VG 2 K 166/23

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

Klägerin,

Verfahrensbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Andreas Eibelshäuser,
Rosenthaler Straße 46/47, 10178 Berlin,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Auswärtige Amt
Referat für Staats- und Verwaltungsrecht
Referat 505,
Werderscher Markt 1, 10117 Berlin,

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2025 durch

für Recht erkannt:

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids des Auswärtigen Amts vom 3. Januar 2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheids derselben Behörde vom 27. April 2023 – soweit entgegenstehend – verpflichtet, der Klägerin Zugang zu dem „Bericht über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in Nigeria“ (Stand: Januar 2022) ohne Schwärzungen zu gewähren.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung i.H.v. 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit i.H.v. 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt Zugang zu einem sog. Lagebericht des Auswärtigen Amts.

Sie beantragte am 10. November 2022 beim Auswärtigen Amt, ihr Zugang zum aktuellen Lagebericht zu Nigeria zu gewähren. Mit Bescheid vom 3. Januar 2023 übermittelte das Auswärtige Amt den „Bericht über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in Nigeria“ (Stand: Januar 2022, im Folgenden: Lagebericht) in teilgeschwärzter Fassung und lehnte den Antrag im Übrigen ab. Die geschwärzten Passagen enthielten – im Einzelnen näher beschriebene – wertende Aussagen zur Situation in Nigeria. Eine Bekanntgabe habe nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen der Beklagten zu Nigeria. Ziel der Bundesregierung sei eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den staatlichen Institutionen in Nigeria, welche für das wirkungsvolle Eintreten für Werte, Ziele und Anliegen Deutschlands von erheblicher Bedeutung sei. Weitere Passagen seien zum Schutz der inneren und äußeren Sicherheit zu schwärzen. Durch die Offenbarung von Erkenntnissen zu Rückführungen, Abschiebungen und irregulärer Migration könnten Rückschlüsse auf Wege und Methoden irregulärer Migration gezogen werden. Aus diesen Gründen stehe auch die Einstufung als „Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch“ (im Folgenden „VS-NfD“) dem Informationszugang entgegen.

Mit ihrem Widerspruch vom 1. Februar 2023 rügte die Klägerin u.a., es bleibe unklar, was mit „wertenden Aussagen“ gemeint sei. Es sei üblich, dass die Beklagte das Handeln anderer Länder auch öffentlich bewerte und kommentiere. Zudem stelle der Lagebericht nur Tatsachen dar; er enthalte nach den vorangestellten Anmerkungen „keine Wertungen oder rechtlichen Schlussfolgerungen aus der tatsächlichen Lage“.

Mit Widerspruchsbescheid vom 27. April 2023, der Klägerin zugestellt am 4. Mai 2023, wies das Auswärtige Amt den Widerspruch zurück. Die in Bezug genommene Formulierung solle klarstellen, dass der Lagebericht lediglich tatsächliche Feststellungen zur Lage im Land treffe. Deren rechtliche Bewertung, z.B. im Rahmen von Asylverfahren, bleibe den zuständigen Stellen im Inland überlassen. Der Lagebericht enthalte – im Einzelnen beschriebene – wertende Aussagen zur Situation in Nigeria, deren Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf das Erreichen der im Ausgangsbescheid benannten Ziele haben könne. Vor dem Hintergrund kolonialer Vergangenheit reagierten afrikanische Staaten oft besonders sensibel auf öffentliche Äußerungen europäischer Regierungen, die als Kritik aufgefasst würden. Dies gelte ungeachtet dessen, ob sich Lageberichte auf bereits veröffentlichte Berichte und Recherchen anderer Länder und Menschenrechtsorganisationen bezögen. Die Beklagte bewerte und kommentiere das Handeln anderer Länder in der Regel nicht öffentlich. Negative öffentliche Bewertungen bildeten eine Ausnahme, welche in jedem Einzelfall das Ergebnis einer sorgfältigen Abwägung von Zielen, Kontext und möglichen Folgewirkungen sei. Ein Verzicht auf den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum sei damit nicht verbunden. Überdies schließe der Schutz der inneren und äußeren Sicherheit den Informationszugang aus. Geschwärzte Aussagen zu Rückführungen, Abschiebungen und Möglichkeiten irregulärer Migration könnten u.a. genutzt werden, um Asylentscheidungen gezielt zu manipulieren. Gegenüber Presseberichten nähmen offizielle Aussagen der Bundesregierung eine andere Aussagekraft für sich in Anspruch, vor allem, soweit es um behördeninterne Abläufe oder die Möglichkeit ihrer Umgehung gehe. Damit stehe auch der Schutz von Verschlusssachen weiterhin entgegen.

Hiergegen hat die Klägerin am 5. Juni 2023, einem Montag, Klage erhoben.

