

# VERWALTUNGSGERICHT FREIBURG

## Im Namen des Volkes Urteil

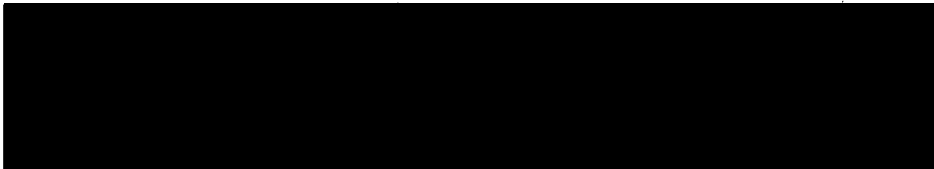
In der Verwaltungsrechtssache

NABU Baden-Württemberg e.V.,  
vertreten durch den Vorstand,  
Tübinger Str. 15, 70178 Stuttgart

- Kläger -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwältin Philipp-Gerlach und Kollegen,  
Niddastr. 74, 60329 Frankfurt/Main, Az: 2019UI74

gegen



- Beklagter -

wegen Informationsanspruch

hat das Verwaltungsgericht Freiburg - 10. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht [REDACTED] den Richter am Verwaltungsgericht [REDACTED] und die Richterin [REDACTED] sowie durch die ehrenamtlichen Richter [REDACTED] auf die mündliche Verhandlung

vom 13. Juli 2020

für R e c h t erkannt:

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids des Regierungspräsidiums Freiburg vom 21.02.2019 verpflichtet, dem Kläger die Aufzeichnungen über die berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln i. S. d. Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 1107/2009 (Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels, Zeitpunkt der Verwendung, verwendete Menge, Größe der behandelten Fläche, Kulturpflanze, für die das Pflanzenschutzmittel verwendet wurde) auf landwirtschaftlich genutzten Flächen innerhalb

der im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Freiburg gelegenen Naturschutzgebiete per eMail oder Post zugänglich zu machen, wobei die Angabe des Namens und der Adresse der jeweiligen beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln sowie die flurstückgenaue Bezeichnung der jeweils behandelten Flächen anonymisiert sind.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Kläger begehrt Zugang zu Aufzeichnungen über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Naturschutzgebieten im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Freiburg.

Der Kläger ist ein eingetragener Natur- und Umweltschutzverein. Mit Schreiben vom 03.01.2019 stellte er bei dem Regierungspräsidium Freiburg einen Antrag auf Zugang zu den in den Jahren 2016 bis 2018 gefertigten Aufzeichnungen nach § 11 Abs. 1 PflSchG i. V. m. Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009.

Zur Begründung trug der Kläger vor, das Regierungspräsidium sei informationspflichtige Stelle. Die erbetenen Aufzeichnungen lägen dem Regierungspräsidium im Rechtssinne vor. Denn gemäß den gesetzlichen Bestimmungen würden die Aufzeichnungen von den aufzeichnungspflichtigen Personen jedenfalls für den Zugriff des Regierungspräsidiums vorgehalten. Der Kläger verfüge auch über ein berechtigtes Interesse, sofern dieses als materielle Anspruchsvoraussetzung überhaupt vorliegen müsse. Hierbei sei nämlich der Status des Klägers als anerkannte Umweltvereinigung zu berücksichtigen. So müsse er nicht in eigenen, subjektiven Rechten verletzt sein. Als anerkannte Umweltvereinigung nehme er vielmehr eine Treuhandfunktion für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege wahr und diene mittels der Verbandsklagebefugnis nach dem Willen des Gesetzgebers der Stärkung des Naturschutzes und der Verbesserung der Transparenz naturschutzrelevanter Entscheidungen. Damit er seine satzungsmäßigen Aufgaben dem Willen des Gesetzgebers entsprechend wahrnehmen könne, müsse ihm vollständige und zutreffende Information zu umweltrelevanten Sachverhalten gewährt werden. Vorsorglich sei vorzutragen, dass die Schlagkarteien der Landwirte, in denen der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf Ackerflächen in den Naturschutzgebieten erfasst werde, nicht Betriebs- und Ge-

schäftsgeheimnisse beinhalteten. Zudem begehre er die Information lediglich in anonymisierter Form, um die Daten in eine Statistik umwandeln zu können. Eine persönliche Identifizierbarkeit des einzelnen Landwirts und der auf dessen Ackerflächen eingesetzten Pestizide sei nicht beabsichtigt. Es bestehe ausdrücklich Einverständnis mit einer entsprechenden Anonymisierung. Sofern diese Informationen dennoch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen sollten, überwiege jedenfalls das von dem Kläger geltend gemachte öffentliche Interesse an der Informationsbeschaffung, nämlich an der Sicherstellung, dass die Bewirtschaftung in Naturschutzgebieten nach den Regeln der ordnungsgemäßen Landwirtschaft erfolge, wozu auch der umweltbewusste und restriktive Einsatz von Pestiziden gehöre. Nur mit Hilfe der geplanten Statistik sei der Kläger in die Lage versetzt, die Öffentlichkeit über Beeinträchtigungen der Natur und Umwelt zu informieren sowie zugunsten der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen auf politische Entscheidungsträger einzuwirken und damit seine satzungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen. Schließlich werde um Informationen zu den im Zuge der Erfüllung des Informationsanspruchs etwaig anfallenden Kosten gebeten, um hierzu eine entsprechende Übernahmezusage abgeben zu können.

Mit Schreiben vom 16.01.2019 konkretisierte der Kläger sein Einverständnis mit der Anonymisierung bestimmter Daten in den Aufzeichnungen. Die Daten würden in einer Form begehrt, die ihm die Auswertung nach Art, Qualität und Häufigkeit des Pestizideinsatzes in jedem einzelnen Naturschutzgebiet und bezogen auf die jeweils betroffenen Kulturen ermöglichen. Um eine wirkstoffbezogene Auswertung vornehmen zu können, dürften maximal der Name und die Adresse des Landwirts und der Name und die Grundbuchkennzeichen des jeweiligen Flurstücks/Schlags anonymisiert werden. Weitere Angaben wie etwa Name des Pflanzenschutzmittels (Präparats) und des Wirkstoffs mit Datum und Menge der Ausbringung sowie der Kultur und der Fläche (jeweilige Anwendungsfläche, Fruchtart, Flächengröße, nicht grundbuchliche Schlagbezeichnung) dürften hingegen ebenso wenig anonymisiert werden wie das verfolgte Anwendungsziel (Schadorganismus).

Entsprechende Informationsersuche richtete der Kläger auch an die Regierungspräsidien Stuttgart, Tübingen und Karlsruhe sowie im Hinblick auf das Naturschutzgebiet Kalkofen (Mönsheim) an das Landratsamt Enzkreis. Die Regierungspräsidien stimmten sich in der Folge untereinander und mit dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg ab.

Vor dem Hintergrund von anderenorts bereits anhängig gemachten Gerichtsverfahren regte das Regierungspräsidium Freiburg an, das Verwaltungsverfahren ruhend zu stellen. Mit Schreiben vom 15.02.2019 teilte der Kläger mit, dass dem nicht zugestimmt werde. Die entscheidungsrelevanten Rechtsfragen seien in den jeweiligen Verfahren nicht vollständig identisch.

Am 18.02.2019 übersandte der Kläger dem Regierungspräsidium Freiburg ein von ihm unter demselben Datum an das Regierungspräsidium Stuttgart adressiertes Schreiben. Darin führt er zum einen weiter aus, dass das Regierungspräsidium über die begehrten Informationen verfüge, da diese bei Dritten zum jederzeitigen Zugriff bereitgehalten würden. Es gehöre gerade zu den Aufgaben des Regierungspräsidiums, den Einsatz von Pestiziden regelmäßig zu kontrollieren und mithin Offenlegung zu verlangen. Da das Regierungspräsidium zur Kontrolle verpflichtet sei, komme ihm lediglich insoweit Ermessen zu, als das Wann und Wo dieser Kontrollen in Rede stehe. Zum anderen sei die Annahme, es fehle dem Kläger an einem berechtigten Interesse, angesichts seiner Stellung als anerkannter Umweltvereinigung unvertretbar. Eine derart restriktive Auslegung der „berechtigten Interessen“ stünde nicht mit den Vorgaben der VO (EG) Nr. 1107/2009 sowie der Richtlinie 2003/4/EG in Einklang. Zumindest nach Teilanonymisierungen seien keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen. Jedenfalls bestehe kein überwiegendes Bedürfnis an der Geheimhaltung des Ausmaßes des Pestizideinsatzes bzw. an dem Schutz von entgegenstehenden Interessen. Darüber hinaus wäre die Ablehnung seines Antrags ermessensfehlerhaft, sofern die Entscheidung über die Gewährung des Informationszugangs denn im Ermessen des Regierungspräsidiums stünde. Ein „erhöhter“ bzw. „immenser“ Verwaltungsaufwand rechtfertige eine Versagung nicht, zumal dieser Einwand nicht weiter konkretisiert und insbesondere nicht quantifiziert worden sei. Im Übrigen sei der Kläger mit einem zeitlich/räumlich gestaffelten Informationszugang einverstanden. Schließlich sei ein Rückgriff auf die Ansprüche nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz nicht ausgeschlossen.

Mit Bescheid vom 21.02.2019 - zugestellt am 25.02.2010 - lehnte das Regierungspräsidium Freiburg den Antrag des Klägers ab. Zur Begründung führte es aus, dem Kläger stehe kein Anspruch auf die begehrten Informationen zu. Es lasse sich kein Anspruch aus Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009 herleiten. Aus dieser Vorschrift ergebe sich

lediglich, dass die zuständige Behörde die Informationen gemäß den geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zugänglich mache. Eine solche nationale Rechtsvorschrift sei § 11 Abs. 3 PflSchG. Dies sei auch der Gesetzesbegründung zum Pflanzenschutzgesetz zu entnehmen. Ein Informationsanspruch nach § 11 Abs. 3 PflSchG sei aber nicht gegeben. Fraglich sei bereits, ob es sich bei den ersuchten Informationen in ihrer Gesamtheit um Aufzeichnungen im Sinne des Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 1107/2009 handele. Denn zumindest im Hinblick auf das Anwendungsziel gehe die begehrte Information dem Umfang nach über die gesetzlichen Aufzeichnungspflichten der Landwirte hinaus. Ungeachtet dessen fehle es dem Kläger an einem berechtigten Interesse. Dieses werde von § 11 Abs. 3 PflSchG aber vorausgesetzt. Nichts anderes folge aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 3 VO (EG) Nr. 1107/2009, der die Zugänglichmachung der Informationen unter den Vorbehalt geltender nationaler oder gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften stelle. Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 1107/2009 nenne im Übrigen beispielhaft informationsberechtigte Dritte, zu denen der Kläger nicht zähle. Ein berechtigtes Interesse folge auch nicht aus den satzungsmäßigen Aufgaben des Klägers. Denn Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege seien nicht betroffen. Der Gesetzgeber habe beim Erlass des Pflanzenschutzgesetzes von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG Gebrauch gemacht, in dem vom Naturschutz keine Rede sei. Ein berechtigtes Interesse ergebe sich auch nicht aus §§ 63, 64 BNatSchG. Denn die hier geregelten Beteiligungsbefugnisse von anerkannten Naturschutzvereinigungen bezögen sich auf das Bundesnaturschutzgesetz, das vorliegend nicht einschlägig sei. Darüber hinaus sei für die Überwachung der aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 aufzuzeichnenden Anwendung von Pflanzenschutzmitteln die jeweilige Behörde zuständig und nicht der Kläger. Ferner stünden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dem geltend gemachten Informationsbegehren entgegen. Die Informationen über Pflanzenschutzmittel - wie die Häufigkeit ihrer Ausbringung und die behandelte Kultur usw. - ließen in ihrer Gesamtschau zumindest Rückschlüsse auf die Art und Weise der Bewirtschaftung durch den jeweiligen Anwender zu. Die Art und Weise der Bewirtschaftung sei jedoch maßgeblich für einen daraus resultierenden Erfolg in Gestalt eines hohen Ertrags. Andere Anwender könnten ihre Bewirtschaftungspraxis entsprechend umstellen und so eine neue und zusätzliche Konkurrenz für den einzelnen Landwirt darstellen. Detaillierte Angaben zu schutzwürdigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen könne das Regierungspräsidium angesichts der Vielzahl der Anwender

