VGH 10 S 1348/20
VG 9 K 8441/18

beglaubigte Abschrift

Eingegangen
21. JUNI 2021
[redacted]
Rechtsanwälte

VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes
Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

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

- Kläger -
- Berufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte [redacted],
[redacted] Az: 2018UI151

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Landratsamt Enzkreis,
Zähringerallee 3, 75177 Pforzheim, Az: 03-081.1/32/NABU

- Beklagter -
- Berufungskläger -

wegen Informationsanspruchs

hat der 10. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof [redacted], den Richter am Verwaltungsgerichtshof [redacted] und den Richter am Verwaltungsgericht [redacted] aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. Mai 2021

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 30. Januar 2020 - 9 K 8441/18 - geändert, soweit darin der Bescheid des Landratsamts Enzkreis vom 26. Februar 2018 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 27. Juli 2018 aufgehoben

werden und der Beklagte verpflichtet wird, dem Kläger Aufzeichnungen aus dem Jahr 2016 zu überlassen. Die hiergegen bzw. hierauf gerichtete Klage wird abgewiesen. Im Übrigen wird die Berufung mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass der Beklagte verpflichtet wird, dem Kläger die Aufzeichnungen aus den Jahren 2014 und 2015 zu überlassen.

Der Beklagte trägt 2/3, der Kläger 1/3 der Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um den Zugang zu Informationen betreffend die von Landwirten geführten Aufzeichnungen über die von ihnen in einem Naturschutzgebiet verwendeten Pflanzenschutzmittel.

Der Kläger ist ein anerkannter Naturschutzverband. Mit Schreiben vom 20.12.2017, konkretisiert durch E-Mails vom 02.02.2018, beantragte er beim Landratsamt Enzkreis (im Folgenden: Landratsamt) den Zugang zu den Aufzeichnungen über den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln der letzten drei Jahre auf den landwirtschaftlich genutzten Flächen im Naturschutzgebiet „Kalkofen" (Schutzgebietsnummer: 2.231; Verordnung vom 02.05.2012, GBl., S. 363) in anonymisierter Form. Er begründete sein Begehren unter Verweis auf § 24 Abs. 1 des Umweltverwaltungsgesetzes (UVwG) und § 11 Abs. 3 des Pflanzenschutzgesetzes (PflSchG) unter anderem damit, dass der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in dem Naturschutzgebiet negative Auswirkungen auf die Artenvielfalt dort haben könne.

Mit Bescheid vom 26.02.2018 lehnte das Landratsamt, nachdem es den Kläger zuvor davon in Kenntnis gesetzt hatte, dass in den vergangenen Jahren beanstandungsfreie Kontrollen von Landwirten in dem Naturschutzgebiet stattgefunden hätten, den Antrag ab. Es führte zur Begründung aus, ein berechtigtes Interesse im Sinne von § 11 Abs. 3 PflSchG, Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom

21.10.2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (EU-Pflanzenschutz-VO) sei nicht dargetan. Auch § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG verfange nicht, weil es nicht über die begehrten Aufzeichnungen, die von den Landwirten geführt würden, verfüge. Diese würden auch nicht im Sinne des § 23 Abs. 4 Satz 2 UVwG für das Landratsamt bereitgehalten, weil die Landwirte nicht zur Selbstüberwachung verpflichtet seien und dem Landratsamt lediglich ein Auskunftsanspruch nach § 63 PflSchG zustehe.

Mit Widerspruch vom 22.03.2018 verfolgte der Kläger sein Begehren weiter. Er führte zur Begründung aus, sein berechtigtes Interesse ergebe sich aus seinem Status als Umweltvereinigung. Der geltend gemachte Anspruch folge aus § 11 Abs. 3 PflSchG, aus Art. 67 Abs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO und auch aus §§ 23 Abs. 4, 24 Abs. 1 UVwG. Unmöglichkeit könne ebenso wenig eingewandt werden wie der Umstand, dass das Landratsamt nicht selbst über die Aufzeichnungen verfüge, denn es könne die Landwirte nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EU-Pflanzenschutz-VO zur Herausgabe verpflichten. Ein Ausschlussgrund ergebe sich nicht aus § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UVwG, weil es sich bei den begehrten - anonymisierten - Informationen nicht um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handele und unabhängig davon das Zugangsinteresse das Geheimhaltungsinteresse auch überwiege.

Mit Widerspruchsbescheid vom 27.07.2018, zugestellt am 01.08.2018, wies das Regierungspräsidium Karlsruhe (im Folgenden: Regierungspräsidium) den Widerspruch zurück. Es führte unter Wiederholung der Begründung des Ablehnungsbescheids ergänzend aus, ein im Rahmen des § 11 Abs. 3 PflSchG eröffnetes Ermessen sei zulasten des Klägers auszuüben, weil der Aufwand der Zusammenstellung der begehrten Informationen enorm sei. Entgegen der Auffassung des Klägers handele es sich bei den begehrten Informationen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Der Kläger hat am 31.08.2018 beim Verwaltungsgericht Karlsruhe Klage gegen „1. das Landratsamt Enzkreis“ und „2. das Regierungspräsidium Karlsruhe“ sowie gegen den Bescheid der Beklagten zu 1. vom 26.02.2018 in der Fassung des Bescheides des Beklagten zu 2. vom 27.07.2018 erhoben sowie den Antrag

angekündigt, die Beklagten zu verpflichten, ihm Zugang zu den Aufzeichnungen über die berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf landwirtschaftlich genutzten Flächen innerhalb des Naturschutzgebietes „Kalkofen“ zu verschaffen. Die Klage wurde vom Verwaltungsgericht unter dem Aktenzeichen 9 K 8441/18 eingetragen als gerichtet gegen das Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Landratsamt Enzkreis.

Mit an das Regierungspräsidium gerichtetem Schreiben vom 03.01.2019 beantragte der Kläger weitergehend, Zugang zu den Aufzeichnungen über die berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in allen der im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums gelegenen Naturschutzgebiete aus den Jahren 2016 bis 2018 zu erhalten. Das Regierungspräsidium lehnte dieses Begehren mit Bescheid vom 22.02.2019 ab. Der Kläger hat sich hierauf unter dem 21.03.2019 mit einem als „Klage/Klageerweiterung“ überschriebenen Schriftsatz an das Verwaltungsgericht gewandt, wonach er nunmehr begehre, den Beklagten zu verpflichten, dem Kläger Zugang zu den Aufzeichnungen über die berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf landwirtschaftlich genutzten Flächen innerhalb der im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Karlsruhe gelegenen Naturschutzgebiete zu verschaffen. Der Bescheid des Regierungspräsidiums war beigefügt. Das Verwaltungsgericht hat dem Kläger hierauf mit Verfügung vom 17.04.2019 mitgeteilt, der Schriftsatz werde als neues, separates Verfahren behandelt. Dieses Verfahren (Az.: 3 K 2753/19) ruht derzeit. Im Anschluss an den Hinweis des Verwaltungsgerichts hat der Kläger mit Schriftsatz vom 28.06.2019 mitgeteilt, dass er nunmehr die Klage gegen den Beklagten zu 1. - das Landratsamt - zurücknehme, weil dieser nach zwischenzeitlich gewonnener Überzeugung nicht über die begehrten Informationen im Rechtssinne verfüge. Vielmehr verfüge stattdessen der Beklagte zu 2. - das Regierungspräsidium - über die begehrten Informationen. Das Verwaltungsgericht hat dem Kläger hierauf mitgeteilt, dass der Rechtsstreit bislang ohnehin lediglich als eine Klage gegen das Land Baden-Württemberg geführt worden sei; aus seiner Sicht handele es sich bei der erklärten „Klagerücknahme“ daher nicht um eine solche.

Der Kläger hat hierauf seine Klage dahingehend begründet, dass das Regierungspräsidium die informationspflichtige Stelle sei, abweichend von der bisherigen Annahme aller im Verfahren Beteiligten einschließlich des Regierungspräsidiums selbst. Maßgeblich sei § 9 Abs. 3 Satz 1 Landwirtschaftszuständigkeitsverordnung, wonach die Regierungspräsidien unter anderem für die Überwachung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach § 59 Abs. 2 Nr. 8 PflSchG zuständig seien. Der Anspruch gründe eigenständig auf Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 EU-Pflanzenschutz-VO. Der Kläger sei als „Dritter" im Sinne von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO anzusehen; seine eigene Interessenlage als anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigung sei durchaus der eines dort ausdrücklich genannten Anrainers vergleichbar. Der in Art. 67 Abs. 1 UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO enthaltene Hinweis darauf, dass die Zugänglichmachung der Informationen gemäß den geltenden nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erfolge, betreffe lediglich das Verfahrensrecht. Es werde ersichtlich kein Spielraum für den Zugang einschränkende materielle Regelungen eröffnet. Der Anspruch folge weiterhin eigenständig auch aus § 11 Abs. 3 PflSchG. Das Erfordernis eines berechtigten Interesses könne schon wegen des vorrangigen Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO nicht verfangen; jedenfalls sei ein berechtigtes Interesse in diesem Sinne gegeben. Berufs- und Geschäftsgeheimnisse stünden dem Anspruch nicht entgegen, auch deshalb, weil Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO solchen zusätzlichen Einschränkungen des Anspruchs entgegenstehe. Unabhängig davon dürfe der Zugang jedenfalls nur soweit unbedingt notwendig eingeschränkt werden. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die Informationen in anonymisierter Form begehrt würden. Zudem beträfen sie „Emissionen in die Umwelt", zu welchen nach der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (Umweltinformationsrichtlinie - UIRL) ein privilegierter Zugang bestehe. Schließlich ergebe sich der Anspruch auch aus § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG, weil die begehrten Informationen im Sinne von § 23 Abs. 4 Satz 2 UVwG für das Regierungspräsidium bereitgehalten würden.

Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten.

Mit Urteil vom 30.01.2020 hat das Verwaltungsgericht den Beklagten antragsgemäß unter Aufhebung des Bescheids des Landratsamts vom 26.02.2018 und des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums vom 27.07.2018 verpflichtet, dem Kläger „die - um die Angaben des Namens und der Adresse der jeweiligen beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln sowie die flurstücksgenaue Bezeichnung der jeweiligen genutzten Flächen geschwärzten - anonymisieren Aufzeichnungen über die berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln i. S. d. Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (EU-Pflanzenschutz-VO) auf landwirtschaftlich genutzten Flächen innerhalb des Naturschutzgebietes „Kalkofen“ zu überlassen, hilfsweise, den Zugang in sonstiger Weise zu gewähren.“ Es hat zur Begründung ausgeführt, die Klage sei zulässig. Sie richte sich nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen das Land als Rechtsträger derjenigen Behörde, die den beantragten Verwaltungsakt abgelehnt habe. Ob das Landratsamt zugleich dafür zuständig sei, den geltend gemachten Anspruch im Falle der Verurteilung zu erfüllen, sei für die passive Prozessführungsbefugnis nicht von Belang. Die Klage sei im Hauptantrag auch begründet. Der Beklagte sei passivlegitimiert, weil - bezogen auf den Zeitpunkt der erstinstanzlichen Entscheidung - derzeit das Regierungspräsidium gemäß § 59 Abs. 2 Nr. 8 PflSchG, § 9 Abs. 3 Satz 1 Landwirtschafts-Zuständigkeitsverordnung für die Überwachung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zuständig und damit auch dazu verpflichtet sei, den klägerischen Anspruch zu erfüllen. Der Anspruch ergebe sich aus §§ 23 Abs. 4, 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG. Es handele sich bei den Aufzeichnungen gemäß Abs. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO fraglos um Umweltinformationen. Das Regierungspräsidium sei informationsverpflichtete Stelle, auch wenn es nicht über die begehrten Aufzeichnungen verfüge. Denn diese würden durch die beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln bereitgehalten (§ 23 Abs. 4 Satz 1 Alt. 2, Satz 2 UVwG). Insoweit sei die dem Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 4 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) (BT-Drs. 15/3406) vorschwebende Erweiterung des Anwendungsbereichs des Umweltinformationsrechts mit Blick

