

## **VG Karlsruhe Urteil vom 16.6.2016, 3 K 4229/15**

Akteneinsicht in "Verwaltungsakten" (Berichtshefte) des Generalbundesanwalts im Hinblick auf Ermittlungsverfahren - Konkurrenzverhältnis IFG/StPO - quasi-persserechtlicher Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden für Nichtperssereorgane (NGOs) aus Art. 10 MRK

### **Leitsätze**

Tätigkeiten des Generalbundesanwalts am Bundesgerichtshof im Bereich der Entgegennahme und Ausführung von Weisungen durch das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz sind dann nicht dem Bereich der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit der Bundesanwaltschaft zuzuordnen, wenn die dem Weisungsverhältnis zugrundeliegende Tätigkeit funktional dem Bereich der Strafrechtspflege zuzuordnen ist. Das Weisungsverhältnis im Hinblick auf die Führung von Ermittlungsverfahren ist einem Auskunftsbegehren gegenüber der Bundesanwaltschaft nach dem Informationsfreiheitsgesetz daher regelmäßig entzogen.

Es kann offen bleiben, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen aus Art. 10 EMRK auch ein allgemeiner, grundrechtsunmittelbarer Informationsanspruch für persseeähnliche Nichtregierungsorganisationen folgt (vgl. EGMR, Urt. v. 28.11.2013 - 39534/07 -, Urt. v. 17.02.2015 - 6987/07 -). Denn auch Art. 10 EMRK begründet regelmäßig keinen Anspruch auf Informationszugang in Form der Akteneinsicht.

### **Tenor**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

### **Tatbestand**

- 1 Die Klägerin begehrt die Übermittlung von Aktenauszügen über Vorgänge im Geschäftsbereich des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof im Zusammenhang mit der Einstellung eines Ermittlungsverfahrens wegen Landesverrats gegen Mitarbeiter der Organisation „Netzpolitik.org“.
- 2 Mit an den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof gerichtetem Schreiben vom 12.08.2015 beantragte die Klägerin, ein gemeinnütziger Verein mit dem Ziel der Förderung des Zugangs zu öffentlichen Informationen, ihr die Weisung des Bundesministers für Justiz und Verbraucherschutz an den Generalbundesanwalt im o.g. Ermittlungsverfahren bzw. den gesamten Schriftverkehr in dieser Angelegenheit sowie alle vom Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Generalbundesanwalt zu diesem Komplex gefertigten Gutachten als Kopie zu übersenden. Mit Schreiben vom 17.08.2015 teilte der Generalbundesanwalt daraufhin mit, dass eine Auskunftserteilung nach dem Informationsfreiheitsgesetz durch die Bundesanwaltschaft nicht in Betracht komme, da für den Bereich der Strafverfolgung besondere Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen den Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes vorgingen (§ 1 Abs. 3 IFG). Soweit Auskünfte aus Ermittlungsverfahren begehrt würden, könnten diese nur unter den Voraussetzungen des § 475 StPO erteilt werden, der ein berechtigtes Interesse voraussetze. Hierzu enthalte die Anfrage vom 12.08.2015 jedoch keine hinreichenden Angaben, so dass das berechnigte Interesse nicht geprüft werden könne.
- 3 Mit Schriftsatz vom 14.09.2015 hat die Klägerin beim Verwaltungsgericht Karlsruhe Klage erhoben. Sie trägt im Wesentlichen vor, dass sie durch Förderung des Zugangs zu öffentlichen Informationen einen Beitrag zum demokratischen Staatswesen leisten wolle. Zu diesem Zweck habe sie Zugang zu den Akten des Verwaltungsverfahrens der Beklagten zum Themenkomplex „Landesverrat“ begehrt. Der Klägerin komme ein gebundener Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 IFG zu, da der Generalbundesanwalt als Behörde des Bundes im Sinne der Vorschrift anzusehen sei, soweit dessen Tätigkeit als Organ der Rechtspflege nicht betroffen sei. Der Anspruch sei nicht nach § 1 Abs. 3 IFG ausgeschlossen, weil § 475 StPO alleine den Zugang zu den Akten eines Ermittlungsverfahrens regelt, vorliegend aber nur Einsicht in die Akten des dahinterstehenden Verwaltungsvorgangs begehrt werde. Es sei anzunehmen, dass ein solcher separierter Verwaltungsvorgang – möglicherweise in Form sog. „Berichtsakten“ – geführt worden sei, weil nach Angaben der früheren Tatverdächtigen weder die Weisung noch der in diesem Zusammenhang entstandene Schriftverkehr zur Ermittlungsakte gelangt seien. Die zu diesem Komplex gefertigten Gutachten seien zwar Teil des Ermittlungsverfahrens geworden, zugleich aber in die Verwaltungsakten eingegangen. Entgegen der etwa vom OVG Mecklenburg-Vorpommern (Urt. v. 24.04.2013 – 1 L 140/10 – juris, Rn. 15) geäußerten Ansicht sei die Berichterstattung einer nachgeordneten Behörde an ihre vorgesetzte Behörde im Rahmen eines durch Über- und Unterordnung geprägten Hierarchieverhältnisses auch dann als interne Verwaltungstätigkeit (und

