

Rechtsanwalt Prof. Dr. Christoph Fiedler  
Geschäftsführer Medien- und Europapolitik  
Verband Deutscher Zeitschriftenverleger  
Honorarprofessor an der Universität Leipzig

VDZ Verband Deutscher Zeitschriftenverleger  
Markgrafenstr. 15  
10969 Berlin

Tel.: 030 72 62 98 120  
C.Fiedler@vdz.de

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)236 C**

7. März 2019

## **Stellungnahme**

### **zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 11. März 2019**

zum Presseauskunftsrecht, insbesondere

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Thomas Hacker, Dr. Jürgen Martens, Katja Suding, weiterer Abgeordnete und der Fraktion der FDP,

#### **Etablierung eines Presseauskunftsgesetzes auf Bundesebene**

**BT-Ds. 19/6054** v. 27.11.2018

- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Tabea Rößner, Margitt Stumpp, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,

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

**BT-Ds. 19/4572 (neu)** v. 26.09.2018

## I. Fazit

1. Der Bundesgesetzgeber sollte ein effektives Presseauskunftsrecht gegenüber Bundesbehörden einführen.

Um auch im Bereich des Vollzugs ausschließlichen Bundesrechts *durch Landesbehörden* den Zustand eines gesetzlosen Auskunftsrechtes zu beenden, sollte der Bundesgesetzgeber darüber hinaus die Länder ausdrücklich ermächtigen, im Bereich des Landesvollzugs ausschließlicher Bundesgesetzgebung den Presseauskunftsanspruch landesrechtlich zu regeln. Diese Befugnis räumt Art. 71 GG dem Bund ein.

Eine entsprechende ausdrückliche Ermächtigung der Länder zur Regelung des Presseauskunftsrechts beim Vollzug konkurrierender Gesetzgebung *durch Landesbehörden* bedarf es nicht. Denn man kann das einschlägige Schweigen des Bundesgesetzgebers als ausreichende Gestattung einer landesrechtlichen Regelung i. S. d. Art. 72 Abs. 1 GG betrachten. Teilt man diese Ansicht nicht, empfiehlt sich auch insoweit eine ausdrückliche Klarstellung durch den Bundesgesetzgeber.

2. Wenn der Bundesgesetzgeber allerdings keinen Willen zur Einführung eines bundesrechtlichen Presseauskunftsrechtes gegenüber Bundesbehörden entwickeln kann, sollte er auf der Grundlage des Art. 71 GG die Länder ausdrücklich ermächtigen, den Presseauskunftsanspruch für den Bereich der ausschließlichen Bundesgesetzgebung *generell und damit auch im Falle des Bundesvollzugs* zu regeln. Ebenso sollte verfahren werden, wenn sich der Bund nicht zu einer effektiven Ausgestaltung eines bundesrechtlichen Auskunftsanspruchs durchringen kann. Dann sind die landesgesetzlichen Presseauskunftsregelungen auch (wieder) gegenüber Bundesbehörden anwendbar.

## II. Soll der Bundesgesetzgeber einen gesetzlichen Presseauskunftsanspruch normieren?

1. **Es bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken wegen womöglich fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes.**

a) Die Herauslösung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs aus der Gesetzgebungsmaterie des Presserechtes im Wege der Annahme einer vorrangigen Annexkompetenz des jeweiligen Sachgesetzgebers ist vielfach, mit