nicht mit vertretbarem Aufwand machen. Auch die vorgeschlagenen teilweisen Anonymisierungen führten zu keinem anderen Ergebnis. Denn mittels der begehrten Angaben zu Kultur, Fläche und Flächengröße seien Rückschlüsse auf die einzelnen Eigentümer - bspw. über googlemaps - möglich und entsprechende Verknüpfungen bereits jetzt vorhanden. Dessen ungeachtet falle die Ermessensausübung zulasten des Klägers aus. Denn der zur Erfüllung des Informationsanspruchs erforderliche immense Aufwand der Beschaffung, Sichtung und Bearbeitung der Daten sei unverhältnismäßig. Alle Eigentümer/Bewirtschafter der auch nur teilweise in den Naturschutzgebieten belegenen - und technisch nicht ohne Weiteres zu ermittelnden - Grundstücke müssten angeschrieben werden. Weiterer zusätzlicher Aufwand würde durch die Anonymisierung der Daten entstehen. Da davon auszugehen sei, dass ein erheblicher Teil der Anwender die Daten handschriftlich festhalte, gestalte sich bereits die Erfassung der Daten als schwierig. Dies gelte umso mehr, als der Kläger die Unterlagen in digitalisierter Form begehre. Vor diesem Hintergrund trete das Interesse des Klägers hinter das allgemeine Interesse an der Information der Öffentlichkeit zurück. Eine andere Bewertung folge auch nicht aus der durch den Gesetzgeber anerkannten Stellung und Bedeutung von Umweltvereinigungen. Daneben liege auch kein Anspruch auf Zugangsgewährung nach § 24 Abs. 1 UVwG vor. Obgleich der Kläger insofern anspruchsberechtigt sei und es sich bei den begehrten Daten auch um Umweltinformationen handele, verfüge das Regierungspräsidium doch nicht im Sinne des § 23 Abs. 4 UVwG über die begehrten Informationen. Der Antrag sei daher nach § 28 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. § 25 Abs. 3 UVwG abzulehnen. Die Umweltinformationen lägen weder den Landwirten als natürlichen Personen im Sinne des § 23 Abs. 1 Nr. 2 UVwG vor noch würden sie für das Regierungspräsidium bereitgehalten. Denn die Landwirte seien nicht aufgrund einer speziellen Rechtsvorschrift oder durch Verwaltungsakt im Rahmen einer Selbstüberwachung verpflichtet, die begehrten Daten aufzubewahren und herauszugeben. Eine Pflicht zur Selbstüberwachung ergebe sich nicht aus dem Pflanzenschutzgesetz. § 11 PflSchG beinhalte sowohl dem Wortlaut als auch dem Telos nach lediglich eine Pflicht zur Aufzeichnung ohne weitergehende Pflicht zur Selbstüberwachung. Vielmehr treffe die Behörde eine Überwachungspflicht. Im Übrigen sei die informationspflichtige Stelle auch nicht zur aktiven Beschaffung der Daten für Zwecke eines Auskunftsbegehrens verpflichtet. Zudem könne ein extrem gelagerter Verwaltungsaufwand über den Wortlaut des § 24 Abs. 2 UVwG hinaus auch die Verweigerung der Auskunftserteilung rechtfertigen. Dabei könne auf die zu § 7 Abs. 2 Satz 1

IFG ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung verwiesen werden, nach der die - wenngleich restriktiv auszulegende - Vorschrift den Schutz vor einer institutionellen Überforderung und Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der informationspflichtigen Stelle bezwecke. Schließlich seien auch insofern Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen. Durch die Zuordnung der begehrten Umweltdaten zu konkreten Grundstücken und somit zu deren jeweiligen Eigentümern und/oder Besitzern stehe die Bekanntgabe personenbezogener Daten im Raum. Da das Informationsinteresse des Klägers diese schutzwürdigen Belange nicht überwiege, lägen auch die Ablehnungsgründe nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1, 3 UVwG vor. Schließlich bestehe auch nach § 1 Abs. 2 LIFG kein Anspruch auf die begehrten Informationen. Aufgrund des Vorrangs abschließender spezialgesetzlicher Ansprüche - hier: § 11 Abs. 3 PflSchG und § 24 UVwG - sei dessen Anwendungsbereich bereits nicht eröffnet. Dessen ungeachtet sei auch hier keine entsprechende amtliche Information bei einer informationspflichtigen Stelle vorhanden (vgl. § 3 Nr. 3 LIFG) und sei der Antrag aufgrund des unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwands abzulehnen (vgl. § 9 Abs. 3 Nr. 3 LIFG).

Mit Schreiben vom 18.03.2019 bestätigte das Regierungspräsidium auf vorherige Anfrage des Klägers, dass auf ein Widerspruchsverfahren verzichtet und man sich auf eine unmittelbare Klage rügelos einlassen werde.

Am 21.03.2019 hat der Kläger Klage erhoben. Die Begründung seines verwaltungsbehördlichen Antrags ergänzend trägt er unter konkretem Hinweis auf seine satzungsmäßigen Ziele vor, dass er aufgrund seiner Fürsorge und Aktivität zur Verbesserung der Lebensgrundlage der Tier- und Pflanzenwelt den Einsatz von Pestiziden insbesondere in Naturschutzgebieten kritisch sehe. Der von ihm vor diesem Hintergrund geltend gemachte Informationsanspruch folge sowohl aus Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009 i. V. m. Art. 288 Abs. 2 AEUV und aus § 11 Abs. 3 PflSchG als auch aus §§ 23 Abs. 4, 24 Abs. 1 UVwG. Im Hinblick auf den Anspruch aus Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009 i. V. m. Art. 288 Abs. 2 AEUV sei zunächst zu sehen, dass der Kläger Dritter im Sinne des Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009 sei. Vergleichbar dem Interesse des in der Verordnung beispielhaft genannten Anrainers an den Auswirkungen des Pestizideinsatzes auf sein Grundstück, möchte er als anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigung die Informationen im Hinblick auf Flora, Fauna und Grundwasser auswerten. Zur Erfüllung seines Informationsbegehrens sei das örtlich zuständige Regierungspräsidium die zuständige Behörde. Dies folge aus § 59 Abs. 1

PflSchG, § 9 Abs. 3 Satz 1 LwZustV. Denn die Überwachung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach § 59 Abs. 2 Nr. 8 PflSchG stehe im Zusammenhang mit der Aufzeichnungspflicht. Weitere (einschränkende) materielle Zulassungsvoraussetzungen enthalte Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009 nicht. Zum einen werde hier anders als in § 63 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1107/2009 die Richtlinie 2003/4/EG nicht erwähnt, sodass der hier in Rede stehende Anspruch unabhängig von deren Bestimmungen selbstständig geltend gemacht werden könne. Zum anderen betreffe die Zugänglichmachung „gemäß den geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften“ lediglich das Verfahren, auf welche Art und Weise der Zugang zu gewähren sei. Da Verordnungen gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeine und unmittelbare Geltung hätten, müsse § 11 Abs. 3 PflSchG zwingend europarechtskonform ausgelegt und angewandt werden. Dem nationalen Gesetzgeber sei es verwehrt, den Informationszugang enger auszugestalten und an weitergehende Voraussetzungen zu knüpfen als in Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009 vorgesehen. Eine Beschränkung habe dieser ausweislich der Gesetzesbegründung auch nicht beabsichtigt. Auch seien die Anspruchsvoraussetzungen des § 11 Abs. 3 PflSchG gegeben, zumal bei europarechtskonformer Auslegung. Unter diesem Gesichtspunkt müsse ein berechtigtes Interesse nicht vorliegen. Ein berechtigtes Interesse sei hier aber gegeben. Es folge aus den Vereinszwecken des Klägers, die staatlich geprüft worden seien und auf deren Grundlage er die Anerkennung als zur Teilnahme an Verwaltungsverfahren und der Einlegung von Rechtsmitteln berechtigte Vereinigung erhalten habe. Diese satzungsmäßigen Aufgaben spiegelten sich gerade in den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 wider. Zumindest bei europarechtskonformer Auslegung des § 11 Abs. 3 PflSchG bestehe mithin ein berechtigtes Informationsinteresse. Im Übrigen könne der Einsatz von Pestiziden unbestreitbar beachtliche Auswirkungen auf die Schutzgüter von Natur und Umwelt haben. Der Hinweis auf die Kompetenznorm, aufgrund derer das Pflanzenschutzgesetz erlassen worden sei, führe zu keinem anderen Ergebnis. Im Hinblick auf die eingewandten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sei zunächst zu sehen, dass Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009 keine solche Einschränkung enthalte, weswegen sie auch im Rahmen des § 11 Abs. 3 PflSchG nicht zu Anwendung gebracht werden dürfte. Wenn überhaupt dürften allein besonders schwerwiegende Interessen an der Bewahrung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses dem Informationsanspruch entgegengestellt werden. Derart hochrangige Inte-



ressen seien hier jedoch nicht beeinträchtigt. Insbesondere werde durch die Offenlegung der Informationen kein exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen Marktkonkurrenten zugänglich gemacht und so die Wettbewerbsposition der betroffenen Landwirte geschwächt. Darüber hinaus würden „Informationen über Emissionen in die Umwelt“ begehrt. Zu ihnen bestehe ein privilegierter Zugang, da insoweit gemäß Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG ein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Bekanntgabe unwiderleglich vermutet werde. Des Weiteren müsse Berücksichtigung finden, dass durch eine - im ausdrücklichen Einverständnis des Klägers durchzuführende - Anonymisierung der Namen der betroffenen Personen und Betriebe deren Identifizierbarkeit gerade nicht möglich und zudem nicht beabsichtigt sei. Schließlich stelle der Verwaltungsaufwand weder im Rahmen des § 11 Abs. 3 PflSchG noch im Rahmen des Art. 67 VO (EG) Nr. 1107/2009 einen ausdrücklichen oder auch nur ungeschriebenen Versagungsgrund dar. Im Übrigen sei es Aufgabe des Regierungspräsidiums, in die Aufzeichnungen wiederkehrend Einsicht zu nehmen und so den Pestizideinsatz insbesondere in Naturschutzgebieten zu kontrollieren. Der über diese Aufgabe hinausgehende Aufwand beschränke sich auf die Anonymisierung personenbezogener Daten. Dem begehrten Zugang zu Informationen zum Pestizideinsatz in mehr als nur einem Naturschutzgebiet könne durch sukzessive Zugänglichmachung begegnet werden. Der Kläger habe schließlich einen selbstständigen Informationsanspruch aus § 24 Abs. 1 UVwG. Das Regierungspräsidium verfüge über die begehrten Umweltinformationen, da diese für es bereitgehalten würden. Ausweislich der Gesetzesbegründung liege ein Bereithalten nämlich auch in Fällen vor, „in denen Unternehmen aufgrund einer speziellen Rechtsvorschrift oder eines Verwaltungsaktes Messberichte oder andere Umweltinformationen für einen bestimmten Zeitraum für die informationspflichtigen Stellen aufbewahren und auf entsprechende Anforderung herauszugeben haben“. Durch diese Selbstüberwachung sollten die Überwachungsbehörden entlastet werden. Im Übrigen gelte das zu den vorgenannten Anspruchsgrundlagen Gesagte entsprechend, insbesondere überwiege auch hier das Interesse an der Information über Emissionen in die Umwelt etwaige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Ferner würden nach einer Anonymisierung keine personenbezogenen Daten offenbart. Klarstellend trägt der Kläger schließlich vor, dass er allein die Zugänglichmachung der Aufzeichnungen nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009 be-

gehe. Soweit in den Aufzeichnungen allerdings darüber hinausgehende Informationen - wie das Anwendungsziel (Schadorganismus) - enthalten seien, sei er mit deren Anonymisierung nicht einverstanden.