nicht als Maßnahme im Rahmen der Strafverfolgung) einzustufen, wenn sich das Weisungsverhältnis auf Ermittlungsverfahren beziehe. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sei der Ausschluss der Einsicht in eine „Beiakte“ nur zulässig, wenn deren wesentlicher Inhalt durch den Strafverteidiger einsehbar sei. Dies sei hier jedoch nicht der Fall. Die Führung einer zweiten, geheimen Akte widerspreche allen Grundsätzen eines fairen und öffentlichen Verfahrens, so dass diese Akte als Verwaltungsakte angesehen und der Einsicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zugänglich sein müsse. Unabhängig davon sei die Klägerin nach der Rechtsprechung des EGMR als Nichtregierungsorganisation mit der Funktion eines „public watchdog“ einem Pressevertreter gleichgestellt und könne einen Informationszugangsanspruch unmittelbar auf Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK stützen. Ein solcher Anspruch folge auch aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG, da der Zugang zu den betroffenen Informationen durch § 1 Abs. 1 IFG eröffnet worden und der verfassungsrechtliche Pressebegriff EMRK-konform auszulegen sei, so dass er auch NGOs mit presseähnlicher Funktion umfasse. Hieraus könnte ggf. auch ein unmittelbar auf Akteneinsicht gerichteter Anspruch folgen.

- 4 Die Klägerin beantragt,
- 5 die Beklagte zu verpflichten, der Klägerin Informationszugang zu den folgenden Unterlagen in Kopie zu gewähren:
- 6 1. Übermittlung der Weisung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz in Sachen Ermittlungsverfahren „Landesverrat“ gegen Herrn ... und andere an den Generalbundesanwalt, bzw. des gesamten Schriftverkehrs in dieser Angelegenheit
- 7 2. Übersendung aller vom Bundesamt für Verfassungsschutz und der Generalbundesanwaltschaft zu diesem Komplex gefertigten Gutachten.
- 8 Die Beklagte beantragt,
- 9 die Klage abzuweisen.
- 10 Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor, dass das beim Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof geführte Ermittlungsverfahren mit Verfügung vom 10.08. 2015 hinsichtlich des Verdachts der Bekanntgabe eines Staatsgeheimnisses nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt und hinsichtlich des Verdachts wegen der Verletzung eines Dienstgeheimnisses an die Staatsanwaltschaft Berlin abgegeben worden sei. Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof führe in Ermittlungsverfahren weder generell noch im konkreten Fall separate Verwaltungsakten. Vielmehr habe die Aktenführung stets § 199 Abs. 2 StPO entsprochen, so dass sich sowohl die im Ermittlungsverfahren erstatteten Gutachten als auch ein Vermerk über den Hintergrund der Rücknahme des (weiteren) Gutachterauftrags bei den Sachakten befänden. Eine schriftliche Weisung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz an den Generalbundesanwalt sei in dieser Sache nicht erfolgt, so dass die mit Ziffer 1 der Klage begehrte Auskunft aus tatsächlichen Gründen nicht erteilt werden könne. Auch rechtlich bestehe kein Anspruch auf Übermittlung der Weisung, des Schriftverkehrs oder der Gutachten, da der Generalbundesanwalt vorliegend keine öffentliche Verwaltungsaufgabe wahrgenommen, sondern ausschließlich die gesetzliche Zuständigkeit zur Strafverfolgung ausgeübt habe. Außerdem gingen gemäß § 1 Abs. 3 IFG andere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen – wie hier § 475 StPO – dem IFG vor, deren Voraussetzungen unstreitig nicht erfüllt seien. Die von der Klägerin erstrebte Umgehung der Voraussetzungen des § 475 StPO, der als materiell datenschutzrechtliche und in der Sache abschließende Bestimmung über die verfahrensübergreifende Informationsübermittlung zu laufenden oder abgeschlossenen Strafverfahren an nicht verfahrensbeteiligte Personen zu verstehen sei, verbiete sich im Hinblick auf die gesetzgeberische Wertung, Informationsbelange Dritter und entgegenstehende Rechte in einen Ausgleich zu bringen. Aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 und 2 GG könne die Klägerin keine Ansprüche herleiten, weil sie kein Presseorgan sei und auch sonst nicht in den Schutzbereich der Pressefreiheit falle. Eine Verpflichtung zur Auskunftserteilung folge auch nicht aus Art. 10 EMRK, da dieser kein unbeschränktes Zugangsrecht für sämtliche staatliche Informationen gewährleiste. Die Ausgestaltung und die Wertungen des deutschen Rechts trügen den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention auch im Bereich des Zugangs zu Akten der Staatsanwaltschaft umfassend Rechnung, ohne dass die Klägerin insoweit Mängel aufgezeigt habe.
- 11 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte einschließlich des Protokolls der mündlichen Verhandlung verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