darauf einschlägig, dass sich die informationspflichtigen Stellen Dritter zur Aufbewahrung von Umweltinformationen bedienten, die selbst keine informationspflichtigen Stellen seien. Berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln seien aufgrund von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO dazu verpflichtet, Aufzeichnungen über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu führen, und gemäß Unterabsatz 2 Satz 1 derselben Vorschrift dazu verpflichtet, diese Aufzeichnungen der zuständigen Behörde zur Verfügung zu stellen. Damit sei die „klassische" Konstellation des „Outsourcings" von Verwaltungskontrolltätigkeit in Gestalt der Selbstüberwachung mit Überwachungsbefugnis der Kontrollbehörde betroffen. Dem Anspruch stünden keine Gegenrechte im Sinne des § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 3 UVwG entgegen. Schließlich stehe dem Anspruch auch nicht entgegen, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht konkret feststehe, wer die beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln im Naturschutzgebiet „Kalkofen" seien. Auch insoweit gelte der informationsrechtliche Grundsatz, dass eine Informationsbeschaffungspflicht nicht bestehe. In der Konstellation des „Bereithaltens" müsse der Zugangsanspruch jedoch um einen Beschaffungsanspruch ergänzt werden. Dieser Beschaffungsanspruch sei aber nicht grenzenlos; er beziehe sich einerseits nur auf die bei den nicht informationspflichtigen Dritten (berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln) vorhandenen Informationen und außerdem nur auf diejenige Form, in der sie dort vorhanden seien (vorliegend etwa in Gestalt der sog. „Schlagkartei" oder handschriftlicher Aufzeichnungen). Schließlich dürften dem Beklagten keine unzumutbaren Anstrengungen zur Ermittlung der beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln abverlangt werden. Er sei nur insoweit zur Beschaffung von Aufzeichnungen im Sinne von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO verpflichtet, als er Kenntnis davon habe, dass Landwirte oder andere Bewirtschafter von landwirtschaftlichen Flächen Pflanzenschutzmittel einsetzten; jedenfalls aus Förderanträgen könne sich eine solche Kenntnis ergeben. Es treffe den Beklagten demgegenüber keine aktive Suchpflicht dahingehend, ob die entsprechenden Betriebe Pflanzenschutzmittel einsetzten. Es könne daher offenbleiben, ob sich der Anspruch zugleich auch aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO oder aus § 11 Abs. 3 PflSchG ergebe.

Der Beklagte hat am 28.04.2020 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung gegen das am 03.04.2020 zugestellte Urteil eingelegt und diese fristgerecht begründet. Er macht zur Begründung geltend, das Verwaltungsgericht berücksichtige bereits nicht ausreichend, dass § 1 Abs. 3 UVwG eine Subsidiaritätsklausel enthalte, in deren Folge die Regelungen des Umweltverwaltungsgesetzes wegen der vorrangigen bundesrechtlichen Regelung in § 11 Abs. 3 PflSchG keine Anwendung finde. Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO verdränge die Umweltinformationsrichtlinie; maßgeblich hierfür seien die Grundsätze ‚lex posterior derogat legi priori' und ‚lex specialis derogat legi generali'. Unabhängig davon fehle es an einem Bereithalten der Information im Sinne von § 23 Abs. 4 Satz 2 UVwG. Damit hätten nur Fälle erfasst werden sollen, bei denen die öffentliche Hand Unternehmen im Wege der Übertragung hoheitlicher Überwachungspflichten ermächtige, an Stelle der Vollzugsbehörde die Einhaltung von Umweltvorschriften zu kontrollieren. Entsprechend normiere Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO keine Bereithaltungspflicht. Die beruflichen Verwender seien nur zur Aufzeichnung, nicht hingegen zur Selbstüberwachung verpflichtet. Im Übrigen sei das Verwaltungsgericht auch zu Unrecht davon ausgegangen, dass die zuständige Behörde einen Übermittlungsanspruch habe. Denn die Behörden könnten nur unter den weitergehenden Voraussetzungen des § 63 Abs. 2 Nr. 3 PflSchG Einsicht in die Unterlagen verlangen. Diese Voraussetzungen seien aber nicht gegeben, weil sie die Informationen derzeit nicht benötigten. Der Gedanke, die Behörde müsse sich die Informationen beschaffen, widerspreche im Übrigen dem Grundgedanken des Informationsrechts, wonach die Behörde nicht zur Informationsbeschaffung verpflichtet sei. Schließlich hätten die zuständigen Stellen auch keine Kenntnis davon, welche Landwirte im Naturschutzgebiet Pflanzenschutzmittel einsetzten. Auf die im Rahmen von Förderanträgen übermittelten Daten könne - entgegen dem Verwaltungsgericht - wegen datenschutzrechtlicher Bestimmungen nur anlassbezogen, nicht aber für die vom Kläger und dem Verwaltungsgericht genannten Zwecke zugegriffen werden. Der geltend gemachte Anspruch ergebe sich ferner auch nicht aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO. Der deutsche Gesetzgeber sei den dort beschriebenen, in zentralen Punkten unscharfen und deshalb konkretisierungsbedürftigen Verpflichtungen durch die Schaffung von § 11 Abs. 3 PflSchG nachgekommen. Selbst wenn man Art. 67

Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO für unmittelbar anwendbar hielte, dann sei der Kläger jedenfalls nicht Dritter im dort genannten Sinne. Zwar seien die in der Vorschrift genannten Regelbeispiele nicht abschließend, in ihnen komme aber ersichtlich die Voraussetzung einer besonderen Betroffenheit zum Ausdruck. Eine solche sei hier nicht gegeben. Schließlich könne der Kläger sein Begehren auch nicht auf § 11 Abs. 3 PflSchG stützen, dessen Unvereinbarkeit mit Unionsrecht nicht ersichtlich sei. Es fehle an einem berechtigten Interesse. Darüber hinaus würden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verletzt. Zudem würden die Informationen hier nicht im Einzelfall, sondern flächenbezogen begehrt. Schließlich falle die Ermessensentscheidung zu Lasten des Klägers aus. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass der Erkenntnisgewinn bezogen auf die Auswirkungen auf Insekten gering sei, weil der Kläger keine Informationen über den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln durch Private erlangen könne. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass die Überwachung der Anwendung das letzte Glied einer langen Kette von Vorkehrungen und Sicherungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln darstelle. Schließlich sei der für die Beschaffung der Informationen erforderliche Aufwand zu berücksichtigen. Es müssten von jedem einzelnen Flurstück die Bewirtschafter festgestellt werden, um dann die Herausgabe der Aufzeichnungen durchzusetzen.

Der Beklagte beantragt,

> das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 30. Januar 2020 - 9 K 8441/18 - zu ändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

> die Berufung zurückzuweisen.

Er führt zur Begründung unter Ergänzung seines bisherigen Vorbringens aus, das Verwaltungsgericht habe nicht gegen die Subsidiaritätsklauseln in § 1 Abs. 3 UVwG verstoßen, denn das Bundesrecht enthalte keine abschließende Regelung. Lese man § 11 Abs. 3 PflSchG als abschließend, dann verstoße dies

gegen Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2, UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO. Denn Art. 3 Abs. 1 UIRL knüpfe den Informationsanspruch gerade nicht an ein berechtigtes Interesse; etwas anderes ergebe sich bezogen auf die hier fragliche Information nicht daraus, dass Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO die Dritten beispielhaft näher als Trinkwasserwirtschaft, Einzelhändler oder Anrainer beschreibe. Eine Begrenzung des berechtigten Personenkreises, wie er in verschiedenen Entwürfen der Verordnung angedacht gewesen sei, liege darin nicht, zumal auch die dort genannten Dritten nicht zwingend ein berechtigtes Interesse hätten. Die Wahrung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses des Aufzeichnenden, die § 11 Abs. 3 PflSchG uneingeschränkt vorsehe, sei ebenfalls unionsrechtswidrig, soweit nicht die Einschränkungen des Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. d UIRL berücksichtigt würden. Der Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie könne nicht entgegengehalten werden, dass Art. 67 EU-Pflanzenschutz-VO eigene Regelungen enthalte, weil darin gleichzeitig auf die geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften verwiesen werde. Soweit weiterhin § 11 Abs. 3 PflSchG den Anspruch auf den Einzelfall beschränke und ihn in das Ermessen der Behörde stelle, sei eine solche Einschränkung ebenfalls weder in der EU-Pflanzenschutzverordnung noch in der Umweltinformationsrichtlinie angelegt, so dass § 11 Abs. 3 PflSchG auch insoweit unanwendbar sei. Die begehrten Informationen würden für die zuständige Behörde im Sinne des § 23 Abs. 4 UVwG bereitgehalten. Soweit der Beklagte sich auf die Gesetzesbegründung berufe, zitiere er sie ungenau. Danach gehe es bei dem Bereithaltenserfordernis nicht nur um Selbstüberwachungskonstellationen, sondern darum, dass die Informationen für einen bestimmten Zeitraum (auch) für die informationspflichtige Stelle aufbewahrt würden und auf entsprechende Anforderungen herausgegeben werden müssten. Dies sei hier ersichtlich der Fall. Abgesehen davon führten die Landwirte im Rahmen von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO Selbstüberwachungstätigkeiten aus. Auf ein Bereithalten komme man auch, wenn man den auf der Umweltinformationsrichtlinie beruhenden Begriff im Lichte von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO auslege. Auch könne nicht eingewandt werden, dass informationsfreiheitsrechtlich grundsätzlich kein Beschaffungsanspruch bestehe. Der Beklagte verfüge bereits über die Informationen, weil diese bereitgehalten würden. Die auf § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3

UVwG gründenden Einwände verfingen aus verschiedenen Gründen nicht. Ein Anspruch des Klägers lasse sich auch unmittelbar aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO herleiten. Die Verordnung sei unmittelbar anwendbar, insbesondere handele es sich nicht mit Blick auf Art. 67 Abs. 4 EU-Pflanzenschutz-VO um eine „hinkende" Verordnung, weil danach nur Durchführungsmaßnahmen zur Sicherstellung der einheitlichen Anwendung unter anderem des Absatzes 1 erlassen werden könnten. Auch aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO ergebe sich kein zwingendes Bedürfnis nach einer konkretisierenden Regelung. Schließlich seien die inhaltlichen Voraussetzungen des Anspruchs erfüllt. Insbesondere sei der Kläger, wenn man aus der beispielhaften Nennung von Dritten das Erfordernis einer qualifizierten Betroffenheit ableiten wollte, in vergleichbarer Weise betroffen. Der Informationsanspruch hänge auch nicht davon ab, dass die zuständige Behörde die Informationen vorher im Sinne von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EU-Pflanzenschutz-VO angefragt habe; dies folge unter anderem aus der Normgebungshistorie. Im Übrigen folge der Anspruch aus § 11 Abs. 3 PflSchG, der, wenn er nicht unionsrechtswidrig sei, unionsrechtskonform ausgelegt werden müsse. Die danach an ein berechtigtes Interesse zu stellenden Anforderungen seien allemal erfüllt, weil es dem Kläger um Erkenntnisgewinn in Bezug auf das Insektensterben gehe. Aus unionsrechtlichen Gründen könne nicht entgegengehalten werden, dass es sich um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse handele. Schließlich werde in § 11 Abs. 3 PflSchG zwar Ermessen eingeräumt. Dieses sei aus Gründen des Unionsrechts aber auf Null reduziert.

Dem liegen die einschlägigen Akten des Verwaltungsgerichts und des Beklagten vor. Ferner liegen ihm die Akten zum Klageverfahren 3 K 2753/19 sowie die dort beigezogenen Akten des Beklagten vor. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt dieser Akten und auf die im Berufungsverfahren gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe

Nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht ist die Berufung statthaft und auch sonst zulässig, aber nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Unrecht stattgegeben, soweit diese gegen den Bescheid des Landratsamtes und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums und auf Informationen über Aufzeichnungen aus dem Jahr 2016 gerichtet war. Im Übrigen hat es ihr zu Recht stattgegeben. Lediglich aus Gründen der Klarstellung war eine dahingehende Maßgabe auszusprechen, dass die ausgesprochene Verpflichtung sich auf die Aufzeichnungen aus den Jahren 2014 und 2015 bezieht.

I. Die Verpflichtungsklage kann, nach erfolgreicher Klageänderung, nicht mehr zur Aufhebung des Bescheides des Landratsamtes und des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums führen. Sie ist unzulässig, soweit sie auf Informationen aus dem Jahr 2016 gerichtet ist. Im Übrigen, also in Bezug auf die Informationen über Aufzeichnungen aus den Kalenderjahren 2014 und 2015, ist sie aber zulässig und auch begründet, weil die Ablehnung des Zugangs rechtswidrig ist, den Kläger in seinen Rechten verletzt und die Sache spruchreif ist (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

1. Die Klage war bei sachdienlicher Auslegung des Verpflichtungsbegehrens (§ 88 VwGO), wie es im gesamten Beteiligtenvorbringen zum Ausdruck kommt (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.1980 - 2 C 30.78 - juris Rn. 21), auf Zugänglichmachung der Informationen über Aufzeichnungen aus den Jahren 2014 bis 2016 durch das Regierungspräsidium als informationspflichtige Stelle gerichtet.