Sie trägt vor, die Beklagte gehe schon von einer falschen Tatsachengrundlage aus, wenn sie meine, dass ihre Skepsis bezüglich der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation in Nigeria der dortigen Regierung bislang unbekannt sei. Die Beklagte habe sich hierzu in der Vergangenheit schon häufig öffentlich geäußert. In Bezug auf die einzelnen Schwärzungen nehme sie nur eine stichwortartige Kategorisierung vor, ohne eine Beeinträchtigung der diplomatischen Beziehungen zu Nigeria im Einzelfall nachvollziehbar darzulegen. Es sei nicht dargetan, dass es sich bei den geschwärzten Passagen überhaupt um subjektive Wertungen der Beklagten handele und inwiefern ihre Darstellung der Situation von anderweitiger Berichterstattung abweiche. Nachteilige Auswirkungen etwaiger Wertungen lägen zudem fern, weil verschiedene Bundesministerien wiederholt öffentliche Kritik geäußert bzw. Reisewar-

nungen ausgesprochen hätten. Nachteilige Auswirkungen auf die Belange der inneren Sicherheit seien ebenfalls nicht dargelegt. Die angeführten Stichworte tauchten auch in den öffentlich zugänglichen Lageberichten anderer Länder sowie in Presseberichten auf. Zudem unterlägen die Lageberichte der Gerichtsöffentlichkeit und würden auch in Urteilen zitiert. Es fehle eine Darlegung, wie die Informationen zur Manipulation von Asylentscheidungen genutzt werden sollten bzw. wie irreguläre Migration gefördert werde. Ausgehend hiervon sei auch die Einstufung als Verschlusssache nicht gerechtfertigt.

Die Klägerin beantragt,

> die Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Bescheids des Auswärtigen Amts vom 3. Januar 2023 in der Fassung des Widerspruchsbescheids derselben Behörde vom 27. April 2023 zu verpflichten, ihr Zugang zu dem ungeschwärzten Bericht über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in Nigeria (Stand: Januar 2022) zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,

> die Klage abzuweisen.

Sie trägt ergänzend vor, jeder öffentlichen Äußerung zu anderen Ländern gehe ein sorgfältiger Abwägungsprozess voran, in dem unter anderem die Zielsetzung der Äußerung, deren Zielgruppe und Kontext einflössen. Durch die Lageberichte stelle sie Behörden und Verwaltungsgerichten eine wichtige Entscheidungshilfe zur Verfügung. Mit ihren Teilschwärzungen wolle sie diejenigen Informationen unter Verschluss halten, die wegen ihres wertenden Charakters, wegen ihrer besonders detaillierten Benennung von Missständen oder wegen ihrer besonderen politischen Brisanz geeignet seien, die außenpolitischen Beziehungen zu beschädigen. Dabei könne im vorliegenden Kontext auch eine rein faktisch gehaltene Formulierung eine Wertung enthalten. Die Nutzung der Lageberichte in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren führte nicht dazu, dass diese der Öffentlichkeit zugänglich seien. Sie weise in jedem Lagebericht deutlich darauf hin, dass diese als „VS-NfD“ eingestuft seien und eine restriktive Weitergabe Voraussetzung dafür sei, dass die Lageberichte ohne Rücksichtnahme auf außenpolitische Interessen formuliert werden könnten. Sie setze also ein besonderes Vertrauen in verfahrensbevollmächtigte Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälte, aber auch Verwaltungsgerichte, dass diese Vertraulichkeit gewahrt bleibe, und untersage das Fertigen von Kopien. Auch könne es durchaus nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren Sicherheit haben, wenn geschwärzte Aussagen bezüglich Rückführungen, Abschiebungen, Wegen und Metho-

den irregulärer Migration bekannt würden. Für die einzelnen Schwärzungen verweist sie im Übrigen auf ein spezifiziertes Inhaltsverzeichnis.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und den Verwaltungsvorgang verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet. Der Bescheid des Auswärtigen Amts vom 3. Januar 2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheids derselben Behörde vom 27. April 2023 ist, soweit die Beklagte den Informationszugang abgelehnt hat, rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten; sie hat Anspruch auf Zugang zu Lagebericht ohne Schwärzungen, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

Rechtsgrundlage für das Begehren der Klägerin ist § 1 Abs. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG). Danach hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Die Klägerin ist als natürliche Person anspruchsberechtigt, das Auswärtige Amt als Behörde des Bundes anspruchsverpflichtet. Bei dem Lagebericht handelt es sich um eine amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung und damit um eine amtliche Information (§ 2 Nr. 1 Satz 1 IFG). Ausschlussgründe liegen nicht vor.

1. Ohne Erfolg beruft sich die Beklagte auf § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG. Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben kann. Dies macht die Beklagte geltend für alle Schwärzungen mit Ausnahme solcher auf S. 16, 2. Absatz, S. 21, letzter Absatz, S. 22, 1. und 2. Absatz, 3. Absatz Satz 4, 4. Absatz Sätze 2 bis 4 und 5. Absatz, sowie S. 26, 2. bis 4. Absatz.

a) Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG schützt die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland und das diplomatische Vertrauensverhältnis zu ausländischen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen, etwa der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 – 7 C 22/08 – juris Rn. 14 mit Verweis auf BT-Drs. 15/4493, S. 9). Dies umfasst die von der Beklagten angeführten Beziehungen zu Nigeria.