- 12 Die zulässige Klage ist nicht begründet. Zwar ist hinsichtlich des geltend gemachten Anspruchs, der auf die Übermittlung von Akten bzw. amtlichen Aufzeichnungen gerichtet ist, die – nach dem Vortrag der Klägerin – neben bzw. parallel zu den eigentlichen Ermittlungsakten geführt worden sein sollen, der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (sogleich I.); auch ist die Klage als Verpflichtungs- bzw. als Leistungsklage statthaft und auch im Übrigen zulässig (unten II.). Der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch kann jedoch weder aus dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes noch unmittelbar aus Bestimmungen des nationalen Verfassungsrechts bzw. des Konventionsrechts hergeleitet werden, da das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes auf die hier in Rede stehende Tätigkeit des Generalbundesanwalts keine Anwendung findet und auch die von der Klägerin herangezogenen Normen des Grundgesetzes bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention im vorliegenden Fall keinen Anspruch auf Einsicht in Behördenakten begründen (unten III.).
- I.
- 13 Das Verwaltungsgericht kann über den Klageantrag zur Sache entscheiden, da im Hinblick auf den alleine in Rede stehenden Zugang zu amtlichen Informationen, die sich außerhalb der Ermittlungsakten befinden, der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet ist. Einer Vorabentscheidung über den Rechtsweg nach § 17a Abs. 3 S. 2 GVG, gegen die gem. § 17a Abs. 4 S. 3 GVG i.V.m. §§ 146ff. VwGO die sofortige Beschwerde zum Verwaltungsgerichtshof eröffnet wäre, bedarf es nicht, da der Vertreter des Generalbundesanwalts in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich auf die Erhebung einer Rechtswegrüge verzichtet hat und die Frage nach dem Konkurrenzverhältnis zwischen § 475 StPO und dem Informationsfreiheitsgesetz im Hinblick auf die hier in Rede stehenden Ansprüche – zu Recht – dem materiellen Recht zuordnet. Von einer fakultativen Vorabentscheidung nach § 17a Abs. 3 S. 1 GVG sieht das Verwaltungsgericht ab, da zwischen den Beteiligten hinsichtlich des Rechtswegs auch im Ergebnis Einigkeit besteht und eine obergerichtliche Klärung insoweit nicht erforderlich erscheint.
- 14 1. Im Hinblick auf die geltend gemachten Ansprüche ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Insbesondere greift die abdrängende Sonderzuweisung des § 478 Abs. 3 StPO nicht ein, die Streitigkeiten über das Bestehen eines Auskunfts- bzw. Akteneinsichtsanspruchs nach § 475 Abs. 1 und 2 StPO dem nach § 162 StPO zuständigen Gericht – d.h. dem Ermittlungsrichter am Amtsgericht (§ 162 StPO) bzw. wahlweise dem Ermittlungsrichter am Bundesgerichtshof (§ 169 StPO; vgl. BGH, Beschl. v. 22.09.2009 – StB 28/09 –, juris, Rn. 3; KK-StPO/Gieg, 7. Aufl. 2013 § 478 Rn. 5) – zuweist. Denn die Klägerin begehrt ausdrücklich nur Einsicht in von der Beklagten möglicherweise – etwa in Form von „Berichtsheften“ – parallel zu den Ermittlungsakten geführten weiteren Akten. Hierbei handelt es sich jedoch – deren Existenz vorausgesetzt – nicht um Akten, die dem Gericht im Fall der Erhebung der öffentlichen Klage vorzulegen wären, so dass eine Anspruchsgewährung auf Grundlage von § 475 Abs. 1 und 2 StPO insoweit schon strukturell ausscheidet (vgl. Rixecker, in: FS Tolksdorf, 2014, S. 365, 371). Hieraus folgt jedoch, dass sich die abdrängende Sonderzuweisung des § 478 Abs. 3 StPO auf den hier geltend gemachten Anspruch nicht erstreckt, und zwar unabhängig davon, ob § 475 StPO im Hinblick auf derartige amtliche Aufzeichnungen eine materiell-rechtliche Sperrwirkung entfaltet, die eine Anspruchsgewährung aufgrund anderer Anspruchsgrundlagen im Ergebnis ausschließen könnte (vgl. OVG M-V, Urt. v. 24.04.2013 – 1 L 140/10 – juris, Rn. 29ff. zum Verhältnis zwischen § 475 StPO und dem IFG des Landes Mecklenburg-Vorpommern und VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 16.06.2011 – S 1137/11 –, Umdruck, S. 5f. zum Verhältnis zwischen § 475 StPO und Ansprüchen nach dem Landespressegesetz).
- 15 2. In Ermangelung einer abdrängenden Sonderzuweisung richtet sich die Rechtswegzuweisung daher nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO bzw. nach § 13 GVG i.V.m. § 23 Abs. 1 S. 1 EGGVG. So dürfte die Entscheidung über die begehrte Einsicht in „Verwaltungsakten“ des Generalbundesanwalts, auf die sich der Streitgegenstand nach dem ausdrücklichen Vortrag der Klägerin beschränkt, nach der obergerichtlichen Rechtsprechung schon deswegen als öffentlich-rechtliche Streitigkeit anzusehen sein, weil die Klägerin ihren Anspruch aus § 1 IFG herleitet und die geltend gemachte Anspruchsgrundlage im konkreten Fall nicht offensichtlich ausscheidet (so wohl VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 16.09.2014 – 10 S 1451/14 –, Umdruck, S. 5ff. und v.a. OVG NRW, Beschl. v. 26.08. 2009 – 8 E 1044/09 –, juris, Rn. 4ff. zum Verhältnis (L)IFG / AO). Jedenfalls aber ist der unmittelbar auf Art. 10 EMRK gestützte quasi-presserechtliche Anspruch auf Akteneinsicht, dessen die Klägerin sich berührt, seiner Natur nach dem öffentlichen Recht zugewiesen. Insoweit gilt nichts anderes als für die Entscheidung über Inhalt und Reichweite des in der Rechtsprechung anerkannten, unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG hergeleiteten Auskunftsanspruchs für Presseorgane gegenüber Bundesbehörden, für die ohne weiteres der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet ist (vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 16.03.2016 – 6 C 66/14 –, juris, Rn. 23 m.w.N. sowie BVerwG, Urt. v. 14.04.1988 – 3 C 65/85 –, juris, Rn. 41 zum Rechtsweg). Dies gilt auch im Verhältnis zur Strafprozessordnung, da § 478 Abs. 3 StPO im Hinblick auf den hier alleine geltend gemachten Anspruch auf Zugang zu Akten, die dem Gericht im Fall einer Anklageerhebung nicht vorzulegen wären, keine abdrängende Wirkung entfaltet (s.o.) und alleine die strafprozessualen Bezüge des dem Auskunfts- bzw. Akteneinsichtsbegehren zugrundeliegenden Verfahrens nicht zur Annahme einer Streitigkeit auf dem Gebiet der Strafsachen bzw. der Strafrechtspflege führen (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 16.09.2014 – 10 S 1451/14 –, Umdruck, S. 3ff. zum Rechtsweg im Hinblick auf unmittelbar auf § 4 Abs. 1 LPresseG gestützte Auskunftsbegehren). Ob und in

