch auf freien Zugang zu den Informationen über die Umwelt, die bei einer Behörde vorhanden sind. Da der Kreis der Anspruchsberechtigten nicht auf natürliche Personen beschränkt ist, kann auch der Kläger als juristische Person des Privatrechts den Anspruch geltend machen (vgl. Turiaux, UIG, Komm. 1995, § 4 Rn. 4; Begründung zum Gesetzesentwurf, BT-Drucks. 12/7138, S. 12; Art. 3 Abs. 1 Richtlinie 90/313/EWG des Rates v. 7.6.1990 - UIR - ABl. EG L 158/56).

Die Informationen, auf die sich der Antrag des Klägers bezieht, sind vom Anspruchsinhalt des § 4 Abs. 1 UIG umfaßt. Der dort geregelte Anspruch richtet sich nach der Legaldefinition der Umweltinformationen in § 3 Abs. 2 UIG auf alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegenden Daten über den Zustand v.a der Gewässer, der Luft und des Bodens (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 UIG), über Tätigkeiten oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 UIG) und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG). Die Erlaubnisse, auf die sich der Antrag bezieht, sind - ebenso wie die Informationen über Maßnahmen des Verwaltungszwangs - als Maßnahmen nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 bzw. 3 UIG zu qualifizieren. Bei den begehrten Informationen über Einleitungen, Unfälle oder Störfälle handelt es sich um Daten i.S.v. § 3 Abs. 2 Nr. 1 UIG. Daß sich das Informationsbegehren auf die Vergangenheit richtet, steht dem Anspruch nicht entgegen, da Angaben über die Vergangenheit zur Beurteilung des gegenwärtigen Umweltzustandes erforderlich sein können und aus Fehlern der Vergangenheit auch Folgerungen für künftige Umweltschutzmaßnahmen gezogen werden können. Daher unterfallen auch solche Daten dem Geltungsbereich des § 3 Abs. 2 UIG (vgl. Turiaux, a.a.O., §§ 2, 3, Rn. 62).

Auch die vom Kläger beanspruchten Informationen über abgeschlossene Strafverfahren und Ordnungswidrigkeitenverfahren sind vom Inhalt des Umweltinformationsanspruchs umfaßt. Zwar ist zu berücksichtigen, daß mit den in § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG genannten Tätigkeiten und Maßnahmen zum Umweltschutz nach der Begründung zum Gesetzentwurf (vgl. BT-Drucks. 12/7138, S. 12) nicht jede entfernte Tätigkeit oder Maßnahme, die mittelbar dem Schutz der Umwelt dient, wie beispielsweise Personalaufstockungen bei der Umweltverwaltung, erfaßt werden sollte. Die Tätigkeit müsse vielmehr eine direkte Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben. Eine solche Zielrichtung dürfte den in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren verhängten Sanktionen - anders als den von der Behörde angewendeten Maßnahmen des Verwaltungszwanges - nicht beizumessen sein. Mit ihnen sollen Umweltbelange vielmehr nur mittelbar gefördert werden, indem general- oder spezialpräventiv auf die Einhaltung einschlägiger Vorschriften hingewirkt werden soll. Ungeachtet dessen sind die vom Kläger erstrebten Informationen über abgeschlossene Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren aber deshalb vom Inhalt des Umweltinformationsanspruchs umfaßt, weil davon auszugehen ist, daß in diesen Verfahren Sachverhalte ermittelt und (in den ergangenen Entscheidungen) festgestellt worden sind, die unmittelbar ein umweltschädigendes Verhalten (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 UIG) betreffen. Entgegen der europarechtlich eingeräumten Möglichkeit, Infor-

mationen geheimzuhalten, die früher Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens waren (vgl. Art. 3 Abs. 2, 3. Spiegelstr. UIR, a.a.O.), hat der deutsche Gesetzgeber auch bewußt davon abgesehen, einen entsprechenden Ausschlußtatbestand zu normieren (hierzu Turiaux, aaO., § 7 Rn. 12 m.w.N.).

