

Gericht: VG Berlin 2. Kammer
Entscheidungsdatum: 03.11.2016
Aktenzeichen: 2 K 434.15
ECLI: ECLI:DE:VGBE:2016:1103.2K434.15.0A
Dokumenttyp: Urteil
Quelle:



Normen: § 2 UIG, § 3 UIG, § 8 Abs 1 S 1 Nr 1 UIG

Akteneinsicht in Unterlagen auf Basis des Umweltinformationsgesetzes

Orientierungssatz

1. Jede Person hat nach Maßgabe des Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. (Rn.17)
2. Der Antrag ist abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Information nachteilige Auswirkungen hätte auf die internationalen Beziehungen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. (Rn.23)

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger beantragte unter dem 10. Februar 2015 beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf Basis des Umweltinformationsgesetzes Akteneinsicht in die Unterlagen des Verfahrens vor dem internationalen Schiedsgericht für Investitionsstreitigkeiten (ICSID) im Fall „Atomausstieg Bundesregierung gegen Vattenfall“.
- 2 Mit Bescheid vom 16. März 2015 lehnte die Beklagte den Antrag ab. Zur Begründung führte sie aus: Die begehrten Verfahrensunterlagen stellten bereits keine Umweltinformationen im Sinne des Umweltinformationsgesetzes dar. Ihnen fehle die Dimension einer (wahrscheinlichen) umweltbezogenen tatsächlichen Auswirkung bzw. umweltbezogenen Zielsetzung. Selbst wenn man von Umweltinformationen ausgehen wollte, wäre der Antrag jedoch abzulehnen. Die Bekanntgabe der Informationen hätte nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen. Ziel der deutschen Außenpolitik

sei es, sowohl die deutschen wirtschaftlichen Interessen in der Welt zu fördern und zu schützen als auch zur weiteren Entwicklung einer gerechten und nachhaltigen globalen Wirtschaftskooperation beizutragen. Der Energiecharta-Vertrag (ECT), der dem Rechtsstreit zugrunde liege, bezwecke eine stabile wirtschaftliche Entwicklung, die im allgemeinen Interesse liege. Derartige Wirtschaftsabkommen lebten vom gegenseitigen Vertrauen der Vertragsparteien. Demgemäß vertraue das Königreich Schweden als Heimatstaat und 100%iger Anteilseigner des Schiedsklägers Vattenfall darauf, dass die Beklagte sich in Streitbeilegungsverfahren, die die Vorschriften des Energiecharta-Vertrages betreffen, nicht über die anzuwendenden Regeln hinwegsetze. Die Informationsgewährung wäre geeignet, das Gegenseitigkeitsverhältnis bei der Durchführung eines völkerrechtlichen Wirtschaftsabkommens mit nachteiliger Rückwirkung auf deutsche wirtschaftliche Interessen und nachhaltige Wirtschaftskooperation zu beeinträchtigen und das außenpolitische Ziel, regelbasierte nachhaltige Außenwirtschaftsbeziehungen zu fördern, zu konterkarieren. Schließlich überwiege auch das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe nicht die dargestellten nachteiligen Auswirkungen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass der Bundestag die Antworten auf Parlamentarische Anfragen zum Schiedsgerichtsverfahren veröffentliche, auch stelle das bei der Weltbank in Washington angesiedelte Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (International Centre for Settlement of Investment Disputes — ICSID) im Internet Informationen zur Verfügung.

- 3 Ferner stehe dem Informationszugang entgegen, dass das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens habe. Das Schiedsgerichtsverfahren sei als Gerichtsverfahren in diesem Sinne anzusehen. Auch brächte die begehrte Einsichtnahme in die Verfahrensunterlagen eine evidente Beeinträchtigung des Rechts auf ein faires Verfahren mit sich.
- 4 Hiergegen legte der Kläger unter dem 16. April 2015 Widerspruch ein und führte zur Begründung aus: Bei den begehrten Informationen handele es sich um Umweltinformationen im Sinne des Umweltinformationsgesetzes. Der von Vattenfall geltend gemachte Schadensersatzanspruch beeinflusse den politischen Handlungsspielraum im Bereich des Umweltschutzes unmittelbar. Außerdem sei der geltend gemachte enorme Schadensersatzanspruch geeignet, behördliche Maßnahmen mit Umweltbezug zu beeinflussen bzw. auf die Änderung bereits bestehender Maßnahmen hinzuwirken. Darüber hinaus sei keiner der jeweils restriktiv auszulegenden Ablehnungsgründe einschlägig. Die Offenlegung der beantragten Informationen beeinträchtigte nicht die internationalen Beziehungen Deutschlands. Denn die außenpolitischen Ziele könnten nur nach Maßgabe der geltenden nationalen und internationalen Gesetze umgesetzt werden. Auch Schweden sei dieser Umstand als Mitglied der Europäischen Union bewusst, weshalb eine Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses mit Schweden nicht zu erwarten sei. Ein völkerrechtlicher Grundsatz, der eine allgemeine Geheimhaltungspflicht in Schiedsgerichtsverfahren konstituierte, fehle; im Gegenteil charakterisiere ein strikter Geheimhaltungsgrundsatz gerade nicht das Schiedsgerichtsverfahren. In der Offenlegung der Umweltinformationen liege auch kein Verstoß gegen den Energiecharta-Vertrag und die ICSID-Konvention oder ICSID-Verfahrensregeln, weil ihnen kein verpflichtender Geheimhaltungsgrundsatz entnommen werden könne. Ferner handele es sich bei dem Schiedsgerichtsverfahren nicht um ein zu schützendes Gerichtsverfahren. Überdies bestehe ein besonderes Interesse der Öffentlichkeit an der Informationsgewährung, das bereits aus den beträchtlichen Umweltauswirkungen und der im Raum stehenden enormen Schadensersatzforderungen sowie der gesellschaftspolitischen Bedeutung des „Atomausstiegs“, über dessen Rechtmäßigkeit letztlich vor dem Schiedsgericht prozessiert werde,

