

Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

Per Boten

13. March 2014  
KEI 02/14

### **Verfassungsbeschwerde**

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde des

des Herrn Walter Keim,  
Ambergskleiva 64  
N – 6657 Rindal

- Beschwerdeführers -

Verfahrensbevollmächtigter:  
Rechtsanwalt Dr. Christoph J. Partsch,  
Meinekestraße 26, 10719 Berlin,

gegen

Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofes vom 14. Februar 2014 – 5 ZB 13.1559 -,

wegen Nichtzulassung der Berufung  
Verletzte Grundrechte Art. 5 Abs. 1 S. 1 und 2 GG, Art. 10 EMRK, Art. 19 IPbpR

erheben wir namens und im Auftrag des Beschwerdeführers

– Vollmacht gemäß § 22 Abs. 2 BVerfGG anbei –

### **Verfassungsbeschwerde**

zum Bundesverfassungsgericht mit folgendem

**Antrag:**

Der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 14. Februar 2014 – 5 ZB 13.1559 -, zugestellt am 24. Februar 2014, verletzt die Grundrechte des Beschwerdeführers aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 und 2 GG, 10 EMRK und 19 IPbR. Der Beschluss wird aufgehoben. Die Sache wird an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Damit wird der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 14. Februar 2014 – 5 ZB 13.1559 - gegenstandslos.

Gerügt wird die Verletzung aus Art. 5 Abs. 1, 19 Abs. 4, 20 Abs. 3 GG, 10 EMRK und Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbR).

**Begründung****A.  
Sachverhalt**

Der Beschwerdeführer ist Bürgerrechtler und Internetaktivist für Informationsfreiheit.

**Beweis:** Auszug der Website des Beschwerdeführers, abrufbar unter <http://wkeim.bplaced.net/if.htm> bzw. <https://sites.google.com/site/walterkeim/de>, Anlage **V 1**

Allein zum Thema Informationsfreiheit erreicht der Beschwerdeführer über seine Website mehr als 16.500 Menschen.

**Beweis:** Wie vor

Hinsichtlich der Sachverhaltsdarstellung wird Bezug genommen auf das als Anlage **V 2** angefügte Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München (nachfolgend „VG“), in welchem es auf den S. 2 ff. heißt:

Der Beschwerdeführer

„... reichte mit Schreiben vom 25. Oktober 2007 beim Bayerischen Landtag eine Eingabe zum Thema „Vorschläge des Menschenrechtskommissars umsetzen und Richter in Menschenrechten schulen, Judikative unabhängig machen und dem Gesetz unterwerfen“ (Az. P II/VF.0993.15) ein. Der Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen beschloss am 12. Juni 2008, die Eingabe aufgrund der Erklärung der Staatsregierung als erledigt zu betrachten. Dies wurde dem Kläger (hier Beschwerdeführer, Anm. d. U.) mit Schreiben vom 3. Juli 2008 mitgeteilt. Mit Schreiben vom 8. August 2008 beantragte der Kläger (hier Beschwerdeführer, Anm. d. U.) Akteneinsicht in die diesem Beschluss zugrundeliegenden Stellungnahmen des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz (StMJ) und des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (StMI). Der Bayerische Landtag teilte ihm daraufhin am 25. August 2008 mit, dass ein Recht auf Akteneinsicht im Petitionsverfahren nicht bestehe. Die Stellungnahmen der Staatsregierung würden nur übermittelt, wenn der Ausschuss dies beschließe, was hier nicht der Fall gewesen sei. Bitten des Klägers an das StMJ und das StMI, die Stellungnahmen zu übersenden, wurden mit Schreiben vom 17. bzw. 19. September 2009 unter Verweis darauf, dass der Landtag als Herr des Verfahrens darüber entscheide, ob Stellungnahmen übersandt werden, abgelehnt.“

VG München, Urteil vom 13. Juni 2013 – M 17 K 12.3408 -, UA. S. 2 f.

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2011 beantragte der Beschwerdeführer Akteneinsicht beim StMI und beim StMJ sowie erneut beim Bayerischen Landtag. Mit Schreiben vom 31. Januar 2012 lehnte letzterer den Antrag mit der Begründung ab, dass die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag ein Recht auf Akteneinsicht grundsätzlich verneine.