b) Für die Regelung dieser auswärtigen Beziehungen räumt das Grundgesetz der Bundesregierung einen prinzipiell weit bemessenen Spielraum eigener Gestaltung ein. Innerhalb dieses Spielraums bestimmt die Bundesregierung die außenpolitischen Ziele und die zu ihrer Erreichung verfolgte Strategie. Welche Ziele die Bundesregierung mit Hilfe welcher Strategie verfolgen will, entzieht sich mangels hierfür bestehender rechtlicher Kriterien weithin einer gerichtlichen Kontrolle. Ob ein Nachteil für die Beziehungen der Bundesrepublik zu einem auswärtigen Staat eintreten kann, hängt wiederum davon ab, welche außenpolitischen Ziele die Bundesrepublik im Verhältnis zu diesem Staat verfolgt. Nur mit Blick auf diese Ziele und die insoweit verfolgte außenpolitische Strategie kann die Frage beantwortet werden, ob sich die Bekanntgabe von Informationen auf die auswärtigen Belange nachteilig auswirken kann. Nachteil ist, was den außenpolitischen Zielen und der zu ihrer Erreichung verfolgten außenpolitischen Strategie abträglich ist. Wann eine Auswirkung auf die Beziehungen zu einem ausländischen Staat ein solches Gewicht hat, dass sie in diesem Sinne als Nachteil anzusehen ist, hängt ebenfalls von der Einschätzung der Bundesregierung ab. Nur die Bundesregierung kann bestimmen, ob eine von ihr erwartete oder befürchtete Einwirkung auf die auswärtigen Beziehungen mit Blick auf die insoweit verfolgten Ziele hingenommen werden kann oder vermieden werden soll (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 – 7 C 22/08 – juris Rn. 15).

In diesem Spielraum außenpolitischer Gestaltung hält sich die von der Beklagten im Bescheid vom 3. Januar 2023 angeführte Zielsetzung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den staatlichen Institutionen in der Bundesrepublik Nigeria sowohl im politischen als auch im konsularischen Bereich, die sie für das wirkungsvolle Eintreten für Werte, Ziele und Anliegen Deutschlands als von erheblicher Bedeutung einschätzt und deren Beeinträchtigung sie vermeiden möchte. Unter den Umständen des vorliegenden Falls steht nicht entgegen, dass die Beklagte ihre außenpolitische Zielsetzung nur allgemein beschreibt. Dies ist dem weiten Gegenstand des Lageberichts geschuldet, der eine Vielzahl von Politikbereichen betrifft.

c) Was den Grad der Gewissheit nachteiliger Auswirkungen anbelangt, lässt die Vorschrift des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG deren Möglichkeit ausreichen. Eher fernliegende Befürchtungen scheiden hingegen aus. Der mögliche Eintritt von Nachteilen für die internationalen Beziehungen kann nur Gegenstand einer plausiblen und nachvollziehbaren Prognose sein, die ihrerseits nur in engen Grenzen verwaltungsgerichtlich überprüfbar ist. Ob und wie sich das Bekanntwerden von Informationen auf die außenpolitischen Ziele auswirkt, hängt von auf die Zukunft bezogenen Beurteilungen ab, die notwendig mit einem gewissen Maß an Unsicherheit verbunden sind. Das

Gericht kann insoweit nur nachprüfen, ob die Behörde von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ihre Prognose einleuchtend begründet hat und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen hat (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 – 7 C 22/08 – juris Rn. 19 f.).

aa) Gemessen hieran hält die Prognosebegründung dem Einwand der Klägerin, einige Schwärzungen enthielten nur Sachinformationen, stand. Die Beklagte hat vorgetragen, im vorliegenden Kontext könne auch eine rein faktisch gehaltene Formulierung eine Wertung enthalten bzw. von Nigeria negativ aufgefasst werden. Diese Begründung ist schlüssig. Es ist nachvollziehbar, dass auch die Nennung von Tatsachen im Lagebericht in Konflikt mit der Selbstdarstellung Nigerias geraten und dies für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit im politischen und konsularischen Bereich abträglich sein kann. Dies ergibt sich im vorliegenden Kontext daraus, dass im Lagebericht Informationen mit der Zielsetzung ausgewählt sind, die asyl- und abschiebungsrelevante Lage abzubilden. Damit geht es auch um eine potentiell menschenrechtswidrige Behandlung der eigenen Staatsangehörigen, ohne dass es auf eine Abgrenzung von Tatsachen und Wertungen ankommt.

bb) Der Vortrag der Beklagten ist gerichtlich auch nicht deshalb zu beanstanden, weil sich das Auswärtige Amt und weitere Bundesministerien in anderen Stellungnahmen bzw. Reisewarnungen kritisch gegenüber der Situation in Nigeria geäußert haben mögen. Die Beklagte hat hierzu schlüssig ausgeführt, jeder öffentlichen Äußerung gehe ein sorgfältiger Abwägungsprozess voran und die jeweilige Formulierung werde mit Blick auf die Zielgruppe, den Kontext und den Zeitpunkt gewählt. Es ist insbesondere plausibel, dass die Wirkung kritischer Äußerungen auf internationale Beziehungen von den jeweiligen Umständen abhängt. Hinzu kommt, dass sich der Lagebericht von anderen Äußerungen durch seine Zielgruppe (das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Innenbehörden der Länder sowie die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Gegensatz zu etwa deutschen Staatsangehörigen im Falle der Reisewarnungen oder der nigerianischen Regierung im Falle öffentlicher Kritik) und seine Funktion, den Adressaten als Entscheidungshilfe zu dienen, wesentlich unterscheidet. Entsprechendes gilt erst recht für die von der Klägerin angeführten Äußerungen von anderen Einrichtungen wie UNHCR oder Presseorganen, welche schon einen anderen Urheber haben.

