



Auswärtiges Amt, 11013 Berlin

Herrn
Arne Semsrott
Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.
Singerstr. 109
10179 Berlin

HAUSANSCHRIFT
Werderscher Markt 1
10117 Berlin

POSTANSCHRIFT
11013 Berlin

TEL + 49 (0)30 18-17-6070
FAX + 49 (0)30 18-17-53351

BEARBEITET VON
Eckart Blaurock

REFERAT: 505-IFG

IFG-Anfragen@diplo.de
www.auswaertiges-amt.de

BETREFF **Informationsfreiheitsgesetz (IFG)**
HIER **Ihr Widerspruch vom 8. Oktober 2017**
ANLAGE Teilgeschwärztes und entstuftes Dokument
GZ 505-511.E-IFG 193-2017 (bitte bei Antwort angeben)

Berlin, 05.01.2018

Widerspruchsbescheid

Sehr geehrter Herr Semsrott,

1. Ihrem Widerspruch vom 08.10.2017 (hier eingegangen am 12.10.2017) gegen den Bescheid des Auswärtigen Amtes vom 25.09.2017, Gz.: 505-511.E-IFG 193-2017, wird in Teilen stattgegeben.
2. Eine Widerspruchgebühr wird nicht erhoben.

Begründung:

I.

Sie haben das Auswärtige Amt mit Ihrer Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) vom 31. August 2017 um die Zusendung eines Drahtberichts der deutschen Botschaft in Niger, auf den die Zeitung WELT vom 29.01.2017 in ihrem Artikel mit der Überschrift „Rückkehr aus der Hölle“ verweist, gebeten.

Daraufhin erging durch das Auswärtige Amt am 25. September 2017 ein Bescheid, der den Anspruch auf Übersendung des oben beschriebenen Drahtberichts unter Verweis auf die Ausnahmetatbestände in § 3 Nr. 4 sowie Nr.1 lit. a IFG verweigerte.

Gegen diesen Bescheid haben Sie mit Schreiben vom 8. Oktober 2017, welches hier am 12. Oktober 2017 eingegangen ist, Widerspruch erhoben.

In Ihrem Widerspruchsschreiben meinen Sie, dass Ihrem Auskunftsanspruch kein gesetzlicher Ausnahmetatbestand entgegenstehe. Insbesondere seien die materiellen Voraussetzungen für eine Einstufung als Verschlussache des Drahtberichts i.S.v. § 3 Nr. 4 IFG nicht gegeben.

Zudem seien auch die Voraussetzungen von § 3 Nr. 1 lit. a IFG nicht gegeben, wobei Sie auf die fehlende Erheblichkeit der nachteiligen Auswirkungen, die Nichtanwendbarkeit der Norm auf das Verhältnis zu internationalen Organisationen und eine mangelnde Gefährdung der Beziehungen zu Libyen verweisen. Letzteres sei Ihrer Meinung nach schon deshalb nicht denkbar, da es sich bei dem Staat Libyen um einen sogenannten „Failed State“ handle und internationale Beziehungen zu einem solchen nicht möglich seien. Weiterhin sei Ihr Informationsanspruch schon deswegen zu erfüllen, weil der Artikel der WELT bereits wesentliche Bestandteile des Drahtberichts veröffentlicht habe und eine darüberhinausgehende Reaktion bei einer vollständigen Freigabe der Informationen nicht zu befürchten sei. Schließlich sei Ihr Begehren aufgrund der Bedeutung der im Drahtbericht enthaltenen Informationen für die völkerrechtliche Bewertung der deutschen und europäischen Politik gegenüber Libyen und der deshalb erforderlichen Transparenz positiv zu bescheiden.

II.

Ihr Widerspruch ist zulässig, aber in Teilen unbegründet.

Das Auswärtige Amt hat die Sach- und Rechtslage noch einmal eingehend überprüft. Hierbei wurde festgestellt, dass der von Ihnen in Ihrem Widerspruch begehrte Herausgabeanspruch des Drahtberichts nach dem IFG mittlerweile mit Einschränkungen gewährt werden kann.

