

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Tabea Rößner, Margit Stumpp, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Katja Dörner, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden (Presseauskunftsgesetz)

A. Problem

Mit Urteil vom 20. Februar 2013 hatte das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Pressegesetze der Länder auf Bundesbehörden wie den Bundesnachrichtendienst mangels diesbezüglicher Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht anwendbar sind (BVerwGE 146, 56, Rz 22ff, 26, 28f). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der Sachmaterie „Bundesnachrichtendienst“ schließe als Annex die Befugnis ein, Voraussetzungen und Grenzen zu regeln, unter denen der Öffentlichkeit einschließlich der Presse Informationen zu erteilen sind oder erteilt werden dürfen. Bleibe der zuständige (Bundes-)Gesetzgeber untätig, muss unmittelbar auf das Grundrecht aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG als Rechtsgrundlage für pressespezifische Auskunftspflichten zurückgegriffen werden. Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch ist dabei auf das Niveau eines „Minimalstandards“ begrenzt, den auch der Gesetzgeber nicht unterschreiten dürfte. Diese Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht seitdem mehrfach bestätigt (zuletzt Beschlüsse vom 11. April 2018 – 6 VR 1/18, NVwZ 2018, S. 902 Rz. 14 ff. m.w.Nw. sowie vom 20. März 2018 – 6 VR 3/17 ebd. S. 907 Rz. 15 f.). In seinem Beschluss vom 27. Juli 2015 (1 BvR 1452/13) hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offengelassen, ob die Länder im Rahmen ihrer Kompetenz zur Regelung des Presserechts auch Auskunftspflichten gegenüber Bundesbehörden begründen können oder ob eine solche Regelung dem Bundesgesetzgeber vorbehalten ist. Ebenfalls ausdrücklich offengelassen hat das Bundesverfassungsgericht, ob ein Auskunftsanspruch unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden kann und wie weit dieser gegebenenfalls reicht. Denn für eine Verletzung der Pressefreiheit sei jedenfalls dann nichts ersichtlich, solange Presseangehörigen im Ergebnis ein Auskunftsanspruch eingeräumt werde, der „hinter dem Gehalt der Auskunftsansprüche der Landespressegesetze“ nicht zurückbleibe. Eine weitere Klärung durch das Bundesverfassungsgericht ist nicht abseh-

bar. Damit bleibt der konkrete Umfang des Presseauskunftsrechts gegenüber Bundesbehörden im Ungewissen, auch angesichts der durchaus unterschiedlichen Ausgestaltung in den Landespressegesetzen.

Nach der vom Bundesverwaltungsgericht nunmehr zugrunde gelegten Kompetenzlage ist – abweichend von der seit 1949 bestehenden Staatspraxis, dem allseitigen Verständnis der Kompetenzlage bei der Streichung der früheren Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes und der herrschenden Meinung in der Rechtswissenschaft – allein der Bund für eine Regelung des Presseauskunftsrechts gegenüber Bundesbehörden als Annex zu seinen sonstigen Kompetenzen befugt.

Solange der Bund von dieser Kompetenz keinen Gebrauch macht, gibt es keine den rechtsstaatlichen Anforderungen genügende eindeutige, transparente und Willkürfreiheit gewährleistende einfachgesetzliche Regelung für Auskunftsbeghen von Presseangehörigen gegenüber Bundesbehörden. Insbesondere die Feststellung eines Minimalstandards durch das BVerwG hat bei Behörden und einigen Gerichten (vgl. OVG Berlin Brandenburg, Beschluss vom 12. September 2013 – 6 S 46.13 –) zu einem Informationszugangsausschluss geführt, da bereits bei Bestehen von entgegenstehenden Interessen kein Zugang gewährt wird. Der presserechtliche Informationszugangsanspruch berührt aber in der Regel auch entgegenstehende Interessen. Dieser Zustand wird der Pflicht des Bundes zu praktisch wirksamer Gewährleistung der Pressefreiheit nicht gerecht. Anders als bisher hat sich nun auch die die Bundesregierung tragende CDU/CSU/SPD-Koalition in ihrem Koalitionsvertrag (Zeile 669 f.) zur Stärkung der Auskunftsrechte von Medien bekannt.

