

Nichtamtliche Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE

DRITTE SEKTION

RECHTSSACHE S. ./ DEUTSCHLAND

(Individualbeschwerde Nr. 8819/16)

URTEIL

Art. 10 • Freiheit, Informationen zu empfangen und weiterzugeben • mit nationalen Sicherheitsbedenken begründete Ablehnung des unsubstantiierten Antrags eines Journalisten auf Einsichtnahme in Akten des Bundesnachrichtendienstes, zu denen inhaltliche Auskunft erteilt wurde, keine maßgebliche Bedeutung für Ausübung der Meinungsfreiheit • Behandlung des Ersuchens des Beschwerdeführers ohne grundlegende Mängel, verfahrensrechtliche Garantien vorhanden • weiter Ermessensspielraum nicht überschritten

STRASSBURG

8. November 2022

*Dieses Urteil wird nach Maßgabe des Artikels 44 Abs. 2 der Konvention endgültig.
Es wird gegebenenfalls noch redaktionell überarbeitet.*

In der Rechtssache S. ./ Deutschland

hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (Dritte Sektion) als Kammer mit den *Richterinnen* und *Richtern*

Georges Ravarani, *Präsident*,

Georgios A. Serghides,

María Elósegui,

Darian Pavli,

Anja Seibert-Fohr,

Peeter Roosma und

Andreas Zünd

sowie Milan Blaško, *Sektionskanzler*,

im Hinblick auf

die Individualbeschwerde (Nr. 8819/16) gegen die Bundesrepublik Deutschland, die ein deutscher Staatsangehöriger, Herr S. („der Beschwerdeführer“), am 11. Februar 2016 nach Artikel 34 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten („die Konvention“) beim Gerichtshof eingereicht hat,

die Entscheidung, der deutschen Regierung („die Regierung“) die oben bezeichnete Beschwerde zur Kenntnis zu bringen,

die Stellungnahmen der beschwerdegegnenden Regierung und die Erwiderungen des Beschwerdeführers,

die Stellungnahme des *Centre for Democracy and the Rule of Law*, das von dem Vizepräsidenten der Sektion zur Beteiligung ermächtigt wurde,

nach nicht öffentlicher Beratung am 27. September 2022

das folgende Urteil erlassen, das am selben Tag angenommen wurde:

EINLEITUNG

1. Bei der Beschwerde geht es darum, dass dem Beschwerdeführer, einem Journalisten, keine Einsichtnahme in die beim Bundesnachrichtendienst (BND) vorhandenen Unterlagen zu U.B., einem früheren Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein, der 1987 in einem Hotel in S., gestorben war, gewährt wurde. Unter Berufung auf Artikel 10 der Konvention brachte der Beschwerdeführer vor, dass er zwar außerhalb des in Rede stehenden Verfahrens Auskunft zum Akteninhalt erhalten habe, er jedoch ein Recht auf Einsichtnahme in die dort vorhandenen Unterlagen zu mehreren prominenten Personen, darunter U.B., ein früherer Ministerpräsident des Landes S., der in der Nacht vom 10. zum 11. Oktober 1987 im Hotel in S., gestorben war. Der Beschwerdeführer gab an, er sei insbesondere an den Feststellungen und Ermittlungen des BND zu den Umständen des Todes von U.B. und zu Gerüchten interessiert, dass U.B. mit dem Geheimdienst eines osteuropäischen Landes zusammengearbeitet habe und von diesem Dienst erpresst worden sei. Er berief sich auf § 5 Abs. 8 i. V. m. § 5 Abs. 1 des

Gesetzes über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz, BArchG, siehe Rdnr. 24), auf Artikel 5 des Grundgesetzes (GG) und auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Der Beschwerdeführer erläuterte nicht, warum er Einsichtnahme in die erwähnten Unterlagen benötige.

2. Am 21. Dezember 2012 lehnte der BND den Antrag des Beschwerdeführers ab. Die Voraussetzungen nach dem Bundesarchivgesetz seien nicht erfüllt. Die Unterlagen entstammten einer Zeit, die noch nicht 30 Jahre zurückliege, und eine Abgabe an das Bundesarchiv mit dem Ziel einer Schutzfristverkürzung sei nicht möglich, da die betreffenden Unterlagen noch beim BND benötigt würden.

3. Am 26. März 2013 wies der BND den Widerspruch des Beschwerdeführers zurück, soweit dieser die Akteneinsicht betraf. Der Widerspruch sei insoweit unbegründet, als der Beschwerdeführer ihn auf § 5 Abs. 8 i. V. m. § 5 Abs. 1 BArchG gestützt habe. Die Unterlagen befänden sich beim BND, nicht im Bundesarchiv, und in beim BND befindliche Unterlagen könne nach diesen Bestimmungen nur Einsicht genommen werden, wenn sie älter als 30 Jahre seien. Diese Voraussetzung sei nicht erfüllt, da die U.B. betreffenden Unterlagen aus den Jahren 1991 bis 1995 stammten. Die Bestimmungen zur Verkürzung der Schutzfrist beträfen Unterlagen, die im Bundesarchiv selbst aufbewahrt würden, sowie Unterlagen, die auch nach Ablauf der 30-Jahre-Frist noch nicht freigegeben seien. Soweit der Beschwerdeführer den Antrag auf Akteneinsicht auf Artikel 5 Abs. 1 GG gestützt habe, sei der Widerspruch unzulässig, da über den Antrag noch kein ablehnender Bescheid ergangen sei, der Gegenstand des Widerspruchs sein könne. In diesem Zusammenhang habe der BND zugunsten des Beschwerdeführers angenommen, dass die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu berücksichtigen sei, das in einem Leiturteil vom 20. Februar 2013 zum ersten Mal festgestellt habe, dass sich aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse ergebe (siehe Rdnr. 23). Dieser Anspruch beschränke sich jedoch auf Auskunftserteilung und umfasse keinen Anspruch auf Einsichtnahme.

4. Gleichzeitig erklärte der BND, dass sich der Antrag des Beschwerdeführers auf Informationszugang nach Artikel 5 Abs. 1 GG angesichts des erst kurz zuvor, am 20. Februar 2013, ergangenen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts, dessen schriftliche Gründe dem BND noch nicht vorlägen, noch beim BND in Bearbeitung befinde. Der BND teilte mit, dass es den Beschwerdeführer gesondert über seine Entscheidung über seinen Antrag auf Informationszugang informieren werde.

I. DAS VERFAHREN VOR DEM BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

5. Am 26. April 2013 erhob der Beschwerdeführer Klage beim Bundesverwaltungsgericht. Er brachte vor, er habe Anspruch auf Akteneinsicht, und gab an, dass die im Bundesarchivgesetz vorgesehene Schutzfrist von 30 Jahren ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Informationsfreiheit und Persönlichkeitsschutz herstellen sollte. Da über den Tod von U.B., einem prominenten Politiker, umfassend berichtet worden sei, und immer noch der Verdacht im Raum stehe, er sei ermordet worden und dieser Mord sei von den deutschen Behörden vertuscht worden, trete der Persönlichkeitsschutz von U.B. eindeutig hinter dem Anspruch der Presse und der Öffentlichkeit auf Informationen zu den Umständen seines Todes zurück. Wenn man die Funktion der Presse als „public watchdog“ sowie das überragende Informationsinteresse der Öffentlichkeit berücksichtige, müsse die Schutzfrist von 30 Jahren im vorliegenden Fall verkürzt werden. Der Beschwerdeführer fügte hinzu, er habe auch einen Anspruch auf Akteneinsicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und Artikel 5 Abs. 3 GG (siehe Rdnr. 20). Er betonte, der Informationsanspruch der Presse könne die Form eines Anspruchs auf Akteneinsicht annehmen.

6. Der Beklagte räumte unter anderem ein, dass der Informationsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden, der sich unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebe, sich im Ausnahmefall zu einem Anspruch auf Akteneinsicht verdichten könne. Jedoch habe der Kläger weder im Verwaltungsverfahren noch vor dem Bundesverwaltungsgericht diesbezüglich substantiierte Ausführungen gemacht, und Gründe für die Annahme eines Ausnahmefalles in der vorliegenden Rechtssache seien auch nicht ersichtlich. Insbesondere gebe es keine Gründe für die Annahme, die Verpflichtung zur Erteilung vollständiger und wahrheitsgemäßer Auskünfte könne nur durch Gewährung von Akteneinsicht erfüllt werden.

7. In seiner Replik brachte der Beschwerdeführer hinsichtlich des Auskunftsanspruchs der Presse aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG vor, dass ein vollständiger und sachgerechter Informationszugang aufgrund des Umfangs der streitgegenständlichen Unterlagen nur durch Gewährung von Akteneinsicht sichergestellt werden könne.

8. Mit Urteil vom 27. November 2013 wies das Bundesverwaltungsgericht die Klage des Beschwerdeführers ab. Es stellte fest, dass der Beschwerdeführer sich nicht auf das Bundesarchivgesetz stützen könne. Er könne sich nicht unmittelbar auf § 5 Abs. 1 BArchG stützen, da die in Rede stehenden Unterlagen kein Archivgut im Sinne dieser Bestimmung seien, weil sie sich noch beim BND, nicht im Bundesarchiv, befänden. § 5 Abs. 8 i. V. m. § 5 Abs. 1 BArchG sei nur auf Unterlagen anwendbar, die mindestens 30 Jahre alt seien, was hier nicht der Fall sei: Der BND habe glaubhaft angegeben, dass die Unterlagen zu U.B. jüngeren Datums seien, und der Beschwerdeführer habe dies auch nicht bestritten. Da

der Wortlaut von § 5 Abs. 8 BArchG eindeutig und nicht auslegungsbedürftig sei, könne diese Frist nicht verkürzt werden, und insbesondere Absatz 5 sei nicht auf die in Absatz 8 festgelegte Frist von 30 Jahren anwendbar.

9. Das Bundesverwaltungsgericht stellte weiter fest, dass der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Nutzung der streitgegenständlichen Unterlagen aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG habe. Die in dieser Bestimmung verbürgte Informationsfreiheit sei nicht betroffen, weil die in Rede stehenden Akten keine „allgemein zugänglichen Quellen“ seien. Aus dem Recht auf Informationsfreiheit ergebe sich nicht, dass Informationen einer öffentlichen Behörde allgemein zugänglich gemacht werden müssten.

10. Das Bundesverwaltungsgericht befand, dass der Beschwerdeführer auch aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG keinen Anspruch auf Akteneinsicht habe. Unter Bezugnahme auf sein Leiturteil vom 20. Februar 2013 in einem anderen Verfahren (siehe Rdnrn. 7 und 23), wies das Gericht erneut darauf hin, dass ein Auskunftsanspruch der Presse sich unmittelbar aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebe. Dieser Anspruch spiegele einen Minimalstandard wider, den der Gesetzgeber – der einen weiten Ermessensspielraum und das ausschließliche Vorrecht habe, Regelungen zu treffen, durch welche verschiedene Interessen unterschiedlich gewichtet würden – nicht unterschreiten dürfe. Der Anspruch ende dort, wo dem Informationsinteresse der Presse berechnete Interessen von Privatpersonen oder öffentlichen Stellen entgegenstünden. Der Umfang dieses Anspruchs umfasse grundsätzlich nicht eine Aktennutzung durch Einsichtnahme in Behördenakten oder eine Kopie von Behördenakten.

11. Schließlich stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Akteneinsicht aus Artikel 5 Abs. 3 GG habe. Aus dieser Bestimmung lasse sich kein Anspruch des Beschwerdeführers auf Unterstützung seiner Forschung durch Gewährung von Akteneinsicht ableiten. Das Urteil wurde dem Rechtsbeistand des Beschwerdeführers am 31. Januar 2014 zugestellt.

II. AUSKUNFTSERTEILUNG AUSSERHALB DES VERFAHRENS

12. Außerhalb des in Rede stehenden Verfahrens erbat der Beschwerdeführer am 4. September 2013, vier Monate nach Einreichung seiner Klage beim Bundesverwaltungsgericht (siehe Rdnr. 9), unter Berufung auf den presserechtlichen Auskunftsanspruch aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG vom BND Auskunft zum „Umfang der BND-Akten zu U.B., warum die Akten angelegt wurden und worum es in Ihnen geht.“ Am 27. November 2013, dem Tag der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht, erzielten der Beschwerdeführer und der BND eine Einigung über den Antrag vom 4. September 2013, wonach dem Antrag außerhalb des in Rede stehenden Verfahrens entsprochen werden sollte. Mit Schreiben vom 16. Dezember 2013 stellte der BND dem Beschwerdeführer

eine Zusammenfassung der deklassifizierten Informationen des BND zu den Umständen des Todes von U.B. zur Verfügung. In dem Schreiben hieß es, der BND sei nie mit der Untersuchung der Umstände des Todes von U.B. beauftragt worden. Er habe Hinweise aus verschiedenen Quellen erhalten und diese unverzüglich an die zuständigen Ermittlungsbehörden weitergeleitet. Bei etwa 5100 Seiten der beim BND vorhandenen Unterlagen sei zumindest ein vager Bezug zu den Umständen des Todes von U.B. erkennbar gewesen. Bei den Unterlagen handle es sich zum weitaus größten Teil um Presseübersichten, Anfragen an den BND, Korrespondenz mit der zuständigen Ermittlungsbehörde und Sprechzettel für den Bundestag. In dem Schreiben wurden zwölf beim BND seit November 1987 eingegangene Hinweise aufgelistet; mit Ausnahme eines Hinweises waren diese alle an die zuständige Staatsanwaltschaft übermittelt worden (die Person, welche den einen, nicht übermittelten Hinweis gegeben hatte, war von den Strafverfolgungsbehörden schon mehrfach kontaktiert worden). Auf weiteren Antrag des Beschwerdeführers stellt der BND dem Beschwerdeführer am 11. Februar 2014 Informationen über das jeweilige Datum der Übermittlung der Hinweise an die zuständige Staatsanwaltschaft zur Verfügung.