cc) Die Prognosebegründung trägt jedoch nicht, weil die Beklagte den streitbefangenen Lagebericht – ebenso wie in ständiger Praxis andere Lageberichte – größtenteils

ungeschwärzt herausgegeben hat. Dies steht im unaufgelösten Widerspruch zu ihrer Einschätzung, das Bekanntwerden der geschwärzten Passagen könne nachteilige Auswirkungen auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Nigeria im politischen und konsularischen Bereich haben. Nachvollziehbare Maßstäbe für die unterschiedliche Behandlung der offengelegten Passagen einerseits und der Teilschwärzungen desselben Lageberichts andererseits sind weder dargelegt noch ersichtlich.

Solche gehen aus den angefochtenen Bescheiden nicht hervor. Zwar hat die Beklagte im Anschluss an schlagwortartige Inhaltsbeschreibungen (z.B. „Wertende Aussagen zur Menschenrechtslage“) im Ausgangsbescheid vom 3. Januar 2023 angeführt, die geschwärzten Passagen enthielten wertende Aussagen zu verschiedenen Themen, und hat sie die einzelnen Themen im Widerspruchsbescheid vom 27. April 2023 sowie in dem im Klageverfahren vorgelegten spezifizierten Inhaltsverzeichnis präzisiert. Soweit sie jedoch vorträgt, die geschwärzten Passagen seien „wegen ihres wertenden Charakters, wegen ihrer besonders detaillierten Benennung von Missständen oder wegen ihrer besonderen politischen Brisanz“ zur Beschädigung der internationalen Beziehung geeignet, behauptet sie nur Maßstäbe, legt jedoch nicht deren Anwendung in Bezug auf die geschwärzten Textpassagen nachvollziehbar dar.

Denn die behaupteten Maßstäbe passen ebenso gut für weite Teile der offengelegten Passagen, für die jedoch keine nachteiligen Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen geltend gemacht werden. Dort finden sich ebenfalls stark wertende Aussagen (z.B.: „Nicht-staatliche wie auch teils staatliche Akteure sind für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich“, „Frauen erleiden vielfältige Formen von Diskriminierung.“, „LGBTI-Personen sind Opfer von Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen. Im Januar 2014 unterschrieb der damalige Präsident Jonathan das zuvor im Parlament einmütig beschlossene Same Sex Marriage Bill (Gesetz zur Ehe von gleichgeschlechtlichen Partnern), das die Bestrafung von homosexuellen Aktivitäten einschließlich ihrer Propagierung noch einmal verschärft hat.“ [jeweils S. 5]; „Korruption ist bei der Polizei weit verbreitet“ [S. 8]; „Mehrere Journalisten sitzen aufgrund ihrer Berichterstattung in Haft und Selbstzensur ist verbreitet.“; „Gleichzeitig gibt es verschiedene Versuche der Regierung, zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraum durch repressive Gesetzgebung und Verwaltungspraxis einzuschränken.“ [jeweils S. 9]; „In einigen Bundesstaaten ist die Lage von Minderheiten problematisch, zumal selbst den Nachfahren der Zuwanderer oft die Teilnahme an Wahlen (aktiv wie passiv) verwehrt wird und sie nur eingeschränkten Zugang zu Ressourcen wie etwa Subventionen und öffentlichen Aufträgen, Arbeits-,