welchem Umfang der von der Klägerin geltend gemachte, unmittelbar aus Art. 10 EMRK hergeleitete Auskunfts- bzw. Akteneinsichtsanspruch tatsächlich besteht, ist für die Frage der Rechtswegzuweisung hingegen unerheblich. Gem. § 17 Abs. 2 S. 1 GVG entscheidet das Verwaltungsgericht den Rechtsstreit daher unter allen in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten.

II.

16 Die Klage ist zulässig.

17 1. Soweit sich die Klägerin auf Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes stützt, ist die Klage als Verpflichtungsklage (§ 9 Abs. 4 S. 1 IFG) in Form der Untätigkeitsklage auch ohne Durchführung des nach § 9 Abs. 4 S. 2 IFG i.V.m. § 68 Abs. 2 VwGO an sich vorgeschriebenen Vorverfahrens zulässig, da die Beklagte über den Antrag auf Informationszugang bislang nicht förmlich entschieden hat (§ 75 S. 1 VwGO). Denn der Generalbundesanwalt hat der Klägerin zwar mit Schreiben vom 17.08.2015 mitgeteilt, dass das Informationsfreiheitsgesetz auf den geltend gemachten Sachverhalt keine Anwendung finde und die Klägerin keine hinreichenden Gründe vortragen habe, aus denen sich Grund und Umfang der benötigten Auskünfte schlüssig ergäben. Er hat in diesem Zusammenhang jedoch darauf hingewiesen, dass das nach der vom Generalbundesanwalt vertretenen Rechtsauffassung erforderliche berechnete Interesse im Sinne des § 475 StPO aufgrund des Vortrags der Klägerin „nicht geprüft“ werden könne, und damit zugleich zu erkennen gegeben, eine förmliche Ablehnungsentscheidung jedenfalls vorerst nicht erlassen zu wollen. Die Klage ist daher nach § 75 S. 1 VwGO auch ohne Durchführung eines behördlichen Vorverfahrens zulässig, da die gesetzliche Regelsperfrist des § 75 S. 2 Hs. 1 VwGO jedenfalls im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung verstrichen war. Ob aufgrund der Sonderregelung des § 9 Abs. 1 IFG, die eine Bekanntgabe einer (förmlich) ablehnenden Entscheidung innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 S. 2 IFG – d.h. regelmäßig innerhalb eines Monats – gebietet, in Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz generell eine kürzere Frist geboten ist (vgl. Dolde/Porsch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 29. EL 2015, § 75 Rn. 6 Fn. 28), bedarf daher keiner Entscheidung.

18 2. Soweit sich die Klage auf verfassungsunmittelbare Informationszugangs- bzw. Akteneinsichtsansprüche stützt, ist die Klage nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als allgemeine Leistungsklage statthaft (vgl. BVerwG, Ur. v. 16.03.2016 – 6 C 66/14 –, juris, Rn. 20 unter Verweis auf BVerwG, Ur. v. 27.11.2013 – 6 A 5.13 – Buchholz 402.71 BNDG Nr. 3 Rn. 10 = juris, Rn. 10). Dem steht nicht entgegen, dass die Klägerin in der mündlichen Verhandlung – vorrangig im Hinblick auf die geltend gemachten Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz, die im Wege der Verpflichtungsklage zu verfolgen sind – lediglich beantragt hat, die Beklagte zur Gewährung des begehrten Informationszugangs im Wege der Übersendung von Aktenkopien „zu verpflichten“. Denn das Verwaltungsgericht darf über das Klagebegehren zwar nicht hinausgehen, ist an die Fassung der Anträge aber nicht gebunden (§ 88 VwGO).

III.

19 Die zulässige Klage ist jedoch nicht begründet, da die Klägerin die begehrte Übersendung von Aktenkopien weder aufgrund der Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes noch aufgrund verfassungs- bzw. konventionsunmittelbarer Auskunfts- und Informationszugangsansprüche beanspruchen kann.

20 1. Ein Anspruch auf Gewährung von Zugang zu amtlichen Informationen in Form der Übersendung von Aktenkopien folgt nicht aus § 1 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 S. 2 IFG. Zwar gewährleistet § 1 Abs. 2 S. 2 IFG einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen in einer vom Antragsteller begehrten Form, wenn dieser Form der Auskunftserteilung keine wichtigen Gründe entgegenstehen. Dies erfasst ausdrücklich auch die von der Klägerin begehrte Form der Auskunftserteilung in Form der Akteneinsicht bzw. der Übersendung von Aktenkopien (§ 1 Abs. 2 S. 1 IFG). Ein Anspruch der Klägerin gegenüber dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof folgt aus diesen Bestimmungen jedoch nicht, da das Informationsfreiheitsgesetz auf die Tätigkeit des Generalbundesanwalts im vorliegenden Fall keine Anwendung findet.