Der Kläger beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids des Regierungspräsidiums Freiburg vom 21.02.2019 zu verpflichten, dem Kläger die Aufzeichnungen über die berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln i. S. d. Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 1107/2009 (Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels, Zeitpunkt der Verwendung, verwendete Menge, Größe der behandelten Fläche, Kulturpflanze, für die das Pflanzenschutzmittel verwendet wurde) auf landwirtschaftlich genutzten Flächen innerhalb der im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Freiburg gelegenen Naturschutzgebiete per eMail oder Post zugänglich zu machen, wobei die Angabe des Namens und der Adresse der jeweiligen beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln sowie die flurstückgenaue Bezeichnung der jeweils behandelten Flächen anonymisiert sind, außerdem hilfsweise,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids des Regierungspräsidiums Freiburg vom 21.02.2019 zu verpflichten, den Antrag, den Beklagten zu verpflichten, ihm die Aufzeichnungen über die berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln i. S. d. Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 VO (EG) Nr. 1107/2009 (Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels, Zeitpunkt der Verwendung, verwendete Menge, Größe der behandelten Fläche, Kulturpflanze, für die das Pflanzenschutzmittel verwendet wurde) auf landwirtschaftlich genutzten Flächen innerhalb der im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Freiburg gelegenen Naturschutzgebiete per eMail oder Post zugänglich zu machen, wobei die Angabe des Namens und der Adresse der jeweiligen beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln sowie die flurstückgenaue Bezeichnung der jeweils behandelten Flächen anonymisiert sind, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung verweist er auf seine Ausführungen in dem ablehnenden Bescheid. Ergänzend trägt er vor, Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009 vermittele keinen direkten Anspruch auf Zugang zu den begehrten Aufzeichnungen. Vielmehr handele es sich um eine „hinkende Verordnung“, die unter Berücksichtigung der nationalen Durchführungsmaßnahme des § 11 Abs. 3 PflSchG anzuwenden sei. Aber auch unter deren Berücksichtigung stehe dem Kläger kein Anspruch auf die begehrten Informationen zu.

Es sei ein berechtigtes Interesse erforderlich. Ein Recht für Jedermann habe gerade nicht geschaffen werden sollen. Vielmehr sei ein konkretes, den einzelnen Fall vor Ort betreffendes Interesse zu verlangen. Dies zeige auch die Aufzählung in Art. 67 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1107/2009. Das Erfordernis eines konkreten Interesses folge zudem aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber in Bezug auf § 11 Abs. 3 PflSchG weder Sonderregelungen für die Gebührenerhebung oder zu Bagatellen (vgl. dagegen § 12 UIG) geschaffen noch eine Regelung über rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahmen (vgl. dagegen § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG) vorgesehen habe. Auf derartige gesetzestechnische Schutzmechanismen habe nur deshalb verzichtet werden können, weil querulatorischen und/oder kostenintensiven Anfragen ausreichend über das berechtigte Interesse begegnet werden könne. Schließlich komme die Missbräuchlichkeit einer Antragstellung schon aus dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit der Verwaltung in Frage. Vor diesem Hintergrund könne der Kläger kein berechtigtes Interesse vorweisen. Er trage lediglich abstrakt vor, anhand der Informationen eine Art Kartei anfertigen zu wollen. Dabei sei zum einen fachwissenschaftlich nicht belastbar nachgewiesen, dass der Einsatz von Pestiziden etc. Belange des Naturschutzes berühre und zu den Hauptursachen des Insektensterbens gehöre. Zum anderen sei fraglich, ob die begehrten Informationen zur Erhebung dieses abstrakten Ziels erforderlich seien oder nicht die dem Kläger vorliegenden bzw. öffentlich zugänglichen Daten für die geplante Erhebung ausreichen. Die in den Naturschutzgebieten angebauten Kulturen seien sichtbar. Welche Pflanzenschutzmittel dort jeweils verwendet werden dürften, sei dem Internetauftritt des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zu entnehmen. Ein Mehrwert aus der Kenntnis der tatsächlich ausgebrachten Mittel sei nicht ersichtlich. Die Zulassung bestimmter Pflanzenschutzmittel sei im Übrigen Bundessache. Dabei werde die Einhaltung des Pflanzenschutzrechts grundsätzlich auch in Naturschutzgebieten kontrolliert, sei dort die Anwendung von Pflanzenschutzmittel bereits jetzt nur eingeschränkt möglich und treffe die Landwirte die Pflicht, die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes einzuhalten und nur so viel Pflanzenschutzmittel auszubringen, wie unbedingt notwendig sei (Minimierungsgebot). Im Hinblick auf den Informationsanspruch aus § 24 Abs. 1 UVwG sei lediglich ergänzend anzuführen, dass ein Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Informationsbeschaffung erst nach Anhörung der betroffenen Landwirte feststellbar sei. Daher bestehe allenfalls ein Anspruch auf Neubescheidung.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf deren Schriftsätze und die Verwaltungsakten des Regierungspräsidiums Freiburg (ein Heft) verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

Die zulässige Klage hat in der Sache Erfolg.

I. Die Klage ist als Verpflichtungsklage gemäß §§ 42, 68 ff. VwGO zulässig.

Obgleich die Klage gegen eine Entscheidung des Regierungspräsidiums gerichtet ist, war hier gemäß § 32 Abs. 2 Umweltverwaltungsgesetz des Landes vom 25.11.2014 - UVwG - (GBl. S. 592) abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 VwGO i. V. m. § 15 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO grundsätzlich ein Widerspruchsverfahren durchzuführen. Denn die von dem Kläger vom Regierungspräsidium Freiburg begehrten Informationen fallen als Umweltinformationen in den Anwendungsbereich des Umweltverwaltungsgesetzes (§ 22 UVwG; zu dessen Anwendbarkeit im Einzelnen s. II.2.). Im Übrigen stützt der Kläger sein Informationsbegehren unter anderem auf den in § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG normierten Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen. Allerdings ist aus Gründen der Prozessökonomie über die gesetzlich ausdrücklich geregelten Fälle nach § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO hinaus ein Vorverfahren entbehrlich, wenn und sofern den Zwecken des Vorverfahrens bereits Rechnung getragen ist. Davon ist auszugehen, wenn die Widerspruchsbehörde selbst am Verfahren beteiligt ist und nach einer Sachprüfung zum Ausdruck bringt, sie würde einen (künftigen) Widerspruch zurückweisen (st. Rspr. BVerwG, Urteil vom 22.03.2018 - 7 C 21.16 - juris Rn. 19 f. m. w. N.; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25.10.2018 - 12 LB 118/16 - juris Rn. 154). Dies ist hier der Fall. Das Regierungspräsidium hat im gerichtlichen Verfahren mit der Klageerwiderung eine ausdrückliche und abschließende Festlegung dahingehend abgegeben, dass das klägerische Begehren insgesamt ohne Erfolg bleiben werde. Damit ist der Zweck des Vorverfahrens erfüllt. Aus der Dreipoligkeit des Rechtsverhältnisses - Kläger/Beklagter/berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln - folgt nichts anderes. Denn aufgrund der vollumfänglichen Ablehnung des Antrags des Klägers durch das Regierungspräsidium sind keine Interessen der beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln denkbar, deren Berücksichtigung die Durchführung eines Vorverfahrens erfordern könnte.

Schließlich ist auch Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der 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 - UI-RL - (ABl. L 41 vom 14.02.2003, S. 26 ff.) nichts Gegenteiliges zu entnehmen. Danach stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ein Antragsteller, dessen Antrag auf Zugang zu Informationen abgelehnt wurde, Zugang zu einem Verfahren hat, in dessen Rahmen die Handlungen oder Unterlassungen der betreffenden Behörde von dieser oder einer anderen Behörde geprüft oder von einer auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle auf dem Verwaltungsweg überprüft werden können. Diese Richtlinienbestimmung wurde in § 32 Abs. 2 UVwG umgesetzt. Er verlangt - wie in der Umsetzungsnorm vorgesehen - allein die Eröffnung des Zugangs zu einer Überprüfung in einem Verwaltungsverfahren, nicht aber die Durchführung dieses Überprüfungsverfahrens, wenn dessen Zweck bereits erfüllt ist. Dies gilt ersichtlich bereits deshalb, weil Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der UI-RL bestimmt, dass das Verfahren zügig verlaufen muss und die Umweltinformationsrichtlinie auch im Übrigen eine Zugänglichmachung der Umweltinformationen „so bald wie möglich“ verlangt (vgl. Art. 3 Abs. 2 UI-RL).

II. Die Klage ist mit ihrem Hauptantrag begründet.

Der Bescheid des Regierungspräsidiums Freiburg vom 21.02.2019 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Der Kläger hat einen Anspruch, die Aufzeichnungen - Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels, Zeitpunkt der Verwendung, verwendete Menge, Größe der behandelten Fläche, Kulturpflanze, für die das Pflanzenschutzmittel verwendet wurde - über die berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf landwirtschaftlich genutzten Flächen innerhalb der im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Freiburg gelegenen Naturschutzgebiete vom Regierungspräsidium Freiburg per eMail oder Post zugänglich gemacht zu bekommen. Antragsgemäß ist der Beklagte nur zu verpflichten, dem Kläger Zugang zu anonymisierten Aufzeichnungen zu verschaffen. Dem Beklagten bleibt es allerdings unbenommen, die Aufzeichnungen ohne vorherige Anonymisierung von Name und Adresse der jeweiligen beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln sowie der flurstückgenauen Bezeichnung der jeweils behandelten Flächen zugänglich zu machen (s. II. 3.c.). Im Einklang mit der Vorhaltungspflicht des Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates - EU-Pflanzenschutz-VO - (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1 ff.) ist der Anspruch im Übrigen dahingehend zu konkretisieren, dass der Kläger die Zugänglichmachung der Aufzeichnungen der vergangenen drei Jahre begehrt. Denn mit dem beim Regierungspräsidium Freiburg am 03.01.2019 gestellten Antrag verlangte er Zugang zu den Aufzeichnungen der Jahre 2016 bis 2018. Der Dreijahreszeitraum berechnet sich dabei ab dem Zeitpunkt der Anfrage des Regierungspräsidiums Freiburg bei dem jeweils betroffenen beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln.

Dieser Anspruch folgt aus Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO i. V. m. § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG.

Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO begründet alleine keinen Anspruch zugunsten informationsersuchender Dritter (1.). Im Hinblick auf den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen kodifiziert die Umweltinformationsrichtlinie einen Mindeststandard, weswegen trotz der bereichsspezifischen Regelung in § 11 Abs. 3 PflSchG anspruchsbegründend auf den Umsetzungsakt in § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG zurückgegriffen werden kann (2.). Dem Kläger steht ein Anspruch auf Zugang zu den begehrten Informationen aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2, UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO i. V. m. § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG auch zu (3.).

1. Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO begründet alleine keinen Anspruch zugunsten informationsersuchender Dritter.

Nach Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO führen berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln über mindestens drei Jahre Aufzeichnungen über die Pflanzenschutzmittel, die sie verwenden, in denen die Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels, der Zeitpunkt der Verwendung, die verwendete Menge, die behandelte Fläche und die Kulturpflanze, für die das Pflanzenschutzmittel verwendet wurde, vermerkt sind (UAbs. 1 Satz 2). Sie stellen die einschlägigen Informationen in diesen Aufzeichnungen auf Anfrage der zuständigen Behörde zur Verfügung. Dritte wie beispielsweise die Trinkwasserwirtschaft, Einzelhändler oder Anrainer können bei der zuständigen Be-

hörde um Zugang zu diesen Information[en] ersuchen (UAbs. 2). Die zuständige Behörde macht diese Informationen gemäß den geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zugänglich (UAbs. 3).

Hierbei handelt es sich um einen Rechtsakt mit Verordnungsscharakter. Verordnungen gelten unmittelbar. Eines mitgliedstaatlichen Umsetzungsakts bedarf es nicht. Im Falle ihrer hinreichenden Bestimmtheit sind sie ohne weitere gesetzliche Konkretisierung unmittelbar anwendbar. Mit ihrem Inkrafttreten verleihen sie Rechte oder legen Pflichten auf (st. Rspr. EuGH, Urteil vom 14.12.1971 - C-43/71 [Politi] - juris Rn. 9; Ruffert in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV Rn. 20). Eine Verordnung kann aber auch unvollständig sein und ausdrücklich oder implizit die Verpflichtung zum Erlass von Durchführungsbestimmungen durch die Union selbst (Art. 290 AEUV) oder die Mitgliedstaaten (Art. 291 AEUV) enthalten (sog. „hinkende“ Verordnung, Ruffert in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV Rn. 21; W. Schroeder in: Streinz, 3. Aufl. 2018, EUV/AEUV, § 288 AEUV Rn. 46 m. w. N.). Diese Durchführungsbestimmungen sind dann an dem Maßstab der Verordnung zu messen (vgl. EuGH, Urteil vom 27.09.1979 - 230/78 [Eridania/Minister für Landwirtschaft und Forsten] - juris Rn. 34; König in: Schulze/Zuleeg, Europarecht, 3. Aufl. 2015, 1. Teil § 2 C. Rn. 41). Im Übrigen sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich zum Erlass aller zur Gewährleistung der uneingeschränkten Anwendbarkeit einer Verordnung notwendigen Maßnahmen verpflichtet (vgl. Art. 291 Abs. 1 AEUV, Ruffert in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV Rn. 21).

Vergleichbar der Verpflichtung zum Erlass von nationalen Durchführungsbestimmungen liegt der Fall, dass auf geltende nationale oder gemeinschaftliche Rechtsvorschriften verwiesen bzw. dass die Existenz von „Durchführungsbestimmungen“ vorausgesetzt wird (vgl. zur Zulässigkeit des Erlasses von ergänzenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich geteilter Unionskompetenzen gemäß Art. 4 AEUV W. Schroeder in: Streinz, 3. Aufl. 2018, EUV/AEUV, § 288 Rn. 46 m. w. N.). Denn auch solch ein dynamischer Verweis macht deutlich, dass die fragliche Verordnungsbestimmung nicht aus sich heraus vollziehbar ist. Hierzu bedarf es vielmehr der ergänzenden Heranziehung der insoweit in Bezug genommenen Rechtsnormen.

Um solch eine unvollständige und daher nicht aus sich heraus vollziehbare Regelung handelt sich bei Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 EU-Pflanzenschutz-VO (a. A. VG Karlsruhe, Urteil vom 30.01.2020 - 9 K 8441/18 - juris Rn. 36 f.). Die Verordnungsbestimmung

beinhaltet zwar die Berechtigung Dritter, wie beispielsweise der Trinkwasserwirtschaft, von Einzelhändlern oder Anrainern, bei der zuständigen Behörde den Zugang zu Informationen nach § 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO zu ersuchen. Art. 67 Abs. 1 UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO überlässt es aber den geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, die Zugänglichmachung zu eben diesen Informationen zu regeln. Aufgrund dieses Inhalts kann Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO zwar dem Grunde nach Dritten die Berechtigung vermitteln, Informationen im Sinne des § 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO heraus zu verlangen („können [...] um Zugang [...] ersuchen“). Zu einem durchsetzbaren Informationsanspruch erstarkt diese Berechtigung aber erst unter Heranziehung von nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, die einen Anspruch auf Zugang zu diesen Informationen und das Verfahren, in dem die Informationen zugänglich gemacht werden, konkret ausgestalten („haben Anspruch auf Zugang“).

Neben dem Wortlaut und der Systematik spricht für dieses Normenverständnis auch eine historisch-genetische Auslegung. Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO sah in dem Vorordnungsvorschlag der Europäischen Kommission ursprünglich lediglich vor, dass relevante Informationen über das verwendete Pflanzenschutzmittel von den beruflichen Verwendern auf Anfrage für den Zugang - der zuständigen Behörde und - auch bestimmter Dritter vorgehalten werden sollen („Sie stellen die einschlägigen Informationen in diesen Aufzeichnungen auf Anfrage der zuständigen Behörde zur Verfügung. Außerdem halten sie diese Informationen bereit für den Fall, dass Nachbarn oder die Trinkwasserwirtschaft Zugang dazu fordern.“, Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln vom 12.07.2006, KOM (2006) 388 endg. - COD 2006/0136, SEK (2006), 930, 931). Nachdem das Europäische Parlament in erster Lesung zunächst noch eine Vorhaltung dieser Informationen zum Zwecke eines direkten Zugangs bestimmter Dritter befürwortet hatte („Außerdem halten sie diese Informationen bereit für den Fall, dass Nachbarn und Anwohner, Einzelhändler oder die Trinkwasserwirtschaft direkten Zugang dazu fordern.“, Europäisches Parlament, Standpunkt festgelegt in erster Lesung am 23.10.2007 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EG) Nr .../2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, ABI. C 263E vom 16.10.2008, S. 182 ff.), entsprach der Standpunkt in zweiter Lesung dem endgültigen Rechtsakt (Europäisches Parlament, Standpunkt festgelegt in zweiter Lesung am 13.01.2009 im Hinblick



auf den Erlass der Verordnung (EG) Nr. .../2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien des Rates 79/117/EWG und 91/414/EWG, ABI. C 46E vom 24.02.2010, S. 124). In der in Kraft getretenen Vorschrift ist keine Rede mehr von einer Informationsvorhaltung für das Ersuchen bestimmter Dritter um (direkten) Zugang. Die Informationsvorhaltung erfolgt ausdrücklich nur noch für die zuständige Behörde, bei der nunmehr lediglich beispielhaft benannte Dritte um Zugang ersuchen *können*, wobei sich die Zugänglichmachung nach den geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften richtet. Der geltende Normtext nimmt damit Abstand von einem ursprünglich - zumindest sprachlich - naheliegenden (Durchgriffs-)Anspruch bestimmter Dritter. Er hält dabei gleichwohl an der Grundannahme fest, dass Dritte - nunmehr allgemein - berechtigt sein sollen, Zugang zu den für die zuständige Behörde vorzuhaltenden Informationen zu erhalten. Diese Grundannahme einer Zugangsberechtigung steuert die Auslegung derjenigen Rechtsvorschriften, auf die hinsichtlich des Vollzugs in Gestalt eines Zugangsanspruchs verwiesen wird.

Nichts anderes folgt aus den Erwägungsgründen 41 oder 44 der EU-Pflanzenschutz-VO. Der Erwägungsgrund 41 nimmt ersichtlich allein auf Art. 63 EU-Pflanzenschutz-VO Bezug. Dagegen bezieht sich der Erwägungsgrund 44 zwar auf Art. 67 EU-Pflanzenschutz-VO („Es sollten Bestimmungen zur Führung von Aufzeichnungen und zur Information über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln festgelegt werden, um das Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt durch die Rückverfolgbarkeit einer möglichen Exposition zu erhöhen, die Effizienz der Überwachung und Kontrolle zu steigern und die Kosten für die Überwachung der Wasserqualität zu verringern.“). Er unterstützt aber gerade die Annahme, dass weitere „Bestimmungen zur Führung von Aufzeichnungen und zur Information über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln festgelegt werden [sollten]“, ohne dass dies angesichts der geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zwingend erforderlich wäre.

Der Verweis auf die geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in § 67 Abs. 1 UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO betrifft dabei auch keinen „kategorial“ anderen Fall, weil mit diesem Verweis allein die (proaktive) Zugänglichmachung der aufgeführten Informationen erfasst würde (etwa nach Art. 7 UI-RL oder § 30 UVwG;

so VG Karlsruhe, Urteil vom 30.01.2020 - 9 K 8441/18 - juris Rn. 37). Sowohl die englische als auch die französische Fassung der EU-Pflanzenschutz-VO legen vielmehr nahe, dass es sich in § 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 und UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO um einen einheitlichen Zugangsanspruch zu den vorgehaltenen Informationen handelt. Anders als die deutsche Fassung differenzieren sie sprachlich jeweils nicht zwischen dem *Zugang* zu Informationen in UAbs. 2 Satz 2 und dem *Zugänglichmachen* von diesen Informationen in UAbs. 3 des Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO (engl. Fassung: „[...] may request *access* to this information by addressing the competent authority. The competent authorities shall provide *access* to such information [...]“; frz. Fassung: „[...] demander à avoir *accès* à ces informations en s’adressant à l’autorité compétente. Les autorités compétentes donnent *accès* à ces informations [...]“). Darüber hinaus sind die Bestimmungen in Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 und UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO gleichzeitig in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden. Auch aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass sich Art. 67 Abs. 1 UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO sowohl auf die proaktive Zugänglichmachung der aufgeführten Informationen als auch auf den reaktiven, antragsgebundenen Informationszugang nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 EU-Pflanzenschutz-VO bezieht.

Als Rechtsvorschriften in diesem Sinne kommen die nationalen Bestimmungen in § 11 Abs. 3 PflSchG, § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG und § 1 Abs. 2 LIFG einerseits sowie die gemeinschaftliche Bestimmung in § 3 Abs. 1 UI-RL andererseits in Betracht.

2. Im Hinblick auf den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen kodifiziert die Umweltinformationsrichtlinie einen Mindeststandard (vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, S. 284 Rn. 41; Schrader, ZUR 2005, 568, 572; vgl. auch Scherzberg in: Fluck/Fischer/Martini, 38. AL Oktober 2018, Bd. 1, UIG, Einl. Rn. 32, 35), weswegen trotz der bereichsspezifischen Regelung in § 11 Abs. 3 PflSchG anspruchsbegründend auf den Umsetzungsakt in § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG zurückgegriffen werden kann.