Ausbildungs- und Studienplätzen haben.“; „Offiziell unterstützt Nigeria die Bestrebungen der VN zur Gleichbehandlung und Förderung von Menschen mit Behinderungen. In der Realität werden diese ausgegrenzt. (…) Obwohl Menschen mit Behinderungen laut Gesetz nicht diskriminiert werden dürfen und auch ihre Rechte festgeschrieben sind, wird dies in der Praxis nicht umgesetzt.“ [jeweils S. 10]; „In Nigeria sind ungefähr zwei Millionen Kinder von schwerer, akuter Unterernährung betroffen. (…) Der in Teilen der Bevölkerung verbreitete Glaube an Kinderhexen und mit traditionellen Glaubensvorstellungen verbundene Rituale führen zu teils schwersten Menschenrechtsverletzungen (Ausgrenzung, Aussetzung, grausame Exerzitien, Mord) an Kindern, insbesondere an Kindern mit Behinderungen. (…) Im staatlichen Kampf gegen die sicherheitspolitischen Bedrohungen von Boko Haram oder militanten Gruppen im Nigerdelta berichtete beispielsweise Human Rights Watch wiederholt über die Inhaftierung zahlreicher Kinder und Jugendlicher, häufig ohne Anklageschrift oder Verurteilung.“; „Frauen werden … in vielen Rechts- und Lebensbereichen benachteiligt. (…) Vor allem im Osten des Landes werden entwürdigende Witwenzeremonien praktiziert. (…) Kinderehen, in denen Mädchen in jungen Jahren mit zumeist älteren Männern verheiratet werden, sind vor allem im Norden des Landes weit verbreitet. (…) So werden Frauen z. B. im Rahmen des bestehenden Wahlrechts benachteiligt, weil Kandidaturen nur innerhalb des Herkunftswahlbezirkes erlaubt sind, Frauen allerdings oft nach der Heirat an den Wohnsitz ihres Ehemannes ziehen. Häusliche Gewalt ist in Nigeria nicht unter Strafe gestellt. Eine Vielzahl von Frauen wird im eigenen Haus Opfer von Gewalt und sexuellem Missbrauch. Verschiedene Gesetzesentwürfe zur Bestrafung häuslicher Gewalt wurden bisher nicht verabschiedet.“; „LGBTI-Personen können ihre sexuelle Orientierung nicht öffentlich ausleben und sind massiven Diskriminierungen und Anfeindungen ausgesetzt. Das gesellschaftliche Klima ihnen gegenüber ist feindselig. Die Regierung beschreibt Homosexualität als ‚unnatürlich‘ und ‚unafrikanisch‘. (…) Seit der Verabschiedung des neuen Gesetzes sind LGBTI Personen noch häufiger Opfer von Mob-Angriffen und Polizeigewalt.“ [S. 12 ff.]; „Einige Bundesstaaten haben Vorbehalte gegen einige internationale Vereinbarungen [zu Menschenrechten] geltend gemacht und verhindern regional eine Umsetzung. Selbst in Staaten, die grundsätzlich eine Umsetzung befürworten, ist die Durchsetzung der garantierten Rechte nicht gewährleistet.“ [S. 17]; „Neuerdings mehren sich – unter Eindruck der steigenden Gewaltkriminalität im Land – erneut Rufe nach einem Ende des Moratoriums [bzgl. Todesstrafe] seitens der Bevölkerung und Hardlinern in der Regierung, v. a. auf bundesstaatlicher Ebene.“ [S. 19]; „Häufig kommt es zu Folter, erzwungenen Geständnissen oder Tötungen unter dem Vorwand, Häftlinge hätten fliehen wollen. Dabei kommt es nur in den

seltensten Fällen zu unabhängigen Untersuchungen oder zu disziplinar- oder gar strafrechtlichen Konsequenzen. Wenn Polizisten beschuldigt sind, an extralegalen Tötungen beteiligt zu sein, werden sie durch ihre Vorgesetzten gedeckt und oft bewusst in andere Regionen versetzt, um eine Klärung der Vorwürfe zu verhindern." [S. 18]; „Die Haftbedingungen in den 240 mangelhaft ausgestatteten, oft überbelegten und zum großen Teil noch aus der Kolonialzeit stammenden Gefängnissen sind schlecht. (…) Das schlecht bezahlte Gefängnis- und Wachpersonal nutzt seine Stellung vielfach aus, um von den Gefangenen Geld zu erpressen. (…) Dauerinhaftierungen ohne Anklage oder Urteil, die sich zum Teil über mehrere Jahre hinziehen, sind weit verbreitet." [S. 19]). Warum solche offengelegten Passagen sich nicht oder nur in geringerem Maße als die geschwärzten Passagen auf die internationalen Beziehungen auswirken können sollen, erschließt sich anhand der behaupteten Maßstäbe nicht. Eine weitere Plausibilisierung ist auch nicht in der mündlichen Verhandlung erfolgt.

dd) Ungeachtet dessen ist die Einschätzung widersprüchlich, weil die Beklagte – einerseits – bei einer Bekanntgabe der geschwärzten Passagen an die Klägerin nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen befürchtet, während sie – andererseits – den Lagebericht den Verwaltungsgerichten ungeschwärzt zur Verfügung stellt. Aufgrund dessen muss die Beklagte davon ausgehen, dass alle geschwärzten Passagen öffentlich zugänglich werden.

(1) Die Beklagte selbst hat den Lagebericht dazu bestimmt, in Verwaltungsgerichtsverfahren verwendet zu werden. Sie erstellt Lageberichte ausweislich der vorangestellten „Grundsätzlichen Anmerkungen" „in Erfüllung ihrer Pflicht zur Rechts- und Amtshilfe gegenüber den Behörden und Gerichten des Bundes und der Länder". Ausdrücklich sollen Lageberichte u.a. den Verwaltungsgerichten als eine Entscheidungshilfe in Asyl- und Rückführungsangelegenheiten dienen. Dem entspricht eine Pflicht der Verwaltungsgerichte, entscheidungserhebliche Lageberichte einzubeziehen. Sie sind als über allgemeine asyl- und abschiebungsrelevante Situationen befindende Tatsachengerichte verpflichtet, auf der Grundlage tagesaktueller Erkenntnisse zu entscheiden und dabei alle aktuellen Erkenntnismittel von Relevanz zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. November 2024 – 1 C 24/23 – juris Rn. 17 m.w.N.). Diese Pflicht bezieht sich gerade auch auf die Lageberichte. Für die richterliche Aufklärung der maßgeblichen politischen Verhältnisse in den Herkunftsstaaten sind sie von zentraler Bedeutung. Die mit Asylsachen befassten Verwaltungsgerichte sind grundsätzlich gehalten, sich von Amts wegen zu vergewissern, ob ein neuer Lagebericht zur Verfügung steht und asylrechtlich erhebliche Änderungen

