SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO LA PERGOLA

vom 15. Januar 1998 *

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Fall wird der Gerichtshof erstmals um Auslegung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt [1] ersucht. Insbesondere soll der Gerichtshof klären, in welchem Umfang die Richtlinie den Behörden Ausnahmen von ihrer Informationspflicht in bezug auf Fragen gewährt, die Gegenstand eines „Vorverfahrens" sind.

II — Sachverhalt

2. Am 1. Januar 1993 stellte der Kläger bei der Stadt Pinneberg den Antrag, ihm eine Kopie der Stellungnahme zuzusenden, die die Landschaftspflegebehörde im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Bau der sogenannten „Westumgehung" abgegeben habe. Den gleichen Antrag stellte der Kläger am 18. März 1993 beim Beklagten. Der Kläger stützte beide Anträge unmittelbar auf die Richtlinie 90/313/EWG. Das deutsche Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG, das Umweltinformationsgesetz, wurde am 8. Juli 1994 erlassen und trat am 16. Juli 1994, also nach der Erhebung der Klage, die dem vorliegenden Verfahren zugrunde liegt, in Kraft.

3. Der Beklagte lehnte den Antrag des Klägers mit Bescheid vom 17. März 1993 mit der Begründung ab, die Stellungnahme sei keine Information über die Umwelt im Sinne der Richtlinie, da sie lediglich Informationen bewerte, die dem Kläger im übrigen bereits zugänglich seien. Jedenfalls sei der Ausschlußtatbestand des Artikels 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie erfüllt, da es sich um ein Vorverfahren handele. Der Kläger trat in seinem Widerspruch gegen diesen Bescheid beiden Ansichten des Beklagten entgegen. Dieser wies den Widerspruch mit Bescheid vom 3. September 1993 zurück; der Kläger erhob gegen diesen Bescheid am 4. Oktober 1993 Klage.

4. Der Kläger stützt seine Ansicht erstens darauf, daß die Stellungnahme der Verwal-

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 158, S. 56.

tung eine verwaltungstechnische Maßnahme sei, die unter den Begriff der Informationen über die Umwelt falle, und daß auf alle Fälle die Bewertung der der Verwaltung vorliegenden Angaben durch diese deren Charakter als „Informationen über die Umwelt" nicht ändere. Die Berufung auf Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie gehe im vorliegenden Fall fehl. Planfeststellungsverfahren seien keine Vorverfahren im Sinne der Richtlinie.

5. Der Vertreter des öffentlichen Interesses beim Verwaltungsgericht schloß sich der Argumentation des Klägers insoweit an, als er ausführte, daß die im erstinstanzlichen Verfahren streitige Stellungnahme der Verwaltung als verwaltungstechnische Maßnahme zum Umweltschutz im Sinne der Richtlinie anzusehen sei. Als verwaltungstechnische Maßnahme sei jegliches Verwaltungshandeln zu verstehen. Zum Schutz der Umwelt sei diese Maßnahme deshalb ergangen, weil die für Landschaftspflege zuständige beklagte Behörde im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens auch Belange des Umweltschutzes wahrnehme.

6. Das Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein wies die Klage mit Urteil vom 30. Juni 1995 gestützt auf die zur maßgeblichen Zeit geltenden Bestimmungen der deutschen Regelung über Umweltinformation ab. Das Verwaltungsgericht begründete die Klageabweisung insbesondere mit der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden gemäß § 7 Absatz 1 Nummer 1 dritte Alternative des Umweltinformationsgesetzes. Der Kläger legte gegen das erstinstanzliche Urteil am 27. Oktober 1995 Berufung beim Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht ein. Mit ihr rügt er einen Verstoß gegen das Umweltinformationsgesetz, da keine Beratung von Behörden vorliege; vorsorglich macht er geltend, daß eine solche Maßnahme nicht dem besonderen Schutz des § 7 Absatz 1 Nummer 1 des Umweltinformationsgesetzes unterliege. Der Beklagte macht demgegenüber geltend, daß der vorliegende Fall vom Umweltinformationsgesetz erfaßt werde. Der Vertreter des öffentlichen Interesses beim Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht schließt sich der Argumentation des Klägers im wesentlichen an. Nach seiner Ansicht führt die Auslegung allein der Bestimmungen des Umweltinformationsgesetzes allerdings dazu, daß der Antrag des Klägers abgelehnt werden müsse, da es um Beratungen von Behörden gehe, die somit von der Informationspflicht ausgeschlossen seien. Diese Regelung stehe jedoch im Widerspruch zur Richtlinie, da die fragliche Maßnahme der Verwaltung nicht als „Vorverfahren" im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie anzusehen sei. Der Vertreter des öffentlichen Interesses gelangt im Ergebnis zu der Ansicht, daß die Richtlinie aus diesem Grund nicht ordnungsgemäß in das deutsche Recht umgesetzt worden sei.

