



## Wortprotokoll der 41. Sitzung

### Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 11. März 2019, 14:00 Uhr  
Konrad-Adenauer-Str. 1  
10557 Berlin  
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt

Seite 15

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

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

**BT-Drucksache 19/6054**

#### **Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

#### **Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschuss Digitale Agenda

#### **Berichterstatter/in:**

Abg. Philipp Amthor [CDU/CSU]

Abg. Saskia Esken [SPD]

Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]

Abg. Jochen Haug [AfD]

Abg. Linda Teuteberg [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Dr. Konstantin von Notz [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

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

#### **Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

#### **Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Kultur und Medien

Ausschuss Digitale Agenda



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

**BT-Drucksache 19/4572(neu)**

**Berichtersteller/in:**

Abg. Philipp Amthor [CDU/CSU]

Abg. Saskia Esken [SPD]

Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]

Abg. Jochen Haug [AfD]

Abg. Linda Teuteberg [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Dr. Konstantin von Notz [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	4
II. Sachverständigenliste	13
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	14
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	15
V. Anlagen	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Professor Dr. Matthias Cornils, Johannes Gutenberg-Universität Mainz	19(4) 236 A 42
Karl-Josef Döhning, Deutscher Journalisten-Verband e.V., Bonn	19(4) 236 B 54
Professor Dr. Christoph Fiedler, Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V., Berlin	19(4) 236 C 68
Professor Dr. Klaus Ferdinand Gärditz, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn	19(4) 236 D 77
Christoph Partsch, Partsch & Partner Rechtsanwälte, Berlin	19(4) 236 E 89
Tania Röttger, CORRECTIV, Berlin	19(4) 236 F 99



07

19. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)**  
Montag, 11. März 2019, 14:00 Uhr


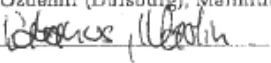
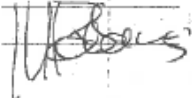
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Amthor, Philipp		Berghegger Dr., André	_____
Bernstiel, Christoph	_____	Frei, Thorsten	_____
Brand (Fulda), Michael	_____	Gnodtke, Eckhard	_____
Henrichmann, Marc	_____	Gröhler, Klaus-Dieter	_____
Irmer, Hans-Jürgen	_____	Hauer, Matthias	_____
Kuffer, Michael		Heil, Mechthild	_____
Lindholz, Andrea	_____	Heveling, Ansgar	_____
Middelberg Dr., Mathias	_____	Hoffmann, Alexander	_____
Müller, Axel	_____	Launert Dr., Silke	_____
Nicolaisen, Petra	_____	Luczak Dr., Jan-Marco	_____
Oster, Josef	_____	Pantel, Sylvia	_____
Schuster (Weil am Rhein), Armin	_____	Schimke, Jana	_____
Seif, Detlef	_____	Sensburg Dr., Patrick	_____
Throm, Alexander	_____	Ullrich Dr., Volker	_____
Vries, Christoph de	_____	Veith, Oswin	_____
Wendt, Marian	_____	Wellenreuther, Ingo	_____



off

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)  
Montag, 11. März 2019, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Castellucci Dr., Lars		Fechner Dr., Johannes	_____
Esken, Saskia	_____	Gerster, Martin	_____
Grötsch, Uli	_____	Högl Dr., Eva	_____
Hartmann, Sebastian	_____	Juratovic, Josip	_____
Heinrich, Gabriela	_____	Kolbe, Daniela	_____
Kaiser, Elisabeth	_____	Lühmann, Kirsten	_____
Lindh, Helge	_____	Poschmann, Sabine	_____
Lischka, Burkhard	_____	Rix, Sönke	_____
Mittag, Susanne	_____	Rüthrich, Susann	_____
Özdemir (Duisburg), Mehmet	_____	Vöpel, Dirk	_____
			

4. März 2019

Anwesenheitsliste

Seite 2 von 5

Reforat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro

Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



of

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)  
Montag, 11. März 2019, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>AfD</u>		<u>AfD</u>	
Baumann Dr., Bernd	_____	Elsner von Gronow, Berengar	_____
Curio Dr., Gottfried	_____	Harder-Kühnel, Mariana Iris	_____
Haug, Jochen	_____	Hilse, Karsten	_____
Herrmann, Lars	_____	Maier, Jens	_____
Hess, Martin	_____	Reusch, Roman Johannes	_____
Wirth Dr., Christian		Storch, Beatrix von	_____
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Höferlin, Manuel		Beeck, Jens	_____
Kuhle, Konstantin	_____	Ruppert Dr., Stefan	_____
Schulz, Jimmy	_____	Strack-Zimmermann Dr., Marie-Agnes	_____
Strasser, Benjamin	_____	Thomae, Stephan	_____
Teuteberg, Linda		Toncar Dr., Florian	_____

4. März 2019

Anwesenheitsliste

Seite 3 von 5

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro

Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



öf

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)  
Montag, 11. März 2019, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>DIE LINKE.</u> Hahn Dr., André Jelpke, Ulla Pau, Petra Renner, Martina		<u>DIE LINKE.</u> Akbulut, Gökay Dağdelen, Sevim Movassat, Niema Nastic, Zaklin	
<u>BÜ90/GR</u> Amtsberg, Luise Mihalic Dr., Irene Notz Dr., Konstantin von Polat, Filiz		<u>BÜ90/GR</u> Bayram, Canan Haßelmann, Britta Lazar, Monika Rößner, Tabea	

4. März 2019

Anwesenheitsliste

Seite 4 von 5

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



08

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)  
Montag, 11. März 2019, 14:00 Uhr

**Beratende Mitglieder (§57 Abs. 2 GOBT)  
des Ausschusses**

**Unterschrift**

Fraktionslos

Petry Dr., Frauke

4. März 2019

Anwesenheitsliste

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro

Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.

Seite 5 von 5





ep

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)**  
Mittwoch, 11. März 2019, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
AFD	_____	_____
FDP	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

**Fraktionsmitarbeiter**

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
UCKROW, LIEVEN	FDP	
Hege, K-H	B.90/Grüne	
Quitzke, Dirk	LINKE	
Spony, Jeanette	SPD	
V. Gölhnik	FDP	
M. Spädel	SPD	
Hesse, B.	Linke	

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4.  
Ausschuss)  
Mittwoch, 11. März 2019, 14:00 Uhr

Seite 2

**Fraktionsmitarbeiter**

**Name (bitte in Druckschrift)**

**Fraktion**

**Unterschrift**

Name (bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



074

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)  
Mittwoch, 11. März 2019, 14:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat			
Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern			
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz	Engelhardt Schindler	Lothar Engelhardt	Präsident BRP
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein			
Thüringen	Guse	S. Guse	Präsident

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



of

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)  
Mittwoch, 11. März 2019, 14:00 Uhr

Seite 4

Ministerium bzw. Dienststelle (bitte in Druckschrift)	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
BMI	Wiebke Strenge		RR'n
BKAmer	Schroeder, Jost-B.		RR'
ZTI	Hans Kefmann		FD
BMJV	Dr. Alexander Schätzl		RD
BND	Dr. Albrecht Jaus		RR
BKant	METNIS		Ref.

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 11. März 2019, 14.00 Uhr  
„Presseauskunftsgesetz“

---

Stand: 6. März 2019

**Professor Dr. Matthias Cornils**

Johannes Gutenberg-Universität Mainz

**Karl-Josef Döhring**

Deutscher Journalisten-Verband e.V., Bonn

**Professor Dr. Christoph Fiedler**

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V., Berlin

**Professor Dr. Klaus Ferdinand Gärditz**

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

**Christoph Partsch**

Partsch & Partner Rechtsanwälte, Berlin

**Tania Röttger**

CORRECTIV, Berlin



## Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Professor Dr. Matthias Cornils	18, 19, 26, 27, 38
Karl-Josef Döhring	15, 28, 38
Professor Dr. Christoph Fiedler	16, 17, 29, 37
Professor Dr. Klaus Ferdinand Gärditz	19, 31, 33, 36, 37
Christoph Partsch	20, 21, 33, 36
Tania Röttger	21, 23, 34
<u>Abgeordnete</u>	
Vors. Andrea Lindholz (CDU/CSU)	14, 16, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41
BE Abg. Philipp Amthor (CDU/CSU)	23, 24, 34, 35
BE Abg. Saskia Esken (SPD)	24, 29
Abg. Martin Rabanus (SPD)	35, 36
BE Abg. Dr. Christian Wirth (AfD)	24
Abg. Thomas Hacker (FDP)	25, 35
Abg. Manuel Höferlin (FDP)	23
BE Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	23, 25, 35
Abg. Tabea Rößner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	25, 36, 37



### **Einzigster Tagesordnungspunkt**

a) Antrag der Abgeordneten Thomas Hacker, Dr. Jürgen Martens, Katja Suding, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

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

##### **BT-Drucksache 19/6054**

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

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

##### **BT-Drucksache 19/4572(neu)**

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann würde ich vorschlagen, mit Blick auf die Uhr, fangen wir mit unserer 41. Sitzung des Innenausschusses an. Wir machen heute eine öffentliche Anhörung zum Presseauskunftsgesetz. Ich darf Sie alle ganz herzlich begrüßen. Besonders begrüßen darf ich die Damen und Herren Sachverständige. Vielen Dank schon einmal für Ihr Kommen und dass Sie sich auch bereit erklärt haben, den Kolleginnen und Kollegen die Fragen zu beantworten, die dann auch immer entsprechend in die Beratungen mit einfließen. Ich möchte mich auch dafür bedanken, dass alle Sachverständigen im Vorfeld schon schriftliche Stellungnahmen für die Ausschussmitglieder abgegeben haben. Wir werden auch heute – wie üblich – ein Protokoll der Sitzung anfertigen. Es findet heute keine Übertragung im Parlamentsfernsehen statt. Zum Ablauf der heutigen Sitzung: Jeder Sachverständige hat die Möglichkeit, ein Eingangsstatement von fünf Minuten abzugeben. Im Anschluss daran werden wir die Fragen der Kolleginnen und Kollegen sammeln, in sogenannten Fragerunden. Das erfolgt bei uns nach der Methode: Jeder Kollege hat die Möglichkeit zwei Fragen zu stellen. Es können die Fragen auch an zwei Sachverständige gestellt werden. Da bitte ich aber dann jedem Sachverständigen nur eine der beiden Fragen zu stellen oder beide Fragen an einen Sachverständigen. Dann fangen wir mit Herrn Sachverständigen Döhrring an.

**SV Karl-Josef Döhrring** (DJV e.V., Bonn): Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Ich bedanke mich für die Gelegenheit im Namen des DJV Stellung nehmen zu können. Journalistinnen und Journalisten, das sind unsere Mitglieder, sind zu einem großen Teil im aktuellen Tagesgeschäft tätig. Sie arbeiten für Zeitungen, Rundfunksender oder Nachrichtenagenturen und sie stehen daher häufig unter aktuellem Druck, unter Zeitdruck, weil sie jeweils schnelle Einschätzungen vornehmen müssen und auch Entscheidungen treffen müssen. Deshalb ist es für den DJV von zentraler Bedeutung, dass unsere Leute klare und vor allem auch für juristische Laien handhabbare Vorgaben bekommen. Das gilt gerade für die Frage, welche Rechte ihnen bei der Berufsausübung zustehen und wo und warum ihnen dann Grenzen gesteckt sind. Im Redaktionsalltag ist es schlicht unmöglich, mal eben den Verlagsjuristen, die Rechtsabteilung oder – wie das in kleinen Häusern ist – den auch nur gelegentlich mit dem Verlag zusammenarbeitenden Rechtsanwalt anzurufen und komplizierte Rechtsfragen zu erörtern und dann nach der Sortierung und Bewertung der Rechtsprechung zu einer Entscheidung für den aktuellen Fall zu kommen. Das Recht der Kolleginnen und Kollegen auf Information muss also glasklar formuliert sein und deshalb brauchen wir – aus unserer Sicht – einen bundesgesetzlichen Informationsanspruch der Presse. Dieser Informationsanspruch geht nach unserem Verständnis auch deutlich weiter als ein bloßes Recht auf Auskunft. Der beinhaltet das vollständige, schnelle und in der Regel kostenlose Zurverfügungstellen der in der Bundesbehörde vorliegenden Erkenntnisse und umfasst auch den Zugang zu Unterlagen. Wer als Behörde im Sinne eines solchen Gesetzes gilt, muss genauso klar definiert sein und natürlich auch, wer anspruchsberechtigt aus einem solchen Gesetz sein kann. Der Behördenbegriff muss dabei funktional und nach Sinn und Zweck des Gesetzes festgelegt werden. Grundsätzlich sollte gelten, was mit Steuergeldern bezahlt wird, ist Journalisten und der Öffentlichkeit auch zugänglich zu machen. So sieht das im Übrigen auch der Bundesgerichtshof. Deswegen sind beispielsweise auch der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung grundsätzlich informationspflichtig. Auch juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts soweit sich der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben ihrer bedient oder sie steuert. Ein anderer wichtiger Punkt – aus unserer Sicht – ist einer, der die Frage der



Gleichbehandlung der Medien und der Anspruchsberechtigten betrifft. Obwohl es offensichtlich unzulässig ist, hat sich in einigen Behörden – der Tagesspiegel hat das beschrieben in einem Beitrag im November 2018 für das Auswärtige Amt – die Praxis eingeschlichen, sogenannte Verwendungsvorgaben für Informationen machen zu wollen. Also eine Information nur dann zu geben, wenn sie vertraulich – das berühmte „Unter Drei“ – behandelt werden wird. Nach unserer Meinung muss daher der Gesetzesentwurf mindestens um diesen Punkt noch ergänzt werden, weil eine solche Praxis nicht stattfinden darf. In der Konsequenz aus dem Aktualitätsdruck der Presse ist es uns auch wichtig, einen effektiven Eilschutz zu organisieren. Wenn Behörden Informationen verweigern, muss es schnelle Entscheidungen geben. Der jeweilige Berichtsgegenstand, der darf nicht schon durch die Verfahrensdauer publizistisch leiden, entwertet oder gar obsolet werden. Die im Gesetzentwurf vorgesehene prozessrechtliche Erleichterung ist daher aus unserer Sicht zu begrüßen. Die von meinem Nebenmann für den VDZ genannte Alternative einer gesetzlichen Vermutung für das Vorliegen des Antragsgrundes wäre aus unserer Sicht auch akzeptabel, soweit der Gesetzgeber eben nicht die noch weitergehende Abweichung vom allgemeinen Prozessrecht vornehmen will.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass aus unserer Sicht die Entscheidungsfreiheit – und die Verantwortung natürlich, die geht mit der Entscheidungsfreiheit einher – bei der Presse liegen muss, wann sie was veröffentlicht. Geradezu selbstverständlich ist aus unserer Sicht, dass dieser Informationsanspruch neben andere Auskunftsansprüche zu treten hat, und nicht etwa ein Ausschluss oder Spezialitätsverhältnis begründet werden sollte. Zusammenfassend will ich damit nur feststellen, unsere Kolleginnen und Kollegen brauchen das Presseinformationsgesetz auf Bundesebene. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Wir kommen dann jetzt zunächst zu Herrn Prof. Fiedler.

SV **Prof. Dr. Christoph Fiedler** (VDZ e.V., Berlin): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Vertreter des Bundesinnenministeriums. Aus Sicht der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger ist es angezeigt, dass der

Bundesgesetzgeber einen gesetzlichen Presseauskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden normiert. Stehen verfassungsrechtliche Bedenken wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz entgegen? Ich teile die Ansicht, dass die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts dazu falsch sind. Aber wir müssen auch akzeptieren und sollten akzeptieren, dass sie spätestens seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2015 Realität sind. Die Verfassungsrichter sagten, es interessiere sie nicht, solange der in seiner Existenz nicht einmal anerkannte verfassungsunmittelbare Anspruch dem gesetzlichen Anspruch im Niveau ungefähr genüge; solange müsse man sich nicht damit befassen. Das bedeutet, dass auch für Sie die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts Realität sind. Auf absehbare Zeit wird es keine Feststellung der Verfassungswidrigkeit geben. Und dann sollte der Bundestag – meines Erachtens – auch genügend Ehre und Stolz besitzen, diese Lücke zu füllen. Denn die Aufgabe ist klar. Der gesetzlose Zustand ist sehr viel schlechter als ein Gesetz. Sie haben zwei Möglichkeiten.

Sie können einen Presseauskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden regeln oder Sie können sagen, wir überlassen das den Ländern. Wenn Sie das machen, dann gelten einfach die landesgesetzlichen Presseauskunftsansprüche auch gegenüber Bundesbehörden.

Unseres Erachtens ist ein wirksamer presserechtlicher Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden unverzichtbar. Er geht auf keinen Fall in der Sache in fachspezifischen, sonstigen Jedermanns- oder auch Nicht-Jedermanns-Informationsrechten auf und er bedarf auch einer gesetzlichen Grundlage. Warum? Die Tatsache der Interpretationsbedürftigkeit von Gesetzen darf nicht über die vorrangige Tatsache hinwegtäuschen, dass sie ohne Gesetz überhaupt gar keine Rechtssicherheit und Klarheit haben, das wurde noch einmal deutlich in Diskussionen, die wir im Kreis von Justizaren aus Zeitschriften und Zeitungsverlagen vor ungefähr einer Woche genau zu diesem Thema hatten. Journalisten und Redaktionen, denen kann man nicht einen Stapel Urteile hinlegen und auch schlecht Kommentare, aber man kann sagen: Lies mal hier den Anspruch. Dann arbeiten die sich da rein und dann kann man auch Unterstützung geben. Das Gesetz, das nur Sie machen können, meine Damen





und Herren Abgeordneten, – der Bundesgesetzgeber, zu dem gehört auch die Bundesregierung, Bundesinnenministerium – das ist die notwendige Bedingung für jede Rechtssicherheit und Klarheit.

Und es gibt auch einen sachlichen Auftrag. Denn es ist nicht so, dass Sie nichts anderes machen können, als das, was Gerichte sagen. Der Gesetzgeber hat einen Spielraum, den Auskunftsanspruch – aus unserer Sicht hoffentlich – an wichtigen Punkten etwas effektiver auszugestalten. In dieser Hinsicht gehen beide Anträge in die richtige Richtung. Beide übernehmen im Prinzip die Struktur der landesrechtlichen Ansprüche und versuchen dann, an einigen Stellen das zu justieren, dass es ein bisschen wirksamer wird. Welche Details will ich da hier erwähnen?

Zum einen ist es sicherlich eine gute Idee zu sagen, Akteneinsicht oder die Überlassung von Kopien, die auch jetzt schon im Rahmen der Ermessensreduktion möglich sind, werden vereinfacht, indem man sie aufnimmt und als Schranke für die Verweigerung überwiegende wichtige Gründe nennt.

Man kann Ähnliches machen bei den zu ermittelnden Informationen. Die zunächst so einleuchtende Grenze, „das eine habe ich, das andere ist zu ermitteln, zu beschaffen, das muss ich nicht bringen“, ist in der Realität häufig schwer zu ziehen. Das sieht man an den Entscheidungen, in denen eine – wohl nicht vorliegende – genaue Zahl der Geheimhaltungsvorschriftenverstöße innerhalb eines Jahres herausgegeben werden musste. Da hätte man auch sagen können: Ja, die lagen ja nie auf dem Tisch, mussten also ermittelt werden. Und das man auch da so etwas wie eine Grenze des Zumutbaren macht, aber bis zum Zumutbaren zu ermittelnde Informationen mit hineinnimmt.

Schließlich und das ist eine Tatsache, die mir auch schon bei der eigenen Beschäftigung mit dem Presseauskunftsanspruch und der Rechtsprechung dazu auffiel: Der Anordnungsgrund wird teilweise zu zögerlich angenommen. Also die Eilbedürftigkeit wird von Gerichten verneint, wo ein angemessenes Verständnis sagt: Hör mal, da müsst ihr aber eigentlich schon jetzt die Information rausrücken. Sehr einleuchtend erschien mir der Fall, eines umstrittenen Sparkassenbaus. Die Einweihung naht, also dieses Gebäude ist fertig, und dann wollte die Presse wissen: Ihr habt damals gesagt, es kostet so und so viele Millionen. Was hat es denn wirklich

gekostet? Und da sagen die Gerichte: Ist nicht eilbedürftig. Ihr könnt ja auch noch in drei Jahren berichten. Also das scheint nicht angemessen zu sein. Insofern glauben wir, dass man vielleicht doch häufiger oder im Regelfall davon ausgehen sollte, dass man, wenn der Anordnungsanspruch mit hinreichender Wahrscheinlichkeit glaubhaft gemacht ist, auch den Anspruch zusprechen kann im einstweiligen Verfahren. Da würde entweder das Entfallenlassen des Anordnungsgrundes – so der Gesetzesantrag, der vorliegt – oder aber auch vielleicht eine Vermutung für das Vorliegen des Anordnungsgrundes helfen. Die Vermutung hätte den Vorteil, dass man in klaren Fällen der fehlenden Eilbedürftigkeit – ich weiß nicht, ob es solche gibt, aber ich kann mir vorstellen, länger jähriges Buchprojekt – dass man dann vielleicht sogar mit einem Hauptsacheverfahren hinkommt.

Letzter Punkt: Das Verhältnis zu ...

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Jetzt müsste ich an die Zeit erinnern.

SV **Prof. Dr. Christoph Fiedler** (VDZ e. V., Berlin): ... zu sonstigen Informationsansprüchen. Man sollte durchaus reinschreiben „andere bleiben unberührt“. Und man kann auch in die andere Richtung sagen, dass der Anspruch nicht verdrängt wird durch andere jedenfalls bisher normierte Ansprüche.

Allerletzter Punkt, der ist mir wichtig. Man sollte, wenn man einen bundesgesetzlichen Presseauskunftsanspruch normiert auch bitte daran denken, dass es Landesvollzug von ausschließlichem Bundesrecht gibt. Und deshalb sollte der Bundesgesetzgeber in jedem Fall, was im Gesetzesantrag und in dem anderen Antrag nicht behandelt wird, außerdem normieren, dass er, der Bundesgesetzgeber, den Ländern für den Landesvollzug ausschließlichen Bundesrechts die Gesetzgebungskompetenz einräumt. Das würde nichts Weiteres bedeuten, als dass von da an die landesgesetzlichen Ansprüche wieder gelten für solchen Landesvollzug von ausschließlichem Bundesrecht und dass es dann da eben nicht mehr nur den gesetzlosen verfassungsunmittelbaren Anspruch gibt. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann würde ich jetzt erst noch Herrn Prof. Cornils begrüßen und ihm auch gleich die Möglichkeit geben, das fünfminütige Eingangsstatement abzugeben.



**SV Prof. Dr. Matthias Cornils** (Universität Mainz): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Zunächst mal muss ich um Entschuldigung bitten für die Verspätung. Der Flieger hatte Verspätung. Wir haben es hier zu tun, wie auch schon vor sechs Jahren, mit einem Problem, dass durch die Rechtsprechung überhaupt erst geschaffen worden ist, dass uns vor die eigenartige Aufgabe stellt, möglicherweise Konsequenzen zu ziehen aus einem Befund, den eine überragend herrschende Meinung des Fachschrifttums eigentlich für verfassungsrechtlich nicht überzeugend hält. Aber so ist nun mal die Lage. Und wie geht man mit diesem Problem um? Das ist letztlich die zentrale Fragestellung, vor der wir alle stehen. Ich will über das hinaus, was ich in der Stellungnahme ja ohnehin schon niedergelegt habe, jetzt zu den verfassungsrechtlichen Einzelheiten der Kompetenzstreitfrage nicht im Einzelnen ausführen. Ich halte, wie auch viele andere Kollegen, die kompetenzrechtliche Begründung, die das Bundesverwaltungsgericht seit 2013 tragend – tragend muss man sagen – in allen weiteren Entscheidungen auch zugrunde gelegt hat, für unzutreffend. Also das Argument der Annexkompetenz, das trägt nicht. Das wird auch in jeder Entscheidung nachfolgend und auch durch den Gesetzentwurf hier, auch durch die Handhabung des verfassungsunmittelbaren Anspruchs, dementiert, indem keineswegs von einem bereichsspezifisch auf jeweilige Sachzuständigkeiten der Fachgesetze zugeschnittenen Anspruchsinhalt die Rede sein kann, sondern von einem Generaltatbestand – auch bei dem verfassungsrechtlichen Anspruch –, der dann im Wege der Einzelfallabwägung zwischen den konfligierenden Interessen, einerseits dem grundsätzlich bestehenden Anspruch, andererseits den Einschränkungsgründen, austariert werden muss. Das entspricht exakt dem Muster der landespressegesetzlichen Ansprüche, die mit Generalklauseln, mit generalklauselartigen Schrankengründen arbeiten und ist das Gegenteil von dem, was das Bundesverwaltungsgericht dieser Kompetenzbegründung eigentlich zugrunde gelegt hat. Man muss allerdings auch sehen, dass es immer noch eine zweite – damals als obiter dictum in einem einzigen Satz formulierte – mögliche Kompetenzbegründung geben könnte – ich will das vorsichtig formulieren – die man natürlich für einen gesetzgeberischen Neuaufschlag des Bundesgesetzgebers auch im Auge behalten muss. Das kann ich jetzt Ihnen in der Schnelle hier nicht ausführen. Vielleicht ganz kurz: Ich halte diesen Ansatz einer

organisationsrechtlich oder verwaltungsverfahrenrechtlich begründeten Kompetenz des Bundes für die eigenen Bundesbehörden, die zu einer Trennung der Verwaltungsräume kompetenzrechtlich zwischen Bundesbehörden und Landesverwaltungen führen würde, auch nicht für überzeugend. Allerdings ist dieser Weg wohl immer noch eher gangbar, als derjenige, der an die Sachzuständigkeit angeknüpften Annex- oder Sachzusammenhangskompetenz. Vielleicht können wir das im Einzelnen später noch etwas genauer diskutieren. Da stellen sich sicherlich interessante Fragen.

Was folgt nun aus diesem Befund? Kollege Fiedler hat das eben schon angesprochen. Wir haben nun einmal diese Rechtsprechung, die ist konsolidiert. Es gibt keinerlei Anzeichen, dass sich das irgendwie ändert, dass das Bundesverwaltungsgericht hier anderen Sinnes werden sollte. Auch eine verfassungsgerichtliche Klärung im Wege der Verfassungsbeschwerde steht nach dem Kammerbeschluss 2015 schlechterdings nicht zu erwarten. Das heißt, das ist nun einmal der Stand der Dinge, höchstgerichtlich so entschieden. Wie sollte man darauf reagieren? Vielleicht ganz kurz. Es ist natürlich eine Anomalie, dass man jetzt auf Dauer ohne gesetzlichen Anspruchstatbestand auf der Grundlage einer selbst nicht ganz zweifelsfreien, wenn gleich durchaus plausiblen verfassungsrechtlichen Herleitung, einen solchen Anspruch gerichtlich unmittelbar aus dem Grundrecht konstruiert. Es spricht also durchaus einiges dafür, diese Dinge, diese Lücke, dieses Problem irgendwann einmal bundesgesetzlich auch anzugehen, in ganz grundsätzlicher Hinsicht. Auch wenn man den Gesetzesvorbehalt hier noch nicht für einschlägig hält, es sind jedenfalls Gründe der Gesetzesklarheit, der Vorhersehbarkeit, der Bestimmtheit auch für die Anspruchsinhaber sicherlich ein Argument, das nicht von der Hand zu weisen ist. Trotzdem möchte ich sagen, verfassungsrechtlich zwingend erscheint mir eine Reaktionspflicht des Gesetzgebers nicht, schon weil die verfassungsrechtliche Grundlage bisher verfassungsgerichtlich nicht eindeutig bestätigt worden ist. Es stimmt nicht, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung angenommen habe, dass es einen besonderen presserechtlichen Auskunftsanspruch geben müsse, einen Anspruch, ein subjektives Recht. Das ist noch nicht mal hinsichtlich der objektiven Auskunftspflicht ganz klar. Es gibt wenige Hinweise in der Rechtsprechung, angefangen vom



Spiegel-Urteil, dass das Bundesverfassungsgericht mit einer solchen Konzeption sympathisiert. Aber zwingend und eindeutig geklärt ist das nicht. Schon gar nicht in diesem Nichtannahmebeschluss, der keine Sachentscheidung enthält. Also: Man kann es gesetzlich regeln. Man sollte es vielleicht auf längere Sicht auch in die Hand nehmen, verfassungsrechtlich zwingend ist das allerdings nicht. Es hängt auch nicht so sehr viel in der Sache daran. Also die Annahme, dass dadurch der Anspruchsinhalt irgendwie besser würde oder notwendigerweise komfortabler würde – auch aus Sicht der Presse und der Medien, für die ich ja durchaus ein Herz habe – ist aus meiner Sicht unzutreffend, weil das Bundesverwaltungsgericht den Minimalstandard von 2013 längst zu einem umfassenden Abwägungsmechanismus entwickelt hat, bei dem nicht davon die Rede sein kann, dass die Gründe für die Medien, Informationszugang oder Auskunft zu erhalten, niedrig gewichtet würden im Verhältnis zu den Schrankengründen. Auch das habe ich in der Stellungnahme ausführlich dargelegt. Vielleicht kann es damit zunächst hier sein Bewenden haben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Das wäre fast eine Punktlandung mit der Zeit.

SV **Prof. Dr. Matthias Cornils** (Universität Mainz): Ich hätte noch mehr zu sagen zu den Einzelheiten, aber das können wir vielleicht später in der Diskussion dann machen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank auch von meiner Seite. Dann kämen wir jetzt zu Herrn Prof. Gärditz.

SV **Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz** (Universität Bonn): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Der Deutsche Bundestag ist hier gewissermaßen in einem Dilemma. Herr Prof. Fiedler hat das ja auch schon gesagt, Herr Prof. Cornils jetzt auch. Wir blicken auf eine Rechtsprechung, die wir ganz überwiegend für verfehlt halten. Jedenfalls im fachlichen Schrifttum ist das fast schon einhellige Meinung, dass diese Annexkompetenzjudikatur des Bundesverwaltungsgerichts seit 2013 verfehlt ist. Andererseits haben wir dadurch jetzt einen unbefriedigenden Zustand, weil wir Presseauskunftsansprüche gegen Bundesbehörden letztlich Freestyle in einer konturenlosen Abwägung Pressefreiheit versus konkurrierende Belange begründen müssen. Wie man damit umgeht, ist schwierig. Einerseits,

der Nachteil dieses Gesetzes ist, wenn man es erlässt, bestätigt man im Grunde genommen eine föderalismuspolitisch sehr fragwürdige Linie, nämlich über ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen Bundesregelungsgewalt auszudehnen. Es ist also – ich sage mal – jedenfalls ein problematisches Signal. Andererseits, grundrechts- und demokratiepolitisch ist es natürlich sinnvoll, konkrete Ansprüche festzulegen und es nicht in diesem Vakuum zu belassen. Ich sehe allerdings, genauso wie Kollege Cornils, keine Bundeskompetenz dafür, das zu regeln. Ich möchte jetzt nicht nochmal repetieren, was es an Einwänden gegen diese Begründung einer Annexkompetenz gibt. Das ist von der Rechtsprechung jetzt kanonisiert worden. Damit muss man irgendwie einen pragmatischen Umgang finden. Selbst wenn wir mal unterstellen, das Bundesverwaltungsgericht hätte Recht und wir machen auf dieser Schiene weiter – meine ich – ist es gleichwohl nicht möglich ein Bundespresseauskunftsgesetz zu erlassen. Warum? Das Bundesverwaltungsgericht argumentiert in seinen Entscheidungen aus konkreten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes heraus, die jeweils einen umgrenzten fachlich definierten Anwendungsbereich haben. Ursprünglich war das Artikel 73 Absatz 1 Nr. 1 GG, die auswärtige Gewalt für den Bundesnachrichtendienst. Dann kamen ein paar andere Dinge noch dazu. So zum Beispiel das Recht für den öffentlichen Dienst aus Artikel 73 Absatz 1 Nr. 8 GG oder eine ungeschriebene Kompetenz des Bundes, seine eigenen Immobilien zu verwalten. Das sind aber jeweils fachspezifische Zugriffe für einen ganz bestimmten Regelungsbereich. Der muss jeweils begründet werden. Ich muss also jeweils darlegen, dass daraus eine Annexkompetenz zur Regelung von presserechtlichen Auskunftsansprüchen folgt. Das kann mal gut gehen, das kann mal nicht gut gehen. Jedenfalls hat der Bund insgesamt keine Mosaikkompetenz, mit der er sich einen umfassenden Zugriff darauf verschaffen könnte, sämtliche Presseauskunftsansprüche gegen alle Bundesbehörden, egal, was die machen, zu regeln. Also wenn der Bund eine Kompetenz hat, dann zu sektoralen Detailregelungen in den Fachgesetzen, wo Presseauskunft zu den Behörden geregelt wird. So wie man ja auch den Datenschutz etwa bereichsspezifisch regelt. Auch das ist ein Argument verfassungsrechtlich dafür, es sektoral zu regeln. Das Bundesverfassungsgericht sagt seit seiner Volkszählungsentscheidung im 65. Band, dass



Datenschutzbestimmungen bereichsspezifisch ausgeformt werden müssen. Aber presserechtliche Auskunftsansprüche haben in sehr vielen Fällen – nicht immer, aber in sehr vielen Fällen – spiegelbildlich auch Datenschutzprobleme, die sie nach sich ziehen, nämlich, wenn ich Presseauskunft begehre und die Auskunftserteilung zum Beispiel Persönlichkeitsrechte oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berührt. Wenn ich den Datenschutz als Gegenrecht bereichsspezifisch regeln kann, fällt es mir schwer zu sagen, aber die Auskunftsansprüche regele ich unspezifisch einheitlich für alle Bundesbehörden. Deswegen würde ich selber sagen: Wenn Sie es regeln, regeln Sie es sektoral, regeln Sie es fachspezifisch. Und in diesem Rahmen können Sie dann mit längerem Atem, mit Geduld, eine wirkliche Novelle auf die Gleise setzen, in denen dann auch die einzelnen Materien rausgenommen werden. Denn man muss ja einfach sagen, die Gegeninteressen sind sehr sehr unterschiedlich. Also die Fälle des Bundesnachrichtendienstes berühren andere Geheimhaltungsinteressen, als wenn Sie etwa von der BImA irgendwelche Grundstücksgeschäfte offengelegt haben wollen. Also würde man in einer fachspezifischen Regelung sicherlich auch zu unterschiedlichen, schon gesetzlich abstrakten generellen Abwägungen kommen.