folge. Die Kenntnis darüber, wie der für den Ausgang des Schiedsverfahrens maßgebliche Begriff der Enteignung ausgelegt werde oder auf welcher Rechtsgrundlage der von Vattenfall geforderte Schadensersatz gestützt werde, sei von großem allgemeinen Interesse, um den politischen Handlungsspielraum der Exekutive richtig bemessen zu können.

- 5 Mit Widerspruchsbescheid vom 22. Mai 2015 wies die Beklagte den Widerspruch zurück und vertiefte ihre Argumentation aus dem Ausgangsbescheid. Insbesondere sei durch das Schiedsgerichtsverfahren kein „lähmender Effekt (chilling effect)“ auf die Politik in Deutschland zu befürchten. Auch sei der Informationszugang ausgeschlossen, weil anderenfalls eine Gefahr für die internationalen Beziehungen bestehe. Weder aus der Aarhus-Konvention noch aus Völkergewohnheitsrecht folge die Verpflichtung, die im konkreten Schiedsgerichtsverfahren geltende Vertraulichkeit aufzuheben. Allerdings setze sich die Beklagte dafür ein, dass die Transparenz in Investor-Staats-Schiedsgerichtsverfahren künftig verbessert werde. Hier gelte jedoch nach der schiedsrechtlichen Praxis, dass die Pflicht der Parteien, den Streit nicht noch anzuheizen, einer Veröffentlichung durch eine Partei ohne Zustimmung der anderen entgegenstehe. Dies folge aus den für das Schiedsgerichtsverfahren geltenden prozeduralen Regeln, die ihre Basis in der ICSID-Konvention hätten. Das Schiedsgericht habe Vertraulichkeitsverfügungen erlassen, über die sich die Bundesregierung nicht hinwegsetzen könne, ohne die Integrität des Schiedsgerichts und dessen verantwortliche Verfahrensgestaltung in Frage zu stellen.
- 6 Mit der am 22. Juni 2015 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter und vertieft sein bisheriges Vorbringen. Ergänzend führt er zur Begründung aus: Der von der Beklagten geltend gemachte Schutz der internationalen Beziehungen rechtfertige keinen Informationsausschluss. Es fehle an einer völkerrechtlichen oder völkergewohnheitsrechtlichen Verpflichtung, dass Unterlagen eines Schiedsverfahrens grundsätzlich vertraulich zu behandeln seien. Auch den ICSID-Vorschriften sei eine allgemeine Regelung der Vertraulichkeit nicht zu entnehmen. Fehle ein derartiger völkerrechtlicher Grundsatz, seien nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen nicht zu befürchten. Soweit Vertraulichkeitsverfügungen des Schiedsgerichts im Raume stünden, begegneten diese großen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es sei fraglich, ob die Beklagte ihren verfassungsrechtlich vorgegebenen Verpflichtungen nachgekommen sei, im Schiedsgerichtsverfahren die größtmögliche Transparenz im Einklang mit nationalen Vorgaben durchzusetzen. Hier hätte eine Vertraulichkeitsverfügung nur in dem Umfang zulässig erlassen werden dürfen, in dem das Umweltinformationsgesetz und die Aarhus-Konvention dies in ihren Ablehnungsgründen zulassen. Auch könne die Beklagte die Informationsgewährung nicht im Hinblick auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verweigern. Ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand könne nur eine bestimmte Art des Informationszugangs, aber nicht den Informationszugang selbst ausschließen. Die Regelung des § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG könne nicht analog angewandt werden; die Ausschlussgründe des Umweltinformationsgesetzes und der Aarhus-Konvention seien abschließend geregelt.
- 7 Der Kläger beantragt,
- 8 die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 16. März 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 22. Mai 2015 zu verpflichten, Zugang zu den Unterlagen des Verfahrens vor dem Internationalen Schiedsgericht für Investitions-

streitigkeiten (ICSID) im Fall „Vattenfall AB u.a. gegen Bundesrepublik Deutschland“ gemäß Umweltinformationsgesetz zu gewähren.