Der Kläger hat seine Klage durch den Schriftsatz vom 28.06.2019 in einer jedenfalls infolge rügeloser Einlassung des Beklagten zulässigen Weise geändert (§ 91 Abs. 1 1. Alt., Abs. 2 VwGO). Denn in dem Schriftsatz vom 28.06.2019 hat er der Sache nach zum Ausdruck gebracht, dass er die Informationen über

Pflanzenschutzmitteleintrag entgegen seines ursprünglich geäußerten Begehrens nun nicht mehr vom Landratsamt, sondern vom Regierungspräsidium erhalten wolle. Hierin lag zwar, wovon das Verwaltungsgericht insoweit zu Recht ausgegangen ist, keine subjektive Klageänderung, weil der gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO maßgebliche Rechtsträger in beiden Fällen das Land Baden-Württemberg ist. Gleichzeitig handelte es sich aber auch nicht um eine bloße Konkretisierung des Streitgegenstandes (vgl. Riese in Schoch/Schneider, VwGO, § 91 Rn. 11 m. w. N.), sondern um dessen nachträgliche abweichende Modifizierung im Sinne einer Klageänderung (vgl. Rennert in Eyermann, VwGO, 15. Aufl., § 91 Rn. 8). Denn die Informationspflichtigkeit der angegangenen Stelle ist Teil des Streitgegenstands und insoweit maßgeblich für die Frage einer Klageänderung.

Die Klage war indessen auch nach ihrer Änderung noch auf Informationen aus den Jahren 2014 bis 2016 bezogen. Der Kläger hatte ursprünglich am 20.12.2017 Informationen aus den vergangenen drei Jahren, also aus den Kalenderjahren 2014 bis 2016 beantragt. Hierüber hatten das Landratsamt und im Widerspruchsverfahren das Regierungspräsidium entschieden. Zwar hat der Kläger in seiner Klage vom 31.08.2018, in seinem Klageänderungsschriftsatz vom 28.06.2019 und bei der Antragstellung in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 30.01.2020 sein Informationsbegehren nicht mehr ausdrücklich auf diesen Zeitraum bezogen. Dass darin eine Änderung seines ursprünglich im behördlichen Verfahren verfolgten Begehrens liegen sollte, ist indessen nicht zu erkennen. Auch unter Berücksichtigung seines weiteren Vorbringens hatte er zu keinem Zeitpunkt in einer für den Senat erkennbaren Weise Anlass dazu gegeben, von einer solchen Änderung - etwa in Gestalt einer nach Auffassung des Senates ohnehin nicht zulässigen Dynamisierung (vgl. Urteile vom 04.05.2021 - 10 S 2060/20 -, - 10 S 3972/20 - und - 10 S 1421/21 -) - auszugehen.

2. Allerdings hat das Verwaltungsgericht zu Unrecht den Bescheid des Landratsamtes vom 26.02.2018 und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums vom 27.07.2018 aufgehoben. Es ist schon zweifelhaft, ob diese, die Informationspflichtigkeit des Landratsamtes betreffenden Bescheide durch die

Änderung der nunmehr die Informationspflichtigkeit des Regierungspräsidiums betreffenden Klage nicht in Bestandskraft erwachsen sind. Jedenfalls kann die geänderte Verpflichtungsklage nicht zur Aufhebung der genannten Bescheide führen. Denn eine Aufhebung kommt nur insoweit in Betracht, als die Bescheide dem Anspruch entgegenstehen. Daran fehlt es, weil der Anspruch gegen das Regierungspräsidium gerichtet ist, die Bescheide aber die Informationspflichtigkeit des Landratsamts zum Gegenstand haben.

3. Ferner hat das Verwaltungsgericht der Klage insoweit zu Unrecht stattgegeben, als diese sich auf Informationen aus dem Jahr 2016 bezieht. Insoweit ist die Klage unzulässig, weil die Rechtshängigkeit der unter dem Aktenzeichen 3 K 2753/19 vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe anhängigen Klage entgegensteht, deren Streitgegenstand jenen der vorliegenden Klage (vgl. zum Streitgegenstand von Verpflichtungsklagen Clausing/Kimmel in Schoch/Schneider, VwGO, § 121 Rn. 63) umfasst (§ 173 VwGO i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 2 GVG). Das Verbot der doppelten Klage bezieht sich auf dieselbe Sache, also auf „die Streitsache", die nach § 90 VwGO rechtshängig wird und nach § 121 VwGO der Rechtskraft zugänglich ist. Damit wirkt § 17 Abs. 1 S. 2 GVG im gegenständlichen und persönlichen Umfang des Streitgegenstandes, der allgemein durch den prozessualen Anspruch und den zu seiner Begründung vorgebrachten tatsächlichen Klagegrund festgelegt wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27.03.1990 - 6 P 34.87 - DVBl 1990, 873). Hiernach steht die Rechtshängigkeit der Klage - 3 K 2753/19 - der vorliegenden Klage in genanntem Umfang entgegen. Denn mit der dort schon am 22.03.2019 erhobenen, ursprünglich als Klageänderung im vorliegenden Verfahren gedachten, vom Verwaltungsgericht aber unwidersprochen als Neueingang verstandenen Klage begehrt der Kläger vom Beklagten, ihm durch das Regierungspräsidium als informationspflichtige Stelle Zugang zu allen vorhandenen Informationen aus allen im Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums gelegenen Naturschutzgebieten aus den Jahren 2016 bis 2018 zu gewähren, einschließlich jener aus dem Naturschutzgebiet „Kalkofen". Der so verstandene Streitgegenstand des dortigen Verfahrens umfasst daher den hier durch Klageänderung mit Schriftsatz vom 28.06.2019 eingeführten Streitgegenstand im genannten Umfang.

4. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht die Klage zu Recht für zulässig gehalten.

Sie ist als Verpflichtungsklage statthaft, weil sie auf Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist, mit dem Zugang zu den begehrten Informationen gewährt wird. Dieses Begehren hat sich nicht deshalb erledigt, weil sie Informationen aus den Kalenderjahren 2014 und 2015 zum Gegenstand hat. Mit Blick auf die Dauer der Führungsverpflichtung nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO, § 11 Abs. 2 PflSchG von drei Jahren kann der vorhandene Informationsbestand zwar kleiner geworden sein; auch ist die Durchsetzbarkeit, soweit das Regierungspräsidium seiner durch die Antragstellung ausgelösten Vorhalteverpflichtung (siehe dazu sogleich) bisher nicht nachgekommen ist, gegebenenfalls erschwert. Schon weil die Führungsverpflichtung der beruflichen Verwender aber als Mindestverpflichtung („führen über mindestens drei Jahre Aufzeichnungen") gilt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Verfolgung des Begehrens schlechthin sinnlos geworden wäre (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 24.10.1979 - X A 295/79 - juris Rn. 2).

Der Zulässigkeit der Klage steht ebenso wenig entgegen, dass entgegen § 32 Abs. 2 UVwG - abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 VwGO i. V. m. § 15 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO - kein Vorverfahren durchgeführt worden ist. Zwar muss auch die geänderte Klage ihrerseits den Zulässigkeitsanforderungen grundsätzlich Genüge tun (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.01.1986 - 5 C 36/84 - juris Rn. 12 f.; Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, § 91 Rn. 32 m. w. N.). In der Rechtsprechung wird das Vorverfahren nach Klageänderung aber ausdrücklich für entbehrlich gehalten, wenn das geänderte Klagebegehren - wie hier - im Wesentlichen denselben Streitstoff betrifft wie das ursprünglich durchgeführte Vorverfahren oder wenn sich die für die Widerspruchsentscheidung zuständige Behörde - wie hier das Regierungspräsidium, das im Verfahren nach Angaben des Beklagten stets eng beteiligt und sowohl in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht als auch in jener vor dem Senat vertreten war - auf die geänderte Klage einlässt und deren Abweisung beantragt (BVerwG, Urteil vom 23.03.1982 - 1 C 157.79 - juris Rn. 22; Urteil vom 22.07.1999 - 2 C 14.98 -

juris Rn. 20; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.07.2008 - 4 S 988/07 - juris Rn. 20; Urteil vom 14.07.2010 - 11 S 2730/09 - juris Rn. 22; Urteil vom 28.11.2019 - 5 S 1790/17 - juris Rn. 30; Urteil vom 28.01.2020 - 2 S 478/18 - juris Rn. 99).

5. Im Umfang der Zulässigkeit ist das Verwaltungsgericht im Ergebnis auch zu Recht von der Begründetheit der Klage ausgegangen. Der Kläger hat - zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat (vgl. BVerwG, Urteile vom 23.02.2017 - 7 C 31.15 - juris Rn. 23, vom 28.07.2016 - 7 C 7.14 - NVwZ 2016, 1814 und vom 29.10.2009 - 7 C 22.08 - JZ 2010, 568 sowie Senatsurteil vom 29.06.2017 - 10 S 436/15 - juris Rn. 25 m. w. N.) - einen Anspruch auf Zugang zu den begehrten „einschlägigen Informationen in Aufzeichnungen" aus dem genannten Zeitraum.

a) Der geltend gemachte Anspruch ergibt sich allerdings ausschließlich aus § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG und nicht auch aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO oder aus § 11 Abs. 3 PflSchG. Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG hat jede Person nach Maßgabe dieses Gesetzes 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. Diese Regelung ist anwendbar (siehe hierzu b) und c)), ihre Voraussetzungen sind erfüllt (siehe hierzu d) bis (m)).

b) Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2, UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO steht der Anwendung von § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG nicht entgegen. Ein eigenständiges, abschließendes Regime über den Zugang Dritter zu den hier vom Kläger begehrten Informationen in den Aufzeichnungen nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO ist diesen allgemeinen, in allen ihren Teilen verbindlichen und unmittelbar geltenden Verordnungsvorgaben (Art. 288 Abs. 2 AEUV) nicht zu entnehmen.

Nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO führen berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln über mindestens drei Jahre Aufzeich-

nungen 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. Nach Unterabsatz 2 Satz 1 dieser Vorschrift stellen sie die einschlägigen Informationen in diesen Aufzeichnungen auf Anfrage der zuständigen Behörde zur Verfügung. Hieran anknüpfend regelt Unterabsatz 2 Satz 2, dass Dritte, wie beispielsweise die Trinkwasserwirtschaft, Einzelhändler oder Anrainer (im der englischen Fassung: „Third parties such as the drinking water industry, retailers oder residents", in der französischen Fassung: „Les tiers, tels que l'industrie de l'eau potable, les distributeurs ou les habitants"), bei der zuständigen Behörde um Zugang zu diesen Informationen ersuchen können (in der englischen Fassung: „may request access to this information by addressing the competent authority", in der französischen Fassung: „peuvent demander à avoir accès à ces informations en s'adressant à l'autorité compétente."). Weiter heißt es in Unterabsatz 3, dass die zuständige Behörde diese Informationen gemäß den geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zugänglich macht (in der englischen Fassung: „shall provide access to such information in accordance with applicable national or Community law", in der französischen Fassung: „donnent accès à ces informations conformément au droit national ou communautaire applicable"). Schließlich enthält Art. 63 Abs. 1 und 2 EU-Pflanzenschutz-VO ergänzende Regelungen über die Vertraulichkeit von gemäß der EU-Pflanzenschutz-VO vorgelegten Informationen, die ausweislich von Absatz 3 unbeschadet der Umweltinformationsrichtlinie gilt.

Ein eigenständiges, abschließendes Regime über den Zugang Dritter zu den hier vom Kläger begehrten Informationen ergibt sich insbesondere nicht aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO. Darin wird zwar die Berechtigung bestimmter Dritter ausgesprochen, bei der zuständigen Behörde um Zugang zu „diesen" Informationen zu „ersuchen". Diese Regelung ist aber dahingehend zu verstehen, dass lediglich deklaratorisch auf die grundsätzliche Möglichkeit des Zugangs durch Dritte auf Grundlage von anderen informationsrechtlichen Regelungen hingewiesen wird und ebenfalls deklaratorisch beispielhaft solche Dritte benannt werden, bei denen der Normgeber ein Interesse

antizipierte. Sie schließt gleichzeitig einen - im Normgebungsprozess zunächst erwogenen - Direktanspruch gegenüber den beruflichen Verwendern aus. Dagegen grenzt sie den Zugang Dritter nicht konstitutiv ein.