7. Um Zweifel an der richtigen Auslegung der Bestimmung der in Rede stehenden

Richtlinie zu beseitigen, haben sowohl der Kläger als auch der Vertreter des öffentlichen Interesses beim Oberverwaltungsgericht ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof über die streitigen Punkte angeregt.

Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, daß die Begründetheit der Klage im wesentlichen von der Natur der Stellungnahme der Landschaftspflegebehörde, deren Offenlegung beantragt sei, abhänge, nämlich davon, ob es sich dabei um eine Information über die Umwelt handele. Falls diese erste Frage bejaht werde, sei zu klären, ob ein Anspruch auf Zugang aufgrund der streitigen Ausnahmeregelung der Gemeinschaftsrichtlinie ausgeschlossen sei.

8. Aus diesen Gründen hat das nationale Gericht dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Stellungnahme einer unteren Landschaftspflegebehörde im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in einem Planfeststellungsverfahren eine verwaltungstechnische Maßnahme zum Umweltschutz im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt?

2. Ist ein verwaltungsbehördliches Verfahren im Sinne von § 7 Absatz 1 Nr. 2 UIG ein Vorverfahren im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der genannten Richtlinie?

III — Die anwendbaren Vorschriften des Gemeinschaftsrechts

9. Die Richtlinie 90/313 bestimmt:

„Artikel 1

Ziel dieser Richtlinie ist es, den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie gelten als

a) ‚Informationen über die Umwelt' alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form vorliegenden Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume sowie über

Tätigkeiten (einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen) oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, und über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz.

b) ‚Behörden' die Stellen der öffentlichen Verwaltung, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen und über diesbezügliche Informationen verfügen, mit Ausnahme der Stellen, die im Rahmen ihrer Rechtsprechungs- oder Gesetzgebungszuständigkeit tätig werden.

Artikel 3

(1) Vorbehaltlich der Absätze 2, 3 und 4 gewährleisten die Mitgliedstaaten, daß die Behörden verpflichtet werden, allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen.

Die Mitgliedstaaten legen die praktischen Regeln fest, nach denen derartige Informationen tatsächlich zugänglich gemacht werden.

(2) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, daß ein Antrag auf Zugang zu einer derartigen Information abgelehnt wird, wenn diese folgendes berührt:

...

— Sachen, die bei Gericht anhängig oder Gegenstand von Ermittlungsverfahren (einschließlich Disziplinarverfahren) sind oder waren oder die Gegenstand von Vorverfahren sind;

...

Informationen, die sich im Besitz der Behörden befinden, werden auszugsweise übermittelt, sofern es möglich ist, Informationen zu Fragen, die die oben aufgeführten Interessen berühren, auszusondern.

..."

IV — Rechtliche Würdigung

10. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts betrifft den Begriff „verwaltungstechnische Maßnahme". Der Begriff „Maßnahme" im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie umfaßt nach Ansicht des Klägers auch die Tätigkeiten der Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens und die Formulierung der zu diesem Zweck erforderlichen Maßnahmen durch die Behörde.

Hilfsweise, für den Fall, daß der Gerichtshof annehmen sollte, daß die streitige Stellungnahme der Behörde nicht unter den Begriff der Maßnahmen zum Umweltschutz falle, müsse diese dennoch als Tätigkeit im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie verstanden werden. Weiter hilfsweise, falls der Gerichtshof dem nicht folgen sollte, handelt es sich nach Meinung des Klägers unter Berücksichtigung des Zweckes der Stellungnahme der Behörde, auf die die Verwaltung dann die eigentliche Entscheidung stützen müsse, ganz allgemein um eine Information über die Umwelt.