Die Umweltinformationsrichtlinie dient der Umsetzung der Aarhus-Konvention - AK - (vgl. Erwägungsgrund 5; UN/ECE-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.06.1998, in Deutschland umgesetzt durch Zustimmungsgesetz vom 09.12.2006, BGBl. II, S. 1251) und ist getragen von dem Prinzip der Transparenz im Umweltsektor. Das Transparenzprinzip (Art. 1 Abs. 2 EUV) zählt zu

den fundamentalen Verfassungsprinzipien des Unionsrechts (Calliess in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 1 EUV Rn. 84 ff.). Im Interesse des Umweltschutzes (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV) gewährleistet die Umweltinformationsrichtlinie den freien Zugang zu Umweltinformationen der nationalen Behörden und die Verbreitung dieser Informationen (zum Ganzen VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.03.2017 - 10 S 413/15 - juris Rn. 33, 35 m. w. N.). Die Umweltinformationsrichtlinie schreibt so den Grundsatz fest, dass jedermann ein Recht auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen oder für diese bereitgehaltenen Umweltinformationen hat, ohne hierfür ein Interesse geltend machen zu müssen (EuGH, Urteil vom 14.02.2012 - C-204/09 [Flachglas Torgau] - juris Rn. 31; BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31.15 - juris Rn. 35). Sie regelt aber auch Ausnahmetatbestände und (Verfahrens-)Modalitäten.

Diesen allgemeinen - auf Landesebene in § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG umgesetzten - Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen können bereichsspezifische Informationszugangsansprüche nur verdrängen, wenn und soweit sie weitergehende Zugangsrechte vorsehen (so wohl EuGH, Urteil vom 17.02.2009 - C-552/07 - juris Rn. 52, 54; EuGH, Urteil vom 16.12.2010 - C-266/09 - juris Rn. 50 ff.; vgl. auch EuGH, Urteil vom 23.11.2016 - C-442/14 - juris Rn. 101 f.; EuGH, Urteil vom 16.12.2010 - C-266/09 - juris Rn. 57 ff.: keine tatbestandliche Beschränkung des Umweltinformationszugangsanspruchs). Dies folgt aus dem Erwägungsgrund 24, demnach die Bestimmungen der Umweltinformationsrichtlinie (nur) das Recht der Mitgliedstaaten nicht berühren, Vorschriften beizubehalten oder einzuführen, die der Öffentlichkeit einen breiteren Zugang zu Informationen gestatten, als in der Umweltinformationsrichtlinie vorgesehen. In Betracht kommt insoweit etwa ein weitergehendes Zugangsrecht in Bezug auf Dokumente Dritter oder die Reichweite der Ausnahmen (Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, S. 284 f. Rn. 41). Bereichsspezifische Informationszugangsansprüche können den allgemeinen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen dagegen weder sperren noch tatbestandlich einschränken (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 2 UVwG). Auch der bundesdeutsche Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Informationsansprüche aufgrund anderer Gesetze lediglich parallel geltend gemacht werden können (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 UIG; vgl. auch BR-Drs. 439/04, S. 29; VG des Saarlandes, Urteil vom 16.01.2008 - 5 K 130/05 - juris Rn. 69).

Nichts anderes folgt aus der Subsidiaritätsklausel des § 1 Abs. 3 UVwG (so auch VG Stuttgart, Urteil vom 10.06.2020 - 14 K 9469/18 - n. V., Urteilsabdruck S. 12 ff.). Hier- nach finden die Vorschriften des Umweltverwaltungsgesetzes keine Anwendung, so- weit bundesrechtliche Vorschriften eine abschließende Regelung treffen. Vorliegend wird der allgemeine Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen aus § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG jedoch nicht von dem bereichsspezifischen Informationszugangs- anspruch aus § 11 Abs. 3 PflSchG verdrängt. Nach § 11 Abs. 3 PflSchG kann die zu- ständige Behörde auf Antrag bei Vorliegen eines berechtigten Interesses und unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Aufzeichnenden, im Einzelfall Auskunft über die Aufzeichnungen [im Sinne des Art. 67 Abs. 1 Satz 1 oder 2 EU- Pflanzenschutz-VO] geben.

Ungeachtet der Frage, ob es sich bei § 11 Abs. 3 PflSchG um eine abschließende Regelung handelt, kann der Anspruch aus § 11 Abs. 3 PflSchG bereits wegen seiner Unionsrechtswidrigkeit die Anwendbarkeit des allgemeinen Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen nicht ausschließen. Denn der bereichsspezifische Anspruch aus § 11 Abs. 3 PflSchG ist seinem Wortlaut nach sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite wesentlich restriktiver gefasst als der allgemeine Anspruch auf Zu- gang zu Umweltinformationen. § 11 Abs. 3 PflSchG bleibt weit hinter dem Mindest- standard des allgemeinen Umweltinformationszugangsanspruchs nach der Umweltin- formationsrichtlinie - und in der Folge auch der mitgliedstaatlichen Umsetzungsakte (UIG und UVwG; s. im Einzelnen II.3.) - zurück. Angesichts des Sinns und Zwecks der EU-Pflanzenschutz-VO (vgl. Erwägungsgrund 44 EU-Pflanzenschutz-VO und allge- mein Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, 2. Teil Kap. 8 A Rn. 16) sind seine restriktiveren Anspruchsvoraussetzungen auch gerade nicht in Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO vorgezeichnet.

Insbesondere ist nichts dafür ersichtlich, dass sich ein (ortsbezogenes) „berechtigtes Interesse“ durch die Aufzählung in Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz- VO rechtfertigen ließe. Die nur „beispielhafte“ Aufzählung von Dritten kann nicht in das Erfordernis eines berechtigten Interesses übersetzt werden (so auch VG Karlsruhe, Urteil vom 30.01.2020 - 9 K 8441/18 - juris Rn. 38 ff.). Vielmehr wurden im europäi- schen Gesetzgebungsverfahren bestimmte Dritte nur im Zusammenhang mit der In- formationsvorhaltung zum Zwecke eines (direkten) Zugangs zu den Aufzeichnungen

nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO genannt (s. II.1.). Vor diesem Hintergrund spricht wenig dafür, dass der nur beispielhaften Benennung Dritter das grundsätzliche Erfordernis eines berechtigten Informationsinteresses zu entnehmen sein sollte. Vor allen Dingen ist aber zu sehen, dass der allgemeine Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen aus § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG - richtlinienkonform - ausdrücklich nicht verlangt, dass ein berechtigtes Interesse vorliegen muss („ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen“).

Auch im Übrigen sind die beschränkenden Anspruchsvoraussetzungen (Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Einzelfall, Ermessen) weder dem Wortlaut oder dem Zweck der EU-Pflanzenschutz-VO zu entnehmen noch lassen sie sich mit dem Mindeststandard des allgemeinen Umweltinformationszugangsanspruchs in Einklang bringen. So ist in Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen keine Rede. Auch der allgemeine Umweltinformationsanspruch in § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG setzt auf Tatbestandsebene nicht voraus, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu wahren sind. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse können - entsprechend Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. d, UAbs. 2 UI-RL - nach § 29 Abs. 1 UVwG - wenn überhaupt (s. II.3.c.) - allein als Gegenrechte geltend gemacht werden und müssen das Offenbarungsinteresse zudem überwiegen. Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO ist ferner nichts dafür zu entnehmen, dass die Auskunft über die Aufzeichnungen im Sinne des Art. 67 Abs. 1 Satz 1 oder 2 EU-Pflanzenschutz-VO nur im Einzelfall gegeben wird. Insoweit gilt das soeben zum berechtigten Interesse Gesagte. Aus dem Erwägungsgrund 44 EU-Pflanzenschutz-VO ist Entsprechendes ebenfalls nicht zu folgern. Auch im Rahmen des allgemeinen Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen ist ein Antrag allenfalls gemäß § 25 Abs. 2 bzw. § 28 Abs. 2 Nr. 1 UVwG als zu unbestimmt oder missbräuchlich abzulehnen, wenn und sofern es sich um einen „Globalantrag“ handelt (s. II.2.d.). Nicht anders verhält es sich mit Blick auf das in § 11 Abs. 3 PflSchG gewährte Ermessen. Obgleich der Wortlaut des Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO behördliches Ermessen nahelegen könnte, folgt doch aus einer Gesamtschau mit Art. 67 Abs. 1 UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO, dass hiermit allein die Anspruchsberechtigung dem Grunde nach umschrieben wird (s. II.1.). Der auch durchsetzbare allgemeine Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen sieht dagegen eine gebundene Entscheidung vor (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG, Art. 3 Abs. 2 UI-RL). Nur hinsichtlich der Art des Informationszugangs steht der Behörde unter Umständen Ermessen zu (s. II.3.e.).

Nach alledem erweist sich § 11 Abs. 3 PflSchG als europarechtswidrig und muss unanwendbar bleiben, da eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist. Vor diesem Hintergrund kann in jedem Falle auf die Anspruchsgrundlage in § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG zurückgriffen werden.

3. Dem Kläger steht ein Anspruch auf Zugang zu den begehrten Informationen aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2, UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO i. V. m. § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG auch zu. Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG hat jede Person nach Maßgabe des Umweltverwaltungsgesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne von § 23 Abs. 1 UVwG verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UVwG sind informationspflichtige Stellen die Landesregierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung einschließlich beratender öffentlicher Gremien.

Diese Anspruchsvoraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Der Kläger begehrt Zugang zu hinreichend bestimmten Umweltinformationen (a.), über die das Regierungspräsidium Freiburg als informationspflichtige Stelle verfügt (b.). Dem Anspruch auf Informationszugang können weder personenbezogene Daten noch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 3 UVwG entgegengehalten werden (c.). Auch andere Ablehnungsgründe liegen nicht vor (d.). Die Zugänglichmachung erweist sich auf Rechtsfolgenseite als rechtmäßig (e.). Obgleich die betroffenen Dritten nicht angehört wurden, ist das Gericht nicht auf einen Bescheidungenstenor nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO beschränkt (f.).

a. Der Kläger begehrt Zugang zu hinreichend bestimmten Umweltinformationen. Bei den Aufzeichnungen über die berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln - Bezeichnung des verwendeten Pflanzenschutzmittels, Zeitpunkt der Verwendung, verwendete Menge, behandelte Fläche und Kulturpflanze - handelt es sich um im Sinne von §§ 23 Abs. 3, 25 Abs. 1 UVwG hinreichend konkret bezeichnete Umweltinformationen (vgl. zur Bestimmtheit BVerwG, Beschluss vom 11.06.2019 - 6 A 2.17 - juris Rn. 7 m. w. N.). Umweltinformationen werden in Erwägungsgrund 10 der Umweltinformationsrichtlinie unter anderem beschrieben als Informationen zu Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die Umwelt haben oder haben können. Dies trifft auf die Art und Weise der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln auf Kulturpflanzen fraglos zu.

b. Das Regierungspräsidium Freiburg ist informationspflichtige Stelle gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UVwG.

Es verfügt auch über die begehrten Umweltinformationen. Gemäß § 23 Abs. 4 UVwG verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Ein Bereithalten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle im Sinne von § 23 Abs. 1 UVwG aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat. Nach Art. 2 Nr. 4 UI-RL sind unter „für eine Behörde bereitgehaltenen Informationen“ Umweltinformationen zu verstehen, die materiell von einer natürlichen oder juristischen Person für eine Behörde bereitgehalten werden. Bei einer Heranziehung der englischen und französischen Fassung wird deutlich, dass unter „materiell“ bereitgehaltenen Informationen „für“ eine Behörde die physische Existenz und Vorhaltung von Informationen im Auftrag einer Behörde zu verstehen ist (engl. Fassung: „which is physically held [...] on behalf“ und frz. Fassung: „qui est matériellement détenue [...] pour le compte“). Für eine Behörde bereitgehalten werden danach jedenfalls nicht die Informationen, auf die diese keinen Übermittlungsanspruch hat. Für eine Behörde bereitgehalten werden Informationen dagegen schon nach dem Wortlaut des - nicht enger definierten - Umsetzungsakts, wenn sie auch in Erfüllung einer ihr gegenüber bestehenden Pflicht gesammelt und aufbewahrt werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 01.11.2007 - 7 B 37.07 - juris Rn. 20).