Nachdruck und zu Recht kritisiert worden<sup>1</sup>. Schon die Möglichkeit des Sachgesetzgebers, Geheimhaltungsinteressen der jeweiligen Rechtsmaterie in spezifischen Geheimhaltungsvorschriften des Sachrechts auch gegenüber den landesgesetzlichen Auskunftsansprüchen zur Geltung zu verhelfen, dürfte der Behauptung untrennbaren Sachzusammenhangs die nötige Grundlage entziehen. Die auffallende Schwäche der rechtlichen Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts könnte sogar die Spekulation nähren, es gehe dem Gericht womöglich weniger um die Wahrung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung als um seine Zuständigkeit zur letztinstanzlichen Entscheidung über die Verpflichtung von Bundesbehörden zur Offenlegung von Interna gegenüber der Presse. Denn landesgesetzliche Auskunftspflichten sind nicht revisibel und bleiben in diesem Umfang der rechtlichen Bewertung des Bundesverwaltungsgerichts entzogen. Demgegenüber weist jede – einfachgesetzliche wie verfassungsrechtliche – bundesrechtliche Regelung dem Bundesverwaltungsgericht die Rolle der letztinstanzlichen Obhut über die rechtliche Reichweite presserechtlicher Auskunftsansprüche gegen Bundesregierung, Bundestagsverwaltung, Bundesnachrichtendienst und andere Bundesbehörden zu.

**b)** Dass man die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts mit den besseren Gründen für falsch halten kann, ändert nichts daran, dass sie im deutschen Rechts- und Verfassungssystem bis auf Weiteres das Maß aller Dinge ist. Das Bundesverfassungsgericht hat es mit Beschluss vom 27.7.2015<sup>2</sup> ausdrücklich auch für die Zukunft abgelehnt, über die Richtigkeit der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zu entscheiden, solange die Fachgerichte die Konsequenzen der nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts herrschenden Unwirksamkeit der Länderregelungen mit einem wie auch immer begründeten richterrechtlichen Ersatzanspruch auffangen.

Wenn das Verfassungsgericht so die Hände in den Schoß legt und gleichzeitig die Einschätzungs- und Entscheidungsprärogative des demokratischen Gesetzgebers für irrelevant erachtet, kann das den Bundesgesetzgeber nicht entlasten. Im Gegenteil, er muss die Rechtslage in der durch das Verfassungsgericht gebilligten Interpretation des Bundesverwaltungsgerichts beim Wort nehmen. Dann aber liegt nichts näher als den gesetzlosen Zustand für Auskunftsansprüche gegenüber Bundesbehörden durch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu beenden.

---

<sup>1</sup> Vgl. insbesondere *Cornils*, AfP 2016, 2055 ff. m. w. N.

<sup>2</sup> Az. 1 BvR 1452/13, bspw. NVwZ 2016, 50.

Der Bundesgesetzgeber hat zwei Optionen, um den presserechtlichen Auskunftsanspruch auch gegenüber Bundesbehörden wieder auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen.

(1) Er kann zum einen selbst einen Presseauskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden normieren. Diese Option ist vorzugswürdig, wenn der politische Wille besteht, einen praktisch wirksamen Anspruch zu schaffen.

(2) Der Bundesgesetzgeber kann aber auch die landesgesetzlichen Presseauskunftsansprüche gegenüber Bundesbehörden (wieder) für anwendbar erklären. Im Bereich des Vollzugs ausschließlichen Bundesrechtes verlangt Art. 71 GG dafür eine ausdrückliche Ermächtigung. Gerade wenn der Bundesgesetzgeber an der Ansicht festhalten sollte, nach der den Ländern die fragliche Gesetzgebungskompetenz zusteht, bietet sich diese Option an. Denn der Gesetzgeber kann mit einer einfachgesetzlichen Ermächtigung der Länder den ggf. für verfassungsgemäß erachteten Rechtszustand in eigener Hoheit im Ergebnis herbeiführen. Fehlt die Länderkompetenz, wird sie verfassungsgemäß über Art. 71 GG eingeräumt. Besteht die Länderkompetenz hingegen doch, läuft nur die einfachgesetzliche Ermächtigung ohne weiteren Schaden leer. Allein die Revisibilität der dann in jedem Fall landesgesetzlichen Auskunftspflicht der Bundesbehörden wäre wiederum begrenzt.