11. Die entgegengesetzte Ansicht vertritt der Beklagte, der meint, daß der Begriff „verwaltungstechnische Maßnahme" gestützt auf die französische („mesure administrative") und die englische („administrative measure") Fassung der Richtlinie eine einzelfallbezogene, ziel- und zweckgerichtete Maßnahme der Verwaltung sei, die einen bestimmten Sachverhalt regele. Der Beklagte verweist zur Stützung seines Standpunkts auch auf eine gemeinsame Protokollerklärung des Rates und der Kommission im Protokoll [2] zur fraglichen Richtlinie, in der diese beiden Organe erklärt hätten, „daß die verwaltungstechnischen Maßnahmen im Sinne des Art. 2 a) Genehmigungen sowie Maßnahmen zur vorherigen oder nachträglichen Kontrolle umfassen, sofern die Durchführung dieser Maßnahmen dadurch nicht behindert wird".

Ferner sei die fragliche behördliche Stellungnahme nur eine Handlung zur Vorbereitung der eigentlichen Maßnahme, die dann von einer anderen Behörde erlassen werden müsse. Zudem stelle die streitige Stellungnahme nur eine rechtliche Bewertung von Tatsachen und Informationen dar. Solche rechtlichen Bewertungen seien von den zugrundeliegenden Tatsachen, die notwendigerweise deren Voraussetzung darstellten, in der Praxis nur schwer zu trennen. Die Offenlegung dieser Daten getrennt von ihrer Bewertung sei im übrigen für die beklagte Verwaltung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden.

12. Die Kommission stellt klar, daß sich die Frage des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts zwar auf eine „verwaltungstechnische Maßnahme zum

2 — Dokument des Rates Nr. 6888/90, ENV 136 vom 5. Juni 1990.

Umweltschutz" beziehe, im Grunde aber auf Auskunft über den allgemeineren Begriff der Maßnahme zum Schutz der in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie genannten Umweltbereiche gerichtet sei. Die Richtlinie beziehe den Ausdruck „zum Umweltschutz" nämlich nur auf die „Programme".

Zur Sache führt die Kommission aus, daß der Begriff „verwaltungstechnische Maßnahme" außerordentlich weit gefaßt sei und sämtliche von einer Verwaltungsbehörde getroffenen Maßnahmen umfasse. Dies ergebe sich daraus, daß die Begriffe „Maßnahmen" und „Tätigkeiten" nebeneinander verwendet würden. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe damit alle Bereiche erfassen wollen, in denen dem Umweltschutz dienende Aktionen durchgeführt würden. Der Inhalt des erwähnten Begriffes ändere sich auch dann nicht und bleibe somit weiterhin von der Richtlinie erfaßt, wenn die Verwaltungstätigkeit keine tatsächlichen oder rechtlichen Folgen habe.

Die Kommission hebt ferner die Beziehung hervor, die zwischen der verwaltungstechnischen Maßnahme und dem von der Behörde verfolgten Zweck bestehe, der für die Zwecke der Richtlinie nur dann relevant sei, wenn er dem Umweltschutz diene. Im vorliegenden Fall liege dieser Zusammenhang zweifellos vor, da die beteiligte Behörde den Umweltschutz zur Aufgabe habe. Im übrigen beeinflusse die Stellungnahme der beklagten Behörde die Entscheidung, die mit der Planfeststellung von der hierfür zuständigen Behörde zu treffen sei. Daher falle die in Rede stehende Art von Projekten auch in den Anwendungsbereich der Richtlinie 85/337/EWG des Rates [3], nach der Behörden eine entscheidende Rolle spielten und verpflichtet seien, bestimmte Verfahren zum Zweck des Umweltschutzes einzuhalten.