III. DAS VERFAHREN VOR DEM BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

13. Mit Schriftsatz vom 7. Februar 2014 erhob der Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde. Der Beschwerdeführer brachte vor, das Bundesverwaltungsgericht habe seine Rechte aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG sowie aus Artikel 5 Abs. 3 GG bei der Auslegung der Bestimmungen des Bundesarchivgesetzes nicht hinreichend berücksichtigt (s. Rdnrn. 9 und 12). Er bezog sich weiter auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Anspruch auf Informationszugang nach Artikel 10 der Konvention und betonte dabei die Aufgabe der Presse als „public watchdog“. Der Beschwerdeführer brachte darüber hinaus vor, dass das Bundesverwaltungsgericht seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe, da es sein Vorbringen ignoriert habe, es sei angesichts der Tatsache, dass U.B. 1987 gestorben sei, nicht glaubhaft, dass Unterlagen des BND zu U.B. erst ab dem Jahr 1991 existierten. Weitere Argumente brachte der Beschwerdeführer vor dem Bundesverfassungsgericht nicht vor, und er erwähnte in seiner Verfassungsbeschwerde auch nicht, dass ihm in der Zwischenzeit Auskünfte über den Umfang und den Inhalt der beim BND vorhandenen Unterlagen zu U.B. erteilt worden waren (siehe Rdnr. 16).

14. Am 7. September 2015 lehnte es das Bundesverfassungsgericht ohne Angabe von Gründen ab, die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zur Entscheidung anzunehmen (1 BvR 546/14). Die Entscheidung wurde dem Prozessbevollmächtigten des Beschwerdeführers am 28. September 2015 zugestellt.

IV. DIE SPÄTEREN VERÖFFENTLICHUNGEN DES BESCHWERDEFÜHRERS

15. Am 4. Februar 2016 veröffentlichte der Beschwerdeführer in der „Bild“ einen Artikel, in dem er einige der Informationen wiedergab, die ihm in den Schreiben des BND vom 16. Dezember 2013 und 11. Februar 2014 zur Verfügung gestellt worden waren. Am 1. Juli 2016 veröffentlichte der Beschwerdeführer einen weiteren Artikel in der „Bild“, in dem er angab, dem Bundesnachrichtendienst lägen 5100 Seiten Unterlagen zu U.B. vor, die bisher nicht freigegeben worden seien und auch nach Ablauf einer 30-Jahres-Frist geheim gehalten werden sollten.

EINSCHLÄGIGER RECHTSRAHMEN UND EINSCHLÄGIGE RECHTSPRAXIS

16. Artikel 5 GG lautet wie folgt:

Artikel 5

„(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“

17. Die zum maßgeblichen Zeitpunkt geltende Fassung des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (*Informationsfreiheitsgesetz*), lautete, soweit einschlägig, wie folgt:

§ 1

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. ...

(2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

...“

§ 3

„Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

...

8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.“

18. Die deutschen Landespressegesetze sehen vor, dass Vertreter der Presse unter bestimmten Voraussetzungen einen Auskunftsanspruch haben. Nach Rechtsprechung der innerstaatlichen Gerichte bedeutet dies, dass die Presse einen Anspruch darauf hat, Auskunft über den Inhalt der bei der betreffenden Behörde vorhandenen Informationen zu erhalten. Der Auskunftsanspruch der Presse umfasst grundsätzlich keinen Anspruch auf Akteneinsicht; der presserechtliche Auskunftsanspruch kann sich jedoch ausnahmsweise zu einem Anspruch auf Akteneinsicht verdichten, wenn vollständige und wahrheitsgemäße Auskünfte nur auf diese Weise erlangt werden können (siehe Verwaltungsgericht Cottbus, 1 L 783/01, Beschluss vom 15. Januar 2001; Verwaltungsgericht Dresden, 5 L 42/09, Beschluss vom 07. Mai 2009, Rdnr. 74 - juris). In einer Rechtssache, in der es darum ging, eine Kopie der schriftlichen Erklärungen des Ministerpräsidenten eines Bundeslandes zu seiner Vergangenheit in der ehemaligen DDR zu erlangen, die sich in seiner Personalakte befanden, wies das zuständige Verwaltungsgericht die betreffende Behörde an, den Inhalt der besagten Erklärungen offenzulegen (siehe Verwaltungsgericht Dresden, Beschluss vom 7. Mai 2009, a. a. O.). Gleichzeitig befand das Gericht, dass es keinen Grund zu der Annahme gebe, der Auskunftsanspruch der Antragsteller habe sich zu einem Recht auf Einsicht in die Personalakte verdichtet, welcher die Herausgabe einer Kopie der in Rede stehenden Unterlagen gleichkomme (a. a. O, Rdnr. 74). Die Antragsteller hätten nicht substantiiert vorgetragen, dass die begehrte Auskunft nur durch Gewährung von Akteneinsicht vollständig und wahrheitsgemäß erteilt werden könne (idem).

19. In seinem Leiturteil vom 20. Februar 2013 (6 A 2.12) stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die Pressegesetze der Länder nicht auf den BND anwendbar seien, da die den BND betreffende Gesetzgebungskompetenz, einschließlich der Umstände, unter denen der BND der Öffentlichkeit und der Presse Informationen erteilen müsse oder dürfe, laut Grundgesetz ausschließlich beim Bund liege. Der Bundesgesetzgeber habe diesbezüglich noch keine Regelungen verabschiedet. Die Zugangsregelungen und Begrenzungsvorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (siehe Rdnr. 21) reflektierten nicht die besonderen Bedürfnisse und die besondere Rolle der Presse. Das Bundesverwaltungsgericht stellte zum ersten Mal fest, dass sich der Auskunftsanspruch der Presse stattdessen unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebe (siehe auch *S. ./.* *Deutschland* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 6106/16, Rdnrn. 11-14, 19. Oktober 2021). In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde gegen dieses Urteil des Bundesverwaltungsgerichts entschied das Bundesverfassungsgericht (1 BvR 1452/13, Beschluss vom 27. Juli 2015), dass eine Verletzung der

Pressefreiheit nicht ersichtlich sei, solange die Fachgerichte den Presseangehörigen einen Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden gewährten, der hinter dem Gehalt der Auskunftsansprüche nach den Landespressegesetzen nicht zurückbleibe (siehe auch S., a. a. O.; RdNr. 16-17). Das Bundesverwaltungsgericht befand nachfolgend ebenso, dass der sich unmittelbar aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebende Auskunftsanspruch der Presse materiellrechtlich nicht hinter den landesrechtlichen Presseauskunftsansprüchen zurückbleiben dürfe (s. BVerwG 6 C 65.14, Urteil vom 16. März 2016).

20. Die zur maßgeblichen Zeit geltende Fassung des Gesetzes über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz) lautete, soweit einschlägig, wie folgt:

§ 2

„(1) Die Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte des Bundes, die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und die sonstigen Stellen des Bundes haben alle Unterlagen, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben einschließlich der Wahrung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nicht mehr benötigen, dem Bundesarchiv oder in Fällen des Absatzes 3 dem zuständigen Landesarchiv zur Übernahme anzubieten und, wenn es sich um Unterlagen von bleibendem Wert im Sinne des § 3 handelt, als Archivgut des Bundes zu übergeben ...“

§ 5

„(1) Das Recht, Archivgut des Bundes aus einer mehr als 30 Jahre zurückliegenden Zeit zu nutzen, steht jedermann auf Antrag zu, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Weitergehende gesetzliche Rechte und besondere Vereinbarungen zugunsten von Eigentümern privaten Archivguts bleiben unberührt.

...

(5) Die Schutzfrist nach Absatz 1 Satz 1 kann verkürzt werden, soweit Absatz 6 dem nicht entgegensteht. Die Schutzfristen nach Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 können verkürzt werden, wenn die Einwilligung des Betroffenen vorliegt. Liegt die Einwilligung des Betroffenen nicht vor, können die Schutzfristen nach Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 verkürzt werden, wenn die Benutzung für ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange unerlässlich ist, die im überwiegenden Interesse einer anderen Person oder Stelle liegen, und eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange durch angemessene Maßnahmen, insbesondere durch Vorlage anonymisierter Reproduktionen, ausgeschlossen werden kann. Für Personen der Zeitgeschichte und Amtsträger in Ausübung ihres Amtes können die Schutzfristen nach Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 verkürzt werden, wenn die schutzwürdigen Belange des Betroffenen angemessen berücksichtigt werden. Die Schutzfristen nach Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 können um höchstens 30 Jahre verlängert werden, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt. Ist das Archivgut bei einer in § 2 Abs. 1 genannten Stelle des Bundes entstanden, bedarf die Verkürzung oder Verlängerung der Schutzfristen der Einwilligung dieser Stelle.

...

(8) Bei der Benutzung von Unterlagen, die älter als 30 Jahre sind und noch der Verfügungsgewalt der in § 2 Abs. 1 bezeichneten Stellen unterliegen, sind die Absätze 1 bis 7 entsprechend anzuwenden. Dies gilt nicht für Unterlagen, die nach § 2 Abs. 5 und 6 nicht vom Bundesarchiv übernommen werden.

Hinsichtlich der Art und Weise, in der Archivgut im Sinne von § 5 Abs. 1 BArchG „genutzt“ werden kann, sieht § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Benutzung von Archivgut beim Bundesarchiv vor, dass Archivgut im Original oder in Kopie vorgelegt wird oder Auskünfte über seinen Inhalt erteilt werden, und dass über die Art der Benutzung das Bundesarchiv entscheidet.

21. Nach § 198 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) haben Verfahrensbeteiligte, die infolge unangemessener Verfahrensdauer einen Nachteil erleiden, Anspruch auf angemessene Entschädigung. Die Verzögerungsrüge, die vor dem Gericht erhoben werden muss, bei dem die angebliche Verfahrensverzögerung eingetreten ist, ist Voraussetzung für eine spätere Entschädigungsklage. Eine solche Klage zur Durchsetzung des Entschädigungsanspruchs kann frühestens sechs Monate nach Erhebung der Verzögerungsrüge erhoben werden. Zweck dieser Voraussetzungen, die eine präventive Warnfunktion entfalten, ist es, dem Gericht die Möglichkeit zur Verfahrensbeschleunigung einzuräumen (siehe Bundesgerichtshof, III ZR 228/13, Urteil vom 17. Juli 2014, Rdnrn. 15 und 17).

22. Nach § 93 Abs. 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) ist eine Verfassungsbeschwerde innerhalb eines Monats zu erheben und zu begründen, wobei die Frist nach Zustellung oder formloser Mitteilung der gesamten Entscheidung zu laufen beginnt.

RECHTLICHE WÜRDIGUNG

I. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 10 DER KONVENTION

23. Der Beschwerdeführer rügte nach Artikel 10 der Konvention, dass ihm keine Einsichtnahme in die beim Bundesnachrichtendienst vorhandenen Unterlagen zu U.B., einem früheren Ministerpräsidenten des Landes S., der 1987 in einem Hotel in S., gestorben war, gewährt wurde. Artikel 10 der Konvention lautet, soweit maßgeblich, wie folgt:

Artikel 10

„1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt ... die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. ...

2. Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit

oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

A. Zulässigkeit

1. Stellungnahmen der Parteien

(a) Regierung

24. Die Regierung trug vor, dass die Rüge aus mehreren Gründen unzulässig sei. Sie sei *ratione materiae* mit Artikel 10 der Konvention unvereinbar, der Beschwerdeführer habe die innerstaatlichen Rechtsbehelfe nicht erschöpft und die Beschwerde sei in jedem Fall unbegründet. Da dem Beschwerdeführer Auskunft über den Inhalt der Unterlagen des BND erteilt worden sei, betreffe die vorliegende Beschwerde nur noch die Frage, ob die deutschen Behörden verpflichtet seien, dem Beschwerdeführer – zusätzlich zu dem nach einer Einigung außerhalb des in Rede stehenden Verfahrens gewährten Informationszugang durch Auskunftserteilung – auch auf andere Weise Zugang zu denselben Informationen zu gewähren, d.h. ihm zusätzlich Akteneinsicht zu gewähren. Die Regierung trug vor, dass sich aus Artikel 10 der Konvention keine Verpflichtung hierzu ergebe, da der Staat gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht verpflichtet sei, Informationen in bestimmter Form bereitzustellen (sie nahm Bezug auf *W. ./.. Deutschland* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 70287/11, Rdnr. 25, 6. Januar 2015), und dass folglich kein Eingriff in die Rechte des Beschwerdeführers aus Artikel 10 vorliege. Darüber hinaus habe der Beschwerdeführer vor den innerstaatlichen Gerichten keine näheren Angaben zu seiner beabsichtigten Veröffentlichung gemacht, obwohl ihn hierzu eine Obliegenheit getroffen habe, und habe diese folglich daran gehindert, zu prüfen, ob die Veröffentlichung ein Thema von allgemeinem Interesse (*subject of general importance*) behandle oder lediglich die Sensationsgier oder gar den Voyeurismus eines Publikums (*an audience's wish for sensationalism or even voyeurism*) bediene, d.h. ob der „public interest“-Test bestanden sei (sie nahm Bezug auf *Magyar Helsinki Bizottság ./.. Ungarn* [GK], Individualbeschwerde Nr.18030/11, Rdnr. 162, 8. November 2016).