Von einem Bereithalten im vorgenannten Sinne ist bereits aufgrund von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO auszugehen. Denn die hier verankerte Berechtigung zum Informationszugang dem Grunde nach bestimmt ausdrücklich, dass Dritte bei der zuständigen Behörde um Zugang zu den von beruflichen Verwendern geführten Aufzeichnungen ersuchen können. Diese bereichsspezifische Regelung ist bei der Auslegung des allgemeinen Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen zu berücksichtigen. Sie konkretisiert die in dem dynamischen Verweis des Art. 67 Abs. 1 UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO in Bezug genommenen Bestimmungen in §§ 23 Abs. 4 Satz 1, 24 Abs. 1 UVwG.

Aber auch ungeachtet des UAbs. 2 Satz 2 werden die hier begehrten Informationen für die informationspflichtige Stelle im Sinne des Umweltverwaltungsgesetzes bereitgehalten. So sind die beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln nach Art. 67

Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO verpflichtet, über mindestens drei Jahre Aufzeichnungen über die Pflanzenschutzmittel, die sie verwenden, zu führen. Nach der EU-Pflanzenschutz-VO sind diese Aufzeichnungen demnach materiell im Sinne von physisch bei den beruflichen Verwendern von Pflanzenschutzmitteln vorhanden. Diese Aufzeichnungen stellen sie nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EU-Pflanzenschutz-VO auf Anfrage der zuständigen Behörde zur Verfügung. Die beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln werden mithin verpflichtet, die Informationen selbst zu erheben, aufzubewahren und dem Regierungspräsidium jederzeit herauszugeben oder zur Verfügung zu stellen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 01.11.2007 - 7 B 37.07 - juris Rn. 20).

Diese Verpflichtung entspricht dem in der Gesetzesbegründung zu der inhaltsgleichen bundesgesetzlichen Umsetzungsnorm in § 2 Abs. 4 UIG Definierten (BR-Drs. 439/04, S. 28). Dort ist ausgeführt: „Zur weiteren Klarstellung wird auch der Begriff des „Bereithalten“ näher definiert. Danach sind nicht nur die Fälle erfasst, bei denen sich die informationspflichtige Stelle Dritter, die selbst keine informationspflichtigen Stellen sind, zur Aufbewahrung von Umweltinformationen bedient, sondern insbesondere Fälle, in denen Unternehmen aufgrund einer speziellen Rechtsvorschrift oder eines Verwaltungsaktes Messberichte oder andere Umweltinformationen für einen bestimmten Zeitraum für die informationspflichtigen Stellen aufbewahren und auf entsprechende Anforderung herauszugeben haben. Nicht erfasst werden dagegen Fälle, in denen die beantragte Umweltinformation erst aufgrund einer Aufsichtsmaßnahme für die Stelle der öffentlichen Verwaltung erstellt oder an die Stelle herausgegeben werden müsste.“ Kein anderer als der insbesondere in Bezug genommene Fall ist vorliegend gegeben.

Der Übermittlungsanspruch im Sinne des § 23 Abs. 4 UVwG steht vorliegend auch dem Regierungspräsidium als zuständiger Behörde zu. Dies folgt aus Art. 75 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO i. V. m. § 59 Abs. 2 Nr. 8 PflSchG i. V. m. § 9 Abs. 3 Satz 1 der Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über Zuständigkeiten in den Bereichen Markt und Ernährung, landwirtschaftliche Beratung, Tierzucht und anderen Bereichen vom 04.02.2010 - LwZustV - (GBl. 2010, 295).

Soweit das Regierungspräsidium meint, es komme entscheidungserheblich darauf an, dass die beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln ihre Aufzeichnungen aufgrund einer Pflicht zur Selbstüberwachung vorhalten, ist dem nicht zu folgen. Zum einen nimmt die Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 4 UIG (vgl. BR-Drs. 439/04, S. 27 f.)



wie auch die Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 01.11.2007 - 7 B 37.07 - juris Rn. 20) eine Selbstüberwachung nur insofern in Bezug, als damit die Notwendigkeit festgestellt wird, unter den Begriff des „Verfügens“ sowohl das Vorhandensein von Informationen bei der Behörde als auch das Bereithalten von Informationen für die Behörde zu fassen. In Bezug auf das Bereithalten heißt es in der Gesetzesbegründung: „Dadurch soll der zunehmenden Verpflichtung von Unternehmen zur Selbstüberwachung Rechnung getragen werden. Denn im Rahmen dieser Selbstüberwachung werden immer häufiger Umweltinformationen in den Unternehmen selbst aufbewahrt, die vormals von den zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Überwachung erhoben wurden und auch bei diesen aufbewahrt und damit unmittelbar vorhanden waren.“ Zum anderen bleibt im Dunkeln, welchen Zweck eine derartige Begrenzung auf eine bestimmte intrinsische Motivation verfolgen sollte. Entscheidend ist vielmehr, dass die Umweltinformationen vom Privaten vorgehalten werden und dass ein Übermittlungsanspruch der Behörde besteht. Dass die Behörde - wie das Regierungspräsidium selbst betont - hinsichtlich der vorgehaltenen Umweltinformationen eine Überwachungspflicht trifft, steht dem Übermittlungsanspruch in der Sache gerade nicht entgegen (vgl. Fluck/Theuer in: Fluck/Fischer/Martini, 38. AL Oktober 2018, Bd. 1, UIG, § 2 Rn. 410 ff., insb. 417). Im Übrigen ist die hier vorliegende Konstellation mit den in der Kommentarliteratur genannten Beispielen für ein Bereithalten weitgehend vergleichbar (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG i. V. m. §§ 18 ff. 13. BImSchV, §§ 14 ff. 17. BImSchV, § 31 BImSchG, §§ 62 ff. WHG, § 47 Abs. 4 KrWG; s. hierzu ausführlich VG Karlsruhe, Urteil vom 30.01.2020 - 9 K 8441/18 - juris Rn. 28 m. w. N.).

c. Dem Anspruch auf Informationszugang können weder personenbezogene Daten noch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 3 UVwG entgegengehalten werden. Dies gilt ungeachtet des Umstands, dass der Kläger mit Anonymisierungen - wie bspw. des Namens und der Adresse des jeweiligen beruflichen Verwenders von Pflanzenschutzmitteln, der Grundbuchkennzeichen des jeweils behandelten Flurstücks/Schlags - einverstanden ist (vgl. § 27 Abs. 3 UVwG; s. auch Schoch, in: IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG, § 8 Rn. 51).

Denn bei den Aufzeichnungen nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO handelt es sich um Umweltinformationen über Emissionen im Sinne des § 29 Abs. 1 Satz 2 UVwG, weswegen der Zugangsanspruch nicht aufgrund von Belangen nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 3 UVwG abgelehnt werden kann.

Der Begriff „Umweltinformationen über Emissionen“ im Sinne des § 29 Abs. 1 Satz 2 UVwG ist informationsrechtlich zu bestimmen. Dabei ist aufgrund der Vorgaben des Völkerrechts und des Unionsrechts von einem weiten Begriffsverständnis auszugehen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.03.2017 - 10 S 413/15 - juris Rn. 47 ff., insbesondere 51, 52; vgl. dazu grundlegend EuGH, Urteil vom 23.11.2016 - C-442/14 - juris Rn. 55 ff.; EuGH, Urteil vom 23.11.2016 - C-673/13 P - juris Rn. 64 ff.; vgl. auch Guckelberger, NuR 2018, 508, 512 f. und Wegener, ZUR 2017, 146, 148 ff. jew. m. w. N.). Hierunter können alle Angaben zur Qualifizierung und Quantifizierung von Faktoren wie Stoffen, Energie, Lärm und Strahlung sowie Abfälle aller Art, die durch Ableitung oder sonstige Freisetzung in die Umwelt gelangen, verstanden werden. Dieses Begriffsverständnis findet im positiven Recht in § 23 Abs. 3 Nr. 2 UVwG, der Art. 2 Nr. 1 Buchst. b UI-RL umsetzt, eine tragfähige Grundlage (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.03.2017 - 10 S 413/15 - juris Rn. 54). Kennzeichnend ist mithin, dass ein Stoff in die Umwelt entlassen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 - 7 C 2.09 - juris Rn. 42). Gerade im Hinblick auf Pflanzenschutzmittel hat der Europäische Gerichtshof festgehalten, dass der Begriff der „Emissionen in die Umwelt“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 UI-RL u. a. das Freisetzen von Produkten oder Stoffen wie Pflanzenschutzmitteln oder Biozid-Produkten und in diesen Produkten enthaltenen Stoffen in die Umwelt erfasst, sofern dieses Freisetzen unter normalen oder realistischen Anwendungsbedingungen tatsächlich stattfindet oder vorhersehbar ist (vgl. EuGH, Urteile vom 23.11.2016 - C-442/14 - juris Rn. 81 und vom 23.11.2016 - C-673/13 P - juris Rn. 74 f.). Dabei hat er konkretisierend ausgeführt, dass „Emissionen in die Umwelt“ nicht nur die Informationen über Emissionen als solche erfasst, d. h. die Angaben über Art, Zusammensetzung, Menge, Zeitpunkt und Ort dieser Emissionen, sondern auch die Daten über die mehr oder weniger langfristigen Auswirkungen dieser Emissionen auf die Umwelt (vgl. EuGH, Urteile vom 23.11.2016 - C-442/14 - juris Rn. 87, 96 und vom 23.11.2016 - C-673/13 P - juris Rn. 80).

Nach diesen Maßgaben stellen sich sämtliche Informationen in den Aufzeichnungen nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO fraglos als Umweltinformationen über Emissionen dar.

d. Auch andere Ablehnungsgründe liegen nicht vor. Insbesondere wurde der Antrag nicht im Sinne des § 28 Abs. 2 Nr. 1 UVwG missbräuchlich gestellt.

Danach ist ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit dieser Antrag offensichtlich missbräuchlich gestellt worden ist, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der begehrten Umweltinformation überwiegt. Gemäß Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 UI-RL sind die Ablehnungsgründe allgemein eng auszulegen.

Ein Missbrauch des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen kann sich als behördenbezogener Missbrauch oder als verwendungsbezogener Missbrauch darstellen. In jedem Fall muss der Missbrauch offensichtlich sein (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.03.2017 - 10 S 413/15 - juris Rn. 63; Schnabel, ZUR 2019 74, 75 jew. m. w. N.). Nach der amtlichen Überschrift des § 28 UVwG dienen die dort geregelten Ablehnungsgründe dem Schutz öffentlicher Belange. § 28 Abs. 2 Nr. 1 UVwG will die informationspflichtige Stelle dagegen schützen, dass - im Sinne eines „behördenbezogenen Missbrauchs“ - ihre Arbeitszeit und Arbeitskraft missbräuchlich in Anspruch genommen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 - 7 C 2.09 - juris Rn. 34). Die Arbeitskraft der Behörde wird aber auch dann missbräuchlich in Anspruch genommen, wenn ein Antrag zu Zwecken gestellt wird, die vom Gesetz nicht gedeckt sind. Der „verwendungsbezogene Missbrauch“ kann sich deshalb zugleich als „behördenbezogener Missbrauch“ darstellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31.15 - juris Rn. 70 m. w. N.). Ein verwendungsbezogener Missbrauch kann jedenfalls nur bejaht werden, wenn die begehrten Informationen ausschließlich für Zwecke genutzt werden sollen, die nicht der Förderung des Umweltschutzes dienen (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.03.2017 - 10 S 413/15 - juris Rn. 65; vgl. Schnabel, ZUR 2019, 74, 76 m. w. N.). Im Übrigen kann sich die Missbräuchlichkeit einer Antragstellung daraus ergeben, dass der Antragsteller über die begehrte Information bereits verfügt (BT-Drs. 15/3406, S. 19). Offensichtlich ist der Missbrauch, wenn er auf der Hand liegt und an ihm keine vernünftigen Restzweifel bestehen (vgl. Schnabel, ZUR 2019, 74, 77; Karg in: BeckOK InfoMedienR, 27. Ed. 1.11.2019, UIG, § 8 Rn. 50b; Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 92. EL Februar 2020, UIG, § 8 Rn. 56 jew. m. w. N.). Dabei liegt die Darlegungslast für den Ausschlussgrund bei der informationspflichtigen Stelle (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31.15 - juris Rn. 70; Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 92. EL Februar 2020, UIG, § 8 Rn. 54).

