



Sachstand

Zum Recht auf Umweltinformation gegenüber in Deutschland stationierten ausländischen Streitkräften

Zum Recht auf Umweltinformation gegenüber in Deutschland stationierten ausländischen Streitkräften

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 028/21
Abschluss der Arbeit: 22. April 2021
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Recht auf Zugang zu Umweltinformationen	4
2.1.	Nachteilige Auswirkungen auf die Verteidigung	5
2.2.	Nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen	5
2.2.1.	Schutzgut	5
2.2.2.	Behördlicher Beurteilungsspielraum	8
3.	Ergebnis	8

1. Einleitung

Die im Bundesgebiet aufgrund des gemeinsamen Verteidigungsbündnisses stationierten ausländischen Streitkräfte aus NATO-Staaten nehmen nach allgemeinem Völkerrecht und den mit den Entsendestaaten geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen eine besondere Stellung in der deutschen Rechtsordnung ein. Dieser Sachstand beleuchtet den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG)¹ mit Blick auf Truppenübungsplätze, die den auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Streitkräften zur Benutzung überlassen sind.

2. Recht auf Zugang zu Umweltinformationen

Gemäß § 3 Abs. 1 UIG hat jede Person Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Völkerrechtlich geht das UIG auf das Aarhus-Übereinkommen² aus dem Jahr 1998 zurück. Unionsrechtlich setzt das UIG die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG (UI-RL)³ um.

Durch § 8 UIG erfährt der Umweltinformationsanspruch eine **Beschränkung zum Schutz öffentlicher Belange**. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG lautet:

„Soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf

1. die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, [...]

ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.“

Der Bundesgesetzgeber hat hierdurch die entsprechenden Ablehnungsgründe des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 lit. b) UI-RL ins nationale Recht transferiert. Ausweislich des Erwägungsgrundes 16 der UI-RL sowie Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der UI-RL sind die Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen sowie gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwiegen ist.

-
- 1 Umweltinformationsgesetz (UIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.10.2014 (BGBl. I S. 1643), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25.2.2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/uig_2005/UIG.pdf.
 - 2 Übereinkommen vom 25.6.1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, <https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf>.
 - 3 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, Amtsblatt Nr. L 041 vom 14.2.2003 S. 26, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32003L0004>.

2.1. Nachteilige Auswirkungen auf die Verteidigung

Das Schutzgut der Verteidigung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG umfasst nicht nur die **Funktionsfähigkeit der Bundeswehr und ihrer Verteidigungsaufgaben**, sondern auch anderer Streitkräfte, mit denen die Bundesrepublik in einem kollektiven Sicherheitssystem verbunden ist.⁴ Daher fallen auch Umweltinformationen über die **Streitkräfte der NATO** darunter, und zwar unabhängig davon, ob sie in der Bundesrepublik stationiert sind oder nicht.⁵

Das Vorliegen eines Ablehnungsgrundes nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG setzt die berechtigte Befürchtung voraus, dass infolge der Bekanntgabe von Umweltinformationen Nachteile für die **Wirksamkeit und Effektivität militärischer Einrichtungen und potentieller Verteidigungshandlungen** entstehen.⁶ Dabei reicht es für den Ablehnungsgrund nicht bereits aus, dass sich ein Informationsbegehren auf militärisch genutzte Anlagen oder Einrichtungen bezieht. So fehlt es in der Regel an einem hinreichenden Verteidigungsbezug, wenn es um Umweltinformationen zu militärischen Altlasten auf einem Kasernengelände geht, es sei denn, aus den begehrten Informationen lassen sich Rückschlüsse auf verteidigungsrelevante Kampfmittel und Kampfstoffe ziehen.⁷ Vielmehr muss es sich um **verteidigungsrelevante Umweltinformationen** handeln, deren Veröffentlichung etwa die Gefahr einer Sabotage oder eines terroristischen Angriffs schafft oder erhöht.⁸