B. Lösung

Regelung des Presseauskunftsrechts gegenüber Bundesbehörden auf mindestens den Landespressegesetzen entsprechenden gleichwertigem Niveau durch Bundesgesetz. Klarstellung, dass das Informationszugangsrecht auch Einsichtnahme umfasst. Erleichterung des Eilrechtsschutzes in Presseauskunftsverfahren.

C. Alternativen

Keine. Die Einbeziehung in die notwendige generelle Fortentwicklung der Informationsfreiheit und die Schaffung eines Informationszugangsgrundrechtes und seine einfachgesetzliche Konkretisierung erscheinen auf längere Sicht als mögliche Weiterentwicklung (siehe Bundestagsdrucksachen 17/9724 und 17/13097).

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch den Vollzug des Gesetzes entstehen Bundesbehörden nicht bezifferbare, mutmaßlich geringe Kosten.

E. Erfüllungsaufwand

Durch den Vollzug des Gesetzes entstehen Bundesbehörden nicht bezifferbare, mutmaßlich geringe Kosten.

F. Weitere Kosten

Keine.

**Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse
gegenüber Bundesbehörden
(Presseauskunftsgesetz)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Auskunftsrecht der Presse gegenüber Behörden des Bundes

(1) Vertreterinnen und Vertreter der Medien haben gegenüber den Behörden des Bundes im Rahmen von deren jeweiliger Zuständigkeit ein Recht auf Auskunft. § 1 Absatz 2 des Informationsfreiheitsgesetzes gilt entsprechend. Das Auskunftsrecht umfasst zu ermittelnde oder zu beschaffende Informationen, sofern diese mit zumutbarem Aufwand bereitgestellt werden können. Die Auskünfte sind kostenlos, vollständig und unverzüglich zu erteilen.

(2) Auskünfte können nur verweigert werden, soweit

1. gesetzliche Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder
2. berechnigte öffentliche Interessen ausnahmsweise überwiegen oder
3. schutzwürdige Interessen Dritter verletzt würden oder
4. hierdurch die sachgerechte Durchführung eines schwebenden Gerichtsverfahrens, Bußgeldverfahrens oder Disziplinarverfahrens beeinträchtigt oder gefährdet werden könnte

und nach Gesamtabwägung die Bedeutung der begehrten Auskunft sowie die Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes) einer Auskunftsverweigerung nicht entgegenstehen.

(3) Allgemeine Anordnungen, die einer Behörde des Bundes die Erteilung von Auskünften an Medien überhaupt, an diejenigen einer bestimmten Richtung oder an ein bestimmtes Medium verbieten, sind unzulässig. Das Gleiche gilt für allgemeine Anordnungen, die einer Behörde des Bundes verbieten, ihre Akten Medien zugänglich zu machen.

(4) Bei der Erteilung von Auskünften an die Medien, insbesondere bei der Übermittlung von amtlichen Bekanntmachungen, ist der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten.

(5) Ansprüche nach diesem Gesetz gehen denen für Jeden oder Jede geltenden Informationszugangsansprüchen nach anderen Gesetzen vor.

(6) Wird Auskunft im Wege einer einstweiligen Anordnung begehrt, bedarf es abweichend von § 123 Absatz 3 der Verwaltungsgerichtsordnung und § 920 Absatz 2 der Zivilprozessordnung keiner Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes.

§ 2

Begriffsbestimmungen

(1) Medien im Sinne dieses Gesetzes sind Presse, Rundfunk, Film sowie Telemedien mit regelmäßigen journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten. Als Vertreterin und Vertreter der Medien ist jeder an der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Medien Mitwirkende anzusehen, der in diesem Zusammenhang Behördenauskünfte benötigt.

