URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
17. Juni 1998 *

In der Rechtssache C-321/96

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Wilhelm Mecklenburg

gegen

Kreis Pinneberg — Der Landrat,

beteiligt: **Der Vertreter des öffentlichen Interesses, Kiel,**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 2 Buchstabe a und 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. L 158, S. 56)

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten H. Ragnemalm sowie der Richter R. Schintgen (Berichterstatter), G. F. Mancini, J. L. Murray und G. Hirsch,

Generalanwalt: A. La Pergola
Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von Wilhelm Mecklenburg, vertreten durch Professor G. Winter, Universität Bremen,

— des Kreises Pinneberg — Der Landrat, vertreten durch Rechtsanwalt K. Lehming, Pinneberg,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater G. zur Hausen als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Wilhelm Mecklenburg, vertreten durch Professor G. Winter, der deutschen Regierung, vertreten durch Rechts-

anwalt D. Sellner, Bonn, im Beistand von Ministerialrat E. Meyer-Rutz, Bundesministerium für Umwelt, und der Kommission, vertreten durch Rechtsberater G. zur Hausen, in der Sitzung vom 13. November 1997,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Januar 1998,

folgendes

Urteil

1 Das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht hat mit Beschluß vom 10. Juli 1996, beim Gerichtshof eingegangen am 1. Oktober 1996, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 2 Buchstabe a und 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. L 158, S. 56; im folgenden: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich im Verfahren über die Klage von Wilhelm Mecklenburg (Kläger) gegen den Kreis Pinneberg — Der Landrat (im folgenden: Kreis Pinneberg) auf Überlassung einer Kopie der Stellungnahme, die die Landschaftspflegebehörde im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Bau der sogenannten „Westumgehung" abgegeben haben soll.

Rechtlicher Rahmen

3 Nach Artikel 1 der Richtlinie ist es deren Ziel, „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".

4 Artikel 2 der Richtlinie bestimmt:

„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.

..."

5 Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie lautet:

„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,

..."

6 Die Richtlinie wurde in das deutsche Recht durch das Umweltinformationsgesetz (im folgenden: UIG) umgesetzt, das am 8. Juli 1994 erlassen wurde und am 16. Juli 1994 in Kraft trat.

7 § 3 Absatz 2 UIG bestimmt:

„Informationen über die Umwelt sind alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegenden Daten über

1. den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume,

2. Tätigkeiten, einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen, oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können und

3. Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz."

8 § 7 Absatz 1 UIG sieht vor:

„Der Anspruch [auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt] besteht nicht,

1. soweit das Bekanntwerden der Informationen die internationalen Beziehungen, die Landesverteidigung oder die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden berührt oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann oder

2. während der Dauer eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sowie eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Daten, die der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen oder

3. wenn zu besorgen ist, daß durch das Bekanntwerden der Informationen Umweltgüter im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 1 erheblich oder nachhaltig

beeinträchtigt oder der Erfolg behördlicher Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 3 gefährdet werden."

Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens

9 Gestützt auf die Richtlinie beantragte der Kläger am 1. Januar 1993 bei der Stadt Pinneberg und am 18. März 1993 beim Kreis Pinneberg, ihm eine Kopie der Stellungnahme zuzusenden, die die Landschaftspflegebehörde im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Bau der „Westumgehung" abgegeben habe.

10 Mit Bescheid vom 17. Mai 1993 lehnte der Kreis Pinneberg diesen Antrag mit der Begründung ab, die Stellungnahme der Verwaltung sei keine „Information über die Umwelt" im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie, da sie Informationen, die dem Kläger bereits zugänglich seien, lediglich bewerte und da jedenfalls der Ausschlußtatbestand des Artikels 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie erfüllt sei, denn es handele sich bei einem Planfeststellungsverfahren um ein „Vorverfahren".

11 Der vom Kläger eingelegte Widerspruch wurde vom Kreis Pinneberg mit Bescheid vom 3. September 1993 zurückgewiesen.

12 Am 4. Oktober 1993 erhob der Kläger gegen diese Bescheide Klage beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht; zur Begründung machte er geltend, die Stellungnahme der Verwaltung stelle eine verwaltungstechnische Maßnahme

dar; jedenfalls verlören die der Verwaltung vorliegenden Angaben ihren Charakter als „Informationen über die Umwelt" nicht dadurch, daß die Verwaltung eine Bewertung dieser Angaben vornehme. Ferner sei das Planfeststellungsverfahren kein „Vorverfahren", so daß Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar sei.

13 Das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 30. Juni 1995 mit der Begründung ab, daß die vom Kläger beantragte Information über die Umwelt die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden gemäß § 7 Absatz 1 Nummer 1 UIG berühre.

14 Am 27. Oktober 1995 legte der Kläger gegen dieses Urteil Berufung beim Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht ein.

