



Landeshauptstadt Stuttgart

Herrn Oberbürgermeister Fritz Kuhn

Herrn Ersten Bürgermeister Dr. Fabian Mayer

Marktplatz 1

70173 Stuttgart

Stuttgart, 04.12.2020

Antrag auf Herausgabe der Wirtschaftspläne der Stadtwerke und anderer Versorgungsunternehmen der Stadt Stuttgart gemäß dem Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (UvwG)

Unser Schreiben vom 15.10.2020, Ihre Antwort vom 13.11.2020

sowie unsere Schreiben vom 30.11.2020

Antrag auf Umweltinformationen nach dem UvwG

Hier: Ausbaukonzepte für das Strom- bzw. für das Gasverteilnetz in Stuttgart

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Kuhn,

Sehr geehrter Herr Erster Bürgermeister Dr. Mayer,

wir danken Ihnen für die Antwort vom 13.11.2020 auf unsere Anfrage vom 15.10.2020 durch Herrn Bürgermeister Fuhrmann. Wir regen an, Herrn Ersten Bürgermeister Dr. Mayer und das Rechtsamt um die weitere Bearbeitung der Anfrage zu bitten, da die Beteiligungsverwaltung mit den zu beurteilenden Rechtsfragen und auch der hierzu gegen die Stadt Stuttgart ergangenen Rechtsprechung nicht vertraut ist.

## 1. Gemeindeordnung (GemO) und Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)

Die Wirtschaftspläne der im Mehrheitsbesitz der Stadt stehenden Gesellschaften sind nach § 144 Satz 1 Nr. 14 GemO i.V. mit § 1 Abs. 3 Nr. 8 GemHVO als Anlagen dem Haushaltsplan beizufügen. Dies gilt für unmittelbare und mittelbare Beteiligungen, da eine Beschränkung auf unmittelbare Beteiligungen weder in der GemO noch in der GemHVO vorgesehen ist.<sup>1</sup> Eine Wortlautauslegung und eine Auslegung nach dem Sinn und Zweck dieser Regelung führt nicht zu einer Beschränkung der Veröffentlichungspflicht auf unmittelbare Beteiligungen, da es Sinn und Zweck der Regelungen ist, die Bürger umfassend über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt und ihrer Beteiligungen zu informieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Bedeutung des Transparenz- und Öffentlichkeitsprinzips formuliert: „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich“.<sup>2</sup> Sehr deutlich zur Kontrollfunktion als Element des Öffentlichkeitsprinzips auch der VGH Mannheim<sup>3</sup>. Ein Organ, das unter Beobachtung der Bürger und der örtlichen Medien steht, wird sich in stärkerem Maße gezwungen sehen, darauf zu achten, seine Entscheidungen am Maßstab der Zweckmäßigkeit und am Wohl der Gemeinde auszurichten.<sup>4</sup> Auch die Mehrheit der Gemeinderäte, die nicht Aufsichtsräte der einzelnen Gesellschaften sind, erlangen lediglich über die Veröffentlichung der Wirtschaftspläne die für ihre kommunalpolitischen Entscheidungen erforderlichen Informationen.

Entscheidungen über die Geschäftspolitik sind vielfach von erheblicher Bedeutung für die Einwohnerschaft, da mit ihnen ein im öffentlichen Interesse liegender Zweck verfolgt wird. Nach den Klimaschutzgesetzen des Bundes (aus 2019) und des Landes (aus 2013 bzw. 2020) sind die Maßnahmen der Energie- und Wärmewende ein Schwerpunkt der heutigen Kommunalpolitik. Mit den Stadtwerken und ihren Tochter- und Beteiligungsgesellschaften soll auch nach Auffassung des Oberbürgermeisters<sup>5</sup> die für den Klimaschutz wesentliche Energie- und Wärmewende in der Landeshauptstadt umgesetzt werden. Zentral ist dabei die geplante Entwicklung der Strom-, Gas- und Wärmenetze. Insbesondere diese Informationen sind nur aus den Wirtschaftsplänen zu erlangen.<sup>6</sup>

Andere Städte in Baden-Württemberg mit vergleichbaren Holdingkonstruktionen veröffentlichen selbstverständlich seit Jahren die Wirtschaftspläne auch ihrer mittelbaren Beteiligungen.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Die Behauptung im Schreiben des Herrn Beigeordneten für Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen vom 13.11.2020, die Veröffentlichungspflicht würde mittelbare Beteiligungen wie z.B. die Stadtwerke GmbH nicht umfassen, stimmt mit den informellen Antworten zu entsprechenden Nachfragen von zwei Fraktionen des Gemeinderates aus den vergangenen Jahren überein.