13. Unter Berücksichtigung dieser Erklärungen der Beteiligten, insbesondere der Kommission, ist die streitige behördliche Stellungnahme als eine der in der Richtlinie 90/313 vorgesehenen Maßnahmen und Tätigkeiten anzusehen. Es besteht kein Zweifel daran, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber in den Begriff „Informationen über die Umwelt" sämtliche Handlungen einer Behörde in dem in der Richtlinie definierten Sinn, abgesehen lediglich von den ausdrücklich geregelten Ausnahmen, einbeziehen wollte. Der Begriff der Informationen über die Umwelt ist nach dem ausdrücklichen Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers allumfassend [4]. Er läßt sich im übrigen anhand von zwei Kriterien bestimmen, die die Richtlinienbestimmung stillschweigend bestätigt: Das erste betrifft das grundlegende Element, nämlich das Vorhandensein von Daten, wobei es unerheblich ist, ob es sich um Erkenntnisse handelt, die nur in Form einer reinen Datensammlung verfügbar sind,

3 — Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40).

4 — In diesem Sinne auch die Lehre, vgl. Krämer, *La directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application*, in: Revue du Marché Commun, 1991, S. 872; Magalhães, *Rumo ao espaço comum informativo?*, Coimbra, 1991, S. 30; Vercher Noguera, *El medio ambiente y el derecho de acceso a la información*, in La Ley, 1992, S. 1078.

oder ob die Informationen bereits einer technischen oder logisch/rechtlichen Untersuchung unterzogen wurden. Das zweite Kriterium betrifft dann den Bezug dieser Informationen zum Umweltschutz. Es muß sich um Daten und sonstige Informationen handeln, die nur dann der Definition der Richtlinie entsprechen, wenn sie hauptsächlich für die Zwecke des Umweltschutzes vorgelegt, gesammelt oder ausgearbeitet worden sind, oder ihn in irgendeiner Weise betreffen [5].

14. Erfüllen die in Rede stehenden Daten beide Kriterien, so liegen „Informationen über die Umwelt" im Sinne der Richtlinie vor. Rein beispielhaft nennt die Richtlinie sodann einige Beispiele für Daten oder Tätigkeiten, die unter den untersuchten Begriff fallen können. Der lexikalische Ausgangspunkt dieser Definition, den die Richtlinie für die Abgrenzung der Informationen benutzt, auf die sich die Regelung bezieht, wird in signifikanter Weise durch das Adjektiv „alle" gebildet. Eine solche sehr weite und allumfassende Formulierung läßt sich daher nicht restriktiv auslegen.

15. Zu den „Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz" der Umweltbereiche gehören daher auch die verwaltungstechnischen Maßnahmen der streitigen Art, soweit sie Entscheidungsgrundlagen von Verwaltungsorganen sind, die den Umweltschutz zur Aufgabe haben, wie dies bei der im vorliegenden Fall beklagten Behörde der Fall ist. Für die Einordnung der Erkenntnisse, die im vorliegenden Fall auch unter dem Begriff der Maßnahmen eingeordnet werden können, unter die Informationen, auf die sich die Richtlinie bezieht, ist es daher meines Erachtens völlig unerheblich, daß sie Bewertungen rechtlicher Art enthalten. Ich möchte in diesem Zusammenhang vielmehr darauf hinweisen, daß der Richtlinienvorschlag der Kommission [6] eine viel detailliertere Aufzählung der „Informationen über die Umwelt" enthielt. Die von der Kommission vorgeschlagene Aufzählung begann mit den Worten „alle Daten tatsächlicher oder rechtlicher Art betreffend ..." Dieses weite Verständnis der im Besitz der Behörden befindlichen Daten ist im Wortlaut der vom Rat verabschiedeten Richtlinie nicht untergegangen; dieser hat jedoch die Formulierung vereinfacht, indem er ihr den erwähnten allumfassenden Charakter beigelegt hat. Der vom Gemeinschaftsgesetzgeber verwendete Begriff „Maßnahmen" entspricht tatsächlich dem Erfordernis, in die von der Richtlinie geregelten Handlungen auch die vielfältigen Formen einzubeziehen, in denen sich die Verwaltungstätigkeit vollzieht. Dies soll jedoch nicht bedeuten, daß, wie der Beklagte zu Unrecht ausführt, die „Maßnahme" in dem Sinne, in dem sie vom Gemeinschaftsgesetzgeber verstanden wird, nur Handlungen bezeichnet, die bestimmte Rechtspositionen regelnde Wirkungen haben. Es sind also nicht nur Verwaltungsmaßnahmen im technischen Sinn, gegen die gerichtlich vorgegangen werden kann oder gegen die ein sonstiger Rechtsbehelf nach dem im Gesetz vorgesehenen Verfahren offensteht. Die „Maßnahme", von der die Richtlinie spricht, ist vielmehr auf ihre wirkliche Bedeutung eines Ergebnisses einer Verwaltungstätigkeit zurückzuführen, der eines ihrer Kennzeichen fehlt. Dies gilt auch dann, wenn die Tätigkeit der Behörde in der Erstellung von Akten

5 — Krämer, a. a. O.