25. Was die Nichterschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe angeht, brachte die Regierung vor, dass die Prüfung des Antrags des Beschwerdeführers durch das Bundesverwaltungsgericht zwei voneinander unabhängige rechtliche Grundlagen berücksichtigt habe – das Bundesarchivgesetz und den Auskunftsanspruch der Presse aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG – und das Bundesverwaltungsgericht für die Abweisung der Klage des Beschwerdeführers hinsichtlich dieser beiden Ansprüche unterschiedliche Gründe angeführt habe. Der Beschwerdeführer habe in seiner Verfassungsbeschwerde jedoch nur die Auslegung der Bestimmungen

des Bundesarchivgesetzes gerügt. Daher sei die vorliegende Beschwerde zum Gerichtshof wegen Nichterschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe unzulässig, da der Beschwerdeführer – bestimmte, das Bundesarchivgesetz betreffende Vorbringen ausgenommen – bei dem Gerichtshof völlig andere Argumente vorgebracht habe (sie nahm Bezug auf *H. ./.* *Deutschland* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 30678/09, 16. November 2010, und *W. ./.* *Deutschland* (Entsch.) [Ausschuss], Individualbeschwerde Nr. 34229/12, 27. August 2013). Der Anspruch des Beschwerdeführers aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG sei vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen worden, weil nicht substantiiert vorgetragen worden sei, warum seinem Auskunftersuchen nur durch Gewährung von Akteneinsicht entsprochen werden könne. Außerdem habe er die diese Bestimmung betreffende Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts in seiner Verfassungsbeschwerde nicht gerügt. Auch hinsichtlich einer Reihe von Vorbringen, die er erstmals vor dem Gerichtshof geltend gemacht habe – betreffend sein Publikationsvorhaben und den Zweck seines Auskunftersuchens, angebliche Fehler bei der Anwendung des Bundesarchivgesetzes und die Behauptung, der BND sei verpflichtet, die Unterlagen an das Bundesarchiv abzugeben – habe der Beschwerdeführer die innerstaatlichen Rechtsbehelfe nicht erschöpft. In seiner Verfassungsbeschwerde sei der Beschwerdeführer auch nicht auf die Auskunftserteilungen über den Umfang und den Inhalt der Unterlagen zu U.B. eingegangen, obwohl die erste der beiden Auskunftserteilungen vor Zustellung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts erfolgt sei und die Frist zur Ergänzung seiner Verfassungsbeschwerde zum Zeitpunkt der zweiten Auskunftserteilung noch nicht abgelaufen gewesen sei.

26. In ihrer weiteren Stellungnahme und ihren Ausführungen zur gerechten Entschädigung regte die Regierung an, der Gerichtshof möge prüfen, ob die Beschwerde nach Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a der Konvention wegen Missbrauchs des Beschwerderechts ganz oder teilweise für unzulässig erklärt werden müsse, da der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde nicht erwähnt habe, dass ihm Auskünfte zum Umfang und Inhalt der Unterlagen erteilt worden seien. Kurz vor Einreichung der vorliegenden Beschwerde habe der Beschwerdeführer einen auf diesen Auskünften basierenden Artikel veröffentlicht, was er in seiner Beschwerde ebenfalls nicht erwähnt habe. Der Beschwerdeführer habe dadurch, dass er Art und Umfang der ihm erteilten Auskünfte und seine Verwertung dieser Auskünfte verschwiegen habe, ein grundsätzlich falsches Bild von dem Sachverhalt gezeichnet.

(b) Der Beschwerdeführer

27. Der Beschwerdeführer wies das Vorbringen der Regierung, er wolle ihm bereits vorliegende Informationen lediglich auf anderem Wege erhalten, zurück. Die ihm im Dezember 2013 und Februar 2014 erteilten Auskünfte seien kein Ersatz für Akteneinsicht. Der Beschwerdeführer machte geltend,

dass er, als bekannter Journalist, der bereits zur deutschen Geschichte publiziert habe, daran gehindert werde, seine Rolle als „public watchdog“ auszuüben, wenn ihm keine Einsichtnahme in die streitgegenständlichen Unterlagen gewährt werde. Er werde daran gehindert, die Öffentlichkeit adäquat zu informieren und zu einer Debatte von enormem öffentlichem Interesse beizutragen, nämlich zu der Frage, ob U.B., ein hochrangiger deutscher Politiker, Suizid begangen habe oder ermordet worden sei. Er brachte vor, er habe sein Ersuchen vor den innerstaatlichen Behörden hinreichend substantiiert. Dass er in dem innerstaatlichen Verfahren keine Ausführungen zu dem Zweck seines Auskunftersuchens oder zu einer beabsichtigten Veröffentlichung gemacht habe, sei unerheblich.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

(a) Missbrauch des Beschwerderechts

28. Der Gerichtshof weist erneut darauf hin, dass eine Individualbeschwerde nach Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a der Konvention wegen Missbrauchs des Beschwerderechts grundsätzlich für unzulässig erklärt werden kann, wenn Beschwerdeführer eine für die Prüfung der Rechtssache maßgebliche Tatsache dem Gerichtshof nicht eingangs zur Kenntnis bringen. Der Gerichtshof wird nur dann zu einer solchen Einschätzung gelangen, wenn die irreführende Unterrichtung den eigentlichen Kern der Rechtssache betrifft. Darüber hinaus muss die Absicht, den Gerichtshof zu täuschen, immer mit hinreichender Sicherheit nachgewiesen werden (siehe *Belošević ./. Kroatien* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 57242/13, Rdnr. 47, 3. Dezember 2019, mit weiteren Nachweisen).

29. Einige der ursprünglichen Vorbringen des Beschwerdeführers, nämlich die, der Informationszugang sei ihm praktisch versagt worden, die Zurückhaltung von Informationen, die Gegenstand eines behördlichen Informationsmonopols seien, komme einer Zensur gleich, und er sei nicht in der Lage, über das Thema zu recherchieren oder zu berichten, erweckten den Eindruck, er habe überhaupt keine Informationen erhalten. Da der Beschwerdeführer in der Tat Auskunft zum „Umfang der BND-Akten zu U.B., warum die Akten angelegt wurden und worum es in ihnen geht“ erhalten hatte, nachdem er parallel zu dem Verfahren, das zur vorliegenden Beschwerde führte, eine Einigung mit den Behörden erzielt hatte (siehe Rdnr. 16), hatte er tatsächlich wichtige Informationen verschwiegen und ein falsches Bild von dem Sachverhalt gezeichnet. Im Hinblick darauf, dass der Beschwerdeführer vorgebracht hat, die erhaltenen Informationen seien kein Ersatz für Akteneinsicht, da die beiden Arten des Informationszugangs in quantitativer und qualitativer Hinsicht nicht zu denselben Informationen führten, ist sein Verhalten zumindest bedauerlich, jedoch ist der Gerichtshof der Auffassung, dass nicht mit hinreichender Gewissheit festgestellt werden

kann, dass er beabsichtigte, den Gerichtshof zu täuschen. Der Gerichtshof gelangt daher zu dem Schluss, dass die Tatsache, dass der Beschwerdeführer den Gerichtshof über die ihm erteilten Auskünfte zu den beim BND vorhandenen Unterlagen zu U.B. nicht informierte, keinen Missbrauch des Beschwerderechts im Sinne von Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a der Konvention darstellt.

(b) Nichterschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe

30. Der Gerichtshof erinnert daran, dass der Zweck des Grundsatzes der Rechtswegerschöpfung darin besteht, einem Konventionsstaat Gelegenheit zu geben, sich mit der ihm jeweils vorgeworfenen Konventionsverletzung auseinanderzusetzen und sie dadurch zu verhindern oder wiedergutzumachen. Es trifft zu, dass es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht immer notwendig ist, sich im innerstaatlichen Verfahren ausdrücklich auf die Konvention zu berufen, solange die Rüge „zumindest der Sache nach“ aufgeworfen wird. Das bedeutet, dass der Beschwerdeführer rechtliche Argumente gleicher oder vergleichbarer Wirkung auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts vorbringen muss, um den nationalen Gerichten Gelegenheit zu geben, den behaupteten Verstoß zu beheben. Einem Konventionsstaat tatsächlich die Gelegenheit zur Verhinderung oder Wiedergutmachung der behaupteten Verletzung zu geben, erfordert jedoch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht nur eine Berücksichtigung der Fakten, sondern auch der rechtlichen Argumente des Beschwerdeführers, um zu bestimmen, ob die beim Gerichtshof eingereichte Beschwerde tatsächlich zuvor der Sache nach an die innerstaatlichen Stellen herangetragen wurde. Denn es „würde dem subsidiären Charakter des Konventionssystems widersprechen, wenn sich ein Beschwerdeführer vor den nationalen Behörden zur Anfechtung einer umstrittenen Maßnahme unter Vernachlässigung eines möglichen Konventionsarguments auf andere Gründe stützen, aber dann auf der Grundlage dieses Konventionsarguments eine Beschwerde an den Gerichtshof erheben könnte“ (siehe u. a. *H. ./ Deutschland* [GK], Individualbeschwerde Nr. 4871/16, Rdnr. 148, 16. Februar 2021).

31. Während des gesamten innerstaatlichen Verfahrens begehrte der Beschwerdeführer durchgängig, ihm Einsichtnahme in die beim BND vorhandenen Unterlagen zu U.B. zu gewähren; dabei berief er sich zunächst ausschließlich auf das innerstaatliche Recht, später nahm er auch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Artikel 10 der Konvention Bezug. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass er die auf Artikel 10 gestützte Rüge, die er vor dem Gerichtshof vortrug, zumindest „der Sache nach“ vor den innerstaatlichen Gerichten erhoben hatte, und somit, wie nach Artikel 35 Abs. 1 der Konvention erforderlich, in Bezug auf diese Konventionsrüge den innerstaatlichen Rechtsweg erschöpft hat.

(c) Anwendbarkeit von Artikel 10 der Konvention

32. In Bezug auf die Einwendung der Regierung hinsichtlich der Anwendbarkeit von Artikel 10 der Konvention stellt der Gerichtshof erneut fest, dass Artikel 10 der Konvention einer Person kein allgemeines und absolutes Recht auf Zugang zu Informationen einer öffentlichen Behörde verleiht und eine Regierung auch nicht dazu verpflichtet, einer Person solche Informationen zu übermitteln. Jedoch kann ein solches Recht oder eine solche Verpflichtung erstens dann entstehen, wenn die Offenlegung der Information durch rechtskräftige gerichtliche Entscheidung angeordnet wurde, und zweitens dann, wenn der Informationszugang für die Ausübung des Rechts der betroffenen Person auf freie Meinungsäußerung, insbesondere die „Freiheit, Informationen zu empfangen und weiterzugeben“, von maßgeblicher Bedeutung ist und die Versagung dieses Zugangs einen Eingriff in dieses Recht darstellt (*Magyar Helsinki Bizottság ./. Ungarn*, a. a. O., Rdnr. 156).

33. Der Gerichtshof stellt fest, dass die Regierung nicht bestritt, dass der Beschwerdeführer das Recht hatte, Zugang zu Informationen über die beim BND vorhandenen Unterlagen zu U.B. zu erhalten. Sie brachte vor, es stelle keinen Eingriff in die Rechte des Beschwerdeführers aus Artikel 10 dar, dass die deutschen Behörden es abgelehnt hätten, ihm zusätzlich zu den ihm erteilten Auskünften über Inhalt und Umfang dieser Unterlagen Einsichtnahme in die streitgegenständlichen Unterlagen zu gewähren (siehe Rdnr. 28). Unter diesen konkreten Umständen ist die Frage, ob die gewünschte Einsichtnahme in die streitgegenständlichen Unterlagen für die Ausübung des Rechts des Beschwerdeführers auf freie Meinungsäußerung maßgeblich war, und somit die Frage, ob Artikel 10 der Konvention anwendbar ist, eng mit der Begründetheit der Beschwerde verbunden. Daher entscheidet der Gerichtshof ausnahmsweise, die Frage der Anwendbarkeit von Artikel 10 der Konvention zusammen mit der Frage des Vorliegens eines Eingriffs in diese Bestimmung bei der Beurteilung der Begründetheit der vorliegenden Rechtssache zu prüfen (siehe *Studio Monitori u. a. ./. Georgien*, Individualbeschwerden Nrn. 44920/09 und 8942/10, Rdnr. 32, 30. Januar 2020, und *Centre for Democracy and the Rule of Law ./. Ukraine*, Individualbeschwerde Nr. 10090/16, Rdnr. 55, 26. März 2020). Er beschließt daher, die Einwendung mit der Prüfung der Begründetheit zu verbinden.

(d) Schlussfolgerung

34. Der Gerichtshof stellt weiter fest, dass die Rüge des Beschwerdeführers nach Artikel 10 der Konvention weder nach Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a der Konvention offensichtlich unbegründet noch aus anderen Gründen unzulässig ist. Folglich ist die Rüge für zulässig zu erklären.

B. Begründetheit

1. Stellungnahmen der Parteien

(a) Der Beschwerdeführer

35. Der Beschwerdeführer machte einen ungerechtfertigten Eingriff in seine Rechte nach Artikel 10 der Konvention geltend. Ohne Gewährung von Akteneinsicht werde er, ein bekannter Journalist, der bereits zur deutschen Geschichte publiziert habe, daran gehindert, seine Rolle als „public watchdog“ auszuüben. Er werde daran gehindert, die Öffentlichkeit adäquat zu informieren und zu einer Debatte von enormem öffentlichem Interesse beizutragen, nämlich zu der Frage, ob U.B., ein hochrangiger deutscher Politiker, Suizid begangen habe oder ermordet worden sei. Dessen Tod habe zahlreiche Publikationen nach sich gezogen und die Presseberichterstattung habe wesentlich dazu beigetragen, dass eine öffentliche Debatte begonnen habe. Der Beschwerdeführer brachte vor, dass es nach den vorliegenden Informationen wahrscheinlich sei, dass U.B. ermordet worden sei, was zu der Frage führe, warum die zuständige Behörde nicht darlegen wolle, was ihr über die Todesumstände bekannt sei. Die Angelegenheit betreffe Fragen der Integrität von Amtsträgern und Institutionen, die Suche nach dem oder der Verantwortlichen für die mutmaßliche Ermordung eines hochrangigen Politikers, eine mögliche Beteiligung der Behörden an der Tat, einschließlich einer möglichen Komplizenschaft des BND, und einer Vertuschung durch Regierungseinrichtungen.