Nach der erneuten Prüfung kann Ihrem Widerspruch teilweise durch Zugang zu Teilen des Drahtberichts entsprochen werden. Mit den vorgenommenen Schwärzungen ist der Bericht entstuft worden. Im Hinblick auf die geschwärzten Teile des Drahtberichts gelten jedoch weiterhin die Ausnahmetatbestände nach § 3 Nr. 4 sowie Nr.1 lit. a IFG. Diesbezüglich ist Ihrem Widerspruch der Erfolg zu versagen.

Dabei ist zu beachten, dass diese Ausnahmetatbestände nebeneinander stehen und wirken. Die Einschlägigkeit muss gerade nicht kumulativ gegeben sein. Das Schutzgut des § 3 Nr. 1 lit. a IFG (keine nachteilige Beeinträchtigung internationaler Beziehungen) begründet ebenfalls eine Vertraulichkeitspflicht und damit bereits oftmals einen materiell-rechtlichen Grund für eine formelle Einstufung als Verschlussache VS-Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) im Sinne von § 3 Nr. 3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VS-Anweisung-VSA).

Auch wird auf die höchstrichterliche Rechtsprechung hingewiesen, dass bei entsprechender Prognose zu erwartende Verstimmungen oder Vertrauensverluste nachteilige Auswirkungen für internationale Beziehungen darstellen (vgl. insbesondere BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22/08). Dabei wurde bestätigt, dass diese Prognose, ob nachteilige Auswirkungen eintreten können, nur eingeschränkt gerichtlich nachprüfbar ist. Es wird hierbei unterstrichen, dass die jeweiligen Prognosen zu den Schwärzungen im Bericht von einer Vielzahl von Einzeleindrücken und Beobachtungen getragen werden, welche die Bundesregierung in der diplomatischen Zusammenarbeit mit Niger und Libyen sowie internationalen Organisationen und Einrichtungen gewonnen hat.

Zu den einschlägigen Ausnahmetatbeständen für die geschwärzten Passagen des Berichts wird ausgeführt:

- 1. Zu dem geschwärztem Satz im Abschnitt „Zusammenfassung“**

Der letzte Satz der Zusammenfassung beinhaltet eine Wertung/Einschätzung, deren Bekanntgabe sowohl § 3 Nr. 4 IFG entgegensteht, denn die Einstufung dieser Passage als VS-NfD ist zum jetzigen Zeitpunkt weiterhin materiell gerechtfertigt, als auch § 3 Nr. 1 a IFG.

Materiellrechtliches Ziel von § 3 Nr. 4 Alt.2 IFG i.V.m. § 3 Nr. 3 VSA ist es, eine Schädigung der Interessen der Bundesrepublik zu vermeiden. Die Bundesregierung hat ein Interesse daran, ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit zur Bewältigung der Herausforderungen durch Flucht und Migration auf den Transitrouten durch Libyen und Niger uneingeschränkt zu wahren.

Der Satz enthält eine vertrauliche Bewertung einer internationalen Organisation, deren Bekanntgabe für die Interessen der Bundesrepublik, insbesondere ihrer außenpolitischen Handlungsfähigkeit, schädlich sein kann. Eine Veröffentlichung würde sowohl den „ungefilterten“ Austausch mit der betroffenen Organisation aufgrund des erfolgten Vertrauensverlustes erschweren, als auch sich negativ auf die Kooperationsbereitschaft der Regierung von Transitstaaten, hier Niger, auswirken. Mithin würde das Interesse der Bundesrepublik geschädigt.