9 Die Beklagte beantragt,

10 die Klage abzuweisen.

11 Die Beklagte vertieft ihr bisheriges Vorbringen und führt ergänzend aus: Die internationalen Beziehungen seien sowohl im Hinblick auf das Königreich Schweden als auch auf andere Staaten und Völkerrechtssubjekte betroffen. Das Schiedsgerichtsverfahren vor dem ICSID-Schiedsgericht beruhe auf dem Energiecharta-Vertrag, einem völkerrechtlichen Vertrag, dessen Vertragspartei Deutschland sei. In Art. 26 enthalte er Regelungen zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen einem Investor und einer Vertragspartei. Deutschland habe sich diesen Regelungen zur Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit unterworfen. Hinsichtlich des anwendbaren Verfahrens werde unter anderem auf die Bestimmungen des „Übereinkommens über die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten“ (ICSID-Übereinkommen) verwiesen, das ebenfalls ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag sei und das durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 18. März 1965 zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten vom 25. Februar 1969 in Deutschland umgesetzt worden sei. Vor dem ICSID-Schiedsgericht werde anhand der Bestimmungen des ICSID-Übereinkommens das Verfahren Vattenfall AB u.a. ./ Bundesrepublik Deutschland (Az. ARB 12/12) geführt. Auswärtige Belange der Bundesrepublik seien insoweit betroffen, als das Verfahren vor dem ICSID-Schiedsgericht die Beziehungen zu Schweden betreffen. Auch Schweden sei Vertragspartei des Energiecharta-Vertrages und des ICSID-Übereinkommens und Vattenfall AB sei ein schwedisches Staatsunternehmen. Damit sei das deutsch-schwedische Verhältnis unmittelbar betroffen, das von Belastungen frei gehalten werden solle. Zum anderen betreffe das Verfahren die auswärtigen Beziehungen auch mit Blick auf das System der völkerrechtlichen Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit als Ganzes. Verfahrenshandlungen der Bundesrepublik in diesem Verfahren könnten – wie die Handlungen oder inhaltlichen Positionierungen der Streitparteien in jedem anderen Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren auch – andere laufende oder zukünftige Verfahren vor Schiedsgerichten betreffen, insbesondere Verfahren unter Beteiligung deutscher Investoren. Die Auswirkungen auf die dargestellten internationalen Beziehungen wären nachteilig. Eine ernsthafte konkrete Gefährdung des Schutzguts sei zu erwarten. Die Bundesrepublik habe sich dem Regime der Investor-Staats-Schiedsgerichtsbarkeit mit völkerrechtlicher Bindungswirkung unterworfen. Basierend auf diesen völkerrechtlichen Grundlagen seien die Unterlagen in dem Verfahren zwischen Vattenfall AB u.a. und der Bundesrepublik aufgrund einer Anordnung des Schiedsgerichts vertraulich zu behandeln. Über diese Anordnung könne sich die Bundesregierung nicht hinwegsetzen, ohne die Integrität des Schiedsgerichts sowie dessen Verfahrenshoheit und -verantwortlichkeit in Frage zu stellen. Mit einem Verstoß gegen die Verfügungen des Schiedsgerichts würde Deutschland außerdem geltende völkerrechtliche Bestimmungen verletzen. Die eigenmächtige Bekanntgabe von Verfahrensunterlagen würde den Bestimmungen der ICSID-Konvention und der Schiedsverfahrensordnung zuwiderlaufen und die verfahrensleitende Funktion des Schiedsgerichts missachten. Verstöße gegen diese völkerrechtlichen Bestimmungen der ICSID-Konvention und der zugehörigen Schiedsverfahrensordnung seien ihr sowohl nach dem Grundgesetz als auch nach dem völkerrechtlichen Grundsatz „pacta sunt servanda“ untersagt. Ihre auswärtigen Beziehungen auf völkerrechtlicher Ebene richte sie an diesen Grundsätzen aus; Verstöße gegen völ-