(2) Behörden im Sinne dieses Gesetzes sind insbesondere

1. die Verwaltung des Deutschen Bundestages,
2. die Bundesregierung selbst,
3. Behörden im Geschäftsbereich der Bundesministerien und des Bundeskanzleramtes und
4. natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

(3) Kontrolle im Sinne des Absatzes 2 Nummer 4 liegt insbesondere vor, wenn

1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen vom Bund statuierten Pflichten unterliegt oder über ebensolche besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht oder
2. der Bund unmittelbar oder mittelbar
 - a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt,
 - b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder
 - c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen kann oder
3. mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts zusammen unmittelbar oder mittelbar über eine Mehrheit im Sinne der Nummer 2 Buchstabe a bis c verfügen und der überwiegende Anteil an dieser Mehrheit den in Absatz 2 Nummer 4 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts zuzuordnen ist.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 25. September 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Mit Urteil vom 20. Februar 2013 (BVerwGE 146,56, Rz 22ff, 26, 28f) und seitdem in ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Pressegesetze der Länder auf Bundesbehörden wie den Bundesnachrichtendienst nicht anwendbar sind, jedoch die Medien einen Auskunftsanspruch – mangels bundesgesetzlicher Regelung – unmittelbar auf das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stützen können. Die Länder können danach – anders als dies seit Jahrzehnten Staatspraxis und herrschende Meinung in der Rechtswissenschaft war – durch ihre Pressegesetze Bundesbehörden nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten, da den Ländern hierfür die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Dies dürfe vielmehr allein der Bund als Annex zu seinen übrigen Kompetenzen regeln. Hinsichtlich aller Materien, für die dem Bund die Sachkompetenz zukommt, kann er das Verwaltungsverfahren als Annex mitregeln. Zum Verwaltungsverfahren gehört auch die Frage des Zugangs zu Informationen bei den Behörden. Dem Bund steht damit auch die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung von Ansprüchen der Öffentlichkeit einschließlich der Presse zu, wann Informationen zu erteilen sind oder erteilt werden dürfen. Dem entspricht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 7). Solange der Bund von dieser Kompetenz keinen Gebrauch macht, sind nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts die Journalistinnen und Journalisten bei Auskunftersuchen an Bundesbehörden auf den verfassungsrechtlich garantierten Minimalstandard unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG angewiesen. Das BVerfG hat zwar (durch Beschluss vom 27.7.2015, 1 BvR 1452/13; juris Rz. 12) entgegen dem BVerwG festgestellt, dass der grundgesetzliche Auskunftsanspruch nicht nur einen Minimalanspruch auf Auskunft gibt. Vielmehr seien Grundrechte nur solange nicht verletzt, solange ein Auskunftsanspruch eingeräumt werde, der nicht hinter dem der Landespressegesetze zurückbleibe. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist begrüßenswert. Dennoch besteht weiterhin Bedarf für einen entsprechenden einfachgesetzlichen Auskunftsanspruch auf Bundesebene. Denn fraglich bleibt, welches Landespressegesetz (LPG) im konkreten Fall maßgebend sein sollte – ein Umstand, der wegen der nicht unwesentlichen Unterschiede der Landespressegesetze in einzelnen Aspekten durchaus von Relevanz sein kann.

Folglich haben Medienvertreter nur durch eine bundesgesetzliche Regelung eine rechtssichere und eindeutige Auskunftgrundlage und sind nicht auf die jeweilige Auslegung des durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gegebenen Auskunftsanspruchs durch die Behörden oder Fachgerichte angewiesen. Denn im Rechtsverhältnis zwischen Medien bzw. Medienangehörigen und Bundesbehörden bestehen derzeit keine medienspezifischen bundesgesetzlichen Auskunftsregelungen, die einen Rückgriff auf den richterrechtlich geschaffenen, unmittelbar in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wurzelnden Auskunftsanspruch der Presse gegen Bundesbehörden überflüssig machen würden. Dies gilt insbesondere für das Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Die singuläre Behauptung im Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste (Hrsg. Dietrich/Eiffler, 2017, dort Wolff, Auskunfts- und Informationspflichten der Nachrichtendienste, S. 1657, Rz.44, 45), die Pressefreiheit ginge inhaltlich in der allgemeinen Informationsfreiheit auf mit der Folge, dass die Regelungen des IFG auch für die Medien ausreichen, wird der vom Bundesverfassungsgericht ausgeformten objektiv-rechtlichen Institutionsgarantie für die Presse nicht gerecht und geht fehl. Denn damit würden bestimmte Bereichsausnahmen des IFG (etwa die Ausklammerung der Nachrichtendienste in § 3 Ziffer 8 IFG) auch für die medienrechtlichen Informationszugangsansprüche gelten. Der Schutzbereich der Pressefreiheit umfasst auch die Informationsbeschaffung aus nicht allgemein zugänglichen Quellen und geht damit über den Informationszugang für Jede(n) nach dem IFG hinaus.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in der Spiegel-Entscheidung (BVerfGE 20, 162, Rz. 37) festgestellt, dass die Gewährleistung der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den Staat – unabhängig von subjektiven Berechtigungen Einzelner – verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen. Dazu gehören auch „Auskunfts-pflichten der öffentlichen Behörden“ als „prinzipielle Folgerungen daraus“. Der Bund muss nun unverzüglich von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen und einen Auskunftsanspruch für die Presse gegenüber Bundesbehörden einfachgesetzlich normieren. Da der gegenwärtige Rechtszustand keinesfalls weiter hingenommen werden kann, muss eine zügige und praktikable Lösung erfolgen. In Anlehnung an die jahrzehntelange Staatspraxis wird