6 — KOM(88) 484 endg., vorgelegt am 31. Oktober 1988, ABl. C 335, S. 5.

oder Dokumenten besteht, die an sich nicht den letzten Abschnitt des Verfahrens bilden, sondern den Standpunkt („die Stellungnahme") der sie ausarbeitenden Stelle definieren und unmittelbar oder mittelbar in die Willensbildung der Behörde eingehen oder sie beeinflussen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber wollte es vermeiden, eine Definition zu geben, die zum Ausschluß irgendeiner Behördentätigkeit hätte führen können. Die Richtlinie soll den Zugang zu sämtlichen Informationen über die Umwelt eröffnen, die bei den Verwaltungen verfügbar sind. Eine wie auch immer erschöpfende Aufzählung der unter den Begriff „Informationen über die Umwelt" fallenden Vorgänge hätte tatsächlich kontraproduktiv sein können. Um Situationen dieser Art zu vermeiden, hielt sich der Gesetzgeber auf diesem Gebiet an den Grundsatz „omnis definitio periculosa est".

16. Im vorliegenden Fall befinden sich die Informationen im Besitz einer Stelle, die u. a. bei der Ausübung ihrer eigenen technischen Zuständigkeit bei der Genehmigung von Projekten vorrangige allgemeine Interessen in bezug auf den Umweltschutz zu vertreten hat. Dies ist zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens unstreitig und wird jedenfalls vom vorlegenden Gericht so dargestellt. Daraus ergibt sich, daß die Informationen, die sich im Besitz dieser Behörde befinden, beiden angeführten Kriterien entsprechen: Sie stellen Erkenntnisse dar, und sie sind für die Zwecke des Umweltschutzes vorgelegt worden. Es handelt sich hier also mit Sicherheit um eine dem Umweltschutz dienende Maßnahme.

17. Es bleibt noch die andere Frage des vorlegenden Gerichts zu beantworten, die sich auf die Ausnahme in Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich im Zusammenhang mit dem Begriff „Vorverfahren" bezieht.

In diesem Punkt sind der Kläger und der Beklagte unterschiedlicher Ansicht. Für den Kläger umfaßt dieser Begriff nicht das Verwaltungsverfahren, das dem Erlaß einer eigentlichen Verwaltungsentscheidung vorausgeht, für den Beklagten umfaßt er dieses Verfahren sehr wohl.

Im einzelnen ist der Begriff „Vorverfahren" nach Ansicht des Klägers im Kontext des Satzes auszulegen, in dem er steht; danach sei eine Ausnahme nur für gerichtliche Verfahren vorgesehen. Daher bezieht sich nach Ansicht des Klägers der Begriff des Vorverfahrens im Sinne der Richtlinie auf strafrechtliche Ermittlungsverfahren, die ein Gerichtsverfahren vorbereiteten. Letztlich handele es sich um ein Verwaltungsverfahren, das der Verhängung einer Sanktion vorausgehe und diesem Zweck diene.

18. Der Beklagte wendet sich gegen die Ansicht des Klägers, daß der Begriff „Vorverfahren" behördliche Verfahren bedeute, die später gerichtlich überprüft werden könnten. Hierfür beruft er sich auf die Protokollerklärung des Rates und der Kommission [7], in der es heiße: „Der Rat und die Kommission stellen fest, daß diese Bestimmung auch für Sachen gilt, die vor der Befassung eines Gerichts auf dem Verwaltungswege geregelt werden, beispielsweise durch ein Bußgeld." Die in Rede stehende Ausnahme solle im Grunde die Entscheidungsfreiheit der Behörden in den Verfahren schützen, die zum Erlaß einer gerichtlich anfechtbaren Maßnahme führen könnten.