kerrechtliche Bindungen habe sie zu vermeiden. Eine Veröffentlichung der Verfahrensunterlagen entgegen den Anordnungen des Schiedsgerichts und entgegen der Erwartungen der Vattenfall AB würde das Vertrauen Schwedens als Vertragspartei des ECT und des ICSID-Übereinkommens in die Völkerrechtstreue Deutschlands erschüttern und sich so abträglich auf die außenpolitischen Beziehungen auswirken. Darüber hinaus werde sich eine Missachtung der Anordnung des Schiedsgerichts und damit der ICSID-Schiedsverfahrensordnung nachteilig auf die internationale wirtschaftspolitische Stellung und Ausrichtung der Bundesrepublik Deutschland auswirken. Die Bundesrepublik habe Investitionsschutzverträge mit einer Vielzahl von Staaten geschlossen, die insbesondere auch für deutsche Investoren erhebliche Bedeutung hätten. Ein Bruch mit den Verfahrensregeln und eine Missachtung der verfahrensleitenden Funktion des Schiedsgerichts würde sowohl das Vertrauen von Vertragsparteiern anderer Investitionsschutzverträge als auch das Vertrauen deutscher Investoren beeinträchtigen. Deutsche Investoren hätten in Schiedsverfahren gegenüber anderen Staaten die berechnete Erwartung, dass diese Staaten den Verfahrensregeln entsprechend handelten. Diese Erwartungshaltung hege auch die Bundesrepublik gegenüber ihren Vertragspartnern in Investitionsschutzverträgen. Sie setze jedoch voraus, dass sich die Bundesregierung selbst strikt an die geltenden Verfahrensbestimmungen halte. Die dargelegten nachteiligen Auswirkungen würden dabei bereits durch den bloßen Akt der Informationsbekanntgabe eintreten.

- 12 Auch sei der Informationszugang zu verweigern, weil ein laufendes Gerichtsverfahren zu schützen sei. Die Schiedsgerichtsbarkeit sei materiell Rechtsprechung. Denn das Schiedsgericht treffe eine bindende und abschließende Entscheidung, die die gleichen Wirkungen wie ein innerstaatliches rechtskräftiges und vollstreckbares Urteil entfalte. Dabei seien sachliche Kompetenz und Unabhängigkeit der Schiedsrichter sichergestellt.
- 13 Die Bekanntgabe der Informationen hätte auch nachteilige Auswirkungen auf das laufende gerichtliche Verfahren vor dem Schiedsgericht, weil sie in die ausschließliche Befugnis des Gerichts und der Verfahrensbeteiligten eingreife, darüber zu entscheiden, ob und welche Informationen herausgegeben würden. Mit der Informationsgewährung setzte sich die Bundesrepublik über die bindenden Regeln des Schiedsverfahrens und die Anordnungen des Schiedsgerichts hinweg. Der Bundesrepublik sei nicht zumutbar, die Integrität des Schiedsgerichts durch Missachtung der Verfahrensbestimmungen und Anordnungen auf diese Weise in Frage zu stellen. Zudem könnte die Veröffentlichung der Verfahrensunterlagen zu einer Vertiefung und Verbreiterung des Rechtsstreits sowie zu einer Politisierung führen und seine Durchführung erschweren. Überdies könne das Schiedsgericht Zwischenentscheidungen erlassen, wenn eine Verfahrenspartei ohne Zustimmung der anderen Verfahrenspartei und unter Missachtung der Integrität des Schiedsgerichts Verfahrensunterlagen veröffentliche.
- 14 Schließlich überwiege auch nicht das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe. Dabei sei der Nutzen der Bekanntgabe für den Umweltschutz in die Abwägung einzustellen. Ein solcher sei nicht erkennbar, weil selbst ein stattgebender Schiedsspruch allein finanzielle Auswirkungen ohne unmittelbaren Folgen für den Umweltschutz hätte. Dem öffentlichen Interesse werde bereits durch die fortlaufende Unterrichtung des Bundestages sowie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung genügt. Selbst wenn man von einem erheblichen öffentlichen Interesse ausgehen wollte, stünde diesem ein erhebliches Interesse an der Verweigerung gegenüber. Insbesondere die nachteiligen Auswirkungen auf auswärtige Belange wären erheblich. Dem gesetzlich vorgesehenen Schutz internationaler Beziehungen komme dabei ein hohes Gewicht zu, das im Regelfall Vorrang vor

dem Informationsinteresse genieße. Auch bestehe ein erhebliches Interesse, den äußerst umfangreichen und komplexen Schiedsprozess nicht noch durch zusätzliche Streitpunkte zu erweitern.