## **2. In der Sache ist ein wirksamer presserechtlicher Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden unverzichtbar.**

In der Sache ist der presserechtliche Auskunftsanspruch im Sinne eines eigenständigen Anspruchs von Vertretern der gedruckten wie digitalen Presse, des Rundfunks und redaktioneller Telemedien<sup>3</sup> auch gegenüber Bundesbehörden unverzichtbar. Er geht insbesondere nicht in anderweitig geregelten Informationsrechten auf. Der presserechtliche Auskunftsanspruch ist der einzige Informationsanspruch, dessen Reichweite unter Berücksichtigung und im Hinblick auf die spezifische Freiheit und Aufgabe redaktioneller Berichterstattung zu allen Themen, die Menschen bewegen, bestimmt wird. So gehen bspw. die Ausschlussgründe des presserechtlichen Auskunftsanspruchs weniger weit als diejenigen des Informationsfreiheitsgesetzes. Der Presseauskunftsanspruch ist kostenlos. Das medienspezifische Interesse an aktueller Berichterstattung begründet eine besondere Schnelligkeit des

---

<sup>3</sup> Die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen finden sich in den Landespressegesetzen (bspw. § 4 Niedersächsisches Pressegesetz) für die gedruckte Presse, in § 55 Abs. 3 i. V. m. § 9a Rundfunkstaatsvertrag für redaktionelle Telemedien unter Einschluss digitaler Presse und in § 9a Rundfunkstaatsvertrag für den Rundfunk.

Anspruchs und rechtfertigt gerichtliche einstweilige Anordnungen auf Auskunftserteilung.

### **3. Der Presseauskunftsanspruch bedarf auch gegenüber Bundesbehörden einer gesetzlichen Regelung.**

Die Tatsache der Interpretationsbedürftigkeit von Gesetzen darf nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die wichtigste Bedingung jeglicher Rechtssicherheit und Rechtsklarheit die Existenz einer gesetzlichen Regelung ist. Ein gesetzlich ausformulierter Presseauskunftsanspruch schafft in jedem Fall ein höheres Maß an Verständlichkeit und Rechtssicherheit als ein aus diversen Urteilsbegründungen zusammenzustellender richterrechtlicher Anspruch. Man kann durchaus der Auffassung sein, dass es Redaktionen und Journalisten nicht zumutbar ist, sich in das Gestrüpp einer Vielzahl juristischer Urteilsgründe vertiefen zu müssen, um auch nur die Konturen eines Anspruchs erkennen zu können, die an sich ein Gesetz recht deutlich machen kann. Das gilt umso mehr, wenn der nirgendwo fixierte Anspruch zwischen verfassungsrechtlichem Minimum und einem nicht ganz einfach greifbaren Zustand changiert, der „hinter dem Gehalt der [...] Auskunftsansprüche der Landespressegesetze [...] nicht zurückbleibt“<sup>4</sup>.

Der Bundesgesetzgeber sollte zudem auch in der Sache den Anspruch haben, seinem Gesetzgebungsauftrag gerecht zu werden. Dass er einen solchen Auftrag hat, steht mit der verfassungspraktisch derzeit nicht bestreitbaren Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz durch das Bundesverwaltungsgericht bis auf Weiteres fest. Dann aber hat der Gesetzgeber auch etwas zu entscheiden. So wie es im Bereich der Eingriffsverwaltung einen Korridor zwischen Untermaß- und Übermaßverbot gibt, ist auch hier die Entscheidungsmacht des Gesetzgebers zwischen verfassungsrechtlichem Auskunftsmilieu und Auskunftsmaximum nicht auf null reduziert. Der Bundesgesetzgeber sollte die Möglichkeit nutzen, im Interesse einer effektiven Pressefreiheit einen praktisch möglichst wirksamen Presseauskunftsanspruch zu normieren.

