Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO

Rechtsquelle/n:

VwGO § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 und 3

Stichworte:

Nachrichtendienstliche Verbindung; Informant; Informantenschutz; verstorben; mutmaßlich verstorben; personenbezogene Daten; postmortaler Ehrenschutz; Schutz von Angehörigen; Grundrechte Angehöriger; Sippenhaft; Racheakte; Aufgaben einer Sicherheitsbehörde; Funktionsfähigkeit der Sicherheitsbehörden; Nachrichtendienst; Vertraulichkeitszusage; unbefristet; Zeitablauf; Sperrerklärung; Darlegung; Nachteil; Wohl des Bundes; Datenbank; Methoden der Informationsgewinnung; Ermittlungsmethoden; Methoden der Zusammenarbeit; ausländische Nachrichtendienste.

Leitsätze:

1. Das Wohl des Bundes im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO kann auch nach dem (mutmaßlichen) Tod eines Informanten die Geheimhaltung seiner persönlichen Daten erforderlich machen. Denn das für die Gewinnung von Informanten notwendige Vertrauen in die Verlässlichkeit von Vertraulichkeitszusagen ist zu gewährleisten.

2. Liegt der (mutmaßliche) Tod eines Informanten länger als etwa 30 Jahre zurück, bedarf die Notwendigkeit einer weiteren Geheimhaltung bei weit zurückliegenden, abgeschlossenen Vorgängen zusätzlicher Erläuterungen.

Beschluss des Fachsenats vom 24. Oktober 2018 - BVerwG 20 F 15.16

ECLI:DE:BVerwG:2018:241018B20F15.16.0

Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 20 F 15.16

In der Verwaltungsstreitsache

hat der Fachsenat des Bundesverwaltungsgerichts für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO
am 24. Oktober 2018
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Häußler,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Burmeister und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Eppelt

beschlossen:

> Die Sperrerklärung des Beigeladenen vom 31. Januar 2017 ist rechtswidrig, soweit sie sich auf
>
> Schwärzungen auf den Seiten 45, 46, 51 Nr. 1 und 4, 53 Nr. 1 und 4, 95, 97, 119, 135, 174 und 186 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv 24856_OT"
>
> sowie die Schwärzungen in dem Datenbankauszug zu der Verwaltungsnummer 16 214 in den Zeilen 2 bis 9 unter der Überschrift "Grunddaten Person"
>
> bezieht.
>
> Im Übrigen wird der Antrag der Klägerin abgelehnt.

G r ü n d e :

I

1 Die Klägerin begehrt in dem diesem Zwischenverfahren zugrundeliegenden Rechtsstreit auf der Grundlage des Bundesarchivgesetzes sowie des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruches der Presse Einsicht in einen ungeschwärzten Vorgang des Bundesnachrichtendienstes sowie hilfsweise Auskunft über den Inhalt der Schwärzungen sowie die Nennung der Namen von im Vorgang durch Nummern bezeichneten Personen.

2 Mit Beschluss vom 21. September 2016 hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts die Beklagte aufgefordert, (Ziffer 1) dem Senat bis zum 7. November 2016 die Akte "BND-Archiv 24856_OT" vollständig und ungeschwärzt vorzulegen und (Ziffer 2) vollständig und ungeschwärzt Unterlagen vorzulegen, aus denen sich ergibt, welche Personen in dieser Akte durch die Nummern 16 137, 12 052 und 16 214 anonymisiert werden.

3 Mit einer ersten Sperrerklärung vom 2. Dezember 2016 hat das beigeladene Bundeskanzleramt die Vorlage ungeschwärzter Akten und die Erteilung der verlangten Auskünfte verweigert. Auf Antrag der Klägerin hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts die Sache dem Fachsenat vorgelegt.

4 Unter dem 31. Januar 2017 hat der Beigeladene eine überarbeitete zweite Sperrerklärung vorgelegt, die an die Stelle der ersten Sperrerklärung treten sollte. Diese Sperrerklärung hat einzelne der zuvor noch geschwärzten Aktenbestandteile freigegeben und den Namen der hinter der Nummer 12 052 stehenden Person offengelegt, im Übrigen aber ergänzend zu den Gründen der Verweigerung einer ungeschwärzten Offenlegung der Akten ausgeführt.

II

5 Der - sinngemäß gestellte - Antrag der Klägerin, die Rechtswidrigkeit der die erste Sperrerklärung ersetzenden Sperrerklärung des Beigeladenen vom 31. Januar 2017 festzustellen, ist zulässig, jedoch auch unter Berücksichtigung des Schriftsatzes vom 3. Oktober 2018 nur zum Teil begründet.

6 1. Der Gegenstand des Zwischenverfahrens ist durch den für die Hauptsache zuständigen 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts ordnungsgemäß und damit bindend für den Fachsenat festgestellt worden. Die Bindung des Fachsenates an den Beweisbeschluss vom 21. September 2016 ist entgegen der Rechtsauffassung des Beigeladenen nicht durch das Inkrafttreten von Änderungen des Bundesarchivgesetzes am 16. März 2017 entfallen.

7 a) Über die Frage, ob bestimmte Unterlagen der Vorlagepflicht des § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO unterliegen, hat nach der Aufgabenverteilung zwischen dem Fachsenat und dem Gericht der Hauptsache letzteres zu befinden (BVerwG, Beschlüsse vom 24. November 2003 - 20 F 13.03 - BVerwGE 119, 229 <230> und vom 9. Februar 2016 - 20 F 11.15 - ZD 2016, 239 Rn. 6). Hat das Gericht der Hauptsache die Entscheidungserheblichkeit ordnungsgemäß - in der Regel im Wege eines Beweisbeschlusses - bejaht, ist der Fachsenat hieran grundsätzlich gebunden. Nur in Ausnahmefällen entfällt diese Bindungswirkung und damit

zugleich - mangels Festlegung des Gegenstandes des Zwischenverfahrens - auch eine Zulässigkeitsvoraussetzung für den Antrag nach § 99 Abs. 2 VwGO (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2016 - 20 F 2.15 - NVwZ 2016, 467 Rn. 4 ff., m.w.N.). Auch wenn das Gericht der Hauptsache zunächst in einem Beweisbeschluss in ausreichender Weise die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Akten verlautbart hat, kann es gleichwohl verpflichtet sein, alle oder einzelne Unterlagen nach Abgabe der Sperrerklärung nochmals auf ihre Entscheidungserheblichkeit zu untersuchen. Gegebenenfalls ist auch zu prüfen, ob und in welchem Umfang es der genauen Kenntnis des Inhalts der Schwärzungen bedarf (BVerwG, Beschlüsse vom 21. Januar 2016 - 20 F 2.15 - NVwZ 2016, 467 Rn. 6, 8 und vom 28. Juni 2017 - 20 F 12.16 - juris Rn. 5).

8 b) Der Beweisbeschluss vom 21. September 2016 prüft die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Dokumente sowohl nach dem Bundesarchivgesetz als auch nach dem verfassungsunmittelbaren presserechtlichen Anspruch und führt in Rn. 15 aus, dass auch für letzteren keine andere Würdigung der Erforderlichkeit einer Einsicht in die Unterlagen folgt. Daher ist trotz des Inkrafttretens des neu gefassten Bundesarchivgesetzes am 16. März 2017 jedenfalls im Hinblick auf den letzteren Anspruch die Entscheidungserheblichkeit der angeforderten Dokumente nicht offensichtlich fehlerhaft und damit auch nach dem 15. März 2017 noch bindend festgestellt gewesen. Es kommt daher auch nicht darauf an, ob die Änderung einfachen Rechts auch in diesem Verfahren aus den in einem Parallelverfahren im Beschluss des 6. Revisionssenates vom 12. September 2017 - 6 A 1.15 - Rn. 2 und 8 (Buchholz 421.9 BArchG Nr. 1) dargelegten Erwägungen auch für den archivrechtlichen Anspruch ohne Auswirkungen auf den Fortbestand der Entscheidungserheblichkeit wäre.

9 2. Die Weigerung, die streitigen Aktenbestandteile vollständig und ungeschwärzt vorzulegen, ist rechtswidrig, soweit sie sich auf die im Entscheidungsausspruch aufgeführten Aktenbestandteile bezieht. Denn insoweit schließen die geltend gemachten Weigerungsgründe ihre ungeschwärzte Vorlage nicht aus. Im Übrigen ist die Weigerung, die angeforderten Aktenbestandteile vorzulegen, rechtmäßig.

10 Nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind Behörden zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente und zu Auskünften verpflichtet. Wenn das Bekanntwerden ihres Inhalts dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen, kann die zuständige oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage der Urkunden oder Akten oder die Erteilung der Auskünfte verweigern (§ 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO).

11 a) Dabei sind personenbezogene Daten im Sinne von § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO grundsätzlich ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig. Bei ihnen besteht ein privates Interesse an der Geheimhaltung, das grundrechtlich geschützt ist. Geschützt sind nicht nur personenbezogene Daten, die ohne Weiteres zur Identifikation der Person führen, sondern auch Äußerungen und Angaben zur Sache können geheimhaltungsbedürftig sein, wenn die Mitteilungen Rückschlüsse auf die Person erlauben und in Abwägung mit den Interessen des Klägers ein berechtigtes Interesse an einer Geheimhaltung besteht.

12 aa) Das grundrechtlich abgesicherte Interesse betroffener Dritter an einer Geheimhaltung erfasst allerdings zum einen regelmäßig nur die Daten als solche und nicht die gesamten Vorgänge, in denen sie erwähnt werden. Zum anderen greift der Schutz persönlicher Daten nur soweit, als diese Daten tatsächlich (noch) schutzwürdig sind. Daran fehlt es namentlich dann, wenn es sich um Personen der Zeitgeschichte handelt, die in den Unterlagen nur in ohnehin bereits bekannten Zusammenhängen angeführt werden, oder wenn es sich um persönliche Daten handelt, die in allgemein zugänglichen Quellen erwähnt worden sind, und diese Quellen, etwa Zeitungsberichte oder sonstige Publikationen, in den Unterlagen lediglich wiedergegeben sind, ohne dass dadurch weiterführende Rückschlüsse ermöglicht werden. Ansonsten ist dem Schutz dieser Daten durch ihre Schwärzung hinreichend Rechnung getragen (BVerwG, Beschlüsse vom 19. April 2010 - 20 F 13.09 - BVerwGE 136, 345 Rn. 22 und vom 10. Januar 2012 - 20 F 1.11 - AfP 2012, 298 Rn. 34).

13 Hiernach sind die jeweils als Nummern 2, 3 und 5 gekennzeichneten Schwärzungen auf den Seiten 51 und 53 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv

24856_OT" durch einen Weigerungsgrund gerechtfertigt, weil dort - wie die Sperrerklärung angibt - eine noch lebende Person geschützt wird.

14 bb) Der Schutz personenbezogener Daten begründet grundsätzlich auch im Fall von Personen, die einer Behörde Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben geben, einen Weigerungsgrund (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 2010 - 20 F 11.10 - BVerwGE 137, 318 Rn. 9 f.).

15 Um solche Personen handelt es sich bei den in der Sperrerklärung sogenannten "Nachrichtendienstlichen Verbindungen". Denn in Bezug auf diese Personen führt der Beigeladene aus, es handele sich um menschliche Quellen, mit denen sich im Laufe der Jahre für Behörden übliche Kontakte der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit eine weitergehende Zusammenarbeit ergeben habe, die auch nachrichtendienstliche Merkmale erfülle. Die Sperrerklärung legt weiter dar, dass die Zusammenarbeit mit diesem Personenkreis unter der im Regelfall ausdrücklichen, jedenfalls aber konkludenten Geschäftsgrundlage begründet werde, dass diese unbedingt und unbefristet geheim gehalten werde.

16 Ein Weigerungsgrund besteht unter dem Aspekt des Informantenschutzes zunächst solange, wie der geschützte Informant noch am Leben ist oder - wenn seine Lebensdaten nach der Beendigung der Zusammenarbeit und dem Verlust des Kontaktes zwar nicht mehr zu ermitteln, aber noch keine 90 Jahre nach seiner Geburt vergangen sind (BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2016 - 20 F 10.15 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 70 Rn.13) - er also mutmaßlich noch am Leben ist.

17 Hiernach ist die Schwärzung auf Seite 62 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv 24856_OT" nicht zu beanstanden, weil dort persönliche Daten eines noch lebenden Informanten geschwärzt wurden.

18 Gleichfalls nicht zu beanstanden ist die Schwärzung auf der Seite 37 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv 24856_OT", da dort die persönlichen Daten einer mutmaßlich noch lebenden Person geschützt werden. Da nicht mehr zu ermitteln ist, ob es sich um eine nachrichtendienstliche Verbindung oder einen hauptamtlichen Mitarbeiter handelt, ist plausibel, dass ein genaues Ge-

burtsdatum der fraglichen Person nicht bestimmbar und auch nicht nachprüfbar ist, ob die Person tatsächlich bereits verstorben ist. Legt man den vom Beigeladenen für die Schwärzung auf der Seite 121 des genannten Vorganges angewandten Maßstab an, lebt die Person mutmaßlich noch, da sie bei Unterzeichnung des auf den 29. November 1964 datierten Schreibens zumindest 18 Jahre alt gewesen sein muss, so dass noch nicht 90 Jahre seit ihrer Geburt verstrichen sind. Den Schutz ihrer Grundrechte genießt die Person auch, wenn diese vormals Behördenmitarbeiter gewesen sein sollte, weil auch Behördenmitarbeiter Träger von Grundrechten bleiben (BVerwG, Beschluss vom 28. November 2013 - 20 F 11.12 - juris Rn. 13).

19 Im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten nicht zu beanstanden ist ferner die Schwärzung auf der Seite 121 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv 24856_OT", da es sich auch dort um persönliche Daten einer mutmaßlich noch lebenden Person handelt. In diesem Fall legt die Sperrerklärung nachvollziehbar dar, dass die in Rede stehende Person vermutlich noch lebt. Es ist lebensnah und daher plausibel, dass der Unterzeichner des Schreibens vom 20. Oktober 1960 bei Unterzeichnung mindestens 18 Jahre alt gewesen sein muss, so dass nach der Geburt der fraglichen Person noch keine 90 Jahre verstrichen sein müssen. Nichts anderes gilt, wenn man berücksichtigt, dass bis 1974 erst bei Vollendung des 21. Lebensjahres Volljährigkeit eintrat.

20 cc) Der Schutz von Grundrechten (vermutlich) verstorbener nachrichtendienstlicher Verbindungen rechtfertigt - soweit unter Berücksichtigung des Vortrages des Beigeladenen und nach Einsicht in die ungeschwärzten Vorgänge ersichtlich - die Sperrerklärung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO nicht.

21 Der aus der Menschenwürde fließende allgemeine Achtungsanspruch schützt Verstorbene vor grober Herabwürdigung und Erniedrigung sowie den sittlichen, personalen und sozialen Geltungswert, den der Verstorbene durch seine Lebensleistung erworben hat (BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 - BVerfGE 146, 1 Rn. 103 m.w.N.). Die Veröffentlichung wahrer Tatsachenangaben über einen Verstorbenen verletzt seine Menschenwürde grundsätzlich nicht (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 21. September 2016 - 6 A 10.14 - juris Rn. 18 und vom 17. November 2016 - 6 A 1.15 - juris Rn. 29).

22 Da nichts dafür vorgetragen oder ersichtlich ist, dass die auch unter Hinweis auf den postmortalen Ehrenschutz erfolgten Schwärzungen auf den Seiten 32, 40, 41, 42, 45, 46, 51 Nummern 1 und 4, 53 Nummern 1 und 4, 54, 55, 56, 95, 97, 119, 135, 174, 186 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv 24856_OT" sowie die Schwärzungen der "Grunddaten Person" in den Datenbankauszügen zu den Verwaltungsnummern 16 137 und 16 214 unwahre oder ehrenrührige Tatsachen betreffen, rechtfertigt dieser Aspekt die Schwärzungen nicht.

23 dd) Auch wird nicht plausibel gemacht, dass sich vorliegend aus dem Schutz der Grundrechte - insbesondere von Leib und Leben - von Angehörigen (vermutlich) verstorbener Informanten weitergehende Weigerungsgründe ergeben könnten. Insbesondere ist nicht dargelegt oder ohne Weiteres erkennbar, weshalb Angehörige verstorbener nachrichtendienstlicher Verbindungen - wie der Beigeladene geltend macht - der Gefahr von Racheakten oder der Sippenhaft ausgesetzt sein sollten.

24 Für die Inanspruchnahme des Weigerungsgrundes aus § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 3 VwGO reicht die bloß theoretische Möglichkeit solcher Gefahren nicht aus. Vielmehr muss die Sperrerklärung erkennen lassen, dass der Beigeladene konkret geprüft hat, ob es (noch) Angehörige gibt, die mit dem (mutmaßlich) verstorbenen Informanten in Verbindung gebracht werden können und ob ihnen etwa Racheakte von ausländischen Nachrichtendiensten oder in- oder ausländischen Terrororganisationen oder Diffamierungen drohen können. Dies kann nicht unabhängig von der nach dem Tod des Informanten verstrichenen Zeit und dem Umfeld, in dem der Informant eingesetzt worden ist, pauschal vermutet werden. Daher reicht die bloß schematische Behauptung solcher Gefahren nicht aus. Gerade wenn die Akten - wie hier - seit langem abgeschlossene Vorgänge mit weitgehendem Inlandsbezug betreffen, müssen Umstände vorgetragen werden oder anderweitig ersichtlich sein, die eine entsprechende Gefahrenprognose nachvollziehbar erscheinen lassen.

25 Daran fehlt es, so dass auch im Lichte des Grundrechtsschutzes von Angehörigen die Schwärzungen auf den Seiten 32, 40, 41, 42, 45, 46, 51 Nummern 1 und 4, 53 Nummern 1 und 4, 54, 55, 56, 95, 97, 119, 135, 174, 186 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv 24856_OT" sowie die Schwärzungen der "Grundda-

ten Person" in den Datenbankauszügen zu den Verwaltungsnummern 16 137 und 16 214 - soweit ersichtlich - nicht gerechtfertigt sind.

26 b) Allerdings kann das Wohl des Bundes im Sinne von § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO nach dem Tod eines Informanten eine weitere Geheimhaltung seiner Daten rechtfertigen, wenn deren Bekanntgabe die künftige effektive Erfüllung der Aufgaben einer Sicherheitsbehörde des Bundes erschweren würde. Denn die Erhaltung der Funktionsfähigkeit und Effektivität der Sicherheitsbehörden des Bundes sowie ihr Tätigwerden im Rahmen der ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgaben und auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung liegen im öffentlichen Interesse. Darauf hat sich der Beigeladene auch sinngemäß in seiner Sperrerklärung berufen.

27 aa) Mit Recht führt er aus, dass für die Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste des Bundes die Vertraulichkeit und der Schutz ihrer Informanten von essentieller Bedeutung ist. Denn Behörden werden die Informationen, die für eine effektive Erfüllung ihrer Aufgaben unentbehrlich sind, von Dritten in der Regel nur erhalten, wenn sie dem Informanten Vertraulichkeit der personenbezogenen Daten - zu Lebzeiten oder wie hier über den Tod hinaus - zusichern (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 2010 - 20 F 11.10 - BVerwGE 137, 318 Rn. 11). Das Bekanntwerden quellenbezogener Informationen kann die Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste auch über den konkreten Einzelfall hinaus für die Zukunft generell beeinträchtigen. Insbesondere ist die Einhaltung von Vertraulichkeitszusagen als unverzichtbare Voraussetzung für die Anwerbung und Führung von Informanten von besonderer Bedeutung. Werden Vertraulichkeitszusagen nicht eingehalten, schwächt dies das Vertrauen in die Wirksamkeit solcher Zusagen. Bereits der subjektive Eindruck, die Vertraulichkeit sei nicht gesichert, kann aktive Quellen von einer weiteren Zusammenarbeit abhalten und die Gewinnung weiterer Quellen erschweren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 - BVerfGE 146, 1 Rn. 114, 123). Neben das grundrechtlich abgesicherte Interesse des Betroffenen, seine persönlichen Daten geheim zu halten, tritt daher das öffentliche Interesse, die Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben sicherzustellen (BVerwG, Beschlüsse vom 22. Juli 2010 - 20 F 11.10 - BVerwGE 137, 318 Rn.11 und vom 20. Dezember 2016 - 20 F 10.15 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 70 Rn. 12).

28 Deshalb ist beim Informantenschutz unter dem Aspekt des Schutzes der Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden nicht schematisch zwischen lebenden und verstorbenen Informanten zu differenzieren (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. September 2017 - 6 A 1.15 - Buchholz 421.9 BArchG Nr. 1 Rn. 14). Selbst dann, wenn weder die Enttarnung noch aktiver Informanten droht, noch der Erfolg eines konkret laufenden Vorganges durch die Offenlegung von Informantendaten gefährdet ist, lässt der Tod eines Informanten das Interesse an der Geheimhaltung von dessen persönlichen Daten aus Gründen des Staatswohls grundsätzlich nicht entfallen. Denn das Vertrauen aktiver Informanten in die allgemeine Verlässlichkeit von Vertraulichkeitszusagen kann auch dadurch erschüttert werden, dass unmittelbar nach dem Tode eines Informanten ohne Vorliegen besonderer Umstände dessen Identität preisgegeben wird. Soweit der Fachsenat dies bislang abweichend beurteilt hat (BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2016 - 20 F 10.15 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 70 Rn. 13, 24), hält er hieran nicht fest.

29 Allerdings ist durch die Bekanntgabe der Identität eines verstorbenen Informanten nicht stets eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit eines Nachrichtendienstes ernsthaft zu befürchten. Bei der Einschätzung, ob das Bekanntwerden dem Wohl des Bundes im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO Nachteile bereiten würde, ist den jeweiligen Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Dabei sind auch für eine Informationsgewährung sprechende öffentliche Interessen zu gewichten. Das öffentliche Interesse an einer weiteren Geheimhaltung nimmt in der Regel ab, je länger die Vorgänge zurückliegen. Bei dieser Abwägung ist der Zeitlauf ein bedeutsamer - wenn auch nicht allein ausschlaggebender - Faktor (BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 - BVerfGE 146, 1 Rn. 124). Stehen weit zurückliegende, abgeschlossene Vorgänge in Rede, deren mögliche Auswirkungen im Falle einer Offenlegung ihres Inhalts auf die künftige Erfüllung der Aufgaben der Nachrichtendienste und damit das Wohl des Bundes sich nicht gleichsam sofort erschließen, so bedarf es einer Erläuterung, weshalb die Bekanntgabe des Inhalts der betreffenden Daten eine Erschwerung gerade der künftigen Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden zur Folge hätte. Rechtsstaatliche Belange erfordern insoweit ein Mindestmaß an Plausibilität (BVerwG, Beschluss vom 28. Juli 2015 - 20 F 3.15 - ZD 2015, 602 Rn. 10 m.w.N.).

30 Geht es um die Einsicht in - wie hier - vor Jahrzehnten geschlossene Akten und ist der Informant bereits (mutmaßlich) verstorben, ist nicht allein durch den pauschalen Hinweis auf das generelle Erfordernis der Verlässlichkeit unbefristeter Vertraulichkeitszusagen schon plausibel dargetan, dass eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Nachrichtendienstes durch eine Offenlegung auch ernsthaft zu befürchten ist. Die in Rede stehende Sperrerklärung erkennt an, dass das besondere Informationsinteresse der Öffentlichkeit hinsichtlich von NS-Tätern höher zu gewichten sein kann als die Einhaltung einer Vertraulichkeitszusage diesen gegenüber. Der Beigeladene führt im Zwischenverfahren selbst aus, dass eine Offenlegung von Daten solcher Informanten, die zugleich NS-Täter waren, für aktuelle und künftige nachrichtendienstliche Verbindungen kein Abschreckungspotential hat. Damit verfolgt das beigeladene Bundeskanzleramt in seiner prognostischen Einschätzung der Auswirkungen einer Offenlegung persönlicher Daten von Informanten auf die gegenwärtige Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste einen differenzierenden Ansatz und geht selbst nicht davon aus, dass die Funktionsfähigkeit von Nachrichtendiensten nur durch eine unbedingte Einhaltung jeglicher Vertraulichkeitszusage zu sichern ist.

31 Zwar hält der Senat es angesichts dieses differenzierenden Vorgehens des Beigeladenen für hinreichend plausibel, dass hinsichtlich keiner der (mutmaßlich) verstorbenen nachrichtendienstlichen Verbindungen, gegenüber denen eine Vertraulichkeitszusage weiterhin eingehalten werden soll, der NS-Täterschaft vergleichbare persönliche Umstände vorliegen, die ein hohes Öffentlichkeitsinteresse an der Offenlegung der Daten begründen, dessen Befriedigung ebenso wenig Abschreckungspotential für aktuelle oder künftige Informanten haben kann wie die Offenlegung der Zusammenarbeit mit NS-Tätern. Die Verlässlichkeit von Vertraulichkeitszusagen kann insbesondere kein Geheimhaltungsinteresse zugunsten solcher verstorbener Informanten begründen, die selbst schwere Straftaten, insbesondere terroristischer Art, begangen haben. Denn es ist nicht plausibel, dass sich ein durchschnittlicher Informant bei seiner Entscheidung für eine Zusammenarbeit mit einem Nachrichtendienst durch eine Information der Öffentlichkeit über die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten mit solchen Personen beeinflussen lässt.

32 Allerdings ist das Erfordernis der Verlässlichkeit von Vertraulichkeitszusagen über den Tod des Informanten hinaus auch im Hinblick auf den Zeitablauf seit dem Tod des Informanten differenziert zu prüfen. Es kann nämlich nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Bereitschaft aktueller oder potenzieller Informanten zur Zusammenarbeit mit den Behörden entscheidend davon abhängt, ob die Vertraulichkeit auch Jahrzehnte nach ihrem Ableben noch gesichert erscheint (BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2017 - 2 BvE 1/15 - BVerfGE 146, 1 Rn. 135).

33 Damit auch für die Klägerin die fraglichen nachrichtendienstlichen Verbindungen nicht bereits aus dieser Information erkennbar sind, ist zwar nicht zu verlangen, dass in der Sperrerklärung die genauen Todesdaten offen gelegt werden. Jedoch sind - soweit dies nicht aus öffentlich zugänglichen Informationsquellen allgemeinkundig ist - zumindest Angaben dazu erforderlich, ob der Tod der weiterhin als schützenswert angesehenen nachrichtendienstlichen Verbindungen erst wenige Jahre oder mehrere Jahrzehnte zurück liegt. Ist Letzteres der Fall, muss die Sperrerklärung zudem erkennen lassen, dass die Behörde differenziert nach dem Umfeld, in dem der konkrete Informant tätig war, geprüft hat, ob Auswirkungen auf die Bereitschaft anderer Personen dieses Umfeldes zur Aufnahme oder Fortführung einer Informantentätigkeit nicht nur theoretisch möglich, sondern mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ernsthaft zu befürchten sind. Es ist zwar nachvollziehbar, dass aus diesen Gründen auf Vertraulichkeit für einen etwa eine Generation, also ca. 30 Jahre, umfassenden Zeitraum nach dem Tod Wert gelegt wird. Denn in diesem Zeitraum ist die Erinnerung an einen Verstorbenen typischerweise in dessen Umfeld noch präsent und lebendig. Dass für die Gewinnung und Aufrechterhaltung aktueller nachrichtendienstlicher Verbindungen eine längere posthume Vertraulichkeit erforderlich ist, bedarf dagegen zusätzlicher Erläuterungen.

34 Es bedarf hier keiner Entscheidung der Frage, nach welchem Zeitraum nach dessen Tod der Nichteinhaltung einer Vertraulichkeitszusage grundsätzlich nicht mehr plausibel Bedeutung für die Funktionsfähigkeit von Nachrichtendiensten beigemessen werden kann. Ist allerdings so viel Zeit nach dem Abschluss des Vorganges und dem Tod eines Informanten verstrichen, dass in aller Regel niemand mehr lebt, der noch eine aus dem unmittelbaren Kontakt ge-

wonnene persönliche Erinnerung an den oder emotionale Nähe zu dem Informanten hat, ist bereits der reine Zeitablauf grundsätzlich ein ausreichender Grund für das Entfallen von Geheimhaltungsgründen. Denn es ist nicht nachvollziehbar, dass die Verlässlichkeit einer Vertraulichkeitszusage auch noch nach so großem Zeitablauf potenzielle Informanten in ihrer Entscheidung für diese Tätigkeit beeinflussen könnte.

35 Hiernach ist im vorliegenden Verfahren nicht plausibel dargetan, dass die Schwärzungen auf den Seiten 51 Nummern 1 und 4, 53 Nummern 1 und 4, 95, 97, 119, 135, 174, 186 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv 24856_OT" durch einen im öffentlichen Interesse liegenden Weigerungsgrund gerechtfertigt werden. Denn für die Personen, deren persönliche Daten auf den genannten Seiten geschwärzt werden, ist weder ausgeführt noch nach Einsichtnahme der ungeschwärzten Akten ersichtlich, wie lange ihr Tod bereits (vermutlich) zurückliegt, so dass auch nicht plausibel dargetan wurde, dass trotz des Zeitablaufes die Veröffentlichung noch geeignet ist, andere Personen von einer Informantentätigkeit abzuschrecken.

36 Dagegen hat die Einsichtnahme in die ungeschwärzten Unterlagen ergeben, dass die Schwärzungen auf den Seiten 32, 40, 41, 42, 54, 55, 56 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv 24856_OT" sowie die Schwärzungen der "Grunddaten Person" in dem Datenbankauszug zu der Verwaltungsnummer 16 137 nach den genannten Grundsätzen durch einen Weigerungsgrund gerechtfertigt sind. Von einer weiteren Begründung wird nach § 99 Abs. 2 Satz 10 Halbs. 2 VwGO abgesehen.

37 Nach den vorgenannten Grundsätzen bislang nicht plausibel dargetan ist aber das Vorliegen eines Weigerungsgrundes hinsichtlich der Schwärzungen auf den Seiten 45 und 46 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv 24856_OT und der Schwärzungen der "Grunddaten Person" in dem Datenbankauszug zu der Verwaltungsnummer 16 214. Der Tod der dort geschützten Person liegt nämlich mehr als vierzig Jahre zurück, ohne dass dazu ausgeführt wird, warum eine Veröffentlichung von Personendaten von Informanten derart lange Zeit nach deren Tod die Bereitschaft zur Aufnahme oder Fortführung einer Informantentätigkeit ernsthaft beeinträchtigen kann.

38 bb) Ein Nachteil für das Wohl des Bundes (§ 99 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO) ist des Weiteren gegeben, wenn die Bekanntgabe des Akteninhalts die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden einschließlich deren Zusammenarbeit mit anderen Behörden, zumal mit Nachrichtendiensten anderer Staaten, erschweren würde. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn die vom ausländischen Nachrichtendienst übermittelten Informationen vom Bundesnachrichtendienst unter Missachtung einer zugesagten oder vorausgesetzten Vertraulichkeit gleichwohl an Dritte bekannt gegeben würden (BVerwG, Beschlüsse vom 10. Januar 2012 - 20 F 1.11 - AfP 2012, 298 Rn. 14 ff. m.w.N und vom 20. Dezember 2016 - 20 F 10.15 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 70 Rn. 7).

39 Ob hiernach die Geheimhaltung der Akten geboten ist, unterliegt im Hinblick auf mögliche außenpolitische Folgen einer Beurteilungs- und Einschätzungsprärogative der Bundesregierung (BVerwG, Beschluss vom 14. Juni 2012 - 20 F 10.11 - juris Rn. 10). Für die Regelung der auswärtigen Beziehungen räumt das Grundgesetz der Bundesregierung einen grundsätzlich weit bemessenen Gestaltungsspielraum ein (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 2008 - 2 BvE 1/03 - BVerfGE 121, 135 <158>). Demgemäß ist auch die Prognose, ob eine Offenlegung bestimmter Dokumente eine Beeinträchtigung der auswärtigen Beziehungen erwarten lässt, verwaltungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 1 Rn. 20). Das gilt auch im Zwischenverfahren vor dem Fachsenat im Sinne des § 189 VwGO.

40 Hiernach sind die Schwärzungen auf der Seite 121 des Vorganges mit der Signatur "BND-Archiv 24856_OT" auch unter diesem Aspekt gerechtfertigt.

41 cc) Die künftige Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitsbehörden kann erschwert und damit schließlich dem Wohl des Bundes ein Nachteil bereitet werden, wenn sich aus einer vollständigen Offenlegung von Unterlagen vor allem im Rahmen einer umfangreichen Zusammenschau Rückschlüsse auf die gegenwärtige Organisation der Sicherheitsbehörden, die Art und Weise ihrer Informationsbeschaffung, aktuelle Ermittlungsmethoden oder die praktizierten Methoden ihrer Zusammenarbeit mit anderen Stellen ableiten lassen (BVerwG, Beschlüsse vom 4. März 2010 - 20 F 3.09 - juris Rn. 6 und vom 19. April 2010 -

20 F 13.09 - BVerwGE 136, 345 Rn. 19). Zu solchen Rückschlüssen grundsätzlich geeignet sind beispielsweise Vorgangsvorblätter, Aktenzeichen, Organisationskennzeichen und Arbeitstitel, Verfügungen und namentliche Hinweise auf Bearbeiter, Aktenvermerke, Arbeitshinweise, Randbemerkungen und Querverweise sowie Hervorhebungen und Unterstreichungen (BVerwG, Beschluss vom 23. März 2009 - 20 F 11.08 - juris Rn. 9). Nachrichtendienstliche Belange in diesem Sinne können zum Schutz der nachrichtendienstlichen Arbeitsweise und Aufklärungsarbeit des Bundesnachrichtendienstes die Weigerung rechtfertigen, Akten vollständig, insbesondere ungeschwärzt, vorzulegen.

42 Dieser Schutz nachrichtendienstlicher Belange besteht aber nicht um ihrer selbst willen, sondern wird nur im Hinblick auf die künftige Arbeit der Sicherheitsbehörden gewährt. Bei seit langem abgeschlossenen Vorgängen muss daher erkennbar sein, dass ihre vollständige Offenlegung auch heute noch Rückschlüsse auf die gegenwärtige Arbeitsweise oder die gegenwärtige Aufklärungsarbeit des Bundesnachrichtendienstes zulässt (BVerwG, Beschlüsse vom 10. Januar 2012 - 20 F 1.11 - AfP 2012, 298 Rn. 29 und vom 20. Dezember 2016 - 20 F 10.15 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 70 Rn. 23).

43 Hiernach ist nicht zu beanstanden, dass auf den Datenbankauszügen zu den Verwaltungsnummern 16 137 und 16 214 unter der Überschrift "Daten der Person" alle weiteren Eintragungen abgesehen von der Verwaltungsnummer sowie unter der Überschrift "Grunddaten Person" alle Eintragungen der ersten Zeile und ab der zehnten Zeile geschwärzt wurden. Der Beigeladene hat glaubhaft geltend gemacht, die fragliche Datenbank auch aktuell zu verwenden. Die geschwärzten Eintragungen könnten Rückschlüsse auf den Aufbau der Datenbank und Strukturen der Informationsverwaltung des Bundesnachrichtendienstes ermöglichen.

44 c) Soweit die tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Weigerungsgrund nach dem oben Ausgeführten erfüllt sind, ist auch die nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO erforderliche Ermessensausübung nicht zu beanstanden. Insbesondere ist das festgestellte Geheimhaltungsinteresse nicht nur gegen das publizistische Interesse der Klägerin, sondern auch mit dem öffentlichen Interesse an der Erforschung und Veröffentlichung historischer Sachverhalte abgewogen worden.

In die Abwägung sind auch Zeitablauf und Alter der Archivunterlagen eingestellt worden. Hiernach ist nicht zu beanstanden, dass dem Sicherheitsinteresse des Staates und dem Grundrechtsschutz noch lebender Personen Vorrang eingeräumt wurde.

45 3. Einer eigenständigen Kostenentscheidung bedarf es im Verfahren vor dem Fachsenat nach § 99 Abs. 2 VwGO nicht; denn es handelt sich im Verhältnis zum Hauptsacheverfahren um einen unselbständigen Zwischenstreit (BVerwG, Beschluss vom 15. März 2017, 20 F 12.15, Rn. 32 m.w.N.).

Dr. Häußler Prof. Dr. Burmeister Dr. Eppelt