Der somit nach Maßgabe der §§ 4 Abs. 1 und 3 Abs. 2 UIG grundsätzlich begründete Information sanspruch ist nicht nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG ausgeschlossen. Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch nicht "während der Dauer eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sowie eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen". Diese Vorschrift ist nach ihrem Wortlaut insoweit unklar, als der einschränkende Zusatz "hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen" sprachlich sowohl auf alle drei genannten Verfahren als auch allein auf die Variante eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens bezogen werden kann. Richtigerweise ist die Vorschrift jedoch im erstgenannten Sinne auszulegen, so daß der Ausschlußtatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG generell solche Daten unberührt läßt, die bereits vor der Einleitung eines der genannten Verfahren bei der Behörde vorhanden waren (so auch Röger, UIG, Komm. 1995 § 7 Rn. 22 f. u. 26; Kramer, UIG, Komm. 1994 § 7 Anm. 7; Erbguth/Stollmann, UPR 1994, S. 81, 85).

Diese Auslegung ist unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte der Norm geboten, da - wie der Kläger mit Recht hervorhebt - in der Begründung des Gesetzesentwurfs (vgl. BT-Drucks. 12/7138, S. 13) ausgeführt ist, es sei für die Ausschlußgründe des § 7 Abs. 1 Ziff. 2 UIG kennzeichnend, daß sie während der Dauer der genannten Verfahren jeden Zugang zu Daten ausschließen, die der Behörde erst mit oder nach Beginn der Verfahrens zugehen. Der Zugang zu Daten, die bereits vorher vorhanden seien, werde nicht beschränkt. Hieraus ergibt sich eindeutig, daß der Anspruchsausschluß nicht allein während eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens, sondern ebenso während eines gerichtlichen oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens nur auf die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugegangenen Informationen beschränkt werden sollte.

Auch der Wortlaut der Vorschrift deutet nicht in eine andere Richtung. Wie ausgeführt, kann der einschränkende Zusatz sprachlich auch auf den Fall eines laufenden gerichtlichen Verfahrens oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens bezogen werden. Daß sich der einschränkende Zusatz nur auf Daten bezieht, die einer *Behörde* zugegangen sind, besagt nichts, da der Anspruch sich gem. §§ 2 Nr. 1 und 3 Abs. 1 Satz 1 UIG von vornherein nur

gegen Behörden richtet. Auch die Verwendung der Konjunktion "sowie" vermag die vom Beklagten und von der Beigeladenen vertretenene Auslegung nicht zu stützen. Im vorliegenden Kontext wäre die Alternative eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens sprachlich nur dann hinreichend von den vorangegangenen Verfahren abgetrennt worden, wenn nach dem "sowie" nochmals ein "während" gesetzt worden wäre (ähnlich gibt Scherzberg, DVBl. 1994, S. 733, 738 die Vorschrift wieder; - zusätzlich hätte der letzte Halbsatz wohl auch durch ein Komma abgetrennt sein müssen). Bei der gewählten Formulierung stehen jedoch die drei Varianten des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG sprachlich gleichwertig nebeneinander. Damit legt es der Wortlaut sogar näher, den einschränkenden Zusatz auf sämtliche Ausschlußgründe zu beziehen.