### **4. Der gesetzliche Presseauskunftsanspruch auf Bundesebene muss effektiv ausgestaltet werden.**

Sowohl der Antrag zur Etablierung eines bundesgesetzlichen Presseauskunftsanspruchs auf Drs. 19/6054 als auch der Gesetzentwurf für ein bundesgesetzliches Presseauskunftsrecht auf Drs. 19/4572 (neu) verfolgen den richtigen Ansatz. Sie übernehmen im Grundsatz die Struktur der landes-

---

<sup>4</sup> BverfG, B. v. 27.7.2015 - 1 BvR 1452/13, Rz. 12, bspw. NVwZ 2016, 50.

gesetzlichen Presseauskunftsansprüche, versuchen aber, die praktische Wirksamkeit des Auskunftsrechts in einigen Punkten zu stärken. Im Grundsatz dürfte eine solche Haltung auch dem Willen der Regierungskoalition entsprechen, die sich mit der Medien- und Pressefreiheit ausdrücklich auch zur „Stärkung von [...] Auskunftsrechten“ bekennt<sup>5</sup>.

5. Sollte sich der Bundesgesetzgeber hingegen nicht zu einer eigenen effektiven Regelung des Auskunftsanspruchs durchringen, sollte er dennoch die Presseauskunftsrechte auch gegenüber Bundesbehörden wieder auf die vorhandenen landesgesetzlichen Grundlagen stellen. Das erlaubt Art. 71 GG.

### III. Ausgewählte Details einer effektiven Ausgestaltung des bundesgesetzlichen Presseauskunftsrechts gegenüber Bundesbehörden

1. Der **Kreis der Anspruchsberechtigten** der landesrechtlichen Auskunftsregelungen wird in der Regel auch ohne gesonderte Definition weit verstanden. Üblich sind Definitionen wie „Vertreter der Presse“ oder schlicht „Die Presse“.

Jedenfalls aber sollten zusätzliche Tatbestandsmerkmale vermieden werden, die im Sinne einer materiellen Eingrenzung berechtigter Auskünfte verstanden werden könnten. Die landesrechtlichen Regelungen erfassen alle Auskünfte zu publizistischen Zwecken. Dabei können die Medien frei entscheiden, über welche Themen sie berichten wollen und welche Informationen vonnöten sind, um ein bestimmtes Thema für den Zweck einer etwaigen Veröffentlichung aufzubereiten. Damit wäre es nicht vereinbar, wenn die Behörde die Auskunft mit der Begründung verweigern könnte, die geforderte Auskunft werde im Zusammenhang mit einer publizistischen Berichterstattung nicht benötigt. Die Gefahr einer solchen Interpretation birgt aber § 2 Abs. 1 S. 2 des Gesetzesentwurfes auf Drs. 19/4752 (neu), wenn danach anspruchsberechtigt jeder an der öffentlichen Aufgabe der Medien Mitwirkende ist, „der in diesem Zusammenhang Behördenauskünfte benötigt“.

2. Die Auskunft nach den landesrechtlichen Auskunftsregelungen ist kostenlos und so rasch wie möglich zu erteilen. Sie muss zudem nach Form und Inhalt sachgerecht, vollständig und wahr sein. Damit ist in der Regel kein **Anspruch auf Akteneinsicht oder Überlassung von Kopien** verbunden. Ein solcher Anspruch besteht nur ausnahmsweise, wenn alle anderen Formen der Auskunftserteilung unsachgemäß und ermessensfehlerhaft wären. Es erscheint sinnvoll, die Akteneinsicht und die Überlassung von Kopien bei entsprechen-

---

<sup>5</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode vom 12.3.2018, S. 18 Zeile 669 f.

dem Verlangen des Medienvertreters zu vereinfachen und die Ablehnung dieser Auskunftformen nur im Falle überwiegender wichtiger Gründe vorzusehen.