Am 14. Juli 2012 erhob der Beschwerdeführer Klage beim VG München mit dem Antrag,

den Freistaat Bayern zur Akteneinsicht in die Stellungnahmen des Innenministeriums und des Justizministeriums bezüglich der Vorschläge des Menschenrechtskommissars (Petition Zeichen II/VF.0993.15) zu verpflichten,

**Beweis:** Verpflichtungsklage vom 14. Juli 2012, Anlage **V 3**

Das VG München hat die Verpflichtungsklage nur dem Landtag zugestellt. Die Stellungnahme des Landtages vom 20.9.2012 wird nur für den "beklagten Freistaat Bayern - soweit dieser durch den Bayer. Landtag vertreten wird -" abgegeben. "Soweit das Klageziel auch Einsicht in die Akten der Bayer. Staatsregierung sein sollte, müsste vorliegend einer Vertretung des Freistaates Bayerns durch die entsprechenden Exekutivorgane erfolgen". Obwohl also der Landtag nur sich selber vertrat wurden Forderungen 27.10.2012, 26.11.2012, 10.5.2013 und 15.6.2013 der Zustellung an die Exekutive ignoriert.

Das VG München hat die Klage mit Urteil vom 13. Juni 2013 – M 17 K 12.3408 –, zugestellt am 5. Juli 2013, abgewiesen.

**Beweis:** Urteil vom 13. Juni 2013 – M 17 K 12.3408 -, bereits vorgelegt als Anlage V 1

Mit Schriftsatz vom 25. Juli 2013 beantragte der Beschwerdeführer die Zulassung der Berufung. Dieser wurde vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (nachfolgend: VGH) mit Beschluss vom 14. Februar 2014, zugestellt am 24. Februar 2014, abgelehnt.

**Beweis:** Beschluss vom 14. Februar 2014 – 5 ZB 13.1559 -, Anlage **V 4**

Mit seinem Beschluss folgt der VGH der Ansicht des VG München, nach welcher sich ein Anspruch auf Informationszugang in Form von Akteneinsicht weder aus Art. 29 BayVwVfG, noch aus Art. 10 EMRK oder Art. 19 IPbPR ergebe.

Mit dieser Entscheidung verkennt der VGH die Existenz eines grundrechtlich sowie durch Art. 10 EMRK und Art. 19 Abs. 2 IPbPR abgesicherten Anspruchs auf Informationszugang. Er verkennt auch die Reichweite der Informationsfreiheit. Mit der Nichtzulassung der Berufung wird dem Beschwerdeführer sein Justizgewährungsanspruch verwehrt. Vor diesem Hintergrund ist Verfassungsbeschwerde geboten.

## B. Rechtliche Würdigung

### I. Zulässigkeit

Die Voraussetzungen des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG liegen vor.

- a) Insbesondere ist der Rechtsweg erschöpft, § 90 Abs. 2 BVerfGG, da der Beschluss des VGH mit keinem anderem Rechtsmittel mehr angreifbar ist.
- b) Die Voraussetzungen für eine Annahme liegen vor, da dies zur Durchsetzung der Grundrechte des Beschwerdeführers aus Art. 5 GG angezeigt ist, § 93 a Abs. 2 b BVerfGG.
- c) Die Grundrechtsverletzung ist durch den Beschwerdeführer benannt worden. Der Beschwerdeführer ist auch beschwerdebefugt, da die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung besteht.
- d) Die Verfassungsbeschwerde ist auch fristgerecht erhoben worden, da der Beschluss des VGH am 24. Februar 2014 zugegangen ist und somit die Frist von einem Monat gemäß § 93 Abs. 1 BVerfGG gewahrt ist.

### II. Begründetheit

#### a) Grundsatz

Die Entscheidung des VGH greift in das Rechts des Beschwerdeführers auf Informationsfreiheit und Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG, ein und verletzt dieses. Darüber hinaus wird der Beschwerdeführer in seinen Rechten auf Informationszugang aus Art. 10 EMRK und Art. 19 Abs. 2 IPbpR verletzt.

#### a. Informationsfreiheit

*Die Gewährung der Ausübung des Rechts auf Informationsfreiheit ist die Voraussetzung der der Meinungsfreiheit vorausgehenden Meinungsbildung.*

*BVerfGE 20, 162, 174 – Spiegel-Urteil*

Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt. Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist.

*BVerfGE 7, 198, 208; BVerfGE 76, 196, 208 f.*

Der Bildung der Meinung des einzelnen Staatsbürgers sind dann naturgemäß äußerst enge Grenzen gezogen, wenn es dem Einzelnen nicht möglich ist, sich aus allen für ihn erreichbaren Quellen zu informieren. Der Stellenwert der Informationsfreiheit im demokratischen Verfassungssystem ist demgemäß keineswegs geringer als der der Meinungsäußerungs- und –verbreitungsfreiheit anzusetzen.

