Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 22. Juni 2011 [1]

Rechtssache C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
gegen
Bundesrepublik Deutschland

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland])

„Zugang zu bei Behörden vorhandenen Umweltinformationen — Aarhus-Übereinkommen — Richtlinie 2003/4/EG — In gesetzgebender Eigenschaft handelnde Gremien — Gesetzlich vorgesehene Vertraulichkeit von Beratungen“

1. Gemäß der Richtlinie 2003/4 [2] sind Behörden grundsätzlich dazu zu verpflichten, die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich zu machen. Die Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten jedoch, in gesetzgebender Eigenschaft handelnde Gremien von der Begriffsbestimmung „Behörde“ auszunehmen. Darüber hinaus kann der Zugang zu Dokumenten bestimmter Art bzw. in Fällen verweigert werden, in denen die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden hätte, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist.

2. Das deutsche Bundesverwaltungsgericht ersucht um Hinweise insbesondere zu der Frage, inwieweit der Exekutive angehörende Behörden als in gesetzgebender Eigenschaft handelnd angesehen werden können und ob es für diese Ausnahme gegebenenfalls zeitliche Beschränkungen gibt, sowie zum genauen Umfang des Tatbestandsmerkmals, wonach die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden „gesetzlich“ vorgesehen sein muss.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41, S. 26, im Folgenden: Richtlinie).

I – Aarhus-Übereinkommen

3. Die Europäische Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und 19 weitere Staaten sind Vertragsparteien des in Aarhus geschlossenen Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Übereinkommen), das am 30. Oktober 2001 in Kraft getreten ist. Das Übereinkommen ruht auf drei „Säulen" – Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gerichten. In den Erwägungsgründen heißt es u. a.:

„in der Erkenntnis, dass im Umweltbereich ein verbesserter Zugang zu Informationen und eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen verbessern, zum Bewusstsein der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten beitragen, der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen, und es den Behörden ermöglichen, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen;

mit dem Ziel, die Verantwortlichkeit und Transparenz bei Entscheidungsverfahren zu fördern und die öffentliche Unterstützung für Entscheidungen über die Umwelt zu stärken;

in der Erkenntnis, dass es wünschenswert ist, Transparenz in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu erzielen, und mit der Aufforderung an die gesetzgebenden Körperschaften, die Grundsätze dieses Übereinkommens in ihren Verfahren umzusetzen".

4. Art. 2 Nr. 2 des Übereinkommens definiert den Begriff „Behörde" insbesondere als „eine Stelle der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und anderer Ebene" sowie natürliche oder juristische Personen, die öffentliche Pflichten, Zuständigkeiten oder Aufgaben gerade auch im Zusammenhang mit der Umwelt wahrnehmen, nimmt jedoch „Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln", von dieser Begriffsbestimmung aus.

5. Art. 4 („Zugang zu Informationen über die Umwelt") betrifft die erste Säule. Nach den Abs. 1 und 2 stellen die Vertragsparteien im Wesentlichen sicher, dass die Behörden der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses so bald wie möglich zur Verfügung stellen. In Art. 4 Abs. 4 ist geregelt, aus welchen bestimmten Gründen ein Antrag abgelehnt werden kann. Hierzu gehören gemäß Art. 4 Abs. 4 Buchst. a Fälle, in denen die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte u. a. auf „die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist". Art. 4 Abs. 4 letzter Unterabsatz lautet: „Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe sowie ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind."

6. Im Laufe des Verfahrens ist auf die zweite Säule, Art. 8 des Übereinkommens, verwiesen worden, auch wenn es bei dieser Vorschrift nicht unmittelbar um den Zugang zu Informationen geht. Sie betrifft die „Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente" und bestimmt insbesondere: „Jede Vertragspartei bemüht sich, zu einem passenden Zeitpunkt und solange Optionen noch offen sind, eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung während der durch Behörden erfolgenden Vorbereitung exekutiver Vorschriften und sonstiger allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher Bestimmungen, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können, zu fördern." Zu diesem Zweck sollten sie für eine effektive Beteiligung ausreichende zeitliche Rahmen festlegen, Vorschriftenentwürfe veröffentlichen, der Öffentlichkeit unmittelbar oder über sie vertretende und beratende Stellen die Möglichkeit zur Stellungnahme geben und das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung so weit wie möglich berücksichtigen.

7. Art. 9 umfasst die dritte Säule des Übereinkommens und regelt den Zugang zu Gerichten. Die Vertragsparteien stellen insbesondere sicher, dass jede Person, die mit der Antwort auf ihren Antrag auf Informationen nicht zufrieden ist, Zugang zu einem ordnungsgemäßen gerichtlichen Überprüfungsverfahren mit angemessenem und effektivem Rechtsschutz hat.

8. Das Übereinkommen wurde im Namen der Gemeinschaft genehmigt durch den Beschluss 2005/370 des Rates [3], dem im Anhang eine Erklärung der Europäischen Gemeinschaft mit – soweit hier relevant – folgendem Inhalt beigefügt ist:

„Die Europäische Gemeinschaft ersucht die Parteien des Übereinkommens von Aarhus, im Zusammenhang mit Artikel 9 dieses Übereinkommens Kenntnis von Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 6 [der Richtlinie] zu nehmen. Durch diese Bestimmungen wird den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in Ausnahmefällen und unter genau festgelegten Voraussetzungen die Möglichkeit eingeräumt, bestimmte Gremien und Einrichtungen von den Vorschriften über Überprüfungsverfahren im Zusammenhang mit Entscheidungen über Anträge auf Zugang zu Informationen auszunehmen.

Vorbehalte von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die mit Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 6 [der Richtlinie] vereinbar sind, werden daher bei der Ratifizierung des Übereinkommens von Aarhus durch die Europäische Gemeinschaft mit einbezogen."

9. Schweden hat bei Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde am 20. Mai 2005 einen Vorbehalt angebracht, der – soweit hier von Belang – wie folgt lautet: „Schweden bringt einen Vorbehalt zu Artikel 9 Absatz 1 an, und zwar hinsichtlich des Zugangs zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht bei Entscheidungen, die vom Parlament, der Regierung und von Ministern über Angelegenheiten getroffen wurden, die die Freigabe amtlicher Dokumente beinhalten." Deutschland hat das Übereinkommen am 15. Januar 2007 ohne Vorbehalte ratifiziert.

II – Richtlinie

10. Die Richtlinie wurde 2003 erlassen, noch ehe der Rat das Übereinkommen genehmigte. Im fünften Erwägungsgrund wird als ihr Ziel beschrieben, das damalige Gemeinschaftsrecht im Hinblick auf den Abschluss des Übereinkommens durch die Gemeinschaft in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen zu bringen. Die Richtlinie erfasst die erste Säule des Übereinkommens sowie die den Zugang zu Informationen betreffenden Teile der dritten Säule.

11. Im 16. Erwägungsgrund heißt es:

„Das Recht auf Information beinhaltet, dass die Bekanntgabe von Informationen die allgemeine Regel sein sollte und dass Behörden befugt sein sollten, Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen in bestimmten, genau festgelegten Fällen abzulehnen. Die Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe sollten eng ausgelegt werden, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen werden sollten. …"

12. Art. 1 Buchst. a nennt als eines der Ziele der Richtlinie „die Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, und die Festlegung der grundlegenden Voraussetzungen und praktischer Vorkehrungen für die Ausübung dieses Rechts".

3 — Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 124, S. 1). Der Text des Aarhus-Übereinkommens findet sich ebd., S. 4 ff.

13. In Art. 2 Nr. 2 Satz 1 ist der Begriff „Behörde“ definiert als „die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene“; daneben sind wiederum natürliche oder juristische Personen erfasst, die im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben oder öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Nach Art. 2 Nr. 2 Sätze 2 und 3 „[können d]ie Mitgliedstaaten … vorsehen, dass diese Begriffsbestimmung keine Gremien oder Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Wenn ihre verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie kein Überprüfungsverfahren im Sinne von Artikel 6[4] vorsehen, können die Mitgliedstaaten diese Gremien oder Einrichtungen von dieser Begriffsbestimmung ausnehmen“.

14. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Behörden gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie verpflichtet sind, die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich zu machen, ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen.“

15. Die einschlägigen Bestimmungen von Art. 4 lauten:

„(1) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen in folgenden Fällen abgelehnt wird:

…

d) Der Antrag betrifft Material, das gerade vervollständigt wird, oder noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten.

e) Der Antrag betrifft interne Mitteilungen, wobei das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist.

…

(2) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist;

…

Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist. In jedem Einzelfall wird das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen. Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund des Absatzes 2 Buchstaben a) … nicht vorsehen, dass ein Antrag abgelehnt werden kann, wenn er sich auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht.

…

4 — Art. 6 entspricht Art. 9 des Übereinkommens und sieht eine verwaltungsbehördliche und gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen über den Zugang zu Informationen vor.

(4) Bei den Behörden vorhandene oder für diese bereitgehaltene Umweltinformationen, zu denen Zugang beantragt wurde, sind auszugsweise zugänglich zu machen, sofern es möglich ist, unter die Ausnahmebestimmungen von Absatz 1 Buchstaben d) und e) oder Absatz 2 fallende Informationen von den anderen beantragten Informationen zu trennen.

…“

III – Deutsches Recht

16. Die Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht erfolgte durch das Umweltinformationsgesetz (UIG).

17. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG nennt als informationspflichtige Stellen „die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung“. Ausdrücklich ausgenommen sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a jedoch „die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden“.

18. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG ist, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 hätte, der Antrag abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt; der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann jedoch nicht unter Berufung auf diesen Grund abgelehnt werden. Ein Antrag, der sich auf interne Mitteilungen bezieht, ist nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 ebenfalls abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

19. Darüber hinaus sind bestimmte Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) angeführt worden.

20. § 28 Abs. 1 VwVfG sieht vor:

„Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.“

21. § 29 Abs. 1 und 2 VwVfG lautet:

„(1) Die Behörde hat den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Satz 1 gilt bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. …

(2) Die Behörde ist zur Gestattung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt, das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheim gehalten werden müssen.“

22. § 68 Abs. 1 VwVfG bestimmt insbesondere, dass die mündliche Verhandlung nicht öffentlich ist; Dritten kann jedoch die Anwesenheit gestattet werden, wenn kein Beteiligter widerspricht.

IV – Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

23. Die Flachglas Torgau GmbH (im Folgenden: Flachglas Torgau) ist ein Glas herstellendes Unternehmen, das am Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten teilnimmt. In diesem Zusammenhang verlangte sie vom Umweltministerium (im Folgenden: Ministerium) dort vorhandene Informationen zu dem Gesetz über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen für den Zeitraum 2005 bis 2007 [5].

24. Die beantragten Informationen betreffen sowohl das Gesetzgebungsverfahren, das zum Erlass dieses Gesetzes geführt hat, als auch die Ausführung des Gesetzes. Erfasst werden von dem Antrag insbesondere interne Vermerke und Stellungnahmen des Ministeriums sowie sein Schriftverkehr, einschließlich des E-Mail-Verkehrs, mit der Deutschen Emissionshandelsstelle, einer selbständigen Behörde.

25. Das Ministerium lehnte den Antrag in vollem Umfang ab. Bezüglich der Informationen zu seiner Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sei es gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a UIG keine „informationspflichtige Stelle“. Andere Informationen, die aus vertraulichen Beratungen, deren Offenlegung nachteilige Auswirkungen auf die Effektivität der Beratungsvorgänge haben könnte, stammten, fielen unter § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG. Schließlich seien seine internen Mitteilungen nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG geschützt; ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen bestehe jeweils nicht.

26. Gegen die Ablehnung erhob Flachglas Torgau Klage beim Verwaltungsgericht, das dieser zum Teil stattgab. Auf die Berufung von Flachglas Torgau und die Anschlussberufung des Ministeriums entschied das Oberverwaltungsgericht, dass das Ministerium im Rahmen der Gesetzgebung tätig geworden und deshalb gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a UIG nicht informationspflichtig sei, soweit es bei der Erarbeitung von Gesetzen vorbereitend und begleitend mitarbeite. Dagegen könne sich das Ministerium nicht auf den Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit von Beratungen berufen, da es nicht dargelegt habe, inwieweit die Bekanntgabe nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungsvorgänge hätte. Das Oberverwaltungsgericht verpflichtete daher das Ministerium, unter Beachtung der Rechtsauffassung jenes Gerichts erneut zu entscheiden.

27. Beide Parteien legten Revision beim Bundesverwaltungsgericht ein. Flachglas Torgau macht geltend, dass das Unionsrecht nicht erlaube, Ministerien von der Informationspflicht auszunehmen, soweit sie im Rahmen der parlamentarischen Gesetzgebung tätig würden, und dass der Schutz einer gesetzesvorbereitenden Tätigkeit jedenfalls mit der Verkündung des Gesetzes ende. Auf die Vertraulichkeit der Beratungen als Ablehnungsgrund könne das Ministerium sich nicht berufen, weil unionsrechtlich für die Zuerkennung dieser Vertraulichkeit eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift außerhalb des allgemeinen Umweltinformationsrechts erforderlich sei.

28. Das Bundesverwaltungsgericht hat dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

1. a) Ist Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie dahin auszulegen, dass in gesetzgebender Eigenschaft ausschließlich solche Gremien und Einrichtungen handeln, denen nach dem Recht des Mitgliedstaats die abschließende (verbindliche) Entscheidung im Gesetzgebungsverfahren obliegt, oder handeln in gesetzgebender Eigenschaft auch solche Gremien und Einrichtungen, denen das Recht des Mitgliedstaats Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere zur Einbringung eines Gesetzentwurfs und zu Äußerungen zu Gesetzentwürfen, übertragen hat?

5 — Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.

b) Können die Mitgliedstaaten immer nur dann vorsehen, dass die Begriffsbestimmung der Behörde keine Gremien und Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher und gesetzgebender Eigenschaft handeln, wenn zugleich ihre verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie kein Überprüfungsverfahren im Sinne des Art. 6 der Richtlinie vorsahen?

c) Werden Gremien und Einrichtungen, soweit sie in gesetzgebender Eigenschaft handeln, nur für die Zeit bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens von dem Begriff der Behörde nicht erfasst?

2. a) Ist die Vertraulichkeit von Beratungen im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie gesetzlich vorgesehen, wenn die zur Umsetzung der Richtlinie ergangene Vorschrift des nationalen Rechts allgemein bestimmt, dass der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen ist, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen, oder ist hierfür erforderlich, dass eine gesonderte gesetzliche Bestimmung die Vertraulichkeit der Beratungen anordnet?

b) Ist die Vertraulichkeit von Beratungen im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie gesetzlich vorgesehen, wenn sich aus dem nationalen Recht ein allgemeiner ungeschriebener Rechtsgrundsatz des Inhalts ergibt, dass die Verwaltungsverfahren der Behörden nicht öffentlich sind?

29. Flachglas Torgau, die deutsche Regierung und die Kommission haben alle sowohl schriftliche als auch mündliche Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben.

V – Würdigung

A – *Auslegungsansatz für die Richtlinie*

30. In dem Übereinkommen und in der Richtlinie kommt das Streben nach mehr Transparenz zum Ausdruck. Die Materialien [6] und die Erwägungsgründe [7] beider Instrumente verweisen auf Transparenz und auf den Zugang zu Informationen vor allem unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeit der Allgemeinheit, die Behörden zur Rechenschaft zu ziehen. Es ist wohl kaum zu bestreiten, dass Transparenz in der Regel von Vorteil ist. Insbesondere kann die öffentliche Verfügbarkeit von Informationen diejenigen, die Entscheidungen auf der Grundlage dieser Informationen treffen, zu einer sorgfältigeren Vorgehensweise veranlassen.

31. Zugegebenermaßen ist keine unbegrenzte Transparenz vorgesehen. Auch wenn die mit einer transparenten Regelung verbundenen Vorteile nicht zu bestreiten sind, lässt sich doch ebenso wenig bestreiten, dass Transparenz – wie die deutsche Regierung hervorhebt – auch zu Schwierigkeiten führen kann. Der Gerichtshof ist sich dieser Schwierigkeiten zwar bewusst, neigt aber bisher bei ähnlichen Sachverhalten zu einer die Transparenz fördernden Auslegung. [8]

6 — Vgl. die Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making, Sofia 1995, die daran anschließenden Draft Elements for the Aarhus Convention (CEP/AC.3/R.1, S. 2) (beides abrufbar unter http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), den ursprünglichen Vorschlag für die Richtlinie (KOM[2000] 402 endg., S. 4) sowie Nr. 1.3 der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu jenem Vorschlag (ABl. 2001, C 116, S. 43).

7 — Siehe oben, Nrn. 3 und 10.

8 — Vgl. z. B. Urteile vom 17. Juni 1998, Mecklenburg (C-321/96, Slg. 1998, I-3809, Randnr. 25), oder vom 17. Februar 2009, Azelvandre (C-552/07, Slg. 2009, I-987, Randnr. 52).

32. Im Zweifel sollte die Richtlinie daher im Sinne einer die Transparenz und den Zugang zu Informationen begünstigenden Regelung interpretiert werden; Bestimmungen, die den Geltungsbereich der Richtlinie insoweit begrenzen – wie etwa Art. 2 Nr. 2, der eine Beschränkung des Kreises der informationspflichtigen Behörden erlaubt, oder Art. 4 Abs. 1 und 2, der unter bestimmten Voraussetzungen eine Ablehnung der Bekanntgabe von Informationen zulässt –, sind eng auszulegen. Hinsichtlich der letztgenannten Ablehnungsgründe ist sogar in der Richtlinie selbst ausdrücklich eine enge Auslegung vorgeschrieben.

B – *Frage 1*

33. Gemäß Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie hat Deutschland „die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden", von der Pflicht zur Bereitstellung von Umweltinformationen ausgenommen. Hier wurden die Informationen nicht bei einem parlamentarischen Gremium, sondern bei einem Bundesministerium beantragt. Mit seiner dreiteiligen ersten Frage möchte das vorlegende Gericht daher im Wesentlichen wissen, a) ob die Richtlinie die Ausnahme von Gremien erlaubt, deren Funktion im Gesetzgebungsverfahren sich auf die Einbringung von oder Äußerungen zu Gesetzesentwürfen beschränkt, b) ob überhaupt Gremien ausgenommen werden können, deren Entscheidungen bereits einem Überprüfungsverfahren unterlagen, und c) ob eine Ausnahme nur bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zulässig ist. Ich werde den logisch wohl vorgelagerten Punkt b vor Punkt a untersuchen, der wiederum eher mit Punkt c zusammenzuhängen scheint.

1. Möglichkeit zur Ausnahme von Gremien, deren Entscheidungen bereits einem Überprüfungsverfahren im Sinne von Art. 6 unterlagen

34. Art. 2 Nr. 2 Sätze 2 und 3 lautet:

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass [die Begriffsbestimmung ‚Behörde'] keine Gremien oder Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Wenn ihre verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie kein Überprüfungsverfahren im Sinne von Artikel 6 vorsehen, können die Mitgliedstaaten diese Gremien oder Einrichtungen von dieser Begriffsbestimmung ausnehmen".