Dafür spricht bereits, dass die zur Beschreibung der Dritten verwendeten Begriffe eine gehaltvolle Beziehung zwischen Verwender und Berechtigten kaum zu indizieren in der Lage sind. So lässt sich dem Begriff des Einzelhändlers nicht ohne weitere, ganz erheblich reduzierende Auslegung das Erfordernis einer substantiellen Betroffenheit entnehmen; denn eine solche ist nur dann gegeben, wenn der Einzelhändler gerade Produkte verkauft, die in besonderer Weise mit einer bestimmten beruflichen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in Zusammenhang stehen können. Dies gilt auch, soweit ganz generell die Trinkwasserwirtschaft in Bezug genommen wird, die auch nur insoweit betroffen ist, als sich eine berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln gerade auch auf ihre Trinkwassergewinnung ausgewirkt haben kann. Gleiches gilt schließlich auch für den „Anrainer". Dieser, in der deutschen Fassung verwendete Begriff ließe zwar immerhin vermuten, dass ein besonderes geographisches Näheerfordernis begründet werden sollte. Andere Sprachfassungen begnügen sich aber mit Begriffen wie „residents" und „habitants", die einen deutlich weniger engen Bezug zwischen Verwender und Drittem transportieren. Gleichzeitig ist insoweit zu berücksichtigen, dass bei einem im Sinne einer Eingrenzung zugangsberechtigter Dritter konstitutiven Verständnis zahlreichen Personen - etwa Großhändlern oder Gastronomen - der Zugang nicht eingeräumt würde, bei denen ein den genannten Personen vergleichbares Interesse durchaus bejaht werden könnte.

Für dieses, hiernach bereits im Wortlaut angelegte Verständnis spricht in systematischer Hinsicht auch, dass die zuständige Behörde nach Unterabsatz 3 „diese Informationen" gemäß den geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zugänglich macht. Damit verweist die Norm, gerade in Ermangelung einer eigenständigen, abschließenden Regelung, umfassend auf die geltenden nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zu (Umwelt-)Informationen (siehe dazu sogleich). Ein anderes Ver-

ständnis dieser Norm, wonach nur „im Übrigen“ - etwa nur hinsichtlich des Verfahrensrechts - auf die geltenden nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften verwiesen werde, lässt sich, auch vor dem Hintergrund des lediglich deklaratorischen Gehaltes von Unterabsatz 2 Satz 2, nicht begründen. Nichts anderes ergibt sich insoweit daraus, dass in Unterabsatz 2 Satz 2 davon die Rede ist, dass um Zugang ersucht werden kann, während in Absatz 3 abweichend davon die Rede ist, dass die Informationen zugänglich gemacht werden. Dieser sprachlichen Ausdifferenzierung liegt insbesondere keine kategoriale Differenzierung dergestalt zu Grunde, dass sich ein eigenständiger, abschließender Anspruch von Dritten isoliert aus Unterabsatz 2 Satz 2 ergibt, während die zuständige Behörde mit den Informationen im Übrigen nach Unterabsatz 3 verfährt. Neben den vorstehenden Erwägungen zum lediglich deklaratorischen Gehalt von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO ergibt sich dies auch daraus, dass anderen Sprachfassungen der EU-Pflanzenschutzverordnung eine Unterscheidung zwischen dem Zugang und der Zugänglichmachung nicht zu entnehmen ist. Auch eine nur eingeschränkte Verweisung dergestalt, dass der (umwelt-)informationsrechtliche Zugang sich nur auf von der zuständigen Stelle bereits im Sinne von Unterabsatz 2 Satz 1 angefragte - und nicht auf mangels Anfrage noch beim beruflichen Verwender verbliebene - Informationen erstrecken sollte, lässt sich nicht begründen. Eine solche Differenzierung lässt sich insbesondere nicht darauf stützen, dass in Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 davon die Rede ist, dass Dritte bei der zuständigen Behörde um Zugang zu „diesen“ - nach dieser Lesart die im Sinne von Unterabsatz 2 Satz 1 angefragten - Informationen ersuchen können und in Absatz 1 Unterabsatz 3 dann hinsichtlich der Zugänglichmachung „dieser Informationen“ - nach dieser Lesart ebenfalls nur die im Sinne von Unterabsatz 2 Satz 1 angefragten - auf das geltende nationale und Gemeinschaftsrecht verwiesen wird. Denn mit „diesen“ Informationen sind - ungeachtet sprachlicher Ungenauigkeiten - erkennbar insgesamt „die einschlägigen Informationen“ aus Unterabsatz 2 Satz 1 gemeint.

Auch die Normgebungsgeschichte bestätigt diesen Befund. Sie ist davon gekennzeichnet, dass ursprünglich ein direkter Informationszugangsanspruch von näher beschriebenen Dritten gegenüber Landwirten erwogen wurde. So lautete

etwa Art. 64 Abs. 1 UAbs. 2 der Verordnung in der Fassung des ursprünglichen Kommissionsentwurfs dahingehend, dass Verwender „die einschlägigen Informationen in diesen Aufzeichnungen auf Anfrage der zuständigen Behörde zur Verfügung" stellen, dass sie „außerdem (...) diese Informationen (...) für den Fall" bereithalten, „dass Nachbarn oder die Trinkwasserwirtschaft Zugang dazu fordern" (vgl. KOM(2006)388 endgültig). Art. 70 Abs. 1 der Verordnung in der Fassung nach der 1. Lesung im Parlament lautete dahingehend, dass Verwender „die Informationen in diesen Aufzeichnungen der zuständigen Behörde zur Verfügung" stellen, dass sie „außerdem (...) diese Informationen (...) für den Fall" bereithalten, „dass Nachbarn und Anwohner, Einzelhändler oder die Trinkwasserwirtschaft direkten Zugang dazu fordern (...)" (ABl. C 263E vom 16.10.2018, S. 182 ff.). Unter Verabschiedung der gegenwärtigen Fassung wurde an einem solchen Direktanspruch nicht festgehalten (vgl. ausführlich VG Freiburg, Urteil vom 13.07.2020 - 10 K 1230/19 - juris Rn. 34 mit weiteren Einzelheiten). Die im Normtext verbliebene beispielhafte Benennung von Dritten stellt sich insoweit als Überrest ursprünglicher Formulierungen eines in hohem Maße ungewöhnlichen und deswegen freilich eingeschränkten Direktanspruchs dar. Insoweit lassen sich dem Normgebungsprozess jedenfalls keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass modifizierend auf den gemäß Unterabsatz 3 anzuwendenden Zugangsstandard eingewirkt werden sollte.

c) Die Anwendung von § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass der Bundesgesetzgeber in § 11 Abs. 3 PflSchG eine Regelung über den Zugang Dritter zu Informationen nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO erlassen hat, nach der die zuständige Behörde auf Antrag bei Vorliegen eines berechtigten Interesses und unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Aufzeichnenden im Einzelfall Auskunft über die Aufzeichnung geben kann.

Die Anwendbarkeit von § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG neben § 11 Abs. 3 PflSchG folgt allerdings noch nicht aus § 24 Abs. 1 Satz 2 UVwG, denn dort ist nur die Frage geregelt, in welchem Umfang § 24 Abs. 1 Satz 2 UVwG selbst die Anwendung anderer Anspruchsgrundlagen ausschließt (Hentschel in Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, § 24 UVwG Rn. 21; vgl. zum

wortgleichen § 3 Abs. 1 Satz 2 UIG Götze, in Götze/Engel, UIG, § 3 Rn. 31). Maßgebend ist insoweit vielmehr die sog. Subsidiaritätsklausel gemäß § 1 Abs. 3 UVwG. Danach finden die Vorschriften des Umweltverwaltungsgesetzes keine Anwendung, soweit bundesrechtliche Vorschriften eine abschließende Regelung treffen. Diese Voraussetzung kann in Bezug auf § 11 Abs. 3 PflSchG, auch wenn eine abschließende Regelung intendiert gewesen sein sollte, nicht bejaht werden. Denn jedenfalls hätte § 11 Abs. 3 PflSchG als eine solche abschließende Regelung über den Zugang zu Umweltinformationen wegen vorrangigen Unionsrechts unangewendet zu bleiben. Denn die Norm genügt, ohne dass ihre Auslegung möglich wäre, nicht den sich aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2, UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO in Verbindung mit der Umweltinformationsrichtlinie ergebenden Anforderungen.

Art. 67 Abs. 2 Satz 2, UAbs. 3 EU-PflanzenSchutz-VO normiert nicht nur kein eigenständiges, abschließendes Regime über den Zugang Dritter zu den hier vom Kläger begehrten Informationen (s.o.), sondern verlangt vielmehr, soweit es um Umweltinformationen geht, die Organisation eines der Umweltinformationsrichtlinie und dem diesen jeweils umsetzenden nationalen Recht genügendes Zugangsregimes. Die vom Beklagten bemühten Grundsätze ‚lex posterior derogat legi priori' und ‚lex specialis derogat legi generali' verfangen insoweit nicht. Dass die spätere und sicher teilweise auch speziellere EU-Pflanzenschutz-VO die Umweltinformationsrichtlinie sowie das diese umsetzende mitgliedstaatliche Recht unter Anwendung der genannten Grundsätze verdrängt, würde eine Kollision dieser Normen voraussetzen, an der es vorliegend gerade fehlt.

Dem Wortlaut von Unterabsatz 3 lässt sich eine eindeutige Verweisung auf das Umweltinformationsrecht allerdings noch nicht entnehmen. Soweit auf die „geltenden nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften" verwiesen wird, könnte ein ganz bestimmter Rechtsbestand - vor allem die Umweltinformationsrichtlinie sowie das diese umsetzende nationale Recht - gemeint sein; zwingend ist das nicht, weil mit dem Verweis auch ein substantieller mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielraum begründet worden sein könnte (dahingehend wohl die Gesetzesbegründung in BR-Drs. 520/11, S. 93: „(...) Entsprechend

den Vorgaben der Verordnung legt § 11 fest, unter welchen Voraussetzungen Einsicht in die Aufzeichnungen genommen werden kann,(...)"; BT-Drs. 17/7317, S. 45 (wortgleich)). Mit Blick auf den unstreitigen Umweltinformationscharakter der Informationen nach Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO spricht aber bereits systematisch Vieles dafür, dass die ausdrückliche Bezugnahme auf die geltenden nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften die den Zugang zu Umweltinformationen regelnde Umweltinformationsrichtlinie sowie das diese umsetzende mitgliedstaatliche Recht meint. Auch Art. 63 Abs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO lässt erkennen, dass die Schnittmengen der EU-Pflanzenschutzverordnung zur Umweltinforationsrichtlinie im Normgebungsprozess bekannt waren und deren Standard jedenfalls im Ergebnis nicht unterschritten werden sollte. Für diese, hiernach in der Norm selbst angelegte Auffassung spricht entscheidend eine Auslegung der genannten Verordnungsbestimmungen unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Europäischen Union (vgl. auch EuGH, Urteil vom 13.03.2012 - C-380/09 - juris Rn. 55). Dass die genannten Bestimmungen keine von der Umweltinformationsrichtlinie und dem diese umsetzenden mitgliedstaatlichen Recht als Mindeststandard abweichenden Zugangsstandard ermöglichen, ergibt sich danach daraus, dass die Europäische Union bei Erlass der EU-Pflanzenschutz-VO an den umweltinformationsbezogenen Zugangsstandard der Aarhus-Konvention gebunden war, dessen Implementierung die Umweltinformationsrichtlinie gerade dient (vgl. Erwägungsgrund 5 EU-Pflanzenschutz-VO; vgl. ferner Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., S. 284 Rn. 41; dahingehend auch EuGH, Urteil vom 16.12.2010 - C-266/09 - juris Rn. 44 ff.).