*So selbst Maunz-Dürig, GG, 67. Erg.Lieferung 2013, Art. 5 Abs. 1 GG, Rn. 82, 83*

Das Recht der Informationsfreiheit steht als selbständiges Grundrecht gleichwertig neben der Meinungs- und Pressefreiheit. Ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang besteht in Fällen, in denen eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Zugang aber in nicht hinreichender Weise eröffnet

*BVerfG NJW 2008, 977*

Den Informationszugang regelnde Rechtsnormen bestimmen nicht den Schutzbereich der Informationsfreiheit, sondern sind als grundrechtsbeschränkende Normen an der Verfassung zu messen.

*Beck'scher Online Kommentar GG, Hrsg.: Epping/Hillgruber, Art. 5 GG, Rn. 26.1.*

Somit gibt es auch einen grundrechtsunmittelbaren Informationszugangsanspruch.

*So bereits Rotteck-Welker, Staatslexicon, 1848, Öffentlichkeit; Scherer, Verwaltung und Öffentlichkeit, 1978, S. 31; Schmitt-Glaeser, Jura 1987, 567 allerdings aus Art. 20 GG.*

Die Rechtsprechung hat bisher einen direkten Anspruch verneint, zuletzt aber ein gewisses Zugangsrecht bejaht.

*Minderheitenvotum zum ntv-Urteil, BVerfGE NJW 2001, 1633, 1637.*

#### b. Pressefreiheit

Die Presse prägt die öffentliche Meinung mit und kontrolliert die Staatsgewalt. Die Pressefreiheit ist mithin ein unentbehrlicher, wesentlicher Faktor der öffentlichen Meinungsbildung.

*BVerfG NJW 1961, 547 - Deutschland Fernsehen*

Aufgabe der Presse ist es umfassende Informationen zu ermöglichen, die Vielfalt bestehender Meinungen wiederzugeben und selbst Meinungen zu bilden und zu vertreten

*Beck'scher Online Kommentar GG, Hrsg. Epping/Hillgruber, Art. 5, Rn. 37*

Erst der grundsätzlich ungehinderte Zugang zur Information versetzt die Medien in den Stand, die ihnen zukommende Funktion wahrzunehmen

*BVerfG NJW 2001, 163*

Der Staat darf nicht durch rechtliche Regelungen die Presse fremden – nicht-staatlichen – Einflüssen unterwerfen oder öffnen, die mit dem durch Art. 5 Abs. 1

Satz 2 GG begründeten Postulat, der Freiheit der Presse Rechnung zu tragen, unvereinbar wäre.

*BVerfGE 20, 175 = NJW 1966, 1603 – Spiegel-Urteil*

Der Schutz der Pressefreiheit umfasst die Pressetätigkeit in sämtlichen Aspekten. Er reicht von der Informationsbeschaffung bis zur Nachrichtenverbreitung. Die Pressefreiheit umfasst insbesondere auch die die Informationsbeschaffung aus nicht allgemein zugänglichen Quellen.

*Beck'scher Online Kommentar GG, Hrsg. Epping/Hillgruber, Art. 5, Rn. 44, 59*

Falls man also bei den hier streitgegenständlichen Informationen von einer nicht allgemein zugänglichen Information ausgehen wollte, greift zumindest das Recht auf Informationsbeschaffung als Bestandteil der Pressefreiheit. Das BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 – 6 A 2/12 –, hat bestätigt, dass es einen grundrechtsunmittelbaren Auskunftsanspruch gibt.

#### c) Grundrechtsträger

Der Beschwerdeführer ist Grundrechtsträger aller geltend gemachten Grundrechte. Er nimmt als Bürgerrechtler und Internetaktivist für Informationsfreiheit eine Aufgabe wahr, die ebenso öffentlichkeitswirksam ist und zur öffentlichen Meinungsfreiheit beiträgt, wie diejenige der Presse. Somit fällt der Beschwerdeführer unter den Anwendungsbereich der Pressefreiheit.

Die Informationsfreiheit ist ein Jedermann-Recht.

