

GEWERKSCHAFT
DER JOURNALISTINNEN
UND JOURNALISTEN



CHARLOTTENSTR. 17
10117 BERLIN
TELEFON 0 30-72 62 79 20
TELEFAX 0 30-726 27 92 13
E-MAIL: DJV@DJV.DE
INTERNET: WWW.DJV.DE

8. Mai 2013

Stellungnahme
des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V.
zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/12484)
Entwurf eines Gesetzes zur Auskunftspflicht von Bundesbehörden
gegenüber der Presse (Presseauskunftsgesetz)

Mit Schreiben vom 23. April 2013 wurde der Deutsche Journalisten-Verband (DJV) vom Bundestags-Innenausschuss gebeten, für die Anhörung am 13. Mai 2013 eine Stellungnahme zu dem oben angegebenen Entwurf eines Presseauskunftsgesetzes abzugeben. Dem kommt der DJV mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

A. Allgemeine Fragen im Hinblick auf ein Presseauskunftsgesetz des Bundes

1) Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 20. Februar 2013 zum Aktenzeichen 6 A 2/12 entschieden, dass die Pressegesetze der Länder auf den Bundesnachrichtendienst als einer Bundesbehörde nicht anwendbar sind. Mangels einer bundesgesetzlichen Regelung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs könne dieser Anspruch aber unmittelbar auf das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gestützt werden. Nach den Entscheidungsgründen kann dem Urteil folgende Argumentation entnommen werden:

Die Länder können durch ihre Pressegesetze Bundesbehörden nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten, weil ihnen für eine solche Regelung die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Den Ländern fehlt die Gesetzgebungskompetenz, weil die an sich nach Art. 70 GG gegebene Zuständigkeit die Grenzen zu beachten hat, die sich aus vorrangigen anderweitigen Kompetenzen ergeben. Eine „Doppelzuständig-

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

keit“ wäre zudem mit der Abgrenzungsfunktion des Systems der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen nicht vereinbar¹. Die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Voraussetzungen und Grenzen, unter denen der Öffentlichkeit einschließlich der Presse Informationen durch Bundesbehörden zu erteilen sind oder erteilt werden dürfen, liegt beim Bund, soweit grundgesetzlich die Kompetenz des Bundes nach Art. 73f GG begründet ist. Nach Meinung des BVerwG schließt die grundgesetzlich begründete Kompetenz zur Gesetzgebung als Annex die Befugnis ein, die Voraussetzungen und Grenzen einer Verpflichtung von Bundesbehörden festzulegen, Auskünfte gegenüber der Presse zu geben. Begründet wird diese Kompetenz mit dem Umstand, dass die öffentliche Zugänglichkeit der bei Bundesbehörden vorhandenen Informationen deren gesetzliche Aufgabenerfüllung beeinflussen kann².

Solange der Bund von der ihm zukommenden Gesetzgebungskompetenz speziell mit Blick auf Auskünfte seiner Behörden an die Presse nicht Gebrauch macht, folgt aus der Gewährleistung der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG die Pflicht des Bundes zur Erteilung von Auskünften. Jedoch wird wegen der Ausgestaltungsprärogative des Gesetzgebers nur ein „Minimalstandard“ verfassungsunmittelbar in der Weise garantiert³, dass das Grundgesetz einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Erteilung einer bestimmten Information zuerkennt, soweit ihm nicht berechtigte schutzwürdige Interessen privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegen stehen, wie sie beispielhaft in den Landespressegesetzen aufgeführt sind, deren insoweit einschlägige Bestimmungen nach dem Urteil des BVerwG aber nicht als abschließend verstanden werden dürfen⁴.

2) Notwendigkeit eines Presseauskunftsgesetzes

Die Begründung des Urteils könnte dazu verleiten, die Notwendigkeit eines Gesetzes zur Auskunftspflicht von Bundesbehörden gegenüber der Presse zu verneinen. Denn immerhin hat das BVerwG deutlich gemacht, dass das Grundgesetz in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einen einklagbaren Rechtsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden auf Erteilung einer bestimmten Information zuerkennt, soweit dem nicht berechtigte schutzwürdige Interessen entgegenstehen.