Letzter Punkt, weil das öfters angesprochen worden ist: Eilrechtsschutz. Auf den Anordnungsgrund hier zu verzichten, halte ich für verfassungsrechtlich nicht gangbar. Sobald nämlich Drittinteressen berührt sind, also zum Beispiel die Auskunft Persönlichkeitsrechte eines Dritten betrifft, wäre das mit Artikel 19 Absatz 4 GG unvereinbar, weil dann der Dritte nämlich keine Möglichkeit hätte, seine Verschonungsbelange, die gegen eine Auskunft sprechen, in grundrechtsadäquater Weise in eine entsprechende Abwägung einzustellen. Wenn ich den Anordnungsgrund weglasse, dann wird hier nichts mehr abgewogen. Im Übrigen ist es auch eine gleichheitswidrige, sonderprozessrechtliche Regelung. In anderen Fällen geht es um viel existenziellere Ansprüche. Ich habe ja großen Respekt vor dem Eilbedürfnis der Presse, aber wenn jemand um das soziale Existenzminimum streitet oder um seinen Aufenthaltstitel, geht es vielleicht für den um etwas mehr und er muss auch einen Anordnungsgrund darlegen. Also eine solche sektorale Ausnahme werden Sie nicht rechtfertigen können. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Wir kämen dann zu Herrn Partsch.

**SV Christoph Partsch** (Partsch & Partner RAe, Berlin): Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren. Eingangs danke ich für die Einladung als Sachverständiger und die Möglichkeit zur Stellungnahme. Ich vertrete seit über 20 Jahren Journalisten, aber auch Politiker unter anderem bei der Wahrnehmung ihrer Informationszugangsrechte. An fast allen genannten Verfahren zum Presseauskunftsrecht war ich auf Klägerseite Prozessbevollmächtigter. Ich möchte daher die Auswirkungen der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013, „Nazis beim BND“, auf die journalistische Praxis schildern und damit die Notwendigkeit eines innovativen Presseauskunftsgesetzes begründen. Die umfassenden Ausführungen zur verfassungsrechtlichen Situation – da kann ich meinen Vorrednern nur zugeben – die teile ich. Ergänzen möchte ich, dass der damalige Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht schriftsätzlich im Verfahren sogar vortrug, dass es keinen wie auch immer garteten Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden gebe. Ich halte diese Äußerungen für verfassungswidrig. Warum? Seit 1966 ist die Auskunftspflicht der öffentlichen Behörden gegenüber der Presse verfassungsrechtlich normiert. Der Satz heißt „Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden sind prinzipielle Folgerungen“, aus der Rolle der Presse. 2000 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Presse ein Einsichtsrecht in die Grundbuchakten hat. 2015 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Presse einen Anspruch auf Übersendung von Gerichtsurteilen hat. Das sind also die Vorgaben, hinter die ein Gesetzgeber nicht zurückgehen darf. Die derzeitige Praxis ist leider entgegen diesen klaren Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eine völlig andere. Zunächst dauerte es relativ lange, nämlich drei Jahre, bis der Minimalstandard der ersten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aufgehoben wurde, dadurch, dass das Bundesverwaltungsgericht fortwährend seine Rechtsprechung dazu etwas zurückgenommen hat. Der Minimalstandard hat sich bis heute jedoch in den Köpfen der Exekutive verfestigt.

Daher ist der Erlass eines Presseauskunftsgesetzes, wenn man nicht auf die unabhängige Recherche und damit die freie Meinungsbildung verzichten



will, aus folgenden Gründen dringend erforderlich: Zurzeit erleben wir eine Atomisierung der Auskunftsansprüche. Ich möchte Ihnen das mal verbildlichen, damit Sie auch sehen, dass damit kein Journalist und auch kein großer Verlag mit Rechtsabteilung noch mitkommen kann. Ein Journalist beehrte 2011 Zugang zum Gutachten über Nazis beim Bundesministerium für Landwirtschaft. Ich mache es jetzt kurz. Sie können die Zwischentöne dann in meinen Stellungnahmen lesen. Das Bundesverwaltungsgericht entdeckte dann schließlich in der Revision im Jahre 2017, also sechs Jahre später, dass ein Anspruch aus § 111 Absatz 3 Bundesbeamtengesetz folge. Bisher eine Dunkelnorm. Zweiter Fall: Das VG Köln entschied auf den Antrag eines Journalisten auf Einsicht in die Prüfergebnisse des Bundesrechnungshofes, dass diese nun nicht durch Artikel 5 GG herauszubekommen seien, sondern durch § 96 Absatz 4 Bundeshaushaltsordnung. Ebenfalls eine Dunkelnorm, die erst vor kurzem verabschiedet worden war. Jüngst entschied das Bundesverwaltungsgericht, nämlich 2019, dass ein Verlagshaus Anspruch auf Einsicht in die Akten des Bundesministeriums der Verteidigung, betreffend das NSU-Mitglied Uwe Mundlos, gemäß § 29 Absatz 3 Satz 7 Soldatengesetz habe. Also man müsste sich all diese Normen merken, herausuchen und darauf den Antrag stellen. Das halte ich für die Journalisten und auch für andere unzumutbar. Diese Beispiele zeigen, dass viele Gerichte das Recherchebedürfnis der Presse anerkennen und kreativ ableiten. Rechtssicherheit und schnelle Ergebnisse hat der recherchierende Journalist derzeit jedoch nicht. Diese Rechtsunsicherheit schon bei der Anspruchsnorm führt zu prohibitiven Kosten der seriösen Recherche. Selbst bei einem Gegenstandswert von 5.000 Euro muss ein Journalist 10.000 Euro an Gerichts- und Anwaltskosten ins Risiko stellen, denn er weiß ja nie, ob eine so entlegene Anspruchsnorm dann endlich zu dem führt, was er haben will: Auskunft, Einsicht oder Ähnliches. Bundesbehörden dagegen haben aber offenbar keinerlei Scharm, allein für eine Berufungsbegründung über 39.000 Euro an ihre Anwälte zu zahlen. Sie haben da also ein erhebliches Ungleichgewicht der Kräfte, was dazu führt, dass die eine Seite – die journalistische Seite – schlichtweg totgerüstet wird. Auch das halte ich für einen Skandalon. Rechtsunsicherheit erschwert weiterhin die Durchsetzung von Informationszugangsansprüchen im Eilrechtsschutz. Die Presse muss zeitnah

berichten können. Das wollen Sie. Sie wollen nichts Altes lesen. Sie wollen etwas Aktuelles lesen. Und durch die Rechtsunsicherheit haben sie nicht nur ein Problem beim Anordnungsgrund, Sie haben es schon beim Anordnungsanspruch. Denn viele Gerichte sagen: „Ich weiß ja gar nicht, auf was Sie das bauen, deshalb kann ich als Gericht das nicht richtig abwägen, also wir warten ab.“ Beim Anordnungsgrund, nämlich der Eilbedürftigkeit, führt es zurzeit zu relativ absurden Ergebnissen, weil ich vermute, dass viele Gerichte lieber den Anordnungsanspruch am Anordnungsgrund, nämlich der Eilbedürftigkeit, scheitern lassen wollen. So sagte etwa der VGH Bayern in der vielleicht nicht ganz unbedeutenden Frage „Welche Gemälde hat eigentlich die Staatsanwaltschaft Augsburg von Herrn Gurlitt genommen?“: Da seien ja nun schon so lange die Gemälde weg und die Task-Force würde sich noch solange damit beschäftigen, dass das Aktualitätsbedürfnis gar nicht da sei und hat damit den erstinstanzlich errungenen Beschluss aufgehoben. Am Anordnungsanspruch ließen sie es ebenfalls scheitern, weil auch dort Unklarheit bestand. Wir haben aber eine solche Regelung – und da frage ich mich, warum das nicht im Presserecht geht – wenn es in § 12 UWG geht. Dort gibt es ja eine wiederlegbare ...

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich müsste jetzt auch an die Zeit erinnern.

SV **Christoph Partsch** (Partsch & Partner RAe, Berlin): ... eine widerlegbare Annahme, dass es eilbedürftig ist. Wir brauchen ein Gesetz, das Auskunft, Abschrift und Einsicht ermöglicht. Ich glaube, die beiden Entwürfe, die vorliegen, gehen in die richtige Richtung und können mit kleinen Änderungen so entsprechend verabschiedet werden. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kämen wir jetzt noch zu Frau Röttger.

SVe **Tania Röttger** (CORRECTIV, Berlin): Vielen Dank für die Einladung. Sehr geehrte Damen und Herren. Seitdem das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 6 A 2.12 im Jahr 2013 die Wirkung der Landespressegetze für Bundesbehörden aufgehoben hat, herrscht Unsicherheit über den Umfang des Auskunftsanspruchs der Presse gegen Bundesbehörden. Es ist gut und wichtig, dass es nun Initiativen gibt, das missverständliche und unterschied-



lich interpretierte Urteil durch ein Gesetz zu ersetzen. Die Organisation „Reporter ohne Grenzen“ bescheinigt Deutschland schwächere Informationszugangsgesetze verglichen mit anderen Ländern. Das Gesetzesvorhaben ist eine Möglichkeit, diesen Umstand zumindest für Pressevertreter zu verbessern. Dabei sollte von bekannten Schwachstellen des Informationsfreiheitsgesetzes gelernt werden und Unklarheiten in den Landespressegesetzen sollten für die Bundesbehörden beseitigt werden. Dies sollte dem Grundsatz der Transparenz folgen und möglichst viel Klarheit für Journalisten und Behörden schaffen. Das Berliner Pressegesetz regelt den Auskunftsanspruch der Presse in weniger als 200 Wörtern. Darin fehlt zum Beispiel, welche Stellen als Behörde gelten. Inzwischen gibt es eine Menge von Gerichtsurteilen über die Auslegung der Landespressegesetze. Aber sie reichen als Standard nicht aus für die Informationsrechte der Medien. Das Presseauskunftsgesetz des Bundes muss über sie hinausgehen. Ziel eines Presseauskunftsgesetzes muss ebenso sein, veraltete und unzeitgemäße Grundsätze durch moderne zu ersetzen. Im vorliegenden Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und dem knappen Antrag der Fraktion FDP ist dies teilweise der Fall. Ich möchte einige der besonders wichtigen Punkte erwähnen, die in den Texten behandelt werden, bevor ich aufzähle, was meiner Meinung nach noch fehlt.

Der Entwurf der Grünen klärt, was längst überfällig war: Dass auch Vertreter von Onlinemedien als Vertreter der Presse im Sinne des Gesetzes angesehen werden müssen. Ebenso ist zu begrüßen, dass Zugang zu Dokumenten mit dem Entwurf zu den Informationsansprüchen der Presse gezählt wird. Das könnte allerdings noch deutlicher formuliert werden, zum Beispiel indem es „Zugang zu Informationen“ statt „Auskunft“ heißt. Diese Aspekte fehlen bei den Landespressegesetzen. Die Ausnahmen im Entwurf sind angelehnt an die der Landespressegesetze. Der Entwurf enthält aber die wichtige Regel, dass bei den Ausnahmen eine Abwägung zwischen dem Ausnahmegrund und dem öffentlichen Interesse geben muss. Ferner ist es zu begrüßen, dass die Begründung für den Gesetzesentwurf auf das geplante Geschäftsgeheimnisgesetz eingeht und die daraus resultierenden Probleme für Journalisten. Der Fall zeigt, dass die Pressefreiheit durch Gesetzesvorhaben eingeschränkt werden kann. Hoffentlich können wir das angehen. Das Gesetz, über das wir heute reden, ist eine gute

Möglichkeit, um Pressefreiheit zu gewährleisten. Ein weiterer wichtiger Aspekt im vorliegenden Entwurf ist die Verringerung der Anforderungen für Ansprüche auf gerichtliche Eilverfahren, was auch für Dokumente gilt. Das ist so bedeutend, weil IFG-Verfahren Jahre dauern, dadurch die Verwaltungsgerichte blockieren und häufig nur noch wegen ihrer auslegenden Wirkung relevant sind und nicht mehr wegen der Informationen, die sie möglicherweise an die Öffentlichkeit bringen. Journalisten sind aber darauf angewiesen, dass langwierige Verfahren eine Berichterstattung nicht vereiteln. Zum Beispiel gab es einen Fall, bei dem ein Journalist mit dem IFG Medaillenvorgaben für die Olympischen Spiele 2012 erfragt hatte. Die Anfrage stellte er schon im Mai 2011. Das IFG-Verfahren zog sich so lange hin, dass die Olympischen Spiele kurz bevorstanden, der Journalist jedoch immer noch keine Informationen erhalten hatte. Darauf bezog er sich auf den Auskunftsanspruch der Presse und erhielt die Information im Eilverfahren. Da war die Eilbedürftigkeit ja auch sehr offensichtlich.

Außerdem sollte das Gesetz, wie in dem vorliegenden Entwurf, keine Bereichsausnahmen enthalten, weil dies dem Grundsatz der Pressefreiheit widersprechen würde. Die niedrigschwellige Bereichsausnahme im Archivgesetz für Dokumente von Geheimdiensten könnte etwa dazu führen, dass die Aufarbeitung und Forschung über Vergangenes verhindert wird. Wichtig ist ebenfalls, dass ein Presseauskunftsgesetz Vorrang vor anderen Spezialgesetzen hat, wie es auch der Entwurf in § 1 Absatz 5 vorsieht. Die Relevanz davon haben verschiedene Auseinandersetzungen deutlich gemacht, die gerade vor Gerichten ausgetragen werden, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Bundeshaushaltsordnung, die Dokumente des Bundesrechnungshofs vom Informationszugang durch das IFG ausschließt.

Allerdings fehlen meiner Meinung nach einige wichtige Punkte in dem Entwurf, um ein effektives Presseauskunftsrecht für Bundesbehörden zu schaffen. So sollte der Auskunftsanspruch weiter ausgedehnt werden und sich auch auf die Legislative erstrecken. Der gesamte Bundestag sollte zur Auskunft verpflichtet sein, nicht bloß die Verwaltung. Es gibt unterschiedliche Meinungen dazu, inwieweit ein Auskunftsanspruch gegen den Bundestag die Mandatsfreiheit beeinträchtigt. Unter anderem ist gerade eine Verfassungsbeschwerde zum Thema



anhängig. In einigen Ländern gilt das Informationsfreiheitsgesetz sogar für Parteien, zum Beispiel in Polen, Bulgarien, Rumänien und Montenegro. Der Grund ist, dass Parteien öffentliche Gelder erhalten. Hier sollte nun wenigstens das Parlament mit einer Auskunftspflicht gegenüber der Presse belegt werden. Ein Problem, das auch im Umgang mit den Landespressegesetzen besteht, ist der Zugang zu Informationen über nichtöffentliche Sitzungen. In Lokalredaktionen ist dieser Informationsausschluss die häufigste Kritik. Es ist fraglich, ob Ausschusssitzungen nicht öffentlich abgehalten werden sollten. Doch, dass davor keine ausführlichen Tagesordnungen bekannt sind und auch im Nachhinein keine Informationen über die Gesprächsinhalte oder Schlussfolgerungen öffentlich werden, ist ein blinder Fleck, der die Pressefreiheit einschränkt. Diese regelmäßige Geheimhaltungskultur muss beendet werden. Ein jetziges Gesetz wäre eine hervorragende Möglichkeit, auch als gutes Beispiel für die Landesregelung zu wirken. Ein weiteres Defizit, das sich vor allem im Bereich der Landespressegesetze gezeigt hat ...

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich müsste auch auf die Zeit hinweisen.

Sve **Tania Röttger** (CORRECTIV, Berlin): Okay. Ich wollte nur noch sagen, dass Landespressegesetze problematisch sind im Zusammenhang mit den Fristen, weil dort eben keine Angaben dazu gemacht werden. Und in diesem Gesetzentwurf steht immerhin „unverzüglich“. Das sollte aber auch wirklich enthalten sein. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank erstmal den Damen und Herren Sachverständigen. Nachdem der eine oder andere jetzt noch verspätet eingetroffen ist, bitte ich jetzt die Kolleginnen und Kollegen, die Fragen zu stellen. Ich bitte auch immer zu benennen, an welchen Sachverständigen die Fragen gestellt werden und heute nochmal mit folgender Regelung, dass Sie entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen stellen oder eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Das ist aber eine neue Regelung, Frau Vorsitzende.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ja, seit der letzten Sitzung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Das hatten wir in der letzten Obleuterunde besprochen, dass wir das jetzt bis zur nächsten Obleuterunde zweimal testen. Es sollte Zeitersparnis bringen, was es aber schon beim letzten Mal nicht erbracht hat. Das Gegenteil war der Fall. Wir werden dann heute die Auswertung machen. Bevor ich jetzt zur Unionsfraktion rüberschaue, habe ich aber ausnahmsweise – ich werde das bei der Wertung hinterher nicht berücksichtigen – auch eine Frage.

Ich hätte nämlich ganz gerne von Herrn Prof. Dr. Gärditz gewusst – wir machen immer erst die Fragerunde dann komplett zu Ende – im Hinblick auf die Stellungnahme von Herrn Partsch und seinen Vorwurf, die Informationszugangsrechte werden quasi atomisiert und es ist sehr schwer, Rechtssicherheit und schnelle Ergebnisse für Journalisten nach der aktuellen Rechtslage zu erzielen. Meine Frage, ob Ihr Vorschlag – quasi kein großes Gesetz zu machen, sondern kleine, bereichsspezifische Regelungen vorzunehmen – ob wir damit quasi auch dem Anwalt im Hinblick auf die Betreuung seiner Mandanten behilflich sein könnten.

Dann beginnen wir jetzt mit Herrn Amthor.

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Liebe Kollegen, meine Damen und Herren Sachverständige. Ich möchte zunächst herzlich danken, dass Sie zu diesem rechtspolitisch wirklich wichtigen Thema auch ausführen und will auch für eine regierungstragende Fraktion vorwegschicken, dass es uns in dieser Diskussion jetzt nicht darum geht „die Brücke hochzuziehen und alles abzuwehren“ ...

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Das sieht er aber alleine so.

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): ... sondern die praktischen Aspekte, die Sie vorgetragen haben, die sehen wir schon auch. In dem Sinne ist die Diskussion auch notwendig. Nur sehen wir auch, dass aus praktischen Notwendigkeiten nicht zwangsläufig verfassungsdogmatische Gesetzgebungskompetenzen folgen. Und deswegen würde ich gern nochmal vorweg, bevor wir rechtspolitische Optionen klären, ein bisschen Dogmatik aufklären und mich an die beiden Staatsrechtslehrer in der Runde wenden, an Herrn Prof. Cornils und an Herrn Prof. Gärditz, namentlich zu der Frage: Was haben wir denn eigentlich noch ggf. vom Bundesverfassungsgericht in dieser Frage zu erwarten? Ich muss schon



sagen, Herr Partsch hat ja hier die großen Geschütze aufgefahren und schreibt in seinem Gutachten „verfassungswidrige derzeitige Praxis“. Wenn dem so wäre, müssten wir ja damit rechnen können, dass das Bundesverfassungsgericht diese Verfassungswidrigkeit dann auch heilt. Ich kann Ihnen sagen, nach all dem, wie unsere Einschätzungen sind, und auch das, was Sie vorgetragen haben, steht doch eher anzunehmen, dass der verfassungsunmittelbare Anspruch in Artikel 5 GG eher den Ansprüchen der Landespressegesetze jetzt gleicht. Also die Frage, können wir eine Verfassungswidrigkeit annehmen, gibt es diese Regelungslücke von Verfassungswegen eigentlich? Das wäre nochmal eine Frage, die ich doch ganz gern vielleicht auch nochmal geklärt hätte. Also ich glaube, der Verfassungsgeber ist schon frei darin jetzt ein Auskunftsrecht, wie auch immer man das gestaltet in der nächsten Runde – das zu tun. Aber dass er von Verfassung wegen dazu gezwungen ist, hätte ich gerne klagestellt, das ist – glaube ich – nicht der Fall. Und vielleicht auch bei der Frage – das hängt zusammen, ohne dass es eine zweite Frage ist – was haben wir vom Bundesverfassungsgericht zu erwarten, würde mich Herr Prof. Cornils noch interessieren. Herr Prof. Gärditz hat ....

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Eine Frage an zwei oder zwei Fragen an eine!

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Ja, genau, deswegen. Was wir vom Verfassungsgericht zu erwarten haben. Ich gebe noch einen Gedankenanstoß, Frau Kollegin Esken.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Also wir haben jetzt eine Frage an zwei Sachverständige gehabt. Herr Dr. Wirth, bitte.

Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Meine Frage hatte Herr Amthor leider vorweggenommen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Sie können ja die andere übernehmen.

Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Mich würde dieser eine Punkt noch interessieren: Das Auskunftsrecht umfasst „zu ermittelnde oder zu beschaffende Informationen“. Ich halte das für sehr weitgehend und möchte das auch an die beiden Staatsrechtler weitergeben, die Frage. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Jawohl, vielen Dank. Dann kommen wir zu Frau Esken.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Ich möchte mich den rechts- und verfassungstheoretischen Diskussionen nicht anschließen. Vielen Dank auch von meiner Seite für die Vorträge. Ich will nochmal deutlich machen, dass die SPD schon seit langem für ein Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz steht. In der letzten Legislatur ja auch dafür gesorgt hat, dass ein Open-Data-Gesetz die unmittelbaren Bundesbehörden zur Offenlegung ihrer Daten verpflichtet. Einen Rechtsanspruch konnten wir nicht durchsetzen zu der Zeit. Und der Koalitionsvertrag enthält ein Bekenntnis zum Auskunftsrecht. Insofern glaube ich, dass wir auf dem richtigen Weg sind, darüber auch nachzudenken, wie wir es regeln können. Ich sehe die Rechtsunsicherheit auf Seiten der Journalisten durchaus und vor allem natürlich in eiligen Fällen. Ich sehe aber auch die Rechtsunsicherheit auf Seiten der Behörden. Die haben genau dasselbe Problem, dass eigentlich unklar ist, wo bin ich verpflichtet und wo nicht. Das bringt den gleichen Stress auf der anderen Seite und macht nicht unbedingt die Zusammenarbeit leichter. Das Thema sehen wir bei IFG und Open-Data ja genauso. Ich glaube, dass eine reine Regelung auf Länderebene problematisch ist, weil sie eben zu Unsicherheit vor allem für non-formale Journalisten führt, Blogger etc., aber auch Investigativjournalismus, der eben noch nicht irgendwo einen klaren Auftrag hat, ist da nicht erfasst, wie in anderen Dingen auch. Jemand hatte den Datenschutz angesprochen. Das ist genau an der Stelle dasselbe Problem. Und eine sektorale Regelung kann ich mir jetzt auch nicht vorstellen, dass die zu mehr Rechtssicherheit führt. Also zumindest nicht für den Anwender. Für die Rechtstheorie möglicherweise ja, aber für den, der es anwenden muss und der heute bei der einen und morgen bei der anderen Behörde anfragt, eher nicht, wenn der dann unterschiedliche Rechtsregelungen zu beachten hat. Ich würde gerne wissen von Herrn Prof. Fiedler, wie denn in der konkreten Ausgestaltung ein Auskunftsanspruch sich zu einem Informationsanspruch und zu einem Informationsrecht verhalten würde, inwieweit da eine unterschiedliche Regelung konkret ausgestaltet sein müsste. Und von Herrn Döhring würde ich gerne wissen, auch aus der Praxis, wie die Ausnahmen gefasst sein müssten, um sicherzustellen, dass die Medien ihren verfassungsrechtlich gebotenen Funktionsauftrag erfüllen können. Danke.





Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Esken, vielen Dank. Dann von der FDP, Herr Hacker.

Abg. **Thomas Hacker** (FDP): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Ein herzliches Dankeschön auch von unserer Seite an die Experten. Es ist ja deutlich geworden, dass es unterschiedliche Erwartungshaltungen gibt. Das eine sind die Medienschaffenden, von denen wir ja erwarten, dass sie gut informiert sind, dass Artikel, Medienbeiträge qualitativ hochwertig sind und auch schnell verfügbar sind. Und aus dieser Erwartung, die wir an die Medien haben, haben natürlich auch die Medien Ansprüche an uns. Da geht es darum, wie komme ich an die Informationen? Wie kann ich sie nutzen? Wie kann ich sie valide, schnell und einfach auch haben? Und dass wir hier ein Dilemma haben, ist ja mehrfach zum Ausdruck gekommen bei fast jedem der Sachvorträge. Selbst der Herr Prof. Cornils, der den Regelungsbedarf nicht ganz so sieht, hat sich ein bisschen herumgewunden und spricht von Anomalien. Es ist ein unbefriedigender Zustand und wir meinen, ja, es gibt einen Regelungsbedarf auch auf Bundesebene. Wir wollen, dass Journalisten ihre Rechte nutzen können. Wir wollen, dass es auch einfach handhabbare Regeln gibt. Und deswegen wären meine Fragen an den Herrn Prof. Fiedler. Zum einen, dass Sie nochmal deutlich machen könnten, welche genauen Regelungsbedarfe Sie sehen. Wie kann das Ganze effektiv, effizient ausgestaltet werden? Und zum anderen eine Auskunft dazu, wie Sie es einschätzen, was der Herr Prof. Gärditz vorgeschlagen hat, diese sektorale Umsetzung. Denn ich glaube, das ist eher kontraproduktiv zu den Anforderungen der Journalisten, eine möglichst einfache Rechtsgrundlage zu haben, auf der sie dann agieren können. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Frau Jelpke.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke. Danke auch an die Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. Meine zwei Fragen gehen an Frau Röttger. Und die erste Frage ist: Wir haben ja jetzt hier schon das Hin und Her gehört, was die verfassungsrechtliche Seite oder – besser gesagt – die unterschiedlichen Standpunkte angeht. Ich würde Sie gerne fragen, wie Sie das denn aus Sicht der publizistischen Praxis beurteilen, dass ein Bundesgesetz, das die entsprechenden Regelungen beinhaltet, tatsächlich zu einem besseren Presseauskunftsrecht führt und

was ist dafür nötig. Meine zweite Frage an Sie ist: Die Grünen haben ja eine Formulierung in ihrem Gesetzentwurf zum Verhältnis von Presseauskunftsrecht und zu anderen Informationen und hier insbesondere zum Informationsfreiheitsgesetz. Alle Sachverständigen haben übrigens in ihren Stellungnahmen zumindest zugestimmt, dass es Regelungsbedarf gibt. Wie würden Sie denn das Verhältnis von Presseauskunftsrecht und Informationsfreiheitsgesetz sehen und was wäre aus Ihrer Sicht notwendig, insgesamt die Transparenz von Verwaltungshandeln zu stärken.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke, vielen Dank. Frau Rößner noch.

Abg. **Tabea Rößner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank auch von meiner Seite und für mich ist das jetzt schon die dritte Legislaturperiode, die wir uns damit befassen. Herr Prof. Cornils war auch damals schon bei der Anhörung dabei, haben Sie eben gesagt, und wir haben – glaube ich – sehr, sehr deutlich immer wieder diese Diskussion geführt, dass es Regelungsbedarf gibt. Und Frau Esken hat ja darauf hingewiesen, dass es sogar ein Bekenntnis im Koalitionsvertrag gibt zu einem Auskunftsrecht und auch die SPD hat es immer wieder gesagt, dass sie ein Auskunftsgesetz vorlegen will. Aber faktisch gibt es weder von der SPD noch von der Koalition irgendeinen Vorschlag. Umso wichtiger ist es, dass wir heute den einzigen konkreten Vorschlag hier diskutieren, nämlich den der Grünen-Fraktion und dass wir hier dazu eine Anhörung haben. Jetzt ist der Entwurf von uns schon mehrmals genannt worden, aber noch nicht en détail besprochen worden. Deshalb geht meine Frage an Herrn Partsch und an Herrn Döhring: Wie bewerten Sie denn unseren vorgelegten Entwurf? Wo sehen Sie welchen konkreten Verbesserungsbedarf? Denn wir sind ja offen und wollen natürlich ein gutes Gesetz auf den Weg bringen und hoffen, dass wir den noch verbessern können. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank auch von meiner Seite. Wir kommen jetzt zur Beantwortung der Fragen in alphabetischer Reihenfolge. Ich fange dann mit Herrn Prof. Cornils an und da wir auch auf jeden Fall gerne noch eine zweite Fragerunde hätten, wäre ich auch da dankbar, wenn man ein bisschen auf die Uhr schaut.



**SV Prof. Dr. Matthias Cornils** (Universität Mainz): Was soll man vom Bundesverfassungsgericht erwarten? So habe ich die Frage sozusagen als Oberfrage verstanden. Das ist immer eine ganz schwierige Frage, weil man natürlich nie weiß, was in Karlsruhe entschieden werden wird und ich will auch nicht da jetzt rumorakeln, wie man etwa diesen Kammerbeschluss deuten soll. Man sollte ihn nicht überdeuten. Da bin ich mir relativ sicher. Damit ist wohl zum Ausdruck gebracht, dass das Bundesverfassungsgericht keine große Neigung hatte, sich mit der Sache inhaltlich zu befassen. Sie hätten das machen können. Das ist eine alte Erfahrung. Denn wenn sie wirklich wollen, dann hätten sie auch zugreifen können. Sie haben das nicht getan. Umgekehrt kann daraus keine Bestätigung etwa dessen abgeleitet werden, was das Bundesverwaltungsgericht judiziert zur Kompetenzfrage, wie auch nicht zum verfassungsunmittelbaren Anspruch. Ich hatte schon ausgeführt, was jetzt diese konkrete Frage „Wie kommt man überhaupt zu einer Klärung?“ angeht, ist der Weg der Verfassungsbeschwerde sehr unwahrscheinlich. Dafür spricht aus meiner Sicht wenig, dass sie sich das nochmal irgendwann anders überlegen. Wenn man ein Normkontrollverfahren, ein Normbestätigungsverfahren machen will, dann braucht man irgendwie einen gesetzlichen Anknüpfungspunkt. Das wäre sogar eine interessante Paradoxie, dass man ein solches Gesetz macht, vielleicht im Bewusstsein der verfassungsrechtlichen Fragilität des Ganzen, um dann zu einer Normkontrollklärung zu kommen, an der das Bundesverfassungsgericht nicht mehr vorbeikäme. Das ist eine interessante Pointe. Das ist auch keine Umgehung oder irgendwie missbräuchliche Gesetzgebung, wenn man so etwas machen würde. Man kann das also durchaus machen, denn die verfassungsrechtliche Lage ist ja unklar. Sie ist auch, wenn wir – viele Kollegen und ich – hinsichtlich der Kompetenzfrage eine relativ eindeutige Meinung haben, auch in dieser Hinsicht, das muss man einräumen, nicht geklärt: Ich stelle mich hier nicht hin und sage, das Bundesverfassungsgericht wird dem Bundesverwaltungsgericht eine Absage erteilen und uns Recht geben in dieser Frage. Auch das weiß man beim Bundesverfassungsgericht nicht, wie die Kompetenzfrage am Ende beurteilt werden würde, ob eine Normenkontrolle nicht vielleicht doch zu einer Bestätigung – jedenfalls im Ergebnis – eines Gesetzes aus dem Grunde der Annahme einer Bundeskompetenz

führen kann. Ich halte auch das für möglich, wenn auch für sachlich nicht überzeugend. Aber möglich ist das in Karlsruhe. Es wäre ja auch denkbar, dass zwar der wohl noch schwächere, aber bisher tragende Begründungsansatz über die Annexkompetenz vom Bundesverfassungsgericht nicht mitgegangen wird, dass aber der sozusagen in der Hinterhand schlummernde zweite Ansatz einer Zuständigkeit für das eigene Verwaltungsverfahren oder für die Organisationskompetenz kraft Natur der Sache für die Bundesbehörden vom Bundesverfassungsgericht eher akzeptiert werden könnte. Ich halte das nicht für ganz ausgeschlossen. Auch das überzeugt mich in der Sache nicht, aber wir wissen so etwas nicht. Das betrifft die Kompetenzfrage. Was den verfassungsunmittelbaren Anspruch – oder, sorgfältiger formuliert, ein verfassungsrechtliches Gebot, einen grundrechtlichen Gesetzgebungsauftrag, auf einem, wie auch immer beschaffenen Niveau einen besonderen privilegierenden Auskunftsanspruch der Medien zu schaffen – angeht, weiß man das auch nicht. Herr Partsch, wir haben da gewisse Akzentverschiebungen. Ich kenne auch diese Grundbuchentscheidung und natürlich die Aussagen des Spiegel-Urteils. Ich habe das so formuliert: Man kann daraus eine Sympathie des Bundesverfassungsgerichts für ein Sonderrecht, für einen privilegierenden besonderen Anspruch der Medien ableiten. Deziert, abgesehen von dieser Spezialfacette beim Grundbuchanspruch, ausgesprochen ist es aber meines Erachtens vom BVerfG bisher nicht. Und es gibt immerhin diesen Konflikt mit der ntv-Entscheidung, wo das ganz anders aussieht. Also ob es einen Quelleneröffnungsanspruch der Medien zwingend geben muss, scheint mir nicht ausgemacht. Aber ich würde Ihnen ja beipflichten, es spricht mehr dafür, dass es eine Grundsympathie, ein Wohlwollen für einen solchen medienprivilegierenden Sonderstatus gibt, als es ihn nicht gibt. Auch das ist alles ein bisschen orakeln, aber ich würde schon das Bundesverfassungsgericht so verstehen, dass es das wahrscheinlich mittragen würde.