daher ein presserechtlicher Auskunftsanspruch auf Augenhöhe mit den Ansprüchen aus den Landespressegesetzen der Länder festgeschrieben. Es ist von besonderer Bedeutung, Transparenz und Rechtssicherheit für die Presse hinsichtlich des Umfangs des verfassungsrechtlich verbürgten Auskunftsanspruchs und insbesondere bezüglich der eng zu haltenden und rechtlich begründeten Ausnahmen zu schaffen. Es ist mit dem verfassungsrechtlich geschützten öffentlichen Auftrag der Presse nicht vereinbar, dass das Spektrum vermeintlicher Ausnahmen erst im Wege langwieriger Rechtsstreitigkeiten erkennbar wird.

Lediglich beim Titel des Gesetzes und der Überschrift seines § 1 wird der Begriff „Presse“ als traditionelle Bezeichnung bewusst beibehalten, eine irgendwie geartete Begrenzung der Presse-, Rundfunk-, und Filmfreiheit (Medienfreiheit) und der Medienangehörigen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG soll damit nicht erfolgen.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Auskunftsrecht der Presse gegenüber Behörden des Bundes)

Zu Absatz 1

Gegenstand der Regelung sind das Auskunftsrecht der Vertreterinnen und Vertreter der Medien und die Pflichten der Bundesbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit. Dabei wird auch der Kreis der Auskunftsberechtigten und -verpflichteten definiert, um Auslegungsunsicherheiten zu vermeiden.

Das Auskunftsrecht umfasst mit zumutbarem Aufwand zu ermittelnde oder zu beschaffende Informationen (Absatz 1 Satz 3). Die Medienvertreter können nach Absatz 1 Satz 2 auch eine andere Art des Informationszugangs entsprechend der Regelung in § 1 Absatz 2 des Informationsfreiheitsgesetzes beanspruchen. Die Akteneinsicht wird nach der Rechtsprechung (BVerfG, Beschluss vom 14. September 2015 – 1 BvR 857/15; BVerwG, Urteil vom 27. November 2013 – 6 A 5/13) bisher nur in Ausnahmefällen gewährt, wenn dem Auskunftsanliegen andernfalls nicht Rechnung getragen werden kann. Diese Ausnahmeregelung ist missbrauchsgefährlich und wird der Bedeutung der Einsichtnahme zur Recherche durch die Medien nicht gerecht. Angesichts der stetig wachsenden Ansprüche durch die Rechtsprechung an die Sorgfaltspflichten der Medien samt damit verbundener finanzieller Risiken und Haftung muss eine dokumentarische Belegung der Recherche möglich sein. Hinzu kommt, dass das Informationsfreiheitsgesetz und andere Informationszugangsrechte wie etwa nach dem Verbraucherinformationsgesetz, dem Umweltinformationsgesetz oder dem Bundesarchivgesetz jedem Bürger ein Einsichtsrecht geben. Eine Beschränkung der Medien auf die Auskunft ist daher nicht mehr zeitgemäß und im Hinblick auf die Pressefreiheit nicht zu verantworten.