An der materiell-rechtlich gebotenen Einstufung des Drahtberichts als Verschlusssache ändert auch die Veröffentlichung einiger Inhalte durch den Zeitungsartikel der WELT nichts. Zum einen geht es ja gerade auch um die Informationen, die noch nicht an die Öffentlichkeit gelangt sind. Zum anderen macht es im Hinblick auf die Beziehungen zu einem Staat oder einer internationalen Organisation einen Unterschied, ob die Bundesregierung die Bekanntmachung der Information oder Einschätzung, die sie im vertraulichen Gespräch erhalten hat, selber vornimmt, oder ob die Presse aufgrund von internen Recherchen und nicht identifizierbaren Quellen an bestimmte amtliche, der Geheimhaltung unterliegende Informationen gelangt und diese ohne Freigabe durch die Bundesregierung veröffentlicht. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet in bestimmten Fallkonstellationen für das Entfallen einer Nachteilswirkung die Tatsache für ausreichend, dass die Bekanntmachung von Informationen durch die Bundesrepublik

erfolgt.¹ Auch dies spricht gegen das von Ihnen vertretene Argument, dass aufgrund bereits teilweiser Veröffentlichung von Inhalten durch die Medien keine weiteren Gefahren für die betroffenen Schutzgüter durch die Bewilligung Ihres Antrags entstünden.

Die vorgenommene Einschätzungsprognose erfüllt zudem den Tatbestand des § 3 Nr. 1 lit. a IFG.

Das außenpolitische Ziel der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Niger ist es, gute und vertrauensvolle Beziehungen zu unterhalten, da dieses Land als Transitstaat zur Bewältigung der Herausforderung durch Flucht und Migration ein wichtiger politischer Partner ist. Ein konkretes Ziel dabei ist es, eine bessere Aufklärung potentieller Migranten über die Risiken, sich in die Hände von Schleusern zu begeben, gerade auch in diesen Transitstaaten zu gewährleisten.

Dabei ist es von besonderer Bedeutung, den Beziehungen zu diesen Staaten keine unnötigen Belastungen gerade in sensiblen Bereichen, die auch die Sicherheitsinteressen der Staaten berühren, auszusetzen. Grundlage für die Zusammenarbeit in dem genannten Bereich mit Niger ist vielmehr ein ungebrochenes Vertrauensverhältnis.

Wie jedes andere Land erwartet Niger, dass die Erörterung sensibler Anliegen nicht in der Öffentlichkeit, sondern innerhalb etablierter diplomatischer Kommunikationskanäle erfolgt.

Eine Veröffentlichung dieser Passage könnte die nigrische Seite als Vertrauensbruch werten, da – wie bereits geschildert – zu sensiblen Themen eine Einschätzung vorgenommen wird.

Ein als Vertrauensbruch wahrgenommenes Vorgehen der Bundesregierung würde die Bereitschaft dieses Landes schmälern, sich mit der Bundesregierung über sensible bzw. vertrauliche Inhalte auszutauschen und ggfs. Unterstützungsangebote zur Verbesserung

¹ Roth in Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Auflage, § 3, Rn. 24.

der Situation anzunehmen. Damit würde das außenpolitische Ziel der Bundesregierung gegenüber diesem Land beeinträchtigt.

2. Zu dem geschwärztem Abschnitt „Handlungsempfehlungen“

Der Herausgabe der gesamten Handlungsempfehlungen stehen sowohl § 3 Nr. 4 IFG, denn die Einstufung dieser Passage als VS-NfD ist zum jetzigen Zeitpunkt weiterhin materiell gerechtfertigt, als auch § 3 Nr. 1 lit. a IFG entgegen.

Die Kenntnisnahme durch Unbefugte dieser konkreten Informationen kann für die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland derzeit schädlich sein. Die Begründung des Ablehnungsbescheides des Auswärtigen Amtes vom 25. September 2017 wird diesbezüglich aufrechterhalten.

Die geschwärzte Passage des Berichts enthält konkrete interne Handlungsempfehlungen zum weiteren Vorgehen der Bundesregierung zur Bewältigung der Herausforderungen durch Flucht und Migration auf den Transitrouten durch Libyen und Niger. Daneben werden Einschätzungen und Empfehlungen zu einer Reihe von Projekten mit internationalen Partnern abgegeben, die ebenfalls einen Beitrag zur internen Meinungsbildung der Bundesregierung leisten. Diese sind Bestandteil interner Erörterungen der Bundesregierung über das künftige Vorgehen. Da dieser Meinungsbildungsprozess weiterhin nicht abgeschlossen ist, könnte eine Offenlegung der Inhalte den Entscheidungsprozess für aktuelle Maßnahmen beeinträchtigen und auch den außenpolitischen Handlungsspielraum für die internationale Verhandlungsführung zur Bewältigung der genannten Herausforderungen schmälern. Damit würden die Interessen der Bundesrepublik geschädigt.