#### b) Schranken

Grundrechte werden nicht schrankenlos gewährt. Die Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG werden durch die verfassungsunmittelbare Schranke des Art. 5 Abs. 2 GG begrenzt. Das BVerfG versteht unter allgemeinen Gesetzen alle Gesetze, die sich nicht gegen die Meinungsfreiheit oder die Freiheit der Presse und Rundfunk an sich oder gegen die Äußerung einer bestimmten Meinung richten, die vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen.

*BVerfG NJW 1958, 257 – Lüth*

Dieses Rechtsgut muss in der Rechtsordnung allgemein und damit unabhängig davon geschützt sein, ob es durch Meinungsäußerungen oder auf andere Weise verletzt werden kann.

*BVerfGE 111, 147, 155 – NPD Kundgebung.*

#### c) Schranken-Schranke

Um ein Leerlaufen der Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG auszuschließen, findet eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, dass die allgemeinen Gesetze zwar dem Wortlaut nach Art. 5 Abs. 1 GG Schranken setzen, ihrerseits aber in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen.

Vgl. BVerfG NJW 1958, 257 – Lüth

Die die Kommunikationsfreiheit einschränkende Vorschrift muss nicht nur mit dem Grundgesetz übereinstimmen, sondern auch in verfassungsmäßiger Weise von den Fachgerichten ausgelegt und angewendet werden. Es bedarf einer verfassungsmäßigen Zuordnung der durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Rechtsgüter. Die Einschränkung jener Freiheiten muss geeignet und erforderlich sein, den Schutz zu bewirken, den die Vorschrift sichern soll. Das, was mit ihr erreicht wird, muss zudem in angemessenem Verhältnis zu den Einbußen stehen, welche die Beschränkung für die Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG mit sich bringt.

BVerfGE 59, 231, 265 – freier Rundfunkmitarbeiter

Das erfordert regelmäßig eine fallbezogene Abwägung der von dem eingeschränkten Grundrecht und dem grundrechtsbeschränkenden Gesetz geschützten Interessen, die im Rahmen der auslegungsfähigen Tatbestandsmerkmale des einfachen Rechts vorzunehmen ist. B

BVerfGE 90, 27, 33 f. – Parabolantenne.

d) Praktische Konkordanz

Darüber hinaus kann es zum Ausgleich widerstreitender Grundrechte erforderlich sein, diese im Wege der praktischen Konkordanz so gegeneinander abzuwägen, dass der Kerngehalt eines jeden Rechts erhalten bleibt.

e) Grundrechtsverletzung

Die Entscheidung des VGH verkennt den von Art. 5 GG gewährleisteten Schutz. Unzutreffend hat das Gericht einen Anspruch auf Zugang zu den Unterlagen verneint. Es ist der Ansicht, dass eine Akteneinsicht des Beschwerdeführers an § 29 BayVwVfG scheitere, da es sich bei dem Petitionsverfahren nicht um ein Verwaltungsverfahren in diesem Sinne handele. Eine Akteneinsicht in Petitionsvorgänge sei nach § 190 Abs. 3 der GeschO des Bayerischen Landtages (GeschOLT) kategorisch ausgeschlossen. Damit hat es verkannt, dass auch diese Gesetze im Lichte der Informationsfreiheit und der Pressefreiheit verfassungskonform auszulegen sind und die GeschOLT gerade nicht geeignet ist, deutsche und internationale Grundrechte pauschal auszuhebeln. Der VGH beendet seine Prüfung somit an dem Punkt der Schranken. Es lässt die Schranken-Schranken vollständig außer Acht.

Mit der kurzen Abhandlung der Rechte des Beschwerdeführers aus Art. 10 EMRK und 19 IPbpR hat das VG verkannt, dass die Rechtsweggarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG dem Beschwerdeführer den Rechtsweg bei Verletzungen aller nach der deutschen Grundordnung geschützten Rechte eröffnet. Der VGH geht in seinem Beschluss davon aus, das VG habe alle denkbaren Anspruchsgrundlagen durchgeprüft und mit zutreffenden Erwägungen verneint.

VGH, Beschluss vom 14. Februar 2014 – 5 ZB 13.1559 -, BA S. 5

Dies trifft nicht zu. Denn vorliegend sind Art. 10 EMRK und Art. 19 IPbpR i.V.m. Art. 25 GG Bestandteile des deutschen Rechts. Das VG München war als Rechtsanwender gem. Art. 20 Abs. 2 GG auch an die Vorschriften des Völkerrechts gebunden und darüber hinaus auch verpflichtet, sich mit Inhalt und Auslegung dieser Vorschriften eingehend zu beschäftigen. Dem ist das VG offensichtlich nicht gerecht geworden, soweit die An-

sprüche des Beschwerdeführers damit abhandelt, dass diese sich grundsätzlich nur auf allgemein zugängliche Informationen bezögen, zu denen die Akten eines Petitionsverfahrens nicht gehörten.