Der nach den Gesetzesmaterialien gebotenen Auslegung kann auch nicht entgegengehalten werden, daß der beabsichtigte Schutz gerichtlicher Verfahren oder strafrechtlicher Ermittlungsverfahren, der auch in der Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 3 UIG zum Ausdruck kommt, unterlaufen würde. Zum einen ist eine Umgehung des § 3 Abs. 1 Nr. 3 UIG nicht zu befürchten, da sich der Informationsanspruch aufgrund des einschränkenden Halbsatzes in § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG nur auf Daten bezieht, die bei der Behörde unabhängig von dem gerichtlichen Verfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren zugegangen sind. Der Anspruch erfaßt damit keine gerichts- oder staatsanwaltsspezifischen Daten, wie etwa Vernehmungsprotokolle oder andere in diesen Verfahren erhobene Beweise. Zum anderen läßt sich allein aus dem Verweis auf den Schutzzweck der Ausschlußnorm, gerichtliche Verfahren und staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren vom Druck einer vorzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung freizuhalten, auch nicht folgern, wie weit dieser Schutz nach dem Willen des Gesetzgebers gegenständlich reichen soll. Insoweit ist vielmehr die in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommende Entscheidung für einen nur eingeschränkten Anspruchsausschluß zu respektieren. Diese Entscheidung des Gesetzgebers bedeutet, daß den Beteiligten eines gerichtlichen Verfahren oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens eine Veröffentlichung derjenigen Umweltinformationen zugemutet wird, die der Behörde unabhängig von dem Verfahren vorliegen. Soweit die Kammer demgegenüber im Urteil vom 11. Mai 1994 - 9 K 961/93 - für die mit § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG fast wortgleiche Regelung der Ziff. 5.1 Abs. 2 des Erlasses des Umweltministeriums Baden-Württemberg vom 4. Februar 1993 - 23-8800.10 - über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt im wesentlichen aufgrund teleologischer Erwägungen eine andere Auslegung vertreten hatte (vgl. S. 11 f. des Urteilsabdrucks), kann hieran in Hinblick auf die Gesetzesmaterialien des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG für diese Vorschrift nicht festgehalten werden.

Der nach den Gesetzesmaterialien gebotenen extensiven Auslegung des einschränkenden Zusatzes in § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG steht auch nicht entgegen, daß dem Ausschlußtatbestand dann für die Alternativen eines laufenden gerichtlichen Verfahrens und eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens nur noch ein schmaler Anwendungsbereich verbleibt. Wie der Kläger zu Recht ausführt, hat der Ausschlußtatbestand bei dieser Auslegung jedenfalls noch die Funktion, die in den genannten Verfahren - möglicherweise aufgrund strafprozessualer Eingriffsbefugnisse - erhobenen Informationen während des laufenden Verfahrens vor einem Zugriff durch die Öffentlichkeit zu bewahren.

Eine derartige Einschränkung des Ausschlußtatbestandes stellt auch keinen Verstoß gegen die Vorgaben der durch das Umweltinformationsgesetz umgesetzten europäischen Umweltinformationsrichtlinie (aaO.) dar. Nach Art. 3 Abs. 2, 3. Spiegelstrich UIR können die Mitgliedsstaaten vorsehen, daß ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt wird, wenn er u.a. Sachen berührt, die bei Gericht anhängig oder Gegenstand von Ermittlungsverfahren sind oder waren. Danach hätte der deutsche Gesetzgeber zwar alle Informationen sperren können, die ein laufendes oder abgeschlossenes gerichtliches Verfahren oder Ermittlungsverfahren betreffen. Hieraus folgt jedoch nicht, daß der Gesetzgeber die Ermächtigung auch voll ausschöpfen wollte (vgl. auch die Entscheidung des Gesetzgebers, Daten aus abgeschlossenen Gerichtsverfahren entgegen der Ermächtigung nicht vom Anspruch auszunehmen, Nachweise hierzu bei Turiaux, aaO., § 7 Rn. 12).

Die Art und Weise, wie der Gesetzgeber das in § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG angelegte Spannungsfeld zwischen Funktionsfähigkeit der Justiz und den Belangen der Verfahrensbeteiligten auf der einen Seite und dem öffentlichen Interesse an möglichst weitgehender Transparenz vorhandener Umweltinformationen andererseits aufgelöst hat, begegnet auch keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Insoweit ist zu berücksichtigen, daß die im Ermittlungsverfahren oder im gerichtlichen Verfahren selbst erhobenen Informationen, wie dargelegt, gesperrt sind. Außerdem darf nicht übersehen werden, daß der Anspruch des § 4 Abs. 1 UIG nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 UIG ausgeschlossen ist, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt würden.