15 Dieses Gericht vertritt in seinem Vorlagebeschluß die Ansicht, daß die Stellungnahme der Verwaltung, deren Übermittlung der Kläger beantrage, eine „verwaltungstechnische Maßnahme zum Umweltschutz" im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie sei. Um jedoch insoweit jeden Zweifel auszuräumen, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden 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 Nummer 2 UIG ein Vorverfahren im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der genannten Richtlinie?

Zur ersten Frage

16 Mit seiner ersten Frage möchte das nationale Gericht im Kern wissen, ob Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie so auszulegen ist, daß er auf eine Stellungnahme einer Landschaftspflegebehörde im Rahmen ihrer Beteiligung an einem Planfeststellungsverfahren anwendbar ist.

17 Hierzu führt die Kommission aus, daß für die Zwecke der Abgrenzung des Geltungsbereichs der Richtlinie die Worte „zum Umweltschutz" in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie sich nur auf die „Programme" bezögen, so daß man nicht — wie das vorlegende Gericht — von einer „verwaltungstechnischen Maßnahme zum Umweltschutz" sprechen könne. Gleichwohl sei die Stellungnahme der Landschaftspflegebehörde als Maßnahme zum Schutz der in der Richtlinie genannten Umweltbereiche aufzufassen.

18 Die Parteien des Ausgangsverfahrens untersuchen den Begriff „Maßnahme" anhand des deutschen Rechts und streiten über die Frage, ob eine Stellungnahme der Verwaltung, wie sie Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, eine einzelfallbezogene, zweckgerichtete Maßnahme mit Regelungscharakter sei, so daß sie nach nationalem Recht als Verwaltungsakt eingestuft werden könne.

19 Erstens bezieht Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie in den Begriff „Informationen über die Umwelt" sämtliche Informationen über den Zustand der verschiedenen

dort erwähnten Umweltbereiche sowie die Tätigkeiten oder Maßnahmen ein, die den Zustand dieser Bereiche beeinträchtigen oder schützen können, „einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz". Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber diesem Begriff eine weite Bedeutung beilegen wollte, die sowohl die Angaben als auch die Tätigkeiten umfaßt, die den Zustand dieser Bereiche betreffen.

20 Zweitens ergibt sich aus der Verwendung des Wortes „einschließlich" in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie, daß der Begriff „verwaltungstechnische Maßnahmen" nur eine Erläuterung der „Tätigkeiten" oder „Maßnahmen" im Sinne der Richtlinie darstellt. Denn der Gemeinschaftsgesetzgeber hat es, wie der Generalanwalt in Nummer 15 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, vermieden, dem Begriff „Informationen über die Umwelt" eine Definition zu geben, die zum Ausschluß irgendeiner Behördentätigkeit hätte führen können; der Begriff „Maßnahmen" soll dabei nur klarstellen, daß zu den Handlungen, die unter die Richtlinie fallen, sämtliche Formen der Verwaltungstätigkeit zu zählen sind.

21 Von einer „Information über die Umwelt im Sinne der Richtlinie" kann daher bereits dann gesprochen werden, wenn eine Stellungnahme der Verwaltung der im Ausgangsverfahren streitigen Art eine Handlung darstellt, die den Zustand eines der von der Richtlinie erfaßten Umweltbereiche beeinträchtigen oder schützen kann. Dies ist dann der Fall, wenn, wie das vorlegende Gericht ausführt, diese Stellungnahme die Entscheidung über die Planfeststellung hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes beeinflussen kann.

22 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, daß Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie so auszulegen ist, daß er auf eine Stellungnahme einer Landschaftspflegebehörde im Rahmen ihrer Beteiligung an einem Planfeststellungsverfahren Anwendung findet, wenn diese Stellungnahme geeignet ist, die Entscheidung über die Planfeststellung hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes zu beeinflussen.

Zur zweiten Frage

23 Mit seiner zweiten Frage möchte das nationale Gericht im Kern wissen, ob der Begriff „Vorverfahren" in Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie so auszulegen ist, daß er ein verwaltungsrechtliches Verfahren im Sinne von § 7 Absatz 1 Nummer 2 UIG einschließt, das nur der Vorbereitung einer Verwaltungsmaßnahme dient.

24 Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie läßt es zu, daß nach nationalem Recht Anträge auf Zugang zu Informationen abgelehnt werden können, die „Sachen, die bei Gericht anhängig oder Gegenstand von Ermittlungsverfahren (einschließlich Disziplinarverfahren) sind oder waren oder die Gegenstand von Vorverfahren sind", betreffen.

25 Da Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich somit eine Ausnahme von der allgemeinen Regelung der Richtlinie ermöglicht, kann er nicht so ausgelegt werden, daß seine Wirkung über das hinausgeht, was zum Schutz der von ihm gewährleisteten Interessen erforderlich ist. Außerdem sind die dort vorgesehenen Ausnahmen unter Berücksichtigung der Ziele der Richtlinie zu bestimmen (vgl. Urteil vom 21. März 1996 in der Rechtssache C-335/94, Mrozek und Jäger, Slg. 1996, I-1573, Randnr. 9).