35. Das vorlegende Gericht ersucht um Klarstellung, in welchem Verhältnis diese beiden Sätze zueinander stehen. Mit anderen Worten: Ist Satz 3 als Beschränkung der Fälle zu verstehen, in denen die Mitgliedstaaten von der in Satz 2 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen können (so das Vorbringen von Flachglas Torgau), oder ist darin eine eigenständige Möglichkeit zu sehen, die unter bestimmten Voraussetzungen gegeben, von der in Satz 2 genannten jedoch unabhängig ist (so die von der deutschen Regierung und der Kommission vertretene Auffassung)?

36. Unstreitig sah das deutsche Verfassungsrecht zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie eine gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen wie der des Ministeriums im vorliegenden Fall vor. Sollte daher die Ansicht von Flachglas Torgau zutreffen, hätte Deutschland selbst dann keinerlei Spielraum, Gremien wie das Ministerium vom Begriff „Behörde" auszunehmen, wenn sie in gesetzgebender Eigenschaft handeln.

37. Das Verhältnis zwischen den beiden Sätzen ist auf alle Fälle nicht eindeutig. Wie die Kommission ausführt, wurde Satz 3 in einer späten Phase des Rechtsetzungsverfahrens im nach Art. 251 Abs. 3 EG[9] einberufenen Vermittlungsausschuss hinzugefügt. Sollte die Einfügung zu diesem Zeitpunkt zu einem bestimmten Zweck erfolgt sein, haben die Verfasser das Verhältnis dieses Satzes zum vor- und

9 — Nach Änderung jetzt Art. 294 Abs. 10 AEUV.

nachfolgenden Text oder die Konsequenzen für die Auslegung dieses Textes womöglich nicht völlig bedacht. Welcher bestimmte Zweck könnte jedoch verfolgt worden sein? Leider lassen sich, worauf die Kommission ebenfalls hinweist, den Materialien keine eindeutigen Angaben entnehmen. Es werden zwei Hypothesen vertreten.

38. Flachglas Torgau merkt an, dass Satz 3 eingefügt worden sei nach einem erfolglosen Versuch des Parlaments, Satz 2 die Fassung „Die Mitgliedstaaten können festlegen, dass die Begriffsbestimmung ‚Behörde' *bei der Anwendung der Bestimmungen dieser Richtlinie über das Beschwerde- und Klagerecht* für Stellen nicht gilt, soweit diese im Rahmen ihrer Rechtsprechungs- oder Gesetzgebungszuständigkeit tätig sind" bzw. die Fassung „Die Mitgliedstaaten können vorsehen, *dass bei der Anwendung der Bestimmungen dieser Richtlinie über den Zugang zu Gerichten* Stellen nicht unter den Begriff ‚Behörde' fallen, soweit diese in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln" (Hervorhebung nur hier) [10] zu geben. Mit diesem Vorschlag sei also beabsichtigt worden, alle Behörden der Pflicht zur Zugänglichmachung von Umweltinformationen zu unterwerfen und eine Ausnahme lediglich von dem Erfordernis zu erlauben, die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Ablehnung von Auskunftsanträgen vorzusehen. Nach Ansicht von Flachglas Torgau erfolgte die Einfügung von Satz 3 in Art. 2 Nr. 2 im Vermittlungsverfahren gewissermaßen als Ausgleich für die Zurückweisung des Vorschlags des Parlaments und sollte eine materiell-rechtliche Voraussetzung für die in Satz 2 vorgesehene Möglichkeit normieren.

39. Die Kommission und die deutsche Regierung nennen einen anderen Grund für die Einfügung, nämlich, den Weg für den Vorbehalt [11] zu ebnen, den Schweden bei der Ratifizierung des Übereinkommens notwendigerweise habe anbringen müssen, und diesen Vorbehalt im Rahmen der Richtlinie zu ermöglichen. Der beabsichtigte Vorbehalt Schwedens sei durch die dortige innerstaatliche Rechtslage bedingt gewesen, die kein Verfahren für die gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen oberster staatlicher Stellen in Fragen der Freigabe amtlicher Dokumente vorgesehen habe. Die Erklärung [12], in der ausdrücklich auf Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie im Zusammenhang mit von Mitgliedstaaten angebrachten Vorbehalten verwiesen werde, habe dann als erforderliches Bindeglied gedient. Die deutsche Regierung macht also geltend, dass – während Art. 2 Nr. 2 Satz 2 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gebe, eine Ausnahme für Gremien vorzusehen, *soweit* diese in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft *handelten* – Satz 3 erlaube, die gerichtlichen oder gesetzgebenden Gremien als solche in vollem Umfang auszunehmen. Die Kommission ist darüber hinaus der Meinung, dass es sich bei Satz 2 und Satz 3 um alternative Bestimmungen handele.

40. Die von Flachglas Torgau vorgetragene Begründung überzeugt mich nicht. Da der Änderungsantrag des Parlaments nicht angenommen wurde [13], wäre es überraschend, wenn die im Vermittlungsausschuss gefundene Lösung sogar noch über den Vorschlag, die Möglichkeiten für Ausnahmen vom Begriff „Behörde" zu begrenzen, hinausginge. Die Richtlinie geht ohnehin weiter als das Übereinkommen, da sie lediglich eine Möglichkeit der Mitgliedstaaten beinhaltet, einen Ausschluss von der Begriffsbestimmung vorzusehen, wohingegen gemäß dem Übereinkommen die Begriffsbestimmung kategorisch „keine" Gremien oder Einrichtungen „umfasst", die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Die vom Parlament vorgeschlagene Änderung hätte die

10 — Vgl. Bericht A5-0074/2001 des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik vom 28. Februar 2001, Änderungsantrag 15, bzw. Entschließung des Europäischen Parlaments in zweiter Lesung vom 30. Mai 2002 (ABl. 2003, C 187 E, S. 118, 122).

11 — Siehe oben, Nr. 9.

12 — Siehe oben, Nr. 8.

13 — Der Einwand lautete offenbar – zumindest aus der Sicht der Kommission –, dass die Änderung nicht mit dem Übereinkommen zu vereinbaren gewesen wäre, während das Ziel der Richtlinie ausdrücklich gerade darin bestehe, das Gemeinschaftsrecht in Einklang mit dem Übereinkommen zu bringen (vgl. Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2001, C 240 E, S. 289).

zulässigen Ausnahmen auf den Bereich der gerichtlichen Überprüfung beschränkt. Nach der von Flachglas Torgau vertretenen Auslegung wäre dagegen keinerlei Ausnahme zulässig, es sei denn, es bestünde eine besondere verfassungsrechtliche Situation – die, so darf man vermuten, für gewöhnlich nicht vorliegt, da lediglich Schweden insoweit einen Vorbehalt zum Übereinkommen angebracht hat.

41. Die von der deutschen Regierung und der Kommission vorgetragene alternative Auslegung mag überzeugender erscheinen. Nach dem schwedischen Rechtssystem war eine gerichtliche Überprüfung unzulässig bei Entscheidungen, die vom Parlament, der Regierung und von Ministern über Angelegenheiten getroffen wurden, die die Freigabe amtlicher Dokumente beinhalten. Schweden brachte daher einen Vorbehalt zu Art. 9 Abs. 1 und 2 des Übereinkommens hinsichtlich der gerichtlichen Überprüfung solcher Entscheidungen an. Verständlicherweise war Schweden nicht bereit, im Rahmen der Richtlinie eine Pflicht zu übernehmen, bezüglich deren es einen völkerrechtlichen Vorbehalt anzubringen gedachte. Schweden benötigte daher eine Regelung in der Richtlinie, die einem Mitgliedstaat angesichts dessen spezifischer Rechtslage erlaubt, bestimmte Gremien komplett auszunehmen, anstatt die Ausnahme an die Eigenschaft zu knüpfen, in der sie handeln. Für diese Auslegung scheint auch die Erklärung zu sprechen. Darin heißt es, dass Art. 2 Nr. 2 und Art. 6 der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, „in Ausnahmefällen und unter genau festgelegten Voraussetzungen“ bestimmte Gremien und Einrichtungen von den Vorschriften über Überprüfungsverfahren auszunehmen, und dass etwaige Vorbehalte von Mitgliedstaaten, die mit den genannten Artikeln vereinbar sind, bei der Ratifizierung des Übereinkommens durch die Union miteinbezogen werden. Die Erklärung enthält daher selbst einen Vorbehalt, der der Union den Beitritt zum Übereinkommen ermöglichte, ohne den Standpunkt einzelner Mitgliedstaaten zu kompromittieren.

42. Beide Begründungen sind jedoch spekulativ, und es lässt sich wohl kaum mit Sicherheit sagen, dass eine von ihnen richtig ist. Die Beteiligten mögen im Vermittlungsverfahren von verschiedenen Voraussetzungen ausgegangen sein, so dass es unklug erscheint, aus dem Kontext nur eine einzige gesetzgeberische Absicht herleiten zu wollen. Der Wortlaut als solcher ist, wie gesagt, nicht hilfreich. Wäre Satz 3 mit einem Ausdruck wie „darüber hinaus“ oder „alternativ“ eingeleitet worden, wäre der Sinn vielleicht deutlicher geworden. Das ist indessen nicht geschehen. Mit Bestimmtheit lässt sich lediglich feststellen, dass die Formulierungen nicht eindeutig für die von Flachglas Torgau befürwortete Auslegung sprechen, bei der eine größere Kluft zwischen dem Übereinkommen und der Richtlinie bestünde als bei der Auslegung, die die deutsche Regierung und die Kommission vorschlagen. Da ein wesentliches Ziel der Richtlinie darin besteht, das Unionsrecht in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen zu bringen, scheint die letztgenannte Lösung, bei der sich eine geringere Abweichung von dem Übereinkommen ergibt, den Vorzug zu verdienen.