Den hiernach an eine im Anwendungsbereich des Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2, UAbs. 3 EU-Pflanzenschutz-VO ergehende Zugangsregelung zu stellenden Mindestanforderungen genügt § 11 Abs. 3 PflSchG nicht. Die Verpflichtung zur Wahrung des Mindeststandards der Umweltinformationsrichtlinie hinsichtlich der Zugangsgewährung schließt zwar nicht aus, dass der mitgliedstaatliche Gesetzgeber bereichsspezifisch einen eigenständigen Umsetzungsakt erlässt. Sie schließt auch nicht aus, dass ein gegenüber der Umweltinformationsrichtlinie großzügigerer Zugang gewährt wird. In jedem Fall muss eine solche bereichsspezifische Regelung wie § 11 Abs. 3 PflSchG aber den Mindestanforderungen

der Umweltinformationsrichtlinie Genüge tun. Dies ist vorliegend in mehrfacher Hinsicht nicht der Fall. Zum einen wird in § 11 Abs. 3 PflSchG der Zugang auf solche Personen beschränkt, die ein berechtigtes Interesse haben. Dies genügt nicht Art. 3 Abs. 1 UIRL, wonach die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Behörden gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie verpflichtet sind, die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich zu machen, ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen. Ferner werden in § 11 Abs. 3 PflSchG pauschal Ausschlussgründe normiert („unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Aufzeichnenden"), was der Differenziertheit von Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. d, UAbs. 2 UIRL besonders mit Blick darauf nicht ansatzweise entspricht, dass keine Ausnahmen für „Informationen über Emissionen in die Umwelt" vorgesehen sind. Schließlich wird in § 11 Abs. 3 PflSchG entgegen Art. 3 Abs. 1 UIRL kein strikter Anspruch normiert, sondern behördliches Ermessen eingeräumt.

Einer vorrangig zu erwägenden unionsrechtskonformen Auslegung ist § 11 Abs. 3 PflSchG nicht zugänglich. Die unionsrechtskonforme Auslegung findet ihre Grenze in dem Wortlaut des Gesetzes und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers (BVerwG, Urteil vom 20.02.2020 - 1 C 22.19 - juris Rn. 43 m. w. N.; vgl. auch BGH, Beschluss vom 31.03.2020 - XI ZR 198/19 - juris Rn. 13 m. w. N.). Hier ließen sich die einzelnen Defizite für sich genommen wohl noch reduzierend im Lichte des Unionsrechts auslegen. Das Erfordernis eines berechtigten Interesses könnte dahingehend verstanden werden, dass lediglich missbräuchliche Anträge ausgeschlossen werden sollen. Die Ausschlussgründe könnten ebenso im Lichte der Differenziertheit der Umweltinformationsrichtlinie gelesen werden wie der Ermessensspielraum als nur scheinbarer reduzierend verstanden werden könnte. Eine solche Auslegung von § 11 Abs. 3 PflSchG würde in ihrer Gesamtheit aber dem klar erkennbaren gesetzgeberischen Willen, den Zugang zu Informationen über Aufzeichnungen nach Art. 67 Abs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO einzuschränken, nicht ansatzweise gerecht. Der Norm würde nicht nur ein geringfügig von der gesetzgeberischen Intention abweichender Gehalt, sondern ein anderes Gesicht gegeben.

d) Bei den vom Kläger begehrten Informationen handelt es sich um Umweltinformationen im Sinne von § 23 Abs. 3 Nr. 2, Nr. 3 Buchst. a UVwG. Das Begehren des Klägers ist auf Informationen über Aufzeichnungen der beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln über die Bezeichnung des verwendeten Pflanzenschutzmittels, den Zeitpunkt der Verwendung, die verwendete Menge, die behandelte Fläche und die Kulturpflanze, für die das Pflanzenschutzmittel verwendet wurde, gerichtet. Damit hat es insgesamt Daten über Faktoren wie Emissionen, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne von Nummer 1 - den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft (...), Wasser, Boden (...) und natürliche Lebensräume (...), die Artenvielfalt und ihre Bestandteile (...), sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Bestandteilen - auswirken oder wahrscheinlich auswirken und über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne von Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken, zum Gegenstand. Dass der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln wahrscheinlich solche Auswirkungen hat, hat auch der Beklagte nicht in einer zu weiteren Ermittlungen Anlass gebenden Weise in Abrede gestellt.

e) Der Kläger ist gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 UVwG antragsberechtigt, weil er als Verein, also als juristische Person des Privatrechts, ohne Weiteres zum Kreise der begünstigten Personen („jede Person“) gehört.

f) Der Kläger hat im Zusammenhang mit der Klageänderung, schon im Schriftsatz vom 28.06.2019, spätestens aber in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 30.01.2020, bei der das Regierungspräsidium vertreten war, einen hinreichend bestimmten Antrag auf Zugang zu den nunmehr begehrten Informationen gestellt (§ 25 Abs. 1, 2 UVwG).

Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen setzt einen Antrag voraus, der gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 UVwG erkennen lassen muss, zu welchen Umweltinformationen im Sinne von § 23 Abs. 3 UVwG der Zugang gewünscht wird. Welche Angaben danach der Informationssuchende - ggf. auf Nachfrage und mit Unterstützung der informationspflichtigen Stelle (vgl. § 25 Abs. 2 Satz 2 bis 4 UVwG) - machen muss, hängt von den Umständen des Einzelfalls sowie da-

von ab, zu welcher Art der in § 23 Abs. 3 UVwG legaldefinierten Umweltinformationen Zugang begehrt wird. Im Fall des hier unter anderem maßgeblichen § 23 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a UVwG genügt es regelmäßig, wenn der Informationssuchende wahlweise die ihn interessierenden Umweltauswirkungen, Maßnahmen oder Daten benennt (vgl. allgemein zur Bestimmtheit von Anträgen im Informationsrecht auch Schoch, IFG, 2. Aufl., § 7 Rn. 21 ff.; vgl. ferner Senatsurteil vom 29.06.2017 - 10 S 436/15 - juris Rn. 28). Im Fall des hier ebenfalls einschlägigen § 23 Abs. 3 Nr. 2 UVwG genügt es auch, wenn der Informationssuchende die ihn interessierenden Faktoren benennt.

Gemessen daran war im Zusammenhang mit der Klageänderung ein hinreichend bestimmtes Umweltinformationsbegehren an das Regierungspräsidium herangetragen worden. Der Kläger hat insoweit erkennbar zum Ausdruck gebracht, dass es ihm auf eine bestimmte Fläche und einen bestimmten Zeitraum bezogen um die Aufzeichnungen beruflicher Verwender von Pflanzenschutzmitteln geht, wie diese sie nach den einschlägigen Normen zu führen verpflichtet sind. Dass keine bestimmen Flurstücke oder bestimmten beruflichen Verwender bezeichnet worden sind, begründet insoweit lediglich eine nicht nur unerhebliche Reichweite des Zugangsbegehrens, nicht aber seine Unbestimmtheit.

g) Der Antrag war auch bei einer grundsätzlich informationspflichtigen Stelle gestellt worden, weil das Regierungspräsidium eine andere Stelle der öffentlichen Landesverwaltung im Sinne §§ 22 Abs. 2, 23 Abs. 1 Nr. 1 2. Alt. UVwG ist.

h) Entgegen seiner Auffassung verfügt das Regierungspräsidium über die begehrten Umweltinformationen (§ 23 Abs. 4 UVwG). Zwar sind diese bei ihm - soweit ersichtlich - nicht vorhanden, werden aber durch eine selbst nicht informationspflichtige Stelle für es im Sinne von § 23 Abs. 4 Satz 2 UVwG bereitgehalten.

(1) Eine informationspflichtige Stelle verfügt gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 UVwG über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Ein Bereithalten liegt nach § 23 Abs. 4 Satz 2 UVwG vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle im Sinne von Absatz 1 aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat.

Die Annahme, Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 und 3 EU-Pflanzenschutz-VO präge § 23 Abs. 4 UVwG dergestalt, dass eine spezialgesetzlich normierte Form des Bereithaltens vorliege (vgl. VG Freiburg, Urteil vom 13.07.2020 - 10 K 1230/19 - juris Rn. 51), begegnet aus Sicht des Senates allerdings durchgreifenden Zweifeln. Zwar verschließen die genannten Normen aus den genannten Gründen nicht den Anwendungsbereich von § 23 Abs. 4 UVwG (s. o.). Dass in Unterabsatz 3 insoweit aber nur hinsichtlich der Rechtsfolge, nicht aber auch hinsichtlich des Rechtsgrundes auf die Umweltinformationsrichtlinie und das diese umsetzende nationale Recht verwiesen werden sollte, hält der Senat angesichts der umfassenden Natur des Verweises für wenig überzeugend.

Die aus diesem Grunde zu prüfende Regelung ist dahingehend zu verstehen, dass ein Dritter, der selbst nicht informationspflichtig ist, Umweltinformationen immer schon dann für die informationspflichtige Stelle bereithält, wenn er die Informationen auch in Erfüllung einer dieser Stelle gegenüber bestehenden Pflicht aufbewahrt und diese einen - in Abgrenzung zu allgemeinen Befugnisnormen, für Zwecke der Überwachung Informationen zu erheben - anlasslosen Übermittlungsanspruch hat (vgl. BVerwG, Beschluss vom 01.11.2007 - 7 B 37.07 - NVwZ 2008, 80 Rn. 20). Ein vom Beklagten geltend gemachtes zusätzliches Erfordernis der „Selbstüberwachung“, gekennzeichnet dadurch, dass der Dritte anstelle der Vollzugsbehörde die Einhaltung der Umweltvorschriften kontrolliert, hat im Wortlaut der Regelung keinen Niederschlag gefunden (so auch Schrader, in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, 2. Aufl., § 1 Rn. 97; Fluck/Theurer in Fluck/Fischer/Martini, Informationsfreiheitsrecht, UIG § 2 Rn. 416). Auch sonst lässt sich das Kriterium, soweit man ihm einen gegenüber den

genannten Voraussetzungen einschränkenden Gehalt beimessen wollte, nicht begründen.

Das tendenziell weite Verständnis von § 23 Abs. 4 Satz 2 UVwG wird zunächst durch den unionsrechtlichen Hintergrund der Regelung bestätigt. Die Regelung dient der Umsetzung von Art. 1 Buchst. a, Art. 2 Nr. 4 und Art. 3 Abs. 1 UIRL (vgl. Fluck/Theurer in Fluck/Fischer/Martini, Informationsfreiheitsrecht, UIG § 2 Rn. 410), wonach für eine Behörde bereitgehaltene (im Englischen: „held for a public authority", im Französischen: „détenue pour le compte d'une autorité") Informationen Umweltinformationen sind, die materiell von einer natürlichen oder juristischen Person für eine Behörde bereitgehalten (im Englischen: „held (...) on behalf of a public authority"; im Französischen: „détenue (...) pour le compte d'une autorité") werden. Bei der Interpretation ist der Blick dementsprechend zunächst auf die Umweltinformationsrichtlinie zu richten (so auch BVerwG, Beschluss vom 01.11.2007 - 7 B 37.07 - NVwZ 2008, 80 Rn. 20). Danach ist der Zugang zu Umweltinformationen die Regel, die Ablehnung eines Antrags die Ausnahme (Erwägungsgrund 16 UIRL). Die Richtlinie hält es für notwendig, dass Umweltinformationen so umfassend wie möglich öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden (Erwägungsgrund 9 UIRL), und dass sie Antragstellern so rasch wie möglich und innerhalb einer angemessenen Frist (Erwägungsgrund 13 UIRL) und wirksam (Erwägungsgrund 15 UIRL) zugänglich gemacht werden; ferner erstreckt sie die Pflichtigkeit über Stellen öffentlicher Verwaltung hinaus auf andere Personen und Stellen, die im Rahmen des einzelstaatlichen Rechts umweltbezogene Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen, sowie auf andere Personen und Stellen, die unter deren Aufsicht tätig sind und öffentliche Zuständigkeiten im Umweltbereich haben oder entsprechende Aufgaben wahrnehmen (Erwägungsgrund 11 UIRL). Sie formuliert ihre Ziele entsprechend (Art. 1 UIRL) und schreibt konsequent ausdrücklich ein - weites (vgl. Senatsurteil vom 29.06.2017 - 10 S 436/15 - juris Rn. 30 m. w. N.) - Begriffsverständnis in Bezug auf Umweltinformationen und Behörden (vgl. Art. 2 Nr. 1 und 2 UIRL) vor sowie, dass die Ablehnungsgründe eng auszulegen sind (Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 UIRL). Davon geht auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aus, wenn darin ausgeführt wird, die Richtlinie verfolge - in Übereinstimmung mit der Aarhus-Konvention -

das Ziel, „eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung der bei Behörden vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen“ (EuGH, Urteil vom 19.12.2013 - C-279/12 - ZUR 2014, 230 Tz. 77; bekräftigend Urteil vom 23.11.2016 - C-442/14 - NVwZ 2017, 380 Tz. 55, 85). Dieses, auf Informationstransparenz gerichtete Grundanliegen findet in Bezug auf die hier gegenständlichen Regelungen, die über den Begriff des Bereithaltens den möglichen Gegenstand eines Anspruchs über die von den Behörden vorgehaltenen Informationen hinaus auf solche erstreckt, die bei privaten Dritten liegen (vgl. Art. 2 Nr. 4, 3 Abs. 1 UIRL), auch darin seinen Ausdruck, dass sich ihren Regelungsgehalt eingrenzende Vorschläge im Laufe des Gesetzgebungsvorhabens offensichtlich nicht haben durchsetzen können (vgl. der ursprüngliche Kommissionsvorschlag KOM (2000)402 endgültig: „(...) aufgrund von Vereinbarungen zwischen dieser Behörde und der Person (...)“).