<sup>2</sup> BVerfGE 40, 296, 327 = NJW 1975, 2331

<sup>3</sup> ESVGH 17, 118, 120

<sup>4</sup> So auch ständige Forderungen von Transparency International

<sup>5</sup> So OB Fritz Kuhn: „... die Stadtwerke als „revolutionäre Keimzelle“ für die Energiewende ...“ in Stuttgarter Zeitung vom 21.03.2014: Kuhn trifft EnBW-Chef Mastiaux - Spitzengespräch unter Freunden <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kuhn-trifft-enbw-chef-mastiaux-spitzengespraech-unter-freunden.93969430-624f-4930-a7ec-f665c13377ac.html>

<sup>6</sup> Der Beteiligungsbericht gem. § 105 Abs. 2 GemO informiert erst im Nachhinein über die Grundzüge des Geschäftsverlaufs und die Lage des Unternehmens des jeweils letzten Geschäftsjahrs. Er ist somit nicht geeignet, darüber zu informieren was politisch geschieht, sondern nur darüber, was schon geschehen ist.

<sup>7</sup> z.B. Stadt Karlsruhe, Haushaltsplan 2019/2020 auf den Seiten 638 zur KVV, 649 zu den Stadtwerken und 654 zur Netzgesellschaft.

## 2. Antrag auf Informationszugang nach Umweltverwaltungsgesetz (UVwG)

Nach §§ 22 und 23 UVwG erstreckt sich der Anwendungsbereich der Vorschriften auf informationspflichtige Stellen der Gemeinden und der privaten informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 23 Abs. 1 Nr. 1, also auch der Gesellschaften, an denen die Stadt mehrheitlich beteiligt ist, da sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder und öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der umweltbezogenen Daseinsvorsorge stehen.<sup>8</sup>

Nach § 23 Abs. 3 UVwG sind Umweltinformationen alle Daten über den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Faktoren wie Energie und Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne von Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne von Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne von Nummer 1 bezwecken; zu diesen Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme sowie Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts und wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne von Nummer 3 verwendet werden und den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne von Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne von Nummer 2 und 3 betroffen sind oder sein können.

Der Begriff Umweltinformationen ist im Blick auf die Zielsetzung des Gesetzes und dem weiten Begriffsverständnis der Umweltinformationsrichtlinie weit auszulegen (BVerwG, u.a. Urteil vom 21.02.2008 BVerwGE 130, 223; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.10.2014). Dies gilt gerade für das Begriffspaar der Maßnahmen oder Tätigkeiten: für die Auswirkungen auf Umweltbestandteile oder Faktoren im Sinne des hier einschlägigen § 23 Abs. 3 Nr. 3 ist bereits ein potentieller Wirkungszusammenhang ausreichend (OVG Nordrhein-Westfalen Urt. vom 01.03.2011). Die begehrte Information muss jedoch zu einer oder mehreren der in der Umweltrichtlinie angegebenen Kategorien gehören und einen nicht nur entfernten Umweltbezug aufweisen (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.10.2014).

Danach handelt es sich bei den Wirtschaftsplänen für die Strom-, Gas- und Wärmenetze um eine Maßnahme im Sinne des § 23 Abs. 3 Nr. 5 UVwG. Da sie sich auf die Umweltbestandteile Atmosphäre und Luft auswirken können. Maßnahmen im Sinne der Vorschrift sind in **erstere** Linie verwaltungsrechtliche Willenserklärungen<sup>9</sup>.

Maßnahme im Sinne des UVwG ist danach das gesamte Vertragswerk und nicht nur einzelne Bestandteile eines Wirtschaftsplans oder Berichts. Folge davon ist, dass sämtliche Angaben in diesen Plänen und Berichten ihrerseits Umweltinformationen sind, auch wenn sie z.B. ausschließlich Finanzierungsfragen enthalten. Es muss nicht für jede Regelung festgestellt werden, ob es sich um eine Umweltinformation handelt. Denn § 23 Abs. 3 UVwG bezieht sich auf „alle Daten“ über die von der Vorschrift erfassten Maßnahmen (vgl. BVerwG, Urt. vom 24.09.2009, BVerwGE 135, 34 zu Daten in Zuteilungsbescheiden von Emissionsberechtigungen nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz).