Aufgrund dieser hohen Anforderungen dürfte das Schutzgut der Verteidigung nur in Einzelfällen zu einem Ausschluss des Informationsanspruchs nach dem UIG führen. Soweit ersichtlich sind der Rechtsprechung bislang kaum vertiefte Ausführungen zu diesem öffentlichen Belang zu entnehmen.⁹

2.2. Nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen

2.2.1. Schutzgut

Unter internationale Beziehungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG werden nicht nur die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu auswärtigen Staaten, sondern auch die der

4 Umweltbundesamt, Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen, Texte 235/2020, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_12_14_texte_235-2020_abschlussbericht_evaluation_uig_0.pdf. S. 90.

5 Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, § 8 UIG, Rn. 13.

6 Reidt/Schiller (Fn. 5), Rn. 14; siehe auch Guckelberger, Die Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange, NuR 2018, S. 436, 437 mwN.

7 Reidt/Schiller (Fn. 5), Rn. 14 f.

8 Karg, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, Gersdorf/Paal, 31. Edition 2021, § 8 UIG, Rn. 26.1.

9 So auch Jaus, Öffentliche Belange als Schranken von Informationszugangsansprüchen: Eine Untersuchung der Beschränkungsgründe wegen öffentlicher Belange in den Informationsfreiheitsgesetzen, den Umweltinformationsgesetzen und dem Verbraucherinformationsgesetz, Berliner Wiss.-Verl. 2016, S. 246 unter Verweis auf einzelne Entscheidungen zu anderen Informationsrechten.

Bundesrepublik zu zwischenstaatlichen oder supranationalen Organisationen (Vereinte Nationen, Europäische Union) verstanden.¹⁰ Der Begriff der internationalen Beziehungen umfasst u.a. rechtliche, politische, soziale, wirtschaftliche, kulturelle und militärische Beziehungen.¹¹ Schutzziel sind die Belange der Bundesrepublik Deutschland sowie das **diplomatische Vertrauensverhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten**.¹² Dieses Vertrauensverhältnis würde gestört, wenn Informationen entgegen dem ausdrücklichen Willen eines Bündnispartners weitergegeben würden.

Die Rechtsbeziehung der Bundesrepublik Deutschland zu Staaten, deren Streitkräfte in Deutschland stationiert sind, wird durch die besonderen Rechtsgrundlagen des Stationierungsrechts geprägt. Regelungen finden sich in erster Linie im **NATO-Truppenstatut (NTS)**¹³ und im **Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut (ZA-NTS)**¹⁴. Die jeweiligen Stationierungsstreitkräfte sind an das Recht des Aufnahmestaates gebunden (Art. II und IX Abs. 3 NTS), ihnen werden aber verschiedene Privilegierungen und Immunitäten gewährt.¹⁵ Grundsätzlich genießen ausländische Truppen, die sich mit Zustimmung des Aufnahmestaates auf dessen Staatsgebiet befinden, kraft **Völkergewohnheitsrechts** bei ihren Hoheitsakten **Staatenimmunität** von der Gerichtsbarkeit, der Zwangsvollstreckung und der sonstigen Hoheitsgewalt, die durch Verwaltungsbehörden des Aufnahmestaates ausgeübt wird.¹⁶ Hinsichtlich des Rechts der Liegenschaften (Truppenübungsplätze, Luft-/Boden-Schießplätze, Standortübungsplätze und Standortschießanlagen) gilt das deutsche Recht, soweit im ZA-NTS und in anderen internationalen Übereinkünften nicht etwas anderes vorgesehen ist und sofern nicht die Organisation, die interne Funktionsweise und die Führung der Truppe sowie andere interne Angelegenheiten betroffen sind, die keine vorhersehbaren Auswirkungen auf die Rechte Dritter oder auf umliegende Gemeinden und die Öffentlichkeit haben (Art. 53 Abs. 1 ZA-NTS). Artikel 53A Abs. 1 ZA-NTS enthält im Zusammenhang mit der Benutzung von Liegenschaften eine **Verfahrens- bzw. Prozesstandschaft**¹⁷ deutscher Behörden für die Truppe.