- 15 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Streitakte und des Verwaltungsvorgangs der Beklagten Bezug genommen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 16 Die zulässige Klage ist unbegründet. Die Versagung des begehrten Informationszugangs mit Bescheid des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 16. März 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 22. Mai 2015 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten; er hat keinen Anspruch auf Zugang zu den begehrten Informationen (§ 113 Abs. 5 VwGO).
- 17 I. Anspruchsgrundlage für das Begehren des Klägers ist § 3 Abs. 1 Satz 1 des Umweltinformationsgesetzes – UIG. Danach hat jede Person nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Diese Voraussetzungen liegen vor.
- 18 Der Kläger ist als juristische Person des Privatrechts „jeder“ im Sinne des Gesetzes und damit anspruchsberechtigt (BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 – BVerwG 7 C 2.09 – BVerwGE 135, 34 = juris Rdn. 26). Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ist informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG.
- 19 Die vom Kläger begehrten Dokumente sind auch Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. b) i.V.m. Abs. 3 Nr. 1 UIG. Danach sind Umweltinformationen unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die den Schutz von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume bezwecken; zu den Maßnahmen gehören u.a. auch politische Konzepte sowie Rechtsvorschriften. Mit Blick auf die Zielsetzung des Gesetzes, einen erweiterten Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen sicherzustellen, ist der Begriff der „Maßnahmen oder Tätigkeiten“ weit auszulegen. Von dem weiten Begriffsverständnis umfasst sind alle Maßnahmen oder Tätigkeiten, die einen gewissen Umweltbezug aufweisen.
- 20 Dabei kommt es nicht auf eine Unterscheidung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme oder Tätigkeit auf die Umwelt an. Nach der obergerichtlichen Rechtsprechung (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. Juli 2015 – OVG 12 B 3.13 – juris Rdn. 102 mit Verweis auf BVerwG, Urteile vom 25. März 1999 – BVerwG 7 C 21.98 – BVerwGE 108, 369 = juris Rn. 27 f. und vom 21. Februar 2008 – BVerwG 4 C 13.07 – BVerwGE 130, 223 = juris Rn. 13 sowie OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. März 2014 – OVG 12 B 19.12 – juris Rn. 22) sind Umweltinformationen alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten mit Umweltbezug, also alle damit in Zusammenhang stehenden Daten.
- 21 Der mit der 13. Atomrechtsnovelle 2011 beschlossene sog. Atomausstieg stellt sich als Maßnahme in diesem Sinne dar, der den Schutz von Umweltbestandteilen bezweckt. Denn die Abkehr von der Atomkraft dient im Hinblick auf die Endlagerfragen und den Ausschluss von (weiteren) Störfällen dem nachhaltigen Umweltschutz, mithin dem

Schutz von Luft, Wasser, Boden und Landschaft. Die vom Kläger begehrten Unterlagen sind als mit dem Atomausstieg in Zusammenhang stehende Daten zu qualifizieren, weil Kernelement des Schiedsgerichtsverfahrens die Entscheidung der Beklagten ist, aus der Atomenergie „auszusteigen“.

- 22 Neben § 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. b) UIG ist auch dessen lit. a) einschlägig. Danach sind Umweltinformationen unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf Umweltbestandteile wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume auswirken oder wahrscheinlich auswirken (vgl. hierzu OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14. Mai 2012 – OVG 12 S 12.12 – juris Rdn. 8). Auch danach stellt sich der Atomausstieg als Maßnahme in diesem Sinne dar, weil sich die Abkehr von der Atomkraft im Hinblick auf die Endlagerfragen auf der einen Seite, aber auch auf den zumindest ggf. temporär erforderlich werdenden Rückgriff auf konventionelle Formen der Energiegewinnung mit erhöhtem Schadstoffausstoß auf der anderen Seite auf Umweltbestandteile auswirkt.
- 23 II. Die Beklagte beruft sich jedoch mit Erfolg auf den Ausschlussgrund des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG. Danach ist der Antrag abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Information nachteilige Auswirkungen hätte auf die internationalen Beziehungen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Die Auffassung der Beklagten, dass die Bekanntgabe der hier in Rede stehenden Verfahrensunterlagen nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen hätte, weist keinen Fehler auf; ein überwiegendes Informationsinteresse des Klägers besteht insoweit nicht.
- 24 1. Die Vorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG schützt die Belange der Bundesrepublik Deutschland sowie das Vertrauensverhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2016 – BVerwG 7 C 32.15 – juris Rdn. 22). Geschützt wird mit dem Tatbestandsmerkmal „internationale Beziehungen“ also u.a. das Verhältnis zu anderen Staaten. Hier stehen die Beziehungen zu den Vertragsstaaten des Übereinkommens über die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten (ICSID) als auch zu den Unterzeichnerstaaten des Energiecharta-Vertrages (ECT) – darunter insbesondere auch das Königreich Schweden – in Rede.
- 25 2. Die Gewährung von Zugang zu den Verfahrensunterlagen hätte die von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG geforderten nachteiligen Auswirkungen auf die geschützten Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den anderen Vertragsstaaten der ICSID-Konvention bzw. des Energiecharta-Vertrages.
- 26 Erforderlich, aber auch ausreichend, für die Annahme nachteiliger Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen ist eine ernsthafte konkrete Gefährdung des Schutzguts. Diese ist gegeben, wenn der Eintritt eines Nachteils für die geschützten Belange hinreichend wahrscheinlich ist; Nachteil ist in diesem Zusammenhang, was den außenpolitischen Zielen und der zu ihrer Erreichung verfolgten außenpolitischen Strategie abträglich ist (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2016 – BVerwG 7 C 32.15 – juris Rdn. 29 ff.).
- 27 Dabei kann die Annahme einer hinreichenden Schadenswahrscheinlichkeit bei den hier in Rede stehenden „internationalen Beziehungen“ nur Gegenstand einer plausiblen und nachvollziehbaren Prognose sein, die ihrerseits nur in engen Grenzen verwaltungsgerechtlich überprüfbar ist. Denn § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG eröffnet den informationspflichtigen Stellen einen Beurteilungsspielraum bei der Beantwortung der Frage, was nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen sind. Das Grundgesetz räumt der