Auskünfte an Medien sind unverzüglich, vollständig und kostenlos zu erteilen (Absatz 1 Satz 4). Damit wird der im Hinblick auf die Bedeutung der begehrten Auskunft und im Hinblick auf die grundgesetzliche Gewährleistung der Pressefreiheit erforderliche Informationsermittlungs- und Informationsbeschaffungsaufwand der auskunftsverpflichteten Behörde im Sinne des dabei zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes umschrieben. Auskunftsverpflichtet ist die Behörde nur im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches.

Zu Absatz 2

Die Ausnahmeregelungen entsprechen den sachlich wie rechtlich gebotenen und auch in den Landespressegesetzen normierten Gründen, bei denen ein Anspruch versagt werden kann. Ein Anspruch auf Auskunft kann insbesondere versagt werden, soweit Interessen des Staates oder Dritter an der Geheimhaltung überwiegen, wobei mit Blick auf die Pressefreiheit Auskunftserteilung die Regel ist und nicht zur Ausnahme werden darf. Die Landespressegesetze enthalten hier weitgehend identische Regelungen zu den Auskunftsansprüchen der Presse, wobei es auch einige Unterschiede gibt. Die hier vorgegebenen Kriterien sollen in Verbindung mit einer verpflichtenden, auf die Bedeutung der begehrten Information und die Pressefreiheit bezogenen Gesamtabwägung die unterschiedlichen Interessen der Journalistinnen und Journalisten auf Veröffentlichung mit den Geheimhaltungsinteressen des Staates zum Ausgleich bringen und die Verfassungsrechte anderer Beteiligter (Persönlichkeitsrecht, informationelle Selbstbestimmung, Berufsgeheimnis, Freiheit des Mandats etc.) dabei wahren. Allerdings sind im Interesse der Medien und damit der Öffentlichkeit diese Ausnahmen gegenüber den öffentlichen Interessen eng zu fassen. So sollen insbesondere nur gesetzliche Geheimhaltungsinteressen der Verwaltung einen Anspruch ausschließen können. Damit soll insbesondere ausgeschlossen werden, dass etwa interne Einzelanweisungen oder allgemeine Verwaltungsvorschriften über Geheimhaltung ebenfalls Auskunftsansprüche hindern. Im Falle der

Nummern 2 und 3 darf die begehrte Auskunft nur dann verweigert werden, wenn sonst ein überwiegendes öffentliches Interesse (Nummer 2) oder ein privates schutzwürdiges Interesse (Nummer 3) verletzt würde. Diese Formulierung ermöglicht und erfordert nunmehr, widerstreitende Güter und Interessen abzuwägen. Entsprechend formulieren die meisten Landespressegesetze. Auch bei Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen kommt es auf eine sorgfältige Abwägung der in Absatz 2 benannten Maßstäbe an. Die Richtlinie (EU) 2016/943 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung steht nicht entgegen. Diese Richtlinie berührt nach ihrem Art. 1 Abs. 2 Buchst. a) nicht „die Ausübung des Rechts der freien Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit gemäß der Charta, einschließlich der Achtung der Freiheit und Pluralität der Medien“. Die in dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen, Verfahren und Rechtsbehelfe greifen nicht, wenn es um angeblichen Erwerb, angebliche Nutzung oder Offenbarung eines Geschäftsgeheimnisses geht, der bzw. die „zur Ausübung des Rechts der freien Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit gemäß der Charta, einschließlich der Achtung der Freiheit und der Pluralität der Medien“ erfolgt (Art. 5 Buchst. a) sowie Erwägungsgrund Nr. 19 der Richtlinie^{*}). Der diese Richtlinie umsetzende Bundesgesetzgeber hat diese Ausnahme zugunsten der Presse bei der Regelung des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen im Hinblick auf Art. 5 Abs. 2 Satz 2 GG zu berücksichtigen. Dem kommt die Bundesregierung in ihrem Entwurf für ein Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG, BR-Drs 382/18) allerdings noch nicht zureichend nach. Denn mit § 5 Nr. 1 dieses Gesetzentwurfes, der lautet: „Die Erlangung, die Nutzung oder die Offenlegung eines Geschäftsgeheimnisses ist gerechtfertigt, wenn dies zum Schutz eines berechtigten Interesses erfolgt, insbesondere 1. zur Ausübung des Rechts der freien Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, einschließlich der Achtung der Freiheit und der Pluralität der Medien; ...“ wird die von der Richtlinie vorgesehene Ausnahme zu einem lediglich Rechtfertigungsgrund gemacht. Daran verbessert auch nichts, wenn es bei der Definition des Anwendungsbereiches des Geschäftsgeheimnisgesetzes in dessen § 1 Abs. 3 Nr. 2 heißt: „Es bleibt unberührt: die Ausübung des Rechts der freien Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 389), einschließlich der Achtung der Freiheit und der Pluralität der Medien, ...“. Einerseits unberührt bleiben, andererseits Rechtfertigungsgrund: Das ist nicht die gebotene Rechtsklarheit.