36. Dass er in dem innerstaatlichen Verfahren keine Ausführungen zu dem Zweck seines Informationsgesuchs oder zu einer beabsichtigten Veröffentlichung gemacht habe, sei unerheblich. Ein Presseangehöriger müsse dies nicht offenlegen, da sonst die Gefahr eines Missbrauchs seitens der Behörde bestehe, bei der ein Informationszugang begehrt werde. Bisher habe er zu den Umständen des Todes von U.B. lediglich recherchiert, er habe noch nicht entschieden, ob er hierzu etwas publizieren wolle. Das bloße Interesse eines Journalisten, in einer Angelegenheit zu recherchieren, reiche aus, eine Behörde zu verpflichten, Zugang zu den entsprechenden Informationen zu gewähren. Da die Behörden hinsichtlich der betreffenden Informationen ein Monopol hätten, könne der Beschwerdeführer weder eine Recherche durchführen noch über das Thema berichten. Die Vorenthaltung der Information komme einer Zensur gleich. Die Prüfung erfolge in zwei Schritten: Erstens werde geprüft, ob die Informationen der Presse bekanntgegeben werden sollten, und zweitens werde geprüft, ob die Presse sie der Öffentlichkeit mitteilen dürfe.

37. Die ihm im Dezember 2013 und Februar 2014 erteilten Auskünfte seien kein Ersatz für Akteneinsicht. In Bezug auf die streitgegenständlichen Informationen führten die beiden Arten des Informationszugangs in quantitativer und qualitativer Hinsicht nicht zu denselben Informationen. In

Anbetracht des Umfangs der beim BND vorhandenen Unterlagen – etwa 5100 Seiten – sei offensichtlich, dass die Auskunftserteilung über den Inhalt der Unterlagen notwendigerweise selektiv und unvollständig sei. Es werde nur ein Bruchteil der Informationen offengelegt und es bestehe die Gefahr, dass die Behörde Tatsachen einseitig darstellen, peinliche Informationen zurückhalten und die Presse somit daran hindern würde, über Skandale und berichtenswerte Ereignisse zu berichten. Im Falle umfangreicher Akten zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse könne nur mittels Gewährung von Akteneinsicht ein angemessener Informationszugang erfolgen. Werde der Presse im Falle umfangreicher Unterlagen keine Akteneinsicht gewährt, bedeute dies, dass der Presse der Zugang zu Informationen über komplexe Angelegenheiten effektiv versagt werde und sie darüber nicht berichten könne. Vor den innerstaatlichen Gerichten habe er sich darauf berufen, dass der Umfang der Akten der Grund dafür sei, dass er Akteneinsicht benötige. Man habe von ihm nicht verlangt, näher auf diesen Aspekt einzugehen; die Beweislast obliege den Behörden. Das Bundesverwaltungsgericht habe seinen Anspruch nach Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mangels Substantiierung zurückgewiesen, sondern festgestellt, dass es nach dieser Vorschrift kein Recht auf Akteneinsicht gebe.

38. Der Beschwerdeführer brachte vor, dass die innerstaatlichen Behörden die widerstreitenden Interessen bei der Auslegung der Bestimmungen des Bundesarchivgesetzes nicht gegeneinander abgewogen und seine Forderung nur mit der Begründung abgewiesen hätten, dass die 30-jährige Schutzfrist noch nicht abgelaufen sei. Im vorliegenden Fall überwögen die Interessen der Presse gegenüber dem Interesse des BND, keine Akteneinsicht zu gewähren. Das rechtmäßige Ziel, das der BND verfolge, könne einzig der Schutz des Rufes und der persönlichen Daten der verstorbenen Person sein. Diese Erwägungen könnten jedoch nicht rechtfertigen, eine Untersuchung der Umstände des Todes von U.B. zu vereiteln. Auch seine Erben hätten ein Interesse daran, zu erfahren, was wirklich passiert sei. Der Beschwerdeführer brachte vor, der eigentliche Grund der Versagung der Akteneinsicht sei der, dass der BND einen Skandal fürchte. Im Sinne dieser Argumentation brachte er weiter vor, es sei nicht glaubhaft, dass Unterlagen des BND zu U.B. erst ab dem Jahr 1991 existierten. In jedem Fall sei der BND verpflichtet, die Unterlagen dem Bundesarchiv anzubieten, da er nie geltend gemacht habe, dass sie noch benötigt würden. Wenn der BND die Unterlagen zurückbehalte, sei er verpflichtet, den Zugang dazu auf ähnliche Weise wie das Bundesarchiv zu ermöglichen, ihm also – wie es beim Bundesarchiv Standard sei – Akteneinsicht zu gewähren.

39. Zuletzt brachte der Beschwerdeführer vor, dass die Dauer des innerstaatlichen Verfahrens den Wert der angeforderten Informationen allmählich verringert habe. Ihm habe kein innerstaatlicher Rechtsbehelf zur Verfügung gestanden, um das Verfahren zu beschleunigen.

(b) Die Regierung

40. Die Regierung betonte, dass dem Beschwerdeführer die von ihm erbetene Auskunft über den Inhalt der Akten des BND erteilt worden sei. Ihm sei der Zugang zu den gewünschten Informationen nicht versagt worden und er habe nicht vorgetragen, dass er die ihm erteilte Auskunft als unrichtig oder unzureichend ansehe. Die Regierung brachte vor, dass die vorliegende Beschwerde nur noch die Frage betreffe, ob die deutschen Behörden verpflichtet seien, dem Beschwerdeführer – zusätzlich zu dem nach einer Einigung außerhalb des in Rede stehenden Verfahrens gewährten Informationszugang durch Auskunftserteilung – auch auf andere Weise Zugang zu denselben Informationen zu ermöglichen, d.h. ihm Akteneinsicht zu gewähren. Sie trug vor, dass sich aus Artikel 10 der Konvention keine Verpflichtung hierzu ergebe, da der Staat nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht verpflichtet sei, die Information in einer bestimmten Form bereitzustellen (sie nahm Bezug auf *W.*, a. a. O., Rdnr. 25). Gemäß dem ihnen zustehenden Ermessensspielraum könnten die innerstaatlichen Behörden die Einsichtnahme in die Akten verweigern, wenn die entsprechenden Informationen bereits im Wege der Erteilung einer Auskunft über ihren Inhalt zugänglich gemacht worden seien, es denn, die um Auskunft ersuchende Person lege dar, warum ihrem Informationsanliegen nur durch Akteneinsicht entsprochen werden könne. Dass für die Gewährung eines Informationszugangs in Form der Akteneinsicht eine solche Substantiierung gefordert werde, stelle keine unverhältnismäßige Einschränkung dar, die den Informationsanspruch unwirksam mache. Diese allgemeine Erwägung sei in der vorliegenden Rechtssache erst recht einschlägig und stelle einen sachgerechten Interessenausgleich her, da die in Rede stehenden Unterlagen von vornherein nicht für die Öffentlichkeit bestimmt gewesen seien und aus einer Akteneinsicht Rückschlüsse auf die Organisation und Arbeitsweise des BND gezogen werden könnten.

41. In diesem Zusammenhang betonte die Regierung, dass der Beschwerdeführer nicht dargelegt habe, warum die ihm erteilte Auskunft nicht ausreichend gewesen sei und durch Gewährung von Akteneinsicht ergänzt werden müsse, und auch nicht erläutert habe, warum die Form des Informationszugangs sich nachteilig auf seine Informationsinteressen ausgewirkt habe. Das Bundesverwaltungsgericht, dessen Urteil nach der Einigung über die Auskunftserteilung erlassen worden sei, habe die auf Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützte Forderung des Beschwerdeführers zurückgewiesen, weil er nicht begründet habe, warum er zusätzlich zur Auskunft über den Akteninhalt Akteneinsicht benötige. Entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers habe das Gericht nicht festgestellt, dass der Auskunftsanspruch der Presse aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG nie einen Anspruch auf Akteneinsicht ergeben könne. Vielmehr habe es festgestellt, dass ein solcher Anspruch „grundsätzlich“ nicht umfasst sei, sich der Auskunftsanspruch der Presse also ausnahmsweise unter weiteren

Voraussetzungen zu einem Recht auf Akteneinsicht verdichten könne, wie dies in der Rechtsprechung der innerstaatlichen Gerichte anerkannt sei. Der Beschwerdeführer habe vor dem Bundesverfassungsgericht nicht geltend gemacht, dass es ihm unmöglich gewesen wäre, seinen Vortrag vor dem Bundesverwaltungsgericht zu substantiieren.

42. Die Regierung fügte hinzu, man könne in Bezug auf die streitgegenständlichen Informationen nicht mehr von einem Informationsmonopol sprechen, da der Beschwerdeführer die von ihm begehrten Informationen erhalten habe. Tatsächlich habe er auf der Grundlage der erhaltenen Informationen zwei Artikel veröffentlicht, was er vor dem Gerichtshof zu erwähnen versäumt habe. Vor diesem Hintergrund sei es für die Ausübung des Rechts des Beschwerdeführers auf freie Meinungsäußerung nicht tatsächlich notwendig (*in fact necessary*) gewesen, ihm auch Akteneinsicht zu gewähren (sie nahm Bezug auf *Magyar Helsinki Bizottság*, a. a. O., Rdnr. 159). Da die beiden Artikel zwei Jahre nach der Auskunftserteilung in einer weit verbreiteten Tageszeitung veröffentlicht worden seien, sei das Vorbringen des Beschwerdeführers, der Wert der begehrten Informationen – die in jedem Fall ein historisches Ereignis beträfen – habe sich aufgrund der Verfahrensdauer verringert, nicht überzeugend. Darüber hinaus brachte die Regierung vor, dass der Beschwerdeführer, wenn er mit den ihm im Dezember 2013 und Februar 2014 erteilten Auskünften nicht zufrieden gewesen sei, um ergänzende Auskünfte hätte ersuchen und die Verweigerung solcher Auskünfte vor den innerstaatlichen Gerichten hätte anfechten können.

43. Darüber hinaus habe der Beschwerdeführer vor den innerstaatlichen Gerichten keine näheren Angaben zu seiner beabsichtigten Veröffentlichung gemacht, obwohl er hierzu verpflichtet gewesen sei, und habe diese folglich daran gehindert, zu prüfen, ob die Veröffentlichung ein Thema von allgemeinem Interesse (*subject of general importance*) betreffe oder lediglich die Sensationsgier oder gar den Voyeurismus eines Publikums (*an audience's wish for sensationalism or even voyeurism*) bediene, d.h. ob der „public interest“-Test bestanden sei (sie nahm Bezug auf *Magyar Helsinki Bizottság*, a. a. O. Rdnr.162). Vor dem Gerichtshof habe er einerseits vorgebracht, dass er keine Entscheidung über eine Veröffentlichung getroffen habe, und andererseits vorgebracht, dass es ihm mit seinem Antrag darum gegangen sei, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, dass der BND möglicherweise in den Tod von U.B. verstrickt gewesen sei und dies nunmehr vertuschen wolle. Vor den innerstaatlichen Gerichten habe er die letztgenannten Aspekte nicht angeführt.

44. Unter Bezugnahme auf die Entstehungsgeschichte von § 5 BArchG brachte die Regierung vor, dass die in dieser Bestimmung vorgesehene Schutzfrist von 30 Jahren auf einer bewussten Entscheidung des Gesetzgebers beruhe und keinen Verhältnismäßigkeitserwägungen unterliegen solle. Eine solche Schutzfrist sei unter Berücksichtigung des

sensiblen Charakters der Informationen auch nicht willkürlich und beruhe auf einem gemeinsamen europäischen Standard (die Regierung berief sich insbesondere darauf, dass in Frankreich und Österreich vergleichbare Schutzfristen vorgesehen seien). Die Behauptung des Beschwerdeführers, der BND benötige die streitgegenständlichen Unterlagen nicht mehr und sei verpflichtet, sie an das Bundesarchiv abzugeben, sei unzutreffend und von dem Beschwerdeführer im innerstaatlichen Verfahren nicht vorgebracht worden. Zu berücksichtigen sei, dass die Schutzfrist nur das Recht auf Nutzung von Unterlagen gemäß dem Bundesarchivgesetz betreffe. Das Bundesarchivgesetz sei jedoch nicht der einzige rechtliche Weg, auf dessen Grundlage die Möglichkeit bestehe, Informationszugang und unter bestimmten Umständen auch Akteneinsicht zu erhalten. Wie erläutert könne ein solcher Anspruch – auf den die Schutzfrist nach dem Bundesarchivgesetz nicht anwendbar wäre – auf Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützt werden; das auf diese Bestimmung gestützte Vorbringen des Beschwerdeführers sei jedoch zurückgewiesen worden, weil es nicht hinreichend substantiiert worden sei. Aus der im Bundesarchivgesetz vorgesehenen Schutzfrist lasse sich daher weder ein Verbot der Akteneinsicht ableiten noch sei sie für das Ergebnis des Antrags des Beschwerdeführers entscheidend gewesen. Abschließend brachte die Regierung vor, dass die Art der „Nutzung“ der Akten nach dem Bundesarchivgesetz im Ermessen der betreffenden Behörde liege (§ 2 Abs. 1 der Benutzungsordnung zum Bundesarchivgesetz) und nicht notwendigerweise eine Gewährung von Akteneinsicht beinhalte, was erst recht in der vorliegenden Rechtssache gelte, weil es sich bei den streitgegenständlichen Akten um solche eines Nachrichtendienstes handle, was eine restriktivere als die sonst beim Bundesarchiv übliche Praxis – Gewährung von Akteneinsicht, falls der Benutzer diese beantragt – rechtfertige.

2. Die Drittbeteiligte

45. Das *Centre for Democracy and Rule of Law* sprach sich dafür aus, Artikel 10 der Konvention als Recht der Presse gegenüber Behörden auf Informationszugang innerhalb angemessener Frist auszulegen. Dies sei nötig, damit die Presse ihre Rolle als „public watchdog“ in Bezug auf Behörden wirksam ausüben könne.