43. Meines Erachtens räumt daher Art. 2 Nr. 2 Satz 3 der Richtlinie eine Möglichkeit ein (von der Deutschland im Übrigen keinen Gebrauch gemacht hat), die vollkommen unabhängig von der in Satz 2 vorgesehenen Möglichkeit besteht (die von Deutschland genutzt worden ist). Dass die verfassungsmäßigen Bestimmungen in Deutschland zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie in der Tat ein Überprüfungsverfahren bei Entscheidungen von Gremien wie dem Ministerium vorsahen (so dass insofern Art. 2 Nr. 2 Satz 3 nicht durchgreift), steht demzufolge einer Nutzung der in Satz 2 vorgesehenen Möglichkeit nicht entgegen, wie dies in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a UIG geschehen ist, wonach bestimmte Behörden je nach dem Wesen ihres Tätigwerdens vom Begriff „Behörde“ ausgenommen sind.

44. Ob diese Bestimmung jedoch inhaltlich genau Art. 2 Nr. 2 Satz 2 entspricht, ist eine Problematik, die im Rahmen von Teil a der vom vorlegenden Gericht unterbreiteten Frage zu untersuchen ist.

2. Gremien, deren Funktion sich auf die Einbringung von oder Äußerungen zu Gesetzesentwürfen beschränkt

45. Art. 2 Nr. 2 Satz 2 gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eigentlich unter den Begriff „Behörde“ fallende Gremien vom Geltungsbereich der Richtlinie auszunehmen, „soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln“. Beabsichtigt ist also offensichtlich eine auf den Kontext und die Funktion abstellende Begriffsbestimmung, die an den Charakter der Tätigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt anknüpft, und nicht eine strukturelle Definition, bei der das Wesen des jeweiligen Gremiums darüber entscheidet, welcher der drei Gewalten nach dem Staatsmodell von Montesquieu es zuzuordnen ist.[14] Außerdem können – wie die Kommission hervorhebt – die verschiedenen legislativen Systeme der Mitgliedstaaten nur bei einer funktionalen Auslegung in einer Weise berücksichtigt werden, die ein vernünftiges Maß an Einheitlichkeit gewährleistet.

46. Strukturell wäre das Ministerium vermutlich der Exekutivgewalt des Staates zuzurechnen und nicht als gesetzgebendes Gremium anzusehen. Allerdings ist uns mitgeteilt worden, dass die Exekutive in Deutschland – wie wahrscheinlich in allen Mitgliedstaaten – der Hauptinitiator von Gesetzgebungsverfahren im Bundestag ist. Außerdem kann das Ministerium im Zuge der parlamentarischen Behandlung von Gesetzesentwürfen konsultiert werden und Stellungnahmen abgeben. Insoweit wird es sicherlich „im Rahmen der Gesetzgebung tätig“, um die Formulierung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a UIG aufzugreifen. Ist das jedoch das Gleiche wie ein Handeln „in … gesetzgebender Eigenschaft“ im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie?

47. Offenbar kann das Ministerium auch Rechtsverordnungen erlassen, also vermutlich Durchführungsmaßnahmen, zu deren Anordnung es gesetzlich ermächtigt ist. Auch hier stellt sich die Frage: Handelt das Ministerium dabei in gesetzgebender Eigenschaft?

48. Laut Vorlagebeschluss verlangt Flachglas Torgau Informationen „aus dem Gesetzgebungsverfahren“ für das fragliche Gesetz – das offenbar vom eigentlichen Gesetzgeber verabschiedet wurde und keine vom Ministerium selbst erlassene Durchführungsmaßnahme darstellt. Obwohl sich das nationale Gericht nicht näher dazu äußert, welcher Art genau die beantragten Informationen sind[15], gehe ich jedoch von derselben Annahme aus, die sowohl der Frage selbst als auch allen dem Gerichtshof unterbreiteten Erklärungen zugrunde liegt, nämlich dass die Mitwirkung des Ministeriums als Initiator und Berater im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen ist. Ich werde daher nicht der Frage nachgehen, ob das Ministerium bei der Ausübung seiner Befugnisse zum Erlass von Rechtsverordnungen möglicherweise „in … gesetzgebender Eigenschaft“ handelt – eine Frage, die für das Ausgangsverfahren anscheinend ohne Belang ist.

49. Es erscheint angebracht, sich zunächst mit dem Zweck der Ausnahme für in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handelnde Gremien zu beschäftigen. Leider sind jedoch etwaige Aufzeichnungen über ausdrückliche Begründungen hierzu im Laufe der Zeit verloren gegangen.

14 — Zwar heißt es in der spanischen Sprachfassung der Richtlinie „entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*“ (Hervorhebung nur hier), während in anderen Sprachfassungen lediglich von gesetzgebender Eigenschaft, Zuständigkeit oder Befugnis die Rede ist, aber selbst die spanische Formulierung betont die Tätigkeit mindestens ebenso sehr wie das Wesen und die Natur des betreffenden Gremiums.

15 — Und obwohl Flachglas Torgau in ihren Erklärungen lediglich angibt, ihr Antrag beziehe sich auf Verwaltungsanweisungen des Ministeriums für die Durchführung des Gesetzes (im Gegensatz zu tatsächlichen rechtsverbindlichen Durchführungsmaßnahmen); derartige Anweisungen sind offenbar Gegenstand der zweiten Frage.

50. Die Richtlinie wurde erlassen, um das damalige Gemeinschaftsrecht mit den Bestimmungen des Übereinkommens in Übereinstimmung zu bringen, jedoch enthalten die Materialien des Übereinkommens [16] keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die bereits im ersten Entwurf vorhandene Formulierung der Ausnahme eigens erörtert worden wäre. Tatsächlich war das Übereinkommen ursprünglich größtenteils an Gemeinschaftsvorschriften angelehnt und darauf aufgebaut, darunter die der Richtlinie 2003/4 vorangegangene Richtlinie [17], in der die Ausnahme mit demselben Wortlaut schon enthalten war. [18]

51. Der einzige Hinweis, den ich dafür finden konnte, dass der Zweck der zulässigen Ausnahme erörtert worden ist, ist im Bericht des Parlaments über die erste Lesung des Vorschlags für die heutige Richtlinie [19] enthalten, in dem das Parlament in dem Bestreben, den Umfang der Ausnahme auf das Erfordernis der Bereitstellung eines gerichtlichen Überprüfungsverfahrens (im Gegensatz zu dem Erfordernis der Bereitstellung von Informationen) zu begrenzen, als Grund für die Beschränkung den klassischen Ansatz – Balance zwischen Legislative, Exekutive und Judikative – vermutet, demgegenüber aber die Auffassung vertritt, dass die Gewaltenteilung ausgeglichener sei, wenn der Bürger einen symmetrischen Zugang zu allen Umweltinformationen auf allen drei Ebenen habe. Für die Frage, ob die Exekutive unter bestimmten Umständen in gesetzgebender Eigenschaft handeln kann, ist diese These jedoch kaum von Bedeutung.

52. Nach Ansicht der deutschen Regierung besteht der Grund für die Ausnahme darin, die gesetzgeberische Tätigkeit im Umweltbereich – ein Bereich, in dem die Meinungen oftmals auf festen Überzeugungen beruhten und nachdrücklich vertreten würden – von ständigen Forderungen nach Informationen, von vehementen Anzweifelungen der erlangten Informationen und von auf diese Informationen gestützten angestrengten Bemühungen um Einflussnahme auf das Ergebnis abzuschirmen. Man habe daher eine Möglichkeit schaffen wollen, das gesamte Gesetzgebungsverfahren vom Gesetzesentwurf bis hin zum verabschiedeten Gesetz, insbesondere aber die die Meinungsbildung ermöglichenden Diskussionen und Gedankenaustausche, frei von solchen Störungen ablaufen zu lassen.

53. Das grundlegende Argument, das die deutsche Regierung anführt, hat als These einiges für sich, wenn wir sie einstweilen auf die Judikative und die Legislative als solche beschränken. Die Wahrnehmung sowohl der gerichtlichen als auch der legislativen Funktionen könnte beeinträchtigt werden, wenn über jedes einzelne Stadium des Vorgangs – Analyse der einschlägigen Probleme und Daten, Schlussfolgerungen aus dieser Analyse und Abfassung der abschließenden Entscheidung – von jedermann jederzeit von Rechts wegen alle möglichen Arten von Informationen verlangt werden könnten. [20] Es darf durchaus angenommen werden, dass Überlegungen dieser Art für die ursprünglichen Verfasser der ersten der betreffenden Instrumente [21] eine Rolle gespielt haben und dann, wenngleich implizit, von den an der Ausarbeitung der späteren Instrumente Beteiligten übernommen wurden.

16 — Vgl. http://www.unece.org/env/pp/archives.htm.

17 — Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. L 158, S. 56).

18 — Im ursprünglichen Vorschlag für die Richtlinie 90/313 (ABl. 1988, C 335, S. 5) findet sich eine andere Wendung, nämlich „Stellen, die in Ausübung rechtsprechender Befugnisse tätig werden, sowie Organe der Gesetzgebung“. Der Grund für die Änderung von einer strukturellen zu einer funktionalen Begriffsbestimmung der legislativen Komponente scheint nicht protokolliert worden zu sein. Möglicherweise sollte die Definition der legislativen Komponente derjenigen der judikativen Komponente angepasst werden, da wie gesagt eine funktionale Begriffsbestimmung am besten geeignet ist, den unterschiedlichen rechtlichen und politischen Systemen Rechnung zu tragen.