---

<sup>8</sup> Gesetzesbegründung zu §§ 22 und 23 UVwG, Landtagsdrucksache 15/5487

<sup>9</sup> Zu vertraglichen Regelungen über das Abwasser-Kanalnetz der Stadt Stuttgart siehe VG Stuttgart Urteil vom 13.11.2014, VBIBW 8/2015 S. 346

Hier können sich die energie- und wärmewirtschaftlichen Maßnahmen der Stadt und ihrer Gesellschaften auf die Umweltbestandteile Atmosphäre und Luft auswirken.

§ 24 UVwG regelt den Anspruch jeder natürlichen und juristischen Person auf freien, die Darlegung eines rechtlichen Interesses nicht voraussetzenden Zugang zu Umweltinformationen. Der ungehinderte Zugang zu Umweltinformationen ist Teil einer offenen Informationskultur und damit für eine Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsfindungsprozessen fundamental.<sup>10</sup>

§ 26 UVwG stellt eine Pflicht zur Förderung des Zugangs zu Umweltinformationen auf. Die informationspflichtige Stelle hat nach Abs. 3 eine Beratungspflicht gegenüber dem Informationen Begehrenden.

Die Wirtschaftspläne der Gesellschaften der Energieversorgungswirtschaft der Stadt Stuttgart enthalten Umweltinformationen über die Maßnahmen der Stadt zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen<sup>11</sup> von 2015, dem Klimaschutzgesetz des Bundes<sup>12</sup> und des Landes Baden-Württemberg. Es stellt sich die Frage, ob die Treibhausgas-Reduktionsziele der LHS geeignet sind, die Ziele des Pariser Vertrages einzuhalten. Der Gemeinderat hat mit Beschluss GR Drs. 975/2019 mit Ergänzung „Weltklima in Not – Stuttgart handelt“ ein Aktionsprogramm zum Klimaschutz beschlossen. Nach der Präambel soll der CO<sub>2</sub>-Ausstoß gegenüber 1990 bis 2030 um 65 %, bis 2040 um 65 %, bis 2040 um 80 % und bis 2050 um 95 % reduziert werden. Der Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien soll bis 2025 auf 30 % steigen, mit dem Ziel bis 2050 eine vollständige nachhaltige Energieversorgung für Stuttgart zu erhalten.

Aus der geplanten Entwicklung des Stromnetzes in Stuttgart ist zu erkennen, in welchem Umfang die Stadtwerke Investitionen vornehmen, die zum Ausbau der Fotovoltaik, der Wärmepumpen, der Ladesäulen oder von KWK-Anlagen in einem Umfang vornehmen, der den Zielen des Klimaschutzgesetzes gerecht wird. Aus der geplanten Entwicklung des Gasnetzes ist zu erkennen, wie die Abstimmung zur Wärmeinfrastruktur geplant wird. Und aus der Planung der Wärmenetze und der Wärmeerzeugungsanlagen ist ersichtlich, wie die Umstellung der Wärmeerzeugung in der Stadt auf erneuerbare Wärmeversorgung in Angriff genommen wird.

Diese Informationen enthalten auch die Berichte nach § 7 der Konzessionsverträge zum Strom- und zum Gasnetz, die die jeweiligen Netzbetreiber jährlich an die Stadt zu erstatten haben. Auch hier handelt es sich um Umweltinformationen, für die ein Informations-Anspruch besteht.

Diese Informationen stehen in Zusammenhang mit der Erfüllung des vom Gemeinderat beschlossenen Klimaschutzprogramms „Weltklima in Not – Stuttgart handelt“. Es dürfte sich somit auch aus Sicht der Stadt unstreitig um Umweltinformationen handeln.

---

<sup>10</sup> Gesetzesbegründung zu § 24 UVwG, a.a.O.

<sup>11</sup> Frenz, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2020, zum Weltklimaabkommen von Paris S. 34; Schlacke, Klimaschutz im Mehrebenensystem, EnWZ 10/2020 S. 355

<sup>12</sup> Frenz, a.a.O., zum Klimaschutzgesetz des Bundes S. 108 und zu den Sektorbezogenen Maßnahmen S. 122; Schlacke zum BundesKSG, a.a.O. S. 359

Bei den Wirtschaftsplänen und den Berichten nach § 7 der Konzessionsverträge handelt es sich um ... Maßnahmen nach § .....UVwG, da sie Informationen über die Energiewende und Wärmewende enthalten. Die Strom- Gas und Wärmenetze sind wesentliche Teile ....