21 a) Gem. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Bundesbehörden. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes hingegen nur, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 1 Abs. 1 S. 2 IFG). Die Bundesanwaltschaft ist aufgrund ihrer funktionalen Zuordnung zum Bereich der Rechtspflege dabei in der Sache nicht als Behörde im funktionalen Sinne anzusehen, so dass der Generalbundesanwalt nach § 1 Abs. 1 IFG nur dann – ausnahmsweise – anspruchspflichtig ist, wenn er im Einzelfall öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt bzw. sich die amtlichen Informationen, hinsichtlich derer Informationszugang begehrt wird, auf die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben beziehen (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 112ff., 174, 213; Scheel, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013, § 1 Rn. 64, 27). Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall, so dass es auf die zwischen den Beteiligten streitige Frage nicht ankommt, ob § 475 StPO dem IFG auch im Hinblick auf Akten vorgeht bzw. materielle Sperrwirkung entfaltet, hinsichtlich derer er strukturell keinen

Zugang eröffnet (so wohl BGH, Beschl. v. 05.04.2006 – 5 StR 589/05 –, juris, Rn. 2 unter Verweis auf § 1 Abs. 3 IFG; vgl. aber Rixecker, FS Tolksdorf, 2014, 365, 371).

- 22 b) Im Hinblick auf die vom Bundesamt für Verfassungsschutz bzw. dem Generalbundesanwalt erstellten gutachterlichen Stellungnahmen, deren Übermittlung die Klägerin begehrt, folgt dies schon daraus, dass diese jeweils in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einleitung bzw. Durchführung des unter dem Aktenzeichen ... geführten Ermittlungsverfahrens wegen Landesverrats erstellt bzw. in Auftrag gegeben wurden und daher unmittelbar der strafrechtlichen Einordnung und Bewertung des den (damaligen) Beschuldigten B. und M. zur Last gelegten Verhaltens dienen. Sie haben daher nach Auskunft des Vertreters des Generalbundesanwalts nicht nur – als strafprozessuale Beweismittel zulässigerweise – Eingang in die Ermittlungsakte gefunden, sondern sind auch bei funktionaler Betrachtung ohne Weiteres der Tätigkeit des Generalbundesanwalts im Bereich der Strafrechtspflege zuzuordnen. Dies gälte auch dann, wenn der Generalbundesanwalt zum insoweit maßgeblichen Zeitpunkt des Eingangs des Informationszugangersuchens (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.03.2016 – 7 C 2.15 –, juris, LS 3, Rn. 42) noch über weitere Gutachten bzw. entsprechende Stellungnahmen des Bundesamts für Verfassungsschutz oder des eigenen Hauses – etwa in Form einer Entwurfsfassung oder Skizze des im August 2015 abbestellten externen Gutachtens – verfügt haben sollte. Denn auch insoweit sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass diese Gutachten zu anderen als unmittelbaren Strafverfolgungszwecken erstellt bzw. in Auftrag gegeben worden sein könnten. Die dem mit Ziffer 2 des Klageantrags verfolgten Informationszugangsbefahren zugrundeliegende Tätigkeit des Generalbundesanwalts ist daher funktional dem Bereich der Strafrechtspflege zugeordnet und einem Informationszugangsbefahren auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes folglich nicht zugänglich.
- 23 c) Nichts anderes gilt für die Tätigkeit des Generalbundesanwalts, hinsichtlich derer die Klägerin mit Ziffer 1 des Klageantrags Informationszugang begehrt. Denn auch wenn der Generalbundesanwalt bei der Entgegennahme und Umsetzung ministerieller Weisungen bzw. bei der Berichterstattung gegenüber der ihm gegenüber nach § 147 Nr. 1 GVG zur Aufsicht und Leitung befugten Behörde im Rahmen eines durch Über- und Unterordnung geprägten Hierarchieverhältnisses handelt, wie es für Weisungsverhältnisse im Bereich der öffentlich-rechtlichen Verwaltung typisch ist, ist die hierauf bezogene Tätigkeit des Generalbundesanwalts deswegen nicht funktional dem Bereich der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit zuzuordnen. Denn § 147 GVG weist dem Bundesminister der Justiz, der Landesjustizverwaltung bzw. den jeweiligen ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandes- und Landgerichten das Recht der Aufsicht und Leitung unabhängig davon zu, ob hiervon der Bereich der Strafrechtspflege (d.h. die Durchführung von Strafverfahren, die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen oder die hiermit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen zur Ermöglichung und geordneten Durchführung der Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungstätigkeit) betroffen ist oder sich die Weisung und Leitung auf Tätigkeiten bezieht, die – wie Tätigkeiten im Bereich des Personal- und Haushaltswesens oder der Öffentlichkeitsarbeit der Presse – nicht der spezifisch justizmäßigen Aufgabenerfüllung durch die Staatsanwaltschaften zuzurechnen sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.04.1988 – 3 C 65/85 –, juris, Rn. 41). Dies zeigt, dass es sich bei der Einbindung in ein durch Über- und Unterordnung geprägtes Hierarchieverhältnis nicht um ein Spezifikum der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit handelt, die eine Zuordnung jeglichen Handelns der weisungsgebundenen Strafverfolgungsbehörden im Rahmen dieses Weisungsverhältnisses zum Bereich der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit gebieten würde (vgl. OVG M-V, Urt. v. 24.04.2013 – 1 L 140/10 – juris, Rn. 23ff; a.A. Rixecker, FS Tolksdorf, 2014, 365, 372f.). Vielmehr ist die Anspruchsverpflichtung einer Strafverfolgungsbehörde nach dem Informationsfreiheitsgesetz davon abhängig, ob der Bereich, auf den sich die entgegengenommene Weisung bezieht bzw. in dem die entgegengenommene Weisung umzusetzen ist, der spezifisch justizmäßigen Aufgabenerfüllung durch die Staatsanwaltschaften zuzurechnen ist. Die Rechtsnatur des Weisungsverhältnisses ist insoweit untrennbar mit der Rechtsnatur jener Tätigkeit verknüpft, auf die sich die Weisung der übergeordneten Stelle bezieht. Im vorliegenden Fall ist der Generalbundesanwalt daher nicht nach § 1 Abs. 1 IFG auskunftspflichtig, weil sich die in Rede stehende „Weisung“ – sei es in Gestalt einer förmlichen Weisung oder einer ministeriellen „Anregung“ im Rahmen des Weisungsverhältnisses – unstreitig auf die Frage bezog, welche Ermittlungsmaßnahmen in einem konkreten Ermittlungsverfahren als sachdienlich zu erachten, durchzuführen oder zu unterlassen sind. Der der Weisung zugrundeliegende Sachverhalt betrifft daher unmittelbar die Art und Weise der Durchführung des Ermittlungsverfahrens und ist einer Auskunftspflicht nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes folglich entzogen.
- 24 d) Dieser Befund wird auch durch den – wenngleich faktisch zutreffenden – Einwand der Klägerin nicht in Frage gestellt, dass bei einer solchen Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes Bereiche entstünden, hinsichtlich derer weder nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes noch nach der Strafprozessordnung Ansprüche auf Akteneinsicht bestünden. Denn § 147 StPO eröffnet dem Verteidiger bzw. dem unverteidigten Beschuldigten den Zugang zu Akten der Staatsanwaltschaft nur insoweit, als dies zur wirksamen Verteidigung erforderlich ist (vgl. Laufhütte, in: KK-StPO, 7. Aufl. 2013, § 147 Rn. 1; BGH, Urt. v. 26.05.1981 – 1 StR 48/81 –, NJW 1981, 2267f. und Beschl. v. 27.04.2001 – 3 StR 112/01 –, juris, Rn. 4). Bei Vorliegen eines berechtigten Interesses erstreckt § 475 StPO diesen Informationszugangsanspruch auch auf Privatpersonen und sonstige Stellen, ohne den Zugangsanspruch der