3. Würdigung durch den Gerichtshof

46. Der Gerichtshof stellt fest, dass die Umstände der vorliegenden Rechtssache insoweit besonders sind, als die innerstaatlichen Behörden den Antrag des Beschwerdeführers auf Zugang zu Informationen über die beim BND vorhandenen Unterlagen zu U.B. als solchen nicht abwiesen. Vielmehr erteilte der BND nach einer am 27. November 2013 erzielten Einigung dem Beschwerdeführer Auskunft über den Inhalt der beim BND vorhandenen

Akten zu U.B. (Siehe Rdnr. 16) und gab seinem Informationsbegehren somit zumindest teilweise statt. Der Gerichtshof stellt fest, dass Artikel 10 einer Person kein allgemeines und absolutes Recht auf Zugang zu im Besitz einer Behörde befindlichen Informationen verleiht und eine Regierung auch nicht dazu verpflichtet, einer Person solche Informationen zu übermitteln. Ein solches Recht oder eine solche Verpflichtung kann jedoch entstehen, wenn der Zugang zu den Informationen für die Ausübung des Rechts der betroffenen Person auf freie Meinungsäußerung, insbesondere die „Freiheit, Informationen zu empfangen und weiterzugeben“, von maßgeblicher Bedeutung ist und die Versagung dieses Zugangs einen Eingriff in dieses Recht darstellt (*Magyar Helsinki Bizottság*, a. a. O., Rdnr. 156).

47. Die Frage, ob diese Schwelle erreicht worden ist, kann letztlich offengelassen werden: Selbst unter der Annahme, dass eine Einsichtnahme in die streitgegenständlichen Unterlagen für die Ausübung des Rechts des Beschwerdeführers auf freie Meinungsäußerung maßgeblich war, und die Versagung dieser Einsichtnahme somit einen Eingriff in die Rechte des Beschwerdeführers aus Artikel 10 darstellt, war diese in jedem Fall nach Artikel 10 Abs. 2 der Konvention gerechtfertigt. Sie war gesetzlich, nämlich in § 5 BArchG, vorgesehen (siehe Rdnrn. 6, 7, 12 und 24), verfolgte zwei in Artikel 10 Abs. 2 der Konvention niedergelegte rechtmäßige Ziele, nämlich den Schutz der nationalen Sicherheit und die Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen (siehe auch *Šeks* ./ *Kroatien*, Individualbeschwerde Nr. 39325/20, Rdnr. 61, 3. Februar 2022), und war, aus den nachstehend dargelegten Gründen, „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“.

48. Im Bereich der nationalen Sicherheit haben die Staaten einen weiten Ermessensspielraum (*Šeks*, a. a. O., Rdnr. 63, mit weiteren Nachweisen) und geheime Unterlagen eines Nachrichtendienstes können grundsätzlich weiteren rechtmäßigen Zugangsbeschränkungen unterliegen, da die gewünschte Einsichtnahme in die Unterlagen möglicherweise oder sogar wahrscheinlich auch Informationen über die Organisation und Arbeitsweise des Nachrichtendienstes offenlegen würde. Dieser Aspekt ist bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung angemessen zu würdigen. Gleichzeitig müssen die Begriffe „nationale Sicherheit“ und „öffentliche Sicherheit“ zurückhaltend angewandt und restriktiv ausgelegt werden und dürfen nur dann herangezogen werden, wenn dies erwiesenermaßen nötig ist, um die Veröffentlichung von Informationen zum Schutz der nationalen und öffentlichen Sicherheit zu verhindern (a. a. O., und *Stoll* ./ *Schweiz* (GK), Individualbeschwerde Nr. 69698/01, Rdnr. 54, ECHR 2007-V).

49. Der Gerichtshof hat anerkannt, dass er für die Anfechtung von Urteilen der nationalen Behörden hinsichtlich des Vorliegens nationaler Sicherheitserwägungen nicht gut gerüstet ist. Aber auch wenn es um die nationale Sicherheit geht, erfordern die Konzepte der Rechtmäßigkeit und der Rechtsstaatlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft, dass es für

grundrechtsbeeinträchtigende Maßnahmen eine Art kontradiktorisches Verfahren vor einer unabhängigen, für die Überprüfung der Entscheidungsgründe zuständigen Stelle geben muss. Wenn es keine Möglichkeit gäbe, die Behauptung der Exekutive, es gehe um die nationale Sicherheit, wirksam anzufechten, wären die staatlichen Behörden in der Lage, willkürlich in durch die Konvention geschützte Rechte einzugreifen (siehe *Šeks*, a. a. O., Rdnr. 64, und dort zitierte Nachweise).

50. Der Gerichtshof hat darüber hinaus betont, dass die Fairness des Verfahrens und die dem Beschwerdeführer gewährten Verfahrensgarantien bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in die durch Artikel 10 geschützte Freiheit der Meinungsäußerung zu berücksichtigen sind (siehe ebda., Rdnr. 65, und *Baka ./. Ungarn* [GK] Individualbeschwerde Nr. 20261/12, Rdnr. 161, 23. Juni 2016). In Fällen wie dem vorliegenden, bei denen nationale Sicherheitsbedenken zu Entscheidungen führen, mit denen Menschenrechte eingeschränkt werden, wird der Gerichtshof daher den nationalen Entscheidungsfindungsprozess prüfen, um sicherzustellen, dass er angemessene Garantien zum Schutz der Interessen der betroffenen Person vorsah (siehe *Šeks*, a. a. O., Rdnr. 65, und dort zitierte Nachweise).

51. Der Gerichtshof stellt fest, dass der Beschwerdeführer auf der Verwaltungsebene vor dem Bundesnachrichtendienst und später vor dem Bundesverwaltungsgericht Zugang zu einem kontradiktorischen Verfahren hatte. Im Hinblick auf den Entscheidungsfindungsprozess unterstreicht der Gerichtshof, dass, soweit die innerstaatlichen Behörden verpflichtet sind, die Verhältnismäßigkeit einer Versagung des Zugangs auf der Grundlage der ihnen vorgetragenen Aspekte zu prüfen, eine entsprechende Verpflichtung der Beschwerdeführer besteht, den Zweck ihres Antrags gegenüber den innerstaatlichen Behörden substantiiert darzulegen, nötigenfalls im Verlauf des Verfahrens vor den innerstaatlichen Gerichten (siehe *Mikiashvili u. a.* (Entsch.), Individualbeschwerden Nrn. 18865/11 und 51865/11, Rdnrn. 50-51, 19. Januar 2021; *Georgian Young Lawyers' Association ./. Georgien* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 2703/12, Rdnrn. 29-30, 19. Januar 2021; *Centre for Democracy and the Rule of Law* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 75865/11, Rdnr. 54, 3. März 2020; *Centre for Democracy and the Rule of Law*, a. a. O., Rdnrn. 97 und 119; und *Studio Monitori u. a.*, a. a. O., Rdnrn. 40 und 42). In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass es nicht ausreicht, dass ein Beschwerdeführer abstrakt vorbringt, bestimmte Informationen sollten im Sinne des Grundsatzes der Offenheit prinzipiell zugänglich gemacht werden (siehe *Centre for Democracy and the Rule of Law* (Entsch.), a. a. O. Rdnrn. 54 und 59). In einer anderen Rechtssache befand der Gerichtshof die Aussage der beschwerdeführenden Vereinigung, die erbetenen Informationen (die Identität der sanktionierten Polizeibeamten) seien von öffentlichem Interesse, für zu allgemein und stellte fest, dass die beschwerdeführende Vereinigung nicht klar dargelegt hatte, warum – trotz Zurverfügungstellung von Informationen über die Reaktion der

Behörden auf den in Rede stehenden Vorfall (nämlich Disziplinarverfahren gegen Polizeibeamte) – Informationen über die Identität der sanktionierten Polizeibeamten für die Gesellschaft insgesamt von Interesse sein könnten (siehe *Georgian Young Lawyers' Association*, a. a. o., Rdnrn. 30-33). In den Rechtssachen *Studio Monitori u.a.* (a. a. O., Rdnrn. 40-42), *Mikiashvili u. a.* (a. a. O., Rdnr. 53) und *Namazli ./ Aserbajdschan* ((Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 28203/10, Rdnrn. 36-37 und 39, 7. Juni 2022) stützte sich der Gerichtshof auf ähnliche Erwägungen.

52. Diese Erwägungen, die zu der Schlussfolgerung führten, dass Artikel 10 der Konvention wegen Nichterfüllung der Schwellenkriterien auf jene Auskunftersuchen nicht anwendbar war, sind in der vorliegenden Rechtssache, in der die Behörden dem Beschwerdeführer auf seinen Antrag hin Auskunft über den Inhalt der streitgegenständlichen Unterlagen erteilten, erst recht anwendbar (siehe Rdnr. 16). Daher oblag es dem Beschwerdeführer, substantiiert darzulegen, warum Einsichtnahme in die beim BND vorhandenen Unterlagen zu U.B., über deren Inhalt ihm vom BND zuvor Auskunft erteilt worden war, für die Ausübung seines Rechts auf freie Meinungsäußerung nach Artikel 10 der Konvention maßgeblich war.

53. In seinem Antrag an den BND hatte der Beschwerdeführer überhaupt nicht erläutert, warum er Einsichtnahme in die streitgegenständlichen Unterlagen benötige (siehe Rdnr. 5). Der BND hatte in dem Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeräumt, dass der Auskunftsanspruch der Presse sich zu einem Anspruch auf Akteneinsicht verdichten kann, und darauf hingewiesen, dass der Beschwerdeführer diesbezüglich keine substantiierten Ausführungen gemacht hatte (siehe Rdnr. 10). Obwohl ihm diese Verfahrensgarantie zur Verfügung stand, hat der Beschwerdeführer weder in seinem weiteren Vorbringen vor dem Bundesverwaltungsgericht noch in seiner nachfolgenden Verfassungsbeschwerde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (vgl. *Studio Monitori u. a.*, a. a. O., Rdnr. 40; und demgegenüber *Mikiashvili u. a.*, a. a. O., Rdnr. 51, und *Centre for Democracy and the Rule of Law*, a. a. O., Rdnrn. 97 und 119 – in beiden Rechtssachen behoben die Beschwerdeführer ihre ursprünglichen Versäumnisse, in dem sie ihre Forderungen im weiteren gerichtlichen Verfahren begründeten). Er brachte vor den innerstaatlichen Gerichten auch nicht vor, dass es ihm unmöglich gewesen war, substantiierte Ausführungen zu machen (siehe Rdnrn. 17 und 45). Der Beschwerdeführer, der sich darauf beschränkte, allgemein auf seine journalistische Wächterrolle, auf das öffentliche Interesse an den Umständen des Todes von U.B. und auf den Umfang der streitgegenständlichen Unterlagen hinzuweisen (siehe Rdnrn. 9 und 11), versäumte es daher, die innerstaatlichen Behörden in die Lage zu versetzen, die erforderliche Abwägung der widerstreitenden Interessen durchzuführen (s. demgegenüber *Centre for Democracy and the Rule of Law*, a. a. O., Rdnr. 119). Daher kann den innerstaatlichen Behörden nicht vorgeworfen werden, nicht abgewogen zu haben, ob bezüglich bestimmter

Unterlagen das Interesse des Beschwerdeführers an Einsichtnahme gegenüber nationalen Sicherheitsinteressen überwog. Folglich kann der Gerichtshof nicht zu dem Schluss gelangen, dass die Art und Weise der Behandlung des Antrags des Beschwerdeführers durch die innerstaatlichen Behörden grundlegende Mängel aufwies oder keine verfahrensrechtlichen Garantien vorsah (siehe sinngemäß *Šeks*, a. a. O., Rdnr. 70). Der Gerichtshof stellt weiterhin fest, dass der Beschwerdeführer nicht vorbrachte, die ihm erteilte Auskunft sei unzutreffend.

54. Im Lichte der vorstehenden Ausführungen kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die innerstaatlichen Behörden den ihnen zustehenden Ermessensspielraum nicht überschritten, als sie den Antrag des Beschwerdeführers auf Einsichtnahme in die Unterlagen des BND abwiesen. Folglich ist Artikel 10 der Konvention nicht verletzt worden. Angesichts dieser Schlussfolgerung ist es nicht erforderlich, dass der Gerichtshof über die Einwendung der Regierung entscheidet (siehe Rdnr. 37).

II. BEHAUPTETE VERLETZUNG VON ARTIKEL 6 ABS. 1 DER KONVENTION

55. Unter Bezugnahme auf Artikel 6 Abs. 1 der Konvention rügte der Beschwerdeführer die mangelnde Beschleunigung und die Dauer des Verfahrens. Die Bestimmung lautet, soweit maßgeblich, wie folgt:

„Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen ... von einem ... auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren ... innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.“

56. Die Regierung vertrat den Standpunkt, dass die Rüge unzulässig sei. Das in Rede stehende Verfahren habe erstens keinen „zivilrechtlichen“ Anspruch im Sinne von Artikel 6 Abs. 1 der Konvention betroffen. Die Rüge sei daher *ratione materiae* unvereinbar. Zweitens habe der Beschwerdeführer den einschlägigen innerstaatlichen Rechtsbehelf (§ 198 GVG) zur Rüge der Verfahrensdauer ungenutzt gelassen. Somit habe er den innerstaatlichen Rechtsweg nicht erschöpft. Drittens habe er weder vor den innerstaatlichen Gerichten noch vor dem Gerichtshof auf angebliche Verfahrensverzögerungen hingewiesen. In jedem Fall sei die Dauer des Verfahrens nicht überlang gewesen.

57. Der Beschwerdeführer brachte vor, das Verfahren betreffe einen „zivilrechtlichen“ Anspruch im Sinne von Artikel 6 Abs. 1 der Konvention und erfordere naturgemäß besondere Zügigkeit. Er habe keinen Gebrauch von § 198 GVG machen müssen, da dieser Rechtsbehelf ausschließlich auf eine Entschädigung abziele, nicht jedoch auf die Beschleunigung eines anhängigen Verfahrens.

58. Selbst unter der Annahme, dass Artikel 6 Abs. 1 der Konvention auf das in Rede stehende Verfahren anwendbar ist, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass der Beschwerdeführer in Bezug auf seine Rüge der

Verfahrensdauer den innerstaatlichen Rechtsweg nicht wie nach Artikel 35 Abs. 1 der Konvention erforderlich ausgeschöpft hat. Er hat den im innerstaatlichen Recht hierfür vorgesehenen Rechtsbehelf (§ 198 GVG, siehe Rdnr. 25) nicht genutzt, um die Verfahrensdauer zu rügen. Er hat auch keine Verzögerungsrüge vor dem Bundesverwaltungsgericht erhoben, die als Warnung gegenüber dem Gericht hätte wirken und zu einer Verfahrensbeschleunigung hätte führen sollen (siehe Rdnr. 25).