¹ Urteil vom 20.02.2013, Rz. 20, S. 8

² Urteil, Rz. 24, S. 10f

³ Urteil, Rz. 29, S. 13

⁴ Urteil, Rz. 29, S. 14

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

Weder die Presse noch andere Medien sind nach dieser Entscheidung hinsichtlich von Auskunftsverlangen rechtlos gestellt. Im Gegenteil: Bisher wurde darüber gestritten, ob aus dem Grundrecht der Pressefreiheit unmittelbar eine Verpflichtung von Behörden entnommen werden kann, Medienvertretern Auskunft auf ihre Fragen geben zu müssen. Der Streit kann mit der Entscheidung des BVerwG nunmehr ad acta gelegt werden. Denn nach den Ausführungen des BVerwG liefe die Pressefreiheit in ihrem objektiv-rechtlichen Gehalt leer, wenn nicht bei Fehlen einer einfachgesetzlichen Grundlage auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zurückgegriffen würde⁵. Dieser Aspekt der Entscheidung des BVerwG ist erfreulich und nicht gering zu achten.

Der DJV kommt gleichwohl zu dem Schluss, dass eine einfachgesetzliche Regelung des Rechtsanspruchs auf Erteilung auf Auskunft notwendig ist. Die Begründung des BVerwG-Urteils vom 20. Februar 2013 legt diese nicht nur nahe, sondern erfordert sie.

Zu Recht weist das BVerwG darauf hin, dass der Gesetzgeber wegen der institutionellen Eigenständigkeit der Presse verpflichtet ist, die Rechtsordnung, auch die Schaffung von behördlichen Auskunftspflichten, so zu gestalten, dass der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Presse und ihrer funktionsgemäßen Betätigung Rechnung getragen wird⁶.

Zudem legt das BVerwG selbst dem Bund nahe, von seiner Gesetzgebungskompetenz speziell mit Blick auf Auskünfte seiner Behörden an die Presse Gebrauch zu machen, denn es stuft kompetenzrechtlich die Befugnis, Voraussetzungen und Grenzen des Auskunftsanspruchs zu regeln, als Annexkompetenz ein⁷. Das BVerwG bewegt sich damit nicht mehr im presserechtlichen Bereich. Grundlage der Gesetzgebungskompetenz ist demnach vielmehr die grundgesetzlich begründete materiell-sachgegenständliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Annexkompetenz ergibt sich nicht aus dem Presserecht, für das der Bund nach Art. 70 Abs. 1 GG keine Kompetenz hat, sondern aus den Sachmaterien, die dem Verwaltungsrecht zuzuordnen sind. Mit dieser Zuordnung könnten aber etwa die Reichweite des Aus-

⁵ Urteil, Rz. 29, S. 13

⁶ Urteil, Rz. 27, S. 12

⁷ Urteil, Rz. 22f, S. 10

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

kunftsanspruchs, Fristen- oder Kostenregelungen anders gestaltet werden, als sie nach dem Presserecht der Länder gestaltet werden könnten⁸.

Zum weiteren ist die Frage zu stellen, ob seitens der Bundesbehörden ohne einfachgesetzliche Grundlage überhaupt Verweigerungsgründe geltend gemacht werden könnten, die das BVerwG in seinem Urteil anspricht. Das BVerwG meint, berechnete schutzwürdige Interessen privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen, „wie sie beispielhaft in den Landespressegesetzen aufgeführt sind“, könnten dem Auskunftsanspruch entgegenstehen. Auch dürften die insoweit einschlägigen Bestimmungen der Landespressegesetze nicht als abschließende Regelung verstanden werden⁹. Wenn der Auskunftsanspruch aus Art 5 Abs. 1 Satz 2 GG unmittelbar abgeleitet wird, kann er auch nur auf der Grundlage von Art 5 Abs. 2 GG eingeschränkt werden. Dazu bedarf es eines allgemeinen Gesetzes. Ohne die Grundlage eines einfachen Gesetzes würde sich der Auskunftsanspruch ausschließlich im Verfassungsrecht (mit ggf. zu beachtenden verfassungsimmanenten Schranken) bewegen. Eine einfachgesetzliche Regelung des Presseauskunftsanspruchs ist dabei nicht nur im Interesse der Medien, sondern durchaus auch im Interesse der Arbeit der Behörden. Denn „mit der Entscheidung über Umfang und Grenzen der öffentlichen Zugänglichkeit von Verwaltungsinformationen wird so indirekt mit über den normativen Stellenwert oder das praktische Gewicht bestimmter von einer Sachmaterie erfasster materieller Belange bestimmt und insgesamt eine zentrale, auf die behördliche Umsetzung der fachgesetzlichen Regelungsanliegen einwirkende Rahmenbedingung des Verwaltungshandelns gesetzt.“¹⁰

Des Weiteren wird aus dem Urteil des BVerwG nicht hinreichend deutlich, was das Gericht eigentlich unter einem „Minimalstandard“ an Auskunftspflichten versteht, der verfassungsunmittelbar garantiert wird. Zwar sagt das Gericht sehr pointiert, dass damit ein Maßstab gemeint ist, den auch der Gesetzgeber nicht unterschreiten dürfte¹¹, jedoch deutet es an, dass etwa die Auskunftsverweigerungsgründe, wie sie in den Landespressegesetzen aufgeführt sind, nicht als alleiniger Maßstab für eine Ver-