Nummer 4 begrenzt Auskünfte im Hinblick auf Gerichts-, Bußgeld- und Disziplinarverfahren. Diese Regelung wird auch in anderen Landespressegesetzen verwendet, vgl. die LPG von Hamburg, Hessen und Thüringen.

Zusätzlich ist jeweils im Rahmen einer Gesamtabwägung zu prüfen, ob die Bedeutung der begehrten Auskunft und die Presse- und Rundfunkfreiheit einer Auskunftsverweigerung entgegenstehen.

Zu Absatz 3

Allgemeine Anordnungen, die einer Behörde des Bundes Auskünfte an Medien ganz oder teilweise untersagen, sind unzulässig. Zudem sollen (ebenso vgl. LPG Thüringen) auch allgemeine Anordnungen an Bundesbehörden unzulässig sein, ihre Akten nicht Medien allgemein, einer bestimmten Richtung oder einem bestimmten Medium zugänglich zu machen. Eine allgemeine Anordnung zur diskriminierenden Auswahl oder Vorgehensweise von und gegenüber Medien bei Auskunftersuchen ist unzulässig.

Zu Absatz 4

Bei der Auskunftserteilung im Einzelfall sowie bei amtlichen Bekanntmachungen an Medien sind alle Medien gleich zu behandeln und keine zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Das ist angesichts bekannter Praktiken selektiver Auskunftserteilung bzw. Informationsweitergaben (Hintergrundgespräche, auf bestimmte Medienvertreter begrenzte Gesprächskreise) eine notwendige Regelung.

Zu Absatz 5

Klargestellt wird, dass die (medienspezifischen) Ansprüche nach diesem Gesetz anderen, für Jede(n) geltenden Informationszugangsansprüchen nach anderen Gesetzen vorgehen. Es geht hier z.B. um nicht medienspezifische Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz oder Fachgesetzen wie dem Umweltinformationsgesetz, dem

^{*} Erwägungsgrund 19 der RL (EU) 2016/943 lautet: „(19) Diese Richtlinie sieht zwar Maßnahmen und Rechtsbehelfe vor, die darin bestehen können, dass die Offenlegung von Informationen verhindert wird, um Geschäftsgeheimnisse zu schützen, doch darf die Ausübung des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, das sich gemäß Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) auch auf die Freiheit der Medien und ihre Pluralität erstreckt, keinesfalls eingeschränkt werden, insbesondere was den investigativen Journalismus und den Schutz der journalistischen Quellen anbelangt.“

Verbraucherinformationsgesetz, dem Bundesarchivgesetz, dem Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik oder dem § 111 Abs. 3 Bundesbeamtengesetz hinsichtlich von bestimmten historischen Auskünften aus Personalakten eines Bundesministeriums zu der NS-Vergangenheit früherer Angehöriger des Ministeriums (dazu BVerwGE 159, 194, Rz. 63 ff.). In der letztgenannten Entscheidung hatte ein anderer Senat des Bundesverwaltungsgerichts den Vorrang des fachgesetzlichen Auskunftsanspruchs angenommen, weil dieser auch den Anforderungen des Presserechts genüge und es unbeachtlich sei, dass diese Vorschrift nicht zwischen der Presse und sonstigen Dritten unterscheide. Daraus folge nicht, dass diese insoweit als Jedermannsrecht normierten Auskunftsansprüche nicht geeignet seien, die informationsrechtliche Stellung der Presse auszugestalten, weil sie deren besondere Funktionsbedürfnisse nicht reflektierten (aaO Rz. 65 unter Bezugnahme auf BVerwG 146, 56, Rz. 28).