der politischen Verhältnisse in dem betreffenden Land beschreibt. Die Verletzung dieser aus § 86 Abs. 1 VwGO folgenden Aufklärungspflicht begründet einen Verfahrensmangel nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2007 – 10 B 92/07 – juris Rn. 1). Sofern das Verwaltungsgericht amtliche Auskünfte des Auswärtigen Amts – einschließlich eines Lageberichts – in das Verfahren einführt, sind diese den Beteiligten mitzuteilen, ohne dass es hierfür der Zustimmung des Auswärtigen Amts bedarf (vgl. VGH Kassel, Urteil vom 7. Juli 1997 – 12 UE 2019/96.A – juris Rn. 122).

(2) Aufgrund dieser bestimmungsgemäßen Verwendung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist damit zu rechnen, dass der gesamte Lagebericht der Öffentlichkeit zugänglich wird. Bereits wegen des Akteneinsichtsrechts der Beteiligten begibt sich die Beklagte, indem sie den Lagebericht ohne Bezug zu konkreten Verfahren dem Verwaltungsgericht als Entscheidungshilfe zur Verfügung stellt, jeglichen Einflusses, wer letztlich Einsicht in den Lagebericht bzw. in dessen Kopie nehmen kann. Dokumente der Asyldokumentation, insbesondere Lageberichte, fallen jedenfalls dann unter das Akteneinsichtsrecht der Beteiligten gemäß § 100 Abs. 1 VwGO, wenn sie in das konkrete Verfahren einbezogen sind, was regelmäßig der Fall ist. Dies schließt das Recht der Beteiligten auf Anfertigung von Kopien der Lageberichte gemäß § 100 Abs. 1 Satz 2 VwGO ein, auch wenn diese vom Auswärtigen Amt als Verschlusssache eingestuft sind (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 25. März 2020 – 2 BvR 113/20 – juris Rn. 43; SächsVerfGH, Beschluss vom 10. September 2020 – Vf. 88-IV-20 – juris Rn. 27; Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 100 Rn. 8).

Überdies ist die mündliche Verhandlung grundsätzlich öffentlich (§ 169 Abs. 1 GVG) und kann das Verwaltungsgericht Passagen des Lageberichts mit den Beteiligten erörtern (§ 104 Abs. 1 VwGO). Dies wird in erster Linie Passagen mit wertenden Aussagen, detaillierter Benennung von Missständen und mit politischer Brisanz betreffen. Gerade solche Passagen sind regelmäßig entscheidungserheblich. Schließlich ist es gängige Praxis der Verwaltungsgerichte, die Inhalte von Lageberichten – teils sogar wörtlich – wiederzugeben (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 22. August 2017 – 1 A 2/17 – juris Rn. 48; VGH München, Urteil vom 3. April 2025 – 7 B 22.30061 – juris Rn. 22, 34; OVG Schleswig, Urteil vom 14. Dezember 2023 – 2 LB 2/23 – juris Rn. 58, 81-83; vgl. für den im Parallelverfahren VG 2 K 302/23 streitbefangenen Lagebericht zu Iran die umfangreiche Wiedergabe in VG Würzburg, Urteil vom 30. Oktober 2023 – W 8 K 23.30338 – juris Rn. 26). Soweit die Gerichtsentscheidungen, wie regelmäßig, in grundsätzlich allgemein zugänglichen Datenbanken

veröffentlicht werden, sind die zitierten Passagen des Lageberichts auch hierüber einsehbar.

Es ist fernliegend, dass ein Bekanntwerden der geschwärzten Passagen des Lageberichts aufgrund verwaltungsgerichtlicher Verfahren sich weniger nachteilig auf die internationalen Beziehungen auswirken sollte als die Zugangsgewährung auf einen IFG-Antrag hin. In beiden Fällen wird die Textpassage als offizielle Aussage des Auswärtigen Amts bekannt und kann eine von der Beklagten nicht eingrenzbare Öffentlichkeit erreichen. Hierfür ist auch unerheblich, welcher der beiden Wege unmittelbarer zur Bekanntgabe führt, was ohnehin vom jeweiligen Einzelfall und der Verfahrensbeteiligung abhängt.

(3) Die Prognose der Beklagten lässt sich auch nicht mit dem von ihr angeführten Vertrauen in die Verwaltungsgerichte rechtfertigen, dass eine Verwendung des Lageberichts vor Gericht nicht über den Grundsatz der Gerichtsöffentlichkeit zu einer Veröffentlichung führe. Zur Begründung führt die Beklagte an, sie weise in jedem ihrer Lageberichte auf die Einstufung als „VS-NfD“ hin, die damit verbundene Einschränkung „Kenntnis nur wenn nötig“ werde auch von den Gerichten bei der Verhandlungsführung und Urteilsbegründung berücksichtigt und sie untersage das Fertigen von Kopien ausdrücklich. Mit diesem Vorbringen geht sie bei ihrer Prognose von einem unzutreffenden Sachverhalt aus und verkennt die verwaltungsprozessualen Vorgaben.