3. Nach den geltenden Auskunftsverpflichtungen müssen nur vorhandene Informationen mitgeteilt werden, ein **Anspruch auf Beschaffung von Informationen** besteht nicht. Allerdings ist die Grenze zwischen dem geschuldeten Heraussuchen des Vorhandenen und der nicht geschuldeten Beschaffung von Informationen nicht immer einfach zu ziehen. So wurde bspw. eine Auskunft über die Zahl der Mitarbeiter des Bundesnachrichtendienstes bzw. seiner Vorgängerorganisation mit nationalsozialistischer Vergangenheit, aufgelistet nach verschiedenen Jahrgängen, mit der Begründung abgelehnt, es handele sich um eine Beschaffung nicht vorhandener Informationen<sup>6</sup>. Demgegenüber wurde ein Anspruch auf die Mitteilung der Gesamtzahl der dem Bundeskanzleramt im Jahr 2014 zur Kenntnis gelangten Verletzungen von Geheimnisvorschriften beim Bundesnachrichtendienst trotz der Notwendigkeit interner Untersuchungen anerkannt, da nicht eingewendet worden war, die Zahl sei erst durch umfangreichere Aktenrecherchen zu ermitteln<sup>7</sup>.

Angesichts dieser Abgrenzungsschwierigkeiten liegt es nahe, zu ermittelnde Informationen in den Presseauskunftsanspruch aufzunehmen, sofern damit kein unzumutbarer Aufwand der Behörde verbunden ist.

4. Beide vorliegenden Anträge halten es für notwendig, die **Durchsetzbarkeit des Presseauskunftsrechts im Eilrechtsschutz zu verbessern**. Dieses Anliegen ist berechtigt und sollte in einer bundesgesetzlichen Regelung umgesetzt werden. Die Rechtspraxis zeigt, dass die vor Gericht gebrachten Auskunftersuchen in aller Regel aktuell für die Öffentlichkeit relevante Themen betreffen, bei denen eine Aktualitätseinbuße der Berichterstattung wie der Information der Öffentlichkeit wegen der langen Verfahrensdauer der Hauptsacheverfahren mit einer effektiven Pressefreiheit nur schwer vereinbar erscheint. So ist es beispielsweise nicht nachvollziehbar, wenn nach Fertigstellung eines umstrittenen Sparkassenneubaus der Gegenwartsbezug für eine Berichterstattung über einen Vergleich zwischen kalkulierten und tatsächlichen Kosten nicht stark genug sein soll, um eine einstweilige Anordnung zu rechtfertigen<sup>8</sup>.

Der Gesetzentwurf auf Drs. 19/4752 (neu) schlägt in § 1 Abs. 6 vor, im einstweiligen Anordnungsverfahren zu Presseauskunftersuchen das Erfordernis der Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes entfallen zu lassen.

---

<sup>6</sup> BVerwG, Urteil v. 20.2.2013 – 6 A 2.12, Rz. 30 ff. = BVerwGE 146, 56.

<sup>7</sup> BVerwG, Beschluss v. 22.9.2015 – 6 VR 2/15, Rz. 21, bspw. NVwZ 2016, 945.

<sup>8</sup> So aber OVG Lüneburg, Beschluss v. 7.10.2016 – 10 ME 56/16, Rz. 10 ff., DÖV 2017, 79.

Alternativ dazu könnte eine gesetzliche Vermutung für das Vorliegen des Anordnungsgrundes eingeführt werden. So würde dem Regelfall des Aktualitätsbezuges und damit der Eilbedürftigkeit von Presseauskünften Rechnung getragen, gleichzeitig aber bliebe die Möglichkeit, besondere Umstände des Einzelfalls wie etwa Auskunftersuchen im Rahmen eines längerfristigen und weniger aktuellen Buchprojektes zu berücksichtigen.