Bundesregierung einen grundsätzlich weit bemessenen Spielraum eigener Gestaltung im Bereich des Auswärtigen ein, innerhalb dessen die Bundesregierung die Ziele und die zu ihrer Erreichung verfolgte Strategie bestimmt. Welche Ziele mit welcher Strategie verfolgt werden, entzieht sich mangels hierfür bestehender rechtlicher Kriterien weithin einer gerichtlichen Kontrolle. Gleiches gilt für die Frage, wann und unter welchen Umständen ein Nachteil für diese Ziele und Strategien eintritt. Die gerichtliche Prüfung des Vorliegens nachteiliger Auswirkungen für die internationalen Beziehungen hat sich daher darauf zu beschränken, ob die Beklagte von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ihre Prognose einleuchtend begründet und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen hat (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2016 – BVerwG 7 C 32.15 – juris Rdn. 29 und 37).

- 28 Diesen Anforderungen genügt das Vorbringen der Beklagten: Ihre Einschätzung, dass sich die Bekanntgabe der Verfahrensunterlagen als solche (vgl. hierzu zu § 3 Nr. 1 lit. a IFG BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - BVerwG 7 C 22.08 – juris Rdn. 26) unabhängig von ihrem Inhalt abträglich auf die außenwirtschaftliche Ziele im Hinblick auf die übrigen Staaten, die sich dem System der völkerrechtlichen Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit unterworfen haben, auswirken werde, ist plausibel und weist keinen offensichtlichen Fehler auf. Die Beklagte ist hierbei von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen.
- 29 Die Beklagte hat plausibel und beurteilungsfehlerfrei dargelegt, dass sie als Ziel ihrer Außenpolitik regelbasierte und rechtssichere Außenwirtschaftsbeziehungen verfolgt. Zu diesem Zweck schließt sie auch bi- und multilaterale völkerrechtliche Verträge ab, die den Außenwirtschaftsverkehr zum Gegenstand haben. Insbesondere schließt sie völkerrechtliche Investitionsschutzübereinkommen, deren Bedeutung sich auch darin zeigt, dass etwaige Auslandsbürgschaften seitens der Bundesregierung nur dann übernommen werden, wenn in den zu sichernden Investitionsverträgen ein Investitionsschutz vereinbart ist.
- 30 Auch lässt die Annahme der Beklagten, dass der begehrte Informationszugang das Vertrauen Schwedens und der übrigen Vertragsparteien des Energiecharta-Vertrages und des ICSID-Übereinkommens in die Völkerrechtstreue Deutschlands erschüttern und sich so abträglich auf die außenpolitischen Beziehungen auswirken würde, keinen Beurteilungsfehler erkennen. Es erscheint plausibel, dass sich eine Missachtung der geltenden Vertraulichkeit nachteilig auf die internationale wirtschaftspolitische Stellung und Ausrichtung der Bundesrepublik Deutschland auswirkte. Denn die Beklagte hat Investitionsschutzverträge mit einer Vielzahl von Staaten geschlossen, die insbesondere auch für deutsche Investoren erhebliche Bedeutung haben. Ein Bruch mit den Verfahrensregeln und eine Missachtung der verfahrensleitenden Funktion des Schiedsgerichts würde das Vertrauen von Vertragsparteien der Investitionsschutzverträge beeinträchtigen. Die Beklagte erwartet von ihren Vertragspartnern in Investitionsschutzverträgen, dass diese den Verfahrensregeln entsprechend handeln. Diese Erwartungshaltung setzt jedoch voraus, dass sich auch die Bundesregierung selbst an die geltenden Verfahrensbestimmungen hält und sich nicht eigenmächtig darüber hinwegsetzt. Die Informationsgewährung wäre geeignet, das Gegenseitigkeitsverhältnis bei der Durchführung eines völkerrechtlichen Wirtschaftsabkommens zu beeinträchtigen und eine nachhaltige Wirtschaftskooperation und das außenpolitische Ziel, regelbasierte und rechtssichere Außenwirtschaftsbeziehungen zu fördern, zu konterkarieren.