19. Anderer Ansicht ist die Kommission, die die streitige Ausnahme im Licht der siebten Begründungserwägung der Richtlinie auslegt. Diese Begründungserwägung lautet: „In ganz bestimmten, genau bezeichneten Fällen kann es gerechtfertigt sein, erbetene umweltbezogene Informationen zu verweigern." Daher ist die streitige Ausnahme nach Ansicht der Kommission entsprechend der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Ausnahmebestimmungen im Gemeinschaftsrecht eng auszulegen. Der Gerichtshof habe nämlich klargestellt, daß eine Ausnahmeregelung „nicht in einer Weise ausgelegt werden [kann], die ihre Wirkung über das zum Schutz der von ihr gewährleisteten Interessen Erforderliche hinaus ausdehnt", und daß „Ausnahmen unter Berücksichtigung der Zielsetzung" der Regelung, zu der sie gehören, auszulegen seien [8].

Nach Ansicht der Kommission bezieht sich der Begriff Vorverfahren auf Verfahren, die einem gerichtlichen Verfahren oder einem Ermittlungsverfahren vorausgehen. Der Begriff Vorverfahren müsse nämlich im Zusammenhang mit den anderen Tatbeständen desselben Absatzes gesehen werden. Es könne sich dabei allerdings nur um Verfahren handeln, die selbst einen ähnlichen Charakter hätten und eine Vorstufe für gerichtliche oder andere Ermittlungsverfahren seien.

Diese Auslegung ergebe sich auch bei einem Vergleich mit den anderen Sprachfassungen der Richtlinie, insbesondere mit der englischen („preliminary investigation proceedings"), italienischen („azione investigativa preliminare"), französischen („instruction préliminaire"), spanischen („investigación preliminar") und portugiesischen („investigação preliminar") Fassung.

20. Die Kommission stützt ihre Auffassung auch auf die Entstehungsgeschichte der strei-

7 — Dokument des Rates Nr. 6888/90, ENV 136 vom 5. Juni 1990.

8 — Vgl. Urteile vom 25. Juni 1992 in der Rechtssache C-116/91 (Foster, Slg. 1992, I-4071) und vom 21. März 1996 in der Rechtssache C-335/94 (Mrozek und Jäger, Slg. 1996, I-1589).

tigen Bestimmung. Die ursprünglich vorgeschlagene Fassung der Richtlinie habe in ihrem Artikel 8 eine Ausnahme zum Schutz der „Vertraulichkeit anhängiger Gerichtsverfahren" vorgesehen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß habe daraufhin in Ziffer 2.6.1 seiner Stellungnahme [9] vorgeschlagen, „auch ‚Ermittlungs- oder Untersuchungsverfahren' anzusprechen (gemeint sind hier die Verfahren bei Polizeibehörden oder Staatsanwaltschaften)".

Daraus folgert die Kommission, daß mit der streitigen Bestimmung beabsichtigt sei, bestimmte Informationen auszuschließen, die für das ungestörte Funktionieren der Rechtspflege von Bedeutung seien. Informationen, die im gewöhnlichen Verlauf des Verwaltungsverfahrens gewonnen würden, systematisch von der Regelung der Richtlinie auszunehmen, würde dagegen weit über den vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Zweck hinausgehen. Eine richtige Auslegung dieser Richtlinie ermögliche es, von der Informationspflicht Informationen im Zusammenhang mit Untersuchungsverfahren auszunehmen, die einem der anderen in der Vorschrift genannten Verfahren vorausgingen.

21. Meines Erachtens ist die in Rede stehende Bestimmung gemäß ihrer Stellung in der Richtlinie auszulegen. Hier ist gleich etwas klarzustellen. Informationen im Rahmen von Gerichtsverfahren, die sich bei den Gerichten befinden, sind der Anwendung der Richtlinie nicht nur gemäß der Bestimmung entzogen, auf die sich die Parteien berufen und zu der das vorlegende Gericht eine Entscheidung begehrt, sondern auch nach dem Begriff der Behörde selbst, der in Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie definiert ist. Nach dieser Bestimmung fallen nämlich unter diesen Begriff nicht „Stellen, die im Rahmen ihrer Rechtsprechungszuständigkeit ... tätig werden".