⁸ s. den Hinweis des Gerichts auf den insoweit zu beachtenden Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers, Urteil, Rz. 27, S. 12

⁹ Urteil, Rz. 29, S. 14

¹⁰ Urteil, Rz. 24, S. 11

¹¹ Urteil, Rz. 29, S. 13

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

weigerung von Auskünften auch durch Bundesbehörden gelten könnten. Die durch die Entscheidung des BVerwG insoweit hervorgerufene Rechtsunsicherheit spricht nach Ansicht des DJV dafür, schnellstmöglich auf eine sichere einfachgesetzliche Grundlage zurück zu kommen. Dafür spricht auch, dass der Grundgesetzgeber das Verhältnis zwischen Presse und Behörden in der künftigen Gesetzgebung geregelt sehen wollte.¹²

Schließlich zeigen die unterschiedlichen Reaktionen der Medien unmittelbar nach dem Urteil, dass zwar einerseits die Meinung des BVerwG begrüßt wird, ein einklagbarer Rechtsanspruch lasse sich verfassungsunmittelbar aus dem Grundrecht der Pressefreiheit herleiten. Andererseits herrscht jedoch große Unsicherheit, welche Bedeutung die Einschränkung des BVerwG auf einen „Minimalstandard an Auskunftspflichten“ zukommt bzw. ob und ggf. wieweit der Auskunftsanspruch anders eingeschränkt werden könnte, als nach den Landespressegesetzen. Immerhin hat das BVerwG insoweit lediglich auf den Beispielscharakter der Landespressegesetze hingewiesen. So kommentiert z. B. der Tagesspiegel:

„In seinem jüngsten Urteil hat das BVerwG den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Behörden de jure heraufgesetzt, de facto aber abgewertet – und ins Belieben der Ämter gestellt. Die Politik sollte dringend über die geltenden Gesetze nachdenken.“¹³

Die Süddeutsche Zeitung betont demgegenüber eher den Gesichtspunkt der nunmehr möglichen Herleitung des Auskunftsanspruchs aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG:

„Journalisten können gegen Behörden Auskunftsansprüche geltend machen unter Berufung auf die im Grundgesetz geschützte Pressefreiheit, und zwar auch dann, wenn dies nicht explizit in einem Gesetz geregelt ist. Das hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden und damit den Medien erstmals einen solchen direkten verfassungsrechtlichen Anspruch gewährt.“¹⁴

¹² vgl. BVerwGE 70, 310 (314) zit. nach juris, Rz. 24; Urteil v. 20.02.2013, Rz. 27, S. 12

¹³ vgl. www.tagesspiegel.de, Das Herrschaftswissen bleibt schwer zugänglich, 22.02.2013

¹⁴ vgl. www.sueddeutsche.de, „Mit der Pressefreiheit nicht zu vereinbaren“, 20.02.2013

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

Vergleichbare Reaktionen ziehen sich durch die gesamte Berichterstattung und zeigen das Dilemma auf. Einerseits hat sich durch das Urteil wenig geändert, andererseits wird die Arbeitsgrundlage unschärfer und wackeliger.

Der DJV verkennt nicht, dass Bundesbehörden im Regelfall auch ohne den Druck von gesetzlichen Regelungen Auskünfte erteilen. Andererseits ist mit einer nur minimalistisch beschriebenen und im Ungefähren verbleibenden Anspruchsgrundlage, wie sie in den Äußerungen des BVerwG zum Ausdruck kommt, die Gefahr verbunden, dass Bundesbehörden zukünftig Informationen zurückhalten und kritische Recherchen blockieren könnten. Das Urteil kann Bundesbehörden in Versuchung führen, bei unbequemen Fragen zu mauern. Diese Versuchung manifestiert sich z.B. bei Anfragen von Journalisten nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, wenn besonders betont wird, dass bei IFG-Anfragen von Journalisten in jedem Fall alle in Betracht kommenden Ablehnungsgründe zu prüfen sind¹⁵. Aber auch in Hinweisen, dass im Rahmen der Aktenführung E-Mails im Rahmen des Ressort austausches bzw. Begründungen, warum ein Sachverhalt nicht mitgeteilt werden soll, nicht Bestandteil der IFG-Antragsakte werden sollen¹⁶ Journalisten müssen daher möglichst eindeutige Rechtsgrundlagen für die Geltendmachung eines Anspruchs auf Auskunft zur Verfügung stehen.