Was käme da nun inhaltlich eigentlich heraus, etwa mit Blick auf die Gestalt eines solchen Gesetzes? Hier ist jetzt mehrfach betont worden: Ein Gesetz, eine gesetzliche Fassung, die möglichst ausdifferenziert, vielleicht sogar sektoral sein sollte, habe gegenüber diesem jetzigen Praktizieren auf der Grundlage eines allgemeinen, generellen Anspruchstatbestandes, der nach dem Bilde der



Landespressegesetze aus den 1960er-Jahren geformt ist, Vorteile. Sie sei besser, rechtssicherer, transparenter. Dass diese Argumentation für die Variante sektoral ausdifferenzierter Ansprüche in den Fachgesetzen nicht stimmt, das ist eben schon deutlich geworden. Da würde die Anspruchsgrundlagensuche ja noch komplizierter, wenn man jetzt in den Sachgesetzen überall suchen müsste. Das von Herrn Partsch aufgeführte Problem würde sich bei einer solchen Gestaltung eher noch steigern. Was die sektorale, was die bereichsspezifische Ausdifferenzierung angeht, habe ich daher auch Schwierigkeiten. In dem Punkt habe ich sogar ein gewisses Verständnis für das Bundesverwaltungsgericht und dessen immer deutlicher werdenden Ansatz, dass es sich hier eigentlich genuin immer um verfassungsrechtliche Abwägungen handelt und der Gesetzgeber gar nicht so viel machen kann, auch nicht im Sinne bereichsspezifisch unterschiedlich zugeschnittener Ansprüche. Die alten, in der Tat schon angejahrten presserechtlichen Gesetze sind unbestimmt, man kann über sie schimpfen, sie sind altmodisch und der Behördenbegriff ist nicht geklärt usw. Aber ich halte das alles nicht für wirklich gravierend, weil die Klärungen natürlich längst in der Rechtsprechung erfolgt sind durch verfassungsrechtliches Argumentieren. Das gilt für die Schrankengründe. Das gilt für die Möglichkeit von Ausschlüssen. Das gilt auch für den Behördenbegriff. Der funktionelle Behördenbegriff ist – im Übrigen, wie ich meine, kongruent zum IFG – in der Rechtsprechung natürlich geklärt. Es gibt immer Einzelfragen, über die man diskutieren kann, aber er ist im Grundsätzlichen geklärt. Geklärt ist auch die Berechtigtenstellung, etwa in dem bekannten Urteil des VGH Mannheim usw. Die jüngere Rechtsprechung hat in kritischen Fällen, etwa bei diesen Vergabeauskünften, die die Unternehmen haben wollten, ziemlich genau geklärt, wie eigentlich Presse im institutionellen Sinne zu verstehen ist beim Auskunftsanspruch. Es gibt also durchaus Klärungen. Man muss nur in die Rechtsprechung schauen und ich glaube grundsätzlich, dass man Gesetzgebung überschätzt in ihrer Bedeutung, wenn man glaubt, wenn man das alles aufschreiben würde, was ohnehin in vielen Jahren schon richterlich präzisiert worden ist, hätte man sehr viel gewonnen. Vielmehr als das aufschreiben, was in der Rechtsprechung entwickelt hat, was sich nachlesbar in den Kommentaren findet, kann der Gesetzge-

ber ohnehin nicht, weil dahinter ja verfassungsrechtliche Determinanten stehen. Wenn das Bundesverwaltungsgericht etwa gesagt hat, wir dürfen keine ganzen Verwaltungsbereiche ausschließen und auch bei den Funktionsbereichsausschlüssen, etwa im Geheimdienstbereich, nur mit besonderer Rechtfertigung, dann sind das verfassungsrechtlich hergeleitete Beschränkungen gesetzgeberischer Gestaltungsspielräume. Der Gesetzgeber könnte nicht für den Geheimdienstbereich, für das Liegenschaftswesen, für was weiß ich, für andere Bereiche jetzt ernsthaft in die Paragraphen differenzierte normative Ausschlusszenarien reinschreiben. Jedenfalls nur sehr begrenzt, wie ich glaube, denn die würden verfassungsrechtlich alle wieder korrigiert durch verfassungskonforme Auslegung, sodass am Ende gar nicht so sehr viel anderes rauskommen kann als vergleichsweise allgemein gehaltene, mit unbestimmten Abwägungsbegriffen arbeitende Schrankentatbestände. Und das erklärt vielleicht auch diese Beharrungskraft dieses alten pressegesetzlichen Modells.

Also was ich nur sagen will: Man kann das machen. Nur dieses Konzept der Bereichsausdifferenzierung, sektoral auch noch, wird – denke ich – eher überschätzt und das würde sogar eher wieder für ein Vorgehen ähnlich dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf sprechen, auch wenn sich dieser natürlich mit der Grundidee der Kompetenzbegründung – Annexkompetenz – vollkommen beißt. Das ist klar. Aber die ist ja sowieso falsch. Die stimmt ja ohnehin nicht. Das ist ja widersprüchlich, beim Bundesverwaltungsgericht insgesamt. Wenn man aber diese Widersprüchlichkeit einfach mal als Grundlage einer neuen Gesetzgebung nimmt, könnte man sogar so argumentieren, dann machen wir es eben so, wie es das Bundesverwaltungsgericht in der Sache ohnehin macht: Nämlich einen verfassungsrechtlich begründeten abwägungsabhängigen Anspruch, bei dem in jedem Einzelfall in verschiedenen Situation herausgefunden werden muss, welches Interesse jetzt vorgeht und welches nicht. Der muss notwendigerweise relativ offen, flexibel und allgemein gehalten sein.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich schaue jetzt mal auf die Uhr.

SV **Prof. Dr. Matthias Cornils** (Universität Mainz): Ob das dann ein „Presseanspruch“ heißt oder ob man das sozusagen als weitere Paragraphen in die



IFGs eingliedert oder auch ins Verwaltungsverfahrenrecht, darüber können wir vielleicht später noch reden. Es ist dann vielleicht sogar eine sekundäre Frage. Aber dass man einen generalklauselartigen Auskunftsanspruch weiterhin vorsieht, wie er seit Jahrzehnten praktiziert ist und verfassungsfundiert ist, scheint mir so verkehrt im Ergebnis doch nicht. Danke.

Ach so, ich habe noch die Frage von Herrn Dr. Wirth, betreffend den Verschaffungsanspruch. Wie weit sollte der Anspruchsinhalt gehen? Ich habe in meiner Stellungnahme geschrieben, ich hätte eher Probleme mit einer sehr weiten Ausdehnung in dem Bereich. Also ganz kurz gefasst: Das Anpassen an den IFG-Standard, der ja grundsätzlich eher schwächer sein sollte als die Privilegierung für die Medien, halte ich für richtig. Dass man also diesen alten Auskunftsanspruch ein bisschen stärker in Richtung Akteneinsicht, Kopieherausgabe im Sinne des IFG-Verweises, den Sie in Ihrem Gesetzentwurf haben, weiterentwickelt, halte ich für richtig. Das ist eine Modernisierung, die in Ordnung ist. Die weitergehende Stufe eines echten Verschaffungs- und Ermittlungsanspruches – das sollte man nicht unterschätzen – stellt hingegen Behörden vor ganz andere Aufgaben. Der Auskunftsanspruch ist ohnehin schon eine durchaus beachtliche Belastung für die Verwaltung. Man muss bei alledem immer auch die Funktionsfähigkeit der Verwaltung im Auge behalten. Und es ist auch fragwürdig, ob das Privileg der Medien so weit gehen sollte, auch in der Kluft zum allgemeinen Informationsanspruch, dass jetzt nur, weil jemand einen Presseausweis hat, oder sogar nur ein Online-Journalist ist, die sind ja mit erfasst – das haben Sie ja angesprochen –, derart weitgehende Ermittlungs-, also Informationsverschaffungsansprüche begründet sein sollten. Ich hätte da eine eher zurückhaltende, in dem Punkt skeptische Auffassung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu Herrn Döhring.

SV **Karl-Josef Döhring** (DJV e.V., Bonn): An mich waren zwei Fragen gerichtet. Einmal von Frau Esken, unter Bezugnahme auf die von Ihnen beschriebene Zwickmühle zwischen dem Interesse der Behörden und den Kolleginnen und Kollegen, die Bericht erstatten wollen. Mir ist ganz wichtig, dass wir da nochmal klarmachen – und da stehe diametral der Einschätzung von Herrn Prof. Cornils

entgehen: Die Praxis ist eine, die riesige Hürden aufstellt. Regel und Ausnahme haben sich in der Folge des Bundesverwaltungsgerichtsurteils umgekehrt. Jeder Behördenleiter, jeder Verantwortliche in Behörden weiß, dass er erstmal dichthalten kann. Die schalten auf Abwehr und die schalten auf „im Zweifel wenig oder nichts sagen“, weil dahinter kaum die Chance liegt, dass man Ihnen per Gericht auf die Finger klopft. Und das ist ein Zustand, der hier rechtstheoretisch von den Kollegen aus der Wissenschaft sehr sauber beschrieben worden ist, der aber einen Gap zur Praxis hat. Der Redaktionsalltag ermöglicht oft gar nicht den Gang in die Verfahren. Das haben wir ja reklamiert. Das heißt also, viel wird überhaupt nicht mehr, wenn das anrecherchiert ist, durchrecherchiert und kommt zum Ende, weil eine absolute praktische Hürde da ist. Deshalb ist dieser klare Anspruch, und zwar als Informationsanspruch, so wichtig. Und deshalb müssen auch die Ausnahmen klar und systematisch sauber geregelt werden. Damit auch in der Behörde klar ist, im Grunde haben wir erstmal Auskunft und Information zu liefern und nur ausnahmsweise können wir uns dem entgegenstellen. Und das ist für uns das riesige Problem in der Praxis. Das heißt also, dass wir im Bereich der Ausnahmen auch ausdrücklich Bereichsausnahmen widersprechen. Das wäre eine falsche Regelung. Wir haben insbesondere auch darauf hingewiesen in unserer schriftlichen Stellungnahme, dass der Versuch, jetzt über den Aufwand als Verhinderungsgrund, der zusätzlich ausdrücklich reingeschrieben wird und systematisch auch nicht ganz sauber eingebaut wird – sozusagen eine Generalabwehrvorschrift reinkäme in das Gesetz. Das muss da weg. Der Aufwand, die Zumutbarkeit im Handeln der Behörde ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit immer zu prüfen und das ist auch in Ordnung so. Aber da ein zusätzliches Totschlagsargument zu liefern, dann doch wieder nicht Auskunft oder Information zu reichen, darf es – aus unserer Sicht – nicht geben. Das ist die wesentliche Betonung bei der Gestaltung des Informationsanspruches und der Beschreibung der Ausnahmen.

Die weitere Frage kam – jetzt muss ich mal eben schauen – von Frau Rößner. Frau Rößner, Sie fragten nach einer ziemlich generellen Bewertung Ihres Gesetzentwurfes. Das hat auch Herr Partsch, der sich gleich – glaube ich – noch dazu äußern soll, schon gesagt, dass wir – und das kann ich für den DJV auch sagen – diesen Gesetzentwurf für eine



sehr gute Grundlage halten, ihn aber auch nicht eins zu eins zur Umsetzung empfehlen können. Ganz klar für uns: Es muss ein echter Informationsanspruch sein, das habe ich gerade schon zur anderen Frage gesagt. Es muss in der Bedeutung und Ausrichtung dieses Gesetzes ein weiter Behördenbegriff definiert werden. Es muss ein klarer Anspruch für die Vertreter der Medien reingeschrieben werden und da ist die Welt eben weitergegangen, da hat sich die Welt entwickelt. Dazu nur nochmal ganz kurz der Einschub: Wir tun uns seit Jahren damit schwer, in die Breite zu vermitteln, dass der Transportweg für einen journalistischen Inhalt völlig bedeutungslos ist. Journalistin und Journalist zu sein orientiert sich nicht an einem Verbreitungsweg. Und welche Plattform ich nutze, ist zweitrangig. Wenn ich journalistisch redaktionell tätig bin, habe ich diesen Anspruch, egal, ob ich über die neuen Medien oder klassisch oder im Zweifel noch mit Bleisatz hergestellt ein Printprodukt anbiete. Das ist uns ganz wichtig, weil wir über den journalistisch redaktionellen Ansatz kommen müssen, und das muss eben auch eine solche Regelung, die die Anspruchsberechtigten beschreibt, klarmachen. Wichtig ist, dass wir einen effektiven Eilrechtsschutz gewährleisten. Die Beispiele, die Herr Partsch genannt hat, finde ich schlagend. Es ist tatsächlich so, dass wir selber ja auch als Verband, als Interessenvertreter der Journalistinnen und Journalisten, im Zweifel nicht von den vielen Verfahren, die nicht durchrecherchiert werden, erfahren, sondern nur dann, wenn es formal rechtlich eine Bereitschaft des einzelnen Journalisten gibt. Gut die Hälfte der Journalisten ist freiberuflich tätig und hat eben weder Zeit noch Geld sich alleine aufzumachen, die andere Hälfte hat mehr oder weniger konfliktbereite und durchsetzungsstarke, sprich auch finanzstarke Verlage im Rücken. Da muss es ganz klar sein, dass, wenn die Bereitschaft da ist, das zu tun, man auch in absehbarer Zeit zum Erfolg kommt. Damit es eben nicht so bleibt, wie es im Moment ist, dass viele Sachen gar nicht mehr durchrecherchiert und zu Ende recherchiert werden, weil man vor der Hürde der Verweigerung kapituliert.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Prof. Fiedler, bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Fiedler** (VDZ e.V., Berlin): Vielen Dank. Zunächst auf die Frage von Frau

Esken, die ich so verstanden habe, nach Unterschieden zwischen dem Auskunftsanspruch, der Presse und einem allgemeinen Informationszugangrecht.

Abg. **Saskia Esken** (SPD): Nach dem Informationsanspruch, den zum Beispiel auch der deutsche Journalistenverband fordert.

SV **Prof. Dr. Christoph Fiedler** (VDZ e.V., Berlin): Informationsrecht für die Presse? Sie meinen weitergehend, also Akteneinsicht und so etwas. Also wir haben gesagt an der Stelle ... Kann ich das mit behandeln bei den Regelungsbedarfen, nach denen Herr Hacker fragt? Da kommt das nämlich auch. Dann kann ich das sozusagen abschließen und das war schon die Frage, richtig?

Gut, die Regelungsbedarfe. Ich will vorausschicken für das Verständnis: Es gibt keine unmittelbare verfassungsrechtliche Pflicht, jetzt einen bundesgesetzlichen Presseauskunftsanspruch zu machen. Aber es gibt für einen Bundesgesetzgeber, der seine Rolle ernst nimmt und der sagt, Gerichte sind schön, aber die sollen Gesetze anwenden und nicht statt des Gesetzgebers entscheiden, für den gibt es einen Anlass, tätig zu werden. Da ist es sicherlich richtig, was Kollege Cornils sagt: Vieles ist verfassungsrechtlich unterfüttert, aber es gibt – dabei bleibe ich – einen Entscheidungsspielraum zwischen einem Übermaß an Auskunft und einem Untermaß an Auskunft.

Wenn man das angehen will, dann – meine ich – sollte man beim Kreis der Berechtigten die Länder in Schutz nehmen. Es ist nicht so, dass die in digitalen Medien arbeitenden Journalisten keinen Auskunftsanspruch haben, das steht in § 55 Absatz 3 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) in Verbindung mit § 9a RStV. Wenn Sie sich die Definition angucken, dann werden Sie sehen, dass da im Grunde genommen auch Blogs zugehören. Ich kenne nur keine gerichtliche Entscheidung dazu. Ob man das noch besser formulieren könnte, kann man sehen, aber im Prinzip ist das schon vorhanden. Ich glaube nicht, dass man da noch weitere Details regeln sollte, denn nach meiner Kenntnis der Rechtsprechung ist das relativ weit, also auch ein nebenberuflicher Buchautor hat so einen Anspruch. Ich sehe da nicht die großen Probleme, das kann man sich nochmal angucken.

Das Zweite ist Akteneinsicht/Kopie. Ich denke, man sollte das mit in den Gesetzestext reinnehmen,



nicht als einen in keiner Weise verweigerbaren Anspruch auf alle Akten, die geheim gehalten werden müssen, aus welchen Gründen auch immer. Aber doch so, dass deutlicher wird, dass diese Ermessensreduktion, die schon jetzt von den Gerichten teilweise angenommen wird, von vornherein mit von der Behörde zu berücksichtigt wird. Das – meine ich – müsste man bei den ermittelnden Informationen auch machen. Ich verstehe das nicht so, dass jetzt gesagt wird, ich kann beliebige Fragen stellen und dann muss die Behörde ihre Arbeit einstellen und selber recherchieren. Aber die Beispiele zeigen ja, dass spannende Fragen, wie etwa „Wie viele Geheimnisvorschriftenverletzungen gab es denn beim BND?“, ohne Gefahr beantwortet werden können. Das hat auch das Bundesverwaltungsgericht so gesehen. Da könnte Behörde aber sagen: Wissen wir nicht. Ich muss es erst ermitteln. Ich muss jetzt in den Akten suchen. Insofern finde ich die Aufnahme dieser Tätigkeit, erst einmal die Auskunft überhaupt zu ermitteln, in den Gesetzestext mit der Grenze der Zumutbarkeit eine vernünftige Entwicklung.

Zum Eilrechtsschutz hat ja Herr Kollege Gärditz in gewisser Weise schweres Geschütz aufgeföhren und gesagt, das ginge verfassungsrechtlich nicht. Das glaube ich allerdings nicht. Wenn Sie sich angucken, es gibt beispielsweise durchaus gewichtige Ansprüche, die sogar unter den Gesetzesvorbehalt fallen: Gegendarstellungsrecht fällt unter den Gesetzesvorbehalt, weil schwerer Eingriff bei der Presse. Da gibt es gar kein Hauptsachverfahren bzw. den Anordnungsgrund muss man nicht darlegen. Und es gibt im UWG letztlich eine Vermutung des Anordnungsgrundes. Das ist aber sozusagen nur ein Teil, das sind Beispiele, die will ich nicht als abschließend oder zwingend betrachten, überhaupt nicht. Aber selbstverständlich kann man auch im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes dem anderen sein grundrechtlich geschütztes Gehör geben. Ich weiß gar nicht, ob es überhaupt einstweilige Rechtsschutzverfahren, also vorläufigen Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten, häufig gibt, ohne dass der Andere angehört wird. Aber das ist in der Hand des Richters. Der Richter kann hier dem Rechtsschutz der Gegenseite, der zu wahren ist, ausreichenden Raum vermitteln. Das geht also verfassungsrechtlich mit Sicherheit.

Der Unterschied des Presserechtsauskunftsanspruchs zu allgemeinen Auskunftsansprüchen –

und das zielt dann doch ein bisschen auf Ihre Frage nochmal allgemeiner ab – ist mindestens dreigestaltet. Er ist stärker als ein allgemeiner Informationsanspruch, da eben in jedem Einzelfall das besondere Interesse an einer öffentlichen Berichterstattung berücksichtigt werden muss. Das ist ein anderes Interesse. Das kann häufig zu ähnlichen Ergebnissen führen wie beim IFG (Informationsfreiheitsgesetz), aber es ist stärker. Die Ausschlussgründe werden im Zweifel geringere sein.

Er ist schneller, weil ich eben bei einem allgemeinen Informationszugangsrecht auch nicht berücksichtigen muss, dass jetzt im Moment Berichterstattung zu diesem spannenden Thema gewünscht und auch verfassungsrechtlich positiv zu bewerten ist.

Und er ist kostenlos, auch ein ganz wichtiger Punkt.

Dann geht es noch um die Frage: Was ist mit der sektoralen Umsetzung? Es sind jetzt zwei Argumente auf dem Tisch. Das Erste ist: Das geht nicht – wenn ich das richtig verstanden habe. Verfassungsrechtlich ginge es deshalb nicht, weil ich mit einem Gesetz, wie es vorgeschlagen wird von Frau Rößner und Herrn Hacker und Kollegen, gar nicht genügend Mosaikgesetzgebungskompetenzen des Bundes habe, um den allgemeinen Presseauskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden zu normieren. Das halte ich nicht für richtig. Denn wenn Sie sich angucken, was machen Bundesbehörden: Die vollziehen in erster Linie ausschließliches Bundesrecht und da gibt es die Gesetzgebungskompetenz – immer auf dieser falschen Annahme des Bundesverwaltungsgerichts – als Annexkompetenz. Und es gibt sie im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, weil ich ja da den Gesetzgebungskompetenztitel habe, genauso. Was bleibt, ist Landesrecht. Es gibt Vollzug von Landesrecht durch Bundesbehörden in dem Sinne, dass eine Bundesbehörde natürlich die Bauordnung des Landes usw. beachten muss. Da würde ich aber jetzt sagen: Ist das der typische Fall des Presseauskunftsanspruchs? Mag vorkommen. Wenn das passiert, dann mache ich umgekehrt die gleiche hübsche teleologische Reduktion zugunsten der landesgesetzlichen Presseauskunftsansprüche, die ich ja im Moment bei den landesgesetzlichen Presseauskunftsansprüchen für alle Bundesbehörden mache. Also jetzt mit diesem Detail des möglichen Vollzuges von Landesrecht, der aber kein Außenvollzug ist – damit nicht



typischerweise skandalträchtig und presseauskunftsrelevant –, zu sagen, ich kann kein allgemeines Recht machen, halte ich nicht für richtig.

Ich denke im Übrigen, dass die teilweise geäußerten Vorbehalte gegen sektorale Regelungen, jedenfalls wenn ich das Ganze Presseauskunftsanspruchsrecht nenne, gerechtfertigt sind. Der Vorteil ist, dass ich einen allgemeinen Anspruch habe. Wir wissen aus den Formulierungen der Landespressegesetze, dass der Sachgesetzgeber mit sachspezifischen Geheimhaltungsvorschriften ja durchaus dem jeweiligen Sektor seinen Stempel aufdrücken kann. Und das – meine ich – ist auch die richtige Lösung. Also verfassungsrechtlich ist es mindestens so sicher, ein allgemeines Presseauskunftsrecht ins Gesetz zu gießen, wie wir immer noch die landesrechtlichen Presseauskunftsgesetze haben. Die generelle Abgrenzung wird sein: Bundesbehörde/Bundespresseauskunftsrecht, außer in etwaigen kleinen Sonderfällen, wo uns das Bundesverwaltungsgericht sicherlich helfen wird. Wenn es Landesbehörden gibt, dann bitte die landesrechtlichen Auskunftsgesetze, wobei sie dann nur bitte als Bundesgesetzgeber – wie bereits erwähnt – noch zusätzlich für die ausschließliche Gesetzgebung das den Landesgesetzgebern erlauben wollen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann hätten wir als nächstes Herrn Prof. Gärditz.

**SV Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz** (Universität Bonn): Ich habe drei Fragen. Ich fange mit der ersten Frage von Ihnen, Frau Vorsitzende, an: Atomisierung durch sektorale Regelungen. Natürlich ist es ein Stück weit eine Atomisierung und das Problem, was Herr Partsch angesprochen hat, trifft es natürlich. Ich sehe es nur nicht als ein praktisches Problem an und ich sehe es als rechtlich zwingend an, es so zu regeln. Praktisch ist es – meines Erachtens – überhaupt kein Problem. Herr Partsch hat jetzt ein paar Exotenfälle angeführt, wo wir wirklich überrascht waren mit Personalaktenführungsrecht der Bundesbeamten, wo dann auf einmal Ansprüche herkommen. Ja, jetzt weiß man es. Im nächsten Fall, in dem es um Personalakten von Bundesbeamten geht, kann man es darauf stützen. Wenn man jetzt beispielsweise Auskunftsansprüche gegen den Bundesnachrichtendienst im Bundesnachrichtendienstgesetz regelt, wo auch ansonsten im Übrigen Auskunftsansprüche, nämlich von Betroffenen, bereits drinstehen, sehe ich überhaupt

kein Problem, dass man ins BND-Gesetz guckt, wenn man was vom Bundesnachrichtendienst will und dass man – was weiß ich – ins FinDAG guckt, wenn man was von der BaFin will und ins Bundesverfassungsschutzgesetz, wenn man was vom BfV möchte. Das ist eigentlich ganz normal und das kann jeder Anwalt sinnvoll bewältigen. Warum ich das für erforderlich halte, ist einfach: Das, was Herr Fiedler nochmals gesagt hat, stimmt nicht, mit der Mosaikkompetenz. Wir haben eben nicht im Bereich, wo der Bund ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung hat, automatisch eine Annexkompetenz, Presseauskunftsrecht zu regeln. Das hat auch das Bundesverwaltungsgericht nicht behauptet. Sondern das Gericht hat einzelne Kompetenznormen genommen und hat aus den dortigen sachlichen Regelungsbedürfnissen geschlossen: Da muss ich – nach Auffassung des Gerichts – Presserecht mitregeln. Das hat es zum Beispiel beim Fall „Auswärtige Angelegenheiten BND“ aus diesen eben besonderen Schutzbedürfnissen heraus begründet und gesagt: Da muss ich einen Ausgleich finden. Wenn ich jetzt das Recht der Wirtschaft oder das Recht des Bergbaus oder das Recht des Küstenschutzes nehme, muss ich wieder völlig neu anfangen zu argumentieren. Dass dort überall die gleichen Annexkompetenzen zu begründen wären, halte ich verfassungsrechtlich für nachgerade ausgeschlossen. Das also dazu, warum ich meine, wenn es zu einer Atomisierung kommt, ist es eben eine Folge des verfassungsrechtlich atomisierten Kompetenzgerippes in den Artikeln 73 und 74 GG, wo wir immerhin fast 50 verschiedene Gesetzgebungskompetenztitel haben.

Herr Amthor, was können wir vom Bundesverfassungsgericht erwarten? Zunächst einmal auf eine Verfassungsbeschwerde nichts. Der Kammerbeschluss hat relativ klar gemacht, dass es einen pressefreiheitsunmittelbaren Auskunftsanspruch, gerichtet gegen eine Bundesbehörde, der inhaltlich im Wesentlichen gleichwertig ist mit den landespresserechtlichen Ansprüchen, von der Pressefreiheit her nicht beanstanden kann. Das ist auch klar, wenn damit genau dasselbe gewährt wird, liegt darin jedenfalls keine spezifische Grundrechtsverletzung. Da ich eine solche Grundrechtsverletzung dartun muss, kann ich nicht allein mit dem Kompetenzargument kommen. Ich werde nicht in meinen Grundrechten dadurch verletzt, dass mir das Richtige auf falscher Grundlage gegeben worden



ist. Also wird man mit einer Verfassungsbeschwerde dort nicht operieren können, um jedenfalls diese Kompetenzfragen zu klären. Dass das Gericht dann am Ende inhaltlich einen Anspruch akzeptieren würde, der analog dem Landespresserecht ausgestaltet ist, da bin ich mir ziemlich sicher. Die einzige Frage ist, wie könnte man dieses Kompetenzproblem, was zentral dahinter steht, nochmal vor das Gericht bringen. Ich hatte vorgeschlagen in meiner Stellungnahme, ein Normenkontrollverfahren. Das könnte die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages anstrengen. Warum geht das? Das geht auch jetzt schon. Da brauchen wir nicht ein neues Gesetz. Ich könnte ein Normenkontrollverfahren anstrengen, ob § 4 des Pressegesetzes Berlin für den BND falsch ausgelegt worden ist. Weil das Bundesverfassungsgericht im 119. Band in einer Entscheidung mal gesagt hat, dass die in § 76 Absatz 1 Nr. 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz anlässlichlichen Zweifel über die Anwendung oder Nichtanwendung einer Norm auch dann vorliegen können, wenn ein Gericht es mit der verfassungskonformen Auslegung überzieht. Wenn es also das Grundgesetz zu Unrecht bemüht und damit einen Normbereich, wo eine Norm eigentlich anwendbar wäre, beschneidet. Das könnte man hier machen, indem man sagt, die Landespressegesetze wurden hier zurückgestutzt und zwar in einer unzulässigen Weise. Ginge. Ob das jemand möchte, ist eine andere Frage, wäre aber ein Weg, das zu klären.

Warum – und das ist der letzte Punkt vielleicht, der sich mit der Frage von Herrn Amthor noch verbindet – wo könnte es einen Bedarf geben? Ich sehe also, genauso wie Herr Prof. Cornils, keinen Bedarf, positiv einen solchen Auskunftsanspruch regeln zu müssen, wenn es dann dasselbe wäre, was jetzt auf die Pressefreiheit gestützt wird. Ich sehe natürlich einen Problembereich schon – das habe ich auch ausgeführt – nämlich dort, wo Drittrechte betroffen sind. Das Bundesverwaltungsgericht sagt auch hier: „Klar, wir brauchen keinen Anspruch.“ Wenn Sie dem Bundesverwaltungsgericht folgen, wäre es konsequent, das dann so hinzunehmen. Das Bundesverwaltungsgericht sagt: Die Pressefreiheit ist eine Eingriffsmächtigung in die Rechte Dritter, die durch die Auskunftserteilung beschnitten werden. Ich halte das für falsch und das ist gemessen am Vorbehalt des Gesetzes unhaltbar. Wenn man so was in der Klausur lesen würde, würde man sagen,

„Anfängerwissen nicht hinreichend vorhanden“. Dass man also ein Grundrecht als Eingriffsgrundlage in die Rechte Dritter bemühen darf, ist absurd. Vor dem Hintergrund – meine ich hier –, spricht das sehr für so einen Gesetzgebungsentwurf, dann wäre eben mal eine gesetzliche Ermächtigung da. Ich meine nur, man müsste es inhaltlich anders machen, als Sie es jetzt machen. Aber dass man was machen könnte, dann aber vielleicht sektoral, und dass das dieses Problem des Drittbezugs sinnvoll lösen könnte, das sehe ich auch so.