Öffentlichkeit darüber hinaus – etwa im Hinblick auf den Zugang zu Hand- oder Berichtsakten oder den Senatsheften der Rechtsmittelgerichte – zu erweitern (Laufhütte, in: KK-StPO, 7. Aufl. 2013, § 147 Rn. 1). Dass im Bereich der Strafrechtspflege Akten bzw. Aktenbestandteile existieren können, die der Einsicht durch die Öffentlichkeit selbst bei Vorliegen eines berechtigten Interesses strukturell entzogen sind, ist dem Regelungssystem der Strafprozessordnung daher immanent. Diese gesetzgeberische Wertung wird durch die Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes nicht in Frage gestellt. Zwar stellt nach dem Informationsfreiheitsgesetz der Zugang zu amtlichen Informationen den Regelfall dar, so dass mit Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes am 01.01.2006 ein Paradigmenwechsel hin zum Grundsatz der Öffentlichkeit der Akten der hiervon betroffenen Behörden bzw. öffentlichen Stellen verbunden war. Außerhalb seines Anwendungsbereichs entfaltet das Informationsfreiheitsgesetz jedoch weder unmittelbare Wirkung noch eine entsprechende Ausstrahlungswirkung, so dass es für den der Strafrechtspflege zuzuordnenden Tätigkeitsbereich der Bundesanwaltschaft bei den gesetzlichen Wertungen der Strafprozessordnung verbleibt (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 213, 210).