Nach Auffassung des DJV bietet der vorliegende Gesetzentwurf dafür eine gute Grundlage. Er ist im Wesentlichen dem § 4 des Landespressegesetzes Berlin nachgebildet, der bereits bisher auf Auskunftsansprüche, die gegenüber Bundesbehörden geltend gemacht wurden, angewendet wurde¹⁷.

¹⁵ vgl. <http://www.zeit.de/digital/internet/2013-04/ifg-informationsfreiheit-protokolle> , dort wird berichtet: „In einem anderen Protokoll vom 28. März 2011 heißt es: "Wenn ein IFG-Antrag eines Journalisten vorliegt, sind alle einschlägigen Ausnahmegründe (...) zu prüfen." (Ergebnisprotokoll Referat Z4, BMI, vom 28.03.2011, Seite 12, veröffentlicht auf: <https://www.documentcloud.org/documents/623662-ifg-protokoll.html>

¹⁶ vgl. <https://www.documentcloud.org/documents/623662-ifg-protokoll.html>, S. 13, Protokoll BMI v. 05.04.2006

¹⁷ vgl. OVG Berlin, Az. 8 B 16/94, Rz. 26

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

3) Informationsfreiheitsgesetz des Bundes keine Alternative zum Presseauskunftsrecht

Als Alternative zu dem vorliegenden Gesetzentwurf könnte grundsätzlich das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes in Betracht kommen, da es für die Medien und deren Vertreter neben den Auskunftsansprüchen nach den Landespressegesetzen zur Anwendung kommt. Das IFG des Bundes ist gegenüber den Behörden des Bundes, Bundesorganen und sonstigen Bundeseinrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, anwendbar. Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach § 1 Abs. 1 IFG wird von einem presserechtlichen Auskunftsanspruch nach den Landespressegesetzen nicht verdrängt¹⁸.

Allerdings hat das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) eine andere Zielrichtung, als das Auskunftsrecht der Presse. Das IFG ist auf Einsichtnahme in Verwaltungsvorgänge gerichtet und hält zu diesem Zweck Zugangsrechte für Jedermann bereit. Die Auskunftsrechte der Presse orientieren sich dagegen an deren Tätigkeit der Informationsbeschaffung zum Zweck der Veröffentlichung und berücksichtigen damit auch die Bedingungen dieser Tätigkeit, etwa die notwendige Aktualität. Das IFG enthält dagegen Regelungen, die dem Sinn des Auskunftsanspruchs der Medien zuwiderlaufen. Sinn des Auskunftsanspruches ist es, Einblick auch in nicht allgemein zugängliche Quellen, also auch in das Innere der Verwaltung und die dortigen Vorgänge zu bekommen, um durch die gewonnenen Informationen die Meinungsbildung der Menschen durch aktuelle und wahrheitsgemäße Berichterstattung zu fördern¹⁹. Der Zugang zu amtlichen Informationen nach dem IFG unterliegt als Amtshandlung nach dem Gesetz der Kostenpflicht. Es werden nach § 10 IFG des Bundes Gebühren und Auslagen erhoben. Lediglich die Erteilung einfacher Auskünfte ist kostenfrei. Hingegen sind Begehren der Medien auf Auskunft, die in Erfüllung einer der ihnen obliegenden öffentlichen Aufgabe erfolgen, kostenfrei. Sie sind vorbehalts- und bedingungslos zu erteilen, soweit sie einer Beschränkung durch Verweigerungsgründe nicht unterliegen²⁰. Darüber hinaus enthält das IFG des Bundes eine Fristenregelung, die jedenfalls der Aktualität der Medien entgegensteht, denn nach § 7 Abs. 5 ist die Information dem Antragsteller unter Berücksichtigung

¹⁸ vgl. BVerwG juris, Urteil vom 15.11.2012, Rz. 45

¹⁹ vgl. OVG Berlin, juris, Az. 8 B 16/94, Rz. 03

²⁰ vgl. VerwG Arnsberg, juris, Az. 11 K 2574/06, Rz. 21 u. 22

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

seiner Belange zwar unverzüglich zugänglich zu machen, als Regelfall wird jedoch von einem Monat ausgegangen. Schließlich enthält das IFG des Bundes in § 6 eine Regelung, wonach der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, wenn es um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse geht und der Betroffene nicht eingewilligt hat. Eine Abwägung der Interessen lässt das IFG insoweit nicht zu.