59. Die Rüge des Beschwerdeführers nach Artikel 6 Abs. 1 der Konvention ist daher nach Artikel 35 Abs. 1 und 4 der Konvention zurückzuweisen.

AUS DIESEN GRÜNDEN ENTSCHIEDET DER GERICHTSHOF WIE FOLGT:

1. Die Einwendung der Regierung, die Rüge des Beschwerdeführers sei *ratione materiae* mit Artikel 10 der Konvention unvereinbar, wird mit der Prüfung der Begründetheit verbunden und die Rüge nach Artikel 10 der Konvention wird mit Stimmenmehrheit für zulässig und die Beschwerde im Übrigen für unzulässig erklärt;
2. er erkennt mit vier zu drei Stimmen, dass Artikel 10 der Konvention nicht verletzt worden ist;
3. er erkennt, dass über die erwähnte Einwendung der Regierung nicht entschieden werden muss.

Ausgefertigt in englischer Sprache und schriftlich zugestellt am 8. November 2022 nach Artikel 77 Abs. 2 und 3 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

Milan Blaško
Sektionskanzler

Georges Ravarani
Präsident

Gemäß Artikel 45 Abs. 2 der Konvention und Artikel 74 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs sind diesem Urteil die folgenden Sondervoten beigelegt:

- (a) teilweise abweichende Meinung von Richter Serghides;
- (b) abweichende Meinung von Richter Pavli, der sich die Richter Ravarani und Zünd angeschlossen haben.

G.R.
M. B.

TEILWEISE ABWEICHENDE MEINUNG VON RICHTER SERGHIDES

I. Einleitung

1. Das vorliegende Urteil (siehe Rdnr. 27) beschreibt die Rüge des Beschwerdeführers nach Artikel 10 der Konvention kurz als Beschwerde darüber, dass die Regierung ihm keine Einsichtnahme in die beim Bundesnachrichtendienst vorhandenen Unterlagen zu U.B., einem früheren Ministerpräsidenten des Landes S., der 1987 in einem Hotel in S., gestorben war, gewährte.

In dem Beschwerdeformular beschreibt der Beschwerdeführer im Abschnitt „Angabe der geltend gemachten Verletzung(en) ...“ seine Rüge jedoch allgemeiner und bringt nicht einfach vor, ihm sei Akteneinsicht versagt worden. Er beschwerte sich darüber, dass ihm kein Zugang zu dem Material, zu den Informationen oder den Erkenntnissen, die in dem Archiv vorhanden seien, gewährt worden sei, was sich nicht notwendigerweise auf Einsichtnahme in die einschlägigen Unterlagen beschränkt; es wird wie folgt ausgedrückt:

„Die beschwerdegeegnerische Partei verletzt dadurch, dass sie keinen Zugang zu dem Material erteilt, das im Besitz ihres Archivs ist, das Informationsrecht des Beschwerdeführers sowie die Freiheit der Presse in ihrer Funktion als *public watchdog*, wie sie in Artikel 10 Abs. 1 EMRK verkörpert ist ... Die Vorenthaltung der Informationen ist nicht nach Artikel 10 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt ... Daher ist die beschwerdegeegnerische Partei verpflichtet, die begehrten Informationen bereitzustellen. Die Vorenthaltung dieser Informationen stellt einen Eingriff in die Meinungs- und die Pressefreiheit – in der Form eines Rechts auf Zugang zu amtlichen Informationen – dar. In der vorliegenden Rechtssache ist die beschwerdegeegnerische Partei im Besitz der begehrten Informationen. Der Beschwerdeführer hat keine Möglichkeit, an diese Informationen zu gelangen, wenn sie ihm nicht von der beschwerdegeegnerischen Partei zur Verfügung gestellt werden. Dennoch ist dem Beschwerdeführer der Zugang zu den vorhandenen Erkenntnissen verwehrt worden. Der BND hat die entsprechenden Anträge abgelehnt. Alle vom Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesverfassungsgericht dagegen eingelegten Rechtsbehelfe sind erfolglos geblieben. Daher hat der Beschwerdeführer keine Möglichkeit, sich über die Fakten zu informieren, und kann als Pressevertreter auch nicht über sie berichten. Folglich liegt ein Eingriff in Artikel 10 Abs. 1 EMRK vor.“

2. Mein Nichteinverständnis mit dem Urteil betrifft die darin enthaltene Schlussfolgerung, dass „die Tatsache, dass der Beschwerdeführer den Gerichtshof über die ihm erteilten Auskünfte zu den beim BND vorhandenen Unterlagen nicht informierte, keinen Missbrauch des Beschwerderechts im Sinne von Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a der Konvention darstellt“ (siehe Rdnr. 33 *in fine* des Urteils und Punkt 1 des Urteilstenors), und folglich die Feststellung, die Beschwerde sei zulässig. Natürlich erstreckt sich mein Nichteinverständnis nicht nur auf die in dem Urteil getroffene

Schlussfolgerung, sondern auch auf die ihr zugrunde liegenden Erwägungen (siehe Rdnr. 33):

„... im Hinblick darauf, dass [der Beschwerdeführer] vorgebracht hat, die erhaltenen Informationen seien kein Ersatz für Akteneinsicht, da die beiden Arten des Informationszugangs in quantitativer und qualitativer Hinsicht nicht zu denselben Informationen führten, ... ist der Gerichtshof der Auffassung, dass nicht mit hinreichender Gewissheit festgestellt werden kann, dass er beabsichtigte, den Gerichtshof zu täuschen.“

3. Mit der Feststellung, dass die Beschwerde wegen Missbrauchs des Beschwerderechts nach Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a unzulässig sei, hätte ich die Beschwerde nach Artikel 35 Absatz 4 der Konvention zurückgewiesen. Daher habe ich gegen Punkt 1 des Urteilstenors gestimmt, in dem die Beschwerde mit Stimmenmehrheit für zulässig erklärt wurde. Unter der Annahme, die Beschwerde sei tatsächlich zulässig, und ohne meine Feststellung der Unzulässigkeit in Zweifel zu ziehen, habe ich für Punkt 2 des Urteilstenors gestimmt, in dem keine Verletzung festgestellt wurde. Dass ein Richter, der für die Unzulässigkeit gestimmt hat, nachher zu einem die Begründetheit betreffenden Punkt des Urteilstenors seine Stimme abgibt, mag inkonsequent erscheinen, ist jedoch nach Artikel 23 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs geboten, der Folgendes vorsieht:

„Die Entscheidungen und Urteile der Großen Kammer und der Kammern werden von den jeweils tagenden Richtern mit Stimmenmehrheit getroffen. Bei den Schlussabstimmungen über Zulässigkeit und Begründetheit einer Beschwerde sind Enthaltungen nicht zulässig.“

II. Artikel 35 Abs. 1 Buchstabe a der Konvention als Aspekt des Beschwerderechts und des wirksamen Schutzes der Menschenrechte

4. Meiner bescheidenen Meinung nach kann ein Missbrauch des Beschwerderechts als parasitär gegenüber diesem Recht und als einer der größten Feinde dieses Rechts betrachtet werden. Der Grund hierfür ist, dass der Begriff des „Missbrauchs“ als schädliche Ausübung des Rechts auf Individualbeschwerde, zu anderen Zwecken als die, für die es bestimmt ist, zu verstehen ist.

5. Das Beschwerderecht, das durch Artikel 34 der Konvention institutionalisiert und garantiert ist, ist eines der bedeutendsten Elemente der Konvention, denn ohne dieses Recht besäße der Gerichtshof nicht die in Artikel 19 und Artikel 32 der Konvention niedergelegte Zuständigkeit für den Schutz der in der Konvention garantierten Rechte.

6. Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a der Konvention, der die Zulässigkeitskriterien behandelt, sieht vor, dass „[d]er Gerichtshof [...] eine ... Individualbeschwerde für unzulässig [erklärt], ... wenn er sie für ... missbräuchlich hält“. Meiner Ansicht nach stellt diese Regel die eine Seite des Schutzes des Beschwerderechts dar. Für diese Seite des Schutzes sind die

Beschwerdeführer zuständig, von denen erwartet wird, dass sie keine unangemessenen Individualbeschwerden beim Gerichtshof einreichen. Für die andere Seite des Schutzes des Beschwerderechts sind die Mitgliedstaaten der Konvention zuständig, denn Artikel 34 Abs. 2 besagt: „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, die wirksame Ausübung dieses Rechts nicht zu behindern.“ Natürlich dient die Bestimmung in Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a nicht nur dem Schutz des Beschwerderechts, sondern auch dem Schutz des Verfahrens vor dem Gerichtshof und dem Schutz des Gerichtshofes selbst.

7. Meines Erachtens ist der Grundsatz der Wirksamkeit als Norm des Völkerrechts, der in den Konventionsbestimmungen zum Schutz der Menschenrechte, einschließlich Artikel 10, verankert ist, auch in Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a und Artikel 34 der Konvention verankert. Der in Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a verankerte Grundsatz der Wirksamkeit erfordert, dass eine Beschwerde zum Gerichtshof für unzulässig erachtet wird, wenn ein Missbrauch des Beschwerderechts vorliegt; wie bereits ausgeführt dient diese Vorschrift dem Schutz des Beschwerderechts und der in der Konvention garantierten materiellen Rechte. Die Auslegung von Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a sollte sich an demselben Grundsatz orientieren. Hierbei erfordert der Grundsatz der Wirksamkeit, dass dem Wortlaut und dem Zweck der in Rede stehenden Bestimmung volles Gewicht beigemessen wird.

8. Eine Individualbeschwerde kann als Vehikel beschrieben werden, mittels dessen die durch die Konvention garantierten Rechte eines Beschwerdeführers vom Gerichtshof geschützt werden können. Daher kann der wirksame Schutz der durch die Konvention garantierten Rechte bei einem Missbrauch oder einer Behinderung des Beschwerderechts vollständig zusammenbrechen.

9. Die Diskussion sollte also im Lichte des wirksamen Schutzes des Beschwerderechts und des jeweils betroffenen Rechts, also des in Artikel 10 geschützten Rechts auf freie Meinungsäußerung, sowie des Schutzes des Verfahrens vor dem Gerichtshof und des Gerichtshofs selbst geführt werden.

III. Missbrauch des Beschwerderechts

10. Die Regierung betonte, dass dem Beschwerdeführer die von ihm erbetene Auskunft über den Inhalt der Akten des BND erteilt worden sei. Sie brachte weiter vor, dass ihm der Zugang zu den gewünschten Informationen faktisch nicht versagt worden sei und er nicht vorgetragen habe, dass er die ihm erteilte Auskunft als unrichtig oder unzureichend ansehe. Vielmehr habe der BND nach einer am 27. November 2013 erzielten Einigung dem Beschwerdeführer bestimmte Informationen über den Inhalt der beim BND vorhandenen Akten zu U.B. übermittelt und seinem Informationsbegehren somit zumindest teilweise stattgegeben.

11. Die Regierung brachte in ihrer Stellungnahme vor, dass der Beschwerdeführer dem Gerichtshof bei Einreichung seiner Beschwerde verschwiegen habe, dass der BND ihm am 16. Dezember 2013 und am 11. Januar 2014 umfangreiche Sachauskünfte zum Inhalt der beim BND über U.B. vorhandenen Dokumente erteilt hatte, die er für einen am 4. Februar 2016 – kurz vor Einreichung der mit 11. Februar 2016 datierten Beschwerde – erschienenen Zeitungsartikel zu dem Thema verwendet habe. Tatsächlich ergibt sich aus dem Urteil (siehe Rdnrn. 19 und 20), dass der Beschwerdeführer auf der Grundlage der ihm übermittelten Informationen nicht nur einen, sondern zwei Artikel in „Bild“ veröffentlichte (der andere wurde am 1. Juli 2016 veröffentlicht). Schließlich brachte die Regierung vor, dass der Beschwerdeführer dadurch, dass er Art und Umfang der ihm erteilten Auskünfte und ihre publizistische Verwertung für eine kurz vor der Einreichung seiner Beschwerde erfolgte Veröffentlichung (der erste Artikel) völlig verschwiegen habe, ein grundsätzlich falsches Bild von dem Sachverhalt gezeichnet habe, um den es in der dem Gerichtshof vorliegenden Rechtssache geht.