10 UBA (Fn. 4), S. 90.

11 Jaus (Fn. 9), S. 275 f.

12 BVerwG, Urteil vom 29.6.2016, / C 32/15, Rn. 22 - juris; Reidt/Schiller (Fn. 5), Rn. 10.

13 Abkommen vom 19.6.1951 zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen, Bundesgesetzblatt 1961 II S. 1190.

14 Zusatzabkommen vom 3.8.1959 zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen, Bundesgesetzblatt 1961 II S. 1183, 1218.

15 Zum Truppenstationierungsrecht vgl. Informationen des Auswärtigen Amtes, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/internationales-recht/truppenstationierungsrecht/217066>.

16 Sennekamp; Die völkerrechtliche Stellung der ausländischen Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, NJW 1983, 2731 (2732).

17 Deutsche Behörden stellen in Zusammenarbeit und im Benehmen mit den Behörden einer Truppe die erforderlichen Anträge und betreiben die diesbezüglichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren für die Truppe.

Artikel 38 ZA-NTS betrifft den Schutz von Staats- und Amtsgeheimnissen. In Absatz 1 heißt es:

„Ergibt sich im Verlauf eines strafrechtlichen oder nichtstrafrechtlichen Verfahrens oder einer Vernehmung vor einem Gericht oder einer Behörde einer Truppe oder der Bundesrepublik, dass ein Amtsgeheimnis eines der beteiligten Staaten oder beider oder eine Information, die der Sicherheit eines der beteiligten Staaten oder beider schaden würde, preisgegeben werden könnte, so holt das Gericht oder die Behörde vorher die schriftliche Einwilligung der zuständigen Behörde dazu ein, dass das Amtsgeheimnis oder die Information preisgegeben werden darf. Erhebt die zuständige Behörde Einwendungen gegen die Preisgabe, so trifft das Gericht oder die Behörde alle in ihrer Macht stehenden Maßnahmen, einschließlich derjenigen, auf die sich Absatz 2 bezieht, um die Preisgabe zu verhindern, vorausgesetzt, dass die verfassungsmäßigen Rechte einer beteiligten Partei dadurch nicht verletzt werden.“

Soweit ersichtlich war Art. 38 ZA-NTS im Zusammenhang mit dem Zugang zu Umweltinformationen bisher nicht Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung.¹⁸ Den in anderen Kontexten ergangenen Entscheidungen ist zu entnehmen, dass die Gerichte dem jeweiligen Partnerstaat eine **weitreichende Entscheidungsbefugnis** einräumen. So beurteile sich nach Auffassung des Bundesgerichtshofs etwa der Liegenschaftsbedarf der Stationierungstreitkräfte gemäß Art. 48 Abs. 5 lit. a ZA-NTS ausschließlich nach der Einschätzung des jeweiligen Entsendestaates, dessen Beurteilung von den deutschen Behörden und Gerichten ohne weitere Prüfung hinzunehmen sei.¹⁹

Dem Entsendestaat dürfte das Berufen auf ein Staats- oder Amtsgeheimnis danach nur insoweit verwehrt sein, als verfassungsmäßige Rechte einer beteiligten Partei dadurch verletzt werden (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 ZA-NTS). Im Zusammenhang mit dem Zugang zu Umweltinformationen dürfte dies allenfalls dann der Fall sein, wenn eine Gesundheitsschädigung der antragsstellenden Person oder eine Verletzung ihrer Nachbarschaftsrechte geltend gemacht werden.

