



Sachstand

Zugang von Journalisten zu Daten aus öffentlichen Registern

Zugang von Journalisten zu Daten aus öffentlichen Registern

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 090/18
Abschluss der Arbeit: 10. Dezember 2018
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Auskunftsansprüche gegenüber öffentlichen Einrichtungen

Journalisten haben einen weitreichenden Zugriff auf Informationen der öffentlichen Hand. Aufgrund der föderalen Strukturen ist zwischen landesrechtlichen und bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen zu unterscheiden, wobei grundsätzlich die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, Art. 70 I Grundgesetz¹ (GG). Folglich ist der Zugang zu öffentlichen Informationsquellen auf Länderebene landesrechtlich und somit regional unterschiedlich geregelt. So bestimmt beispielsweise für das Bundesland Berlin das Berliner Pressegesetz² (PresseG BE) die Rechte und Pflichten der Presse. Ein presserechtlicher Auskunftsanspruch ergibt sich aus § 4 I PresseG BE. Im Folgenden steht jedoch der Zugang zu Informationsquellen aus der Hand des Bundes im Fokus der Betrachtung.

Nach herrschender Auffassung ist der presserechtliche Auskunftsanspruch wegen einer fehlenden einfachgesetzlichen Regelung Art. 5 I 2 GG zu entnehmen.³ Das Bundesverfassungsgericht hat zu dem Ursprung des Auskunftsanspruchs zwar keine Stellung bezogen, wies aber darauf hin, dass ein etwaiger Auskunftsanspruch aus Art. 5 I 2 GG jedenfalls nicht über den landesrechtlichen Auskunftsanspruch hinausgeht.⁴ Adressat dieses Auskunftsanspruchs sind sowohl staatliche Behörden als auch Private, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind, nicht hingegen Privatpersonen.⁵ Das Bundesverwaltungsgericht sieht das verfassungsrechtliche Ziel dieses Anspruchs in der effektiven Verwirklichung der Kontroll- und Vermittlungsfunktion der Presse, die in einer repräsentativen Demokratie unerlässlich sei.⁶ Der Auskunftsanspruch findet erst dort seine Grenze, wo berechnigte und schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstünden.⁷ Ferner trifft die angefragte Stelle keine Pflicht zur Informationsbeschaffung; es genügt, die tatsächlich vorhandenen Informationen preiszugeben.

Die Frage, inwieweit Journalisten kostenfreien oder gebührenpflichtigen Zugang zu öffentlichen Registern haben, kann für Deutschland auf Grund seiner föderalen Struktur und einem Fehlen eines Bundespressgesetzes nicht einheitlich beantwortet werden. Auskünfte nach den Landespressgesetzen sind in der Regel kostenlos. Lediglich die Auslagen für eventuelle Kopien müssen Journalisten theoretisch zahlen. In der Praxis ist aber auch dies meist kostenfrei. Analog gilt dies für Einsichten in das Grundbuch oder beim Registergericht in das Handels-, Unternehmens- oder

1 Grundgesetz vom 23. Mai 1949, letzte Änderung vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

2 Berliner Pressegesetz vom 15. Juni 1965, zuletzt geändert am 04.04.2016 (GVBl. S. 150)

3 BVerwGE 146, 56.

4 Sachs, Michael: JUS 2016, 85: Kein Grundrechtsverstoß bei Auskunft im Umfang des in den Landespressgesetzen vorgesehenen Auskunftsanspruchs.

5 Maunz/Dürig/Grabenwarter GG Art. 5 Abs. 1 C. Rn. 369

6 BVerwGE 146, 56 (64).

7 Maunz/Dürig/Grabenwarter GG Art. 5 Abs. 1 C. Rn. 371.

Vereinsregister. Je nach Verwaltungsaufwand können hier je nach Bundesland variierend Kosten bzw. Gebühren entstehen.⁸

Gegenüber Bundesbehörden regelt § 10 II Informationsfreiheitsgesetz⁹ (IFG) einen Kostenersatzanspruch gegenüber dem Anfragenden. Wenngleich eine konkrete Kostenfestsetzung einzelfallabhängig ist, sind die Ablehnung eines Antrages, die Bereitstellung weniger Kopien sowie einfache mündliche und schriftliche Auskünfte kostenlos.

2. Umgang mit „Personen des öffentlichen Interesses“

Die erläuterten Auskunftsansprüche stehen ausschließlich Vertretern der Presse zu. Der Begriff der Presse ist jedoch weit auszulegen und umfasst alle Druckerzeugnisse wie Zeitungen und Bücher, die der Allgemeinheit zum Kauf angeboten werden.¹⁰ Insoweit ist die Presse im Vergleich zu privater Informationsbeschaffung privilegiert.