12. Eine Beschwerde stellt einen Missbrauch des Individualbeschwerderechts dar, wenn der Beschwerdeführer den Sachverhalt in einer für die Beurteilung der Beschwerde wesentlichen Hinsicht wissentlich unrichtig oder unvollständig dargestellt hat. Dasselbe gilt für Fälle, in denen der Beschwerdeführer ihm bei Einlegung der Beschwerde bereits bekannte Tatsachen und Umstände verschweigt, beispielsweise solche, die für die Beurteilung durch den Gerichtshof potenziell relevant sind. Folglich können auch unvollständige und daher irreführende Angaben einen Missbrauch des Beschwerderechts darstellen, insbesondere wenn sie den eigentlichen Kern der Rechtssache betreffen und der Beschwerdeführer nicht hinreichend oder nicht plausibel erläutert hat, warum er die relevanten Informationen nicht mitgeteilt hat (*H. ./.* *Deutschland* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 23130/04, 19. Juni 2006). Eine maßgebliche Darlegung der vorstehenden Argumente, in der auch die für das Vorliegen eines Missbrauchs des Beschwerderechts erforderlichen Elemente aufgeführt sind, findet sich in *Gross ./.* *Schweiz* [GK], Individualbeschwerde Nr. 67810/10, Rdnr. 28, 30. September 2014:

„Der Gerichtshof erinnert daran, dass nach dieser Bestimmung [Art. 35 Abs. 3 Buchstabe a EMRK] eine Beschwerde wegen Missbrauchs des Individualbeschwerderechts für unzulässig erklärt werden kann, falls sich diese unter anderem auf unwahre Angaben stützt ... Die Unterbreitung unvollständiger und insofern irreführender Informationen kann ebenfalls als missbräuchlich eingestuft werden. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die entsprechende Information den Kern des Falls betrifft und keine zufriedenstellende Erklärung für das Versäumnis der Offenlegung dieser Information geliefert wurde (siehe *H. ./.* *Deutschland* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 23130/04, 19. Juni 2006; *Predescu*, a. a. O., Rdnrn. 25-26; und *Kowal ./.* *Polen* (Entsch.), Individualbeschwerde Nr. 2912/11, 18. September 2012). Das Gleiche gilt, wenn sich neue und wichtige Entwicklungen im anhängigen Verfahren vor dem Gerichtshof ereignen und der Beschwerdeführer es entgegen Art. 47 Abs. 7 VerfO unterlassen hat, dem Gerichtshof die

betreffende Information zu übermitteln und ihn dadurch daran hindert, über den Fall in voller Kenntnis der Fakten zu entscheiden (siehe *Centro Europa 7 S.r.l. und Di Stefano*, a. a. O., und *Mirojubovs u. a.*, a. a. O.). Allerdings muss auch in solchen Fällen eine absichtliche Irreführung seitens des Beschwerdeführers mit ausreichender Gewissheit festgestellt worden sein (siehe *Al-Nashif ./. Bulgarien*, Individualbeschwerde Nr. 50963/99, Rdnr. 89, 20. Juni 2002; *Melnik ./. Ukraine*, Individualbeschwerde Nr. 72286/01, Rdnrn. 58-60, 28. März 2006; *N. ./. Deutschland*, Individualbeschwerde Nr. 27250/02, Rdnr. 87, 29. Juni 2006; und *Centro Europa 7 S.r.l. und Di Stefano*, a. a. O.).”

13. Meiner bescheidenen Meinung nach stellt die vorliegende Beschwerde im Sinne von Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a aus den nachstehend aufgeführten Gründen einen Missbrauch des Individualbeschwerderechts dar.

14. Der Beschwerdeführer hat es unterlassen, in seiner Beschwerde darauf hinzuweisen, dass er von den Behörden relevante und wichtige, seine Rüge betreffende Informationen erhalten und diese zur Veröffentlichung von zwei Artikeln verwendet hatte. Hierdurch stellte er den Sachverhalt in seinem Beschwerdeformular unvollständig und auf eine Weise dar, die geeignet war, den Gerichtshof irrezuführen.

15. Die gegenüber dem Gerichtshof nicht offengelegten Informationen betrafen den eigentlichen Kern der Rechtssache, da sie einen wesentlichen Teil dessen ausmachten, was der Beschwerdeführer von den Behörden forderte, und er hatte sie, wie oben erwähnt, in zwei Artikeln verwertet, worüber er den Gerichtshof ebenfalls nicht informierte.

16. Mit hinreichender Gewissheit lässt sich feststellen, dass der Beschwerdeführer dadurch, dass er nicht offenlegte, von den Behörden relevante und wichtige Auskünfte erhalten zu haben, beabsichtigte, den Gerichtshof zu täuschen. Er wusste, dass die Informationen, die er dem Gerichtshof übermittelt hatte, unvollständig waren, und verschwieg dennoch, dass er diese Auskünfte erhalten hatte (grobe Fahrlässigkeit ist ebenfalls ausreichend, siehe William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights - A Commentary* (OUP, 2015), Seite 780). Die Tatsache, dass er nicht zufrieden war, da er von den Behörden nicht alle Informationen erhalten hatte, um die er gebeten hatte, entbindet ihn nicht davon, anzugeben, welche Auskünfte er erhalten hatte. In dem Urteil wird (unter Rdnr. 33) eingeräumt, dass der Beschwerdeführer tatsächlich wichtige Informationen verschwiegen und ein falsches Bild von dem Sachverhalt gezeichnet hat.

„Einige der ursprünglichen Vorbringen des Beschwerdeführers, nämlich die, der Informationszugang sei ihm wirksam versagt worden, die Zurückhaltung von Informationen, die Gegenstand eines behördlichen Informationsmonopols seien, komme einer Zensur gleich, und er sei nicht in der Lage, über das Thema zu recherchieren oder zu berichten, erweckten den Eindruck, er habe überhaupt keine Informationen erhalten. Da der Beschwerdeführer in der Tat Auskunft zum „Umfang der BND-Akten zu U.B., warum die Akten angelegt wurden und worum es in ihnen geht“ erhalten hatte, nachdem er parallel zu dem Verfahren, das zur vorliegenden Beschwerde führte, eine Einigung mit den Behörden erzielt hatte ..., hatte er tatsächlich wichtige Informationen verschwiegen und ein falsches Bild von dem Sachverhalt gezeichnet.“

Unter derselben Randnummer wird in dem Urteil – insoweit konsistent – eingeräumt, dass der Beschwerdeführer hinsichtlich des Umfangs seiner Beschwerde „tatsächlich wichtige Informationen verschwiegen“ hatte, und angegeben, dass sein „Verhalten zumindest bedauerlich“ ist, was eine Täuschungsabsicht impliziert, dann aber festgestellt, dass eine solche Absicht nicht mit hinreichender Gewissheit festgestellt werden kann. Im Urteil wird die mangelnde Gewissheit nach folgender Passage festgestellt: „Im Hinblick darauf, dass [der Beschwerdeführer] vorgebracht hat, die erhaltenen Informationen seien kein Ersatz für Akteneinsicht, da die beiden Arten des Informationszugangs in quantitativer und qualitativer Hinsicht nicht zu denselben Informationen führten ...“ (siehe Rdnr. 33). Dass der Beschwerdeführer von den Behörden nicht alles erhielt, worum er gebeten hatte, sondern nur einen Teil davon – und zwar einen, der wichtige, den Kern seiner Rüge betreffende und von ihm auch verwertete Informationen enthielt –, bedeutet meiner Meinung nach nicht, dass er dies verschweigen durfte. Daher ist diese Rechtfertigung oder Erläuterung nicht hinreichend oder plausibel. Das Fehlen einer plausiblen Erläuterung im Vortrag des Beschwerdeführers belegt mit hinreichender Gewissheit, dass er beabsichtigte, den Gerichtshof zu täuschen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die Rüge des Beschwerdeführers in dem Beschwerdeformular nicht nur die Akteneinsicht betrifft (siehe Rdnr. 1 dieses Sondervotums), sondern sich auch auf den Zugang zu Material und Informationen erstreckt (siehe auch die Passage aus Rdnr. 33 des Urteils). Dies lässt die Erklärung des Beschwerdeführers dafür, die ihm erteilte Auskunft nicht offenzulegen, noch schwächer und unglaubwürdiger erscheinen.

17. Artikel 10 der Konvention, der das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung schützt, sieht vor, dass „dieses Recht ... die Freiheit ein[schließt], Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben“. Ein Recht auf Zugang zu allen bei den Behörden vorhandenen Akten ist darin nicht vorgesehen. Artikel 10 verleiht einer Person kein allgemeines und absolutes Recht auf Zugang zu Informationen einer öffentlichen Behörde und verpflichtet eine Regierung auch nicht dazu, einer Person solche Informationen zu übermitteln. Ein solches Recht oder eine solche Verpflichtung kann allerdings entstehen, wenn der Zugang zu den Informationen für die Ausübung des Rechts auf Meinungsfreiheit der betroffenen Person, insbesondere die „Freiheit, Informationen zu empfangen und weiterzugeben“, von maßgeblicher Bedeutung ist und die Versagung dieses Zugangs einen Eingriff in dieses Recht darstellt (siehe *Magyar Helsinki Bizottság ./ Ungarn* [GK], Individualbeschwerde Nr. 18030/11, Rdnr. 156, 8. November 2016).

18. In dem Beschwerdeformular findet sich nirgends auch nur ein Hinweis darauf, dass der Beschwerdeführer von den Behörden wichtige und

einschlägige Informationen erhalten hatte. Stattdessen erweckt dieser darin den gegenteiligen Eindruck, d. h. den Eindruck, er habe überhaupt keine Informationen erhalten. Insbesondere bringt er in dem Teil seiner Beschwerde, welche die geltend gemachten Verletzungen betrifft, Folgendes vor: „Die Vorenthaltung der Informationen ist nicht nach Artikel 10 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt ... Dennoch ist dem Beschwerdeführer der Zugang zu den vorhandenen Erkenntnissen verwehrt worden. Der BND hat die entsprechenden Anträge abgelehnt.“

19. Unter Berufung auf Artikel 47 Abs. 2 Buchstabe b der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ergänzte der Beschwerdeführer die in dem Beschwerdeformular aufgeführten Informationen um weitere Einzelheiten zum Sachverhalt und zu den behaupteten Verletzungen der Konvention samt Begründung, erwähnte die Informationen, die er von den Behörden erhalten hatte, jedoch wieder nicht.

20. Gegen Ende des Anhangs gibt der Beschwerdeführer an: „In der vorliegenden Angelegenheit steht die Vorenthaltung der angeforderten Informationen einer moralischen Bewertung entgegen, die zu den Aufgaben der Presse gehört.“ Der Beschwerdeführer bezieht sich korrekterweise auf die „moralische Bewertung“ als eine Aufgabe der Presse. Das Beschwerderecht nicht zu missbrauchen und den Gerichtshof nicht daran zu hindern, seine Funktion und seine noble Mission zu erfüllen, die Konvention – unter Berücksichtigung aller erheblichen Tatsachen – korrekt anzuwenden, hat allerdings auch eine moralische Komponente. Der Beschwerdeführer war gegenüber dem Gerichtshof verpflichtet, alle ihm von den Behörden übermittelten Informationen offenzulegen; wenn ihm diese Informationen nicht ausreichten, hätte er erklären können, warum.

21. Da die nicht offengelegten Informationen relevant waren, oblag es dem Gerichtshof, darüber zu entscheiden, ob sie den eigentlichen Kern der Rechtssache betrafen, und der Beschwerdeführer war verpflichtet, sie in seinem Beschwerdeformular anzuführen. Der Gerichtshof hätte die Beschwerde einfach wegen Nichteinhaltung von Artikel 47 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zurückweisen können, wenn er von dieser Nichtoffenlegung maßgeblicher Tatsachen in einem früheren Verfahrensstadium Kenntnis gehabt hätte. Es ist nützlich, auf die einschlägigen Bestimmungen der Verfahrensordnung des Gerichtshofs Bezug zu nehmen: Artikel 47 Abs. 1 besagt, dass „Beschwerden nach Artikel 34 der Konvention alle in den einschlägigen Abschnitten des Formulars verlangten Auskünfte mit folgenden Angaben enthalten müssen ... (e) eine präzise und verständliche Darstellung des Sachverhalts ...“. Artikel 47 Abs. 2 Buchstabe a besagt: „[A]lle in Absatz 1 Buchstaben e bis g bezeichneten Informationen sind in dem einschlägigen Abschnitt des Beschwerdeformulars derart ausreichend aufzuführen, dass der Gerichtshof die Art und den Gegenstand der Beschwerde bestimmen kann, ohne Einsicht in andere Unterlagen zu nehmen.“ Diese Bestimmung nimmt auf den Umfang

der Beschwerde Bezug, und hier ist zu betonen, dass in dem Urteil unter Rdnr. 33 festgestellt wird, dass die Informationen, die der Beschwerdeführer erhalten und gegenüber dem Gerichtshof verschwiegen hatte, in der Tat den „Umfang der BND-Akten zu U.B., warum die Akten angelegt wurden und worum es in ihnen geht“ betrafen. Artikel 47 Abs. 5 Nr. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs enthält eine wichtige Bestimmung zu den Folgen der Nichteinhaltung der sich aus den oben genannten Bestimmungen ergebenden Anforderungen. Die Bestimmung lautet: „Die Nichteinhaltung der Verpflichtungen nach den Absätzen 1 und 3 führt dazu, dass die Beschwerde vom Gerichtshof nicht geprüft wird, es sei denn a) der Beschwerdeführer hat eine angemessene Erklärung für die Nichteinhaltung vorgetragen; b) die Beschwerde betrifft einen Antrag, eine vorläufige Maßnahme zu ergreifen; c) der Gerichtshof entscheidet von Amts wegen oder auf Antrag eines Beschwerdeführers anders.“

22. Schließlich besagt Artikel 47 Abs. 7 der Verfahrensordnung: „Der Beschwerdeführer hat den Gerichtshof über jede Änderung seiner Adresse und jeden für die Prüfung seiner Beschwerde erheblichen Umstand zu informieren.“ Auch in der oben zitierten Passage aus *Gross ./ Schweiz*, a. a. O., wird im Hinblick auf die Frage eines Missbrauchs des Beschwerderechts auf diese Bestimmung Bezug genommen. Dass der Beschwerdeführer die Informationen, die er von den Behörden erhalten hatte, in zwei von ihm veröffentlichten Artikeln verwertete, ist etwas, was er nach Artikel 47 Abs. 7 der Verfahrensordnung in seiner Beschwerde hätte erwähnen müssen.

23. Meiner Meinung nach ergibt sich die angeregte Feststellung eines Missbrauchs des Individualbeschwerderechts aus der bestmöglichen Auslegung und Anwendung von Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a auf den Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache im Einklang mit dem Grundsatz der Wirksamkeit als Norm des Völkerrechts und als Auslegungsmethode. Wie bereits ausgeführt, entbehrt die Feststellung des Urteils, ein Missbrauch des Individualbeschwerderechts liege nicht vor, meiner bescheidenen Meinung nach jeder sachlichen und rechtlichen Grundlage und läuft dem eigentlichen Zweck von Artikel 35 Abs. 3 Buchstabe a zuwider.