5. Der bundesgesetzliche Presseauskunftsanspruch soll einerseits sonstige Informationsansprüche unberührt lassen (Medienvertreter sollen diese Rechte ebenfalls in Anspruch nehmen können) und andererseits selbst durch anderweitige Informationsansprüche nicht berührt werden (anderweitige Rechte sollen den Presseauskunftsanspruch nicht verdrängen).

a) Ein bundesgesetzliches Presseauskunftsrecht sollte – wie die landesgesetzlichen Regelungen – die Möglichkeit der Medienvertreter zur Nutzung sonstiger Auskunftsrechte unberührt lassen. Das will auch der Gesetzesantrag auf Drs. 19/4752 (neu), schafft insoweit aber mit § 1 Abs. 5 eine eher unklare oder sogar potenziell irreführende Regelung. Denn das dort postulierte Vorgehen des Presseauskunftsanspruchs vor anderen Informationsrechten impliziert eine Spezialität, die auch als abschließend verstanden werden könnte.

b) Zur Klärung der spiegelbildlichen Frage, ob anderweitige Informationsrechte für ihren Anwendungsbereich den presserechtlichen Auskunftsansprüchen im Sinne einer verdrängenden Spezialität ausschließen, würde eher eine Formulierung beitragen, nach der der Presseauskunftsanspruch von anderweitig geregelten Informationsansprüchen unberührt bleibt.

#### **IV. Flankierende bundesgesetzliche Einräumung der Länderkompetenz für die Regelung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs gegenüber Landesbehörden beim Vollzug von Bundesrecht**

Selbst wenn der Bund den Presseauskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden regelt, bleibt zu klären, ob es einen gesetzlichen Presseauskunftsanspruch gegenüber Landesbehörden beim Vollzug von Bundesrecht gibt<sup>9</sup>. Maßgeblich dafür ist auch hier die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, nach der die Zuständigkeit für eine solche Regelung als Annex der jeweiligen Sachkompetenz folgt. Unproblematisch ist der Vollzug von Landesrecht durch

---

<sup>9</sup> Vgl. zum Folgenden *Fiedler*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 22. Edition, Stand 1.8.2018, § 4 NPresseG Rz. 4 ff.



Landesbehörden, da der landesgesetzliche Auskunftsanspruch insoweit auch auf die Sachgesetzgebungskompetenz des Landes gestützt werden kann.

## 1. Ausschließliche Gesetzgebung

Die avisierte bundesgesetzliche Regelung regelt zu Recht nur den Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden. Vielfach vollziehen Landesbehörden jedoch auch Gesetze aus dem Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Insoweit haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 71 GG nur, „wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden“. Um auch in diesem Bereich des Vollzugs ausschließlichen Bundesrechts *durch Landesbehörden* den Zustand eines gesetzlosen Auskunftsrechtes zu beenden, sollte der Bundesgesetzgeber deshalb die Länder ausdrücklich ermächtigen, im Bereich des Landesvollzugs ausschließlicher Bundesgesetzgebung den Presseauskunftsanspruch zu regeln<sup>10</sup>.

## 2. Konkurrierende Gesetzgebung

Eine entsprechende ausdrückliche Ermächtigung der Länder zur Regelung des Presseauskunftsrechts beim Vollzug von Bundesgesetzen aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung *durch Landesbehörden* bedarf es nicht, da man das einschlägige Schweigen des Bundesgesetzgebers als ausreichende Gestattung einer landesrechtlichen Regelung i. S. d. Art. 72 Abs. 1 GG betrachten kann<sup>11</sup>. Teilt man diese Ansicht nicht, empfiehlt sich auch insoweit eine ausdrückliche Klarstellung durch den Bundesgesetzgeber.

Berlin, den 6. März 2019



---

<sup>10</sup> Die Möglichkeit einer Anwendbarkeit der landesgesetzlichen Presseauskunftsrechte über Art. 71 GG erkennt das Bundesverwaltungsgericht an, vgl. BVerwG, Urteil v. 25.3.2015 – 6 C 12/14, Rz. 24, bspw. NVwZ 2015, 1388.

<sup>11</sup> Auch Art. 72 GG wird als Brücke zur Anwendbarkeit landesrechtlicher Presseauskunftsansprüche vom Bundesverwaltungsgericht gesehen, vgl. BVerwG, Urteil v. 25.3.2015 – 6 C 12/14, Rz. 24, bspw. NVwZ 2015, 1388.