Von vorneherein ist es einem Verwaltungsgericht tatsächlich nicht möglich, den Beteiligten bzw. der Öffentlichkeit solche Passagen nicht zugänglich zu machen, die von der Beklagten als geheimhaltungsbedürftig erachtet werden. Denn zum einen sind diese für die erkennenden Richterinnen und Richter nicht ersichtlich. Die Beklagte überlässt die Lageberichte den Verwaltungsgerichten ungeschwärzt, ohne einzelne Passagen etwa durch Klammern zu kennzeichnen. Zum anderen könnte das Verwaltungsgericht, selbst wenn es Passagen des Lageberichts als möglicherweise nachteilig für die internationalen Beziehungen erachtete, solche nicht unberücksichtigt lassen. In praktischer Hinsicht verlöre der Lagebericht seine bestimmungsgemäße Funktion als Entscheidungshilfe, wenn das Verwaltungsgericht ihn nur auszugsweise verwendete. In diesem Fall könnten die Beteiligten stets geltend machen, dass die Lage im Herkunftsland zu ihren Lasten nur unvollständig abgebildet sei. In rechtlicher Hinsicht ist die Zugänglichmachung des gesamten Lageberichts einschließlich des Anfertigens von Kopien an anwaltlich nicht vertretene

Asylkläger kein Vertrauensbruch, sondern den Verfahrensrechten der Beteiligten und dem Grundsatz der Gerichtsöffentlichkeit geschuldet (vgl. oben, (1) und (2)).

Hieran ändert auch die Einstufung des Lageberichts als „VS-NfD“ nichts. Einer Behörde steht es nicht zu, durch Erklärung, dass ein an das Gericht gerichteter Schriftsatz als Verschlusssache einzustufen sei, die dem Gericht in Ausübung seiner Rechtsprechungsgewalt zustehende Verfügungsbefugnis über den Schriftsatz zu verkürzen. Denn das Recht und die Pflicht des Gerichts, den Beteiligten nach dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs alle prozessrelevanten Äußerungen im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens zur Kenntnis zu geben, steht nicht zur Disposition der Behörde (vgl. BVerwG, Beschluss vom 5. November 2008 – 20 F 6/08 – juris Rn. 15). Dementsprechend werden Behördenschriftsätze mit der Bitte, in diese aus Gründen von Vertraulichkeit oder Geheimnisschutz keine Einsicht zu gewähren, nicht Bestandteil der Akte, sondern sind – da rechtlich unzulässig und damit irrelevant – an die Behörde zurückzuleiten (vgl. BVerwG ebd.; Rudisile, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 46. EL August 2024, § 100 VwGO Rn. 7). Dies ist von der Beklagten jedoch ersichtlich nicht gewollt, da sie den Lagebericht ausdrücklich als Entscheidungshilfe für das Verwaltungsgericht zur Verfügung stellt. Dadurch stellt die Beklagte die für ihre Prognose angeführte Einstufung als VS-NfD mit ihrer Handhabung des Lageberichts selbst infrage. Die Übermittlung ohne konkreten Verfahrensbezug an einen unbestimmten Empfängerkreis außerhalb des Auswärtigen Amts widerspricht zudem dem Grundsatz „Kenntnis nur, wenn nötig“. Danach darf keine Person über eine Verschlusssache umfassender oder eher unterrichtet werden, als dies aus Gründen der Aufgabenerfüllung notwendig ist (§ 3 Abs. 1 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes – SÜG, Verschlusssachenanweisung – VSA, Anlage V, Ziffer 1.1). Zudem erhalten nach der bestimmungsgemäßen Verwendung des Lageberichts Personen Zugang, ohne dass die Beklagte sie auf Anlage V der Verschlusssachenanweisung verpflichtete (§ 4 Abs. 1 SÜG). Die von der Beklagten zugestandene Erörterung des Lageberichts in der mündlichen Verhandlung, auch seitens des Vertreters des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, ist unvereinbar mit der Vorgabe, dass die Erörterung von Verschlusssachen in der Öffentlichkeit zu unterlassen ist (§ 29 Abs. 1 Satz 2 SÜG).

2. Die Beklagte macht ohne Erfolg für Schwärzungen auf S. 16, 2. Absatz, S. 21, letzter Absatz, S. 22, 1. und 2. Absatz, 3. Absatz Satz 4, 4. Absatz Sätze 2 bis 4 und 5. Absatz, sowie S. 26, 2. bis 4. Absatz des Lageberichts nachteilige Auswirkungen auf die Belange der inneren und äußeren Sicherheit gemäß § 3 Nr. 1 Buchst. c IFG geltend. Dieser Ausschlussgrund dient dem Schutz der freiheitlichen demokratischen