VG München, a.a.O., UA S. 9

Zur Untermauerung dieser Ansicht stützt es sich auf Rechtsprechung des BVerwG aus dem Jahr 1980.

VG München, a.a.O.

Dies vermag dem Rechtsstaatsprinzip nicht zu genügen. Insbesondere handelt es sich zunächst auch bei den Akten eines Petitionsausschusses um solche, die sich in der Öffentlichen Hand befinden, mithin durchaus als öffentlich zugänglich i.S.d. Art. 5 Abs. 1 GG anzusehen sind und deren Zugang nur verwehrt werden kann, wenn gewichtige Interessen entgegenstehen. Eine Interessensabwägung hält das VG München gar nicht erst für erforderlich. Weiterhin liegen die streitgegenständlichen Unterlagen aber auch bei dem StMJ und dem StMI vor. Spätestens ab dem Zeitpunkt der Übergabe an diese Ministerien handelt es sich somit um öffentlich zugängliche Unterlagen i.S.d. Art. 5 Abs. 1 GG. Dies gilt ebenso für Art. 19 IPbpR. So heißt es im "General Comment No. 34 on Article 19 of the ICCPR":

"18. Article 19, paragraph 2 embraces a general right of access to information held by public bodies. Such information includes all records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored, its source and the date of production. Public bodies are as indicated in paragraph 7 of this general comment."

"19. (...) States parties should also enact the necessary procedures, whereby one may gain access to information, such as by means of freedom of information legislation."

United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, General comment No. 34, abrufbar unter:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

Ausweislich Ziff. 18 Satz 3 des General Comment No. 34 gilt Ziff. 7 bei der Frage der Bestimmung des Merkmals „public body“. Gemäß Ziff. 7 sind vom Begriff des „public body“ umfasst ausdrücklich die drei Gewalten umfasst:

„7. The obligation to respect freedoms of opinion and expression is binding on every State party as a whole. All branches of the State (executive, legislative and judicial) and other public or governmental authorities, at whatever level – national, regional or local – are in a position to engage the responsibility of the State party.“

United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, General comment No. 34, a.a.O.

Mit seiner Ansicht, das Akteneinsichtsrecht erstrecke sich grundsätzlich nicht auf Akten eines Petitionsverfahrens untergräbt das VG die Regelung des Art. 19 IPbpR. Der VGH folgt dieser Ansicht und lässt maßgeblich daran die Zulassung der Berufung scheitern. Ausdrücklich verweist er darauf, dass es sich bei den hier streitgegenständlichen Akten um solche der Legislative und gerade nicht der Exekutive handele

VGH, a.a.O., BA S. 9

und aufgrund dessen eine Akteneinsicht grundsätzlich nicht in Frage komme. Nach Art. 19 i.V.m Art. 7 IPbPR ist jedoch die Legislative ausdrücklich von der Pflicht zur Schaffung eines Informationszuganges umfasst.

Auch soweit der VGH bei der Ablehnung eines Anspruches aus Art. 10 EMRK argumentiert, dass dieser nur dann ein Recht auf Informationszugang gewähre, wenn eine Informationsquelle nach innerstaatlichem Recht zu öffentlicher Zugänglichkeit bestimmt sei, verkennt er die Reichweite des Art. 19 IPbPR. Denn dieses ist, wie bereits dargelegt, Bestandteil des Deutschen Rechts nach Art. 25 GG.

Die sich aus dem Art. 19 (2) IPbPR ergebenden Verpflichtungen sind in mehr als 100 Staaten mit mehr als 5,5 Milliarden Menschen d. h. 78 % der Weltbevölkerung durch Informationsfreiheitsgesetze umgesetzt. Mehr als 125 Staaten mit mehr als 5,9 Milliarden Einwohnern haben entweder Informationsfreiheitsgesetze oder entsprechende Verfassungsbestimmungen. Damit ist das Menschenrecht des Informationszuganges eine allgemeine Regel des Völkerrechts gemäß Art. 25 GG, da mehr als die Hälfte der Staaten und mehr als 2/3 der Weltbevölkerung dieses Recht haben. "Allgemeine Regeln des Völkerrechts müssen auf einer allgemeinen, gefestigten Übung der Staaten beruhen, der die Rechtsüberzeugung zugrunde liegt, daß dieses Verhalten Rechtens sei" (vgl. BVerfGE 66, 39 [64 f.]; 68, 1 [83]).