- 31 Die Beklagte geht bei dieser Prognose auch nicht von einem unzutreffenden Sachverhalt bzw. einer unzutreffenden rechtlichen Bewertung aus, wenn sie fürchtet, dass die dargelegten nachteiligen Auswirkungen bereits durch den bloßen Akt der Informationsbekanntgabe eintreten würden.
- 32 Zwar ist den für das Schiedsgerichtsverfahren Vattenfall AB u.a. gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem ICSID-Schiedsgericht geltenden normativen Regelungen kein ausdrückliches Vertraulichkeitsgebot zu entnehmen. Weder aus Art. 26 ECT, der Regelungen zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen einem Investor und einer Vertragspartei enthält, noch aus den einschlägigen ICSID-Regeln (ICSID Convention Arbitration Rules und Administrative and Financial Regulations) folgt ein solches ausdrückliches Transparenzverbot.
- 33 Gleichwohl gilt der Grundsatz, dass das Schiedsgericht in dem nur dem Völkerrecht unterliegenden Schiedsverfahren (zu letzterem Happ, Schiedsverfahren zwischen Staaten und Investoren nach Artikel 26 Energiechartavertrag – Eine Studie zum Wandel der Streitbeilegung im Investitionsschutzrecht unter den Bedingungen einer globalen Weltwirtschaft, 2000, S. 192, 195) die Verfahrensregeln selbst festlegt und die Verfahrensschriftstücke nur einsehbar sind, wenn sämtliche Parteien des Schiedsverfahrens ihr ausdrückliches Einverständnis hierzu erklären (Buntenbroich/Kaul, SchiedsVZ 2014, 1 <3>). Ein derartiges Einverständnis haben die Schiedskläger verweigert. Demgemäß hat das Schiedsgericht unter dem 17. Juli 2013 mit der procedural order No. 1 unter der Nr. 28 festgelegt, dass Personen oder Organisationen, die sich an dem Schiedsgerichtsverfahren beteiligen, ohne selbst Partei zu sein, kein Einblick in die Verfahrensschriftstücke (Parties' submissions and any other parts of the record) gewährt werden darf, die nicht bereits veröffentlicht wurden. Daraus folgt im Wege des Erst-Recht-Schlusses, dass auch unbeteiligte Dritte keinen derartigen Einblick erhalten dürfen. Mit der procedural order No. 1 stellte das Schiedsgericht in Nr. 26.1 ferner fest, dass die Schiedskläger sich nicht mit der Veröffentlichung von Entscheidungen und Verfügungen des Schiedsgerichts einverstanden erklären. Ausweislich dieser procedural order No. 1 ist Dritten damit ein Zugang zu sämtlichen Verfahrensschriftstücken verwehrt. Diese Sichtweise wird durch die procedural order Nr. 20 vom 17. September 2016 bestätigt, wo unter Nr. 8.1 Satz 4 geregelt ist, dass während der zeitversetzten Internet-Übertragung der mündlichen Verhandlung vor dem Schiedsgericht die detaillierte Wiedergabe von Dokumenten unzulässig ist.
- 34 Diese umfassende Anordnung der Vertraulichkeit ist im hiesigen Verfahren zu beachten. Dem erkennenden Gericht als nationalem Gericht steht es bereits aus Kompetenzgründen nicht zu, über die Zulässigkeit der Vertraulichkeitsanordnung durch das ICSID-Schiedsgericht zu werten. Darüber hinaus sind aber auch keine Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass der für das Schiedsverfahren geltende Vertraulichkeitsgrundsatz gegen Völkerrecht verstoßen würde. Ein völkerrechtlicher Grundsatz, dass Verfahrensunterlagen stets öffentlich zugänglich sein müssten, besteht nicht (vgl. hierzu *Bewater Gauff v. Tanzania*, ICSID Case No. ARB/05/22, Procedural Order No. 3, Rdn. 121; Buntenbroich/Kaul, SchiedsVZ 2014, 1 <4>: „Insbesondere das Schiedsgericht im Verfahren *Bewater Gauff v. Tanzania* hob hervor, dass die ICSID-Vorschriften zwar keine Verpflichtung zu Vertraulichkeit enthalten, gleichfalls aber auch kein generelles Bekenntnis zu Transparenz aussprechen. Es betonte daher, dass die Entscheidung über eine etwaige Vertraulichkeit des Verfahrens dem jeweils befassten Schiedsgericht im Einzelfall überlassen ist.“). Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass das Schiedsgericht im Verfahren *Bewater Gauff v. Tanzania* feststellte, dass keine Partei daran gehindert sei, die Öffent-

lichkeit über den Fall zu informieren bzw. die eigene Sichtweise öffentlich darzulegen, und damit wohl auch gerade Informationspflichten des Staates gegenüber der Öffentlichkeit Rechnung tragen wollte (*Biwater Gauff v. Tanzania*, ICSID Case No. ARB/05/22, Procedural Order No. 3, Rdn. 149). Schließlich folgt auch aus dem General Comment No. 34 des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen vom 12. September 2011 kein derartiger völkerrechtlicher Grundsatz, der die hier getroffene Vertraulichkeitsverfügung des Schiedsgerichts unbeachtlich werden ließe. Denn dort ist lediglich ausgeführt: „To give effect to the right of access to information, States parties should proactively put in the public domain Government information of public interest. States parties should make every effort to ensure easy, prompt, effective and practical access to such information. States parties should also enact the necessary procedures, whereby one may gain access to information, such as by means of freedom of information legislation“ (www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf Rdn. 19); diese Ausführungen sind rein programmatischer Natur und beinhalten keinen belastbaren völkerrechtlichen Grundsatz.