Wie bereits dargelegt und im Weiteren noch ausgeführt, könnte vielmehr die Offenlegung der konkreten Textinhalte nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen zu Niger und Libyen i.S.d. § 3 Nr. 1 lit. a IFG entfalten,

welche im vorliegendem Fall ebenfalls eine Vertraulichkeitspflicht i.S.d § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG i.V.m. § 3 VSA begründet.

Wie von Ihnen in Ihrem Widerspruch richtig vermutet, umfassen die internationalen Beziehungen i. S. d. § 3 Nr. 1 lit. a IFG tatsächlich nur solche zu anderen Staaten und supranationalen Organisationen.² Diese Definition widerspricht jedoch nicht den Ausführungen des Bescheides vom 25.09. 2017. Die Erwähnung von betroffenen internationalen Organisationen, mit denen die Bundesregierung sich austauscht und punktuell im Kontext der genannten Herausforderungen in den Transitstaaten Niger und Libyen zusammenarbeitet, diene der Veranschaulichung der Problematik, sollten die Inhalte des Berichts für Unbefugte zugänglich gemacht werden und sich diese Tatsache auf die Beziehungen zu Niger und Libyen nachteilig auswirken. Ihre Behauptung aufgrund der momentanen schwierigen politischen Situation könne Libyen als sog. „Failed State“ bezeichnet werden, entspricht nicht der Auffassung des Auswärtigen Amtes. Libyen ist als Staat völkerrechtlich anerkannt, unterhält diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland und ist mithin ein tauglicher Partner für internationale Beziehungen.

Das außenpolitische Ziel der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Niger und Libyen ist es, gute und vertrauensvolle Beziehungen zu unterhalten, da beide Länder als Transitstaaten zur Bewältigung der Herausforderung durch Flucht und Migration wichtige politische Partner sind. Ein konkretes Ziel dabei ist es, die dringend notwendige Verbesserung inakzeptabler Verhältnisse in staatlichen und nichtstaatlichen Auffanglagern / „Detention Centres“ oder Privatgefängnissen in Libyen zu fördern sowie insgesamt eine bessere Aufklärung potentieller Migranten über die Risiken, sich in die Hände von Schleusern zu begeben, gerade auch in diesen Transitstaaten zu gewährleisten. Gleichzeitig möchte die Bundesregierung ihren Verhandlungsspielraum gegenüber anderen internationalen Akteuren und Gebern wahren.

² Roth in Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Auflage, § 3, Rn. 19.

Den Beziehungen zu Niger und Libyen keine unnötigen Belastungen gerade in sensiblen Bereichen, die auch die Sicherheitsinteressen der Staaten berühren, auszusetzen, ist daher von besonderer Bedeutung.

Grundlage für die Zusammenarbeit in den genannten Bereichen sowohl mit Niger als auch mit Libyen ist dabei ein ungebrochenes Vertrauensverhältnis.

Sowohl Niger als auch Libyen erwarten, dass die Erörterung sensibler Anliegen nicht in der Öffentlichkeit, sondern innerhalb etablierter diplomatischer Kommunikationskanäle erfolgt. Eine Veröffentlichung der internen Handlungsempfehlungen könnte die nigrische und libysche Seite als Vertrauensbruch werten, da – wie bereits geschildert – u.a. zu sensiblen Themen Einschätzungen vorgenommen werden.

Ein als Vertrauensbruch wahrgenommenenes Vorgehen der Bundesregierung würde die Bereitschaft dieser Länder schmälern, sich mit der Bundesregierung über sensible bzw. vertrauliche Inhalte auszutauschen und ggfs. Unterstützungsangebote zur Verbesserung der Situation anzunehmen.