19 — Bericht A5-0074/2001, in Fn. 10 angeführt, Begründung zum Änderungsantrag 15.

20 — Vgl. zum Bereich der Rechtsprechungstätigkeit Urteil vom 21. September 2010, Schweden/API und Kommission, API/Kommission und Kommission/API (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, Slg. 2010, I-8533, Randnrn. 92 f., im Folgenden: Urteil in den Rechtsmittelsachen API). Allerdings folgt daraus nicht unbedingt, dass ein Recht auf Zugang zu Verfahrensunterlagen automatisch und in jedem Fall die für die Durchführung des Verfahrens erwünschte „Ruhe“ beeinträchtigen würde – vgl. z. B. in Bezug auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Art. 40 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

21 — Siehe oben, Nr. 50 sowie Fn. 17 und 18.

54. Trotzdem ist es keineswegs wünschenswert, noch erscheint es mit der allgemeinen Zielsetzung des Übereinkommens und der Richtlinie vereinbar, wenn sich die Gesetzgebungs- oder die Rechtsprechungstätigkeit in undurchdringlicher Heimlichkeit vollzöge. Zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und des demokratischen Staatsaufbaus gilt es allgemein als notwendig, dass Gerichte und gesetzgebende Versammlungen in Anwesenheit der Öffentlichkeit (oder zumindest in Anwesenheit der Medien als Mittler) verhandeln, es sei denn, es liegen völlig außergewöhnliche Umstände vor; darüber hinaus ist allgemein anerkannt, dass solche Umstände häufiger bei der Rechtsprechungs- als bei der Gesetzgebungstätigkeit auftreten. Sofern daher nicht völlig außergewöhnliche Umstände gegeben sind, dürfen in beiden Bereichen keine Entscheidungen auf Tatsachen oder Gründen beruhen, die dem Bürger verborgen bleiben.

55. Im Bereich der Judikative ist es mithin durchaus angebracht, dass ein Richtergremium nichtöffentlich berät (wie dies bei einem Einzelrichter zwangsläufig der Fall ist). Daraus ergibt sich aber die Konsequenz, dass die Gründe für die ergangene Entscheidung sowie die dabei berücksichtigten Beweise und Rechtsmeinungen öffentlich dargelegt werden müssen. Entsprechend – und zunächst die Problematik der zeitlichen Geltung der Ausnahme einmal beiseitegelassen, die Gegenstand der Frage 1 c ist – bin ich bereit, eine ähnliche Ratio und eine ähnliche Einschränkung der Freistellung von der Informationspflicht für Gremien anzuerkennen, die in gesetzgebender Eigenschaft handeln. Dass ein bestimmtes Thema eine lebhafte öffentliche Diskussion auslöst, ist meines Erachtens jedoch kein hinreichender Grund, den gesamten Prozess des Erwägens, Vorbereitens und Begleitens von Gesetzen von sämtlichen Auskunftsverlangen abzuschirmen.

56. Damit ist indes noch nicht die Frage beantwortet, ob beabsichtigt ist, Stellen der Exekutive bei der Zuleitung von Gesetzesentwürfen an den Gesetzgeber oder bei Stellungnahmen im Verlauf der Lesung von Gesetzen in derselben Weise vor zur Unzeit gestellten und unbeschränkten Auskunftsverlangen zu schützen.

57. Ein Anhaltspunkt, auf den sich Flachglas Torgau stützt und den auch das nationale Gericht in seinem Vorlagebeschluss erwähnt, ergibt sich aus dem Implementation Guide, den die United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) im Jahr 2000 zum Übereinkommen veröffentlicht hat [22] und in dem es u. a. heißt: „Die Mitwirkung von Stellen der Exekutive an Gesetzesentwürfen in Zusammenarbeit mit der Legislative verdient besondere Erwähnung. Die Zusammenarbeit zwischen Stellen der Exekutive und Stellen der Legislative wird in Art. 8 anerkannt. Da die Tätigkeit von Behörden bei der Abfassung von Vorschriften, Gesetzen und normativen Akten ausdrücklich von dem genannten Artikel erfasst wird, lautet die logische Schlussfolgerung, dass das Übereinkommen diese Tätigkeit nicht als ein Handeln ‚in gesetzgebender Eigenschaft' ansieht. Stellen der Exekutive, die solche Tätigkeiten ausüben, sind daher Behörden im Sinne des Übereinkommens."

58. Allerdings ist dieses Dokument, wie die deutsche Regierung und die Kommission hervorheben, für die Auslegung des Übereinkommens nicht verbindlich. Die Autoren weisen darauf hin, dass die vertretenen Auffassungen nicht unbedingt die Meinung der UN/ECE oder der anderen Organisationen widerspiegeln, die den Implementation Guide in Auftrag gegeben haben; dieser scheint auch von den Vertragsparteien des Übereinkommens nicht ausdrücklich genehmigt worden zu sein. Außerdem dürfte die Bezugnahme auf Art. 8 des Übereinkommens keine Bedeutung haben für Gesetzgebungsverfahren der hier streitigen Art, bei der von der Exekutive eingebrachte Vorschläge der parlamentarischen Kontrolle durch gewählte Volksvertreter unterzogen werden. Art. 8 betrifft wohl vielmehr die unmittelbare Öffentlichkeitsbeteiligung während der Erarbeitung exekutiver

22 — *The Aarhus Convention: an implementation guide*, ausgearbeitet von Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz und Jerzy Jendroska für das Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), insbesondere S. 34 f. der englischen Sprachfassung.

Vorschriften.[23] Denkbar wäre daher, das Verhältnis zwischen dem Begriff „gesetzgebende Tätigkeit“ im Sinne von Art. 2 Nr. 2 und dem Begriff „Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente“ in Art. 8 so zu verstehen, dass die Ausnahme in der erstgenannten Bestimmung ausschließlich Vorschriften des Primärrechts betrifft, die in irgendeiner Form der parlamentarischen Kontrolle und Debatte unterliegen, während es in der letztgenannten Bestimmung um Durchführungsmaßnahmen auf der Ebene des abgeleiteten Rechts geht, die aufgrund einer Ermächtigungsnorm ohne einen solchen demokratischen Prozess erlassen werden. Die Ausführungen im Implementation Guide sind daher zwar nicht völlig wertlos, sollten aber nicht als in irgendeiner Weise maßgebend angesehen werden.

59. Größere Bedeutung für die Beurteilung haben meiner Meinung nach folgende Gesichtspunkte: die betont funktionale Definition des Begriffs „in … gesetzgebender Eigenschaft handeln“, das Anliegen, einen ungestörten Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zu gewährleisten, sowie das dem Übereinkommen und der Richtlinie gemeinsame Ziel, Transparenz in Umweltangelegenheiten und einen möglichst umfangreichen Zugang zu Umweltinformationen sicherzustellen.

60. Unter dem ersten Gesichtspunkt werden Stellen der Exekutive – wie im vorliegenden Fall das Ministerium – bei der Zuleitung eines Maßnahmenentwurfs an den Gesetzgeber tatsächlich an der Schnittstelle zwischen exekutivem und legislativem Bereich tätig. Einerseits ist es eine Funktion der Exekutive, die Regierungspolitik zu bestimmen und diese Politik in dem Entwurf des Dokuments zu formulieren; andererseits ist die Einbringung des Entwurfs als solche eine Funktion, die nicht zu unterscheiden ist von der Funktion, die ein einzelnes Mitglied des Parlaments (oder eine Gruppe solcher Mitglieder) bei der Einbringung eines Vorschlags wahrnimmt und die nicht anders denn als gesetzgebende Tätigkeit eingestuft werden kann.[24] Ähnliches gilt für die Konsultations- und Beratungstätigkeit während der Gesetzgebung. Dennoch sind die beiden Funktionen, obwohl sie deutlich erkennbar sind, nicht zu trennen, zumindest nicht im Rahmen und während des eigentlichen Gesetzgebungsvorgangs, von der Einbringung der Maßnahmenvorlage bis hin zur Verabschiedung des Gesetzes. Sie stellen insoweit zwei Seiten derselben Medaille dar.

61. Deshalb muss meines Erachtens aus dieser Sicht das Anliegen, den ungestörten Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zu gewährleisten, Vorrang haben, da andernfalls der eigentliche Zweck der Ausnahme verfehlt würde. Der Ablauf des Verfahrens wäre nicht geschützt, wenn die Ausnahme nur auf die eine Möglichkeit des Informationszugangs (Beantragung von Informationen beim Gesetzgeber selbst) Anwendung fände, die andere Möglichkeit (Beantragung bei den entsprechenden Stellen der Exekutive) dagegen weiterhin offenstünde.

62. Auch wenn sich die Mitwirkung der Exekutive an der Gesetzgebung in allen Mitgliedstaaten im Wesentlichen nach demselben Muster vollziehen dürfte, wird es wahrscheinlich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat Unterschiede im Detail geben. Deshalb wird es stets Sache des zuständigen nationalen Gerichts sein, zu prüfen, ob nach der Rechts- und Verfassungsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats die konkrete Aufgabe, die die Exekutive *zum maßgebenden Zeitpunkt* wahrnimmt, tatsächlich Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens ist. Da die Ausnahme dem mit dem Übereinkommen und der Richtlinie verfolgten allgemeinen Ziel der Transparenz und des Zugangs zu Informationen entgegenwirkt, muss das nationale Gericht bei dieser Prüfung mit Umsicht vorgehen.