Sind nach alledem die maßgeblich auf den Ausschlußtatbestand des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG gestützten Bescheide des Regierungspräsidiums aufzuheben, so ist der vom Kläger im

Hauptantrag verfolgte Verpflichtungsanspruch gleichwohl nicht begründet. Die Sache ist hierfür nicht i.S.v. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO spruchreif. Eine abschließende Entscheidung über das Vorliegen von Ausschlußgründen nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 UIG ist nach dem bisherigen Sach- und Streitstand noch nicht möglich. Entsprechendes gilt für Ausschlußgründe, die dem neben dem Umweltinformationsanspruch bestehenden Auskunftsanspruch nach dem Landespressegesetz entgegenstehen können. Aus dem Gesichtspunkt der funktionsgerechten Aufgabenverteilung zwischen Gericht und Verwaltung und in Hinblick auf den noch bestehenden erheblichen Aufklärungsbedarf ist das Gericht auch nicht verpflichtet, die Spruchreife selbst herbeizuführen. Dies gilt um so mehr, als es nach § 4 Abs. 1 Satz 2 UIG im Ermessen der Behörde steht, über die Art der Informationsgewährung zu entscheiden.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG besteht der Informationsanspruch des § 4 Abs. 1 UIG nicht, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt würden. Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG dürfen außerdem Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht unbefugt zugänglich gemacht werden. Ob und ggf. inwieweit diese Ausschlußtatbestände dem geltend gemachten Informationsanspruch entgegenstehen, kann ohne eine Sichtung der beim Regierungspräsidiums vorliegenden Unterlagen und ggf. weitere Ermittlungen nicht beurteilt werden. Das Regierungspräsidium hat die ablehnenden Bescheide allein auf § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG gestützt, ohne § 8 Abs. 1 UIG in die Prüfung mit einzubeziehen. Auch nach den hierzu vorgetragenen Ausführungen der Beigeladenen läßt sich nicht hinreichend beurteilen, inwieweit von dem Informationsbegehren auch personenbezogene Daten oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Jedenfalls ist nach den Darlegungen der Beigeladenen nicht erkennbar, daß der Anspruch deswegen gänzlich ausgeschlossen wäre.

Dasselbe gilt für die Frage, ob Ausschlußgründe nach § 4 Abs. 2 LPresseG vorliegen. Diese Ausschlußgründe können zwar dem Anspruch aus § 4 Abs. 1 UIG nicht entgegengehalten werden, da § 4 Abs. 1 UIG für Umweltinformationen eine weitergehende - für jedermann geltende - Anspruchsgrundlage enthält und unter dem Vorbehalt spezieller Ausschlußtatbestände steht. Die Ausschlußgründe des § 4 Abs. 2 LPresseG sind jedoch für einen mit dem Umweltinformationsanspruch konkurrierenden presserechtlichen Auskunftsanspruch nach § 4 Abs. 1 LPresseG erheblich. Dies gilt unabhängig davon, ob der Kläger einen solchen Anspruch ausdrücklich geltend macht oder nicht. Denn das Gericht hat über den Streitgegenstand unabhängig von der rechtlichen Würdigung durch die Beteiligten zu entscheiden, so daß der Klage im Rahmen des Streitgegenstandes auch aus vom Kläger nicht geltend ge-