Auch würde die Bundesregierung damit ihren Verhandlungsspielraum gegenüber anderen internationalen Akteuren und Gebern schmälern.

Dies würde das dargestellte außenpolitische Ziel der Bundesregierung beeinträchtigen.

3. Zu den geschwärzten Passagen im Abschnitt „Im Einzelnen“

Die erste geschwärzte Passage im dritten Absatz enthält eine wertende Einschätzung zur Lage in LBY, deren Offenlegung nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu Libyen haben könnte. Es wird auf oben unter 2. erfolgte Ausführungen im Hinblick auf § 3 Nr. 1 lit. a IFG zu Libyen verwiesen, die auf den Inhalt dieser Passage gleichermaßen zutreffen.

Die zweite geschwärzte Passage im vierten Absatz zur Lage in Agadez ist sowohl gem. § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG i.V.m. § 3 VSA als auch gem. § 3 Nr. 1 lit. a IFG zurückzuhalten, da die Passage vertrauliche Erkenntnisse von Internationalen Organisationen als auch eine vertrauliche Bewertung der Botschaft zur dortigen Lage enthält. Auf den Inhalt treffen die gleichen Erwägungen wie bereits unter 1. dargestellt zu, denen zu Folge die Interessen der Bundesrepublik durch eine Offenlegung geschädigt und es dadurch zu nachteiligen Auswirkungen auf die Beziehungen zu Niger kommen könnte.

Die dritte geschwärzte Passage im letzten Absatz zu Projektarbeit für Rückkehrer im Raum Agadez ist ebenfalls sowohl gem. § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG i.V.m. § 3 VSA als auch gem. § 3 Nr. 1 lit. a IFG nicht herauszugeben. Die Offenlegung würde das Interesse der Bundesregierung, ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit zur Bewältigung der Herausforderungen durch Flucht und Migration auf den Transitrouten durch Libyen und Niger uneingeschränkt zu wahren und zur zielgerichteten Verhandlungsführung sich „ungefiltert“ mit Vertretern von internationalen Organisationen auszutauschen, schädigen.

Die Passage enthält sowohl vertrauliche Bewertungen einer internationalen Organisation, als auch der Botschaft zu den geplanten Maßnahmen dieser Organisation. Eine Veröffentlichung würde sowohl den „ungefilterten“ Austausch mit den betroffenen Organisationen aufgrund des erfolgten Vertrauensverlustes erschweren, als auch sich negativ auf die Verhandlungsführung mit Regierungen von Transitstaaten, hier insbesondere Niger, aber auch anderen Geldgebern auswirken, da hier intern über künftige geplante Vorhaben berichtet wird. Dies würde die unter 2. bereits ausführlich beschriebene außenpolitische Zielsetzung der Bundesregierung beeinträchtigen.

4. Zu den geschwärzten Passagen im letzten Abschnitt „Wertung“

Die Schwärzungen im ersten Absatz umfassen interne Wertungen der Botschaft, die sich in den Handlungsempfehlungen unter 2. widerspiegeln. Insoweit gelten hierfür ebenfalls die dort gemachten Ausführungen zu den einschlägigen Ausnahmetabeständen der § 3 Nr. 4 und § 3 Nr. 1 lit. a IFG.

Die Schwärzung im zweiten Abschnitt beinhaltet eine interne Wertung zur Lage in Niger, die ebenfalls vom Ausnahmetatbestand der § 3 Nr. 4 und § 3 Nr. 1 lit. a umfasst ist. Eine Offenlegung würde die Interessen der Bundesrepublik schädigen und die Beziehungen zu Niger wie bereits unter 1. mit gleicher Begründung dargestellt nachteilig beeinträchtigen.

III.

Rechtsmittelbelehrung: Gegen diesen Widerspruchsbescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage bei dem Verwaltungsgericht Berlin erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Eckart Blaurock