- 25 e) Eine abweichende Auslegung des § 1 Abs. 1 IFG ist auch aus verfassungsrechtlichen bzw. konventionsrechtlichen Gründen nicht geboten. Denn eine Umsetzung eines grundrechtsunmittelbaren Informationsanspruchs der Presse bzw. eines möglicherweise parallel hierzu bestehenden konventionsrechtlichen Informationsanspruchs auch für presseähnliche Akteure durch konventions- bzw. grundrechtskonforme Auslegung des in § 1 Abs. 1 IFG geregelten Jedermannsanspruchs wäre schon deswegen systemwidrig, weil dessen Zugangsregelungen und Begrenzungsvorschriften die besonderen Funktionsbedürfnisse der Presse und presseähnlicher Organisationen nicht reflektieren (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.02.2013 – 6 A 2/12 –, BVerwGE 146, 56 = juris, Rn. 28). Ein entsprechender Anspruch wäre daher unmittelbar aus den jeweils betroffenen Grundrechten herzuleiten und existiert folglich nur in den nachfolgend dargestellten Grenzen.
- 26 2. Ein Anspruch auf Einsicht in die hier in Rede stehenden Akten (in Form der Übersendung von Aktenbestandteilen in Kopie) folgt im vorliegenden Fall auch nicht aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK.
- 27 a) Allerdings spricht einiges dafür, dass nach der Rechtsprechung des EGMR, die bei der Anwendung des Art. 10 EMRK als Regelung im Range eines einfachen Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG) ebenso zu berücksichtigen wäre wie bei der (im durch die allgemeinen Auslegungsgrundsätze vorgegebenen Rahmen gebotenen) konventionsfreundlichen Auslegung der Bestimmungen des Grundgesetzes (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04 –, BVerfGE 111, 307 = juris, Rn. 32), auch presseähnlichen Nichtregierungsorganisationen ein grundrechtsunmittelbarer Anspruch auf Zugang zu unveröffentlichten staatlichen Informationen zukommen kann (vgl. EGMR, Urt. v. 14.04.2009 – 37374/05, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* –, Rn. 27ff., 35f.; Urt. v. 25.06.2013 – 48135/06, *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* –, Rn. 20, 24 und Urt. v. 28.11.2013 – 39534/07, *Österr. Vereinigung z. Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes. v. Austria* –, Rn. 34ff., 41ff.; Urt. v. 17.02.2015 – 6987/07, *Guseva v. Hungary* –, Rn. 38). Da die von der Klägerin begehrten Informationen mit der Frage nach der Anwendungspraxis des ministeriellen Weisungsrechts gegenüber dem Generalbundesanwalt eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse betreffen und die Klägerin beabsichtigt, durch die Beschaffung und Verbreitung der begehrten Informationen zu einer öffentlichen Debatte beizutragen, spricht auch vieles dafür, dass die Klägerin ggf. zum Kreis der unmittelbar nach Art. 10 EMRK anspruchsberechtigten Personen zu rechnen wäre (vgl. EGMR, Urt. v. 28.11.2013 – 39534/07 –, Rn. 36).
- 28 b) Ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen ein solcher konventionsunmittelbarer Anspruch für Nichtregierungsorganisationen im Einzelfall besteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.02.2013 – 6 A 2/12 –, juris, Rn. 14; Beschl. v. 20.07.2015 – 6 VR 1/15 –, juris, Rn. 14 und OVG NRW, Urt. v. 10.08.2015 – 8 A 2310/13 –, juris, Rn. 154ff. – jeweils offen gelassen), bedarf im vorliegenden Fall jedoch keiner Entscheidung. Denn auch bei Annahme eines solchen Anspruchs für Nichtregierungsorganisationen, die nach nationalem (Verfassungs-)recht bislang keine privilegierten Ansprüche auf Informationszugang genießen (vgl. VG Augsburg, Beschl. v. 31.05.2016 – Au 7 E 16.251 –, juris, Rn. 21ff.), könnten diese unmittelbar aus Art. 10 EMRK keine Ansprüche herleiten, die über das Maß der der Presse verfassungs- bzw. konventionsunmittelbar eingeräumten Informationszugangsansprüche hinausgehen (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.03.2016 – 6 C 66/14 –, Rn. 33; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 28.01.2015 – OVG 12 B 21.13 –, juris, Rn. 23). Vielmehr geht auch der EGMR davon aus, dass Nichtregierungsorganisationen, die eine der Presse vergleichbare öffentliche Wächterfunktion erfüllen, (lediglich) ein mit der Presse vergleichbares Schutz- bzw. Anspruchsniveau genießen (vgl. EGMR, Urt. v. 28.11.2013 – 39534/07 –, Rn. 34).
- 29 c) Insoweit ist in der verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung jedoch anerkannt, dass weder der unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleitete presserechtliche Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.11.2013 – 6 A 5/13 –, juris, Rn. 24; Urt. v. 16.03.2016 – 6 C 65/14 –, juris, Rn. 17) noch die jeweiligen Landespressesetze einen unbedingten Anspruch der Presse auf Akteneinsicht begründen (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 01.07.2015 – 1 S 802/15 –, juris, Rn. 37ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 28.01.2015 – OVG 12 B 21.13 –,

juris, Rn. 23). Zwar kann sich der Anspruch der Presse auf Informationszugang im Einzelfall zu einem Anspruch auf Akteneinsicht bzw. Aktennutzung verdichten, wenn dies – etwa aufgrund der Art der begehrten Informationen, einer aus anderen Gründen ohnehin bestehenden Publikationspflicht oder besonderer Umstände im Einzelfall – die allein sachgemäße Form der Auskunftserteilung ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.09.2015 – 1 BvR 857/15 –, juris, Rn. 18, 20 sowie VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 01.07.2015 – 1 S 802/15 –, juris, Rn. 39f. m.w.N.). Vorbehaltlich derartiger besonderer Umstände besteht ein presserechtlicher Anspruch auf Einsicht in Behördenakten jedoch nicht (BVerfG, Beschl. v. 14.09.2015 – 1 BvR 857/15, juris, Rn. 18; BVerwG, Urt. v. 27.11.2013 – 6 A 5/13 –, juris, Rn. 24). Daher stünde der Klägerin im vorliegenden Fall auch bei Heranziehung des verfassungsunmittelbaren presserechtlichen Auskunftsanspruchs zu ihren Gunsten kein Anspruch auf Informationszugang in Form der Übermittlung von Kopien der (vermuteten) Weisung des Bundesministers für Justiz und Verbraucherschutz, des hierauf bezogenen Schriftverkehrs oder der in diesem Zusammenhang gefertigten Stellungnahmen des Bundesamts für Verfassungsschutz bzw. des Generalbundesanwalts zu, da der Sachbereich, auf den sich der geltend gemachte Informationszugangsanspruch bezieht, eine Übermittlung von Auskünften in Form von Aktenkopien bzw. –auszügen nicht generell gebietet (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.09.2015 – 1 BvR 857/15, juris, Rn. 20 zum verfassungsrechtlichen Sonderstatus des Anspruchs der Presse auf Zugang zu Gerichtsentscheidungen) und Umstände, die eine Gewährung von Akteneinsicht bzw. eine Übermittlung von Aktenkopien als im Einzelfall geboten erscheinen ließen, weder geltend gemacht noch ersichtlich sind.