Die nationale Gesetzgebungsgeschichte spricht ebenfalls dafür, den Bereithaltensbegriff in § 23 Abs. 4 Satz 2 UVwG weit zu verstehen; ein zusätzlich einschränkendes Selbstüberwachungskriterium findet darin keine Grundlage. Dies ergibt sich aus der Gesetzesbegründung (BT-DRs. 15/3406. S. 14 f.) zu der entsprechenden Regelung in § 2 Abs. 4 Umweltinformationsgesetz (UIG), hinsichtlich der sich den Wortlaut einschränkende Bestrebungen letztlich - auch hier - nicht haben durchsetzen können (siehe BR-Drs. 15/3680, S. 1 f.). Danach wird zwar - hierin soll das Erfordernis nach dem Vorbringen des Beklagten eine Grundlage finden - ein unspezifisches Phänomen der „zunehmenden Verpflichtung von Unternehmen zur Selbstüberwachung“ als Anlass für den Erlass der Regelung beschrieben, nach der „immer häufiger Umweltinformationen in den Unternehmen selbst aufbewahrt (werden), 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“. Sodann bildet die Gesetzesbegründung zur Bewältigung des solchermaßen beschriebenen Phänomens aber - im Einklang mit dem letztlich gewählten Wortlaut der Norm - gerade abweichende Kategorien. Danach sind - in Einklang mit den begründeten Vorgaben des § 23 Abs. 4 Satz 2 UVwG - insbesondere Fälle erfasst, in denen Unternehmen aufgrund einer speziellen Rechtsvorschrift oder

eines Verwaltungsaktes (...) Umweltinformationen für einen bestimmten Zeitraum für die informationspflichtigen Stellen aufbewahren und auf entsprechende Anforderung herauszugeben hätten. Nicht erfasst sind hingegen solche Umweltinformationen, die erst aufgrund einer Aufsichtsmaßnahme erstellt oder an die Stelle herausgegeben würden. Mit dieser Kategorienbildung ist der Normgeber dem von ihm erhobenen Befund einer sich aus der Entwicklung modifizierter, durch weniger aktive behördliche Kontrolle gekennzeichneten Überwachungsformen ergebenden umweltinformationsrechtlichen Spannungslage wirksam begegnet. Denn die gewählte Regelung vermeidet, dass von Unternehmen im Rahmen einer Selbstüberwachung erhobene und gespeicherte Umweltinformationen deshalb nicht dem umweltinformationsrechtlichen Zugangsanspruch unterliegen, weil sie von der überwachenden Stelle trotz entsprechender Möglichkeit nicht zu Überprüfungszwecken abgerufen worden sind.

Von vorstehenden Überlegungen unabhängig erweisen sich kategoriale Unterscheidungen zwischen verschiedenen Formen der Einbindung Privater in die Überwachungstätigkeit - Selbstüberwachung, „Outsourcing" und ähnliches - auch insoweit als kaum geeignet, als diese Begriffe in hohem Maße konturlos sind. Sie tragen den komplexen und facettenreichen Erscheinungsformen behördlicher Kontrolle über privates Verhalten nicht hinreichend Rechnung. Eine sachgerechte Grenzziehung erschiene auf ihrer Grundlage ohne weitere normative Konkretisierung und Kategorienbildung kaum erreichbar. Dies verdeutlichen etwa auch Überlegungen, danach zu differenzieren, ob der Dritte sich zur Datenerhebung des Einsatzes von Messinstrumenten bedienen muss, oder ob die Datenerhebung auf andere Weise, etwa durch die Dokumentation anderer Wahrnehmungen erfolgt. In welcher Form die Datenerhebung erfolgt, hängt von aus informationsrechtlicher Perspektive zufälligen Fragen ab, etwa der zu überprüfenden normativen Vorgabe, dem Überwachungsgegenstand oder von Praktikabilitätserwägungen. In gleicher Weise zeugen Überlegungen von der Unschärfe solcher Kategorien, danach zu differenzieren, ob eine Überwachungsaufgabe ursprünglich von einer Behörde wahrgenommen wurde und jetzt von Privaten wahrgenommen wird, wie sie immerhin ansatzweise in der zitierten Gesetzesbegründung selbst zum Ausdruck kommt. Angesichts von tendenziell dynamischen Überwachungsgegenständen würde auch eine solche

Differenzierung aus Perspektive des Informationsrechts letztlich rein zufällige Ergebnisse produzieren.

(2) Abweichend vom allgemeinen Grundsatz ist insoweit nicht auf den Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat, sondern auf den Zeitpunkt der behördlichen Antragstellung abzustellen. Denn nach dem materiellen Informationsrecht im Allgemeinen wie dem materiellen Umweltinformationsrecht im Besonderen kann ein Zugangsanspruch stets nur in Bezug auf zum Zeitpunkt der jeweiligen Antragstellung bei der informationspflichtigen Stelle vorhandene Informationen bestehen; ein Informationsbeschaffungsanspruch besteht demgegenüber nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.03.2016 - 7 C 2.15 - juris Rn. 41; Beschluss vom 27.05.2013 - 7 B 43.12 - NJW 2013, 2538; Urteil vom 27.11.2014 - 7 C 20.12 - BVerwGE 151, 1, 11; Senatsurteil vom 06.08.2019 - 10 S 303/19 - juris Rn. 41; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 21.01.2021 - 4 LB 3/19 - BeckRS 2021, 1134 Rn. 83; Fluck/Theurer in Fluck/Fischer/Martini, UIG, § 2 Rn. 399 m. w. N.; a. A. hinsichtlich des maßgeblichen Zeitpunktes OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2012, 1196; nicht ganz konsistent aber wohl BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31.15 - juris Rn. 23, unter Verweis auf Urteil vom 14.06.2001 - 5 C 21.00 - juris Rn. 12). Dies gilt auch dann, wenn die begehrten Umweltinformationen nicht unmittelbar bei den zuständigen Stellen vorhanden sind (zu der parallelen Formulierung in § 3 Abs. 3 LIFG vgl. Senatsurteil vom 06.08.2019 - 10 S 303/19 - juris Rn. 41 m. w. N.), sondern für sie bereitgehalten werden. Denn das Gesetz stellt in § 23 Abs. 4 Satz 1 UVwG unter dem Begriff des „Verfügens über Umweltinformationen" deren „Vorhandensein" und das „Bereithalten" durch Dritte gleich. Die für die den zeitlichen Bezugspunkt der Antragstellung maßgeblichen Vorschriften - §§ 24 Abs. 3, 25 Abs. 2 Sätze 2 und 3 UVwG - beanspruchen unabhängig davon Geltung, in welcher Weise die informationspflichtige Stelle über die Informationen verfügt, ob die Informationen also vorhanden sind oder bereitgehalten werden.

Dagegen lässt sich nicht mit Erfolg der Einwand erheben, dass auf diese Weise Rechtsschutz deshalb unzumutbar erschwert oder gar vereitelt würde, weil dem Informationsbestand nach Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO wegen einer zeitlichen Begrenzung der Führungsverpflichtung auf drei

Jahre eine Dynamik innewohne, die bei längeren Rechtsstreitigkeiten stets zur Erledigung führe. Denn die zuständigen Behörden trifft ab dem Zeitpunkt der Antragstellung mit der Konsequenz eine Vorhalteverpflichtung, dass eine Erledigung nur bei Verstößen gegen diese eintreten kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.03.2016 - 7 C 2.15 - Rn. 41; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20.09.2018 - 15 A 3070/15 -, juris Rn. 158; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22.05.2019 - 15 A 873/18 - juris Rn. 93; Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 1 Rn. 67; Schoch, IFG, 2. Aufl., § 2 Rn. 38; Berger in ders./Partsch/Roth/Scheel, IFG, § 7 Rn. 2; Normann, RDV 2001, 71 (74); Rossi, IFG, 1. Aufl., § 7 Rn. 19). Im Übrigen ist es den zuständigen Behörden auch nach Erreichen der zeitlichen Grenze der Führungsverpflichtung („mindestens") nicht verwehrt, auf diese, soweit noch vorhanden, zuzugreifen. Sich aus der zeitlichen Begrenzung der Führungsverpflichtung auf drei Jahre einerseits wie dem Umstand andererseits ergebende Spannungen, dass der behördlichen Vorhalteverpflichtung durch einen seinerseits die Informationspflichtigkeit begründenden Zugriff auf die Informationen entsprochen werden müsste, werden zudem durch die Möglichkeit hinreichend abgemildert, die Klage auch in Berufungs- und/oder Revisionsinstanz infolge tatsächlich eingetretener Erledigung auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage umzustellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 04.12.2014 - 4 C 33.13 - NVwZ 2015, 986, 987; Riese in Schoch/Schneider, VwGO, § 113 Rn. 109 m. w. N.). Der Zugangsanspruch zu nach Antragstellung angefallenen Informationen kann zudem ohne Weiteres dadurch realisiert werden, dass ein neuer Antrag gestellt wird.

(3) Die sich hieraus ergebenden Voraussetzungen sind erfüllt. Das Regierungspräsidium verfügte zum Zeitpunkt der Antragstellung - hier dem Zugang des Klageänderungsschriftsatzes vom 28.06.2019, spätestens aber die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 30.01.2020 - über die begehrten Informationen, weil die beruflichen Verwender diese für es bereithielten.

Die beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmittel, die selbst nicht informationsverpflichtet waren, waren hier gemäß Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO dazu verpflichtet, Aufzeichnungen über die Pflanzen-

schutzmittel, die sie verwenden, über mindestens drei Jahre zu führen, 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. Aus § 11 Abs. 1 PflSchG ergibt sich die konkretisierende Maßgabe, dass die Aufzeichnungen elektronisch oder schriftlich geführt werden, sowie weiterhin die Maßgabe, dass der Leiter eines landwirtschaftlichen Betriebes verpflichtet ist, die Aufzeichnungen für die bewirtschafteten Flächen seines Betriebes unter Angabe des jeweiligen Anwenders zusammen zu führen. Diese Verpflichtung besteht nicht nur, um dem beruflichen Verwender eine Selbstkontrolle zu ermöglichen - hierzu bedürfte es keiner ausdrücklichen Normierung einer solchen Verpflichtung, erst recht nicht für die angeordnete Dauer von drei Jahren und in bestimmter Form. Vielmehr besteht die Verpflichtung erkennbar gerade auch gegenüber der zuständigen Stelle, um dieser die Überwachung, gegebenenfalls auch rückverfolgend (vgl. Erwägungsgrund 44 EU-Pflanzenschutz-VO) zu ermöglichen.

Die Informationen wurden auch zugunsten des Regierungspräsidiums aufbewahrt, denn es hatte als Pflanzenschutzdienst zum hier maßgeblichen Zeitpunkt die Aufgabe, die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zu überwachen (§ 59 Abs. 2 Nr. 8 PflSchG i. V. m. § 9 Abs. 3 Satz 1 der Landwirtschafts-Zuständigkeitsverordnung a. F.). Der geltend gemachte Anspruch wird insoweit nicht dadurch in Frage gestellt, dass diese Aufgabe nunmehr - infolge des zwischenzeitlichen Inkrafttretens der Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Änderung der Landwirtschafts-Zuständigkeitsverordnung vom 09.06.2020 (GBl. vom 07.07.2020, Nr. 22 S. 497) - gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 7 LLG den Landratsämtern obliegt.