Dem Informationszugangsanspruch des Beschwerdeführers steht auch nicht entgegen, dass das Bundesland Bayern über kein IFG verfügt. Hier ist der vom BVerwG vertretene Rechtsgedanke zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG heranzuziehen, nach welchem ein unmittelbarer Leistungsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG besteht, soweit der zuständige Gesetzgeber noch nicht tätig geworden ist.

*BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 – 6 A 2/12 -, juris Rn. 29, dort allerdings unter falscher Annahme hinsichtlich der Zuständigkeit des Bundes zur Regelung von presserechtlichen Auskunftsansprüchen gegenüber Bundesbehörden*

Wenn das Land Bayern noch kein IFG eingeführt hat, obwohl sowohl nach deutschem als auch nach europäischen und völkerrechtlichen Verfassungsrecht das Recht auf Informationszugang zu gewährleisten ist, muss ein unmittelbarer Leistungsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG bestehen.

Durch die Entscheidung des VGH ist der Bereich der zwei genannten Grundrechte des Beschwerdeführers insofern berührt, als sie den Zugang zu den amtlichen Unterlagen als wichtiges Informationsmittel verhindern. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Weder die allgemeinen Gesetze noch verfassungsrechtliche Vorschriften rechtfertigen diesen Eingriff.

Es ist die Aufgabe der Fachgerichte, der Bedeutung der Grundrechte bei der Auslegung und Anwendung des Verwaltungsrechts Rechnung zu tragen. Die hier streitgegenständlichen Vorschriften des BayVwVfG und der GeschOLT müssen im Lichte der Bedeutung der Grundrechte der Informations- und Pressefreiheit gesehen und so ausgelegt werden, dass der besondere Wertgehalt der Grundrechte gewahrt bleibt.

### III. Annahmeveraussetzungen

Die Voraussetzungen für die Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung gemäß § 93 a BVerfGG sind gegeben.

- a) Der Verfassungsbeschwerde kommt grundsätzliche Bedeutung zu. Eine solche liegt vor, wenn die Verfassungsbeschwerde eine verfassungsrechtliche Frage aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lässt und noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung gelöst oder die durch die veränderten Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden ist, BVerfG NJW 1994, 993.

Anhaltspunkt für eine derartige grundsätzliche Bedeutung ist, dass die Frage in der Fachliteratur kontrovers diskutiert oder in der Rechtsprechung der Fachgerichte unterschiedlich beantwortet wird. An ihrer Klärung muss zudem ein über den Einzelfall hinausgehendes Interesse bestehen. Das kann etwas dann der Fall sein, wenn sie für eine nicht unerhebliche Anzahl von Streitigkeiten bedeutsam ist oder ein Problem von einigem Gewicht betrifft, das in künftigen Fällen erneut Bedeutung erlangen kann.

*Zuck, Beck'sches Prozessformularbuch, 12. Auflage 2013, VI 1. Anm. 13.*

So liegt es hier. Soweit ersichtlich, liegt noch keine Klärung der hier aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen vor. Die hier vorliegende Problematik hat praktische Bedeutung über den der Verfassungsbeschwerde zu Grunde liegenden, konkreten Einzelfall hinaus. Die Beantwortung der vorstehend aufgeworfenen Fragen liegt im allgemeinen Interesse. Insbesondere muss geklärt werden, ob die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages sich über das verfassungsmäßig und völkerrechtlich garantierte Recht auf Informationszugang hinwegsetzen darf.

- b) Unabhängig davon ist die Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung des hier verletzten Grundrechts angezeigt, vgl. § 93a Abs. 2b BVerfG. Das ist u.a. der Fall, wenn die geltend gemachte Verletzung von Grundrechten besonderes Gewicht hat. Besonders gewichtig ist eine Grundrechtsverletzung, die auf eine generelle Vernachlässigung von Grundrechten hindeutet oder wegen ihrer Wichtigkeit geeignet ist, von der Ausübung von Grundrechten abzuhalten. Eine geltend gemachte Verletzung hat ferner dann besonderes Gewicht, wenn sie auf einer groben Verkenntung des durch ein Grundrecht gewährten Schutzes oder einem geradezu leichtfertigen Umgang mit grundrechtlich geschützten Positionen beruht oder rechtsstaatliche Grundsätze krass verletzt, BVerfG NJW 1994, 993.