- 35 Soweit sich der Kläger darauf beruft, dass eine Vertraulichkeitsverfügung des Schiedsgerichts nur in dem Umfang hätte zulässig erlassen werden dürfen, in dem das Umweltinformationsgesetz dies in seinen Ablehnungsgründen zulässt, übersieht er, dass es sich bei dem ICSID-Verfahren um ein „internationalisiertes“ Verfahren handelt, das als „self-contained regime“ beschrieben werden kann. Damit fehlt es an einer Bindung des ICSID-Schiedsgerichts an nationale Rechtsordnungen (dazu Happ, *Schiedsverfahren zwischen Staaten und Investoren nach Artikel 26 Energiechartavertrag - Eine Studie zum Wandel der Streitbeilegung im Investitionsschutzrecht unter den Bedingungen einer globalen Weltwirtschaft*, 2000, S. 105). Soweit der Kläger entsprechend zur Aarhus-Konvention vorträgt, handelt es sich bei dieser zwar um Völkerrecht. Gleichwohl ist nicht ersichtlich, dass das Schiedsgericht die Vertraulichkeitsanordnung im Hinblick auf die Aarhus-Konvention nicht hätte erlassen dürfen. Denn die Aarhus-Konvention sieht bereits keine grenzenlose Transparenz vor, sondern kennt mit den dort geregelten Ablehnungsgründen selbst Ausnahmen vom Transparenzgrundsatz.
- 36 3. Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt schließlich auch nicht das Interesse der Beklagten an der Geheimhaltung der Schiedsverfahrensunterlagen. Zwar ist das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe von Umweltinformationen grundsätzlich hoch zu veranschlagen (vgl. Vorbemerkung 16 zur Richtlinie 2003/3/EG des Europäischen Rates vom 28. Januar 2003 [ABl. EU L 41/26], dazu Urteil der Kammer vom 20. März 2014 – VG 2 K 225.13 – S. 12). Es vermag sich vorliegend jedoch nicht gegen das erhebliche Interesse der Beklagten an weiterer vertrauensvoller Zusammenarbeit mit dem Königreich Schweden und den übrigen Unterzeichnerstaaten des Energiecharta-Vertrages und des ICSID-Übereinkommens durchzusetzen. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Kläger durch die zeitversetzte Übertragung der mündlichen Verhandlung vor dem Schiedsgericht bereits zahlreiche der ihn interessierenden Informationen erhalten hat. Auch erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass nach Beendigung des Schiedsverfahrens noch weitere Informationen, darunter insbesondere der Schiedsspruch, veröffentlicht werden. Vor allem ist in die Abwägung einzustellen, dass dem gesetzlich vorgesehenen Schutz internationaler Beziehungen ein hohes Gewicht zukommt, das im Regelfall Vorrang vor dem Informationsinteresse genießt. Dies findet seinen Niederschlag etwa darin, dass selbst dem öffentlichen Interesse am Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kein Vorrang gegenüber dem öffentlichen Interesse am Schutz internationaler Beziehungen zukommt (§ 8 Abs. 1 Satz 2 UIG; Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 1 Buchstabe b und Unterabsatz 2 Satz 1 UIRL; so OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. Sep-

tember 2015 – OVG 12 B 11.14 – juris Rdn. 50). Überdies ist insbesondere die Bedeutung der Außenwirtschaftsbeziehungen für die exportorientierte Wirtschaft der Bundesrepublik nicht zu gering einzuschätzen. Soweit der Kläger sich demgegenüber maßgeblich auf die Problematik des sog. chilling-effects auf die Politik in Deutschland beruft, ist nicht ersichtlich, dass diesem befürchteten lähmenden Effekt gerade durch den Zugang zu den Informationen begegnet werden könnte. Denn sollte es einen chilling-effect überhaupt geben, dann wäre wesentliche Ursache hierfür das Risiko der Durchsetzung von horrenden Schadensersatzansprüchen infolge von – aus Sicht des Schiedsgerichts – rechtswidrigen staatlichen Entscheidungen. Es ist daher nicht erkennbar, dass das Risiko eines chilling-effects bereits durch die seitens des Klägers eingeforderte Transparenz gebannt würde.

- 37 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Vollstreckungsausspruch folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 ZPO.
- 38 Die Berufung ist gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, weil die Rechtssache im Hinblick auf die Auslegung von § 3 Abs. 3 Nr. 3 UIG und die Fragen, welche Bedeutung Vertraulichkeitsanordnungen durch ICSID-Schiedsgerichte für die Informationsgewährung nach dem Umweltinformationsgesetz haben, grundsätzliche Bedeutung hat.