Das Regierungspräsidium hatte auf Grundlage von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2, UAbs. 2 Satz 1 EU-Pflanzenschutz-VO auch einen voraussetzungs- und anlasslosen Zugangsanspruch zu den Informationen. Darin wird unzweideutig formuliert, dass die beruflichen Verwender die einschlägigen Informationen auf Anfrage der zuständigen Behörde zur Verfügung stellen. Der behördliche Zugriff wird insoweit in das Ermessen der Behörde gestellt und gerade

nicht von substantiellen Anhaltspunkten für Missbrauch oder ähnlichem im Einzelfall abhängig gemacht. Die Voraussetzungs- und Anlasslosigkeit des Zugangsanspruchs wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass eine Übermittlung nur „auf Anfrage" erfolgen soll. Aus diesem formalen Erfordernis ergibt sich lediglich, dass die beruflichen Verwender die Informationen nicht von sich aus übermitteln, sondern nur bei entsprechender behördlicher Anfrage. Dabei handelt es sich aus der Perspektive des Bereithaltensbegriffs aber um eine Selbstverständlichkeit, weil es seiner andernfalls nicht bedürfte. Mithin stellt dieser Umstand das Wesen der im Kern voraussetzungs- und anlasslosen Vorlageverpflichtung nicht in Frage, sondern unterstreicht dieses gerade. Der Einwand des Beklagten, das Regierungspräsidium habe nur anlassbezogen, in konkreten Einzelfällen und unter bestimmten weiteren Voraussetzungen auf die Informationen zugreifen können, verfängt vor diesem Hintergrund nicht. Weil mit den genannten Normen eine speziellere, unmittelbar anwendbare Grundlage für ihr Zugangsbegehren zur Verfügung steht, muss die Behörde insbesondere nicht über ihr in § 63 Abs. 1 Satz 1 PflSchG normiertes Auskunftsrecht vorgehen, bei dessen Anwendung der Beklagte befürchtet, weitere Voraussetzungen erfüllen zu müssen.

i) Dem geltend gemachten Anspruch steht nicht der allgemeine informationsrechtliche Grundsatz entgegen, dass der Informationszugangsanspruch keinen Informationsbeschaffungsanspruch vermittelt.

Aus dem genannten Grundsatz folgt, dass der Informationsanspruch auf den bei der informationspflichtigen Behörde vorhandenen Bestand beschränkt ist, die Behörde hingegen keine Informationsbeschaffungspflicht trifft und sie nicht gehalten ist, begehrte Informationen durch Untersuchungen erst noch zu generieren. Dies schließt nicht aus, dass im Einzelfall behördliche Bearbeitungen von Informationen vor Zugangsgewährung erforderlich werden können, um die Voraussetzungen für einen wirksamen Zugang erst noch zu schaffen; hierauf erstreckt sich der Zugangsanspruch, wenn die Bearbeitung ein in verwaltungstechnischen Erwägungen wurzelndes Zugangshindernis beseitigt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.11.2014 - 7 C 20.12 - BVerwGE 151, 1, 11; Beschluss vom 27.05.2013 - 7 B 43.12 - NJW 2013, 2538; Hess VGH, - 6 A 1805/16 - juris

Rn. 99). Keine - von der Behörde nicht geschuldete - Informationsbeschaffung liegt auch dann vor, wenn Informationen verstreut in einem Gesamtbestand der Behörde verteilt sind und erst noch zusammengestellt werden müssen, um einen geltend gemachten Informationsanspruch erfüllen zu können. Die Zusammenstellung existenter Informationen ist eine bloße Übertragungsleistung und nicht etwa eine Generierung bzw. Beschaffung neuer Informationen (Senatsurteil vom 06.08.2019 - 10 S 303/19 - juris Rn. 41 m. w. N.). Dies gilt im Anwendungsbereich des Umweltverwaltungsgesetzes unabhängig von dem konkret damit verbundenen Verwaltungsaufwand, der insoweit ausdrücklich nur - anders als etwa unter anderen informationsfreiheitsrechtlichen Gesetzen (vgl. etwa § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG, dazu BVerwG, Urteil vom 17.03.2016 - 7 C 2.15 - juris Rn. 25) - bei der Entscheidung über die Art des Informationszugangs (vgl. § 24 Abs. 2 UVwG) und bei der Gebührenerhebung (vgl. § 33 Abs. 4 UVwG) eine Rolle spielt.

(1) Mit den sich hieraus ergebenden Maßgaben ist es ohne Weiteres zu vereinbaren, dass die begehrten Informationen nicht vorhanden sind, sondern „nur" bereitgehalten werden - und dementsprechend erst noch „beschafft" werden müssen. Denn der Kläger begehrt Informationen, über die das Regierungspräsidium informationsrechtlich verfügt, auch wenn diese dort nicht vorhanden sind, sondern an anderer Stelle bereitgehalten werden. Mit Blick auf die normativ vorgegebene Bereithaltensstruktur müssen die informationspflichtigen Stellen die Informationen nicht erst noch im Sinne des genannten Grundsatzes beschaffen, sondern lediglich Zugangshindernisse beseitigen. Ansonsten liefe der im Umweltverwaltungsgesetz entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben vorgesehene Zugang zu bereitgehaltenen Informationen praktisch leer. Insoweit bedarf der genannte Grundsatz keiner Einschränkung.

(2) Mit dem genannten Grundsatz ist ferner auch zu vereinbaren, dass das Regierungspräsidium die beruflichen Verwender in dem Naturschutzgebiet nach eigenen Angaben zunächst noch „ermitteln" muss. Daran, dass das Regierungspräsidium überhaupt Kenntnis von potentiellen beruflichen Verwendern hat, können keine vernünftigen Zweifel bestehen, schon, weil es sonst der ihm

nach § 59 Abs. 2 Nr. 8 PflSchG obliegenden Aufgabe nur unzureichend nachkäme. Ausgehend von den öffentlich einsehbaren geographischen Zuschnitten des Naturschutzgebietes sowie den Betriebssitzen von grundsätzlich bekannten Landwirten in oder in der Nähe des Naturschutzgebietes muss es dem Regierungspräsidium auch möglich sein, den Kreis potentieller Verwender weiter substantiell einzugrenzen. Auf dieser Grundlage kann das Regierungspräsidium ohne Weiteres die „einschlägigen Informationen" im Sinne von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EU-Pflanzenschutz-VO naturschutzgebietsbezogen anfragen. Bereits auf diese Weise ließe sich ein vom Beklagten erkanntes Zugangshindernis ohne größere Mühen beseitigen. Abgesehen davon geht auch der Beklagte selbst davon aus, dass sich die beruflichen Verwender jedenfalls in nicht unerheblichem Umfang auch der sogenannten InVeKoS-Datenbank flächenbezogen entnehmen lassen. Sein Einwand, dem Zugriff auf diese Datenbank zum Zwecke der Erfüllung von Umweltinformationsbegehren stünden datenschutzrechtliche Bedenken entgegen, dürfte, ohne dass es entscheidungserheblich darauf ankäme, nicht verfangen. Nach § 63 Abs. 1 Satz 2 PflSchG sind die zuständigen Behörden der Länder berechtigt, Einsicht zu nehmen in die in § 2 in Verbindung mit der Anlage des InVeKoS-Daten-Gesetzes genannten Daten, soweit es zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes sowie der nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnungen erforderlich ist. Damit wird der zuständigen Behörde im Kern der Zugriff erlaubt, soweit er für die Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist (vgl. BT-Drs. 17073/17, S. 58). Hierzu dürften aber auch die Aufgaben gehören, die eine Landwirtschaftsbehörde unter dem Umweltverwaltungsgesetz treffen. Dass der Beklagte sich womöglich selbst durch interne Regelungen oder Vereinbarungen weitergehende datenschutzrechtliche Verpflichtungen auferlegt hat, kann nicht entgegenstehen. Auf den ebenfalls möglichen, aber jedenfalls aus nachvollziehbaren Gründen als aufwändig bezeichneten Weg, die Eigentumsverhältnisse flurstücksbezogen bei den Grundbuchämtern abzufragen, ist das Regierungspräsidium insoweit nicht zwingend angewiesen. Der Senat ist sich des Umstandes bewusst, dass das Regierungspräsidium seinen Informationsbestand in der Vergangenheit nicht mit Blick auf die Befriedigung von Ansprüchen aus dem Umweltinformationsrecht strukturiert haben mag. Insoweit kann der

streitgegenständliche Antrag Anlass für entsprechende organisatorische Vorkehrungen sein, um für den Fall künftiger Anfragen gerüstet zu sein. Dieses Defizit kann dem geltend gemachten Anspruch aber nicht entgegengehalten werden, weil es ein zu beseitigendes, bloßes Zugangshindernis darstellt.

Dasselbe gilt, soweit der Beklagte in diesem Zusammenhang geltend gemacht hat, den Aufzeichnungen der beruflichen Verwender lasse sich gegebenenfalls nicht entnehmen, ob das Pflanzenschutzmittel auf ein Feld in einem Naturschutzgebiet oder außerhalb eines Naturschutzgebietes aufgebracht worden sei, weil dort häufig lediglich erfasst werde, dass eine bestimmte Kultur an einem bestimmten Tag mit einem bestimmten Produkt behandelt worden sei. Denn die Aufzeichnungsverpflichtung erstreckt sich ausdrücklich auch auf die behandelte Fläche. Insoweit wäre die Aufzeichnung defizitär, so dass der berufliche Verwender sie um die entscheidende Information, in welchem Umfang Flächen in und außerhalb von Naturschutzgebieten betroffen sind, ergänzen müsste; Kenntnis von Ackerflächen in- und außerhalb von Naturschutzgebieten darf schon mit Blick darauf erwartet werden, dass insoweit unterschiedliche Regelungen zum Einsatz von Pflanzenschutzprodukten gelten. Unabhängig davon wäre die bereitgehaltene Information insoweit lediglich unspezifisch; an ihrem Charakter als vom Begehren umfasste Umweltinformation würde sich dadurch aber nichts ändern.

Dasselbe gilt ferner auch, soweit der Beklagte eingewandt hat, der Landwirt und der berufliche Verwender könnten deshalb auseinanderfallen, weil der Landwirt Dritte beschäftigen könnte, die für ihn Pflanzenschutzmittel ausbringen. Dafür spricht schon deshalb wenig, weil dem ein aus Sicht des Senates eher fernliegendes Verständnis vom beruflichen Verwender der Pflanzenschutzmittel zu Grunde liegt; denn der berufliche Verwender ist offensichtlich nicht derjenige, der persönlich das Mittel ausbringt, sondern derjenige, in dessen Interesse das Mittel ausgebracht wird. Die von Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 EU-Pflanzenschutz-VO auch intendierte Rückverfolgbarkeit (vgl. Erwägungsgrund 44 EU-Pflanzenschutz-VO) wäre sonst nicht in gleicher Weise gewährleistet, weil es an einer ansatzweise zentralen Erfassung fehlte. Von diesem Verständnis geht im Übrigen auch die Regelung in § 11 Abs. 1 Satz 2 PflSchG

aus, wenn dort dem Leiter eines landwirtschaftlichen Betriebes ausdrücklich auch die Verpflichtung auferlegt wird, die Aufzeichnungen für die bewirtschafteten Flächen seines Betriebes unter Angabe des jeweiligen Anwenders zusammen zu führen. Vor diesem Hintergrund wird es jedenfalls ohne Weiteres auch möglich sein, einen Drittausbringer zu ermitteln.

(3) Ein durchgreifender Widerspruch zum genannten Grundsatz ergibt sich schließlich auch nicht daraus, dass der Kläger die Informationen in einer um bestimmte Informationen anonymisierten, derzeit also so nicht existenten Fassung begehrt. Soweit das Verwaltungsgericht von einer von der Behörde geschuldeten Vorbereitungsleistung ausgegangen ist, begegnet die Entscheidung jedoch Zweifeln. Denn bei Anonymisierungen handelt es sich hier nicht um eine notwendige Bedingung der Zugänglichmachung, weil der Schutz personenbezogener Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen - es handelt sich um Umweltinformationen über Emissionen (siehe unten) - dem Informationszugang von vornherein nicht entgegenstehen kann (§ 29 Abs. 1 Satz 2 UVwG). Zur Abweisung der Klage führt dies aber nicht. Denn aus informationsrechtlicher Perspektive verlangt der Kläger weniger als er verlangen könnte, auch wenn damit im konkreten Fall mehr (Anonymisierungs-)Leistung verbunden ist.

j) Dem geltend gemachten Anspruch steht auch nicht der Einwand der tatsächlichen oder rechtlichen Unmöglichkeit entgegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.03.2016 - 7 C 2.15 - juris Rn. 41).