Nach Auffassung des DJV ist daher das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes in der derzeit geltenden Fassung keine allein genügende Alternative zu einem einklagbaren Rechtsanspruch der Medien auf Auskunft auf der Grundlage einer die Besonderheiten des Auskunftsrechts der Medien berücksichtigenden Gesetzesgrundlage. Zu diesem Ergebnis kommt auch das BVerwG in seiner Urteilsbegründung. Danach begründet „Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (...) Jedermannspflichten und formt nicht spezifisch die informationsrechtliche Stellung der Presse aus. Seine Zugangsregelungen und Begrenzungsvorschriften reflektieren nicht die besonderen Funktionsbedürfnisse der Presse. Der Bundesgesetzgeber hat mit seinem Erlass nicht zur Erfüllung des Gestaltungsauftrags gehandelt, der ihm aus dem objektivrechtlichen Gewährleistungsgehalt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erwächst.“²¹

B. Stellungnahme zu Einzelfragen des Entwurfs zu dem vorgelegten Presseauskunftsgesetz des Bundes

Zu den einzelnen Regelungen im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD²² nimmt der DJV wie folgt Stellung:

Zu § 1 Abs. 1

1) In § 1 Abs. 1 des Entwurfs ist die Verpflichtung der Behörden des Bundes enthalten, den Vertreterinnen und Vertretern der Presse und des Rundfunks zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe Auskünfte zu erteilen.

Der Gesetzentwurf geht ersichtlich vom organisationsrechtlichen Behördenbegriff aus, wonach unter einer Behörde jedes verselbstständigte Organ eines Verwaltungs-

²¹ Urteil, Rz. 28, S. 13

²² BT-Drs. 17/12484

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

trägers verstanden wird, das mit Außenzuständigkeit ausgestattet ist und dem Bürger gegenüber Verwaltungstätigkeit ausübt. Dieser Begriff ist Teil des funktionalen Behördenbegriffs. Demnach ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, eine Behörde²³.

Gegen die Verwendung dieses Behördenbegriffs ist nichts zu erinnern, soweit die eigenständigen Bundesbehörden der Verpflichtung zur Auskunft unterliegen sollen. Allerdings ist den Landespressegesetzen ein eigenständiger Behördenbegriff eigen, weil die Auskunftsansprüche der Presse nicht nur zur Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, sondern auch zur Informationsfreiheit des Art. 5 S. 1 GG und zu Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG enge Bezüge aufweisen²⁴. Der BGH führt dazu aus: „Dieser Informationsanspruch soll der Presse die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen der demokratischen Meinungs- und Willensbildung dadurch ermöglichen, dass sie umfassend und wahrheitsgetreu Informationen über Geschehnisse von öffentlichem Interesse erhält und dadurch in die Lage versetzt wird, die Öffentlichkeit entsprechend zu unterrichten (...) Auf diese Weise kann der Staatsbürger zutreffende und umfassende Informationen über tatsächliche Vorgänge und Verhältnisse, Missstände, Meinungen und Gefahren erhalten, die ihm sonst verborgen bleiben würden, die aber Bedeutung für eine abgewogene Beurteilung der für seine Meinungsbildung essentiellen Fragen haben können. Erst diese für eine möglichst unverfälschte Erkenntnis notwendige Übersicht über Tatsachen und Meinungen, Absichten und Erklärungen ermöglicht eine eigene Willensbildung und damit die Teilnahme am demokratischen Entscheidungsprozess überhaupt (...)“

Der Behördenbegriff des Presserechts ist nicht organisatorisch-verwaltungstechnisch, sondern funktionell-teleologisch zu begreifen. Er umfasst auch privatrechtliche juristische Personen, deren sich die öffentliche Hand zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedient, soweit diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden. „Überall dort, wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, von deren konkreter Verwendung Kenntnis zu erlangen, ein berechtigtes öffentliches Interesse besteht, wird auch ein Informationsbedürfnis der Presse und der Bevölkerung begründet. Auf dieses Bedürfnis hat es keinen Einfluss, ob sich

²³ vgl. Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., § 12, Rz. 13

²⁴ vgl. BGH NJW 2005,1720

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

die Exekutive zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Einzelfall einer privatrechtlichen Organisationsform bedient²⁵.

Diesen Anforderungen an den für die effektive Geltendmachung des Auskunftsanspruchs der Medien notwendigen Begriff einer Behörde wird der gewählte organisatorisch-verwaltungstechnische Behördenbegriff nicht gerecht. Jedoch muss der gewählte Begriff diesen Anforderungen auch nicht genügen, soweit es um privatrechtlich organisierte juristische Personen geht, denn das Urteil des BVerwG bezieht sich ausweislich seiner kompetenzrechtlich ausgerichteten Begründung ausschließlich auf Bundesbehörden, nicht jedoch auf vom Bund beherrschte juristische Personen des Privatrechts. Gleichwohl sollte deutlich gemacht werden, dass nicht nur Bundesbehörden, sondern auch Bundesorgane und -einrichtungen in den Geltungsbereich des Gesetzes mit einbezogen werden sollten. Auch wenn diese keine Behörden im organisationsrechtlichen Sinn sind²⁶, sollte klar gestellt werden, dass sie zur Auskunft verpflichtet sind, soweit sie nicht Verweigerungsgründe wie in den Landespressegesetzen festgelegt, geltend machen können.