§ 29 Abs. 1 UVwG schützt die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.<sup>13</sup> Diese Ablehnungsgründe sind nach der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs eng auszulegen (vergleiche Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der Umweltinformationsrichtlinie). Sollten hier Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliegen, wäre von der Stadt eine sachgerechte Abwägung zwischen dem Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses auf der einen Seite und dem Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen im öffentlichen Interesse auf der anderen Seite zu treffen. Der Betroffene wäre vor einer Entscheidung zu hören.

Unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen werden alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig sind. Ein Geschäfts- und Betriebsgeheimnis setzt neben dem Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Informationen ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an deren Nichtverbreitung voraus.

Ein solches Interesse besteht, wenn die Offenlegung der Informationen geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbssituation des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen<sup>14</sup>. ..... Geschäftsgeheimnisse zielen auf den Schutz kaufmännischen Wissens, sie betreffen alle Konditionen, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Unternehmens maßgeblich bestimmt werden können.

Ob durch die Bekanntgabe einer Information ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zugänglich gemacht wird, kann nur aufgrund plausibler Darlegung des Betroffenen beurteilt werden. Die städtischen Gesellschaften müssten solche Darlegungen im Rahmen der Anhörung geltend machen. Nach einer Anhörung müsste die Stadt entscheiden, ob ein berechtigtes Interesse an der Nichtverbreitung eines Geschäftsgeheimnisses ergibt. Diese Prüfung der Stadt unterliegt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, da der Stadt hierbei kein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist (Hess. VGH Beschluss 31.10.2010).

Im Hinblick auf die zahlreichen Veröffentlichungsvorschriften nach dem Energiewirtschaftsrecht und die umfangreichen regulatorischen Bestimmungen zur Strom-, Gas- und Wärmeversorgung<sup>15</sup> dürfte ein Geschäftsgeheimnis kaum zum Tragen kommen.

Soweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten sein sollten, können diese von Ihnen zu schwärzen .....

---

<sup>13</sup> Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg Dr. Stefan Brink, September 2020: Unsere Freiheiten: Daten nützen - Daten schützen. Praxis-Ratgeber zum Landesinformationsfreiheitsgesetz.

<sup>14</sup> Der größte Marktkonkurrent ist der EnBW-Konzern, der an den Stuttgart Netze GmbH mit 25,1% beteiligt ist und der auch Grundversorger Strom und Gas und Netzbetreiber beim Gasnetz ist sowie die Fernwärmeversorgung in Stuttgart betreibt.

<sup>15</sup> Z.B. Baur/Salje/Schmidt-Preuß (Hrsg.), Regulierung in der Energiewirtschaft

Im Hinblick auf die Praxis in vergleichbaren Städten in Baden-Württemberg mit ähnlichen Beteiligungsstrukturen und den gleichen Mitgesellschaftern gehen wir davon aus, dass in den Wirtschaftsplänen keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten sind.

Wir empfehlen zu prüfen, inwieweit die LHS durch die Informationen auch den Transparenzanforderungen des Rates für Nachhaltigkeit<sup>16</sup> entspricht. Ein weiterer Verstoß gegen diese Anforderungen des Rates könnte für das Image der Stadt sehr nachteilig sein.

Wir sehen nun einer zügigen Herausgabe der Informationen entgegen. Wir möchten die Arbeit z.B. der Mitglieder des von Herrn Bürgermeister Pätzold eingesetzten Fachbeirats und auch der Mitglieder des Gemeinderates und der Ausschüsse durch sachkundige Informationen unterstützen und zur Willensbildung in der Bürgerschaft beitragen.

Mit besten Grüßen

Michael Fuchs  
Kommunale Stadtwerke e.V.

Manfred Niess  
Klima und Umweltbündnis Stuttgart KUS

gez. Jürgen Schmid  
Naturfreunde Stuttgart e.V., Umweltpolitischer Sprecher

---

<sup>16</sup> Stellungnahme des Rats für Nachhaltigkeit vom 01.9.2020 an den Staatssekretärsausschuss für die Sitzung am 26.10.2020.