Diese inkongruenten Entwicklungen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts belegen einmal mehr die Notwendigkeit eines Presseauskunftsgesetzes und der Klarstellung seines Verhältnisses zu sonstigen Informationszugangsansprüchen gegenüber Bundesbehörden.

Das Recht von Journalistinnen und Journalisten, sich wie Jede(r) auf nicht medienspezifische Informations- und zugangsrechte zu berufen, bleibt unberührt. Insofern stehen die Anspruchsgrundlagen nebeneinander.

Zu Absatz 6

In der Praxis scheitern viele presserechtliche Informationszugangsansprüche im einstweiligen Rechtsschutzverfahren an willkürlich festgesetzten, zu hohen Anforderungen an die Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes. Das Hauptsacheverfahren dauert jedoch zu lange, da die Bundesverwaltungen grundsätzlich nicht bereit sind, erst- oder selbst oberinstanzliche Urteile zu akzeptieren. Gerichtsverfahren von über 10 Jahren werden dem gesellschaftlichen und demokratischen Bedarf nach schneller Berichterstattung über und Aufklärung etwa von Missständen nicht gerecht.

Absatz 6 stellt sicher, dass auch hinsichtlich der Aktualität einer Berichterstattung keine überhöhten Anforderungen an den Eilrechtsschutz in Auskunftsverfahren gestellt werden. Bei einer Eilentscheidung über einen presserechtlichen Auskunftsanspruch ist stets die grundrechtliche Dimension der Pressefreiheit zu beachten, dies gilt auch in Bezug auf Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden (BVerfG, Beschluss vom 13. März 2015, 1 BvR 875/15, juris Rz.16). Das Selbstbestimmungsrecht der Presse schützt auch die Entscheidung darüber, ob eine Berichterstattung zeitnah erfolgen soll (BVerfG, Beschluss vom 8. September 2014, 1 BvR 23/14, juris Rz.29). Um Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten im Eilrechtsschutz auszuschließen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13. April 2018, OVG 12.S 13.18), soll die Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes entfallen. Die Beurteilung der Dringlichkeit als Element der Pressefreiheit ist in erster Linie Sache der auskunftbegehrenden Medien.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Zu Absatz 1

Der Kreis der für die Medien tätigen Journalistinnen und Journalisten ist heute nicht mehr nur in Presse und Rundfunk zu finden, sondern insbesondere auch in den Telemedien. Darunter fallen digitale Angebote etablierter Medienunternehmen ebenso wie Weblogs, soweit diese Telemedien regelmäßig journalistisch-redaktionell aufbereitet werden. Ohne hier näher auf die Frage einzugehen, wer im Internetzeitalter als Journalist oder Journalistin anzusehen ist, sei darauf hingewiesen, dass auf eine weit zu verstehende berufsmäßige Mitwirkung abzustellen ist, die freiberuflich ebenso wie nebenberuflich journalistisch-redaktionell Tätige umfasst, also auch den journalistischen Gelegenheitsblogger (zu alledem siehe Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 18/10036, S. 9/10 im Zusammenhang der Bestimmung des Kreises zeugnis-verweigerungsberechtigter Personen).

Der Begriff der Vertreterinnen und Vertreter der Medien muss hier im Sinne eines medienrechtlichen Verständnisses, und nicht nur im Sinne des Verwaltungsverfahrenrechts definiert werden. Daher sind die klarstellenden Definitionen in Absatz 1 notwendig.

In einem weiteren Schritt wird zu prüfen sein, ob und ggf. wie der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 EMRK Rechnung getragen werden soll, wonach auch z.B. Nichtregierungsorganisationen mit „watchdog-Funktion“ in den Schutzbereich des Art. 10 EMRK fallen können (vgl. etwa EGMR Urteil vom 6. Mai 2015 – 70287/11, BeckRS 2016, 00662, Rz. 22-24).

Zu den Absätzen 2 und 3

Der Bereich der Bundesbehörden, gegenüber denen das Presseauskunftsrecht besteht, wird hier in Anlehnung an § 2 des Umweltinformationsgesetzes konkretisiert.