Der DJV vertritt deswegen die Auffassung, dass sich das Presseauskunftsgesetz insoweit an § 1 Abs. 1 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes anlehnen kann. Dort heißt es:

„(1) (...) Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, (...)“

2) Nach dem Entwurf soll sich die Verpflichtung der Behörden darauf beschränken, Vertreterinnen und Vertreter **der Presse und des Rundfunks** zur Auskunft verpflichtet zu sein. Soweit damit die Gefahr geschaffen würde, dass Behörden gegenüber Vertreterinnen und Vertretern von Telemedien, die journalistisch-redaktionelle Angebote beinhalten, die Auskunft verweigern könnten, kann der DJV dem vorgeschlagenen Wortlaut insoweit nicht zustimmen. Er wäre nicht mehr zeitgemäß. Inzwischen arbeitet zur Unterrichtung der Öffentlichkeit in dem vom BGH oben angegebenen Sinn eine Vielzahl von journalistisch-redaktionellen Telemedien, die selbstverständlich einen Auskunftsanspruch gegenüber Behörden des Bundes geltend ma-

²⁵ vgl. BGH aaO., S. 1721

²⁶ vgl. Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rz. 56, 2006

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

chen können müssen. Dazu gehören z.B. eine ganze Reihe von Blogs, die insbesondere auf lokaler oder regionaler Ebene tätig sind²⁷. Diesen ist es nach Meinung des DJV nicht zuzumuten, im Einzelfall nachzuweisen, dass sie im Zweifelsfall der Presse oder dem Rundfunk zugeordnet werden können, damit die Auskunftspflichtung ihnen gegenüber erfüllt wird.

Als Anknüpfungsnorm bietet sich zunächst § 55 des Rundfunkstaatsvertrages an, wonach Telemedien mit journalistisch-redaktionellen Angeboten, in denen insbesondere vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden, einen Auskunftsanspruch entsprechend § 9 a RfStV haben. Zum einen wäre jedoch auch diese Definition zu eng, da sie im wesentlichen nur journalistische Telemedien berücksichtigt, die pressebezogen agieren, nicht aber diejenigen, die davon unabhängig arbeiten. Zum anderen kann auf den Rundfunkstaatsvertrag als landesrechtliche Gesetzgebung nach dem Urteil des BVerwG in einem Presseauskunftsrecht des Bundes nicht verwiesen werden.

Der DJV schlägt deswegen vor, hinsichtlich der Auskunftspflichtung mit dem Begriff der „**Medien**“ zu arbeiten und diese in § 1 Abs. 1 wie folgt zu definieren:

„Im Sinne dieses Gesetzes sind Medien Presse, Rundfunk sowie Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten.“

Zu § 1 Abs. 2

1) Grundsätzlich begrüßt der DJV, dass in dem vorliegenden Entwurf die Auskunftsverweigerungsgründe ihrer Systematik und ihrem Inhalt nach den vergleichbaren Regelungen in den Landespressegesetzen angepasst werden sollen. Alternativ hätte man daran denken können, den Anspruch auf Auskunft so zu begrenzen, wie es in den §§ 3 bis 6 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes für den Anspruch auf Informationszugang vorgesehen ist. Eine solche Regelung hätte allerdings zur Folge gehabt, dass in einigen Fällen ein Ermessensspielraum nicht gegeben ist, ob Auskünfte erteilt werden dürfen. Dies gilt z. B. für § 6 des IFG des Bundes. Deswegen

²⁷ vgl. Röper, Angebots- und Anbieterstrukturen lokal-informierender Medien in Nordrhein-Westfalen, S. 85, in: Struktur und publizistische Qualität im lokalen Medienmarkt NRW, Bericht der LfM zur Medienkonzentration 2012

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

kommt die Systematik des IFG vorliegend nach Meinung des DJV insoweit nicht für eine Übernahme in ein Presseauskunftsrecht in Betracht.