machten Gründen stattgegeben werden kann (vgl. Kopp, VwGO, Komm., 10. Aufl. 1994, § 88 Rn. 3 ff.). Im vorliegenden Fall ist deshalb zu berücksichtigen, daß neben dem geltend gemachten Umweltinformationsanspruch ein konkurrierender Anspruch nach § 4 Abs. 1 LPresseG bestehen kann. Da die Anspruchsvoraussetzungen des § 4 Abs. 1 LPresseG für einen presserechtlichen Auskunftsanspruch des Klägers zu bejahen sind, kommt es auf das Vorliegen von Ausschlußgründen nach § 4 Abs. 2 LPresseG an. Auch insoweit ist eine abschließende Entscheidung derzeit nicht möglich. Nach § 4 Abs. 2 LPresseG können Auskünfte verweigert werden, wenn hierdurch die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte (Nr. 1), soweit Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen (Nr. 2), ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde (Nr. 3) oder ihr Umfang das zumutbare Maß überschreitet (Nr. 4). Soweit das Regierungspräsidium in seinen Hilfsüberlegungen zu den Ausschlußgründen des § 4 Abs. 2 LPresseG ausgeführt hat, durch die Veröffentlichung der Umweltinformationen könne Druck auf die Beschuldigten und die beteiligten Justizorgane entstehen, genügt dies jedenfalls nicht, um einen gänzlichen Anspruchsausschluß nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 LPresseG zu begründen. Unter Beachtung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Pressefreiheit ist der Ausschlußtatbestand des § 4 Abs. 2 LPresseG vielmehr restriktiv in dem Sinne zu interpretieren, daß nicht allein der Umstand eines laufenden Verfahrens genügt, sondern ein Auskunftsverweigerungsrecht erst bei einer konkreten Gefährdung anzuerkennen ist, die etwa in einer Gefährdung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen oder in der Gefahr der Beeinflussung von Zeugen oder Laienrichtern bestehen kann (vgl. Löffler, Presserecht, Bd. 1, 3. Aufl. 1983, § 4 LPresseG, Rn. 96). Eine derartige konkrete Gefährdung des laufenden strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ist vom Beklagten bisher weder substantiiert dargelegt worden noch sonst ersichtlich. Im übrigen wäre zu prüfen, ob einer solchen Gefährdung nicht durch eine eingeschränkte Auskunftserteilung begegnet werden könnte. Ebensowenig kann das Auskunftsersuchen unter dem Gesichtspunkt des § 4 Abs. 2 Nr. 3 LPresseG mit der pauschalen Erwägung abgelehnt werden, die Beschuldigten sollten über das Ermittlungsverfahren nicht noch zusätzlichen Belastungen ausgesetzt werden. Auch in derartigen Fällen dürfte es vielmehr einer differenzierten Interessenabwägung bedürfen, in die auch eingestellt wird, daß ein schutzwürdiges privates Interesse an der Geheimhaltung personenbezogener Daten um so weniger anzuerkennen sein dürfte, je größer der Sozialbezug der betroffenen Daten ist. Im übrigen ist auch insoweit zu prüfen, ob den schutzwürdigen privaten Belangen nicht durch eine eingeschränkte Auskunftserteilung Rechnung getragen werden kann.

Auch die grundrechtlichen Gewährleistungen der Pressefreiheit und des Rechts, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. und Satz 2 1. Alt. GG) ergeben keinen weitergehenden Anspruch des Klägers, da diese Gewährleistungen unter dem Vorbehalt der allgemeinen Gesetze stehen. Hierzu sind die Ausschlußtatbestände der §§ 8 Abs. 1 UIG und 4 Abs. 2 LPresseG zu rechnen.