Keiner der Missbrauchstatbestände ist hier gegeben. Der Antragstellung liegt ersichtlich kein verwendungsbezogener Missbrauch zugrunde. Ohne dass daran Zweifel be-

stunden, beabsichtigt der Kläger, mittels einer systematischen Sammlung der Aufzeichnungen nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO eine wirkstoffbezogene Auswertung der auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Naturschutzgebieten verwendeten Pestiziden durchzuführen und hierüber in Form einer Statistik die Öffentlichkeit zu informieren. Damit verfolgt er gerade das in Art. 1 Buchst. b UI-RL niedergelegte und bei der Auslegung zu berücksichtigende Ziel, wonach „eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung der bei Behörden vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen“ ist (s. dazu EuGH, Urteil vom 23.11.2016 - C-442/14 - juris Rn. 55, 85; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.03.2017 - 10 S 413/15 - juris Rn. 53). Vor diesem Hintergrund ist eine Verbreitung oder Weiterverwendung der legal erworbenen Informationen nicht zu kritisieren, sondern, im Gegenteil, als (zweiter) Zweck des Umweltinformationsrechts ausdrücklich positiviert (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.03.2017 - 10 S 413/15 - juris Rn. 65 m. w. N.).

Auch ein behördenbezogener Missbrauch liegt nicht vor. Bei dem Antrag handelt es nicht um einen unzulässigen „Globalantrag“ (der als missbräuchlich oder zu unbestimmt abzulehnen wäre, vgl. bspw. einerseits Ruttloff, NVwZ 2019, 1211, 1212 und andererseits BVerwG, Beschluss vom 11.06.2019 - 6 A 2.17 - juris Rn. 7 ff.). Der Kläger bezeichnet nicht lediglich Verwaltungsvorgänge mit bestimmten Merkmalen, was nach allgemeiner Auffassung einem Zugangsbegehren im Übrigen nicht entgegenstehen würde (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.06.2019 - 6 A 2.17 - juris Rn. 7 m. w. N.). Er benennt die begehrten Umweltinformationen vielmehr konkret und im Einzelnen. Um einen „Ausforschungsantrag“ (Ruttloff, NVwZ 2019, 1211, 1212) handelt es sich gerade nicht. Daher ist das Regierungspräsidium ohne Weiteres in der Lage, die Voraussetzungen des Anspruchs und der entgegenstehenden Ablehnungsgründe zu prüfen. Die schiere Menge der zu bearbeitenden Informationsgegenstände kann demgegenüber nicht allein Grund für eine Antragsablehnung sein (vgl. § 29 Abs. 2 Satz 1 UVwG, der ein (Anhörungs-)Verfahren mit mehr als 50 Drittbetroffenen jedenfalls als nicht völlig untypisch erscheinen lässt; vgl. ferner Karg in: BeckOK InfoMedienR, 27. Ed. 1.11.2019, UIG, § 8 Rn. 49; Schnabel, ZUR 2019, 74, 76; a. A. wohl Ruttloff, NVwZ 2019, 1211, 1212). Dies gilt zumal in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem es sich zwar um eine Vielzahl von Informationsgegenständen handelt, sämtliche Informationsgegenstände aber völlig gleichgelagert sind.

So wird das Regierungspräsidium nicht dazu aufgerufen, Akten nach bestimmten Informationen auszuwerten. Es soll ausschließlich die im Wesentlichen inhaltsgleichen Aufzeichnungen zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in Naturschutzgebieten des Regierungsbezirks Freiburg abrufen, die von den beruflichen Verwendern von Pflanzenschutzmitteln für das Regierungspräsidium bereitgehalten werden (müssen). Soweit das Regierungspräsidium geltend macht, ihm seien diese Pflanzenschutzmittelverwender nicht bekannt, folgt daraus keine Missbräuchlichkeit der Antragstellung. Obgleich davon auszugehen ist, dass das Regierungspräsidium einen nicht unerheblichen Aufwand betreiben muss, um die fraglichen Pflanzenschutzmittelverwender (in Naturschutzgebieten) ausfindig zu machen, fällt dieser Verwaltungsaufwand doch in den ihm überantworteten Verantwortungsbereich.

Das Regierungspräsidium ist von Gesetzes wegen sowohl zur Überwachung der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln als auch zur Erhebung von die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln betreffenden Daten verpflichtet (zur Zuständigkeit s. II.3.b.). Dabei ist zunächst zu sehen, dass die EU-Pflanzenschutz-VO die Mitgliedstaaten nach Art. 75 Abs. 3 verpflichtet, sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden über eine ausreichende Zahl entsprechend qualifizierter und erfahrener Mitarbeiter verfügen, so dass ihre Aufgabe nach der EU-Pflanzenschutz-VO effizient und wirksam erfüllt wird.

Zu dieser Aufgabe gehört gemäß Art. 68 UAbs. 1 Satz 1 EU-Pflanzenschutz-VO, amtliche Kontrollen durchzuführen, um die Einhaltung der Bestimmungen der EU-Pflanzenschutz-VO durchzusetzen. Nach Art. 68 UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO regelt eine zu erlassende Verordnung die Kontrollen, insbesondere bezüglich u. a. der Verwendung der Pflanzenschutzmittel, und erhält Bestimmungen u. a. über die Erhebung von Daten.

Nach Art. 3 Abs. 1 zweiter Spiegelstrich der in Bezug genommenen Verordnung (EG) Nr. 1185/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über Statistiken zu Pestiziden (ABl. L 324 vom 10.12.2009, S. 1 ff.) erheben die Mitgliedstaaten in Fünfjahreszeiträumen Daten, die für die in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1185/2009 aufgeführten Merkmale erforderlich sind, u. a. mittels Informationen betreffend das Inverkehrbringen und die Verwendung von Pestiziden unter besonderer Berücksichtigung der Verpflichtungen nach Artikel 67 EU-Pflanzenschutz-VO. Dabei erfassen die zu erstellenden Statistiken besonders aufgeführte Stoffe, die in

Pestiziden enthalten sind, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für jede einzelne ausgewählte Kulturpflanze verwendet werden (Abschnitt 1 Nr. 1 des Anhang II). Die Statistiken über den Einsatz von Pestiziden beziehen sich auf eine von den Mitgliedstaaten ausgewählte Kulturpflanze, die während des Fünfjahreszeitraums erfasst wird (Abschnitt 1 Nr. 2 Satz 1 und Abschnitt 5 Nr. 1 des Anhang II).

Ergänzend verlangt Art. 12 der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 71 ff.), dass die Mitgliedstaaten unter angemessener Berücksichtigung der Anforderungen an die notwendige Hygiene, an die öffentliche Gesundheit und der biologischen Vielfalt oder der Ergebnisse einschlägiger Risikobewertungen sicherstellen, dass die Verwendung von Pestiziden in bestimmten Gebieten so weit wie möglich minimiert oder verboten wird. Es sind geeignete Risikomanagementmaßnahmen zu treffen und der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko im Sinne der EU-Pflanzenschutz-VO sowie biologischen Bekämpfungsmaßnahmen ist der Vorzug zu geben. Diese bestimmten Gebiete sind nach Art. 12 Satz 3 Buchst. b RL 2009/128/EG u. a. Wasserschutz- (Richtlinie 2000/60/EG), Vogelschutz- (Richtlinie 79/409/EWG) und FFH-Gebiete (Richtlinie 92/43/EWG). Neben diesen Schutzgebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung kann für nationalstaatlich festgesetzte Naturschutzgebiete der Sache nach nichts anderes gelten.

Vor diesem normativen Hintergrund ist dem Regierungspräsidium die Bearbeitung des streitgegenständlichen Informationsantrags nicht unzumutbar und deswegen missbräuchlich. Denn ohne dass es eines Informationsbegehrens Dritter bedürfte, ist das Regierungspräsidium verschiedentlich verpflichtet bzw. zumindest gehalten, in die Aufzeichnungen nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO Einsicht zu nehmen, um so die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln - vor allem in besonders schützenswerten bzw. geschützten Gebieten - auf ihre Ordnungsgemäßheit zu kontrollieren, datenmäßig zu erfassen und so ein hohes Schutzniveau für die Umwelt sicherzustellen (vgl. Erwägungsgrund 45 EU-Pflanzenschutz-VO). Das Recht und die Pflicht zur Einsichtnahme in die genannten Aufzeichnungen setzt aber notwendigerweise Kenntnis oder zumindest Kennenmüssen von deren Belegenheit voraus. Mithin beschränkt sich der hier zu besorgende „zusätzliche“ Verwaltungsaufwand auf die Anforderung, die mit Einverständnis des Klägers vorzunehmenden Anonymisierungen

und die Weiterleitung der begehrten Aufzeichnungen. Die Ermittlung, Listung und Überwachung von einzelnen beruflichen Verwendern von Pflanzenschutzmitteln gehört dagegen zu den „gewöhnlichen“ Aufgaben der als Pflanzenschutzdienst zuständigen Behörde (vgl. § 59 Abs. 2 PflSchG). Dies setzt letztlich auch der Beklagte voraus, wenn er in seiner Informationsbroschüre über die einzuhaltenden Verpflichtungen bei Cross Compliance 2020 festhält: „[...] Zum Zeitpunkt der Kontrolle müssen die Aufzeichnungen des Vorjahres [sic!] vorliegen, ansonsten liegt ein Verstoß gegen die Cross Compliance-Bestimmungen vor. Ein Muster hierzu findet sich in Anlage V.5. Eine schlagspezifische Aufzeichnung ist nicht erforderlich. Die Aufzeichnungen müssen aber so gestaltet sein, dass nachvollziehbar ist, auf welcher Fläche welches Pflanzenschutzmittel angewendet wurde. Die konkrete Ausgestaltung ist Sache des jeweiligen Betriebs und kann auf die Verhältnisse des Betriebs abgestimmt werden. Möglich ist auch die Verbindung mit einer bereits vorhandenen Schlagkartei oder mit einem Flächenverzeichnis. Flächen, die gleich bewirtschaftet werden, können zusammengefasst werden“ (s. [https://foerderung.landwirtschaft-bw.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/MLR.LEL/PB5Documents/fiona/2020/Merkblaetter/CC\\_Infobroschuere%202020.pdf?attachment=true](https://foerderung.landwirtschaft-bw.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/MLR.LEL/PB5Documents/fiona/2020/Merkblaetter/CC_Infobroschuere%202020.pdf?attachment=true) [letzter Abruf 15.07.2020]; vgl. dazu, dass das EU-Fachrecht und die sog. Cross-Compliance-Vorschriften des EU-Agrarrechts Verstöße bei der Anwendung der Pflanzenschutzmittel streng sanktionieren, Pache in: Koch, Umweltrecht 4. Aufl 2014, § 12 Rn. 203 m. w. N.).