Die begehrten Informationen unterliegen (weiterhin) einem durchsetzbaren Zugriffsrecht der zuständigen Stellen. Dieses ergibt sich unmittelbar aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EU-Pflanzenschutz-VO, und zwar, soweit der Beklagte seiner durch den Antrag ausgelösten Vorhalteverpflichtung nicht bereits anderweitig nachgekommen ist, auch in Bezug auf von der Mindestführungsverpflichtung nicht mehr erfasste, aber bei den beruflichen Verwendern dennoch noch vorhandene Aufzeichnungen. Sollten die beruflichen Verwender ihrer Verpflichtung nicht ohne Weiteres nachkommen, kann die zuständige Stelle den An-

spruch auch durchsetzen. Dabei kann der Senat offenlassen, ob die Durchsetzung in diesen Fällen unmittelbar auf Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EU-Pflanzenschutz-VO oder unter Anknüpfung an die Verletzung der in Art. 67 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 EU-Pflanzenschutz-VO verankerte Vorlageverpflichtung auf die pflanzenschutzrechtliche Generalklausel in § 60 Satz 1 PflSchG gestützt werden könnte, oder ob sie - wie der Beklagte offenbar meint - auf Grundlage von § 63 Abs. 1 Satz 2 PflSchG zu erfolgen hätte. Denn auch dessen Voraussetzungen wären erfüllt, weil bei Weigerung der Landwirte die Auskunftserteilung zur Durchführung der übertragenen Aufgaben im dort gemeinten Sinne erforderlich wäre.

Dass das Regierungspräsidium seine Funktion als Pflanzenschutzdienst infolge des Inkrafttretens der Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Änderung der Landwirtschafts-Zuständigkeitsverordnung vom 09.06.2020 (GBl. vom 07.07.2020, Nr. 22 S. 497) mit Wirkung zum 08.07.2020 verloren hat, führt ebenfalls nicht dazu, dass der Anspruch aus rechtlichen Gründen nicht mehr erfüllbar wäre. Dies folgt schon daraus, dass der Beklagte Rechtsträger beider Behörden ist. Dem Regierungspräsidium stehen als Fachaufsichtsbehörde über ihr Weisungsrecht im Übrigen ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung, den Anspruch durch die nunmehr zuständigen Landratsämter zu erfüllen. Der Beklagte hat zudem alles in seiner Macht Stehende zu tun, um dem Regierungspräsidium die Erfüllung des Anspruchs zu ermöglichen.

k) Dem geltend gemachten Anspruch steht auch nicht entgegen, dass durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der betroffenen Personen erheblich beeinträchtigt würden (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVwG) oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden (§ 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UVwG). Denn der Kläger begehrt Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen, der gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 UVwG nicht unter Berufung auf die in den Satz 1 Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden kann.

Der Begriff der „Emissionen in die Umwelt“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 UIRL, der als der Regelung zugrundeliegend maßgeblich zu berücksichtigen ist, umfasst das Freisetzen von Produkten oder Stoffen wie Pflanzenschutzmitteln oder Biozidprodukten und in diesen Produkten enthaltenen Stoffen in die Umwelt, 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, Urteil vom 23.11.2016 - C 673/13 P - juris Rn. 74 f.). Auch der parallele § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG wird dahingehend verstanden, dass die Entlassung eines Stoffes in die Umwelt kennzeichnend sei (BVerwG, Urteil vom 24.09.2009 - 7 C 2.09 - juris Rn. 42). Entsprechend ist § 29 Abs. 1 Satz 2 UVwG informationsrechtlich eigenständig und weit zu bestimmen. Danach umfasst er 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 (Urteil vom 21.03.2017 - 10 S 413/15 - juris Rn. 46 ff.).

Gemessen daran bestehen am Charakter der begehrten Informationen, und zwar in ihrer Gesamtheit (Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels, der Zeitpunkt der Verwendung, die verwendete Menge, die behandelte Fläche und die Kulturpflanze, für die das Pflanzenschutzmittel verwendet wurde), als Umweltinformationen über Emissionen keine Zweifel, weil sie in jedem Punkt die zweckgerichtete Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln in die Umwelt unmittelbar betreffen bzw. damit in engem Zusammenhang stehen.

l) Dem Begehren der Kläger steht auch nicht eine offensichtliche Missbräuchlichkeit der Antragstellung entgegen (§ 28 Abs. 2 Nr. 1 UVwG).

Beim Missbrauchstatbestand ist zwischen dem behördenbezogenen Missbrauch und dem verwendungsbezogenen Missbrauch zu unterscheiden. Für den behördenbezogenen Missbrauch ist kennzeichnend, dass die Antragstellung nicht zum Zweck der Informationserlangung erfolgt, sondern z. B. zur Lähmung der Verwaltung oder zur Verschleppung von Verfahren oder zur Behördenblockierung oder Schikanierung bzw. Belästigung der Behörde oder Drittbetroffener. Beim verwendungsbezogenen Missbrauch werden die begehrten

Informationen für Zwecke verlangt, die nicht solche der gesetzlichen Zwecksetzung sind; entscheidend ist die sinnwidrige Instrumentalisierung des Informationsanspruchs zur Verfolgung verfahrensfremder bzw. verfahrenswidriger Zwecke. Ein Antrag ist „offensichtlich" missbräuchlich gestellt worden, wenn der Missbrauch gleichsam auf der Hand liegt, also keine nennenswerten Restzweifel verbleiben. Den Nachweis hat diejenige öffentliche Stelle zu führen, die sich auf den Missbrauchstatbestand beruft; ihr obliegt auch die materielle Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen des Ablehnungsgrunds (Senatsurteil vom 04.02.2020 - 10 S 1082/19 - juris Rn. 44 ff. m. w. N.)

Gemessen daran sind Anhaltspunkte für einen verwendungsbezogenen Missbrauch in diesem Sinne nicht ansatzweise ersichtlich. Vielmehr hat der Kläger, ohne dass eine derartige Substantiierung der Stichhaltigkeit eines Auskunftsbegehrens unter dem dargestellten Maßstab zwingend erforderlich wäre, bereits schriftsätzlich und erneut in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat nachvollziehbar dargelegt, aus welchen Gründen er als eine dem Naturschutz in besonderer Weise verpflichtete Organisation ein Interesse an den auf ein Naturschutzgebiet bezogenen Informationen über den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln hat. Soweit der Beklagte - teils im Rahmen seiner in Bezug auf § 11 Abs. 3 PflSchG erfolgten Ermessensausübung - Einwendungen gegen die Sinnhaftigkeit des Informationsbegehrens erhebt, ist eine verwendungsbezogene Missbräuchlichkeit nicht festzustellen. Ungeachtet dessen liegt das klägerische Erkenntnisinteresse auf der Hand bzw. hat er ein solches nachvollziehbar dargelegt. Soweit etwa geltend gemacht werden sollte, wissenschaftlich sei ein Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Beeinträchtigungen der Umwelt nicht erwiesen, wird die Möglichkeit entsprechender Auswirkungen nicht in Abrede gestellt. Soweit weiterhin geltend gemacht wird, die von den Landwirten geführten Informationen seien voraussichtlich nicht hinreichend gehaltvoll, um die vom Kläger begehrte wissenschaftliche Auswertung durchzuführen, übersieht der Beklagte, dass ein Erkenntnisinteresse sich gerade auch daraus speisen kann, dass eine nicht ausreichende Harmonisierung der Führungsverpflichtung aus Art. 67 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EU-Pflanzenschutz-VO oder dass defizitäre Überprüfungen durch die

zuständigen Behörden aufgedeckt werden. Soweit der Beklagte weiter einwendet, die in einem Naturschutzgebiet angebauten Kulturen seien sichtbar und bekannt, wären diesen die begehrten Informationen über den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln ersichtlich nicht auf die Stirn geschrieben. Soweit schließlich geltend gemacht wird, dass die Überwachung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln durch die Behörde das letzte Glied einer langen Kette von Vorkehrungen und Sicherungsmaßnahmen - von der Zulassung bis zur konkreten Anwendung - im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmitteln sei, stellt auch dies das auf den konkreten Vororteintrag gerichtete Erkenntnisinteresse nicht in Frage.

Auch sind Anhaltspunkte für einen behördenbezogenen Missbrauch nicht ersichtlich. Der Kläger hat sein Erkenntnisinteresse aus den genannten Gründen nachvollziehbar begründet. Dass die zuständigen Stellen insoweit mit zusätzlichen Aufgaben belastet werden, ohne kurzfristig über ausreichend personale Kapazitäten zu verfügen, ist unbestritten. Dass es dem Kläger aber vorrangig um deren Schikane, Lahmlegung oder um Verschleppung von Verfahren ginge, ist vor dem Hintergrund des dargelegten Informationsinteresses nicht ansatzweise zu erkennen.

m) Das Verwaltungsgericht ist jedenfalls im Ergebnis auch zu Recht davon ausgegangen, dass das Verfahren spruchreif ist (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Dies wäre allerdings dann nicht der Fall, wenn in der fehlenden Anhörung der beruflichen Verwender die Unterlassung einer (notwendigen) Beteiligung eines Dritten im Verwaltungsverfahren läge; diese Beteiligung könnte nicht - auch nicht durch eine Beiladung - nachgeholt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.11.2014 - 7 C 12.13 - BVerwGE 150, 383 Rn. 47). Die notwendige Spruchreife liegt aber im Ergebnis vor; der Beteiligung Dritter - insbesondere der beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln - bedurfte es nicht. Die betroffenen Dritten sind gemäß § 29 Abs. 1 Satz 3 UVwG vor der Entscheidung über die Offenbarung nur der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen anzuhören. Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Denn der Kläger begehrt nicht den Zugang zu von im Sinne von durch Satz 1 Nr. 1 bis 3

geschützten Informationen, weil dieser Schutz hier durch die Qualifikation der Informationen als Umweltinformationen über Emissionen gerade ausgeschlossen wird (s.o.). Weil der Gesetzgeber die Abwägungsentscheidung vorweggenommen hat, besteht ein grundsätzlich der Klärung der Frage dienendes Anhörungserfordernis, ob das Geheimhaltungs- oder Offenbarungsinteresse überwiegt (Hentschel in Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, UVwG § 29 Rn. 43), nicht. Sogar wenn man den Zweck des Anhörungserfordernisses (so wohl VG Freiburg, Urteil vom 13.07.2020 - 10 K 1230/19 - juris Rn. 79) weitergehend auch darin sähe, Zweifel im Hinblick auf das tatsächliche Vorliegen von Umweltinformationen über Emissionen zu klären, könnte im vorliegenden Einzelfall dennoch auf eine Beteiligung verzichtet werden, weil die begehrten Informationen abweichend von allgemeineren Auskunftsbegehren durch einen solch hohen Konkretisierungsgrad gekennzeichnet sind, dass ein Gericht, aber auch eine Behörde, ohne Anhörung ausschließen kann, dass es sich zufällig oder beiläufig auf Informationen erstreckt, die nicht Umweltinformationen über Emissionen sind.

Auch ein dem Beklagten grundsätzlich zustehendes Ermessen hinsichtlich der Art des begehrten Zugangs steht der Spruchreife nicht entgegen. Gemäß § 24 Abs. 2 UVwG kann der Zugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet werden. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus gewichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden. Als gewichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Anhaltspunkte dafür, dass dem begehrten Zugang gewichtige Gründe im genannten Sinne entgegenstehen könnten, sind weder dargetan noch sonst ersichtlich.

II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO. Ihr liegt zu Grunde, dass der Kläger bezogen auf die Kalenderjahre 2/3 der begehrten Informationen erhält, der Beklagte mit seinem Klagabweisungsbegehren entsprechend zu 1/3 obsiegt. Die Revision ist nicht zuzulassen, da keine der Voraussetzungen des § 132 Abs.2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, 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.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten

juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

[redacted]

Beschluss vom 04.05.2021

Der Streitwert des Berufungsverfahrens wird gemäß §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,-- Euro festgesetzt.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

[redacted]

Beglaubigt:
[redacted]
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle