



Bundesverfassungsgericht

Pressemitteilung

Nr. 58/2017 vom 12. Juli 2017

Beschluss vom 20. Juni 2017

1 BvR 1978/13

Verfassungsbeschwerde auf Bereitstellung von Akten im Gewahrsam Privater mangels Rechtswegerschöpfung erfolglos

Durch heute veröffentlichten Beschluss hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts eine Verfassungsbeschwerde verworfen, die sich gegen die Versagung der Bereitstellung von Akten nach dem Informationsfreiheitsgesetz richtet, wenn diese sich im Besitz privater Dritter, insbesondere in Archiven der Stiftungen politischer Parteien, befinden. Wenn die Akten nie an das Bundesarchiv gelangt sind, muss sich die Beschwerdeführerin zunächst an die für die Aktenführung zuständige Behörde halten und gegebenenfalls dieser gegenüber den Rechtsweg erschöpfen. Denn wichtige einfachrechtliche Fragen des mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemachten Informationszugangsrechts sind bislang ungeklärt.

Sachverhalt:

Die Beschwerdeführerin ist Journalistin und Historikerin. Sie befasste sich mit den von der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit von 1961 bis 1965 an Israel geleisteten finanziellen Wiedergutmachungen in Höhe von insgesamt 630 Millionen DM und der in diesem Zusammenhang geheim vereinbarten, sogenannten Aktion „Geschäftsfreund“. Das hierzu verwendete Steuergeld soll ohne parlamentarische Legitimation und Kabinettsbeschluss ausgezahlt worden sein. Im Rahmen ihrer Recherchen war die Beschwerdeführerin der Auffassung, dass hierzu Akten der Bundesregierung existieren, die vom Bundeskanzleramt für die Bundesregierung geführt worden waren. Diese teilweise als Verschlussachen gekennzeichneten Akten sollen in den Besitz zweier privater Stiftungen gelangt sein. Die Beschwerdeführerin wandte sich an beide Einrichtungen mit der Bitte um Einsichtnahme; beide Institutionen lehnten dies jedoch ab.

Die Beschwerdeführerin wandte sich daraufhin an das Bundesarchiv mit dem Antrag, die amtlichen Unterlagen bereitzustellen und der Beschwerdeführerin Einsicht in diese zu gewähren. Der Präsident des Bundesarchivs teilte ihr mit, dass das Bundesarchiv nur solche Unterlagen bereitstellen könne, die bei ihm lagerten, und dies bei den von ihr begehrten Unterlagen nicht der Fall sei. Die Beschwerdeführerin verfolgte ihr Begehren gegenüber dem Bundesarchiv weiter und erhob Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland mit dem Antrag, die Bundesrepublik zu verpflichten, sämt-

liche amtlichen Unterlagen bereitzustellen und ihr die Erlaubnis zur Einsichtnahme zu erteilen. Die Klage blieb vor dem Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht ohne Erfolg; die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision wies das Bundesverwaltungsgericht zurück. Mit ihrer gegen die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen gerichteten Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen eine Verletzung der Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG).

Wesentliche Erwägungen des Senats:

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig; sie genügt nicht den Anforderungen an den Grundsatz der Subsidiarität (§ 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). Danach muss ein Beschwerdeführer vor dem Anrufen des Bundesverfassungsgerichts zunächst die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ergreifen, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung im sachnächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen.

1. Die Beschwerdeführerin hat es versäumt, zur Durchsetzung des von ihr begehrten Informationszugangs nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) zunächst einen Antrag an das Bundeskanzleramt zu stellen, in dessen Zuständigkeit die Akten geführt wurden. Ein solcher Antrag ist nicht deshalb entbehrlich, weil die Beschwerdeführerin stattdessen einen Antrag an das Bundesarchiv gestellt hat. Die Akten haben dem Bundesarchiv nie vorgelegen und sind nicht zu Archivgut geworden. Ein entsprechender Antrag hat sich auch nicht durch das nachfolgende Klageverfahren erübrigt. Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens war allein der Antrag an das Bundesarchiv und dessen Verpflichtung, die begehrten Unterlagen zugänglich zu machen.

2. Das Bundesverfassungsgericht kann zwar vor Erschöpfung des Rechtswegs über eine Verfassungsbeschwerde entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist. Dies kommt grundsätzlich jedoch dann nicht in Betracht, wenn die Ausschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs eine für den Fall maßgebliche Klärung einfachrechtlicher Vorfragen oder die Feststellung auch für die verfassungsrechtliche Beurteilung erheblicher Tatsachen erwarten lässt. So liegt es hier in Bezug auf die Reichweite des Informationszugangsanspruchs (§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG).

a) Die Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG) schützt den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle dann, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen. Das Grundrecht gewährleistet insoweit grundsätzlich nur das Recht, sich ungehindert aus einer solchen für die allgemeine Zugänglichkeit bestimmten Quelle zu unterrichten. Fehlt es an dieser Bestimmung, ist die Informationsbeschaffung in der Regel nicht

vom Grundrecht der Informationsfreiheit geschützt. Dementsprechend umfasst das Grundrecht ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Informationszugang jedenfalls dann, wenn eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist.

b) § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG eröffnet grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen im Sinne der Informationsfreiheit. Soweit das Informationsfreiheitsgesetz nicht bestimmte Bereiche schon als solche aus dem Zugangsanspruch ausnimmt, ergibt sich aus ihm die Entscheidung des Gesetzgebers, dass amtliche Informationen der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich sein sollen. Dass der Zugangsanspruch nach Maßgabe solcher Einzelfallentscheidung unter Umständen hinter anderen Belangen zurücktreten muss, steht dem nicht entgegen. Aus der Charakterisierung der Informationen als allgemein zugängliche Quellen folgt nicht, dass ihre Zugänglichkeit auch im Ergebnis ohne weiteres gewährleistet ist. Vielmehr können Zugangsansprüche für verschiedene Verwaltungsangelegenheiten im Ergebnis auch weitflächig und nicht nur ausnahmsweise versagt werden.

c) Für die hier in Frage stehende Konstellation, in der sich die begehrten Informationen nicht unmittelbar bei der Behörde selbst, sondern bei einer privaten Stiftung befinden, regelt das Informationsfreiheitsgesetz indes nicht ausdrücklich, ob auch insoweit der Zugang zu den Akten eröffnet sein soll. Zwar ergibt sich aus dem Gesetz, dass es keinen allgemeinen Beschaffungsanspruch von Akten begründet, die nicht in den Bestand der Behörden gelangt sind. Ungeklärt ist indes, ob das auch für die Frage der Wiederbeschaffung von Akten gilt, die bei der Behörde angefallen waren und dann in den Gewahrsam Privater gelangt sind.

aa) Ob das Informationsfreiheitsgesetz in solchen Fällen Informationszugang gewährt, ist nicht von vornherein ausgeschlossen und bedarf fachgerichtlicher Klärung.

Das Informationsfreiheitsgesetz ordnet für bestimmte Konstellationen selbst an, dass auch den Behörden nicht unmittelbar selbst vorliegende Informationen einbezogen werden. Auch wird eine Pflicht zur Wiederbeschaffung von Akten in Literatur und Fachrechtsprechung etwa dann anerkannt, wenn die informationspflichtige Stelle Unterlagen an Dritte ausgeliehen hat oder wenn die informationspflichtige Stelle sie in Kenntnis eines geltend gemachten Informationsbegehrens aus der Hand gibt. Eine Wiederbeschaffungspflicht liegt damit nicht von vornherein außerhalb des gesetzlichen Rahmens.

Bei den von der Beschwerdeführerin begehrten Informationen soll es sich um Dokumente handeln, die im Rahmen staatlicher Aufgabenwahrnehmung angelegt worden sind und als Akten des Bundeskanzleramts geführt wurden. Durch die Übergabe an private Einrichtungen hätten diese Doku-

mente dann den Charakter amtlicher Unterlagen nicht verloren und könnten diese jedenfalls dem Grundsatz nach herausfordert werden.

Durch die Entscheidung, eine Akte von einer privaten Einrichtung herauszufordern oder nicht, bestimmt der Bund im Ergebnis darüber mit, wer Zugang zu den Akten erhalten kann und wer nicht. Der Bund ist hierbei durch Art. 3 GG gebunden. Dem ist auch bei der Auslegung des § 1 Abs. 1 IFG Rechnung zu tragen. Es bedarf insoweit einer Auslegung, die für den Zugang zu den Informationen weder eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Zugangsinteressierten untereinander begründet, noch zwischen den Zugangsinteressierten und der jeweiligen privaten Einrichtung, an die die Informationen gelangt sind.

bb) Ob unter diesen Gesichtspunkten einfachrechtlich ein Anspruch der Beschwerdeführerin gegeben und ob der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet ist, haben die Fachgerichte noch nicht entschieden. Zwar haben sie einen Anspruch der Beschwerdeführerin insoweit verneint, als es um den von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Anspruch gegenüber dem Bundesarchiv ging, welches die Akten nie in Gewahrsam hatte. Demgegenüber wurde die Frage einer möglichen Wiederbeschaffungspflicht der Akten durch die Behörde, bei der diese angefallen waren und die für diese zuständig ist, nicht in die gerichtliche Prüfung einbezogen. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität sind diese Fragen zunächst von den Fachgerichten zu klären. Gegebenenfalls haben diese auch weitere Feststellungen zu dem tatsächlichen Charakter der in Frage stehenden Dokumente zu treffen, die sie bisher offenlassen konnten.

3. Wenn § 1 Abs. 1 IFG nach fachgerichtlicher Auslegung den von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Anspruch auf Zugangsverschaffung zu den begehrten Informationen deckt, steht dieser Informationszugang unter dem Schutz der Informationsfreiheit und bedarf es für die nähere Bestimmung dieses Anspruchs einer Auslegung der maßgeblichen Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes im Lichte der grundrechtlich gewährleisteten Informationsfreiheit. Dabei ist der Bedeutung der allgemeinen Zugänglichkeit der Quellen das ihr für die Freiheitswahrnehmung des Einzelnen wie für die Kommunikation im demokratischen Verfassungsstaat zukommende Gewicht beizumessen und mit entgegenstehenden Belangen in einen vertretbaren Ausgleich zu bringen.

Bundesverfassungsgericht
- Pressestelle -
Schlossbezirk 3, 76131 Karlsruhe
Telefon: +49 721 9101-389
Fax: +49 721 9101-461
E-Mail: presse@bundesverfassungsgericht.de