22. Nach dieser Klarstellung bleibt noch zu bestimmen, welcher der den Verpflichtungen aus der Richtlinie unterliegenden Behörden die streitige Ausnahme zugutekommt. Die wahrlich einfache Antwort lautet, daß dies eine der zahlreichen Verwaltungsbehörden sein muß. Die streitige Ausnahme kann sich daher nur auf Informationen im Besitz von Behörden beziehen, die keine Rechtsprechungstätigkeit ausüben.

Um welche Informationen es sich handelt, läßt sich ebenso einfach ermitteln, indem man, der Kommission folgend, die Entstehungsgeschichte der Bestimmung betrachtet und die verschiedenen Sprachfassungen der Richtlinie miteinander vergleicht.

23. Die fragliche Bestimmung nimmt zunächst Informationen über anhängige

9 — Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den freien Zugang zu Informationen im Umweltbereich (89/C 139/13; ABl. C 139 vom 5. Juni 1989, S. 47).

gerichtliche Verfahren aus, die im Besitz der Behörden sind. Sodann wird eine Ausnahme für Ermittlungsverfahren (einschließlich Disziplinarverfahren) zugelassen. Abschließend folgt dann der streitige Begriff „Vorverfahren". Daraus ergibt sich eindeutig: Es handelt sich um Verfahren mit gerichtlichem oder quasigerichtlichem Charakter oder auch andere Verfahren, die im Fall der Feststellung einer verwaltungs- oder strafrechtlich relevanten Zuwiderhandlung zwingend zur Verhängung einer Sanktion führen.

In diesem Zusammenhang kann der Begriff „Vorverfahren" nur ein Verfahren bedeuten, das eine unmittelbare, direkte und funktionale Vorstufe eines der zuvor erwähnten Verfahren sein kann. Diese in sich stimmige Auslegung entspricht auch der erwähnten Entstehungsgeschichte der Bestimmung; diese wurde auf Vorschlag des Wirtschafts- und Sozialausschusses eingefügt, um von der Informationspflicht auch diejenigen Informationen auszuschließen, die zwar formal noch nicht Gegenstand von gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren sind, jedoch deren notwendige Vorstufe darstellen. In diesem Zusammenhang möchte ich sagen, daß das vom Wirtschafts- und Sozialausschuß selbst in einem Klammerzusatz genannte Beispiel „(... Verfahren bei Polizeibehörden oder Staatsanwaltschaften)" hierfür eine offenkundige Bestätigung, ja geradezu einen schlagenden Beweis darstellt.

24. Wollte man hingegen der Wendung, um die es im vorliegenden Verfahren geht, eine weitere Bedeutung geben, um allgemein alle Verfahren der Vorbereitung behördlicher Entscheidungen und sonstiger Maßnahmen der Behörden auszunehmen, so würden der Richtlinie im wesentlichen ihr Inhalt und ihre praktische Wirksamkeit genommen. Sollte jedoch der Gerichtshof der Ansicht des Beklagten folgen, daß alle Verwaltungsmaßnahmen, soweit sie gerichtlich angefochten werden könnten, von der streitigen Bestimmung erfaßt würden, so enthielte die Richtlinie einen unlogischen und widersprüchlichen Syllogismus, denn sie wäre im Ergebnis auf sämtliche Tätigkeiten der Behörden unanwendbar, die in einem Rechtsstaat irgendwie der gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Eine solche Auslegung würde im übrigen gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz verstoßen, daß die vom Gesetzgeber erlassenen Normen so auszulegen sind, daß sie sinnvoll sind und nicht in der Praxis unlogisch oder unanwendbar werden.

25. Zu alledem wird die von mir vertretene Auslegung auch durch einen Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen der Richtlinie gestützt. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, scheint der in der deutschen Fassung der Richtlinie verwendete Ausdruck „Vorverfahren", der für sich genommen etwas irreführend ist, im Vergleich zu den anderen Sprachfassungen eindeutig auf die Tätigkeiten bezogen zu sein, die den anderen in der streitigen Bestimmung aufgeführten gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren vorausgehen. Es handelt sich im Kern um Tätigkeiten der Verwaltung, die aus dem Erfordernis entstehen, Beweise zu beschaffen

oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, noch bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird. Für diesen Zweck ist es somit unerheblich, ob das Vorverfahren nur einem Verfahren gerichtlichen Charakters vorausgeht. Die Richtlinienbestimmung dient auch bei enger Auslegung, die den Auslegungsregeln des Gerichtshofes für Gemeinschaftsnormen entspricht, die eine Ausnahme von allgemeinen Regelungen vorsehen, tatsächlich dem Schutz der Belange der Verwaltung und der (privaten oder öffentlichen) Beteiligten auch im Zusammenhang mit einer Maßnahme, die im Rahmen eines Sanktionsverfahrens getroffen wird oder in sonstiger Weise der Feststellung von Rechtsverstößen, und zwar auch von Ordnungswidrigkeiten, dient.