IV. Schlussfolgerung

24. Im Lichte der vorstehenden Erwägungen hätte ich die Beschwerde nach Artikel 35 Abs. 4 der Konvention wegen Missbrauch des Individualbeschwerderechts als unzulässig zurückgewiesen. Und dies ist etwas, was der Gerichtshof nach dieser Bestimmung in jedem Stadium des Verfahrens hätte tun können, leider aber nicht getan hat.

ABWEICHENDE MEINUNG VON RICHTER PAVLI, DER SICH DIE RICHTER RAVARANI UND ZÜND ANGESCHLOSSEN HABEN

1. Ich habe gegen die Feststellung gestimmt, dass Artikel 10 in der vorliegenden Rechtssache nicht verletzt wurde. Neben dem Meinungsunterschied hinsichtlich des Ergebnisses stimme ich mit der Mehrheit auch in Bezug auf bestimmte wichtige Tatsachenfeststellungen sowie die Methodik nicht überein, mittels derer diese Schlussfolgerung erzielt wurde und die die Gefahr birgt, dass unsere sich entwickelnde Rechtsprechung auf diesem relativ neuen Gebiet verfälscht wird.

2. Es ist notwendig, zunächst eine wichtige faktische Klarstellung vorzunehmen. Die beschwerdegegnerische Regierung hat das irreführende Argument vorgebracht, dass dem Beschwerdeführer der Zugang zu den gewünschten Informationen nicht versagt worden sei und er nicht vorgetragen habe, dass er die ihm erteilte Auskunft als unrichtig oder unzureichend ansehe (siehe Rdnr. 44 des Urteils). Mit diesem Vorbringen kann ich mich nicht einverstanden erklären. Der Beschwerdeführer forderte den Zugang zu tausenden Seiten *primären* Quellenmaterials, das der deutsche Nachrichtendienst im Zusammenhang mit dem ungeklärten Tod eines hochrangigen Regierungsangehörigen vor mehreren Jahrzehnten zusammengetragen hatte. Was er vom Bundesnachrichtendienst infolge einer außergerichtlichen Einigung erhielt, war lediglich eine hochwertige Beschreibung der *Kategorien* von Informationen, die in den relevanten Unterlagen enthalten waren (siehe Rdnr. 16 des Urteils). Zwar können solche Auskünfte unter bestimmten Umständen recht nützlich sein, beispielsweise als erster Schritt im Hinblick auf die Eingrenzung eines weit gefassten Ersuchens, jedoch ist das, worum der Beschwerdeführer gebeten hatte, schlicht etwas anderes. Eine Entsprechung wäre, die Lektüre eines Buches zu erbitten, und das Inhaltsverzeichnis als geeigneten Ersatz angeboten zu bekommen. Dem Beschwerdeführer wurde keine einzige Seite der Originalakten zugänglich gemacht. Leider hat die Mehrheit sich dafür entschieden, über diesen grundsätzlichen Unterschied hinwegzusehen und anzunehmen, dass seinem Informationsbegehren „zumindest teilweise“ stattgegeben wurde (siehe Rdnr. 50 des Urteils). Dieser Irrtum bildet die Grundlage für einen Großteil der Argumentation der Mehrheit.

3. Ein zweiter Baustein für die Feststellung einer Nichtverletzung von Artikel 10 ist die fehlende Bereitschaft der Mehrheit, festzustellen, dass die Schwelle für die Anwendbarkeit von Artikel 10 in der vorliegenden Rechtssache klar erreicht war. Die Frage der Anwendbarkeit wird zunächst mit der Prüfung der Begründetheit verbunden (siehe Rdnr. 37 des Urteils) und dann schließlich offengelassen, vermutlich auf der Grundlage der Einschätzung, dass Artikel 10 nicht notwendigerweise einen Anspruch auf „Einsichtnahme“ in Regierungsakten gewährt (siehe Rdnr. 51 des Urteils). Diese Schlussfolgerung gründet sich meines Erachtens auf ein beträchtliches

Missverständnis sowohl hinsichtlich unserer bestehenden Rechtsprechung als auch hinsichtlich der Funktionsweise praktisch aller Regelungen des Informationszugangs im europäischen Raum.

4. Zunächst einmal könnte die Zurückhaltung der Mehrheit darauf hindeuten, dass der Gerichtshof zum ersten Mal mit einer solchen Frage befasst ist. Da dies nicht der Fall ist, bestand nach meiner Einschätzung keine Notwendigkeit, ein etabliertes Element unserer Rechtsprechung zu Artikel 10 zu hinterfragen oder in Zweifel zu ziehen. Eine Vielzahl an den Informationszugang betreffenden Rechtssachen, die, nach dem richtungsweisenden Urteil der Großen Kammer in der Rechtssache *Magyar Helsinki (Magyar Helsinki Bizottság ./. Ungarn*, [GK], Individualbeschwerde Nr. 18030/11, 8. November 2016), von verschiedenen Sektionen des Gerichtshofs entschieden wurden, haben sich speziell mit von Beschwerdeführern gestellten Anträgen auf Zugang zu Originaldokumenten, d.h. zu bei staatlichen Behörden vorhandenem primären Informationsquellen, befasst¹. In keinem dieser Fälle wurde – weder von der jeweiligen beschwerdegegnerischen Regierung noch vom Gerichtshof – bestritten, dass Artikel 10 grundsätzlich auf solche Anträge anwendbar ist. Da dies eine Frage der Zuständigkeit *ratione materiae* des Gerichtshofs ist, hätte sie in jedem Fall von Amts wegen vom Gerichtshof geprüft werden müssen. Daraus lässt sich offensichtlich schließen, dass der Gerichtshof seit langem explizit oder impliziert akzeptiert hat, dass das Recht auf Zugang zu Originalakten oder -unterlagen im Besitz einer Behörde *grundsätzlich* durch Artikel 10 geschützt ist. Die Mehrheit hat sich dafür entschieden, diese Rechtsprechung zu ignorieren.

5. Darüber hinaus steht die Argumentation der Mehrheit im Widerspruch zum Kern und zum weithin akzeptierten Konzept des Rechts auf Informationen im europäischen Rechtsvergleich sowie nach den standardsetzenden Instrumenten des Europarats. Die primäre Form des durch diese Gesetze – einschließlich des deutschen Informationsfreiheitsgesetzes selbst – garantierten Zugangs ist der direkte Zugang zu amtlichen Primärdokumenten und -quellen, ungeachtet ihres Formats (ob als Original, vollständige und authentische Papierkopie, elektronische Kopie usw.)². Dies ist auch eine Frage des gesunden Menschenverstands: Jeder seriöse Journalist oder Wissenschaftler würde die Originaldaten der staatlichen Stelle sehen

¹ Siehe, u. a., *Cangi ./. Türkei* (Individualbeschwerde Nr. 24973/15, 29. Januar 2019); *Studio Monitori u. a. ./. Georgien* ((Entsch.), Individualbeschwerden Nrn. 44920/09 und 8942/10, 30. Januar 2020); *Centre for Democracy and the Rule of Law ./. Ukraine* ((Entsch.) Individualbeschwerde Nr. 75865/11, 3. März 2020); *Centre for Democracy and the Rule of Law ./. Ukraine* (Individualbeschwerde Nr. 10090/16, 26. März 2020); und *Leshchenko ./. Ukraine* (Individualbeschwerden Nrn. 14220/13 und 72601/13, 21. Januar 2021).

² Siehe insbesondere die Empfehlung (2002)2 des Ministerkomitees [des Europarats] über den Zugang zu amtlichen Dokumenten und das dazugehörige Erläuternde Memorandum, Rdnrn. 5-7 und 34-35 (auch in Bezug auf “vertrauliche, geheime oder streng geheime“ Dokumente).

wollen, nicht nur *Informationen über Informationen*, die Metadaten oder eine seitens der Regierung erstellte Zusammenfassung der begehrten Informationen. Die grundlegenden Garantien des Artikels 10 beruhen nicht auf der Annahme, dass der staatlichen Version der Ereignisse immer vertraut werden kann. Jeder Wissenschaftler, der Zeit damit verbracht hat, staubige alte Unterlagen in Regierungsarchiven zu durchblättern, würde dies bezeugen; die Praxis ist älter als die verschwundene Bibliothek von Alexandria. Im Kontext nationaler Sicherheit hat der Gerichtshof selbst betont, dass „der Zugang zu originalen dokumentarischen Quellen zum Zweck legitimer historischer Forschung ein wesentliches Element der Ausübung“ des Rechts auf freie Meinungsäußerung darstellt“ (siehe *Kenedi ./.* Ungarn, Individualbeschwerde Nr. 31475/05, Rdnr. 43, 26. Mai 2009).

6. Drittens ist die Mehrheit der Auffassung, dass Artikel 10 nicht verletzt worden ist, obwohl es die nationalen Gerichte offensichtlich versäumt haben, eine echte Abwägung zwischen dem Artikel 10 betreffenden Interesse des Beschwerdeführers an einer Gewährung von Zugang zu (allen oder einem Teil der) Originalakten und einem etwaigen fortbestehenden die nationale Sicherheit betreffenden Interesse an ihrer Geheimhaltung vorzunehmen. Diesbezüglich wird im Urteil darauf verwiesen, dass der Beschwerdeführer es angeblich unterlassen habe, vor den innerstaatlichen Behörden hinreichend zu rechtfertigen, warum er Akteneinsicht benötige, und er es durch diese Unterlassung mutmaßlich „[versäumte], die innerstaatlichen Behörden in die Lage zu versetzen, die erforderliche Abwägung der widerstreitenden Interessen durchzuführen“ (siehe Rdnr. 57 des Urteils). Anders ausgedrückt wundert sich die Mehrheit (wie die nationalen Gerichte) darüber, dass sich der Beschwerdeführer, bei Nachforschungen zu komplexen Ereignissen im Zusammenhang mit einem Tod unter fragwürdigen Umständen, der großes öffentliches Interesse hervorgerufen hatte, nicht damit zufriedengeben konnte, statt des ganzen Buches das Inhaltsverzeichnis zu erhalten.

7. Tatsächlich steht diese Kernfrage mit einem strukturellen Problem der deutschen Regelung des Zugangs zu Informationen im Zusammenhang. Da die Nachrichtendienste vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes komplett ausgenommen sind, bleibt Journalisten (und auch nur Journalisten), die Zugang zu deren Informationen beantragen möchten, nur die Option, sich auf eine komplexe Mischung aus auf Richterrecht basierenden konstitutionellen Rechtsbehelfen und/oder auf Landesrecht zu berufen. Der Fall des Beschwerdeführers deutet jedoch darauf hin, dass diese Rechtsbehelfe unzureichend sind und Antragsteller eine hohe materiellrechtliche Hürde überwinden und hohe Beweislastanforderungen erfüllen müssen (in gewissen unbestimmten Szenarien „[kann sich] der Auskunftsanspruch der Presse [...] zu einem Anspruch auf Akteneinsicht verdichten“, siehe Rdnr. 57 des Urteils). Diese nationalen Hürden können durchaus als strenger und daher als unvereinbar mit der vier Kriterien berücksichtigten Hürde angesehen werden, welche die

Große Kammer des Gerichtshofs in der Rechtssache *Magyar Helsinki* (a. a. O.) als Voraussetzung für eine Anwendbarkeit von Artikel 10 festgelegt hat. Das Fehlen einer allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundlage für einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen auf der deutschen Bundesebene, der dem durch Artikel 10 der Konvention garantierten Schutz entsprechen würde, kompliziert die Sache weiter. Dieser ideosynkratische nationale Rechtsrahmen, wie er in diesem konkreten Fall auf die Nachrichtendienste anwendbar ist, ist schwerlich mit unserer eigenen etablierten Rechtsprechung vereinbar – worauf dieses Urteil nicht eingeht. Jeder nationale Rechtsrahmen, der ganze Regierungsbehörden von der Anwendung des Rechts auf Zugang zu staatlichen Informationen abschirmt oder ausnimmt, oder Antragstellern kategorisch ohne eine Interessensabwägung den Zugang zu bestimmten Primärquellen verweigert, ist meines Erachtens im Hinblick auf die Konvention ähnlich problematisch.

8. Dieses Sondervotum ist natürlich nicht so zu verstehen, als lege es nahe, dass Menschen das Recht haben sollten, die Archive von Nachrichtendiensten uneingeschränkt zu durchstöbern. Auf der anderen Seite gewinnen die Belange der historischen Forschung und das Informationsrecht der Öffentlichkeit mit zunehmendem Alter und zunehmender Freigabefähigkeit der die nationale Sicherheit betreffenden Daten über historische Ereignisse von allgemeiner Bedeutung an Gewicht, was die Abwägung in Richtung Offenlegung verschieben kann (siehe *Kenedi*, a. a. O., betreffend den Zugang zu historischen Aufzeichnungen des ungarischen Geheimdienstes). In etablierten Demokratien sind vielfältige Mechanismen entwickelt worden, die dafür sorgen, dass die internen Arbeitsmethoden und Quellen dieser Dienste sowie sonstige nationale Sicherheitsinteressen nicht unterminiert werden; zu diesen Standardwerkzeugen gehören Redigierungen und teilweise Offenlegungen, in Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Hätten die nationalen Behörden vernünftige substantielle Gründe dafür vorgetragen, warum die nationale Sicherheit ernsthaft gefährdet gewesen wäre, wenn dem Beschwerdeführer nicht jeglicher Zugang zu den physischen Akten verwehrt worden wäre – und hätten die Gerichte diese Argumente dann nach den Maßstäben von Artikel 10 geprüft – könnte die vollständige oder teilweise Verweigerung des physischen Zugangs möglicherweise als gerechtfertigt angesehen werden. Umgekehrt reicht das Versäumnis der innerstaatlichen Behörden, eine echte Abwägung der materiellen betroffenen Interessen vorzunehmen, meiner Auffassung nach für die Feststellung aus, dass Artikel 10 in dieser Rechtssache verletzt worden ist. Die strikt prozessuale Herangehensweise der Mehrheit bedeutet, dass der Gerichtshof selbst auch eine Gelegenheit versäumt hat, unsere Rechtsprechung zu Fragen des historischen Gedächtnisses in einem nationalen Sicherheitskontext zu bereichern.