26 Zu den Zielen der Richtlinie ist festzustellen, daß Artikel 1 den Grundsatz des freien Zugangs zu Informationen aufstellt. Nach der siebten Begründungserwägung kann es jedoch in „ganz bestimmten, genau bezeichneten Fällen" gerechtfertigt sein, erbetene umweltbezogene Informationen zu verweigern.

27 Was die Belange angeht, deren Schutz Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie gewährleisten soll, so gelten die in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahmen für im Besitz der Behörden befindliche Informationen, die Sachen berühren, die bei Gericht anhängig sind oder waren, die Gegenstand von Ermittlungsverfahren (einschließlich Disziplinarverfahren) sind oder waren oder die Gegenstand eines „Vorverfahrens" sind. Es zeigt sich somit, wie der Generalanwalt in Nummer 23 seiner Schlußanträge ausführt, daß diese Ausnahmebestimmung ausschließlich Verfahren mit gerichtlichem oder quasigerichtlichem Charakter oder jedenfalls Verfahren betrifft, die im Fall der Feststellung einer verwaltungs- oder strafrechtlich relevanten Zuwiderhandlung zwingend zur Verhängung einer Sanktion führen. In diesem Zusammenhang ist „Vorverfahren" daher als der Verfahrensabschnitt zu verstehen, der dem gerichtlichen Verfahren oder dem Ermittlungsverfahren unmittelbar vorausgeht.

28 Diese Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte der Richtlinie bestätigt. Der von der Kommission am 31. Oktober 1988 vorgelegte Richtlinienvorschlag (ABl. C 335, S. 5) sah in Artikel 8 Absatz 1 die Möglichkeit vor, das Recht auf Zugang zu Informationen einzuschränken, wenn seine Ausübung geeignet wäre, „die Vertraulichkeit anhängiger Gerichtsverfahren" zu beeinträchtigen. Auf die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 31. März 1989 (ABl. C 139, S. 47, Nr. 2.6.1) hin, der vorschlug, auch die Vertraulichkeit von „Ermittlungs- oder Untersuchungsverfahren" anzusprechen, wurde der Begriff „Vorverfahren" in den Richtlinienvorschlag eingefügt.

29 Schließlich darf nach ständiger Rechtsprechung wegen der Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung der Gemeinschaftsrichtlinien eine Bestimmung im Zweifelsfall nicht isoliert betrachtet werden; vielmehr ist sie unter Berücksichtigung ihrer Fassungen in den anderen Amtssprachen auszulegen (vgl. Urteil vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-296/95, EMU Tabac u. a., Slg. 1998, I-1573, Randnr. 36). Der streitige deutsche Begriff „Vorverfahren" ist daher nicht nur mit den Wendungen „instruction préliminaire", „azione investigativa preliminare", „investigación preliminar" und „investigação preliminar" in der französischen, der italienischen, der spanischen und der portugiesischen Fassung, sondern auch mit den

Begriffen „preliminary investigation proceedings" in der englischen, „opsporingsonderzoeken" in der niederländischen und „indledende undersøgelser" in der dänischen Fassung zu vergleichen. Wie der Generalanwalt in Nummer 25 seiner Schlußanträge ausführt, ergibt sich aus einem Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen, daß sich „Vorverfahren" im Sinne der Richtlinie auf Handlungen bezieht, die gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren vorausgehen und die vorgenommen werden, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, noch bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird. Dagegen bezieht sich „Vorverfahren" nicht auf sämtliche Handlungen der Verwaltung, die mit einer gerichtlichen Klage anfechtbar sind.

30 Nach allem ist auf die zweite Frage zu antworten, daß der Begriff „Vorverfahren" in Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie so auszulegen ist, daß er ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 7 Absatz 1 Nummer 2 UIG, das lediglich eine Maßnahme der Verwaltung vorbereitet, nur dann umfaßt, wenn es einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht und durchgeführt wird, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird.

Kosten

31 Die Auslagen der deutschen Regierung und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

auf die ihm vom Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht mit Beschluß vom 10. Juli 1996 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ist so auszulegen, daß er auf eine Stellungnahme einer Landschaftspflegebehörde im Rahmen ihrer Beteiligung an einem Planfeststellungsverfahren Anwendung findet, wenn diese Stellungnahme geeignet ist, die Entscheidung über die Planfeststellung hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes zu beeinflussen.**

2. **Der Begriff „Vorverfahren" in Artikel 3 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Richtlinie ist so auszulegen, daß er ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 7 Absatz 1 Nummer 2 Umweltinformationsgesetz, das lediglich eine Maßnahme der Verwaltung vorbereitet, nur dann umfaßt, wenn es einem gerichtlichen oder quasigerichtlichen Verfahren unmittelbar vorausgeht und durchgeführt wird, um Beweise zu beschaffen oder ein Ermittlungsverfahren durchzuführen, bevor das eigentliche Verfahren eröffnet wird.**

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Juni 1998.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

H. Ragnemalm