30 d) Dieses Ergebnis ist auch mit der Rechtsprechung des EGMR vereinbar. Zwar hat der EGMR in einzelnen Fällen Entscheidungen der Behörden der Mitgliedstaaten beanstandet, Nichtregierungsorganisationen mit presseähnlicher öffentlicher Wächterfunktion den in Form der Akteneinsicht bzw. der Übersendung von Aktenkopien begehrten Informationszugang zu verweigern (vgl. EGMR, Urt. v. 14.04.2009 – 37374/05, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* –; Urt. v. 28.11.2013 – 39534/07, *Österr. Vereinigung z. Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria* –). Er hat in diesem Zusammenhang jedoch klargestellt, dass Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK keine generelle Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründet, Akten oder deren Bestandteile zu veröffentlichen oder in Kopie zu übermitteln (EGMR, Urt. v. 28.11.2013 – 39534/07 –, Rn. 42), und betont, dass selbst im Fall bestehender staatlicher Informationsmonopole kein Anspruch auf eine bestimmte Art der Gewährung von Informationszugang besteht und regelmäßig nur die vollständige Weigerung des betroffenen Konventionsstaates, Zugang zu den begehrten Informationen zu gewähren, die konventionsrechtlich verbürgte Informationszugangsfreiheit verletzt (vgl. EGMR, Urt. v. 28.11.2013 – 39534/07 –, Rn. 47). Dass das Informationsanliegen der Klägerin im vorliegenden Fall nur in Form der Gewährung von Akteneinsicht bzw. der Übermittlung von Aktenkopien erfüllt werden könnte, ist vorliegend jedoch nicht ersichtlich (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 28.01.2015 – OVG 12 B 21.13 –, juris, Rn. 23). Einen Anspruch auf Auskunft über die hier in Rede stehenden Sachverhalte hat die Klägerin hingegen nicht geltend gemacht, so dass die Frage, ob die Norm des § 475 StPO insoweit auch im Hinblick auf Verwaltungsvorgänge, zu denen sie strukturell keinen Informationszugangsanspruch eröffnet, materielle Sperrwirkung gegenüber – ggf. auch grundrechtlich bzw. konventionsrechtlich radizierten – anderen Informationszugangsansprüchen entfalten kann, vorliegend keiner Entscheidung bedarf (vgl. hierzu aber BVerwG, Beschl. v. 20.07.2015 – 6 VR 1/15 –, juris, Rn. 14; BVerwG, Beschl. v. 22.09.2015 – 6 VR 2/15 –, juris, Rn. 16 sowie VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 16.06.2011 – 1 S 1137/11 –, Umdruck, S. 5f.). Denn der hier alleine in Rede stehende Anspruch auf Informationszugang in Form der Gewährung von Akteneinsicht bzw. der Übermittlung von Aktenkopien besteht im vorliegenden Fall auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EMGR zu Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK nicht.

31 3. Schließlich kann die Klägerin einen Anspruch auf Informationszugang in Form der Gewährung von Akteneinsicht bzw. der Übermittlung von Aktenkopien auch nicht aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG herleiten, da es sich bei den hier in Rede stehenden Akten nicht um „allgemein zugängliche Quellen“ im Rechtssinne handelt. Insbesondere wird der Zugang zu diesen Informationen auch nicht durch die Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes eröffnet, da dieses auf den hier betroffenen Tätigkeitsbereich der Bundesanwaltschaft keine Anwendung findet (vgl. oben III. 1.).

#### IV.

32 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

33 Die Berufung war zuzulassen, da die Rechtsfrage, ob und ggf. unter welchen Umständen die Tätigkeit des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof im Zusammenhang mit der Entgegennahme und Umsetzung von Weisungen mit Bezug zu Ermittlungsverfahren der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit des Generalbundesanwalts zugerechnet werden kann, in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg bzw. des Bundesverwaltungsgerichts nicht abschließend geklärt ist und zu erwarten ist, dass sich diese Frage in parallel gelagerten Fällen in vergleichbarer Weise stellen wird. Auch die Rechtsfrage nach Bestehen, Umfang und Grenzen eines unmittelbar aus Art. 10 EMRK abzuleitenden Informationszugangsanspruchs für presseähnliche Nichtregierungsorganisationen ist – insbesondere in seinem Verhältnis zu den Vorschriften der Strafprozessordnung – in der Rechtsprechung nicht hinreichend geklärt und einer grundsätzlichen Klärung zugänglich (§ 124a Abs. 1 S. 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

34 **Beschluss**

35 Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000 EUR festgesetzt.

36 Hinsichtlich der Beschwerdemöglichkeit gegen die Streitwertfestsetzung wird auf § 68 Abs. 1 Satz 1, 3 und 5 GKG verwiesen.