Schließlich verfügt der Kläger auch nicht bereits über die begehrten Informationen. Auch kann er die Informationen nicht unschwer und ohne unzumutbaren Aufwand auf andere Weise beschaffen (§ 24 Abs. 2 Satz 4 UVwG, § 3 Abs. 2 Satz 3 UIG, vgl. zu dieser den Missbrauchstatbestand erweiternden Fallgruppe Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 92. EL Februar 2020, UIG, § 8 Rn. 55 m. w. N.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06.03.2014 - 12 B 20.12 - juris Rn. 46; vgl. einschränkend Schnabel, ZUR 2019, 74, 76). Er ist insbesondere nicht auf die vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit veröffentlichten Daten zu verweisen. Öffentlich zugänglich sind dort lediglich allgemeine Angaben zu Pflanzenschutzmitteln, deren Wirkstoffen, Wirkungsbereichen und Einsatzgebieten usw., u. a. geordnet nach Kulturen. Hierbei handelt es sich augenfällig nicht um die begehrten - ortsbezogenen - Informationen, sondern um ein Aliud. Dieses sperrt den Zugangsanspruch nicht, auch nicht unter Zugrundelegung der weiteren Überlegungen des Beklagten.

e. Die Zugänglichmachung erweist sich auf Rechtsfolgenseite als rechtmäßig.

Nach § 24 Abs. 1 UVwG besteht ein gebundener Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen. Dieser Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen stellt sich in der vorliegenden Konstellation des Bereithaltens nach § 23 Abs. 4 Satz 2 UVwG als einheitlicher Anspruch auf Verschaffung des Zugangs zu Umweltinformationen dar (vgl. bereits VG Karlsruhe, Urteil vom 30.01.2020 - 9 K 8441/18 - juris Rn. 32). Denn mangels behördeninternen Vorhandenseins der begehrten Umweltinformationen muss der Zugangsanspruch im Außenverhältnis gegenüber dem die Umweltinformationen bereithaltenden privaten Dritten durch einen Verschaffungsanspruch ergänzt werden (so bereits VG Karlsruhe, Urteil vom 30.01.2020 - 9 K 8441/18 - juris Rn. 32; vgl. hinsichtlich § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG Schoch, in: IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG, § 1 Rn. 38 jew. m. w. N.). Dieser Anspruch auf Verschaffung des Zugangs zu Umweltinformationen ist - soweit erforderlich - mittels Verwaltungsakt gegenüber dem Umweltinformationen bereithaltenden privaten Dritten zu vollziehen, wofür in Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EU-Pflanzenschutz-VO die erforderliche Ermächtigungsgrundlage zu finden sein dürfte (so bereits VG Karlsruhe, Urteil vom 30.01.2020 - 9 K 8441/18 - juris Rn. 32; vgl. zu § 31 Abs. 2 BImSchG Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, BImSchG, § 31 Rn. 10).

Ermessen hat die informationspflichtige Stelle nur insoweit, als sie den Zugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnen kann (§ 24 Abs. 2 Satz 1 UVwG) und eine beantragte bestimmte Art des Informationszugangs aus gewichtigen Gründen, wie insbesondere einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand, auf andere Art eröffnen darf (§ 24 Abs. 2 Satz 2, 3 UVwG). Im Hinblick auf den Anspruch auf Verschaffung von Zugang zu Umweltinformationen gilt nichts anderes (anders wohl VG Karlsruhe, Urteil vom 30.01.2020 - 9 K 8441/18 - juris Rn. 32). Das Regierungspräsidium kann die bei den beruflichen Verwendern von Pflanzenschutzmitteln beschafften Aufzeichnungen im Sinne des Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO in der Form, in der sie bereitgehalten und übermittelt werden (vgl. hier das Musterformular des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg <https://foerderung.landwirtschaft-bw.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/MLR.LEL/PB5Documents/fiona/2020/Formulare/CC%20-%20Musterformular%20Aufzeichnung%20von%20Pflanzenschutzmitteln%202020.pdf?attachment=true> [letzter Abruf 15.07.2020]), an den Kläger weiterleiten. Entgegen der Ansicht des Beklagten kommt eine erweiternde Auslegung des



§ 24 Abs. 2 Satz 2, 3 UVwG in dem Sinne, dass die Zugänglichmachung schon dem Grunde nach abgelehnt werden kann, nicht in Betracht. Dies folgt zum einen aus dem klaren Wortlaut des § 24 Abs. 2 Satz 2, 3 UVwG und zum anderen aus dem Gebot in Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 UI-RL, demnach Ablehnungsgründe eng auszulegen sind. Im Übrigen hat sich der Kläger mit einer sukzessiven Informationsverschaffung einverstanden erklärt.

f. Obgleich die betroffenen Dritten nicht angehört wurden, ist das Gericht nicht auf einen Bescheidungsstenor nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO beschränkt. Nach § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO spricht das Gericht, soweit die Ablehnung des Verwaltungsakts rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde aus, die beantragte Amtshandlung vorzunehmen, wenn die Sache spruchreif ist. Bei gebundenen Entscheidungen ist das Gericht grundsätzlich verpflichtet, alle für die Entscheidung maßgeblichen tatsächlichen Voraussetzungen des geltend gemachten Anspruchs in eigener Verantwortung festzustellen (BVerwG, Urteil vom 27.11.2014 - 7 C 12.13 - juris Rn. 47 m. w. N.).

Das ist nicht möglich, wenn die erforderliche Anhörung Dritter, deren Belange im dreipoligen Rechtsverhältnis berührt werden, im Verwaltungsverfahren nicht erfolgt ist. Denn die Anhörung Dritter kann nicht im gerichtlichen Verfahren durch deren Beiladung nachgeholt werden. Die Beiladung würde zur Offenlegung personenbezogener Daten der Dritten, insbesondere von Namen und Anschrift, und im weiteren gerichtlichen Verfahren möglicherweise auch von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen führen, die durch das von der Behörde durchzuführende Anhörungsverfahren und gegebenenfalls eine von diesem abzugebende Sperrerklärung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO gerade geschützt werden sollen (vgl. zum Gänzen konkret bezogen auf den Antrag auf Informationszugang BVerwG, Urteil vom 27.11.2014 - 7 C 12.13 - juris Rn. 47; vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.03.2013 - 8 A 1172/11 - juris Ls. 7, Rn. 135, 143, 145 ff.; Schoch in: IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG, § 9 Rn. 92 m. w. N.).

Vorliegend ist eine Anhörung jedoch nicht erforderlich. Denn das Regierungspräsidium ist nicht gemäß § 29 Abs. 1 Satz 3 UVwG verpflichtet, vor der Offenbarung der hier streitgegenständlichen Aufzeichnungen die betroffenen beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln (besonders) anzuhören.

Zum einen sind von den hier ersuchten Umweltinformationen über Emissionen mehr als 50 berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln betroffen, weshalb nach § 29 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 UVwG auf eine Anhörung verzichtet werden kann (vgl. hierzu LReg LT-Drs. 15/5487, 88; Hentschel in: HK-IZR BW, 1. Aufl. 2017, UVwG § 29 Rn. 50). Auch ist die informationspflichtige Stelle von Gesetzes wegen nicht verpflichtet, sondern lediglich berechtigt, die Entscheidung über die Offenbarung in diesem Falle durch eine öffentliche Bekanntmachung bekannt zu geben (vgl. § 29 Abs. 2 Satz 2 UVwG).

Zum anderen wäre ein Anhörungsfehler unbeachtlich, da die Anhörung die Entscheidung in der Sache jedenfalls nicht beeinflussen kann (vgl. Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 92. EL Februar 2020, UIG, § 9 Rn. 40). Die spezialgesetzlich kodifizierte Anhörungspflicht soll dem betroffenen Dritten vor Freigabe der Information durch die Behörde die Möglichkeit zur Stellungnahme einräumen (vgl. zu dem inhaltsgleichen § 9 Satz 3 UIG BT-Drs. 15/3680, S. 5; Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 92. EL Februar 2020, UIG, § 9 Rn. 36). Zweck der Pflicht zur Anhörung nach § 29 Abs. 1 Satz 3 UVwG ist in erster Linie die Klärung der Frage, ob aus Sicht der informationspflichtigen Stelle das Geheimhaltungs- oder das Offenbarungsinteresse überwiegt. Sie hat aber auch die Funktion, aus Sicht der informationspflichtigen Stelle bei bestehenden Zweifeln eine Klärung herbeizuführen, ob einer der in § 29 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 UVwG genannten Ablehnungsgründe überhaupt vorliegt (vgl. Reidt/Schiller in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 92. EL Februar 2020, UIG, § 9 Rn. 37). Dagegen besteht im Falle der beantragten Offenbarung von Umweltinformationen über Emissionen der Sinn und Zweck der Anhörung vordergründig darin, Zweifel im Hinblick auf das tatsächliche Vorliegen von Umweltinformationen über Emissionen zu klären (vgl. unklar bei Karg in: BeckOK InfoMedienR, 27. Ed. 01.11.2019, UIG, § 9 Rn. 27). Ob Geheimhaltungsinteressen nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 3 UVwG gegeben sind oder ob das Offenbarungsinteresse diese Geheimhaltungsinteressen überwiegt, ist insoweit allein von vorsorglichem Interesse, für den Fall, dass es sich doch nicht um Umweltinformationen über Emissionen handeln sollte. Ist aber gerichtlich festgestellt, dass es sich um Umweltinformationen über Emissionen handelt, sind „geschützte Informationen“ im Sinne von § 29 Abs. 1 Satz 3 UVwG wegen § 29 Abs. 1 Satz 2 UVwG nur gegeben, soweit es um den Ablehnungsgrund des § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UVwG geht. Dass Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt werden könnten, ist

hier aber auszuschließen. Auch handelt es sich bei dem klar umrissenen Informationsgegenstand der Aufzeichnungen nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO um Umweltinformationen über Emissionen. Dies wurde gerichtlich festgestellt (s. II.3.c.). Der Kläger begehrt auch allein Zugang zu diesen Emissionsdaten (vgl. Schoch in: IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG, § 8 Rn. 51). Folglich kann die Anhörung der betroffenen beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln die Sachentscheidung über die Zugänglichmachung dieser Emissionsdaten nicht (mehr) beeinflussen.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

IV. Die Zulassung der Berufung erfolgt nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. Die Frage, in welchem Verhältnis Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO, § 11 Abs. 3 PflSchG und § 24 Abs. 1 UVwG zueinander stehen, ist obergerichtlich nicht geklärt und stellt sich potentiell in einer Vielzahl von Fällen. Sie hat daher grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 124a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO.

#### Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Entscheidung ist die Berufung an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg gegeben. Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Freiburg, Habsburgerstraße 103, 79104 Freiburg, innerhalb eines Monats nach Zustellung einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte, Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

## Beschluss

Der Streitwert für das Verfahren wird gemäß § 52 Abs. 2 GKG auf

5.000,00 EUR

festgesetzt.

### Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Festsetzung des Streitwerts kann Beschwerde eingelegt werden, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes **zweihundert Euro** übersteigt. Die Beschwerde ist schriftlich oder in elektronischer Form (siehe Hinweis) oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim Verwaltungsgericht Freiburg, Habsburgerstraße 103, 79104 Freiburg, einzulegen. Sie ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von 6 Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird; ist der Streitwert jedoch später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Beschlusses eingelegt werden.

### **Hinweis:**

Hinsichtlich der Anforderungen an das elektronische Dokument und seine Übermittlung wird auf § 55a Abs. 2 bis 5 Verwaltungsgerichtsordnung verwiesen. Die Zusendung einer „schlichten“ E-Mail genügt nicht