23 — Wie die Kommission ausführt, ist die Wendung „und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente“ in der Überschrift von Art. 8 offenbar auf das Bestreben zurückzuführen, eine Terminologie zu vermeiden, die in einigen Staaten eine zu enge Kategorie von Rechtsetzungsakten bezeichnet; der Wortlaut der Vorschrift selbst passt nicht recht zu parlamentarischen Verfahren in einer repräsentativen Demokratie.

24 — Im Verfahren hat die deutsche Regierung bestätigt, dass einzelne Bundestagsabgeordnete ebenfalls das Recht zur Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens haben, was wahrscheinlich auf die meisten Parlamente zutrifft, auch wenn dies angesichts des Regierungsbetriebs in der Realität recht selten vorkommen dürfte.

63. Ich möchte daher Teil a der vom vorlegenden Gericht unterbreiteten ersten Frage dahin beantworten, dass nach Art. 2 Nr. 2 Satz 2 Gremien der Exekutive, die nach der Rechts- und Verfassungsordnung ihres Mitgliedstaats eine Aufgabe im Gesetzgebungsverfahren wahrnehmen, die sich auf die Einbringung von oder Äußerungen zu Gesetzesentwürfen beschränkt, vom Begriff „Behörde“ ausgenommen werden können, soweit sie diese Aufgabe wahrnehmen.

64. Diese Antwort scheint mir für die Lösung der Rechtsfragen im Ausgangsverfahren zu genügen, ohne dass näher auf das andere vom nationalen Gericht in seiner Frage angesprochene Kriterium eingegangen werden muss, nämlich ob in gesetzgebender Eigenschaft ausschließlich solche Gremien handeln, die die abschließende, verbindliche Entscheidung treffen. Wie die Kommission darlegt, können die Gesetzgebungsverfahren der einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen, so dass der Bezug zwischen einem Handeln in gesetzgebender Eigenschaft und dem Erlass der abschließenden, verbindlichen Entscheidung nicht immer abstrakt bestimmt werden kann.

65. Bei meinem Vorschlag für diese Antwort habe ich keineswegs den dritten Gesichtspunkt vergessen, der nach meinen obigen Ausführungen zu berücksichtigen ist, nämlich das Ziel, Transparenz sowie den Zugang zu Umweltinformationen sicherzustellen, aber ich halte diesen Gesichtspunkt eher für Teil c der ersten Frage relevant, dem ich mich nunmehr zuwende.

3. Zur Frage, ob die Ausnahme nur bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zulässig ist

66. Soweit ein Gremium in gesetzgebender Eigenschaft handelt, kann es vom Kreis der nach der Richtlinie über die Umwelt informationspflichtigen Behörden ausgenommen werden. Kommt jedoch irgendwann ein Zeitpunkt, zu dem diese Ausnahme endet?

67. Wie die Kommission und die deutsche Regierung zutreffend ausführen, findet sich weder im Übereinkommen noch in der Richtlinie eine ausdrückliche Bestimmung über eine zeitliche Begrenzung der Ausnahme.

68. Ich meine jedoch, dass bei Gremien wie hier dem Ministerium, deren legislative Aufgabe auf Einleitung und Stellungnahmen beschränkt ist, eine solche zeitliche Begrenzung durchaus aus Art. 2 Nr. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie hergeleitet werden kann.

69. Die von mir vorgeschlagene Auslegung der genannten Vorschriften steht in Einklang mit dem mit der Richtlinie verfolgten Ziel der Gewährleistung von Transparenz und des Zugangs zu Umweltinformationen sowie mit dem Urteil des Gerichtshofs in den Rechtsmittelsachen API[25]. Zugegebenermaßen müsste dabei auch die von mir bisher zugrunde gelegte rein funktionale Definition des Begriffs „in … gesetzgebender Eigenschaft handeln“ bis zu einem gewissen Grad qualifiziert werden. Ich will versuchen, dies zu erläutern.

70. Erstens ist festzustellen, dass mit dem Begriff „Behörde“ in Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie in erster Linie die Gremien bestimmt werden sollen, die Umweltinformationen zugänglich machen müssen. Die Zulassung einer Ausnahme von dieser Begriffsbestimmung ermöglicht eine Einschränkung des Kreises der Gremien, die dieser Pflicht unterliegen. Die Möglichkeit, eine Ausnahme vorzusehen, gilt nur für Gremien, „soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln“. Auch wenn eine ausdrückliche Qualifizierung wie das Wort „soweit“ in der deutschen Sprachfassung nicht in allen Sprachfassungen anzutreffen ist, impliziert diese Formulierung doch wohl die allgemeine Vorstellung, dass Gremien manchmal in einer solchen Eigenschaft handeln können und manchmal nicht – und dass die Ausnahme nur eingreifen kann, soweit sie in dieser Eigenschaft handeln.

25 — Oben in Fn. 20 angeführt.

71. Sodann sind nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie „Behörden … verpflichtet …, die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen … zugänglich zu machen“. Wenn es nach Art. 2 Nr. 2 Satz 2 beim Begriff „Behörde“ auf die Eigenschaft ankommt, in der ein Gremium handelt, folgere ich daraus, dass es sich bei den Informationen, die es zugänglich machen muss, nur um Informationen handeln kann, die bei dem Gremium vorhanden sind, soweit es in der fraglichen Eigenschaft handelt.

72. Bei meiner Untersuchung zu Teil a oben bin ich zu dem Ergebnis gelangt, dass Gremien der Exekutive, deren Aufgabe im Gesetzgebungsverfahren sich auf die Einbringung von oder Äußerungen zu Gesetzesentwürfen beschränkt, vom Begriff „Behörde“ ausgenommen werden können, soweit sie diese Aufgabe wahrnehmen. Bei jedem einzelnen Gesetzesvorhaben, in dessen Rahmen sie diese Aufgabe wahrnehmen, sollte die Ausnahme daher einsetzen, sobald die Gremien mit der Wahrnehmung der Aufgabe beginnen, und enden, wenn die Wahrnehmung der Aufgabe abgeschlossen ist. Vor dem erstgenannten Zeitpunkt handeln sie einfach nur als Teil der Exekutive, indem sie die geplante Politik festlegen und formulieren. Nach dem letztgenannten Zeitpunkt sind sie im Wesentlichen damit befasst, die Ausführung der Gesetze sicherzustellen, was wiederum eine Funktion der Exekutive ist. Lediglich zwischen diesen beiden Zeitpunkten handeln sie (teilweise) in gesetzgebender Eigenschaft, und lediglich zwischen diesen beiden Zeitpunkten muss im Interesse der Gewährleistung eines ungestörten Ablaufs des Gesetzgebungsverfahrens die Möglichkeit bestehen, sie vom Kreis der informationspflichtigen Gremien auszunehmen. Und lediglich zwischen diesen beiden Zeitpunkten sind die „bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen“ Informationen vorhanden oder werden bereitgehalten, „soweit sie in … gesetzgebender Eigenschaft handeln“.

73. Den Gremien in dieser Situation möchte ich solche Gremien gegenüberstellen, die nach einer strukturellen Begriffsbestimmung zur Legislative als solcher gehören. Bei der Verabschiedung von Gesetzen und im Hinblick auf die verabschiedeten Gesetze handeln die der Legislative angehörenden Gremien stets in gesetzgebender Eigenschaft. Ihre Tätigkeit in dieser Eigenschaft hat keinen Anfangs- und keinen Endzeitpunkt. Die Möglichkeit, sie vom Begriff „Behörde“ im Sinne der Richtlinie auszunehmen, besteht daher zeitlich unbegrenzt.

74. Für diese Sicht spricht auch das Urteil des Gerichtshofs in den Rechtsmittelsachen API, das zugegebenermaßen in einem etwas anderen Kontext erging, meines Erachtens dennoch äußerst relevant ist.[26] In jenem Urteil führt der Gerichtshof aus, dass „zwar bei der Verbreitung von Schriftsätzen, die im Rahmen eines anhängigen Gerichtsverfahrens eingereicht worden sind, … vermutet wird, dass sie den Schutz dieses Verfahrens beeinträchtigt, weil die Schriftsätze die Grundlage bilden, auf der der Gerichtshof seine Rechtsprechungstätigkeit ausübt, dass es sich jedoch anders verhält, wenn das fragliche Verfahren mit einer gerichtlichen Entscheidung abgeschlossen worden ist. … In diesem Fall ist nämlich nicht mehr davon auszugehen, dass die Verbreitung der Schriftsätze die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs beeinträchtigt, da diese mit dem Abschluss des Verfahrens beendet ist“.[27] Sodann weist der Gerichtshof darauf hin, dass unter diesen Umständen jeder einzelne Antrag auf Zugang hätte individuell geprüft werden müssen und dass eine partielle Freigabe

26 — In diesen Rechtsmittelverfahren ging es um Anträge gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) auf Zugang zu bestimmten Dokumenten der Kommission, die abgeschlossene und mögliche zukünftige Verfahren vor dem Gerichtshof betrafen, an denen die Kommission beteiligt war oder voraussichtlich beteiligt sein würde (und zu denen nach Auffassung der Kommission Zugang aufgrund von Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich jener Verordnung verweigert werden konnte). Die genannte Verordnung ist zwar im vorliegenden Verfahren nicht einschlägig, es ist jedoch zu beachten, dass die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen [des Übereinkommens] auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. L 264, S. 13) die drei Zielsetzungen der Verordnung Nr. 1049/2001, der Richtlinie und des Übereinkommens bündelt und die dort geregelten Pflichten auf die Organe der Union überträgt.