Es steht außer Zweifel, dass eine Auskunftsverpflichtung der Behörden gegenüber den Medien Schranken unterliegen muss. Selbstverständlich können etwa Normen, die öffentliche Geheimnisse schützen sollen und auch auskunftsverpflichtete Behörden zum Adressaten haben, nicht von diesen Behörden preisgegeben werden²⁸. Umgekehrt ist aber die Frage, ob ein Auskunftsverweigerungsgrund gegeben ist, i. d. R. eine Frage des Einzelfalls, so dass die Landespressegesetze zu Recht den Behörden durchgehend einen Ermessensspielraum einräumen²⁹. Diesem Ansatz folgt der vorliegende Entwurf. Dem kann der DJV schon aus grundsätzlichen Erwägungen zustimmen. Die Auskunftsverweigerungsgründe in den Landespressegesetzen sind trotz ihres i. d. R. generalklauselartigen Charakters gegenüber etwa den Regelungen des IFG vorzuziehen. Sie sind wegen ihrer langen Existenz durch gerichtliche Auslegung präzisiert und bilden deswegen mittlerweile einen gut handhabbaren Rahmen für um Auskünfte nachsuchende Journalisten.

2) Der Entwurf sieht in § 1 Abs. 2 Nr. 2 vor, dass Auskünfte verweigert werden können, soweit

„Maßnahmen ihrem Wesen nach dauernd oder zeitweise geheim gehalten werden müssen, weil ihre Bekanntgabe oder ihre vorzeitige Bekanntgabe die öffentlichen Interessen schädigen oder gefährden würden“.

Der DJV vertritt die Meinung, dass die Formulierung dieses Auskunftsverweigerungsgrundes geeignet ist, die in Abs. 1 enthaltene Verpflichtung der Bundesbehörden zur Auskunft erheblich zu relativieren, wenn nicht gar aufzuheben. Darauf hat der DJV bereits seinerzeit in der Anhörung zu der aus dem Landespressegesetz Berlin übernommenen Regelung hingewiesen³⁰. Zum einen wurde zu Recht moniert, dass gegenüber dem öffentlichen Informationsinteresse die entgegenstehenden öffentlichen Interessen nicht einmal überwiegen müssten. Zum anderen werde mit der

²⁸ vgl. Löffler/Burkhardt, Presserecht, 5. Auflage, § 4 Rz. 100 unter Berufung auf OLG Schleswig, AfP 1985, 46 (48)

²⁹ vgl. OVG Bremen NJW 1989; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof NJW 2004, 3358

³⁰ vgl. Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Inneres und des Ausschusses für Justiz des Abgeordnetenhauses Berlin vom 12. November 1964, S. 3

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

Formulierung in § 1 Abs. 2 Nr. 2 (entsprechend § 4 Abs. 2 Nr. 2 LPG Berlin) neben dem Versagungsgrund „Vorschriften über die Geheimhaltung“ ein weiterer Begriff der Geheimhaltung eingeführt, der auf das Geheimhaltungsbedürfnis aus dem Wesen einer Maßnahme heraus abstelle.

Der DJV verkennt nicht, dass die Regelung in § 4 Abs. 2 Nr. 2 LPG Berlin seit ihrem Inkrafttreten hinsichtlich von Auskunftsbegehren zu keinen relevanten Problemen geführt hat. Andererseits ist jedoch zu berücksichtigen, dass mit dem vorliegenden Gesetz nicht eine weitere presserechtlich fundierte Norm geschaffen wird, sondern die Einschränkungstatbestände der Auskunftsverpflichtung von Behörden auf der Grundlage des Verwaltungsrechts neu statuiert werden soll.

Der DJV vertritt daher die Meinung, dass der Auskunftsverweigerungsgrund in § 1 Abs. 2 Nr. 2 mit dem in § 1 Abs. 2 Nr. 4 zusammengezogen und wie folgt formuliert werden sollte:

„(2) Auskünfte können nur verweigert werden, soweit

1. ...
2. **ein überwiegendes öffentliches oder ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde, oder**
3. ...

Diese Formulierung hat gegenüber der im Entwurf enthaltenen Formulierung des § 1 Abs. 2 Nr. 2 den Vorteil, dass sie nicht auf ein dem Wesen einer Maßnahme ggf. nur schwer zu entnehmenden Geheimhaltungsbedürfnis abstellt, sondern auch das Überwiegen eines bestimmbareren öffentlichen Interesses. Die Formulierung folgt im Übrigen auch dem seinerzeitigen Gesetzentwurf des Senats von Berlin³¹.

Die Verbindung dieses Aussageverweigerungsgrundes mit dem der schutzwürdigen privaten Interessen ist in der vorgeschlagenen Formulierung in 12 von 16 Landespressegesetzen mit dem vorgeschlagenen Wortlaut enthalten. Sie ist geeignet, alle die Fälle eines öffentlichen Interesses zu berücksichtigen, die einer erschöpfenden Aufzählung nicht zugänglich sind³².