So verstanden eignet sich die untersuchte Ausnahme daher nicht dazu, von der Regelung der Richtlinie systematisch den Abschnitt des Verwaltungsverfahrens auszunehmen, der dem Erlaß einer Verwaltungsentscheidung vorausgeht, wenn diese Handlung nicht die besondere sanktionsrechtliche Bedeutung hat, die ich zuvor angesprochen habe.

26. Völlig fehl geht im vorliegenden Verfahren schließlich das Vorbringen des Beklagten, daß der in Rede stehenden Bestimmung unmittelbare Wirkung fehle und daß sie nicht geeignet sei, den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens zu regeln. Zur Beseitigung sämtlicher Zweifel genügt zunächst die Bemerkung, daß die Richtlinie als Termin für die Umsetzung ihrer Bestimmungen in die nationalen Rechtsordnungen den 31. Dezember 1992 festsetzt, also einen Zeitpunkt, der vor dem streitigen Sachverhalt liegt. Ebenso entscheidend ist ferner der Umstand, daß die Pflicht zur Offenlegung von Informationen über die Umwelt in einer Bestimmung verankert ist, deren Formulierung offensichtlich hinreichend klar und genau ist und eine unbedingte Verpflichtung schafft. Diese Merkmale erfüllen daher die Kriterien, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung [10] für die Annahme aufgestellt hat, daß die betreffenden Bestimmungen unmittelbare Wirkung entfalten. Hiergegen läßt sich entgegen der Ansicht des Beklagten auch nicht einwenden, daß Richtlinien keine unmittelbare Wirkung in den Beziehungen zwischen Privatpersonen entfalteten. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur sogenannten horizontalen unmittelbaren Wirkung der Richtlinien würde die Berufung auf eine noch nicht oder unvollständig in innerstaatliches Recht umgesetzten Richtlinie in den Beziehungen zwischen Privatpersonen nämlich nicht zulassen [11]. Im vorliegenden Fall hat jedoch der Beklagte, wie auch in den vom Gerichtshof entschiedenen ähnlichen Fällen, nicht die Eigenschaft einer „Privatperson" [12]. Es handelt sich nämlich um eine öffentliche Gebietskörperschaft, die in die Behördenstruktur des Staates eingegliedert ist, der gegenüber nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Bestimmungen der in Rede stehenden Richtlinie unmittelbar anwendbar sind.

10 — Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81 (Becker, Slg. 1982, 53).

11 — Vgl. Urteile vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-91/92 (Faccini Dori, Slg. 1994, I-3325) und vom 7. März 1996 in der Rechtssache C-192/94 (El Corte Inglés, Slg. 1996, I-1281).

12 — Urteile vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 103/88 (Fratelli Costanzo, Slg. 1989, 1839) und vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-188/89 (Foster, Slg. 1990, I-3313).

V — Entscheidungsvorschlag

27. Aufgrund all dieser Erwägungen schlage ich vor, auf die Vorlagefragen des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts wie folgt zu antworten:

1. Die Stellungnahme einer unteren Landschaftspflegebehörde im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an einem Planfeststellungsverfahren ist eine „verwaltungstechnische Maßnahme zum Umweltschutz" und fällt unter den Begriff der „Informationen über die Umwelt" im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt.

2. Der Begriff „Vorverfahren" im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 90/313/EWG umfaßt gerichtliche Verfahren und streitige oder quasistreitige Verwaltungsverfahren mit Ermittlungs- oder Präventivcharakter, die der Verhängung einer Sanktion vorausgehen, oder Verwaltungsverfahren zur Feststellung strafrechtlich relevanter oder solcher Tatsachen, die eine Zuwiderhandlung darstellen.