So liegt es hier. Das VG hat im vorliegenden Fall die Bedeutung des Art. 5 GG, 10 EMRK und 19 IPbpR verkannt. Durch die nicht verfassungskonforme Auslegung der streitgegenständlichen Normen wird den Trägern der oben genannten Grundrechte der grundsätzlich garantierte Anspruch auf Informationszugang verwehrt.

- c) Wir bitten das Verfassungsgericht höflich darum, gegebenenfalls nicht gerügte, aber einschlägige Grundrechte mit in die Überlegung einzubeziehen.
- d) Schließlich verkennt der VGH, die Reichweite des Art. 10 EMRK hinsichtlich der Eröffnung von Informationsquellen an Stellen, denen eine Rolle als „public watchdog“ zukommt. Insbesondere sind davon die Presse und NGOs umfasst. Dies muss vorliegend jedoch auch für den Beschwerdeführer gelten, der in seiner Eigenschaft als Bürgerrechtler ein großes Publikum erreicht und somit an der öffentlichen Meinungsbildung

unmittelbar mitwirkt und das Handeln der staatlichen Stellen hinsichtlich ihrer Umsetzung der Informationsfreiheit für die Öffentlichkeit beobachtet.

Der EGMR hat lange in Art. 10 EMRK nur eine allgemein gefasste Garantie der Meinungsfreiheit gesehen. Es handele sich vordergründig um ein klassisches Freiheitsrecht (Abwehrrecht), bei dem die Verpflichtung des Staates im Vordergrund stehe, nicht in die Freiheit der Meinungsäußerung einzugreifen. Ein Anspruch auf Informationszugang leite sich aus Art. 10 EMRK jedoch nicht ab.

*EGMR, Urteil vom 26.03.1987 – Nr. 9248/81 – Leander / Schweden*

Der Gerichtshof hat jedoch seitdem vielfach die wesentliche Rolle herausgestellt, die der Presse und vergleichbaren Stellen in einer demokratischen Gesellschaft zukommt. Deren Aufgabe sei es, unter Beachtung ihrer Pflichten und Verantwortlichkeiten Informationen und Ideen über alle Fragen von allgemeinem Interesse mitzuteilen. Zu ihrer Aufgabe, Informationen und Ideen über solche Fragen zu verbreiten, kommt das Recht der Öffentlichkeit hinzu, sie zu empfangen. Andernfalls könnte die Presse ihre unabdingbare Rolle als „public watchdog“ nicht spielen.

*EGMR, Urteil vom 20.05.1999 – Nr. 21980/93 – Bladet Tromsø und Stensaas / Norwegen*

Lange legte der Gerichtshof Art. 10 EMRK so aus, dass das Recht auf Empfang von Informationen in erster Linie einer Behörde untersagt, eine Person am Empfang von Informationen zu hindern, die andere ihr zukommen lassen oder beabsichtigen zukommen zu lassen. Art. 10 gewährt dem Einzelnen weder ein Recht auf Zugang zu Informationen, noch verpflichtet es die Behörden, dem Einzelnen solche Informationen zur Verfügung zu stellen.

*EGMR, Urteil vom 26.03.1987 – Nr. 9248/81 - Leander / Schweden*

Um einen umfassenden Schutz zu gewährleisten, wurde seither in Art. 10 EMRK nicht nur die Meinungsfreiheit geschützt, sondern folglich auch die Freiheit, Informationen ohne behördliche Eingriffe zu empfangen und weiterzugeben (Abs. 1 S. 2). Auf diese Weise sollte die Recherchetätigkeit der Presse geschützt werden.

Später hat der EGMR auch ein allgemeines Zugangsrecht auf Verwaltungsdaten und – dokumente abgeleitet, auch wenn er der Verwaltung Eingrenzungen zugesteht, soweit sie „begründet“ und nicht „willkürlich“ sind. Er hat in einem *obiter dictum* das Auskunftsrecht der Presse dabei als anerkannt bezeichnet.