³¹ vgl. Drs. IV/659, S. 1, Abgeordnetenhaus von Berlin

³² vgl. Löffler/Burkhardt, aaO, Rz. 108

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

3) In § 1 Abs. 2 Nr. 3 wird vorgeschlagen, einen Auskunftsverweigerungsgrund hinsichtlich der sachgerechten Durchführung eines schwebenden Verfahrens aufzunehmen. Auch eine solche Regelung ist in den meisten der Landespressegesetze enthalten, sie folgt dem Modellentwurf für ein Landespressegesetz der Innenministerkonferenz³³.

Gleichwohl würde es der DJV bevorzugen, wenn nicht jedes schwebende Verfahren Anlass böte, ggf. die Auskunft zu verweigern. Schwebende, also nicht abgeschlossene Verfahren, sind i. d. R. von besonderem öffentlichem Interesse und damit für die aktuelle Berichterstattung der Medien besonders interessant. Zwar wird auch über abgeschlossene Verfahren berichtet, jedoch könnten Medien ihrer für die Demokratie wichtigen Aufgabe, an der Meinungsbildung mitzuwirken, nicht nachkommen, wenn sie auf die Berichterstattung und - vorgelagert - auf Auskünfte zu solchen Verfahren beschränkt wären³⁴. Die sachgemäße Durchführung eines Verfahrens ist insbesondere dann gefährdet, wenn es etwa um Verfahren im strafrechtlichen Bereich geht. Hier ist das staatliche Interesse an einer Geheimhaltung besonders hoch zu bewerten³⁵. In Verwaltungsverfahren, etwa des Kommunalrechts, des Raumordnungsrechts oder des Umweltrechts gilt das nicht in gleichem Maße. Ein besonderes Geheimhaltungsinteresse ist insoweit nicht erkennbar. Deswegen wäre es nach Auffassung des DJV angebracht, sich hinsichtlich dieses Auskunftsverweigerungsgrundes nicht an der Mehrzahl der Landespressegesetze zu orientieren, sondern an solchen Regelungen, die den Aussageverweigerungsgrund einschränken. Dies gilt z. B. für § 4 Abs. 2 Nr. 1 LPG Hamburg, wonach Auskünfte verweigert werden können, soweit

„hierdurch die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Gerichtsverfahrens, Bußgeldverfahrens oder Disziplinarverfahrens beeinträchtigt oder gefährdet werden könnte“

³³ vgl. Ricker/Weberling, Hdb. des Presserechts, 6. Aufl., S. 158 mit Verweis auf AfP 1963,329 ff

³⁴ vgl. Löffler/Burkhardt, aaO, Rz. 94

³⁵ vgl. Ricker/Weberling aaO

DJV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zu einem Presseauskunftsgesetz des Bundes

Zu § 1 Abs. 4

In § 1 Abs. 4 wird vorgeschlagen, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Presse und des Rundfunks von den Behörden des Bundes verlangen können, dass ihnen Amtliche Bekanntmachungen nicht später als ihren Mitbewerbern zur Verwendung zugeleitet werden. Im Landespressegesetz Berlin wird insoweit auf den Verleger einer Zeitung oder Zeitschrift abgestellt, nicht aber auf einzelne Vertreterinnen und Vertreter der Medien. Nach dem vorgeschlagenen Wortlaut könnten alle interessierten Journalistinnen und Journalisten die Zuleitung von Amtlichen Bekanntmachungen zur gleichen Zeit verlangen. Dagegen ist aus Sicht des DJV nicht grundsätzlich etwas einzuwenden. Jedoch beschränkt sich der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht auf den Fall der Übermittlung von Amtlichen Bekanntmachungen. Vielmehr gilt, dass Behörden sich gegenüber den Medien und deren Vertretern neutral in jeder Beziehung verhalten müssen³⁶. Dies gilt z. B. auch für den Zutritt zu Veranstaltungen wie Pressekonferenzen. Es gilt für Akkreditierungsfragen bei staatlichen Großveranstaltungen oder bei Verteilung sonstiger Informationen³⁷. Der DJV plädiert daher dafür, diesen Grundsatz der Gleichbehandlung in ein Presseauskunftsgesetz des Bundes aufzunehmen, wie er in § 5 Abs. 4 des Saarländischen Mediengesetzes (SMG) verankert ist:

„Bei der Erteilung von Auskünften an Medien, insbesondere der Übermittlung von amtlichen Bekanntmachungen, ist der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten.“



Benno H. Pöppelmann
– Justiziar –

³⁶ vgl. BVerfGE 80, 124 (134)

³⁷ vgl. Löffler/Burkhardt, aaO, Rz. 128 m.w.N.a.d.Rspr.