Grundordnung sowie des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder. Dies schließt den Schutz der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen mit ein, soweit sich deren Beeinträchtigung – insbesondere durch gewaltsame Einwirkungen – zugleich als Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder darstellt. Nicht dazu zählt hingegen, wenn lediglich die Arbeit einer Behörde erschwert, beeinträchtigt oder aufwändiger wird (vgl. Urteil der Kammer vom 16. Juli 2013 – VG 2 K 282.12 – juris Rn. 26 f. m.w.N.; Schoch, IFG, 3. Aufl. 2024, § 3 Rn. 55 ff.). Die von der Beklagten befürchtete Nutzung der Informationen, um Asylentscheidungen gezielt zu manipulieren und irreguläre Migration zu fördern, lässt sich dem Schutzgut des § 3 Nr. 1 Buchst. c IFG nicht zuordnen. Die Beklagte macht schon nicht nachvollziehbar geltend, dass eine solche Nutzung die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder beeinträchtigte. Vielmehr bezieht sie sich auf die befürchtete Manipulation von Asylentscheidungen und damit auf eine Erschwernis der Arbeit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge bzw. der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die dem Schutz durch § 3 Nr. 1 Buchst. c IFG nicht unterfällt.

3. Einschlägig für den Vortrag der Beklagten zu den Schwärzungen auf S. 16, 2. Absatz, S. 21, letzter Absatz, S. 22, 1. und 2. Absatz, 3. Absatz Satz 4, 4. Absatz Sätze 2 bis 4 und 5. Absatz, sowie S. 26, 2. bis 4. Absatz ist der Ausschlussgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gemäß § 3 Nr. 2 IFG, auf den sich die Beklagte im Ausgangsbescheid vom 3. Januar 2023 beruft, dessen Voraussetzungen indes ebenfalls nicht vorliegen. Die öffentliche Sicherheit erfasst die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates, der Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstiger Rechtsgüter der Bürger sowie die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 – 7 C 20/15 – juris Rn. 12 ff.). Eine Gefährdung liegt vor, wenn aufgrund einer auf konkreten Tatsachen beruhenden prognostischen Bewertung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass das Bekanntwerden der Information das Schutzgut beeinträchtigt. Die Feststellung der konkreten Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen setzt voraus, dass die informationspflichtige Stelle Tatsachen darlegt, aus denen sich im jeweiligen Fall eine Beeinträchtigung des Schutzguts ergeben kann (BVerwG ebd. Rn. 18). Diesen Anforderungen genügt der Vortrag der Beklagten nicht.

Die Beklagte macht geltend, in den geschwärzten Passagen seien Aussagen zu Rückführungen, Abschiebungen, Wegen und Methoden irregulärer Migration enthal-

ten. Es kann offen bleiben, ob durch die stichwortartige Nennung der geschwärzten Themen – etwa „Schilderung in Bezug auf mögliche Herkunft von nigerianischen Asylantragstellenden“ (bzgl. S. 16, 2. Absatz), „Einschätzung zum staatlichen Umgang mit Rückkehrenden, deren Asylantrag im Ausland abgelehnt wurde“ (bzgl. Seite 21, letzter Absatz, S. 22, 1. Absatz), „Einschätzung über die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen deutschen und nigerianischen Strafverfolgungsbehörden“ (bzgl. S. 22, 3. Absatz, Satz 4), „Schilderung der genutzten Wege für Abschiebungen“ (bzgl. S. 22, 5. Absatz) – für jede Passage nachvollziehbar dargelegt ist, inwiefern eine Bekanntgabe irreguläre Migration fördern, eine Manipulation von Asylverfahren durch falsche Angaben auch mit Blick auf nachträgliche Asylgründe erleichtern und damit die Arbeit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge erschweren könnte. Jedenfalls ist die Befürchtung der Beklagten fernliegend, weil ein Ausländer spätestens im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Zugang zu den geschwärzten Passagen erlangen kann und sich die befürchtete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ohnehin nicht vermeiden ließe. Darüber hinaus ist auch in Bezug auf die Schwärzungen auf S. 16, 2. Absatz, S. 21, letzter Absatz, S. 22, 1. und 2. Absatz, 3. Absatz Satz 4, 4. Absatz Sätze 2 bis 4 und 5. Absatz, sowie S. 26, 2. bis 4. Absatz festzustellen, dass deren Inhalte aufgrund der Gerichtsöffentlichkeit ohnehin einer unbestimmten breiteren Öffentlichkeit bekannt werden können, weswegen es an einer Gefährdung gerade durch die Offenbarung im Verfahren nach dem IFG fehlt. Auf die Ausführungen unter 1.c) dd) wird verwiesen.

4. Die Beklagte kann dem Informationszugang auch nicht gemäß § 3 Nr. 4 Var. 2 IFG die Einstufung des Lageberichts als „VS-NfD“ entgegenhalten. Die materiellen Gründe für die Einstufung des streitbefangenen Lageberichts als Verschlusssache mit dem Geheimhaltungsgrad „VS-NfD“ liegen nicht vor (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019 – juris Rn. 33). Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 VSA und § 4 Abs. 2 Nr. 4 SÜG sind Verschlusssachen als „VS-NfD“ einzustufen, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein kann. Dies ist mit dem Vorbringen der Beklagten zu den übrigen Ausschlussgründen, auf das sie sich allein bezieht, aus den genannten Gründen nicht dargelegt.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 709 S. 1 und 2, § 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.