Das Verwaltungsgericht ist im vorliegenden Fall nicht verpflichtet, die Sache spruchreif zu machen. Allerdings ist das Gericht grundsätzlich nach § 86 Abs. 1 VwGO verpflichtet, im Rahmen des Klagebegehrens und des dadurch bestimmten Streitgegenstandes alle für die Entscheidung über das Klagebegehren maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen des geltend gemachten Anspruchs in eigener Verantwortung festzustellen und die Streitsache in diesem Sinne in vollem Umfang spruchreif zu machen. Dieser Grundsatz ist jedoch im Interesse einer sinnvollen und funktionsgerechten Abgrenzung der Aufgaben der Verwaltung als Exekutive von der Aufgabe der Verwaltungsgerichte, die grundsätzlich in einer nachträglichen Kontrolle des Verwaltungshandelns unter Ausschluß originärer Verwaltungstätigkeit besteht, sachgerecht einzuschränken. Die Verwaltungsgerichte müssen und sollen grundsätzlich nicht die Aufgaben übernehmen, für deren Wahrnehmung analog § 113 Abs. 2 Satz 2 f. und Abs. 3 VwGO die Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Befugnisse besser ausgerüstet sind, und die die Gerichte nicht nur unnötig belasten würden, sondern mit deren Wahrnehmung sie der für den Vollzug des Gesetzes primär zuständigen Behörde in unangemessener Weise vorgreifen würden (vgl. Kopp, aaO., § 113 Rn. 83; dem folgend VG München, Urt.v. 26.9.1995, NVwZ 1996, S. 410). Danach erscheint es sachgerecht, die erforderliche weitere Aufklärung des Sachverhaltes in Bezug auf die Ausschlußgründe des § 8 Abs. 1 UIG und ggf. des § 4 Abs. 2 LPresseG nicht im gerichtlichen Verfahren durchzuführen, sondern sie - im Rahmen einer Verpflichtung zur Neubescheidung - dem für die Entscheidung über das Informationsersuchen primär zuständigen Regierungspräsidium anheimzustellen. Hierfür spricht vor allem, daß sich das Regierungspräsidium noch nicht erstmals mit der Frage eines möglichen Anspruchsausschlusses gem. § 8 Abs. 1 UIG befaßt hat und daß hierfür eine möglicherweise umfangreiche Überprüfung der beim Regierungspräsidium vorliegenden Unterlagen erforderlich wäre. Außerdem ist fraglich, ob der Beklagte einer Beiziehung der beim Regierungspräsidium vorhandenen Unterlagen wegen des hiermit verbundenen Einsichtsrechts des Klägers nach § 100 Abs. 1 VwGO überhaupt zustimmen würde (zu den sich aus § 100 Abs. 1 VwGO ergebenden Problemen vgl. etwa Kollmer, NVwZ 1995, S. 858, 863; Theuer, NVwZ 1996, S. 326, 331).

Unabhängig von diesen Erwägungen fehlt der Sache auch deshalb die Spruchreife, weil das Regierungspräsidium das Informationsbegehren des Klägers bisher lediglich aufgrund der Ausschlußnorm des § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG abgelehnt hat und deshalb nicht veranlaßt war, eine Ermessensentscheidung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 UIG zu treffen. Nach dieser Vorschrift kann die Behörde zur Erfüllung des Umweltinformationsanspruchs Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationsträger in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Daß das der Behörde hierdurch eingeräumte Ermessen über die Art der Informationsgewährung im vorliegenden Falle etwa in Hinsicht auf einen Anspruch auf Akteneinsicht reduziert wäre, ist nach dem derzeitigen Erkenntnisstand keineswegs ersichtlich.

Die Klage ist deshalb nur mit dem Hilfsantrag auf Verpflichtung des Beklagten zur Neubescheidung des vom Kläger gestellten Antrags begründet.

Die Kostenentscheidung beruht auf den Vorschriften der §§ 155 Abs. 1, 159 Satz 1 und 2 VwGO und - hinsichtlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen - auf § 162 Abs. 3 VwGO. Besonderer Anlaß, das Urteil wegen der Kosten für vorläufig vollstreckbar zu erklären (vgl. § 167 Abs. 2 VwGO), besteht nicht.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zu. Die Berufung ist beim Verwaltungsgericht Freiburg, Dreisamstraße 9a, 79098 Freiburg, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Die Berufungsfrist ist auch gewahrt, wenn die Berufung innerhalb der Frist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim, eingeht.

Die Berufungsschrift muß das angefochtene Urteil bezeichnen und einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden.

gez. Hüttebräucker gez. Doetsch gez. Kohl

387

Beschluß

Der Streitwert wird auf

8.000,-- DM

festgesetzt.

Gründe:

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 25 Abs. 2, 13 Abs. 1 Satz 2 GKG.

gez. Hüttebräucker gez. Doetsch gez. Kohl

Ausgefertigt:
Die Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Gerichtsangestellte