*„Der Gerichtshof stellt fest, dass die von den tschechischen Behörden gefällten Entscheidungen weitreichend begründet sind und nicht als willkürlich zu beurteilen sind. Der Gerichtshof führt aus, dass sich die Umstände des vorliegenden Falls klar und deutlich von denjenigen Umständen der Angelegenheiten unterscheiden, die die Einschränkung der Pressefreiheit betreffen und bei denen der Gerichtshof das Recht der Öffentlichkeit auf Erhalt von Informationen anerkannt hat.“*

*EGMR, Urteil vom 10. Januar 2006 Nr. 19101/03 - SDRUŽENÍ JIHOČESKÉ MATKY gegen Tschechische Republik*

Mit Rücksicht auf den immer größer werdenden Einfluss der Presse auf die Politik, hat der EGMR 2009 den Schutz der Presse dahingehend erhöht, dass er anerkannte, dass die Weigerung eines staatlichen Organs, ein Dokument herauszugeben, eine Verletzung des

Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung nach Art. 10 EMRK darstelle. Der Gerichtshof legte die in Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK verankerte Meinungsfreiheit somit weit aus und nahm erstmalig einen Anspruch auf Zugang zu staatlichen Informationen von öffentlichem Interesse an

*EGMR, Urteil vom 14.04.2009 – Nr. 37374/05 - Tarsasag a Szabadsagjogokert / Ungarn; zusammenfassend auch: Partsch, Die Entwicklung eines presserechtlichen Auskunftsanspruches in der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 EMRK, AfP 2013, 214 f.*

Im dem jüngsten Fall Youth Initiative for Human Rights v. Serbia ging der Gerichtshof 2013 davon aus, dass das Recht auf Empfang von Informationen das Recht auf Zugang zu Informationen mit umfasse. Bei dieser Annahme verweist er auf die Entscheidung Tarsasag a Szabadsagjogokert/Ungarn.

*EGMR v. 25.6.2013 – 48135/06 – „Youth Initiative for Human Rights v. Serbia.*

In Youth Initiative for Human Rights/ Serbia hebt der EGMR erneut die besondere Bedeutung der Meinungsäußerungsfreiheit und des Rechts auf Zugang zu Informationen besonders hervor.

*EGMR v. 25.6.2013 – 48135/06 – „Youth Initiative for Human Rights/Serbia“.*

Der Gerichtshof begründet dies mit Verweis auf die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, wie die Joint Declaration of the United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression of December 2004. Denn dort heißt es, dass das Recht, Informationen zu erhalten, die bei den Behörden vorhanden sind, ein fundamentales Menschenrecht sei. Es müsse sichergestellt werden, dass der Bürger Zugang zu den gesamten bei den Behörden befindlichen Informationen habe. Dabei dürfe es nur wenige Beschränkungen geben. Die Behörde müsse in jedem Einzelfall abwägen, ob Beschränkungsmöglichkeiten bestehen. Sie dürfe den Zugang zu Informationen nicht willkürlich oder generell verhindern.

Weiter verweist der Gerichtshof auf die Joint Declaration der United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR Special on Freedom of Expression of December 2006, wo es heißt, dass internationale und nationale Behörden Informationen grundsätzlich nicht für sich selbst, sondern für die Öffentlichkeit verwahren. Bezüglich dieser Informationen bestehe ein Zugangsrecht der Öffentlichkeit, welches ausschließlich engen Beschränkungen unterliege.

In ihrer Stellungnahme schreiben die Richter Sajó und Vucinic in „Youth Initiative for Human Rights/Serbia

*„Wir stimmen mit den Schlussfolgerungen und Begründungen dieses Urteils voll überein. Es ist von besonderer Bedeutung für jene Länder, in denen dauerhafte Gewohnheiten es selbst heute schwierig machen, Zugang zu Daten zu erhalten, die in Zeiten des Totalitarismus von Geheimdiensten zu Zwecken der Unterdrückung genutzt wurden. Wir schreiben diese zustimmende Stellungnahme jedoch, um insbesondere das allgemeine Bedürfnis hervorzuheben, Artikel 10 in Übereinstimmung mit Entwicklungen internationalen Rechts in Bezug auf Informationsfreiheit auszulegen, was Zugang zu Informationen öffentlicher Behörden erfordert. Wir beziehen uns insbesondere auf den UN-*

*Menschenrechtsausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 34 (Dokument CCPR/C/GC/34 vom 12. September 2011, § 18).“*

Nach alledem ist Verfassungsbeschwerde ist zulässig und begründet.

Einfache Abschrift anbei.

Partsch  
Rechtsanwalt

**Anlagen V 1- 4**  
**Vollmacht**