Eine **völkerrechtsfreundliche Auslegung** des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG hat auch im Hinblick auf den Geheimnisschutz die Verpflichtungen zu berücksichtigen, die sich aus dem Truppenstationierungsrecht und Völkergewohnheitsrecht ergeben. Gesetze sind im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auszulegen und anzuwenden, selbst wenn sie zeitlich später erlassen worden sind als ein geltender völkerrechtlicher Vertrag.²⁰

18 Das Bundesverfassungsgericht wies im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde betreffend die Lagerung chemischer Waffen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland durch amerikanische Stationierungstreitkräfte darauf hin, dass die im Bundesgebiet mit Einverständnis der Bundesrepublik Deutschland stationierten fremden Streitkräfte nach einer allgemeinen Regel des Völkerrechts hinsichtlich ihres hoheitlichen Verhaltens in verfahrensrechtlicher Hinsicht der Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland entzogen seien. BVerfG, Beschluss vom 29.10.1987 - 2 BvR 624/83 -, BVerfGE 77, 170 (207 f.).

19 BGH, Urteil vom 18.7.2003 - V ZR 297/02 - juris Rn. 18. Auch bei der Abschätzung von Art und Umfang des zukünftigen militärischen Flugbetriebs auf einem von Gaststreitkräften genutzten Militärflugplatz bestehe ein militärischer Beurteilungsspielraum, der weitgehend gerichtlicher Kontrolle entzogen sei, vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.2.2007 - 3 K 2158/04.NW -, juris Rn. 91.

20 Graßhof, in: Graßhof, Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerfG [kommentierend], 213. EL Dezember 2020, Einleitung GG, Nr. 221.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 ZA-NTS kann daher den Auskunftsanspruch nach dem UIG begrenzen.

2.2.2. Behördlicher Beurteilungsspielraum

Eine Ablehnung des Umweltinformationsanspruchs auf der Grundlage des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 ZA-NTS erfordert, dass die Bekanntgabe der Umweltinformationen nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu dem Entsendestaat der Gaststreitkräfte hätte. Das Bekanntwerden der Umweltinformationen muss zu hinreichend sicher absehbaren Nachteilen in den zwischenstaatlichen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland führen und der Eintritt der Nachteile für die geschützten Belange hinreichend wahrscheinlich ist.²¹

Für die Auslegung des Begriffs „nachteilige Auswirkungen“ räumt die Rechtsprechung der informationspflichtigen Stelle einen **der gerichtlichen Kontrolle entzogenen Beurteilungsspielraum** ein.²² Dessen Grenzen werden nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eingehalten, wenn die Behörde von einem zutreffenden und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ihre Prognose einleuchtend begründet hat und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen hat.²³

Kritische Stimmen in der juristischen Literatur räumen der Exekutive zwar außenpolitische Entscheidungsspielräume ein. Aus dem weiten Wortlaut des Ablehnungsgrundes „internationale Beziehungen“ und der nur eingeschränkten gerichtlichen Überprüfbarkeit folge jedoch ein geringes Maß an Rechtssicherheit für die antragstellende Person sowie eine geringe Vorhersehbarkeit der behördlichen Zugangsentscheidung.²⁴

Unabhängig von etwaigen Auslegungsfragen in Randbereichen dürfte eine Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen - beispielsweise eine Beeinträchtigung der aus Art. 38 ZA-NTS folgenden Rechte der NATO-Streitkräfte - stets als eine nachteilige Auswirkung anzusehen sein.

3. Ergebnis

Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen betreffend Truppenübungsplätze von Gaststreitkräften wird durch den Ablehnungsgrund der nachteiligen Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 ZA-NTS) in der Praxis umfassend begrenzt.

21 Reidt/Schiller (Fn. 5), Rn. 12; Karg (Fn. 8), Rn. 25a.

22 UBA (Fn. 4), S. 90, vgl. im parallelen Kontext des IFG BVerwG, Urteil vom 29.10.2009 - 7 C 22/08, Rn. 13 ff., 15 - juris unter Verweis auf den weiten Gestaltungsspielraum der Regierung im Bereich der auswärtigen Beziehungen.

23 BVerwG, Urteil vom 29.10.2009 - 7 C 22/08 - Rn. 20 - juris, NVwZ 2010, 321 (322) zu § 3 Nr. 1 lit. a IFG.

24 So Jaus (Fn. 9), S. 286 f.