Im Gegensatz zu öffentlichen Stellen sind Privatpersonen gegenüber der Presse nicht auskunftspflichtig.¹¹ Dennoch müssen „Personen des öffentlichen Interesses“ die Berichterstattung über die eigene Person dulden, sofern diese nicht in die Intimsphäre¹² vordringt.¹³ In welchem Umfang eine Berichterstattung über eine Privatperson erfolgen darf ist einzelfallabhängig und bedarf einer Abwägung zwischen dem öffentlichen Informationsinteresses an der Berichterstattung und den Persönlichkeitsrechten der betroffenen Person. Darüber hinaus müssen „Personen des öffentlichen Interesses“ Bildveröffentlichungen in größerem Umfang dulden als gewöhnliche Privatpersonen.¹⁴ Sind sie an zeitgeschichtlichen Ereignissen beteiligt, ist ihre Abbildung gemäß den Voraussetzungen des § 22 Kunsturheberrechtsgesetz¹⁵ (KUG) zulässig.

Welche Menschen als „Personen von öffentlichem Interesse“ zu bezeichnen sind, ist nicht legaldefiniert. In der Literatur und Rechtsprechung wird gefordert, dass diese aufgrund ihrer hervorgehobenen Stellung in Staat und Gesellschaft oder durch außergewöhnliches Verhalten oder besondere Leistungen aus der Masse der Mitmenschen herausragen müssen.¹⁶ Es handelt sich

8 Reich, Katja: Was kostet die Information? in: nachgehakt-online.de: URL: <http://www.nachgehakt-online.de/s30.php> (Zugriff: 07.12.2018).

9 Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005, zuletzt geändert am 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

10 ErfK/Schmidt GG Art. 5 Rn. 52.

11 Informationsanspruch, abrufbar unter: <https://initiative-tageszeitung.de/lexikon/informationsanspruch/>.

12 Unter den Schutzbereich der Intimsphäre fallen die innere Gedanken- und Gefühlswelt und der Sexualbereich.

13 BVerfG, Entscheidung vom 15. Dezember 1999, Az. 1 BvR 653/96.

14 Wandtke/Bullinger/Fricke KunstUrhG § 23 Rn. 10.

15 Kunsturheberrechtsgesetz vom 09.01.1907, zuletzt geändert am 16.02.2011 (BGBl. I S. 266, 280).

16 Wandtke/Bullinger/Fricke KunstUrhG § 23 Rn. 8.

mithin um Personen, die unabhängig von einzelnen Ereignissen aufgrund ihrer allgemeinen Bekanntheit Beachtung in der Gesellschaft finden. Zu berücksichtigen ist, dass nicht jede prominente Person als „Personen von öffentlichen Interesse“ zu bezeichnen ist. Wer neben seiner unmittelbaren beruflichen Funktion die Öffentlichkeit sucht, kann dazu zählen, nicht hingegen, wer außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung zurückgezogen lebt.¹⁷

3. Berufsethik

Da die Landespressegesetze keine berufsständischen Regelungen vorsehen – sie im Sinne der grundgesetzlich geschützten Vereinigungsfreiheit der Presse sogar verbieten¹⁸ – können staatliche Stellen einen Antrag auf Einsichtnahme in Unterlagen nicht mit Verweis auf Verstoß gegen die Berufsethik ablehnen.

Ein großer Teil der deutschen Journalistenlandschaft ist jedoch in Verbänden organisiert, die Mitglied im 1956 gegründeten Deutschen Presserat sind. Die Wahrung der durch den Presserat im Sinne der freiwillige Selbstkontrolle definierten Berufsethik wird durch einen Pressekodex sichergestellt, dessen publizistische Grundsätze die Grundlage für die Beurteilung der von Lesern eingereichten Beschwerden darstellt. Er besteht aus 16 Einzelregelungen, die Maßstäbe hinsichtlich der Berichterstattung und des journalistischen Verhaltens festlegen.¹⁹

Der Presserat kann im Falle des Verstoßes verschiedene Sanktionsmaßnahmen ergreifen. Die öffentliche Rüge ist die härteste Sanktion der Beschwerdeausschüsse. Sie muss von der Redaktion in einer ihrer nächsten Ausgaben veröffentlicht werden. Zum Schutz von Betroffenen kann die Rüge auch nicht-öffentlich ausgesprochen werden. Zweitschärfste Maßnahme ist die Missbilligung. Der Presserat empfiehlt eine Veröffentlichung, sie ist jedoch nicht zwingend. Ferner kann der Presserat einen Hinweis an eine betreffende Redaktion aussprechen.²⁰

Eine Sanktionsmöglichkeit, die die Einsichtnahme in Registerangelegenheiten betreffe, wird vom Presserat nicht ausgesprochen – er wäre dazu rechtlich auch nicht befugt.

17 Ebd., Rn. 9.

18 Vgl. § 1 IV PresseG BE.

19 Deutscher Presserat: Flyer Organisation; S. 2; URL: https://www.presserat.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dateien/Flyer_Ablauf_Organisation.pdf (Zugriff: 07.12.0218).

20 Deutscher Presserat: Der Pressekodex; URL: <https://www.presserat.de/pressekodex/pressekodex/> (Zugriff: 07.12.018).