27 — Ebd., Randnrn. 130 f.

angemessen sein kann. Er bestätigte daher die Entscheidung des Gerichts, das darauf erkannt hatte, dass der Zugang zu den fraglichen Dokumenten nach Abschluss der Gerichtsverfahren nicht automatisch mit der Begründung verweigert werden könne, der Schutz dieser Verfahren werde beeinträchtigt. [28]

75. Mir scheint, dass grundsätzlich eine sachdienliche Parallele zum Sachverhalt des vorliegenden Falles gezogen werden kann. Bei der Einräumung der Möglichkeit, Gremien vom Begriff „Behörde" auszunehmen, fasst die Richtlinie gerichtliche und gesetzgebende Tätigkeiten in einer Klammer zusammen. Außerdem liegt, wie oben dargelegt, beiden Bereichen im Wesentlichen die gleiche Ratio zugrunde. Ist also eine Stelle der Exekutive Beteiligte eines Gerichtsverfahrens, insbesondere wenn sie sich etwa in der Stellung eines Staatsanwalts befindet, ist ihre Nähe zur gerichtlichen Funktion vergleichbar mit ihrer Nähe zur gesetzgebenden Funktion bei der Einbringung von Gesetzesentwürfen. Wenn sie sich bei der erstgenannten Konstellation nach Abschluss des Gerichtsverfahrens nicht mehr auf die systematische Freistellung von der Informationspflicht berufen kann, entspräche es einer logischen und kohärenten Auslegung des Unionsrechts, das Gleiche auch bei der letztgenannten Konstellation nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens anzunehmen.

76. Wenn daher Gremien der Exekutive, deren Aufgabe im Gesetzgebungsverfahren sich auf die Einbringung von oder Äußerungen zu Gesetzesentwürfen beschränkt, vom Begriff „Behörde" ausgenommen sind, soweit sie diese Aufgabe wahrnehmen, ergibt meiner Meinung nach die Auslegung von Art. 2 Nr. 2 Satz 2 und Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie, dass diese Ausnahme nur in der Zeit zwischen dem Beginn des betreffenden Gesetzgebungsverfahrens und dessen Abschluss gilt.

77. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass auch dann, wenn ein Gremium wie hier das Ministerium nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr wegen seiner Mitwirkung an diesem Verfahren vom Begriff „Behörde" ausgenommen werden kann, die Richtlinie den Behörden, selbst wenn diese nicht in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln, die Möglichkeit einräumt, den Zugang zu Informationen bei Vorliegen bestimmter Gründe zu verweigern.

78. Insbesondere können die Mitgliedstaaten nach Art. 4 vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen u. a. dann abgelehnt wird, wenn er Material, das gerade vervollständigt wird, oder interne Mitteilungen betrifft oder wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden oder auf Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse oder auf die Interessen oder den Schutz von Personen, die die Information freiwillig zur Verfügung gestellt haben, oder auf den Umweltschutz. Eine oder mehrere dieser Ausnahmen mögen vielleicht auch auf Informationen der Art Anwendung finden, wie sie die Antragsteller im vorliegenden Fall begehren. Allerdings sind solche Ablehnungsgründe nach Art. 4 Abs. 2 eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist. Insbesondere dürfen die Mitgliedstaaten aufgrund dieser Ausnahmetatbestände nicht vorsehen, dass ein Antrag abgelehnt werden kann, wenn er sich auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht.

C – *Frage 2*

79. Die beiden Teile der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts betreffen Informationen, die nicht deshalb unzugänglich sind, weil das betreffende Gremium in gesetzgebender Eigenschaft handelt, die aber vielleicht zurückgehalten werden können, um die Vertraulichkeit der Beratungen zu schützen. Da nach Art. 4 der Richtlinie diese Möglichkeit nur besteht, „sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist", möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, wie konkret und explizit eine solche Regelung ausgestaltet sein muss.

28 — Vgl. Urteil des Gerichts vom 12. September 2007, API/Kommission (T-36/04, Slg. 2007, II-3201, Randnrn. 135 ff.).

80. Vorab ist, auch wenn das vorlegende Gericht diese Frage nicht eigens anspricht, zu klären, was unter dem Begriff „Beratungen“ von Behörden zu verstehen ist. Dem Vorlagebeschluss ist zu entnehmen, dass die Informationen, auf die sich die zweite Frage des nationalen Gerichts bezieht, interne Vermerke und Stellungnahmen des Ministeriums sowie seinen Schriftverkehr, einschließlich des E-Mail-Verkehrs, mit der Emissionshandelsstelle umfassen. Inwieweit fallen solche Vorgänge unter den Begriff „Beratungen“?

81. In der mündlichen Verhandlung hat die deutsche Regierung die Auffassung vertreten, der Begriff umfasse schriftliche und mündliche Erörterungen zwischen Dienststellen, nicht jedoch z. B. Daten oder Statistiken, die die Grundlage solcher Erörterungen und der daraufhin getroffenen Entscheidungen bildeten, und auch nicht die Entscheidungen als solche. Nach Ansicht der Kommission beschränkt sich der Begriff allerdings auf die „Beratungen von Kollegialgremien“.

82. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass der Wortlaut der Richtlinie (und des Übereinkommens) bei Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen zögern lässt. Einerseits ist im verbindlichen französischen Text des Übereinkommens von „délibérations“ die Rede, ein Ausdruck, der auch in der Richtlinie verwendet wird und sich dort z. B. in der deutschen Sprachfassung als „Beratungen“ und noch konkreter im Italienischen als „deliberazioni interne“ wiederfindet. Diese Sprachfassungen sprechen wohl eher für die Ansicht der Kommission. Andererseits heißt es im ebenso verbindlichen englischen Text des Übereinkommens „proceedings“, wobei dieser Ausdruck ebenfalls in die Richtlinie übernommen und dort z. B. in der spanischen bzw. portugiesischen Sprachfassung mit „procedim(i)entos“ und in der niederländischen mit „handelingen“ wiedergegeben ist – allesamt Begriffe, die in einem weiteren Sinne verstanden werden können und daher eher die von der deutschen Regierung vorgeschlagene Auslegung stützen.

83. Im Geiste einer restriktiven Auslegung der Richtlinie insgesamt und des Art. 4 Abs. 1 und 2 im Besonderen sollte meines Erachtens die Wendung „Beratungen von Behörden“ äußerstenfalls die Meinungsäußerungen und Erörterungen zu politischen Optionen im Rahmen von Entscheidungsverfahren innerhalb der einzelnen Behörde umfassen. Selbstverständlich darf es nicht auf die Form der Beratungen (schriftlich oder mündlich) ankommen; außerdem ist daran zu erinnern, dass nach Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie die nicht von den Ablehnungsgründen erfassten Informationen – sofern dies möglich ist – von den Informationen getrennt werden müssen, deren Zugänglichmachung abgelehnt werden darf. Schließlich bin ich der Meinung, dass *Mitteilungen zwischen* Behörden, welcher Natur sie auch sein mögen, nicht als *Beratungen* dieser Behörden angesehen werden können.

84. Diese Überlegungen mögen hilfreich sein bei der Beurteilung, ob der Zugang zu den Informationen überhaupt aus dem in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie genannten Grund abgelehnt werden kann, wobei diese Beurteilung noch vor Prüfung der Frage erfolgen muss, ob die Vertraulichkeit im Sinne dieser Vorschrift „gesetzlich vorgesehen ist“.

85. Ich komme jetzt zu den beiden Teilen der zweiten Frage.

1. Zur Frage, ob die Vertraulichkeit auch im Fall einer nicht speziellen Anordnung der Vertraulichkeit von Beratungen „gesetzlich vorgesehen ist“

86. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob die in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie genannte Voraussetzung für eine mögliche Ablehnung des Zugangs zu Informationen wegen negativer Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden – nämlich dass diese Vertraulichkeit „gesetzlich vorgesehen“ sein muss – durch eine allgemeine Bestimmung erfüllt wird, wonach der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abzulehnen ist, soweit das Bekanntgeben nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen der betreffenden Behörden hätte, oder ob hierfür erforderlich ist, dass die Vertraulichkeit speziell und gesondert angeordnet wird.

87. Da die Bestimmung in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a zu den Ablehnungsgründen gehört, die nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 eng auszulegen sind, bin ich mit Flachglas Torgau und der Kommission der Meinung, dass irgendeine Form von Rechtspflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit der fraglichen Beratungen zu verlangen ist und dass die Wendung „sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist“ dahin zu verstehen ist, dass diese Pflicht unabhängig von dem Ablehnungsgrund bestehen muss.

88. Die Würdigung des nationalen Rechts ist zwar Sache des nationalen Gerichts, jedoch scheint mir, dass eine Bestimmung wie § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG – die offenbar einfach nur besagt, dass ein Antrag abzulehnen ist, *soweit* das Bekanntgeben nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte – als solche keine eigenständige Vertraulichkeitspflicht hinsichtlich Beratungen begründet. Es handelt sich wohl eher lediglich um eine Vorschrift, die die Ablehnung in Fällen vorsieht, in denen bereits anderweitig eine Vertraulichkeitspflicht besteht.

89. Sollte das nationale Gericht jedoch feststellen – wie dies die deutsche Regierung anscheinend vor dem Gerichtshof geltend macht –, dass § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG neben der Normierung eines Grundes für die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Informationen zusätzlich und eigenständig eine Vertraulichkeitspflicht bezüglich der Beratungen der betreffenden Behörden begründet, muss dies meines Erachtens als Erfüllung der in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie genannten Voraussetzung angesehen werden. Ich halte es nicht für notwendig, dass die Vertraulichkeitspflicht formell in einer gesonderten Bestimmung getrennt von der den Ablehnungsgrund normierenden Bestimmung angeordnet wird (wenngleich dies wünschenswert wäre). Erforderlich ist lediglich, dass beide Bestimmungen rechtlich unabhängig voneinander sind. Die in Rede stehende Voraussetzung würde übrigens auch durch eine beliebige andere nationale Vorschrift erfüllt, mit der eine solche Pflicht bezüglich einzelner oder aller Beratungen von Behörden auferlegt wird – da sich jedoch weder im Vorlagebeschluss noch in den Erklärungen vor dem Gerichtshof ein Hinweis auf eine solche andere Vorschrift findet, ist wohl anzunehmen, dass keine existiert.

90. Abgesehen von der impliziten Forderung nach rechtlicher Unabhängigkeit zwischen Vertraulichkeitspflicht und Normierung des Ablehnungsgrundes scheint mir der Grundsatz der Rechtssicherheit der Kernpunkt der Wendung „gesetzlich vorgesehen“ zu sein, da sie keinerlei Raum für Willkürentscheidungen lässt. Wenn eine Behörde nach ihrem Ermessen entscheiden kann, ob ihre Beratungen vertraulich sind, kann die Vertraulichkeit nicht als „gesetzlich vorgesehen“ gelten.

91. Schließlich ist noch zu beachten, dass in Fällen, in denen selbst bei enger Auslegung von einer gesetzlich vorgesehenen Vertraulichkeit der Beratungen einer bestimmten Behörde im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a auszugehen ist, nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 darüber hinaus in jedem Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist und gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen wird und eine mit der Vertraulichkeit begründete Ablehnung ausgeschlossen ist, wenn sich der Antrag auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht. Das nationale Gericht hat daher sowohl zu überprüfen, ob die widerstreitenden Interessen gegeneinander abgewogen wurden, als auch, ob eine Ablehnung aufgrund der Art der begehrten Informationen ausgeschlossen ist.

2. Zur Frage, ob die Vertraulichkeit „gesetzlich vorgesehen“ ist, wenn gemäß einer allgemeinen ungeschriebenen Regel die Beratungen nicht öffentlich sind

92. Das vorlegende Gericht möchte außerdem wissen, ob für den Fall, dass § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG selbst nicht die in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie festgelegte Voraussetzung erfüllt, ein allgemeiner ungeschriebener Rechtsgrundsatz des Inhalts, dass die Verwaltungsverfahren der Behörden nicht öffentlich sind, die genannte Voraussetzung erfüllen würde.

93. Mir fällt auf, dass in der deutschen Sprachfassung von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a ein Begriff („gesetzlich“) verwendet wird, der darauf schließen lassen könnte, dass die Vertraulichkeit in einem förmlichen Gesetz vorgesehen sein muss. Mehrere andere Sprachfassungen (z. B. die niederländische, die portugiesische und die spanische) lassen eine ähnliche Folgerung zu. Die englische und die französische Sprachfassung folgen jedoch dem Übereinkommen (das in diesen beiden Sprachen verbindlich abgefasst ist) und verwenden einen allgemeineren Begriff des Sinnes, dass die Vertraulichkeit einfach „rechtlich“ vorgesehen sein muss; das Gleiche trifft mindestens auch auf die italienische Sprachfassung der Richtlinie zu. Angesichts dessen scheint mir die weitere Auslegung den Vorzug zu verdienen, sofern kein klarer und besonderer Grund dafür besteht, die Normierung der Vertraulichkeitspflicht in einem Gesetz zu verlangen.

94. Anknüpfend an meine Ausführungen zu Teil a dieser Frage kommt es im Übrigen meines Erachtens nicht auf die Form der fraglichen Regel an, sondern darauf, ob sie rechtlich unabhängig von dem Grund für die Ablehnung eines Auskunftsantrags besteht und ob sie insofern dem Erfordernis der Rechtssicherheit entspricht, als der Behörde bei der Entscheidung über die Vertraulichkeit der Beratungen (im Gegensatz zu der Entscheidung über den Antrag selbst) kein Ermessensspielraum zusteht.

95. Ein ungeschriebener Rechtsgrundsatz vermag daher grundsätzlich die in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie festgelegte Voraussetzung erfüllen. Das vorlegende Gericht entnimmt einen solchen Rechtsgrundsatz den §§ 28 Abs. 1 und 68 Abs. 1 VwVfG, die – da in ihnen bestimmte spezielle Rechte auf Zugang im Verwaltungsverfahren einer Behörde vorgesehen sind – offenbar vom Fehlen eines allgemeinen Rechts und damit vom Bestehen eines allgemeinen Vertraulichkeitsgrundsatzes ausgehen; die deutsche Regierung führt § 29 Abs. 1 und 2 VwVfG als eine Bestimmung an, der sich dieser Grundsatz ebenfalls entnehmen lasse.

96. Ob eine ungeschriebene Regel besteht, die eine allgemeine Vertraulichkeitspflicht bezüglich der Beratungen von Behörden begründet und keinerlei Ermessensspielraum hinsichtlich der Beurteilung des vertraulichen Charakters dieser Beratungen lässt, ist eine Frage, die allein das nationale Gericht entscheiden kann.

97. Ich bin der Meinung, dass sich die angeführten Bestimmungen dafür eignen, aus ihnen eine allgemeine Vertraulichkeitspflicht zu folgern, dass diese jedoch nicht die einzig mögliche und übrigens auch nicht die unbedingt offensichtlichste Schlussfolgerung ist. Wenn z. B. die Nichtöffentlichkeit von Beratungen vorgesehen ist, könnte man logischerweise annehmen, dass dies dazu dient, den Inhalt der Beratungen vor dem Bekanntwerden zu schützen; wenn jedoch die Betroffenen ein Recht auf Anwesenheit haben, ohne dass ihnen eine ausdrückliche Vertraulichkeitspflicht obliegt, lässt sich genauso gut annehmen, dass keine allgemeine Vertraulichkeitspflicht beabsichtigt ist.

98. Ich meine daher, dass das nationale Gericht bei seiner Beurteilung auch die Anzahl der fraglichen Bestimmungen (im vorliegenden Fall wurden vier Absätze aus einem mehr als 100 Paragrafen umfassenden Gesetz angeführt) sowie (wiederum bezogen auf den vorliegenden Fall) den Umstand berücksichtigen sollte, dass die Folgerung im Wesentlichen negativ, d. h. im Gegenschluss [29], gezogen wurde; zudem sollte das nationale Gericht prüfen, ob die fragliche ungeschriebene Regel insbesondere unter Berücksichtigung seiner eigenen Rechtsprechung und der Rechtsprechung anderer Verwaltungsgerichte allgemein anerkannt ist.

29 — Insoweit ist festzustellen, dass § 30 VwVfG den Verfahrensbeteiligten einen speziellen Anspruch darauf zuerkennt, dass ihre Geheimnisse von den Behörden nicht unbefugt offenbart werden. Dass in solchen Fällen eine spezielle Vertraulichkeitspflicht auferlegt wird, könnte durchaus den Gegenschluss zulassen, dass keine allgemeine Vertraulichkeitspflicht besteht.

99. Meines Erachtens erfüllt daher ein allgemeiner ungeschriebener Rechtsgrundsatz des Inhalts, dass die Verwaltungsverfahren der Behörden nicht öffentlich sind, nur dann die Voraussetzung des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a, wenn sich aus ihm eine klare und eindeutige Vertraulichkeitspflicht hinsichtlich dieser Verfahren ergibt und wenn er den betreffenden Behörden keinen Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Vertraulichkeit der Verfahren lässt. Bei der Feststellung, ob sich den Rechtsvorschriften ein solcher Grundsatz entnehmen lässt, müssen die nationalen Gerichte eine gründliche Prüfung vornehmen und dabei insbesondere das Gebot berücksichtigen, dass der in der genannten Bestimmung geregelte Ablehnungsgrund eng auszulegen ist.

VI – Ergebnis

100. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, in Beantwortung der vom Bundesverwaltungsgericht vorgelegten Fragen wie folgt zu entscheiden:

1. a) Nach Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen können Gremien der Exekutive, die nach der Rechts- und Verfassungsordnung ihres Mitgliedstaats eine Aufgabe im Gesetzgebungsverfahren wahrnehmen, die sich auf die Einbringung von oder Äußerungen zu Gesetzesentwürfen beschränkt, vom Begriff „Behörde“ ausgenommen werden, soweit sie diese Aufgabe wahrnehmen.

   b) Den Mitgliedstaaten ist es auch dann, wenn ihre verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie 2003/4 ein Überprüfungsverfahren im Sinne von Art. 6 dieser Richtlinie vorsahen, nicht verwehrt, in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handelnde Gremien und Einrichtungen vom Begriff „Behörde“ im Sinne der Richtlinie auszunehmen.

   c) Wenn Gremien der Exekutive, deren Aufgabe im Gesetzgebungsverfahren sich auf die Einbringung von oder Äußerungen zu Gesetzesentwürfen beschränkt, vom Begriff „Behörde“ ausgenommen sind, soweit sie diese Aufgabe wahrnehmen, ergibt die Auslegung von Art. 2 Nr. 2 Satz 2 und Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4, dass diese Ausnahme nur in der Zeit zwischen dem Beginn des betreffenden Gesetzgebungsverfahrens und dessen Abschluss gilt.

2. a) Die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden ist im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 gesetzlich vorgesehen, wenn das nationale Recht eine allgemeine oder spezielle Vertraulichkeitspflicht hinsichtlich dieser Beratungen auferlegt, die unabhängig von dem Grund für die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen besteht und der betreffenden Behörde keinen Ermessensspielraum bei der Beurteilung des vertraulichen Charakters der Beratungen lässt.

   b) Vorbehaltlich dieser Bedingungen kann eine solche Pflicht auch durch eine ungeschriebene Regel begründet werden, sofern diese rechtlich zweifelsfrei besteht.