Letzte Frage von Herrn Dr. Wirth: Wie weit geht das Ganze? Also ich würde sagen, es ist schon ein bisschen mehr als nur bereits aufbereitet vorhandene Informationen zur Verfügung zu stellen. Ein bisschen was muss die Behörde auch tun. Der erste Schritt, wo ich sagen würde, bei der Rechtsfolge kann man nachlegen, konkretisieren, das ist die Relation zum IFG. Das hat der Gesetzgebungsentwurf der Grünen – meine ich – ganz klug gelöst, indem man nämlich von der Rechtsfolgenseite auf das IFG verweist. Es kann nicht sein, dass das weiter gehende, spezielle Grundrecht, die Pressefreiheit, im Ergebnis weniger gibt als einen Jedermann-Anspruch nach dem IFG, den Sie ohne Voraussetzung erheben können. Deswegen müssen Sie mit der Pressefreiheit mindestens das bekommen, was Sie nach dem IFG bekommen. Da steht eben auch drin: Wenn jemand Kopien, Auszüge oder so was haben möchte, dann muss man, wenn es keinen unzumutbaren Aufwand betreibt, ihm das geben, was er will und darf ihn nicht mit einer Auskunft vertrösten. Das wäre auch hier der Standard. Ich denke aber auch, weil dieser Auskunftsanspruch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts immer mit der objektiv rechtlichen Schutzverpflichtung der öffentlichen Gewalt für eine funktionierende freie Presse begründet wird, dass damit mehr als zufällig aufbereitete Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen. Also etwas, was mit zumutbarem Aufwand im vorhandenen Wissensreservoir einer Behörde da ist, muss ich zur Verfügung stellen. Und dann haben wir diese Zumutbarkeitsgrenze, wie sie ja auch im Presserecht jetzt – in Ihrem Vorschlag ist es drin, man findet es auch in einigen Landespressegesetzen – also dass jemand zum Beispiel sagt: „Ja ich habe das in den Akten, aber ich müsste das zehn Minuten zusammenschreiben“, reicht jetzt als Verweigerungsgrund nicht aus. Wenn er erst seine Archive durchforsten müsste, dann würde man wieder





sagen, das ist ein unzumutbarer Aufwand. Da kommt man – glaube ich – auf einen ganz guten pragmatischen Mittelweg, das Ganze nicht ausufernd zu lassen und zugleich dem Presseinteresse gerecht zu werden. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Herr Partsch bitte.

**SV Christoph Partsch** (Partsch & Partner RAe, Berlin): Vielen Dank. Ja, wenn es denn so einfach wäre, die Norm zu finden. Ich darf nur darauf hinweisen, dass alle Beispiele, die ich vom OVG NRW in der Berufungsinstanz genannt hatte, die hatten immer eine andere Norm genommen als die, die dann nachher das Bundesverwaltungsgericht gewählt hatte.

**SV Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz** (Universität Bonn): Ich weiß, ich war am OVG Berichterstatter.

**SV Christoph Partsch** (Partsch & Partner RAe, Berlin): Ich wurde gebeten, zu dem Antrag Stellung zu nehmen. Zunächst einmal: Wir tun uns hier in Deutschland immer unglaublich schwer mit Sachen, die in Schweden seit 200 Jahren problemlos funktionieren. Mittlerweile gibt es auch in anderen Staaten wie der Slowakei Offenlegungspflichten, die weit über das hinausgehen, was bei uns gilt. Bei uns stürzt die Welt zusammen. Also ich war beim Gesetzgebungsverfahren im Land Brandenburg für das AIG dabei. Da sagten sie, Brandenburg würde untergehen. Also deswegen sicher nicht, weil sie das 1996 eingefügt haben. Wir können uns also etwas mehr Mut – vielleicht erinnern Sie sich noch, Frau Teuteberg – bei einem Presseauskunftsgesetz geben. Weshalb ich auch sagen würde, es müsste ein Medieninformationszugangsgesetz sein. Einfach, um das zu öffnen und eben nicht nur die Auskunft, die antiquiert ist, sondern eben auch den Zugang zur Information und die Einsicht, weil es natürlich nicht einzusehen ist, dass das IFG einem jeden ein Recht gibt, was die Presse dann nicht als Presse und über das Pressegesetz bekommen kann. Ich würde auch davor warnen, über das IFG zu gehen, denn damit kommen möglicherweise dann die Kostenkeule, die Fragen der prozessualen Durchsetzung, Verpflichtung statt Leistungsklage, die unglaublich vielen Bereichsausnahmen und die Ausnahmenvielfalt ins Spiel. Es ist sicher eine Tendenz, die Presse in die Richtung des IFG zu drücken. Ich würde einfach davor warnen, weil an jeder Ecke bereits jetzt versucht wird,

das IFG zu begrenzen und zu beschneiden. Das wäre schade. Gut ist der Absatz 1 Satz 3 des Entwurfs mit den „zu ermittelnden oder zu beschaffenden Informationen“. Ich habe ja meinen Fall „Nazis beim BND“ geschildert, wo die Information in der Akte drin war. Man würde auch, wenn man zu leicht die Überlastung der Verwaltung annähme, einer schlecht organisierten Verwaltung, die die Daten noch nicht mal im Griff hat, einen Ausnahmegrund geben. Das kann nicht sein und darüber hinaus gibt es weiterhin das Thema, dass viele Daten, wenn man denn anfragt, nicht mehr da sind, sondern plötzlich bei einer anderen Behörde oder weg sind. Also das Bundesministerium für Verkehr sagt, sie hätten keine Umweltdaten zum Dieselskandal. Das hat selbst das VG Berlin nicht geglaubt. Nachher waren dann 3.000 Seiten da. Da könnte man an einen Contempt of court und ähnliche Regelungen, die man vielleicht aus den USA mal einführen sollte, denken. Aber auf jeden Fall brauchen wir zu ermittelnde oder zu beschaffende Informationen, damit das nicht so eingegrenzt wird nach der Methode „Ich sehe es hier nicht auf meinem Schreibtisch“.

Zum Regel-Ausnahme-Verhältnis in § 1 Absatz 2 des Entwurfs hatte ich gesagt, da sollte man einen Standard einführen. Also statt „gefährdet werden könnte“ einfach „gefährdet würde“. Auch wiederum ein Beispiel aus dem Verfahren: Da hat das Ministerium schlichtweg der Staatsanwaltschaft, die das gar nicht wollte, sämtliche Informationen gegeben und ab dann behauptet – also auf einem USB-Stick, das hat die Staatsanwaltschaft gar nicht ausgewertet: „Könnte ja enthalten sein“ und deshalb, bis die Staatsanwaltschaft das alles ausgewertet hat, was sie gar nicht will, ist es dann gefährdet oder könnte gefährdet werden. Zur Frage, ob man nun das Schiedsverfahren herausnimmt oder nicht. Aber es gibt da verschiedene Fälle, wo man sich so ein bisschen fragt, warum ein außergerichtliches Schiedsverfahren einem Gericht gleichgestellt wird. Und was habe ich noch? Wichtig ist für mich die Idealkonkurrenz „Informationszugangsansprüche nach anderen Gesetzen bleiben unberührt“. Also keine Spezialität. Ich glaube schon, dass es wichtig ist, dass man immer wieder sagen kann, wir können über Pressegesetze und über andere Anspruchsgrundlagen gehen. Iura novit curia, die mögen sich dann das Richtige aussuchen, aber alle sollen nebeneinander stehen.



Meinen Vorschlag zur Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes hatte ich bereits erklärt. Vielleicht die Deckelung in § 1 Absatz 7 neu, dass doch auch die RVG (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz), die normalen Werte nach Gebührenverzeichnis, von der öffentlichen Hand verwendet werden sollten. Dies ist schlichtweg ein Versuch das „uneven playing field“ wieder etwas fairer zu machen, so dass nicht die 100 Seiten-Schriftsätze auf einen armen Journalisten einprügeln, nur weil die öffentliche Hand glaubt, sich das leisten zu können. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Röttger bitte noch.

SV **Tania Röttger** (CORRECTIV, Berlin): Frau Jelpke, zu der Frage, ob ein Bundesgesetz aus unserer Sicht nötig ist – so hatte ich Ihre Frage verstanden – oder besser wäre als die Landespressegesetze zur Regelung: Für uns ist es sehr wichtig, dass ein Gesetz auf Bundesebene für die Bundesbehörden kommt, einfach weil die Landespressegesetze aus unserer Sicht nicht ausreichen. Es geht auch unter anderem eben um den Zugang zu den Dokumenten, die für uns extrem wichtig sind, weil wir merken, dass in der täglichen Arbeit das Informationsfreiheitsgesetz meist nicht ausreicht – wir benutzen es, wir finden es gut, unterstützenswert, es ist unglaublich wichtig, dass es das gibt – uns zur Arbeit meist nicht ausreicht. Aber es reicht nicht. Einfach, weil erstens auch die Kosten einer Organisation wie uns große Probleme machen und, zweitens, einfach dieses Zeitproblem da ist, weshalb viele Journalisten dieses Gesetz auch überhaupt gar nicht mehr benutzen. Außerdem ist es wichtig, dass so ein Presseauskunftsgesetz kommt, in Anbetracht von Vorschlägen, wie weil, wenn ich eben davon höre, dass es vielleicht sektorspezifische Regelungen geben soll: Vielleicht können Anwälte die finden, aber es geht ja um Journalisten und für die wäre es eher schwieriger. Wenn es so eine klare Regelung gäbe, wie hier von den GRÜNEN und der FDP vorgeschlagen, wäre das für uns auf jeden Fall in der Arbeit sehr hilfreich. Was nötig wäre, ist – wie gesagt – der Zugang zu den Dokumenten, dass der auch mit eingeschlossen ist. Ich finde auch die Regelung gut, dass zumutbar Sachen zusammengesucht werden müssen. Also nicht nur das, was so schon vorliegt in der Schublade, sondern dass Behörden Informationen auch zusammenstellen.

Aber für uns ist wirklich ein Zugang zu Dokumenten vor allem das Allerwichtigste ohne Kosten tragen zu müssen. Für uns ist es auch ersichtlich, einfach weil die Landespressegesetze, die das ja nicht regeln, Probleme für Journalisten bereiten in Bundesländern wie Sachsen, wo es kein IFG gibt. Dort bekommen Journalisten einfach keinen Zugang zu Dokumenten. Das ist so ein Grundproblem. Deshalb wäre es total wunderbar, wenn es mal so einen Bundesgesetz als Vorlage gäbe, was dann vielleicht auch die Landespressegesetze positiv beeinflussen könnte.

Zu der Frage, wie das Verhältnis zum IFG sein sollte: Grundsätzlich – wie gesagt – ist es gut, wenn man darauf hinweist, es gilt auch für Dokumente. Allerdings finde ich auch die Einschätzung von Herrn Partsch überzeugend, dass es gefährlich ist, die Gesetze zu nah aneinanderzubauen und dadurch eventuell Einschränkungen von dem Einen auf das Andere übergehen würden.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Wir kommen dann zur zweiten Runde und, mit Blick auf die Uhr, machen wir das wie bei der letzten Anhörung: Nur eine Frage pro Fraktion jetzt erstmal. Herr Amthor bitte.

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Ich würde gern nochmal nachfassen. Wenn wir uns jetzt rechtspolitisch mal darauf einlassen, Herr Prof. Cornils und Herr Prof. Gärditz, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts würde stimmen oder wir akzeptieren sie. Dann erscheint es mir doch kontraintuitiv, von einem „Bundespresseauskunftsrecht“ zu reden. Jedenfalls, selbst wann man sagt, es gibt eine Gesetzgebungskompetenz für Auskunftsanträge gegen Bundesbehörden, so hat das Bundesverwaltungsgericht – glaube ich – in keinem Fall gesagt, dass der Bund eine Kompetenz für „Presse“ hat. Das heißt, wenn schon wäre es – aus meiner Sicht – dann doch wenigstens die schlauere Variante, damit hilfsweise zu operieren und zu sagen, es hat irgendwie was mit dem Verwaltungsverfahren zu tun und wir, wenn wir es wirklich general-klauselartig machen wollten, internalisieren es irgendwie ins VwVfG. Jedenfalls glaube ich, würde das eine andere Signalwirkung senden, als wenn man ausführen würde, wir machen jetzt ein Pressegesetz, weil es – glaube ich – gar keinen Kompetenztitel dafür gibt und sich der Bund den auch nicht anmaßen sollte. Hilfsweise vielleicht auch



dazu – wenn wir das jetzt mal gestuft, einfach welchen Regelungsstandort Sie uns empfehlen würden – würde ich auch nochmal sagen – auch aus der praktischen Erfahrung, die Sie beide ja auch aus den Verfahren haben: Gegen das Sektorspezifische, hört man dann den Vorwurf, zu sagen, dann müssen das die Journalisten benennen? Nach *iura novit curia* glaube ich das nicht. Sondern rein praktisch wird man sagen, man muss natürlich schon in irgendeiner Form klar machen: Woher kommt der Anspruch? Aber ich glaube, das ist schon noch in einem vertretbaren Maße und die Frage ist, spricht das wirklich tatsächlich dafür, dass wir zwingend eine generalklauselartige Regelung machen müssten oder hilft es dann nicht vielleicht in einem Artikelgesetz, das an den Stellen zu regeln, wo es in Betracht kommen kann. Also praktische Fragen dazu.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Diese Frage richtete sich jetzt an?

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): An Herrn Prof. Cornils und Herrn Prof. Gärditz.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Eine Frage, ein Sachverständiger. So wie es beim letzten Mal gewesen ist.

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Dann an Herrn Prof. Cornils.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zu der AfD, die nicht mehr da ist. Dann kommen wir zu Herrn Rabanus.

Abg. **Martin Rabanus** (SPD): Vielen Dank, dass ich als Nichtmitglied des Ausschusses, sondern als Medienpolitiker mich hier auch mit beteiligen darf. Tatsächlich, Frau Rößner hatte gesagt, die SPD redet von Auskunftsrechten. Der Koalitionsvertrag tut das auch und das wird jetzt auch dort weiter verarbeitet, wo es hingehört, nämlich innerhalb der Koalition. Das ist jetzt eine willkommene Gelegenheit, hier schon mal Bezug zu nehmen. Wir als Kultur- und Medienarbeitsgruppe der SPD-Fraktion haben die Vorstellung entwickelt, ein Medieninformationszugangsgesetz und -auskunftsgesetz etablieren zu wollen. Das wird jetzt die weitere Diskussion in der Koalition zeigen, ob wir dazu kommen oder nicht. Ich möchte einen Punkt nochmal aufgreifen und würde Herrn Partsch bitten, mir sozusagen ein bisschen bei der Bundestagsnabelschau zu helfen. Der Gesetzentwurf der Grünen nimmt den

Deutschen Bundestag in Form der Verwaltung des Deutschen Bundestages ja mit in den Behördenbegriff im Sinne des Gesetzentwurfes auf – nur die Verwaltung des Bundestages. Da sind ja weitergehende Lösungen durchaus denkbar. Mich würde mal interessieren, was Sie für eine Lösung für denkbar hielten, die über die reine Fokussierung auf die Verwaltung hinausgeht, aber natürlich berücksichtigt, dass die Mandatsausübung und das Politische noch eine andere Schutzwürdigkeit hat. Da wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie Ihre Position mir nochmal sagen könnten.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann blicke ich nochmal zu Herrn Hacker.

Abg. **Thomas Hacker** (FDP): Dem Dank von Herrn Rabanus, dass die Medienpolitiker hier sprechen dürfen, möchte ich mich anschließen. Habe ich vorhin leider vergessen, aber Impulse seitens der Sozialdemokratie werden auch von den Freien Demokraten gerne aufgenommen. Ich mache es auch weiterhin kurz. Ich hätte noch eine Frage an Herrn Prof. Fiedler. Mir geht es um den Kreis der Anspruchsberechtigten, der Auskunftsberechtigten. Der Herr Döhring meinte ja, es solle möglichst breit gefasst werden. Sehen Sie Grenzen, den Kreis der Auskunftsberechtigten tatsächlich auch möglichst breit zu fassen? Sollten wir uns beschränken? Wie sollten wir das bei einer möglichen Regelung denn tatsächlich dann auch regeln?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Frau Jelpke bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Meine Frage richtet sich an Herrn Döhring. Wir haben ja hier im Bundestag schon seit vielen Jahren die Auseinandersetzung um die Fragen, wie weit die Ausschüsse öffentlich tagen. Die einen argumentieren – wie wir, beispielsweise Grüne und andere – dass die Öffentlichkeit ein Recht hat auf Information, die zu bestimmten Gegenständen diskutiert werden. Die anderen sagen, dann redet man nur noch fürs Mikrofon oder für die Kamera. Ich würde gerne von Ihnen wissen, weil Frau Röttger das auch in ihrer Stellungnahme mit aufgegriffen hat: Wie könnte man das regeln – auch vor dem Hintergrund, dass Lokalredaktionen sich häufig darüber beschwerten, dass Informationen ihnen vorenthalten werden – dass es im Grunde genommen einen Auskunftsanspruch, gerade auch was parlamentarische Informationen angeht, gibt?



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und Frau Rößner.

Abg. **Tabea Rößner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das ist ganz spannend, weil in diese Richtung wollte ich meine Fragen auch stellen. Und da Herr Partsch schon adressiert wurde, möchte ich die gerne Herrn Prof. Gärditz fragen. Und zwar, Frau Jelpke hat es angesprochen. Die Transparenzmechanismen, die wir ja im Parlament schon haben mit Lobbyregister, gesetzgeberischer Fußabdruck, die wir fordern – also wir haben es nicht, wir fordern es ja – und wir sehen natürlich die Unabhängigkeit der Abgeordneten und die freie Ausübung des Mandates als wichtig an. Das betrifft uns natürlich auch selber. Wie sehen Sie da das Verhältnis zwischen, einerseits, dem Schutz der Unabhängigkeit der Abgeordneten und der Freiheit des Mandats und, andererseits, dann ein Medienauskunftsrecht gegenüber dem Parlament. Wo ist da die Grenze, auch verfassungsrechtlich? Und wie kann man das regulativ konkret ziehen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Wir fangen dann im Alphabet diesmal andersrum an mit der Beantwortung und beginnen dann mit Herrn Partsch.

SV **Christoph Partsch** (Partsch & Partner RAe, Berlin): Vielen Dank für eine schwere Frage.

Abg. **Martin Rabanus** (SPD): Gern geschehen.

SV **Christoph Partsch** (Partsch & Partner RAe, Berlin): Der Stand im Moment ist, dass man ja über IFG und Presserecht nur sehr schwer dem Bundestag nahekommt. Es gibt da – meiner Meinung nach – die relativ klaren Fälle, wo es praktische Durchsetzungsthemen gibt. Es sollte eigentlich geklärt sein, nämlich die berühmten wissenschaftlichen Gutachten, die aber jetzt gleichwohl wieder zurückgehalten werden, wo man sich jedes Gutachten dann doch wieder erkämpfen muss. Es gibt die Frage, wo es dann ein bisschen weiter geht, nach den Immunitätsangelegenheiten, aber abstrakt ohne Namensnennung, nur die Anzahl. Auch da haben die Gerichte den Kreis um die Abgeordneten sehr weit gezogen und haben bisher eine Antwort darauf abgelehnt. Eine kleine Einbruchsstelle war die Frage nach dem Montblanc-Schreibwaren-Konsum verschiedener Abgeordneter, der ja überproportional bei gewissen Leuten war, und wo es über IFG – also wir haben ja, IFG und Presserecht, nun alles versucht – und im Bereich Presserecht gab es dann

eine kleine Bresche: Bei einem nachgewiesenen glaubhaftgemachten Missbrauch sehe man dann die Möglichkeit, dann doch mal gerichtlich Auskunft zu geben. Ich kann nur sagen, wenn man da dauernd gegen die Wand läuft, dann hat eben irgendwann das Leck die Auskunft gegeben und ich weiß nicht, ob damit dem Bundestag und den Abgeordneten gedient war. Es wäre besser gewesen, wenn man in diesem Fall eine sachgerechte Antwort vom Bundestag bekommen hätte. Das sind schwierige Abgrenzungsthemen, die natürlich dann – Presse ist innovativ, das soll sie auch sein und sie soll aktuell recherchieren. Zurzeit gibt es sicher ein Defizit, weil man im einstweiligen Rechtsweg praktisch nichts bekommt. Selbst das Argument „drei Monate vor der Bundestagswahl, damit gibt's ein Eilbedürfnis, man möchte gerne wissen“, da wurde dann entgegengehalten: Na warum haben sie so lange mit der Frage gewartet? Der Journalist hatte aber das Thema gerade erst erfahren. Aber dann war wieder der Anordnungsgrund weg. Also auf der Ebene gibt es ein Problem. Da müsste man – da haben wir ja vorhin drüber gesprochen – die Anforderung an den Anspruchsgrund erleichtern. Und beim Anordnungsanspruch sollte man – glaube ich – die Fälle, wo keine personenbezogenen Daten betroffen sind, deutlicher freigeben. Wie und wo man das macht, da gibt es verschiedene Stellen, wo man das machen kann. Wenn man Gemeinden anspricht, muss das eben in einer Gemeindeordnung irgendwo sein oder im Landespressegesetz. Hier, für den Bundestag, gibt es auch verschiedene Möglichkeiten. Aber insbesondere die Bundestagsverwaltung braucht hier eine klare und liberalere Vorgabe, damit sie nicht mit allen Mitteln immer völlig die Schotten zumacht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir zu Herrn Prof. Gärditz.

SV **Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz** (Universität Bonn): Frau Rößner hatte gefragt nach dem Verhältnis „Freiheit des Mandats zur Pressefreiheit“. Das ist in der Tat ein sehr schwieriges Thema. Es gibt ja schon erste Klagen, die sich damit beschäftigen, die aber immer daran gescheitert sind, dass es bisher keine gesetzliche Grundlage gibt. Also verstehe ich Ihre Frage auch eher in die Richtung: Was könnte man verfassungsrechtlich in die Richtung regeln? Da ist es zunächst mal so, dass natürlich die



Freiheit des Mandats nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG erstmal auch darin schützt, – ich sage mal – „problematische Beziehungen einzugehen“. Ist also erstmal betroffen, wenn Sie etwas offenlegen müssen, was Sie nicht offenlegen wollen. Dann muss man es daran messen. Dann ist aber die Freiheit des Mandats nicht absolut geschützt gegen jedwede Transparenzverpflichtung, sondern es kommt auf die Verhältnismäßigkeit an. Sie haben jetzt hier so abstrakte Beispiele gebracht: Lobbyregister. Das wäre eher etwas, was – ich sage mal – eine gewisse Distanz zu den individuellen Tätigkeiten der einzelnen Abgeordneten hat, sondern eher signalisiert, wer ist denn überhaupt beim Bundestag als Lobbyist – wie auch immer man das dann definiert – tätig. Das wäre relativ weit entfernt, wahrscheinlich eher ...

Abg. **Tabea Rößner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich meinte nur, die fordern wir eh.

SV **Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz** (Universität Bonn): Die fordern sie, ja, aber das wäre jetzt so was, was man eher rechtfertigen kann, wenn Sie jetzt sagen würden, gegen die Bundesverwaltung. Das wäre Ihr Beispiel. Es kommt jemand mit einem Anspruch Presseauskunft und sagt: Ich möchte aber wissen – was weiß ich – die Reisekostenabrechnung von Frau Rößner vom Juli 2017 oder so was. Täte ich mich jetzt relativ schwer, wenn es letzten Endes um die Ausforschung der individuellen Mandatswahrnehmung geht. Verfassungsrechtlich begeben Sie sich deswegen auf ein schwieriges Terrain, weil die Leitentscheidung dazu, die kennen wahrscheinlich fast alle hier zu § 44a Abgeordnetengesetz zu den Verpflichtungen, Nebentätigkeiten offenzulegen, ist beim Bundesverfassungsgericht 4:4 ausgegangen. Ich neige dazu, es kritischer zu sehen und – ich hätte die Abgeordnetenfreiheit vielleicht höher bewertet und im Zweifel mehr Freiraum belassen – zu sagen: Sie müssen sich irgendwie gegen Ausspähung auch schützen können. Aber im Einzelnen kommt es eben – ich sage mal – hier überall auf die Eindringtiefe, auf den Detaillierungsgrad an, welche Informationen Sie rausgeben müssen. Bei den Nebentätigkeiten hat man zum Beispiel versucht, die Verhältnismäßigkeit zu wahren, indem man solche Gruppen gebildet hat, so Betragsgruppen im Stufenverhältnis, und dann müssen Sie das deklarieren. Solche ähnlichen Probleme würden sich bei Presseauskunftsansprüchen auch stellen. Ich bitte zu bedenken,

dass natürlich das Polemisierungspotential hier sehr, sehr hoch ist. Und ich könnte mir vorstellen, wenn man dort keine effektiven Schutzvorkehrungen trifft, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch gegen eine permanente Öffentlichkeitskontrolle oder ein Stück weit davor abzuschirmen, dann wird das im Zweifel von Seiten missbraucht, bei denen Sie sich nicht mehr wohlfühlen. Das wird Ihnen Ihre ohnehin nicht leichte Mandatsarbeit relativ schnell sehr schwer machen. Unter den heutigen Umständen von Social Media und allem, was dran hängt, wäre ich da sehr vorsichtig und würde es auch in die Verhältnismäßigkeit einpreisen und würde im Zweifel eher ein Prä der Abgeordnetenfreiheit hier annehmen, was aber nicht bedeutet, dass Abgeordnete generell gegen Presseauskunftsansprüche immunisiert sind. Es ist eben eine Verhältnismäßigkeitsprüfung am Ende. Mehr kann man so abstrakt vielleicht hierzu jetzt auch nicht sagen.

Abg. **Tabea Rößner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Schwierig.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann hätten wir als nächstes in der Runde Herrn Prof. Fiedler.

SV **Prof. Dr. Christoph Fiedler** (VDZ e.V., Berlin): Vielen Dank, Herr Hacker, für die Frage nach dem Kreis der Anspruchsberechtigten. Ich glaube, man sollte einer Tradition des Deutschen Presse- und Medienrechts nach dem Zweiten Weltkrieg folgen, keine formalen Begrenzungen vorzunehmen. Es gibt sicherlich Sachen, die wir in unserem jetzigen Recht haben, die zu Recht eine Abwehrreaktion auf das Dritte Reich sind. Wir sind da sensibel und ich erlebe in Europa andauernd, dass Vertreter aus anderen Ländern mit gutem Willen sagen: Lasst uns doch ein Register der Journalisten machen, lasst uns doch irgendwie staatlich entscheiden, wer Journalist ist. Wir haben damit sehr schlechte Erfahrungen gemacht. Wir wissen, dass, wann immer der Staat entscheidet, wer Journalist ist und die Privilegien einer Presse- und Medienfreiheit genießt, das eine der effektivsten Methoden ist, Presse- und Medienfreiheit komplett auszuschalten. Tatsächlich haben die Landespressegesetze da einen – wie ich finde – bislang guten Weg gewählt. Die sagen einfach, den Vertretern der Presse sind die ihrer zur Erfüllung ihrer publizistischen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Und man könnte – in Anlehnung an den Entwurf der



Grünen, aber ein bisschen anders – beispielsweise formulieren: „Die Behörden sind verpflichtet, den Vertretern der Presse, den Vertretern des Rundfunks und Vertretern von Telemedien, die der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienen, die der Erfüllung ihrer publizistischen Tätigkeit dienenden Auskünfte zu erteilen.“ Warum bei den Telemedien jetzt spontan die an das ZPO-Zeugenverweigerungsrecht angelehnte Formulierung „die der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienen“? Weil Telemedien auch Bankgeschäfte sind oder ein bloßer E-Mail-Service. Und eine solche Formulierung hat die ausreichende Offenheit gegenüber demjenigen, der das nebenberuflich macht, der das vielleicht völlig unentgeltlich, also nicht gewerblich macht, aber nachhaltig, also in seiner Freizeit, während er tatsächlich sein Geld verdient – ich weiß nicht woraus, aus Börsenspekulationsgeschäften – und das ist dann ausreichend. Ich glaube, dass auch da die Rechtsprechung – Herr Partsch kennt hoffentlich keine anderen Fälle – eigentlich keine großen Schwierigkeiten macht. Und die Sorge, dass der Blogger rausfällt, muss man auch nicht haben. Wie gesagt, meines Erachtens schon nach geltendem Recht aufgrund des Rundfunk-Telemedien-Staatsvertrags, wenn auch die Formulierung im Rundfunk-Telemedien-Staatsvertrag nicht so schön ist.

Zwei abschließende Bemerkungen: Die Formulierung, die ich gerade wählte, ist sogar weiter als die der Grünen, die ja „regelmäßig journalistisch redaktionell gestalteter Angebote“ sagen. Das heißt, der Autor des rein digitalen Buches wäre wahrscheinlich nach dem Grünen-Entwurf raus.

Das Zweite, was ich nicht machen würde, ist dieser Zusatz „alle Mitwirkenden, die in diesem Zusammenhang Behördenauskünfte benötigen“. Das klingt nach einem Tatbestandsmerkmal, das Behördenvertreter, die – wenn es sie denn geben würde, wie Herr Partsch sie beschreibt - den Anspruch eher ablehnen wollen, nutzen können, – um zu sagen: „Ich bin berufen, zu prüfen, ob er es wirklich benötigt für die Berichterstattung über die neue Heimat oder worüber auch immer.“ Deshalb würde ich solche nicht böse gemeinten, aber doch missbrauchsanfälligen begrenzenden Formulierungen auch aus dem Tatbestand der Berechtigten ausgrenzen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Herr Döhring.

SV **Karl-Josef Döhring** (DJV e.V., Bonn): Frau Jelpke, Ihre Frage zielt ja auf die Betroffenheit in Ihrem Status als Mandatsträgerin. Ich glaube, es ist wichtig, dass man da nochmal kurz ableitet: Woher nehmen wir den Anspruch? Der kommt aus dem Artikel 5 GG, das ist ganz klar, aber eben nicht nur dem Pressefreiheitsgebot, sondern auch aus dem Informationsfreiheitsanspruch. Wenn man das zusammenpackt, dann ist man schnell bei unserem Verständnis, dass wir eben den presserechtlichen Behördenbegriff zugrunde legen wollen und ihn eben eher weiter verstehen wollen. Das heißt eben: Exekutive, Legislative, Judikative und auch das Regierungshandeln. Dann nähern wir uns dem und aus diesem Grundverständnis heraus – glaube ich – ist ja schnell klar, dass es nicht sein kann, dass der gesamte Bereich des Regierungshandelns ausgeschlossen sein kann. Andererseits gibt es die Begrenzung der schutzwürdigen Interessen. Da habe ich jetzt kein fertiges Rezept, aber ich kann mir zum Beispiel vorstellen, dass es auf jeden Fall ermöglicht werden sollte, Diskussionsinhalte, sprich Tagesordnungen, bekanntzugeben. Die Beratung selber zunächst nicht öffentlich zugänglich zu machen und im Nachhinein – dann auch nach einer Abwägung, die natürlich immer dazu gehört, der Begriff der Verhältnismäßigkeit begleitet uns da – eben auch Protokolle zur Verfügung zu stellen. Das ist auch keine sehr scharfe Abgrenzung, aber ich versuche, aus der Entwicklung unseres Verständnisses dieses Anspruches klarzumachen, dass es Grenzen gibt, natürlich, dass wir sie aber möglichst weit setzen wollen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Und zum Abschluss dann noch Herr Prof. Cornils.

SV **Prof. Dr. Matthias Cornils** (Universität Mainz): Herr Amthor, Sie hatten mich gefragt mit der ganz schwierigen Frage: Was machen wir denn nun? Was sind mögliche konzeptuelle Lösungen für eine gesetzliche Fassung? Alles, was man da ins Auge fasst, steht unter dem Damoklesschwert, dass man nicht weiß, ob das überhaupt verfassungsrechtlich geht. Das hat ja alles seine Schwächen. Denn alle diese verfassungsrechtlichen Begründungen können nur fehlerhaft sein, wenn man von dem richtigen Ausgangspunkt ausgeht, dass es eigentlich kompetenzrechtlich die Landesmaterie Presserecht ist. Dann sind alle bundesgesetzlichen Kompetenzbegründungen notwendigerweise irgendwo fehlerhaft. Man kann sich jetzt nur überlegen – da wir ja



nicht wissen, wie das Bundesverfassungsgericht darüber denkt – welchen Weg geht man mit einer Lösung, die vielleicht am ehesten die Billigung des Bundesverfassungsgerichts findet. Wenn man das möchte – wenn man also nicht einfach auf Konfrontation geht und sagt, wir wollen die Normkontrolle anstreben und es ist uns sowieso egal. Aber wenn man sagt: Wir wollen an sich nach bestem Wissen und Gewissen und in Einsicht in die unklaren verfassungsrechtlichen Argumentationsstrukturen eine Lösung finden, die vielleicht die relativ Beste ist: Wie geht man dann vor? Ich würde vielleicht für die Beantwortung abschichten die Frage nach einem entweder sektorspezifischen, also bereichsspezifischen Modell in verschiedenen annexhaft an Sachkompetenzen angebondenen Regelungen oder einem einheitlichen Anspruch von der weiteren Frage, wo ein einheitlicher Anspruch regelungssystematisch untergebracht werden sollte. Über die erste Grundfrage haben wir schon geredet. Ich würde dazu vielleicht noch einmal ergänzend sagen: Das sektorspezifische Modell, dem kann ich am Ende nicht so viel abgewinnen. Man kann das zwar vielleicht machen – wie der Kollege Gärditz empfiehlt. Die sektorspezifische Regelung jeweils im Kontext des Fachrechts liegt in der Konsequenz der Bundesverwaltungsgerichtsargumentation zur Annexkompetenz. Wenn man das übernimmt, übernimmt man allerdings auch diese Argumentation, die wir doch wohl alle für falsch halten. Man geht dann dieser Argumentation gewissermaßen auch ein Stück weit auf den Leim und folgt ihr. Man könnte daher auch sagen: Wir machen es gerade darum nicht sektoral im Sinne der verfehlten Annexlehre. Sondern wir machen auch für den Anspruch gegen Bundesbehörden einen Generaltatbestand, wie er grundsätzlich im Medienauskunftsrecht seit Jahrzehnten immer gegolten hat, also ähnlich den landesrechtlichen Vorbildern, und setzen uns von der fehlerhaften – in diesem Punkt besonders fehlerhaften – bundesverwaltungsgerichtlichen Argumentation gerade ab. Das wäre das Erste.

Zweites Argument dafür vielleicht: Wir haben sonst auch eine Dissonanz, eine Diskrepanz, zwischen bundesrechtlichem Anspruch und den Landesgesetzen, die ja nach wie vor generell sind. Ich meine, es wäre gegenüber dem status quo eine Verschlechterung. Das Suchen der einzelnen Anspruchsgrundlagen in den Gesetzen bekommt man vielleicht noch irgendwo hin, aber Sie haben dann

jedenfalls ein mosaikförmiges, zersplittertes, vielleicht ja auch unvollständiges Gefüge – ja gibt es vielleicht hier einen Anspruch, woanders aber, wo der Gesetzgeber nicht gehandelt hat, keinen Anspruch. Die alte klassische geschlossene presserechtliche Form, die das Landesrecht kennt, gibt es dann für die Bundesbehörden nicht. Das wäre auch eine Nichtparallelisierung, ein Aufbrechen der gemeinsamen Tradition, für die – jedenfalls praktisch – weniger spricht. Außerdem hat das Bundesverwaltungsgericht – das ist ein drittes Argument – schon in der Ausgangsentscheidung 2013 selbst gesagt: Das Gericht gehe zwar bei der Annexkompetenzbegründung von einem bereichsspezifisch unterschiedlichen Regelungsbedarf aus, das schließe aber nicht aus – das steht ja in dieser alten Entscheidung schon drin –, dass der Gesetzgeber gleichwohl einen Einheitstatbestand macht, der aber so flexibel gefasst ist, dass er auf diese unterschiedlichen Regelungsnotwendigkeiten Rücksicht nehmen kann. Das mag man jetzt widersprüchlich finden – es passt nicht so ganz zusammen – steht aber explizit damals schon in der Entscheidung drin. Das heißt, selbst mit dem Bundesverwaltungsgericht könnte man zu einem Einheitstatbestand kommen, der nur hinreichend flexibel ist, ähnlich wie die presserechtlichen Tatbestände, um zu sachangemessenen Lösungen zu finden, die vielleicht für den Geheimdienst ein bisschen anders aussehen als für den Küstenschutz – um dieses Beispiel von vorhin nochmal aufzugreifen.

Also im Ergebnis würde ich es für sinnvoller halten – das ist auch traditionsgerechter, steht in der Kontinuität, ist auch einfacher zu handhaben – das doch einheitlich zu regeln. Wie soll man es dann nennen? Das wäre also die zweite Frage. Ist dann das „Bundespresseauskunftsgesetz“ ein größeres Problem, als wenn man den generellen Anspruch irgendwo ins Informationsrecht einbaute oder ins Verwaltungsverfahrenrecht? Ich meine, man sollte das nicht überbewerten. Natürlich, ein Gesetz, das den Namen, den Titel „Bundespresseauskunftsrecht“ oder „-gesetz“ enthält, dem steht diese verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit noch deutlicher auf die Stirn geschrieben, weil es mit der Presse-sonderrechtlichkeit argumentiert, schon in dem Titel, wo wir doch eigentlich wissen, dass gerade das die Landeszuständigkeit begründet. Aber in der Sache ändert es nicht so viel, wenn ich dieselben Paragraphen mit dem nämlichen Inhalt jetzt in das IFG als weitere Paragraphen 6, 7, 8 – ich weiß jetzt



auswendig gar nicht, wie viele es hat, jedenfalls weiter hinten, hinter die schon existierenden Vorschriften zum allgemeinen Informationsanspruch – als einen Sonderabschnitt „Regelungen für die Medien“ einfüge oder auch in das Verwaltungsverfahrenrecht einbaue. Denn es bleibt ja in der Sache dann ein Sonderrecht der Presse – es bleiben in der Sache substantiell besondere Regelungen, gerade für die Medien insgesamt, nicht nur die Presse – und das andere ist eine Etikettenfrage, ändert – meine ich – nicht so viel.

Was spricht – um jetzt diese Überlegung noch einmal aufzugreifen – für eine kompetenzielle Ersatzbegründung? Wie kann man es denn sonst – jedenfalls besser - begründen, wenn diese Annexkompetenzbegründung ersichtlich nicht funktioniert? Was ist denn von diesen im obiter dictum damals ganz diffus nur angesprochenen Möglichkeiten einer Begründung einer Verwaltungsverfahrenskompetenz zu halten? Ich halte auch diese Ersatzbegründung für nicht überzeugend. Ich habe das auch in der Literatur dargetan. Das Bundesverwaltungsgericht, der 7. Senat, hat 2007 vollkommen zu Recht und plausibel zum Ausdruck gebracht, dass es hier in der Sache nicht um eine prozedurale, um eine verwaltungsverfahrenrechtliche Regelung geht. Auskunftsansprüche sind eigene materielle Ansprüche, die richtigerweise eigentlich einem Kompetenztitel des Informationsverwaltungsrechts unterfallen müssten (sofern nicht eine speziellere Anknüpfung greift), was mangels einer besonderen Zuweisung in Artikel 73 und 74 GG aber auch wieder in die Landeszuständigkeit führen müsste, interessanterweise. Das wäre eigentlich die beste Lösung, das so zu machen, wenn man schon nicht „Presse“ sagt, dann „Informationsverwaltungsrecht“. Verwaltungsverfahrenrecht ist es an und für sich nicht. Was bleibt noch als Möglichkeit? Die Idee ist ja eigentlich, die Bundesbehörden sind Bundesverwaltung und das ist getrennt zu halten von den Landesgesetzen. Es ist dieser Logik zufolge eine pathologische Situation, dass Landesrecht jetzt Bundesbehörden bestimmen soll. Okay, wenn man diesen Gedanken einmal mitgeht, dann ist es so eine Art Natur-der-Sache-Kompetenz, die an die Organisationsbefugnis des Bundes, Artikel 86 GG anknüpft. Ich halte das auch nicht für wirklich richtig, aber das geht vielleicht noch am ehesten. So könnte man auch die IFG-Bundeskompetenz versus Landeskompetenz richtigerweise – die Ent-

wurfsverfasser haben das in der Gesetzesbegründung auch falsch gemacht – am ehesten verstehen. Dann wäre das ein Ansatzpunkt, zu sagen: Gut, diesen Weg geht das Bundesverfassungsgericht vielleicht mit und man hätte von diesem Gedanken der getrennten Verwaltungsräume aus außerdem auch das Problem, was Herr Fiedler vorhin angesprochen hat mit den von Ländern ausgeführten Bundesgesetzen nicht. Das wäre dann das IFG-Kompetenzmodell in der Sache auch für den medienrechtlichen Anspruch. Das geht zwar nicht eins zu eins auf. Aus meiner Sicht ist es verfassungsrechtlich auch nicht richtig, das ohne weiteres auf den medienrechtlichen Anspruch zu übertragen, weil der ja gerade diese besondere Sachanknüpfung an die Medien hat – Sonderrecht der Presse –, was beim allgemeinen IFG-Anspruch nicht der Fall ist. Aber möglicherweise ist das verfassungsrechtlich immer noch der stabilste Weg. Dann hätte man auf dieser Grundlage eine Begründung aus der Natur der Sache, aus der Organisationskompetenz, meinetwegen auch ein bisschen verbogen mit der Verwaltungsverfahrenskompetenz des Bundes. Dann stellt sich immer noch die Standortfrage, die nachrangig ist – glaube ich – weil das, wie schon dargelegt, letztlich unerheblich ist, wo irgendwo etwas platziert ist. Es gibt auch Gesetze, die sich auf unterschiedliche Gesetzgebungskompetenztitel stützen, also einzelne Vorschriften darin. Das ist durchaus denkbar, dass dieser Sonderbereich für die Medien auf eine andere Kompetenz gestützt wird, als die allgemeinen Regelungen für das IFG beispielsweise. Es würde auch nicht notwendigerweise eine Schwächung des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs bedeuten, wenn man Sonderparagrafen hinten reinsetzt, die gerade den Sonderstatus zur Geltung bringen. Also das könnte man machen, regelungstechnisch. Da gehört es vielleicht sogar noch am ehesten hin. Ich würde sogar sagen eigentlich eher als in die Verwaltungsverfahrensgesetze. Dagegen kann man zwar jetzt auch wieder sagen: Das Verwaltungsverfahrenrecht ist auch nicht ganz klar in der Abgrenzung zu materiellen rechtlichen Vorschriften, von denen bekanntlich auch schon einige im Verwaltungsverfahrensgesetz stehen. So sauber ist auch da die Trennung nicht. Das heißt, es wäre eine unschöne, aus meiner Sicht nicht wirklich passende Lozierung, aber auch nicht von vornherein unmöglich, da jetzt sozusagen substantiell materiell-rechtliche Vorschriften ins Verwaltungsverfahrenrecht hineinzuschreiben.



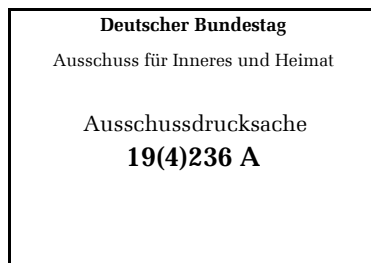


Man kann das – denke ich – auf der Grundlage der rechtspolitischen Entscheidung für einen einheitlichen medienrechtlichen Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden alles machen (eigenständiges Auskunftsgesetz, Integration in das IFG, Integration in das VwVfG). Wackelig ist es alles. Wackelig und verfassungsrechtlich nicht wirklich überzeugend ist es, aber das wären durchaus gangbare Wege.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich wollte gerade sagen, mit Blick auf die Uhr, ob das mit dem, dass alles wackelig ist, jetzt wirklich so ein gutes Schlusswort ist. Ich bedanke mich auf jeden Fall ganz herzlich für Ihr Kommen heute, Ihre Stellungnahmen und auch Ihre Bereitschaft, uns so umfassend Empfehlungen mit auf den Weg zu geben. Ich wünsche allen noch eine gute verbleibende Restwoche, die heute erst angefangen hat. Dankeschön.

Schluss der Sitzung: 16:00 Uhr

Andrea Lindholz, MdB  
Vorsitzende



Mainzer Medieninstitut e.V. | Jakob-Welder-Weg 4 | 55128 Mainz

DER DIREKTOR  
Professor Dr. Matthias Cornils

Mainzer Medieninstitut e.V.  
Jakob-Welder-Weg 4  
55128 Mainz

Telefon 06131 1449250  
Telefax 06131 1449260  
info@mainzer-medieninstitut.de  
www.mainzer-medieninstitut.de

Mainz, 4. März 2019

## **Stellungnahme Professor Dr. Matthias Cornils**

Direktor des Mainzer Medieninstituts

Lehrstuhl für Medienrecht, Kulturrecht und Öffentliches Recht, Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Anhörung von Sachverständigen  
des Ausschusses für Inneres und Heimat  
des Deutschen Bundestages

zum

- a) Antrag der Abgeordneten Thomas Hacker u.a. und der Fraktion der FDP *Etablierung eines Presseauskunftsgesetzes* auf Bundesebene, BT-Drucksache 19/6054
- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Tabea Rösner u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN *Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden (Presseauskunftsgesetz)* BT-Drucksache 19/4572 (neu)

Für die Einladung als Sachverständiger und Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme bedanke ich mich. Meine Stellungnahme behandelt folgende Fragen: Knapp zu rekapitulieren ist zunächst der verfassungsrechtliche Hintergrund der in Rede stehenden Gesetzesinitiativen (I). Daran schließt sich die Frage an, ob vor diesem Hintergrund eine bundesgesetzliche Regelung des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs gegen Bundesbehörden überhaupt möglich oder sinnvoll ist (II.). Zu erörtern ist sodann der im Gesetzentwurf und im Antrag der FDP-Fraktion angenommene Regelungsbedarf, zumal angesichts

des Befundes, dass an Stelle der „ausgefallenen“ landesrechtlichen Ansprüche der von der Verwaltungsgerichtsbarkeit anerkannte verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch seit Jahren in einer mittlerweile umfangreichen Rechtsprechung judiziert wird (III.). Am Schluss stehen einige Bemerkungen zum konkreten Regelungsvorschlag des zur Beratung stehenden Gesetzentwurfs (IV.).

## **I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund der Regelungsvorschläge**

Die zur Beratung stehenden Regelungsvorschläge (Antrag und Gesetzesentwurf) reagieren auf eine angenommene Regelungslücke, die sich daraus ergibt, dass der medienrechtliche Auskunftsanspruch, soweit er gegen Bundesbehörden geltend gemacht werden soll, nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seit dem Jahr 2013 nicht mehr auf die einschlägigen landesrechtlichen Anspruchsgrundlagen des Presse- und Rundfunkrechts gestützt, stattdessen bis zu einer eventuellen bundesgesetzlichen Regelung nur mehr verfassungsunmittelbar aus der Gewährleistung der Medienfreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hergeleitet werden kann. Dem Grundsatzurteil des 6. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013<sup>1</sup> sowie der nachfolgenden dieses Urteil bestätigenden Rechtsprechung liegt bekanntlich die Rechtsauffassung zugrunde, den Ländern fehle für die Regelung eines Auskunftsanspruchs der Medien gegen Behörden, die Bundesgesetze vollziehen, die Gesetzgebungskompetenz. Zwar – dies hat das Bundesverwaltungsgericht in den Folgeentscheidungen klar ausgesprochen<sup>2</sup> – unterfalle der seit Jahrzehnten in den Landespressegesetzen geregelte medienrechtliche Auskunftsanspruch thematisch an sich durchaus der Materie des Presserechts (bzw. Rundfunkrechts), die wiederum – seit dem Wegfall der Rahmenkompetenz des Bundes im Jahr 2006 – umfassend und allein den Ländern zusteht. Kompetenzrechtlich werde der Gegenstand im Ergebnis gleichwohl nicht von diesem Titel (Presserecht) erfasst, weil er kraft dieser thematischen Zuordnung „überschreibenden“ ungeschriebenen Annexkompetenz jeweils demjenigen Gesetzgeber zusteht, der auch für die Regelung des sachlichen Aufgabenbereichs der Behörde, gegen den sich der Auskunftsanspruch richtet, zuständig ist. Für Bundesbehörden ist dies notwendig der Bundesgesetzgeber, weil nach den Grundsätzen föderaler Kompetenzverteilung eine Bundes-Verwaltungszuständigkeit (gem. Art. 86, 87 GG) jedenfalls nur möglich ist, soweit der Bund auch gesetzgebungsbefugt ist, niemals aber im Bereich des Vollzugs der Landesgesetze.

In der Konsequenz dieser kompetenzrechtlichen Begründung aus dem Gedanken der Annexkompetenz liegt es freilich, dass die landesrechtlichen Anspruchsgrundlagen auch nicht mehr den Anspruch gegen Landesbehörden erfassen können, soweit diese Bundesgesetze ausführen – was tatsächlich in großem Umfang der Fall ist. Diese Konsequenz

---

<sup>1</sup> BVerwG, Urt. v. 20.2.2013 – 6 A 2.12, BVerwGE 146, 56.

<sup>2</sup> BVerwGE 151, 348 Rn. 18; 154, 222 Rn. 14.

hat die Rechtsprechung freilich, soweit ersichtlich, nie gezogen, damit allerdings die eigene kompetenzrechtliche Prämisse unterlaufen.<sup>3</sup>

Fallen die landesrechtlichen Anspruchsgrundlagen zumindest in ihrer Stoßrichtung gegen Bundesbehörden aus, hat das Bundesverwaltungsgericht schon in der Grundsatzentscheidung von 2013 den Auskunftsanspruch „ersatzweise“ unmittelbar auf die grundrechtliche Gewährleistung der Pressefreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützt, damit zugleich die seit Jahrzehnten umstrittene Frage, ob aus der institutionellen Gewährleistung zugunsten der Presse (und der anderen Medien) auch ohne gesetzgeberische Vermittlung ein subjektives Auskunftsrecht verfassungsrechtlicher Qualität begründet werden kann, bejaht.

Die seinerzeit überraschenden kompetenzrechtlichen Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts, die zur Nichtanwendbarkeit der landesrechtlichen Anspruchsgrundlagen im Hinblick auf einen Anspruch gegen Bundesbehörden führen, sind, wie auch die Begründung des Gesetzentwurfs von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Recht notiert, im wohl überwiegenden rechtswissenschaftlichen Schrifttum auf Ablehnung gestoßen. Ich habe in meiner Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu dem kurz nach dem Bundesverwaltungsgerichts-Urteil eingebrachten Gesetzentwurf der SPD-Fraktion eines Bundes-Presseauskunftsgesetzes (BT-Drs. 17/12484) diese ablehnende Auffassung eingehend begründet.<sup>4</sup> Es besteht wohl keine Notwendigkeit, diese Argumentation hier im Einzelnen erneut wiederzugeben. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht selbst zutreffend anerkannt hat, dass der Auskunftsanspruch thematisch zu der an sich den Ländern zustehenden Kompetenzmaterie des Medienrechts gehört, steht und fällt seine im Ergebnis davon abweichende kompetenzrechtliche Beurteilung mit der Überzeugungskraft der These von der kompetenzerweiternden (gleichsam den Ländern die eigentlich doch presserechtliche Materie wieder entziehenden) Annexkompetenz.

Diese Begründung ist indes nicht tragfähig. Der erforderliche notwendige Zusammenhang zwischen Stammkompetenz und Annexregelung, wie ihn das Bundesverwaltungsgericht für das Verhältnis der Sachzuständigkeit für die Aufgaben der jeweiligen Behörden und der Zuständigkeit für die Regelung des Auskunftsanspruchs gegen diese Behörden angenommen hat, besteht nicht. Vielmehr ist eine allgemeine, sachgebietsübergreifende medienrechtliche Regelung des Auskunftsanspruchs bei hinreichend flexibler Fassung (wie sie

---

<sup>3</sup> Der in BVerwGE 151, 348, Rn. 24 angedeutete „Ausweg“, dass der Bundesgesetzgeber des jeweiligen Sachgesetzes gemäß Art. 71 bzw. Art. 72 Abs. 1 GG ausdrücklich (bei ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz) bzw. auch konkludent (durch Regelungsverzicht bei konkurrierender Gesetzgebungskompetenz) auf die Regelung des Auskunftsanspruchs verzichten und diese wieder an die Länder „zurückreichen“ könnte, überzeugt sachlich nicht, weil damit die zentrale Prämisse der Annex-Kompetenzbegründung, die ja gerade von einem untrennbaren Zusammenhang zwischen Sachkompetenz und Annexkompetenz ausgeht, aufgegeben wird. Außerdem könnte diese Lösung nicht die Verschiedenbehandlung von Bundesbehörden und Landesbehörden erklären; ein kompetenzverlagernder Regelungsverzicht des Bundes käme ja genauso auch bei Bundesgesetzen, die in Bundesverwaltung ausgeführt werden, in Betracht.

<sup>4</sup> S. auch *Cornils*, Der medienrechtliche Auskunftsanspruch in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes – Verfassungsfragen eines Bundes-Presseauskunftsgesetzes, DÖV 2013, 657ff. Seite 44 von 102

die Landespressegesetzen seit Jahrzehnten kennen) imstande, sachbereichsspezifisch unterschiedlichen Erfordernissen eines Ausgleichs zwischen dem prinzipiellen Anspruch auf Auskunft und etwaigen gegenläufigen Interessen an einer Einschränkung oder einem Ausschluss des Anspruchs Rechnung zu tragen.

Schon das Grundsatzurteil selbst und erst recht die weitere Entwicklung der Rechtsprechung haben die Haltlosigkeit der Annexthese eindrucksvoll bestätigt. Mit der Anerkennung des – universell gegen alle Bundesbehörden anwendbaren – verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs und seiner in Anlehnung an die Landespressegesetze konturierten Gestalt hat das Bundesverwaltungsgericht seine These von einer verfassungsrechtlich notwendig dem sachkompetenten Gesetzgeber vorbehaltenen Regelungsbefugnis selbst dementiert. Umso mehr gilt dies, da die Rechtsprechung in den Folgeentscheidungen bereichsspezifischen normativen Einschränkungen des Anspruchs enge Grenzen gezogen hat. Sie hat vielmehr den verfassungsrangigen Anspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG so konzipiert und konkretisiert, dass er, wie die landespresserechtlichen Anspruchsgrundlagen, solche Ausschlussgründe grundsätzlich nur nach Maßgabe einer Einzelfallabwägung mit den entgegenstehenden schutzwürdigen Belangen hinnimmt; allenfalls noch kommen – unter erschwerten Rechtfertigungslasten – pauschalierte Rechtsgütervorrangfestlegungen und ggf. ein Ausschluss „einzelner behördlicher Funktionsbereiche“ in Betracht, keinesfalls aber ein Verständnis, das „ganze Verwaltungsbereiche“ ausklammert,<sup>5</sup> so etwa den Bereich der Geheimdienste, wie dies im allgemeinen Informationsrecht der Fall ist (Vgl. § 3 Nr. 8 IFG). Wenn Verfassungsrecht eine solche Gestalt des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs fordert, welche Auskunftsverweigerungen grundsätzlich nur abwägungsabhängig im Einzelfall legitimiert, ist für differenzierte Zuschnitte des Auskunftsanspruchs durch normative Regelung, d. h. durch Gesetz, nach je sektoralen Eigenesetzlichkeiten aber gerade kein Raum. Damit entfällt die zentrale Begründung für die angebliche Annex-Kompetenz des Bundesgesetzgebers und damit jede Überzeugungskraft dieser Rechtsprechung.<sup>6</sup>

Der hier in Rede stehende Gesetzentwurf bestätigt dieses Urteil: Der Gesetzentwurf schlägt gerade keine sektoral ausdifferenzierte Regelung für verschiedene Sachmaterien vor, sondern wiederum einen einheitlichen Generaltatbestand nach dem Vorbild der Landespressegesetze. Anspruch und Beschränkungsgründe entsprechen denjenigen der landesrechtlichen Ansprüche; der Entwurf verwirklicht mit seinem alle vier Schrankengründe erfassenden Vorbehalt der Gesamtabwägung konsequent das Konzept der Einzelfallabwägung – und gerade nicht die jener Kompetenzbehauptung des Bundesverwaltungsgerichts zu Grunde liegende Vorstellung von auf die unterschiedlichen Erfordernisse verschiedener Aufgabenbereiche der Behörden zugeschnittenen normativen Regelungen des Auskunftsanspruchs. Alles, was der Gesetzentwurf von dem vorgeschlagenen Bundesgesetz erwartet, könnte ohne Abstriche auch in Anwendung der landesrechtlichen An-

<sup>5</sup> BVerwGE 146, 56 Rn. 27; 151, 348, Rn. 31 ff.; BVerwG NVwZ 2016, 945 Rn. 11.

<sup>6</sup> S. dazu eingehend *Cornils*, Richterrecht statt Gesetz, die Entwicklung des verfassungsunmittelbaren Presseauskunftsanspruchs, AfP 2016, 205 ff.

spruchsgrundlagen – wie früher – erreicht werden. Deutlicher kann die Nicht-Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen „Annex“-Regelung des Auskunftsanspruchs zu bundesgesetzlichen Sachregelungen nicht zu Tage treten.

Ich sehe mithin keinerlei Veranlassung, von meiner schon vor knapp sechs Jahren geäußerten Rechtsauffassung abzurücken, im Gegenteil: Die zentrale kompetenzrechtliche Grundannahme der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zum medienrechtlichen Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden war und ist unzutreffend. Die Bundesgesetzgeber fehlt die Gesetzgebungszuständigkeit für die Normierung des sachgebietsübergreifenden medienrechtlichen Auskunftsanspruchs. Dieser steht, kompetenzrechtlich der Materie des Medienrechts zugehörig, ausschließlich den Ländern zu, so dass deren landesrechtlich geregelte Ansprüche an sich objektiv auch gegen Bundesbehörden (sowie Landesbehörden, die Bundesgesetze ausführen) Geltung beanspruchen.

## **II. Möglichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung**

Vor diesem Hintergrund ist aus meiner Sicht eindeutig: Eine bundesgesetzliche Regelung des Presseauskunftsanspruchs – zumal in der vorgeschlagenen generellen, gerade nicht sachspezifischen Gestalt – verstößt gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung und ist damit „eigentlich“ verfassungswidrig.

Allerdings handelt es sich bei dieser Beurteilung um eine Rechtsmeinung, die zwar, wie ich meine, die eindeutig besseren Gründe für sich in Anspruch nehmen kann, die sich aber in der Rechtspraxis bisher nicht hat durchsetzen können. Zu konstatieren ist, dass das Bundesverwaltungsgericht und in seiner Folge auch die Instanzgerichte ihre (aus hiesiger Sicht unzutreffende) verfassungsrechtliche Beurteilung bestätigt haben und dass angesichts einer mittlerweile über Jahre hinweg konsolidierten Rechtsprechung keinerlei Anhaltspunkte für eine Korrektur zu erkennen sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat bekanntlich die Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013 nicht zur Entscheidung angenommen, damit zwar die kompetenzrechtliche Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts keineswegs gebilligt, sie aber eben auch nicht verworfen.<sup>7</sup> Es steht danach auch – anders als noch im Zeitpunkt der Rechtsprechungsänderung und der seinerzeit erwogenen Einführung eines Bundes-Presseauskunftsgesetzes – kaum zu erwarten, dass das Bundesverfassungsgericht mit einer Verfassungsbeschwerde dazu gebracht werden kann, sich noch einmal mit dieser verfassungsrechtlichen Frage in der Sache zu befassen, jedenfalls solange nicht, wie die Qualität des verfassungsunmittelbaren Anspruchs in der Handhabung der Verwaltungsgerichte nicht deutlich unter den Standard der landesrechtlichen Ansprüche absinkt.

In dieser Lage stellt sich die Frage, wie rechtspraktisch und rechtspolitisch mit dem Befund umzugehen ist, dass dem Bund für ein Gesetzgebungsvorhaben zwar „objektiv“ nach über-

---

<sup>7</sup> BVerfG (1. Kammer), Beschluss vom 27.7.2015 – 1 BvR 1452/13, NVwZ 2016, 50 f.

zeugender verfassungsrechtlicher Rechtsauffassung die Zuständigkeit fehlt, diese Zuständigkeit aber seit Jahren und ohne Aussicht einer Änderung von der insoweit geschlossenen Rechtsprechung unter Führung des Fach-Höchstgerichts bejaht wird.

Unabhängig von der noch zu behandelnden Frage eines wirklichen Regelungsbedarfs im hier in Rede stehenden Fall des Medienauskunftsanspruchs dürfte dieses Dilemma grundsätzlich dahingehend aufzulösen sein, dass der Gesetzgeber nicht gehindert sein kann, auf eine konsolidierte höchstgerichtliche Rechtsprechung in der Weise zu reagieren, dass er deren verfassungsrechtliche Annahmen, im Fall umstrittener Gesetzgebungskompetenz mithin für diese Beurteilung der Kompetenzfrage, den Rechtsstandpunkt der Judikatur zugrunde legt und nicht denjenigen einer, sei es auch „herrschenden“, rechtswissenschaftlichen Literaturmeinung. Unumstößliche Gewissheit kann es in (Verfassungsrechts-)Fragen komplexerer Art ohnehin kaum geben. Auch wenn die kompetenzrechtliche Herleitung des 6. Senats des Bundesverwaltungsgerichts mich und andere nicht überzeugt, handelt es sich immerhin um eine begründete und selbstverständlich vertretbare Rechtsansicht, von der sogar nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie, käme es zu einer Sachprüfung, die Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts finden würde.

In grundsätzlicher Sicht bestehen mithin keine Bedenken, ein Gesetzgebungsvorhaben auf eine kompetenzrechtliche Prämisse zu gründen, die zwar wissenschaftlichen Zweifeln ausgesetzt ist, die aber höchstgerichtlich bestätigt, konsolidierter Stand der Rechtspraxis ist.

Für ein solches Vorgehen kann paradoxerweise sogar das Interesse an einer Aufklärung der verfassungsrechtlichen Zweifel sprechen: In der derzeitigen Lage, in der der medienrechtliche Auskunftsanspruch außerhalb der eingeschränkten Anwendungsbereiche der Landesmediengesetze unmittelbar auf die grundrechtliche Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützt wird, ist, wie dargelegt, eine Klärung der Kompetenzfrage durch das Bundesverfassungsgericht in weite Ferne gerückt. Eine bundesgesetzliche Regelung würde demgegenüber Antragsmöglichkeiten zum Bundesverfassungsgericht neben der jetzt nur denkbaren Verfassungsbeschwerde eröffnen, namentlich ein Normenkontrollverfahren, mit dem ohne die Voraussetzung einer Grundrechtsbeschwerde die Kompetenzfrage zur Prüfung gebracht werden könnte. Selbst ein Gesetzgebungsvorhaben, dem die kompetenzrechtlichen Zweifel bewusst sind und das jedenfalls auch oder sogar vordringlich auf die Herbeiführung einer bundesverfassungsgerichtlichen Normenkontrolle gerichtet wäre, begegnete keinen verfassungsrechtlichen Einwänden. Zwar könnte der Bundesgesetzgeber einen entsprechenden Antrag eines Berechtigten im Normenkontrollverfahren (etwa einer Landesregierung) naturgemäß nicht erzwingen. Käme es indes zu einer Überprüfung des erlassenen Bundesgesetzes, könnte dies zur Überwindung des verfassungsrechtlich unbefriedigenden derzeitigen Zustandes führen, entweder im Sinne einer Bestätigung der Kompetenzauffassung des Bundesverwaltungsgerichts mit der Folge der definitiven Gültigkeit des Bundesgesetzes oder umgekehrt im Sinne einer Feststellung des Kompetenzverstoßes entsprechend der hier vertretenen Rechtsauffassung.

### III. Regelungsbedürfnis

Ob auch mit Stoßrichtung gegen Bundesbehörden ein gesetzlicher Auskunftsanspruch der Medien eingerichtet werden soll oder nicht, ist politisch – in Gewichtung namentlich der dafür sprechenden Gründe zu entscheiden, nicht etwa schon verfassungsrechtlich vorentschieden. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht keineswegs, anders als die Begründung des Gesetzentwurfs BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN behauptet, die seit Jahrzehnten umstrittene Grundsatzfrage geklärt, ob sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein grundrechtliches subjektives Recht der Presse und anderen Medien auf privilegierten, über die allgemeine Informationsfreiheit hinausgehenden Informationszugang ergebe. Im Spiegel-Urteil von 1966 werden die „Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden“ immerhin, aber eben auch nur als „prinzipielle Folgerung“ aus der Institutsgarantie der freien Presse beispielhaft neben anderen „Folgerungen“ genannt.<sup>8</sup> Darin liegt noch keine Festlegung auf einen den Medien zustehenden *besonderen* Anspruch noch gar auf einen bestimmten, etwa über allgemeine „Jedermann“-Informationsrechte hinausreichenden Anspruchsinhalt. In der n-tv-Entscheidung von 2001 hat das Bundesverfassungsgericht bekanntlich gerade umgekehrt gemeint, dem Rundfunk (nichts anderes kann auch für die Presse gelten), stünden nicht aus den Gewährleistungen der Medienfreiheit über die allgemeine, auf den Zugang zu allgemein zugänglichen Quellen beschränkte Informationsfreiheit hinausgehende Informationsrechte zu.<sup>9</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat mithin auch mit der Anerkennung des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs (wie schon bei den Kompetenzen) eine verfassungsrechtliche Aussage getroffen, die bisher keine Bestätigung in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gefunden hat. Insbesondere der Nichtannahmebeschluss der Kammer des Bundesverfassungsgerichts betreffend die Verfassungsbeschwerde gegen das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013 enthält, anders als die Entwurfsbegründung des Gesetzentwurfs offenbar annimmt, keine Sachentscheidung zu Existenz und Inhalt eines verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs oder einer verfassungsrechtlichen Gesetzgebungspflicht zur Einrichtung entsprechender Auskunftsansprüche. Dieser Nichtannahmebeschluss beschränkt sich ausschließlich darauf, mit Blick auf die Praxis der Rechtsprechung (und vor allem die Anerkennung einer verfassungsunmittelbaren Anspruchsgrundlage *durch diese Rechtsprechung*, keineswegs durch das Bundesverfassungsgericht selbst) eine Grundrechtsbetroffenheit und daher die Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde zu verneinen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> BVerfGE 20, 266, Rn. 38.

<sup>9</sup> BVerfGE 103, 44, Rn. 54 ff.

<sup>10</sup> BVerfG (1. Kammer), Beschluss vom 27.7.2015 – 1 BvR 1452/13, NVwZ 2016, Rn. 12: „Es kann auch offenbleiben, ob ein Auskunftsanspruch unter Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden kann und wie weit dieser gegebenenfalls reicht. Denn für eine Verletzung der Pressefreiheit ist *jedenfalls dann nichts ersichtlich, solange die Fachgerichte den Presseangehörigen im Ergebnis einen Auskunftsanspruch einräumen*, der hinter dem Gehalt der untereinander im Wesentlichen inhaltsgleichen, auf eine Abwägung zielenden [...] Auskunftsansprüche der Landespressesetze [...] nicht zurückbleibt.“ (Hervorh. nur hier).



Dieser Befund einer bisher nicht verfassungsgerichtlich geklärten Rechtslage hinsichtlich der Gebotenheit dieses Anspruchs aus dem Grundgesetz bedeutet nun nicht, dass es nicht erforderlich oder jedenfalls sinnvoll sein kann, diesen Anspruch gesetzlich zu regeln. Dafür spricht, dass der medienrechtliche Auskunftsanspruch seit Jahrzehnten zum Bestand der Vorrechte der Medien gehört und für die Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgabe eine wichtige Rolle spielt. Diese ist auch durch die Einrichtung allgemeiner Informationsrechte der Bürger und Transparenzpflichten der öffentlichen Verwaltung nicht entfallen: Der medienrechtliche Auskunftsanspruch in seiner traditionellen Gestalt ist für die Berechtigten unter mehreren Gesichtspunkten (etwa: engere Verweigerungsgründe, Kostenfreiheit) günstiger und weitergehend als die Informationsrechte nach allgemeinem Informationsfreiheitsrecht. Und auch die verfassungsrechtliche Begründung eines Grundstandards von Informationsrechten der Medien, die über die Jedermann-Informationsfreiheit hinausreichen, wie sie nun vom Bundesverwaltungsgericht vertreten wird, hat – anders als die wenig überzeugenden kompetenzrechtlichen Annahmen des Gerichts – in der Sache einiges (wenn auch nicht alles) für sich.<sup>11</sup> Ein Rückschritt hinter den seit Jahrzehnten erreichten Stand der Informationsrechte der Medien wäre kaum nachvollziehbar, ebenso wenig eine Schlechterstellung der Journalisten im Hinblick auf Auskunftsbegehren gegen Bundesbehörden im Vergleich mit denjenigen gegen Landesbehörden.

Allerdings ist zu bedenken, dass der medienrechtliche Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden sich der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zufolge ohnehin verfassungsunmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt, eine Regelungslücke im eigentlichen Sinn, deren gesetzliche Schließung erst einen derartigen Anspruch verschaffen würde, mithin nicht besteht. Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch hat in der Handhabung der Verwaltungsgerichte längst eine Gestalt angenommen, die hinter den pressegesetzlich geregelten Auskunftsrechten nicht zurück steht, diesen vielmehr in der Sache gleichkommt (keineswegs mehr im Sinne eines „Minimalstandards“).<sup>12</sup> Dies konnte nicht überraschen, da die pressegesetzlichen Ansprüche einschließlich ihrer Ausnahmetatbestände ohnehin textlich knapp formuliert sind, sich ihre wirkliche Reichweite und insbesondere die Interpretation der Schrankengründe daher ohnehin seit jeher erst aus gerichtlicher, verfassungsrechtlich orientierter Interpretation ergab (und ergibt). Es kann daher nicht die Rede davon sein, dass die Judikatur zum verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden wegen der bisher fehlenden gesetzlichen Fixierung ein substantiell niedrigeres Anspruchsniveau gegenüber den kodifizierten Ansprüchen in den Landespressegesetzen aufwies. Im Gegenteil hat das Bundesverwaltungsgericht in einigen Entscheidungen seit 2013 den Anspruch sogar eher gestärkt, insbesondere die regelmäßige Notwendigkeit einer Einzelfallabwägung betont und generelle Bereichsausschlüsse (etwa im Geheimdienstbereich)<sup>13</sup> weitgehend zurückgewiesen.

Auch die (sachlich weitgehend bedeutungslosen) Formulierungsunterschiede zwischen den Landespressegesetzen liefern entgegen der Entwurfsbegründung kein Argument für

---

<sup>11</sup> Näher *Cornils*, AfP 2016, 205 (214 ff.)

<sup>12</sup> Dazu näher *Cornils*, AfP 2016, 205 (206 ff.).

<sup>13</sup> BVerwG NVwZ 2016, 945 Rn. 16 ff.

eine zwingend notwendige bundesgesetzliche Regelung (wenn überhaupt allenfalls für eine Anpassung der Landesgesetze). Dass das Bundesverwaltungsgericht für die Beschränkung des Auskunftsanspruchs auf das Konzept der Abwägung (und allenfalls begrenzter, besonders begründungsbedürftiger Ausnahmen einzelner Funktionsbereiche) setzt und insoweit das Muster derjenigen Landespressegesetze zugrunde legt, deren Schrankenregelungen für Abwägungen offen sind („überwiegende“ bzw. „schutzwürdige“ Interessen), ist in der Rechtsprechung sehr deutlich geworden: „Abwägungsfeste“ Auskunftsverweigerung sind ja – von eng umgrenzten und besonders rechtfertigungsbedürftigen Ausnahmen abgesehen, gerade ausgeschlossen. Ohnehin sollten die textlichen Unterschiede zwischen den Landesgesetzen schon wegen des alle diese Gesetze betreffenden Zwangs zu verfassungskonformer Interpretation nicht überbewertet werden.

Das alles spricht gleichwohl nicht gegen eine gesetzliche Regelung, soll nur deutlich machen, dass diese für die Sicherung des materiellen Rechtebestandes auf dem gegenwärtig ohnehin erreichten Niveau nicht zwingend notwendig ist. Natürlich kann für die gesetzliche Regelung ins Feld geführt werden, dass der Anspruch auch gegen Bundesbehörden nicht mehr im Wege der außerordentlichen Ersatz-Konstruktion durch Herleitung unmittelbar aus dem Grundrecht begründet werden muss, vielmehr dadurch „auf einfachgesetzliche Füße“ gestellt würde. Die einfachgesetzliche Zuweisung von Rechten und Pflichten ist der rechtsstaatlich-demokratische Normalfall, die verfassungsunmittelbare Herleitung eine grundsätzlich fragwürdige Ausnahme. Mit einer gesetzlichen Fixierung verbunden wären auch die Vorteile des schriftlichen Gesetzes, also die leichtere Erkennbarkeit der Rechte und ihrer Grenzen für die Berechtigten und Betroffenen. Ginge es dem Gesetzgeber zudem darum, die Balance zwischen Anspruch und Grenzen des Anspruchs in einzelnen Hinsichten neu und anders, auch und gerade in Korrektur der Rechtsprechung, auszutarieren, bietet das Gesetz dazu die Möglichkeit.

Im Ergebnis ist festzuhalten: Eine bundesgesetzliche Kodifizierung des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs gegen Bundesbehörden in Konsequenz der (hier für fehlerhaft gehaltenen kompetenzrechtlichen Annahme des Bundesverwaltungsgerichts) ist verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten, verbessert, soweit sie nur im Wesentlichen den Inhalt der landesgesetzlichen Ansprüche und damit auch des verfassungsunmittelbaren Anspruchs, so wie er in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung judiziert wird, textlich niederlegt, auch nicht substantiell den Rechtsstatus der Medien, entspricht aber Bedürfnissen der Rechtsklarheit und einer rechtsstaatlichen „Normalisierung“, die in der Bestimmung von Rechten und Pflichten durch parlamentarisches Gesetz und nicht durch richterliche Verfassungsauslegung besteht.

## IV. Einzelfragen des Gesetzentwurfs BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### 1. Anspruchsinhalt

§ 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs geht über den bisher – auch für den verfassungsunmittelbaren Anspruch – anerkannten Anspruchsinhalt hinaus, erstens indem die „Auskunft“ über die Verweisung auf § 1 Abs. 2 IFG dem informationsrechtlichen Zugangsanspruch gleichgestellt wird, zweitens indem der Anspruch auch auf erst zu ermittelnde oder zu beschaffende Informationen erstreckt wird. Der ersteren Erweiterung dürfte praktisch keine sehr große Bedeutung zukommen, da auch der bisherige bloße Auskunftsanspruch im Medienrecht (der im Ausgangspunkt gerade keinen Zugangsanspruch zu den vorhandenen Informationen darstellt) praktisch so verstanden worden ist, dass Akteneinsicht oder die Überlassung von Ablichtungen zu gewähren ist, wenn dies das nach Lage der Dinge gebotene Mittel ist, um den Anspruch auf vollständige Auskunft zu befriedigen.<sup>14</sup> Das nun durch die Verweisung auf das IFG übernommene prinzipielle „Wahlrecht“ im Hinblick auf eine Akteneinsicht (bei umgekehrt rechtfertigungsbedürftiger Verweigerung der Behörde) führt zu einer Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses und damit durchaus zu einer gewissen Stärkung des Anspruchs im Hinblick auf seinen Inhalt. Dass der besondere (historisch ältere) medienrechtliche Anspruch insoweit dem moderneren Jedermannrecht des IFG angepasst wird und beim Anspruchsinhalt „nachzieht“, erscheint durchaus erwägenswert. Die Erweiterung auf einen (nur unter dem Vorbehalt der Unzumutbarkeit stehenden) Informationsbeschaffungsanspruch ist demgegenüber eine erhebliche qualitative Veränderung, die angesichts der damit verbundenen zusätzlichen Belastung der Behörden (mit Rückwirkungen auf ihre Funktionsfähigkeit) auf Bedenken stößt. Das bisher geltende Prinzip der Begrenzung auf bei der Behörde vorhandene (wenn auch hier ggf. noch zu erschließende und aufzubereitende) Daten ist auch für das IFG anerkannt; weiterreichende Verschaffungsansprüche laufen darauf hinaus, die Behörde für die Informationsbeschaffung der Medien in Anspruch nehmen zu können. Dies erscheint zu weitgehend.

### 2. Verweigerungsgründe

Der Gesetzentwurf übernimmt – in Anlehnung an die Formulierung der meisten Landespressegesetzen – die klassischen vier Auskunftsverweigerungsgründe, nicht allerdings den in einigen Landespressegesetzen vorgesehenen Verweigerungsgrund des unzumutbaren Maßes. Der Entwurf hält es für nötig, das „Abwägungsmodell“ in Bezug auf alle vier Schrankengründe dadurch zu sichern, dass er diese Gründe kumulativ mit der Voraussetzung einer Gesamtabwägung verbindet. Das Anliegen, Auskunftsverweigerungen immer nur nach Maßgabe einer Abwägung zuzulassen und nicht schon bei Vorliegen eines Geheimhaltungstatbestandes (insb. bei Nr. 1: gesetzliche Vorschriften über die Geheimhaltung), ist nachvollziehbar und berechtigt, allerdings auch schon ohne allgemeine Abwägungsklausel bei verfassungskonformer Auslegung der Verweigerungsgründe weitgehend

---

<sup>14</sup> Vgl. z.B. VG Mainz, Urt. v. 14.9.2016 – 3 K 1021/15.MZ: Überlassung von Kopien von Kooperationsverträgen zwischen Hochschule und Wirtschaftsunternehmen.

erreicht.<sup>15</sup> Die Rechtsprechung hat dementsprechend auch bisher schon die Verweigerungsgründe regelmäßig mit Anforderungen eines überwiegenden Gewichts des jeweiligen zu schützenden Interesses verbunden.<sup>16</sup> Die Einführung einer expliziten Abwägungsklausel ist vor diesem Hintergrund nicht wirklich erforderlich, allerdings auch nicht schädlich. Gesetzestechnisch anstößig ist sie jedoch, soweit sie auf eine Verdoppelung von Abwägungserfordernissen bei denjenigen Verweigerungsgründen hinausläuft, die ohnehin schon mit einem Abwägungsfaktor verbunden sind (insb. Nr. 2: „überwiegen“, Nr. 3: „schutzwürdige“ Interessen). Derartige Verdoppelungen sollten vermieden werden. Übertrieben und in der Sache verzerrend erscheint auch die Beschränkung des Verweigerungsgrundes der berechtigten öffentlichen Interessen auf einen Ausnahmetatbestand („ausnahmsweise“), weil so ein die Abwägung schon a priori verengendes Rangverhältnis zwischen dem (vorrangigen) Auskunftsanspruch und (nachrangigen) Verweigerungsgründen angelegt wird, das tatsächlich nicht besteht: Verweigerungen müssen in bestimmten prekären Verwaltungsbereichen (etwa mit Blick auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit) nicht notwendigerweise die Ausnahme bilden.

### 3. Spezialität? (Abs. 5)

§ 1 Abs. 5 soll ausweislich der Entwurfsbegründung die Anwendbarkeit des Anspruchs im Verhältnis zu anderen Ansprüchen sichern, aber nicht die (idealkonkurrierende) Anwendbarkeit anderer Ansprüche, namentlich des IFG-Anspruchs, ausschließen. Diese Zielsetzung wird mit der Formulierung „gehen vor“ nicht erreicht. Diese Formulierung deutet auf die Anordnung eines verdrängenden Vorrangs des medienrechtlichen Anspruchs, rechtstechnisch mithin von Spezialität. Zusammen mit der (schon für sich ebenfalls in dieser Richtung verstehbaren) Subsidiaritätsklausel in § 1 Abs. 3 IFG kann sie so verstanden werden, dass sich Journalisten nur noch auf den neuen medienspezifischen Anspruch berufen können, nicht mehr auf das Jedermannrecht des IFG, eine Konsequenz, die die Entwurfsbegründung ausdrücklich nicht beabsichtigt und die auch nicht der derzeit herrschenden Rechtsauffassung zur Subsidiaritätsklausel im IFG entspricht. Soll die Jedenfalls-Anwendbarkeit des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs bekräftigt werden, empfiehlt sich eher eine Formulierung dahingehend, dass der Anspruch durch etwaige andere Ansprüche „unberührt bleibe“.

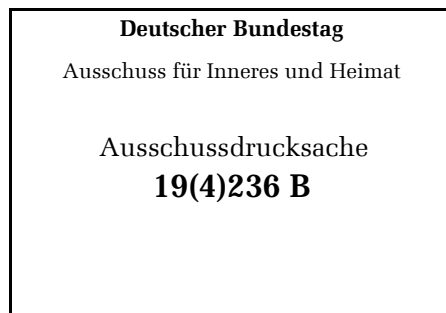
---

<sup>15</sup> Vgl. z.B. *Fehling*, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl. 2017, 79 (84 f.).

<sup>16</sup> S. dazu *Cornils*, AfP 2016, 205 (214); s. für den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch zur Schranke der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse BVerwGE 151, 348 Rn. 33 ff. (Gesetzgeber nicht befugt, im Bereich des staatlichen Liegenschaftswesens, bezogen auf die hier gegebene Sachkonstellation, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie fiskalische Interessen ohne jede Ausnahme gegen einen informationellen Zugriff der Presse zu schützen, d.h. als abwägungsfesten Ausschlussgrund zu normieren.); BVerwG, Beschl. v. 21.9.2016 – 6 A 10/14, Rn. 15 ff. betr. Gründe des „Staatswohls“.

#### **4. Änderung des Prozessrechts**

Eine gesetzliche Neuregelung sollte von einer Vorschrift wie in § 1 Abs. 6 des Gesetzentwurfs, die für den Anwendungsbereich des Gesetzes in das allgemeine Verwaltungsprozessrecht eingreift und Grundsätze des verwaltungsprozessrechtlichen Eilrechtsschutzes aufgibt, absehen. Die vorgesehene Abschaffung der Voraussetzungen des Anordnungsgrundes ist überschießend. Auch beim medienrechtlichen Auskunftsanspruch sind Konstellationen vorstellbar, in denen die Notwendigkeit einer gerichtlichen Eilentscheidung nicht plausibel und der Rechtsschutz daher auf den prozessrechtlich vorausgesetzten Normalfall des Hauptsacheverfahrens zu verweisen ist. Die im vorläufigen Rechtsschutz im Zivilprozess wie im Verwaltungsprozess vorgesehene Voraussetzung der Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes hat ihre sinnvolle Funktion darin, derartige Konstellationen zu identifizieren und die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes auf die Fälle zu beschränken, in denen er erforderlich zum Schutz der (geltend gemachten) Rechte des Antragstellers ist. Dass bei der Handhabung der Voraussetzung des Antragsgrundes durch die Verwaltungsgerichte die Pressefreiheit zu berücksichtigen ist und insbesondere auch das Recht der Presse, ihre Recherche- und Publikationstätigkeit nach eigenen publizistischen Kriterien zu bestimmen, ist zutreffend und selbstverständlich. Dies muss gegebenenfalls mit Rechtsmitteln gegen insoweit problematische verwaltungsgerichtliche Entscheidungen (und notfalls mit der Verfassungsbeschwerde) durchgesetzt werden, rechtfertigt aber keine kategorische Abschaffung der prozessualen Voraussetzung des Anordnungsgrundes als solcher.



TORSTR. 49  
10119 BERLIN  
TELEFON 0 30-72 62 79 20  
TELEFAX 0 30-72 62 79 20  
E-MAIL: DJV@DJV.DE  
INTERNET: WWW.DJV.DE

06. März 2019

## **Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes e.V.**

**zum Gesetzentwurf Bündnis 90/Die Grünen zu einem Gesetz zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden [BT-Drs. 19/4572 (neu)]**

**sowie**

**zum Antrag der FDP zur Etablierung eines Presseauskunftsgesetzes auf Bundesebene [BT-Drs. 19/6054]**

Mit E-Mail vom 18. Februar 2019 wurde der Deutsche Journalisten-Verband (DJV) gebeten, für die Anhörung am 11. März 2019 eine Stellungnahme zu dem oben angegebenen Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden sowie zu dem o. a. Antrag abzugeben. Dem kommt der DJV mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

### **A. Allgemeines**

#### **1. Gesetzgebungsbedarf**

Seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013<sup>1</sup> geht das Gericht und ihm folgend Instanzgerichte<sup>2</sup> trotz vereinzelter, anders lautender

---

<sup>1</sup> BVerwGE 146,56 ff

<sup>2</sup> Siehe nur die Hinweise bei Schnabel, NJW 2016, 1692 (1693, Fn 22 und 23), so auch OVG Berlin-Brandenburg, 6 S 67.14, Rdn. 7; OVG Berlin-Brandenburg, 6 S 42.14, Rdn.4, beide Beschlüsse bei-juris

## Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Urteile des OVG Münster<sup>3</sup> davon aus, dass Bundesbehörden nicht zu den Behörden zählen, die nach den Vorschriften der Landespressegesetze zum Informationsrecht der Presse zur Auskunftserteilung gegenüber der Presse verpflichtet sind. An den im Urteil vom 20.02.2013<sup>4</sup> herausgearbeiteten Grundsätzen hält das Gericht seit dem fest<sup>5</sup>.

Zuletzt hat das BVerwG diese Rechtsprechung im Urteil vom 25.10.2018<sup>6</sup> angewendet und seiner Entscheidung mangels bundesgesetzlicher Regelung den von ihm bejahten verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch zugrunde gelegt<sup>7</sup>.

In dem Urteil führt das BVerwG aus, dass der Anwendungsbereich des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs nicht eröffnet sei, wenn parlamentarische Angelegenheiten wie z.B. Immunitätsangelegenheiten betroffen seien. Denn der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch könne allein gegenüber Bundesbehörden im funktionalen Sinne geltend gemacht werden<sup>8</sup>. Auch das jeweilige Landespresserecht gewährleiste allein einen Anspruch auf Auskunft gegenüber Behörden im Hinblick auf Verwaltungshandeln<sup>9</sup>.

Allein diese Entscheidung zeigt, dass der Bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung zu Recht vom Antrag der FDP und dem Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen bejaht wird. Auch von den Regierungsfractionen der CDU/CSU und der SPD dürfte er wohl nicht verneint werden, denn die die Regierung tragenden Fraktionen haben im Koalitionsvertrag u. a. vereinbart, zur Festigung der Medien- und Pressefreiheit die Auskunftsrechte zu stärken<sup>10</sup>.

---

<sup>3</sup> OVG NRW, 5 A 413 711, Rdn. 48 ff., juris

<sup>4</sup> BVerwG, 6 A 2.12, Rdn. 18 ff., juris

<sup>5</sup> BVerwG 6 C 12/14, Rdn. 12 ff., juris

<sup>6</sup> BVerwG Urteil v. 25.10.2018 – 7 C 6/17 –, juris

<sup>7</sup> BVerwG, aaO, Rdn. 13

<sup>8</sup> BVerwG, aaO, Rdn. 14 f

<sup>9</sup> BVerwG, aaO, Rdn. 16

<sup>10</sup> Koalitionsvertrag, S. 18, Zeile 670

#### Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

In seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2013<sup>11</sup> an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages hat der DJV dargelegt, warum er gerade auch vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerwG vom 20.02.2013 die Meinung vertritt, dass es bei dem verfassungsunmittelbaren Anspruch der Presse auf Auskunft nicht bleiben darf, sondern der Bundesgesetzgeber gefordert ist, von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch zu machen. Der DJV hat seinerzeit u. a. darauf hingewiesen, dass bei der Anwendung des verfassungsunmittelbaren Anspruchs die Gefahr besteht, dass sich das BVerwG nicht mehr im Presserecht, sondern im Verwaltungsrecht bewegt. Das Urteil des BVerwG vom 25.10.2018 stützt diese Befürchtung, denn mit diesem Urteil hat das BVerwG - trotz der vorgeblichen Anwendung eines (presserechtlichen) Behördenbegriffs im funktionalen Sinn - seiner Entscheidung einen sehr engen verwaltungsrechtlichen Behördenbegriff zugrunde gelegt, indem es jegliche Auskunft über behördliche Maßnahme, die die Arbeit des Parlaments betreffen, der Auskunftsverpflichtung entzogen hat<sup>12</sup>.

Für den Bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung zu einem Auskunftsrecht der Presse spricht auch, darauf weist der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen zu Recht hin, dass das BVerfG in seinem Beschluss zur Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des BVerwG vom 20.02.2013 ausdrücklich offen gelassen hat, ob die Länder im Rahmen ihrer Kompetenzen zur Regelung des Presserechts auch Auskunftspflichten gegenüber Bundesbehörden begründen können und ob ein solcher Auskunftsanspruch unter Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleitet werden kann<sup>13</sup>.

Das BVerfG hat diese Entscheidung damit begründet, dass die Frage der Kompetenzverteilung jedenfalls solange offen bleiben kann, solange die Fachgerichte den Presseangehörigen im Ergebnis einen Auskunftsanspruch einräumen, der hinter dem Gehalt der Auskunftsansprüche der Landespressegesetze nicht zurück bleibt<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Ausschussdrucksache 17 (4) 731 A neu, S. 3 ff.

<sup>12</sup> BVerwG aaO, Rdn. 17

<sup>13</sup> BVerfG NVwZ 2016,50, LS 2

<sup>14</sup> BVerfG NVwZ 2016,50 (51) Rdn. 12



Seite 4

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Da jedenfalls, so zeigt es das Urteil des BVerwG vom 25.10.2018, eine Tendenz zu erkennen ist, dass die Fachgerichte auf Dauer den Presseangehörigen den so beschriebenen Auskunftsanspruch nur eingeschränkt zubilligen, ist auch von daher eine bundesgesetzliche Regelung des Auskunftsrechts der Presse von Nöten.

Schließlich ist hinsichtlich des Gesetzgebungsbedarfs auf die Arbeit der potenziellen Anspruchsinhaber hinzuweisen. Journalistinnen und Journalisten benötigen zwar nicht immer, aber sehr häufig (und in den von der Aktualität geprägten Medien ständig) Rechtssicherheit, um einschätzen zu können, ob sie aktuell ein Recht auf Auskünfte der Behörden haben. Auf der Grundlage der Auskunftsansprüche nach den Landespressegesetzen und der dazu ergangenen Rechtsprechung bzw. die diese Vorschriften kommentierende Literaturmeinung hat sich die notwendige Rechtssicherheit eingestellt. Das ist bei dem vom BVerwG angenommenen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch nicht der Fall. Allein die Anzahl von mehr als zwanzig<sup>15</sup> Entscheidungen des BVerwG seit seinem Urteil Anfang 2013 zeigt, dass die Unsicherheit über die Reichweite des verfassungsunmittelbaren Anspruchs erheblich ist.

Ohne Frage benötigen Journalistinnen und Journalisten aus Sicht des DJV möglichst eindeutige Rechtsgrundlagen für die Geltendmachung eines Anspruchs auf Auskunft gegenüber Bundesbehörden.

## **2. Gesetzgebungskompetenz**

Das BVerwG vertritt die Auffassung, dass die Länder durch ihre Pressegesetze Bundesbehörden nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten können, weil ihnen für eine solche Regelung die Gesetzgebungskompetenz fehle. Die an sich nach Art. 70 GG gegebene Zuständigkeit der Länder für Regelungen des Pressewesens habe die Grenzen zu beachten, die sich aus vorrangigen anderweitigen Kompetenzen ergäben. Eine „Doppelzuständigkeit“ sei mit der Abgrenzungsfunktion des

---

<sup>15</sup> so eine am 05.03.2019 durchgeführte Recherche bei juris

## Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Systems der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen nicht vereinbar<sup>16</sup>. Soweit grundgesetzlich für das Handeln seiner Behörden die Kompetenz des Bundes nach Art. 73 f GG begründet sei, schließe die Kompetenz zur Regelung der Sache als Annex die Befugnis ein, die Voraussetzungen und Grenzen einer Verpflichtung von Bundesbehörden festzulegen, Auskünfte gegenüber der Presse zu geben. Begründet wird diese Kompetenz vom BVerwG mit dem Umstand, dass die öffentliche Zugänglichkeit der bei Bundesbehörden vorhandenen Informationen deren gesetzliche Aufgabenerfüllung beeinflussen kann<sup>17</sup>. Der Rechtsprechung des BVerwG hat sich das OVG Berlin-Brandenburg angeschlossen<sup>18</sup>.

Demgegenüber vertritt das OVG Nordrhein-Westfalen die Ansicht, dass der Auskunftsanspruch der Presse kein Annex zur jeweiligen Sachkompetenz ist, sondern zur Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Presserecht gehört. Es beruft sich dabei auf die Rechtsprechung des BVerfG. Danach sind die maßgeblichen Kriterien für die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz jedenfalls bei den die Presse betreffenden Regelungen die „wesensmäßige und historische Zugehörigkeit“, wenn eine sachliche Verknüpfung des Regelungsgegenstands mit den Materien verschiedener Gesetzgebungszuständigkeiten besteht<sup>19</sup>. Das OVG Nordrhein-Westfalen führt mit beachtlichen Argumenten aus, dass der presserechtliche Auskunftsanspruch wesensmäßig zum Presserecht und seine herkömmliche Zuordnung zu den Kernmaterien des Presserechts gehört<sup>20</sup>. Trotz dieser Rechtsprechung hält das BVerwG - auch im Revisionsurteil zu dem Urteil des OVG NRW - an seinen kompetenzrechtlichen Annahmen fest<sup>21</sup>.

Dabei betont das BVerwG den engen funktionellen Zusammenhang zwischen dem behördlichen Verwaltungshandeln als Umsetzung fachgesetzlicher Regelungsanlie-

---

<sup>16</sup> BVerwG, Urteil v. 20.02.2013, 7 C 6.17, Rdn. 20; so auch zur Frage der Doppelzuständigkeit: BVerfGE 36,193 (202/203)

<sup>17</sup> BVerwG, aaO, Rdn. 24

<sup>18</sup> OVG Berlin-Brandenburg, 6 S 67.14 und 6 S 42.14, juris, Urteile v. 30.04. u. 20.01.2015

<sup>19</sup> BVerfGE 36,193 (203); 7,29

<sup>20</sup> OVG NRW, Urteil v. 18.12.2013, 5 A 413/11, Rdn. 52 ff, juris

<sup>21</sup> BVerwG Urteil v. 25.03.2015, 6 C 12/14, Rdn. 12 ff, juris

## Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

gen auf der einen Seite, dem (nur) der für die Sachmaterie verantwortliche Gesetzgeber hinsichtlich des Ausgleichs von Transparenz- und Vertraulichkeitsinteressen gerecht werden könne. Ihm stehe daher die Regelungskompetenz zu<sup>22</sup>. Eine andere Sichtweise sei auch nicht aufgrund der Einwände veranlasst, die gegen das Urteil des BVerwG vom 20.02.2013 erhoben worden seien. Zwar lasse sich die Regelung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse wesensmäßig dem Presse-recht und damit der Kompetenz der Länder zuordnen. Darauf komme es jedoch nicht an, weil die Annexkompetenz des Bundes gerade in Themenbereichen in Betracht komme, die grundsätzlich in der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder liege<sup>23</sup>. Es sei zudem auch nicht belegt, dass in der bisherigen Staatspraxis kompetenz-rechtlich in erheblicher Weise eine allseitige Rechtsüberzeugung vorgeherrschte hätte, die Regelung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse auch in Bezug auf Sachmaterien in Bundeskompetenz den Ländern zuzuweisen. Denn eine höchstrichterliche Entscheidung habe bis zum Urteil vom 20.02.2013 nicht vorgelegen. Insoweit habe es auch keine amtlichen Verlautbarungen von Verfassungsorganen des Bundes und der Länder in diese Richtung gegeben<sup>24</sup>. Auch halte das Grundgesetz den Gesetzgeber nicht dazu an, bei der Ausgestaltung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse von den jeweiligen Sach- und Zuständigkeitsstrukturen zu abstrahieren, so dass die Annahme, der Auskunftsanspruch gegenüber der Presse sei hinsichtlich der Sachkompetenz neutral, durch die Verfassung nicht gestützt werde<sup>25</sup>.

Für die Richtigkeit seiner Annahmen, so das BVerwG, spreche gerade auch das Argument der Gegner dieser Rechtsprechung, der Bundesgesetzgeber könne Materien spezifischer Vertraulichkeitsinteressen mit einer Bindungswirkung gegenüber dem Landesgesetzgeber bzw. den Gerichten (in jeder gewünschten Präzisierung) festlegen<sup>26</sup>. Eine derart auf den bloßen Grundsatz der Auskunftspflicht reduzierte

---

<sup>22</sup> BVerwG 6 C 12/14, Rdn. 13, juris

<sup>23</sup> BVerwG aaO, Rdn. 18

<sup>24</sup> BVerwG aaO, Rdn. 19

<sup>25</sup> BVerwG aaO, Rdn. 20

<sup>26</sup> BVerwG aaO, Rdn. 21 mit Verweis auf Jasper NWVBl. 2013, 389 (393) und Cornils, DÖV 2013,657 (661)

## Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Länderkompetenz sei nicht geeignet, dem Auskunftsanspruch der Presse Gestalt und Wirkkraft zu verleihen. Andererseits könne kompetenzrechtlich zwischen Auskunftspflicht als Länderkompetenz und Anspruchsschranken als Bundeskompetenz kompetenzrechtlich nicht differenziert werden.

Schließlich könne es kompetenzrechtlich auch keinen Unterschied begründen, dass der pressenspezifische Informationszugang grundrechtlich fundiert sei und der Sicherung der für die demokratische Ordnung unabdingbaren Vermittlungs- und Kontrollfunktion der Presse diene<sup>27</sup>.

Es sprechen also gute Gründe dafür, den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden der Regelungskompetenz des Bundes zuzuordnen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das BVerfG in seiner Entscheidung zur Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des BVerwG vom 20.02.2013 die Frage ausdrücklich offen gelassen hat<sup>28</sup>. Es kann daher von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Gesetz zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden ausgegangen werden.

### **B. Stellungnahme zu Einzelfragen des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen und zu dem Antrag der Fraktion der FDP**

1. Der Antrag der Fraktion der FDP, mit dem die Bundesregierung aufgefordert wird, ein Presseauskunftsrecht gegenüber Bundesbehörden zu etablieren, das dem inhaltlichen und rechtlichen Niveau der Landespressegesetze entspricht, enthält alle wesentlichen Eckpunkte, die an ein Presseauskunftsgesetz des Bundes zu stellen sind. Dazu gehört insbesondere die Überprüfung der Auskunftsverweigerungsgründe, die Erstreckung des Auskunftsrechts auch auf Akteneinsichtsrechte und die Erleichterung des Eilrechtsschutzes hinsichtlich des Auskunftsrechts der Presse.

---

<sup>27</sup> BVerwG aaO, Rdn 22 mit Verweis auf BVerfGE 36,193 (205)

<sup>28</sup> BVerfG NVwZ 2016,50 (51) Rdn. 12

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat einen ausformulierten Gesetzentwurf vorgelegt, zu dem im Nachfolgenden Stellung genommen wird.

## **2. Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)**

In § 2 sind die Definitionen für die Begriffe Medien (a), Vertreter\*innen der Medien (b) und Behörden (c) enthalten. Um diese Definitionen nicht im Zusammenhang mit dem in § 1 des Gesetzentwurfs enthaltenen Kernanliegen der Bestimmung der Reichweite und des Umfangs des Presseauskunftsrechts zu diskutieren, wird zunächst zu diesen Begriffen des Gesetzentwurfs Stellung genommen.

### **Zu a – Begriff der Medien**

Der Gesetzentwurf beschreibt als Medien im Sinne des Gesetzes die Presse, den Rundfunk, den Film sowie Telemedien mit regelmäßigen journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten. Weder aus dem Wortlaut des Gesetzgebungsvorschlags noch aus der Begründung ist ersichtlich, warum in den Kreis der Medien, deren Vertreter\*innen zukünftig einen gesetzlichen Auskunftsanspruch haben sollen, auch der Film einbezogen wird. Eine vergleichbare Regelung ist weder in den Landespressegesetzen, noch in anderen den Auskunftsanspruch der Medien betreffenden landesgesetzlichen Regelungen enthalten. Den Sinn des Auskunftsrecht der Medien sieht das BVerfG darin, ihnen den prinzipiell ungehinderten Zugang zu Informationen zu ermöglichen, damit sie in der freiheitlichen Demokratie die ihnen zukommende Funktion wirksam wahrnehmen können, die Öffentlichkeit umfassend und wahrheitsgetreu über Geschehnisse von öffentlichem Interesse im staatlichen Bereich zu unterrichten<sup>29</sup>. Angesichts dieses mit dem Auskunftsrecht verfolgten Zweckes ist es fraglich, ob der Film in die hier vorgesehene Begriffsbestimmung der Medien einbezogen werden kann, denn er arbeitet überwiegend fiktional.

Die Aufnahme der Telemedien in den Begriff der Medien wird vom DJV unterstützt. Jedoch sollte nach Meinung des DJV der Kreis der insoweit Anspruchsberechtigten

---

<sup>29</sup> BVerfGE 91,125 (14); BVerfG NVwZ 2016,50 (519) Rdnr. 14

## Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

nicht enger gefasst werden, als nach dem Rundfunkstaatsvertrag (RfStV). Nach § 55 Abs. 3 RfStV haben Anbieter von Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten Informationsrechte, die denen der Presse nach den Landespressegesetzen entsprechen<sup>30</sup>. Ob die Anbieter von Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten ihr Angebot „regelmäßig“ unterbreiten, wie nach § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs verlangt, spielt nach § 55 Abs. 3 i.V.m. § 9a RfStV keine Rolle. Der Gesetzesbegründung des Entwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kann auch nicht entnommen werden, welche Bedeutung dem (ggf. einschränkend zu interpretierenden?) Merkmal der Regelmäßigkeit beizumessen ist. Nach Ansicht des DJV kann dieses Merkmal im Hinblick auf die Frage, ob eine Vertreter\*in von Telemedien einen Auskunftsanspruch geltend machen kann, keine Rolle spielen. Es sollte daher gestrichen werden.

### 3. Zu b – Begriff der Vertreter\*in der Medien

Hinsichtlich der Begriffsbestimmung der Personen, die als Vertreter\*innen der Medien anzusehen sind, wird in der Begründung ausgeführt, dass auf eine weit zu verstehende berufsmäßige Mitwirkung im Hinblick auf die Anspruchsberechtigung abzustellen ist, so dass auch nebenberuflich journalistisch-redaktionell Tätige den Anspruch geltend machen können sollen.

Auch aus Sicht des DJV ist das Kriterium der Berufsmäßigkeit<sup>31</sup> ein geeignetes Kriterium, um den Kreis der Anspruchsberechtigten hinsichtlich des Auskunftsanspruchs der Presse hinreichend präzise abzugrenzen. Schon bisher hat die Rechtsprechung hinsichtlich der Anspruchsberechtigung die Absicht genügen lassen, für die Presse tätig zu werden, sofern ein Legitimationsschreiben einer Redaktion oder eine sonstige Einverständniserklärung eines Medienunternehmens vorgewiesen werden kann<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> § 55 Abs. 3 i.V.m. § 9a RfStV i.d.F. des 21. RfÄStV

<sup>31</sup> wie z.B. auch im Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 StPO

<sup>32</sup> VGH Mannheim, NJW 1996,538 (539); vgl. auch Burkhardt in Löffler, Presserecht, § 4, Rdn. 48, 6. Aufl.

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

#### 4. Zu c – Behördenbegriff

Nach der Rechtsprechung ist der Behördenbegriff presserechtlich nicht organisatorisch-verwaltungstechnisch, sondern funktionell-teleologisch zu begreifen<sup>33</sup>. Der eigenständige presserechtliche Behördenbegriff hat seine Wurzeln in Sinn und Zweck des Informationsanspruchs der Presse und damit in der Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, aber auch in der Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG. Er erfasst daher neben der Exekutive auch die Legislative, die Judikative und das Regierungshandeln<sup>34</sup>. Gerade in Bezug auf den parlamentarischen Bereich erfüllt die Presse eine wichtige Aufgabe. Wesentliche Vorgänge der Gesetzgebung finden öffentlich statt: Gesetzentwürfe und Beschlussempfehlungen von Ausschüssen werden veröffentlicht, und die Debatten im Plenum sind öffentlich (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG). Vor diesem Hintergrund erscheint es fernliegend, den gesamten parlamentarischen Bereich von vorneherein von der Anwendung des presserechtlichen Auskunftsanspruches auszunehmen<sup>35</sup>.

Daneben erfasst er grundsätzlich auch privatrechtliche juristische Personen jedenfalls dann, wenn sich die Exekutive zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben einer privatrechtlichen Organisationsform bedient. Denn 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 Medien und der Bevölkerung begründet<sup>36</sup>.

Als Behörden im Sinne eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber den Bundesbehörden sollten daher nicht nur Behörden im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG gelten, sondern auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts,

---

<sup>33</sup> Vgl. BGH, NJW 2005,1720 unter 2. der Gründe

<sup>34</sup> BVerwG Beck RS 2012,45392 zum IFG; Burkhardt aaO, Rdn. 61

<sup>35</sup> Instrukтив; VG Berlin, Urt. v. 30.09.2015, Az.: VG 27 K 110.14, Rdn. 39, 40

<sup>36</sup> BGH NJW 2005,1720 (1721)

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

- a. die der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen (so der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) oder
- b. soweit eine Behörde oder eine unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

Hinsichtlich des letzten Punktes kann an das IFG des Bundes (§ 1 Abs. 1 S. 3) sowie an § 2 Abs. 3 HmbTransparenzG angeknüpft werden.

#### **5. Zu § 1 Absatz 1 Satz 1**

In § 1 Abs. 1 S. 1 wird darauf abgestellt, dass die Presse gegenüber den Behörden des Bundes **im Rahmen von deren jeweiliger Zuständigkeit** ein Recht auf Auskunft haben soll. Nach Ansicht des DJV sollte der fettgedruckte Text gestrichen werden. Der Inhalt der von einer Behörde erteilten Auskunft muss sachgerecht, vollständig und wahr sein<sup>37</sup>. Damit die Kriterien erfüllt werden können, ist der Regelfall der, dass die Bundesbehörde, die sachlich zuständig ist, die Auskunft erteilt und zur Auskunft verpflichtet ist. Gleichwohl ist es nicht ausgeschlossen, dass auch eine andere Bundesbehörde zur Auskunft verpflichtet sein kann, soweit ihr die vollständigen und wahren Informationen vorliegen und sie zur Verfügung über die Information berechtigt ist. Insoweit wird auf § 7 Abs. 1 S. 1 IFG verwiesen. Daher sollte - wie in den Landespressegesetzen - nicht auf die jeweilige Zuständigkeit abgestellt werden.

#### **6. Zu § 1 Absatz 1 Satz 2**

Nach § 1 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs soll § 1 Abs. 2 des IFG entsprechend gelten. Dort ist geregelt, dass neben der Auskunftserteilung auch die Gewährung der Akteneinsicht oder die zur Verfügungsstellung der Information in sonstiger Weise in Betracht kommt. Die Regelung entspricht insoweit der Forderung unter II 4 des Antrags der Fraktion der FDP. Der DJV unterstützt diese Forderung; weist jedoch darauf hin, dass entgegen dem Ansatz des vorliegenden Gesetzentwurfs § 1 Abs. 2 IFG eben

---

<sup>37</sup> BVerwG NJW 1992,62; BayVGH NJW 2004,3358



## Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

kein reines Auskunftsrecht enthält. Der DJV schlägt daher vor, den gesetzlichen Anspruch insgesamt nicht als Auskunftsrecht auszugestalten, sondern - wie in der Überschrift etlicher Landespressegesetze zum Ausdruck kommend - als Informationsrecht. Der DJV teilt die Auffassung, dass eine Beschränkung des Informationsrechts auf Auskünfte nicht mehr zeitgemäß ist und daher der Informationsanspruch grundsätzlich das Recht beinhalten sollte, Akteneinsicht oder Informationen auch in sonstiger Weise erhalten zu können. Der den Behörden bei der Erfüllung des Informationsanspruchs zugebilligte Ermessensspielraum<sup>38</sup> wird durch das Recht auf Akteneinsicht oder die Zurverfügungstellung der Information in sonstiger Weise nur geringfügig berührt, da nach § 1 Abs. 2 IFG der Informationsanspruch aus wichtigem Grund auf die Auskunftserteilung beschränkt werden kann. Dabei gilt als wichtiger Grund insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

### **7. Zu § 1 Absatz 1 Satz 3**

Nach § 1 Abs. 1 S. 3 soll das Informationsrecht jedenfalls dann beschränkt werden können, wenn der zumutbare Aufwand bei zu ermittelnden bzw. zu beschaffenden Informationen überschritten wird. Aus der Begründung wird nicht deutlich, warum diese Schranke des Informationsrechts systematisch nicht in Absatz 2 des § 1 enthalten ist. Dort sind die übrigen Schranken des Informationsrechts verortet.

Nach Meinung des DJV ist eine Schranke, die auf den zumutbaren Aufwand abstellt, ohnehin problematisch, weil sie die Gefahr in sich birgt, dass sie trotz des hohen Stellenwerts der Presse- und Rundfunkfreiheit nicht restriktiv ausgelegt wird.

### **8. Zu § 1 Absatz 2**

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. Auf die zu diesen Auskunftsverweigerungsgründen ergangene Rechtsprechung kann daher zurückgegriffen werden.

---

<sup>38</sup> BVerfG NJW 2015,3708, Rdn. 18

## Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Anzumerken ist jedoch zu § 1 Abs. 2 Nr. 4, dass bei extensiver Interpretation dieser Auskunftsschranke Behörden bei nahezu jedem schwebenden Verfahren die Auskunft verweigern könnten<sup>39</sup>. Um dieser Gefahr zu begegnen, sollte nicht darauf abgestellt werden, dass die Durchführung der in Nr. 4 genannten Verfahren beeinträchtigt oder gefährdet werden „könnte“. Vielmehr sollte auf eine konkret vorliegende Beeinträchtigung bzw. Gefährdung abgestellt werden. Deswegen sollte nach Meinung des DJV das Wort „könnte“ durch das Wort „kann“ ersetzt werden.

### **9. Zu § 1 Absatz 3**

Dem Vorschlag zu § 1 Abs. 3 stimmt der DJV zu.

### **10. Zu § 1 Absatz 4**

Dem Gesetzentwurf ist zuzustimmen, dass die Aufnahme des Grundsatzes der Gleichbehandlung<sup>40</sup> zu beachten ist. Insbesondere gilt dies im Hinblick auf die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Praktiken selektiver Auskunftserteilung bzw. Informationsweitergaben<sup>41</sup>. Jedoch gibt es nicht nur die Praxis selektiver Auskunftserteilungen bzw. Weitergaben, sondern auch die zunehmende Praxis den Vertreter\*innen der Medien bei Auskunftserteilung Vorgaben zu machen (z.B. unter 3). Auch diese Praxis sollte durch ein Gesetz zum Informationsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden beendet werden. Deswegen sollte ein solches Gesetz nach Ansicht des DJV eine klare Regelung enthalten, dass

- a. bei der Vergabe der Erteilung von Informationen oder amtlichen Bekanntmachungen der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten ist<sup>42</sup> und
- b. behördliche Vorgaben zur Verwendung von Informationen oder amtlichen Bekanntmachungen unzulässig sind.

---

<sup>39</sup> Burkhardt aaO, Rdn. 106

<sup>40</sup> Vgl. Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz § 12 a Abs. 4

<sup>41</sup> BT-Drs. 19/4572 (neu), S. 7

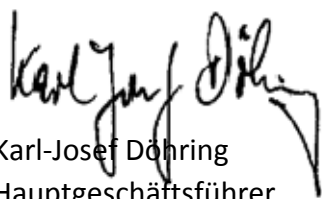
<sup>42</sup> Dem entspricht § 1 Abs. 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs.

## Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz


Solche in der behördlichen Praxis zu beobachtenden Vorgaben verletzen die Pressefreiheit, denn das „Ob“ und „Wie“ der Berichterstattung ist Teil des Selbstbestimmungsrechts der Presse, das auch die Art und Weise ihrer hierauf gerichteten Informationsbeschaffungen grundrechtlich schützt<sup>43</sup>.

### 11. Zu § 1 Absatz 5 und Absatz 6

Den Vorschlägen im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Vorrang des Informationsrechts nach dem vorliegenden Gesetzentwurf vor Informationszugangsansprüchen nach anderen Gesetzen sowie dem Vorschlag zur Erleichterung des Eilrechtsschutzes stimmt der DJV zu. Da es in der Praxis trotz der Rechtsprechung des BVerfG<sup>44</sup> immer wieder aus nicht immer nachvollziehbaren Gründen und trotz Darlegung der Eilbedürftigkeit zur Ablehnung des Eilrechtsschutzes kommt, ist eine Regelung, wie sie in § 1 Abs. 6 des vorliegenden Gesetzesvorschlags ausformuliert ist, unbedingt notwendig, zumal Gerichte unter Hinweis auf die fehlende spezifische Gesetzgebung zur informationsrechtlichen Stellung der Presse die Anwendung der zitierten Entscheidung des BVerfG (Fn 42) in Frage stellen<sup>45</sup>.



Karl-Josef Döhring  
Hauptgeschäftsführer



Benno H. Pöppelmann  
Justiziar

<sup>43</sup> BVerfG NJW 2014,3711 (3712), Rdn. 29; BVerfGE 107,299 (329) st.Rspr.

<sup>44</sup> BVerfG NJW 2014,3711

<sup>45</sup> OVG Berlin-Brandenburg, OVG 12 S 13.18, Rdn. 4, Beck RS 2018,5752

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.

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
19(4)236 D



Rheinische  
Friedrich-Wilhelms-  
Universität Bonn

Rechts- und  
Staatswissenschaftliche  
Fakultät

An den  
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Ge-  
schäftsordnung  
des Deutschen Bundestags

**Prof. Dr. Klaus F. Gärditz**  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:  
Adenauerallee 24-42  
53113 Bonn  
Tel.: 0228/73-9176  
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 10. März 2019

***Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses am 11. März 2019 betreffend ein  
Presseauskunftsgesetz des Bundes***

**I. Regelungsvorschläge**

Gegenstand der Anhörung sind zwei Anträge, die jeweils darauf abzielen, eine bestehende Regelungslücke zu schließen und ein Presseauskunftsgesetz des Bundes zu erlassen, das Auskunftsansprüche von Journalistinnen und Journalisten gegen Bundesbehörden regelt. Ein Antrag der FDP-Fraktion möchte eine Feststellung des Deutschen Bundestages erreichen, dass insoweit eine Vakanz besteht. Die Bundesregierung wird aufgefordert, „zeitnah ein Presseauskunftsrecht gegenüber Bundesbehörden zu etablieren, welches ein vergleichbares inhaltliches und rechtliches Niveau zu den bestehenden Landespressegesetzen bietet“.<sup>1</sup> Ungeachtet dieser unbeholfenen Formulierung ist klar erkennbar, dass damit eine Aufforderung gemeint sein soll, einen Regierungsentwurf eines entsprechenden Gesetzes auszuarbeiten und nach Art. 76 Abs. 1 GG in den Deutschen Bundestag einzubringen. Ambitionierter und selbstbewusster ist der zweite Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die den steinig, aber dem parlamentarischen Selbstverständnis angemessenen Weg gegangen sind, sogleich einen entsprechenden Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag einzubringen (im Folgenden: PresseauskunftsG-E).<sup>2</sup> Der Gesetzentwurf lehnt sich inhaltlich an die einschlägigen Bestimmungen der Landespressegesetze über Auskunftsansprüche gegen den Staat (im weiteren Sinne) an.

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 19/6054, S. 2.

<sup>2</sup> BT-Drs. 19/4572.

## II. Rechtlicher Rahmen

Zunächst einmal muss der rechtliche Hintergrund vergegenwärtigt werden, der zu den beschriebenen Vorstößen geführt hat.

### 1. Eine missglückte Rechtsprechungslinie des BVerwG: Annexkompetenz des Bundes

Hintergrund des Vorstoßes ist eine inzwischen sechs Jahre alte Rechtsprechungslinie des BVerwG.<sup>3</sup>

#### a) Rechtsansicht des BVerwG

Das Gericht hatte sich in einer Entscheidung aus dem Jahr 2013 zu der – für die meisten Beobachter überraschenden – Auffassung durchgerungen, dass die Länder mit Behördenstandorten durch ihre Pressegesetze den Bundesnachrichtendienst (BND) nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten könnten, weil ihnen die Gesetzgebungskompetenz fehle. Demgegenüber schließe die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der Sachmaterie des Bundesnachrichtendienstes (nämlich Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG<sup>4</sup>) 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.

*„Die Annexkompetenz des Bundes zum Erlass von Regelungen über die Erteilung von Presseauskünften durch den Bundesnachrichtendienst begründet sich aus dem Umstand, dass die öffentliche Zugänglichkeit der dort vorhandenen Informationen die gesetzliche Aufgabenerfüllung beeinflussen kann. Sie erhöht auf der einen Seite die Nachvollziehbarkeit der Gesetzesausführung durch den Bürger und vermag so sein Vertrauen in deren Rechtsstaatlichkeit und Sachangemessenheit zu stärken; zugleich verbreitert sie den Informationsstand der Öffentlichkeit und befördert damit politische Teilhabe. Andererseits birgt sie die Möglichkeit, dass Schutzinteressen Dritter oder aufgabenbezogene Vertraulichkeitsinteressen beeinträchtigt werden. 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. Der notwendige Ausgleich zwischen Transparenz- und Vertraulichkeitsinteressen muss von dem für die Sachmaterie zuständigen Gesetzgeber in enger Abstimmung auf die Sach- und Rechtsstrukturen der betroffenen Materie und deren spezifische Problemlagen und Regelungsnotwendigkeiten vorgenommen werden. Für den Bereich von Presseauskünften gilt insoweit nichts prinzipiell anderes als für Regelungen über den Zugang von Bürgern zu Verwaltungsinformationen, wie sie der Bund mit dem Informationsfreiheitsgesetz geschaffen hat.“<sup>5</sup>*

Landespressegesetzliche Auskunftsvorschriften (im damaligen Fall kamen § 4 BlnPrG bzw. Art. 4 BayPrG in Betracht) seien vor diesem Hintergrund verfassungskonform dahin auszulegen, dass der BND nicht zu den von ihnen verpflichteten „Behörden“ zähle. Diese Rechtsprechung ist mit Recht auf breite Ablehnung gestoßen,<sup>6</sup> wurde aber inzwischen wiederholt bestä-

<sup>3</sup> BVerwGE 146, 56 ff.

<sup>4</sup> BVerfGE 100, 313 (371 f.); 133, 277 (319); BR-Drs. 618/88, S. 183; BT-Drs. 11/4306, S. 70.

<sup>5</sup> BVerwGE 146, 56 Rn. 24.

<sup>6</sup> Etwa *Burkhardt*, BT- Ausschussdrucksache 17(4)731C (Innenausschuss), S. 3 f.; *von Coelln*, jurisPR-ITR 23/2013, Anm. 5; *Cornils*, DÖV 2013, 657, 658 ff.; *ders.*, BT-Ausschussdrucksache 17(4)731E (Innenausschuss), S. 4 ff.; *Germelmann*, DÖV 2013, 667 ff.; *Koreng*, K&R 2013, 513; *Müller*, ZD 2013, 466 ff.; *Sachs*, BT- Ausschussdrucksache 17(4)731D (Innenausschuss), S. 3 ff.

tigt<sup>7</sup> und auch auf andere Bereiche bundesbehördlicher Tätigkeit ausgedehnt, etwa auf die Verwaltung des Bundesliegenschaftswesens durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben aus einer angeblichen Kompetenz kraft Natur der Sache<sup>8</sup>, auf Presseansprüche gegen den Deutschen Bundestag in seiner Parlamentsfunktion im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 38 Abs. 3, 48 Abs. 3 Satz 3 GG<sup>9</sup> oder auf Auskunft aus Personalakten von Bundesbeamtinnen und -beamten nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG<sup>10</sup>. Damit liegt es nach dieser Auffassung am Bund, Presseauskunftsansprüche gegenüber Bundesbehörden gesetzlich zu regeln.

## b) Kritik

Diese Rechtsauffassung ist unhaltbar. Anfänglich hat selbst die fachgerichtliche Rechtsprechung dem BVerwG mit Recht explizit die Gefolgschaft verweigert,<sup>11</sup> dann aber in der Folgezeit zwangsläufig (und teils eher resignativ denn aus Überzeugung<sup>12</sup>) den Widerstand hiergegen aufgegeben,<sup>13</sup> nachdem das BVerwG ungeachtet der aufgegriffenen Kritik an seiner Rechtsansicht festgehalten hatte<sup>14</sup>. Gleichwohl vermag die Ansicht des BVerwG nicht zu überzeugen:

- Es ist weitgehend unstrittig – und wird auch vom BVerwG nicht bestritten, sondern sogar ausdrücklich anerkannt<sup>15</sup> –, dass presserechtliche Auskunftsansprüche nach der ‚wesensmäßigen und historischen Zugehörigkeit‘<sup>16</sup> der Materie ‚Presserecht‘ zuzuordnen sind.<sup>17</sup> Hierfür hat der Bund keine Gesetzgebungskompetenz. Eine frühere (bloße) Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG aF), die der Bund im Übrigen nie legislativ ausgefüllt hat, wurde im Zuge der Föderalismusreform I (2006) gestrichen, um diese Materie als Bestandteil einer zielgerichteten Föderalisierung des bundesstaatlichen Gesamtkompetenzgefüges ausschließlich den Ländern zuzuweisen. Über diese verfassungsimmanente Wertungen setzt sich das BVerwG beharrlich hinweg.
- In der Rechtsprechung ist grundsätzlich schon lange anerkannt, dass kompetenzgemäßes Landesrecht auch Bundesbehörden nach dem Standortprinzip verpflichten kann, jedenfalls soweit es um ‚fachfremde‘ (sprich: außerhalb der bundesgesetzlich determinierten primären Behördenaufgabe liegende) Pflichten geht.<sup>18</sup> So ist die Bindung an Landesrecht tägliche Praxis z. B. im Bereich des Landesbauordnungsrechts bei Bundesbauten oder des Landesimmissionsschutz-, Landeswasser- und Landesnaturschutzrechts bei Fachplanungen des Bundes. Folglich bereitet es auch keine strukturellen Probleme, Bundesbehörden an das am Standort geltende Landespresserecht zu binden.
- Auch die allgemeinen und anerkannten Voraussetzungen einer Annexkompetenz sind nicht erfüllt. Eine Annexkompetenz soll dann vorliegen, wenn die überschießende Ma-

<sup>7</sup> Zuletzt BVerwG, Beschl. v. 26.10.2017 – 6 VR 1/17, NVwZ 2018, 414 Rn. 17.

<sup>8</sup> BVerwGE 151, 348, Rn. 11. Dass eine ungeschriebene Annexkompetenz zu einer ungeschriebenen Kompetenz kraft Natur der Sache verfassungsrechtsdogmatisch waghalsig ist, sei hier nur erwähnt.

<sup>9</sup> BVerwGE 154, 222 Rn. 14; BVerwG, Urt. v. 25.10.2018 – 7 C 6.17, Rn. 12.

<sup>10</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.8.2015 – 8 A 2410/13, RiA 2016, 33 ff.

<sup>11</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 18.12.2013 – 5 A 413/11, DVBl 2014, 464 ff.

<sup>12</sup> S. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.8.2015 – 8 A 2410/13, RiA 2016, 33: „Aus Gründen der Einheitlichkeit der Anwendung des Bundesrechts folgt der Senat der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts“.

<sup>13</sup> Beispielsweise OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 30.4.2015 – OVG 6 S 67.14, NVwZ-RR 2015, 683 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.8.2015 – 8 A 2410/13, RiA 2016, 33 ff.

<sup>14</sup> Vgl. BVerwGE 151, 348 Rn. 19 ff.

<sup>15</sup> BVerwGE 151, 348 Rn. 18; BVerwG, Urt. v. 25.10.2018 – 7 C 6.17, Rn. 12.

<sup>16</sup> BVerfGE 7, 29 (40); 36, 193 (203).

<sup>17</sup> *Sachs/Jasper*, NWVBl. 2013, 389 (392); *Cornils*, DÖV 2013, 657 (659); *Kloepfer*, JZ 2013, 892.

<sup>18</sup> BVerwGE 29, 52 (58); 31, 263 (271); 44, 351 (357); 81, 220 (226); 82, 17 (21); 114, 232 (238 f.); BVerwG, Urt. v. 30.7.1976 – IV A 1.75, NJW 1977, 163; Urt. v. 29.10.1982 – 4 C 4/80, NVwZ 1983, 474 ff.; *Gärditz*, Vorbemerkungen zu Art. 83 ff. GG: Grundlagen der bundesstaatlichen Verwaltungskompetenzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, 190. EL 2018, Rn. 79 f.

terie noch innerhalb des Sachbereiches des ausdrücklich zugewiesenen Kompetenztitels verbleibt und diesen lediglich um Stadien der Vorbereitung und Durchführung ergänzt.<sup>19</sup> Eine Annexkompetenz ist für den Bund dann gegeben, wenn eine Kompetenz, für die er einen Titel (vgl. Art. 30 GG) hat, verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine andere Materie mitgeregelt wird.<sup>20</sup> Grundsätzlich gilt für die Bundeskompetenzen weiterhin das Enumerationsprinzip. Auch eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz (mit Ausnahme der Kompetenz aus der Natur der Sache) bedarf immer noch einer Verankerung in einem verfassungsrechtlich explizierten Kompetenztitel.<sup>21</sup> Bei der Begründung ungeschriebener Kompetenzen ist – da es sich um einen Übergriff auf eine einem anderen Kompetenzträger zugeordnete Materie außerhalb des als abschließend konzipierten Kompetenzradius handelt<sup>22</sup> – strikte Zurückhaltung geboten, um zu vermeiden, dass das normierte Kompetenzgefüge nicht wesentlich verschoben wird.<sup>23</sup> Ließe sich allein mit einem bestimmten – expansiv ausgelegten – Gesetzeszweck eine ungeschriebene Folgekompetenz generieren, läge es einseitig in der Hand des Bundesgesetzgebers, Regelungskonzepte zu formulieren, die nur praktikabel sind, wenn auch eine akzessorische Annexkompetenz von Anfang an mitgedacht und mitbegründet wird. Eine verfassungsrechtlich zu rechtfertigende Expansion als Annex muss also letztlich bereits im geschriebenen Kompetenztitel angelegt sein.

- Gemessen an diesen Voraussetzungen liegt offenkundig keine Annexkompetenz des Bundes vor, weil sich die presseunspezifische Aufgabenerfüllung durch Bundesbehörden bruchlos auch dann „verständigerweise“<sup>24</sup> regeln lässt, wenn Presseauskunftsansprüche nicht mitgeregelt werden. Natürlich hat die Ausgestaltung von Auskunftsansprüchen Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung, zumal wenn es um spezifisch geheimhaltungssensible Materien geht. Solche Auswirkungen sind jedoch ubiquitär und entstehen überall dort, wo Bundesbehörden auf landesrechtlich geregelten Feldern agieren, beispielsweise wenn das Eisenbahnbundesamt einen Planfeststellungsbeschluss für eine Bahntrasse zu treffen und hierbei das Landeswasser- und Landesnaturschutzrecht (neben WHG und BNatschG) zu beachten hat. Mittelbare Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung sind also kein Argument, dem Bund materielle Regelungskompetenzen im Presserecht zuzuweisen. Im Übrigen führt die Lösung des BVerwG, unmittelbar auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zurückzugreifen und hierüber grundrechtlich die Standards des Landespresserechts zu simulieren, zu genau den gleichen Konsequenzen wie eine unmittelbare Anwendung des Landespresserechts, was dann gegen eine notwendige Verkopplung spricht.<sup>25</sup>

### c) **Zwischenergebnis: Keine Bundeskompetenz**

Als Zwischenergebnis lässt sich mithin festhalten, dass der Bund keine Annex-Gesetzgebungskompetenz hat, Presseauskünfte gesetzlich zu regeln.

---

<sup>19</sup> BVerfGE 3, 407 (433); 8, 143 (150); 78, 374 (386 f.); 109, 190 (215); 132, 1 (6); *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. (2018), Art. 70 Rn. 37; *Herbst*, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat, 2014, S. 212 ff.

<sup>20</sup> BVerfGE 3, 407 (421); 98, 265 (299); 106, 62 (115); 110, 33 (48); 125, 260 (314); *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. (2018), Art. 70 Rn. 42.

<sup>21</sup> BVerfGE 3, 407 (421); 98, 265 (300); *Karpen/Becker*, JZ 2001, 966 (967).

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 3, 407 (421).

<sup>23</sup> *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. (2018), Art. 70 Rn. 45.

<sup>24</sup> BVerfGE 125, 260 (314).

<sup>25</sup> So auch *Cornils*, Stellungnahme v. 4.3.2019, Ausschuss-Drs. 19(4)236 A (Innenausschuss), S. 4 f. Seite 80 von 102



## 2. Keine Mosaikkompetenz

Selbst wenn man die Argumentation des BVerwG akzeptieren wollte, wäre diese strukturell ungeeignet, ein Bundespresseauskunftsgesetz, wie es hier vorgeschlagen wird, zu tragen. Denn das BVerwG argumentiert im Kern mit einem Bedarf nach einer bereichsspezifischen Regelung, die einen konkreten Konfliktausgleich im Rahmen der spezifischen Sachkompetenz vornimmt. Bezeichnenderweise hat das BVerwG die Verpflichtung des BND durch Landespresserecht gerade nicht mit dem Argument zurückgewiesen, diese läge außerhalb der Regelungsgewalt der Länder. Das BVerwG argumentiert vielmehr mit einem Vorrang des Fachrechts (seinerzeit also der „auswärtigen Angelegenheiten“ nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG). Eine *Annex*kompetenz hängt stets an einer speziellen, dem Bund explizit zugewiesenen Sachmaterie, muss also für jede einzelne Gesetzgebungskompetenz, auf deren Grundlage von Bundesbehörden vollzogene Gesetze erlassen wurden, gesondert nachgewiesen werden. Dies kann im Einzelfall auch scheitern.<sup>26</sup> Damit lässt sich aber von vornherein keine „Mosaikkompetenz“<sup>27</sup> bilden, die in kunterbunter Summe dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz verleiht, Auskunftsansprüche gegenüber sämtlichen Bundesbehörden generell und einheitlich zu regeln. Eine konsequente Umsetzung der Rechtsprechung des BVerwG würde also nicht in ein Presseauskunftsgesetz des Bundes münden, sondern in sektorale und insoweit zugleich differenzierte Einzelvorschriften über Presseauskünfte in den jeweiligen Fachgesetzen des Bundes, die (zumindest auch) von Bundesbehörden (insbesondere nach Art. 87 GG) vollzogen werden (z. B. BNDG, BVerfSchG, FinDAG, TKG, AEG, EnWG usf.).

## 3. Behelfslösung: Grundrechtsunmittelbare Auskunftsansprüche

Zwischenzeitlich hat die Rechtsprechung ein Interimsregime etabliert, das als Behelfslösung die Pressefreiheit selbst zur Anspruchsgrundlage für Auskünfte macht. Ursprünglich hatte das BVerwG noch grundrechtsunmittelbare Auskunftsansprüche abgelehnt.<sup>28</sup> Diese Position hat es aber inzwischen implizit aufgegeben. Bleibe der zuständige Gesetzgeber untätig, müsse unmittelbar auf das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als Rechtsgrundlage für pressenspezifische Auskunftspflichten zurückgegriffen werden.<sup>29</sup> Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch sei auf das Niveau eines „Minimalstandards“ begrenzt, den auch der Gesetzgeber nicht unterschreiten dürfe:

*„Danach endet das verfassungsunmittelbare Auskunftsrecht von Pressevertretern dort, wo berechnigte schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstehen. Sind solche schutzwürdigen Interessen nicht erkennbar, wäre auch eine gesetzliche Bestimmung, welche der Presse die Auskunft verwehrt, mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und den hierin angelegten Ausgestaltungsdirektiven nicht vereinbar. Berechnigte schutzwürdige Interessen der hier in Rede stehenden Art sind beispielhaft in den Landespressegesetzen aufgeführt, deren insoweit einschlägige Bestimmungen [...] im hier interessierenden Zusammenhang freilich nicht als abschließend verstanden werden dürfen.“<sup>30</sup>*

<sup>26</sup> Ungenau insoweit BVerwGE 151, 348, Rn. 11, hier freilich nur zu einer ungeschriebenen Kompetenz kraft Natur der Sache.

<sup>27</sup> Hierzu allgemein sowie aus der parallelen Diskussion zum UGB Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 2018, Art. 20a GG Rn. 99 f.; Herbst, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat, 2014, S. 170 ff.; Hirsch/Schmidt-Didczuhn, BayVBl 1990, 289 ff.; Höfling/Rixen, GewArch 2008, 1 f.; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. (2016), § 3 Rn. 176; Rengeling, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, 3. Aufl. (2008), § 135 Rn. 47; Schmidt/Kabl/Gärditz, Umweltrecht, 10. Aufl. (2017), § 3 Rn. 45.

<sup>28</sup> BVerwG, Beschl. v. 9.10.1985 – 7 B 188/85, NJW 1986, 1277 (1278).

<sup>29</sup> BVerwGE 154, 222 Rn. 13; BVerwG, Urt. v. 25.10.2018 – 7 C 6.17, Rn. 11.

<sup>30</sup> BVerwGE 146, 56, Rn. 29.

Dies klingt zunächst minimalistisch. Die Folgerechtsprechung hat aber gezeigt, dass dieser Anspruch im Einzelnen durchaus weitreichend sein kann.<sup>31</sup> Letztlich wird der Pressefreiheit – mit Recht – ein hoher Stellenwert zuerkannt. Aus dem institutionell-objektiven Gehalt der Pressefreiheit folgt daher auch, dass der Staat zur Schaffung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse verpflichtet ist, „die es der Presse erleichtern oder in Einzelfällen sogar überhaupt erst ermöglichen, ihre Kontroll- und Vermittlungsfunktionen zu erfüllen, die in der repräsentativen Demokratie unerlässlich sind“.<sup>32</sup> Dieser objektiven Förderpflicht korrespondiert ein subjektiv-rechtlicher Anspruch einzelner Vertreter der Presse.<sup>33</sup> Die hohe Bedeutung der Presse für die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie erfordert insoweit eine grundrechtsfreundliche Betrachtung zugunsten der Auskunftserteilung.<sup>34</sup>

Die Rechtsprechung hat daher stets eine Güterabwägung vorgenommen, die sich in der Sache nicht von einer Anwendung der landespresserechtlichen Abwägungsklauseln sowie prospektiv von der hier vorgeschlagenen Klausel im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (§ 1 Abs. 2 Halbs. 2 PresseauskunftsG-E)<sup>35</sup> unterscheidet. Ohnehin ist die Pressefreiheit, jedenfalls dort, wo das Gesetz Abwägungen eröffnet, stets als relevanter Abwägungsgesichtspunkt bei Kollision mit anderen Gütern oder Interessen angemessen einzubeziehen.<sup>36</sup> Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch fordere – im Einklang mit Art. 10 EMRK – eine fallbezogene Abwägung des journalistischen Informationsinteresses mit den gegenläufigen schutzwürdigen Interessen; hierbei sei grundsätzlich nicht das Informationsinteresses der Presse zu bewerten.<sup>37</sup> Das BVerwG hat zudem vertreten, dass die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) selbst eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage darstellt, in Grundrechte der durch die Auskunftserteilung Betroffenen einzugreifen, weshalb eine einfach-gesetzliche Ermächtigung entbehrlich sei.<sup>38</sup>

#### 4. Verfassungsgerichtliche Klärung nicht in Aussicht

Das BVerfG hatte sich bislang zur Frage der Regelungskompetenz nicht festgelegt. Lediglich in einer Kammerentscheidung stand die Rechtsprechung des BVerwG bislang auf dem Prüfstand. Das BVerfG hatte die zugrundeliegende Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen, weil in dem konkreten Fall eine Verletzung von Grundrechten offenkundig nicht vorlag. Die Kammer ließ hierbei die vorliegend relevanten Fragen explizit offen:

*„Dabinstehen kann die Frage, ob die Länder im Rahmen ihrer Kompetenzen zur Regelung des Presserechts auch Auskunftspflichten gegenüber Bundesbehörden begründen können und somit die Landespressesetze für diesbezügliche presserechtliche Auskunftsansprüche eine geeignete Rechtsgrundlage bilden, oder ob und wenn, auf welcher Grundlage solche Regelungen dem Bundesgesetzgeber vorbehalten sind. Es kann auch offen bleiben, ob ein Auskunftsanspruch unter Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden kann und wie weit dieser gegebenenfalls reicht. Denn für eine Verletzung der Pressefreiheit ist jedenfalls dann nichts ersichtlich, solange die*

<sup>31</sup> S. Winkler, VerwArch 107 (2016), 536 ff.

<sup>32</sup> BVerwGE 146, 56 (63).

<sup>33</sup> BVerwGE 146, 56 (63); 151, 348 (355).

<sup>34</sup> BVerwGE 151, 348 (357).

<sup>35</sup> BT-Drs. 19/4572, S. 1: „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.“

<sup>36</sup> Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 42 Rn. 61; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 5 Rn. 226, 231.

<sup>37</sup> BVerwG, Beschl. v. 26.10.2017 – 6 VR 1/17, NVwZ 2018, 414 Rn. 18.

<sup>38</sup> BVerwGE 151, 348 Rn. 41.

*Fachgerichte den Presseangehörigen im Ergebnis einen Auskunftsanspruch einräumen, der hinter dem Gehalt der - untereinander im Wesentlichen inhalts gleichen, auf einer Abwägung zielenden.*<sup>39</sup>

Auf dieser Grundlage ist eine verfassungsgerichtliche Klärung sehr unwahrscheinlich geworden. Weil Beschwerdeführer im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG) immer eine Grundrechtsverletzung geltend machen müssen, die aber nach Ansicht des BVerfG in der konsequenten Fortführung der Rechtsprechung des BVerwG nicht liegen kann, lässt sich ein Zugang zum BVerfG zur Klärung der entscheidenden Kompetenzfrage auf diesem Weg letztlich kaum erreichen.

Allenfalls denkbar wäre es, die Rechtsprechung des BVerwG, das hier aus seiner Sicht eine verfassungskonforme Auslegung der Landespressegesetze vornimmt, über eine abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG) anzugreifen. Antragsberechtigt wären die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestags. Der insoweit relevante Anwendungsbereich des § 76 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG ist nach der Rechtsprechung auch dann eröffnet, wenn „substantiiert geltend gemacht ist, dass das Gericht unter Überschreitung der Grenzen verfassungskonformer Auslegung in Wirklichkeit den Willen des Gesetzgebers hat leer laufen lassen und die Norm damit nicht angewandt hat [...]. In diesen Fällen wird trotz des formalen Rekurses auf die Norm nicht mehr die vom Gesetzgeber verabschiedete und gewollte Regelung, sondern ein anderes, nämlich das durch die Deutung des Gerichts geschaffene Recht angewendet. Auch die fehlerhafte Handhabung der verfassungskonformen Auslegung kann daher im Einzelfall zur ‚Nichtanwendung‘ einer gesetzlichen Bestimmung führen“.<sup>40</sup> Gemessen an der Rechtsprechung des BVerfG zur Annexkompetenz dürften diese Voraussetzungen hier gegeben sein, zumal sich das BVerwG unmittelbar von einer bewussten Föderalisierungsentscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers entfernt, der das Presserecht als exklusive Materie der Landesgesetzgebung sehen wollte. Richtigerweise deformiert daher die vermeintlich verfassungskonforme (letztlich richterrechtlich kreierte<sup>41</sup>) Auslegung des Landespresserechts dieses und beraubt eines wichtigen Anwendungsbereichs, den verfassungsrechtlich nur die Länder ausfüllen können.

### III. Bewertung

Gemessen hieran sind auch die beiden Fraktions-Anträge zu bewerten. Das Ziel der Aufforderung durch die FDP-Fraktion bzw. des elaborierten Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, den Informationszugang von Medien zu verbessern und auf eine rechtlich klarere Grundlage zu stellen, ist grundrechts- und demokratiepolitisch konsequent, verdient insoweit Anerkennung und sollte bei abstrakter Betrachtung eigentlich auch weitgehend konsensfähig sein. Würde man die verfassungsrechtlichen Bedenken zurückstellen, die gegen die Kompetenz des Bundes bestehen, verbleiben jedoch konkrete inhaltliche Probleme, die nicht aus dem Blick geraten dürfen. Auf einige Punkte, die mir besonders bedeutend erscheinen, möchte ich im Folgenden hinweisen:

---

<sup>39</sup> BVerfG-K, Beschl. v. 27.7.2015 – 1 BvR 1452/13, EuGRZ 2015, 629 f.

<sup>40</sup> BVerfGE 119, 247 (258 f.). Ebenso *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. (2012), Rn. 689; *Hillgruber/Goos*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. (2015), Rn. 520; *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 7. Aufl. (2015), § 76 Rn. 34; *Rein*, Das Normbestätigungsverfahren, 1991, S. 129 ff.; *Roth*, NVwZ 1998, 563 ff.; *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl. (2018), Rn. 133.

<sup>41</sup> *Cornils*, AfP 2016, 205 ff.

## 1. Dilemma zwischen Föderalismus- und Grundrechtspolitik

Der Deutsche Bundestag befindet sich bei der Frage, ob er ein Presseauskunftsgesetz erlassen soll, in einem Dilemma:

- Erlässt der Bundestag ein Gesetz, bestätigt er letztlich eine unhaltbare Rechtsprechung des BVerwG, die zu einer weiteren schleichenden De-Föderalisierung und Auszehrung von Landeskompetenzen führt. Wurde im Zuge der Föderalismusreform I bewusst die alte Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für das Presserecht abgeschafft, um diesen wichtigen Bereich des Medienrechts dezentral den Ländern zuzuweisen, wird diese Föderalisierungsentscheidung für einen sehr wichtigen Regelungsbereich aus Richterhand rückabgewickelt. Die Argumentation des BVerwG mit einer Annexkompetenz des Bundes bleibt hierbei aufgrund des allgemeinen Duktus zwangsläufig nicht auf das Presserecht beschränkt, sondern würde möglicherweise auch in anderen Bereichen greifen, in denen das Handeln von Bundesbehörden betroffen ist (z. B. die Bindung an das Polizei- und Ordnungsrecht der Länder). Mit einem Presseauskunftsgesetz würde der Bund also ein stillschweigend einen Anspruch auf Ausdehnung seiner eigenen Regelungsgewalt erheben. Föderalismuspolitisch ist dies ein zumindest zweifelhaftes Signal.
- Verzichtet der Deutsche Bundestag hingegen auf eine Regelung, bleibt es bei der derzeitigen Rechtsanwendung. Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen weist insoweit zutreffend darauf hin, dass die Rechtsprechung des BVerwG inzwischen gefestigt ist, was letztlich zu einem unbefriedigenden Zustand rechtsstaatlicher Unterdetermination geführt hat.<sup>42</sup> Solange der Bund nicht handelt, wird sich hieran nichts ändern, weil das BVerwG von seiner verfehlten Rechtsprechung auf absehbare Zeit nicht mehr abweichen wird.

Gemessen hieran verfolgen die Verstöße, ein Presseauskunftsgesetz zu schaffen, ein gut nachvollziehbares Regelungsanliegen. Ein stures Beharren auf Rechtspositionen – mögen diese auch richtig sein – hilft letztlich rein praktisch nicht über eine gefestigte Rechtsprechung hinweg, mit der man irgendwann einen pragmatischen Umgang finden muss. Da sich das BVerfG bislang den Problemen nicht stellen musste und Aussagen zu den Kompetenzfragen vermeiden konnte, es aber den Landespressegesetzen gleichwertige Auskunftsansprüche, die unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hergeleitet werden, für grundrechtlich nicht zu beanstanden hielt,<sup>43</sup> ist auch insoweit in absehbarer Zeit eine verfassungsgerichtliche Klärung der Rechtsfrage unwahrscheinlich geworden.

In diesem regulativen Vakuum würde eine bundesgesetzliche Regelung immerhin zur Rechtsklarheit beitragen, zugleich aber auch einen föderalismuspolitisch abzulehnenden Kompetenzschwund der Länder durch apokryphe Annexkompetenzen vorbei an der bundesstaatlichen Kompetenzordnung nachhaltig verfestigen.

## 2. Nachteile eines unregulierten Zustandes

Den Antragstellern ist jeweils zuzugestehen, dass der derzeitige unregulierte Zustand Nachteile für die Rechtssicherheit hat. Eine letztlich konturenlose Abwägung der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) mit gegenläufigen Interessen bleibt hinter den demokratischen Gestaltungspotentialen zurück, die Art. 5 Abs. 2 GG mit dem Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes gerade eröffnet. Berücksichtigt man, dass es letztlich um die praktischen Voraussetzungen und Grenzen betätigter Pressefreiheit geht, handelt es sich um eine unmittelbar demokratisensiblen Materie, deren Ausgestaltung auch demokratisch verantwortet und nicht richterlicher Abwägung im

<sup>42</sup> BT-Drs. 19/4572, S. 1.

<sup>43</sup> BVerfG-K, Beschl. v. 27.7.2015 – 1 BvR 1452/13, EuGRZ 2015, 629 f.

Einzelfall überlassen werden sollte. Die antragstellenden Fraktionen verfolgen daher aus gutem Grund gerade dieses Ziel.

Soweit das BVerwG die Auffassung vertritt, dass die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) selbst eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage darstelle, in Grundrechte der durch die Auskunftserteilung betroffenen Dritten einzugreifen, und daher eine einfach-gesetzliche Ermächtigung entbehrlich sei,<sup>44</sup> überzeugt dies nicht und geht an anerkannten Standards des Vorbehalts des Gesetzes vorbei. Primäres Instrument, das die Legitimation der Grenzziehung sichert und zugleich mit rechtsstaatlicher Vorhersehbarkeit verbindet<sup>45</sup>, ist das allgemeine demokratische Gesetz.<sup>46</sup> Grundrechtswesentliche Konflikte werden gesetzlich entschieden.<sup>47</sup> Zwar mag eine Ermächtigungsgrundlage dort entbehrlich sein, wo es nur um die Verwirklichung der Pressefreiheit durch grundrechtsfördernde Auskunftsansprüche geht. Sobald jedoch von einer Auskunft substanziiell Drittrechte betroffen sind (z. B. Persönlichkeitsrechte, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse), bedarf es eines rechtsstaatlich beherrschbaren und demokratisch verantwortbaren Ermächtigungsrahmens. Mit Recht wurde daher die grundrechtsunmittelbare Ableitung von Auskunftsansprüchen dort für fragwürdig erachtet, wo es um grundsätzliche Interessenkonflikte geht,<sup>48</sup> zumal grundrechtsunmittelbaren Ansprüchen Schutzmechanismen wie das Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 IFG fehlen.

Selbst bei vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten hat die Rechtsprechung des BVerfG stets verlangt, dass verfassungsimmanente Schranken durch ein – demokratische Legitimation sicherndes – Parlamentsgesetz gezogen werden müssen.<sup>49</sup> Dies gilt erst recht für die Pressefreiheit, die nach Art. 5 Abs. 2 GG unter dem Vorbehalt allgemeiner Gesetze steht. Die Allgemeinheit soll gerade Meinungsinhalte diskriminierendes Sonderrecht verhindern. Dieses Verallgemeinerungsanliegen bedarf aber zunächst einmal – obgleich eine Restelastizität für Einzelfallabwägungen unverzichtbar bleibt<sup>50</sup> – einer abstrakt-generellen Vergesetzlichung, die sich nicht durch eine richterrechtliche Abwägungskasustik, die wenig transparent und stark kontextabhängig bleibt, ersetzen lässt. Diese Erwägungen sprechen also in der Tat dafür, Presseauskunftsansprüche gegen Bundesbehörden gesetzlich zu regeln.

### 3. Harmonisierung des Informationsrechts

Eine Regelung sollte hierbei die Rechtsfolgen in den Blick nehmen. Das Presserecht sieht bislang nur eine Auskunft vor. Nur ausnahmsweise kann sich nach bisher vorherrschender Ansicht – abhängig von den Umständen und dem Erkenntnisziel – das behördliche Auswahlmessen der Behörde im Einzelfall reduzieren und zu einem Anspruch auf Aktenvorlage bzw. Offenlegung eines Dokuments verdichten.<sup>51</sup> Dies führt jedoch zu inkohärenten Ergebnissen. Diese Rechtsprechungslinie ist auf den traditionsreichen Landespressegesetzen gewachsen, die vormalig als Speerspitze dienten, überkommene Arkantraditionen punktuell aufzubrechen.<sup>52</sup> Heute ist dies längst überholt, weil mit den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der meisten Länder voraussetzungslose Zugangsansprüche bestehen, die in der Regel auf Akteneinsicht bzw. Überlassung von Kopien gerichtet sind (vgl. auch § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG). Es wäre syste-

<sup>44</sup> BVerwGE 151, 348 Rn. 41.

<sup>45</sup> Breuer, in: Festgabe 50 Jahre BVerwG, 2003, S. 223 (234); Dreier, DÖV 2002, 537 (537); Lepsius, EuGRZ 2004, 370 (378).

<sup>46</sup> S. BVerfGE 33, 125 (159); 83, 130 (142).

<sup>47</sup> BVerfGE 40, 237 (249); 47, 46 (79); 49, 89 (126 f.); 58, 257 (269); 80, 124 (132); 95, 267 (307 f.); 98, 218 (251); 83, 130 (142); 101, 1 (34); 108, 282 (311).

<sup>48</sup> von Coelln, in: FS Friedhelm Hufen, 2015, S. 423 (430).

<sup>49</sup> BVerfGE 126, 1 (24).

<sup>50</sup> Gusy, JZ 2014, 171 (175).

<sup>51</sup> VG Mainz, Urt. v. 14.9.2016 – 3 K 1021/15.MZ, Rn. 30 (juris); Löffler/Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechts, 6. Aufl. (2013), 19. Kap. Rn. 2.

<sup>52</sup> Wegener, Der geheime Staat, 2006, S. 390 ff.

matisch nicht zu rechtfertigen, wenn ein voraussetzungsvollerer presserechtlicher Auskunftsanspruch, der der Durchsetzung eines für die Demokratie schlechthin konstitutiven Grundrechts<sup>53</sup> dient, hinter Jedermann-Informationsrechten zurückbliebe. Jedenfalls ist es auch Journalistinnen und Journalisten möglich, sich im Rahmen ihrer Pressefreiheit auf allgemeine Informationsfreiheitsrechte zu berufen, wenn diese in ihrer Rechtsfolge weitergehend sein sollten.<sup>54</sup> Ein Presseauskunftsgesetz müsste also sinnvollerweise die Rechtsfolgen anders gestalten und den heutigen Zeitkontexten – zumindest in Relation zu IFGs und UIGs – anpassen. § 1 Abs. 1 Satz 2 PresseauskunftsG-E geht durch seinen Verweis auf § 1 Abs. 2 IFG in die richtige Richtung, weil beide Regelungsregimes harmonisiert werden.

Will man allgemeinen Tendenzen entgegenwirken, die praktische Durchsetzung von Informationsfreiheitsrechten über materielle und prozessuale Hürden zu erschweren,<sup>55</sup> bedarf es zwangsläufig einer Gesamtrevision des „Transparenzrechts“ staatlicher Behörden, das Ansprüche nach allgemeinem Informationsfreiheitsrecht und Presseauskünfte als Bestandteile eines Rechts zur Gewährleistung demokratischer Öffentlichkeitskontrolle des Staates aufeinander abstimmt. Eine Gesamtregelung müsste zudem Wertungswidersprüche angehen, die immer noch zwischen Presse- und Informationsfreiheitsrecht einerseits und Archivrecht andererseits<sup>56</sup> bestehen.<sup>57</sup> Dies alles würde aber zwangsläufig schwierige legislative Gestaltungsaufgaben mit sich bringen, die eine schlichte Übernahme typisierten Landespresserechts in ein Bundespresseauskunftsgesetz nicht zu ersetzen vermag.

#### 4. Stärker differenzierte Regelung

§ 1 Abs. 2 PresseauskunftsG-E der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen<sup>58</sup> übernimmt letztlich die typischen Auskunftsverweigerungsgründe des Landespresserechts. Dies genügt gewiss den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen und ist insoweit nicht zu beanstanden. Sollte sich der Deutsche Bundestag jedoch des Presseauskunftsrechts annehmen, würde es sich empfehlen, die Konflikte differenzierter und kontextspezifischer zu regeln. Schon das Informationsfreiheitsrecht ist hier wesentlich präziser, namentlich was die enger umgrenzten, aber auch kategorischen Ausschlussgründe (vgl. § 3 IFG<sup>59</sup>) sowie die differenzierten Regelungen hinsichtlich des Schutzes der behördlichen Entscheidungsprozesse (§ 4 IFG), der personenbezogenen Daten (§ 5 IFG) sowie der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 6 IFG) betrifft (und ggf. mit dem Verfahren nach § 8 IFG verbunden ist). Zwar lassen sich diese Regelungen, die für voraussetzungslose Jedermann-Rechte konzipiert sind, nicht unmittelbar auf Presseauskünfte übertragen. Das grundrechtlich qualifiziert geschützte Interesse einer freien Presse, zur Information der Öffentlichkeit Auskünfte zu erhalten, hat verfassungsrechtlich ein hohes Gewicht. Dementsprechend wären Verweigerungsrechte sicherlich anders ausdifferenzieren als unter IFG-Bedingungen. Gleichwohl ist der dortige Grad der Differenzierung vorbildlich.

Worüber jedenfalls nachzudenken wäre, ist eine klarere Regelung, wie Sicherheitsbehörden des Bundes mit besonders sensiblem Aufgabenprofil in ihrer Aufgabenerfüllung vor permanentem Auskunftsdruck zu schützen sind, der auch dann entstehen kann, wenn Ansprüche nur nach rechtsgebundener Abwägung gewährt werden. Die meisten Fälle, an denen sich die Rechtspre-

<sup>53</sup> BVerfGE 7, 198 (208); 62, 230 (247); 76, 196 (208 f.); 93, 266 (292 f.); 128, 226 (266); *Hillgruber*, JZ 2016, 495 ff.

<sup>54</sup> S. BVerwGE 159, 194 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.8.2015 – 8 A 2410/13, RiA 2016, 33 ff.; *Fechner/Wössner*, Journalistenrecht, 2. Aufl. (2012), S. 57.

<sup>55</sup> Eingehend *Fehling*, DVBl 2017, 79 ff.

<sup>56</sup> Harmonisierungsversuch *Schoch/Kloepfer/Garstka*, Archivgesetz (ArchG-ProfE), 2007

<sup>57</sup> Vgl. zum Problem BVerwG, Urt. v. 27.6.2013 – 7 A 15/10, AfP 2013, 452 (454).

<sup>58</sup> BT-Drs. 19/4572, S. 3.

<sup>59</sup> Im Folgenden wird im Hinblick auf den Regelungsgegenstand auf das maßgebliche IFG des Bundes verwiesen: Informationsfreiheitsgesetz vom 5.9.2005 (BGBl. I S. 2722), das durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 7.8.2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

chung des BVerwG entwickelt hat, betrafen die Nachrichtendienste des Bundes. Hier besteht aber ein besonderer Bedarf nach Geheimnisschutz, von dem vitale Aufklärungsinteressen, aber z. B. auch die Sicherheit von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen abhängen können. Die begrenzten Auskunftsrechte (vgl. § 15 BVerfSchG) werden derzeit durch unregelmäßige Gesamtabwägungen qua Pressefreiheit faktisch unterlaufen.

Dies ist in doppelter Hinsicht unbefriedigend: Einerseits müssen die Sicherheitsbehörden fortwährend im Ausgang schwer prognostizierbare gerichtliche Abwehrgefechte gegen Auskunftsbegehren führen – ob hier immer auch berechnete Staatsschutzinteressen angeführt werden, sei dahingestellt –, was die gesetzliche Aufgabenerfüllung paralysieren kann. Andererseits muss das vollmundige Versprechen grundrechtsunmittelbarer Auskunftsansprüche im Ergebnis immer wieder enttäuschen, weil die Erträge am Ende meist jahrelanger Prozesse (nebst Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO) bislang durchweg mager waren. Am Ende setzen sich eben überwiegend (unterstellt: berechnete) Geheimhaltungsinteressen durch.

Eine Regelung durch den Bund brächte die Chance mit sich, das Presseauskunftsrecht stärker zu differenzieren und den sehr unterschiedlichen tatsächlichen Schutzbedürfnissen anzupassen. So ist es unbefriedigend, wenn – wie vorgeschlagen – *einheitliche* Auskunftsansprüche das gesamte Spektrum an Bundesbehörden mit sehr disparaten Aufgabenprofilen und Schutzbedürfnissen – vom BND über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben bis zum Bundesamt für Naturschutz – gleichermaßen erfassen sollen. Am Ende verlieren sich die Kernkonflikte, die redlicherweise ausgetragen werden müssen, in konturenlosen Abwägungen. Das BVerwG hält insoweit differenzierte Regelungen und – bei gewichtiger Begründung – sogar punktuelle Bereichsausnahmen für möglich:

*„Der Gesetzgeber ist zwar unter besonderen Umständen berechtigt, einzelne behördliche Funktionsbereiche von Auskunftspflichten auszunehmen [...]. Aber er ist nicht berechtigt, ganze Verwaltungsbereiche auszunehmen. Dem verfassungsrechtlich anerkannten Vermittlungs- und Kontrollauftrag der Presse ist nur dann in genügender Weise Rechnung getragen, wenn – von einzelnen behördlichen Funktionsbereichen besonderen Charakters abgesehen – Ausschlussgründe einen punktuellen Zuschnitt aufweisen, mit dem der Gesetzgeber konkret umrissenen gegenläufigen Schutzgütern Rechnung trägt, und zwar beschränkt auf das Maß, in dem bei materieller Betrachtung tatsächlich ein Schutzbedarf erkennbar ist.“<sup>60</sup>*

Ob und inwieweit man dies nutzen möchte, ist eine politische Frage. Der Bund könnte jedenfalls mit einer klaren, präzisen und ausgewogenen Regelung, die demokratischen Informationsbedarf einer freien Presse und legitime Verweigerungsgründe rechtstaatlich transparent ausbalanciert sowie in eine nachvollziehbare Relation zu modernen Informationsfreiheitsrechten setzt, auch Vorbildwirkung für das Presserecht der Länder haben.

## 5. Modifizierter einstweiliger Rechtsschutz

Abzulehnen ist § 1 Abs. 6 PresseauskunftsG-E, wonach bei verwaltungsgerichtlichen Eilanträgen nach § 123 VwGO auf eine Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes verzichtet werden soll. Diese Regelung ist nicht kohärent erklärbar und unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 GG, weil insoweit die Presseauskunft generell und selbst gegenüber solchen geltend gemachten Ansprüchen privilegiert wird, bei denen existenziellere Güter auf dem Spiel stehen (z. B. die Sicherung des sozialen Existenzminimums oder ein prekärer Aufenthaltsstatus). Soweit durch die Presseauskunft in Rechte Dritter eingegriffen wird, wirkt sich § 1 Abs. 6 PresseauskunftsG-E als eine

<sup>60</sup> BVerwGE 151, 348 (357).

substantielle Beschneidung von deren Rechtsschutz aus, weil dann keine Abwägung eines besonderen Eilbedarfs mit möglichen Verschonungsinteressen mehr stattfinden kann. Dies wäre aber mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbar.

#### IV. Zusammenfassung

Insgesamt lässt sich damit zusammenfassend Folgendes empfehlen: Föderalismuspolitisch sprechen die besseren Gründe dafür, auf eine verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Bundesregelung zu verzichten. Grundrechts- und Demokratiepölitisch sprechen die besseren Gründe dafür, sich pragmatisch der Realität einer gefestigten Rechtsprechung des BVerwG zu beugen und ein Bundespresseauskunftsrecht zu schaffen. Richtigerweise hat der Bund jedoch auch nach der – hier abgelehnten – Rechtsprechung des BVerwG keine übergreifende Gesetzgebungskompetenz für ein Presseauskunftsrecht, sondern nur die Kompetenz zu sektoralen Regelungen in Fachgesetzen, soweit sich aufgrund der spezifischen Kompetenzgrundlage eine Annexkompetenz begründen lässt.

Wenn man sich – wie die hier in Rede stehenden Fraktionsentwürfe – für ein Gesetz entscheiden sollte, wäre jedoch dringend anzuraten, mit der gebotenen Zeit und Ruhe ein eigenständiges Regelungskonzept zu entwerfen, das differenzierter und moderner gefasst ist als die hier zum Vorbild genommenen Landespressesetze. Den damit verbundenen deliberativen Mehrertrag könnte sich der Deutsche Bundestag problemlos leisten. Denn Zeitdruck besteht nicht: Die gegenwärtige Rechtspraxis – so unbefriedigend der unregelmäßige Zustand sein mag – führt zu Ergebnissen, die letztlich nur das anderenfalls geltende Landespresserecht spiegeln. Mehr wäre mit dem hier in Rede stehenden Vorhaben ohnehin nicht erreicht. Das BVerfG hat diese unvollkommene Behelfslösung ohne inhaltliche Auseinandersetzung mit den grundsätzlichen Sachproblemen gebilligt. Es wäre daher anzuraten, lieber einen Neustart zu wagen und – angesichts der übergreifenden Bedeutung der Materie – auch die Chancen eines möglichst breiten Konsenses im Parlament für ein modernes Presseauskunftsrecht auszuloten.

Gemessen an der Rechtsprechung des BVerwG sprechen ohnehin bessere Gründe dafür, keine „große Lösung“ eines Presseauskunftsrechtes anzustreben, sondern sich mit sektoralen Regelungen im jeweiligen Fachrecht zu begnügen, die Konflikte spezifisch und innerhalb der Aufgabenstruktur der jeweiligen Bundesbehörde zu lösen versuchen. Solche sektoralen Regelungen hätten zum einen den Vorteil, dass diese im jeweiligen Regelungskontext des Fachgesetzes auszulegen wären. Besonderheiten der jeweiligen Materie bzw. bundesbehördlichen Aufgabe lassen sich insoweit präziser verarbeiten. Zum anderen ließen sich solche Regelungen besser mit dem sektoralen Datenschutzrecht verkoppeln, was auch deshalb notwendig erscheint, weil Auskunftsansprüche zugunsten der Presse durchaus in Rechte Drittbetroffener (insbesondere auf informationelle Selbstbestimmung) eingreifen können.<sup>61</sup>

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)

---

<sup>61</sup> S. nur OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.8.2015 – 8 A 2410/13, RiA 2016, 33 ff.



# PARTSCH & PARTNER RECHTSANWÄLTE

PARTSCH & PARTNER RECHTSANWÄLTE  
KURFÜRSTENDAMM 50 · 10707 BERLIN

Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)236 E**

**CHRISTOPH J. PARTSCH**  
LL.M. (DUKE), DR. JUR.  
RECHTSANWALT

**AXEL MÜTZE**  
RECHTSANWALT  
FACHANWALT FÜR  
URHEBER- UND MEDIENRECHT

per Facsimile vorab: +49 30 227 363 36

1. März 2019 CP / KR  
AZ: 44/19 D1/49-19

## Stellungnahme zum

- **Gesetzesentwurf der Abgeordneten Tabea Rösner** u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden (Presseauskunftsgesetz) BT-Drs. **19/4572**, sowie zum
- **Antrag des Abgeordneten Thomas Hacker** u.a. und der Fraktion der FDP Etablierung eines Presseauskunftsgesetzes auf Bundesebene, BT-Drs. **19/6054**

Sehr geehrte Damen und Herren,

eingangs danke ich für die Einladung als Sachverständiger und die Möglichkeit zur Stellungnahme. Ich vertrete seit über zwanzig Jahren Journalisten aber auch Politiker u.a. bei der Wahrnehmung ihrer Informationszugangsrechte. An fast allen genannten Verfahren zum Presseauskunftsrecht war ich auf Klägerseite Prozessbevollmächtigter. Ich möchte daher die Auswirkungen der Entscheidung des BVerwG vom 20. Februar 2013 „Nazis beim BND“ auf die journalistische Praxis schildern und damit die Notwendigkeit eines innovativen Presseauskunftsgesetzes begründen.

Angesichts der umfassenden Ausführungen der anderen Sachverständigen und einer nahezu unübersehbaren, fast durchgängig kritischen Literatur zu dem o.g. Urteil verzichte ich auf eine Kommentierung und verweise auf die sorgfältig begründete quasi-„dissenting opinion“ des OVG NRW vom 18. Dezember 2013<sup>1</sup> sowie die lesenswerten Aufsätze von

Huber; NVwZ 2013, 1010 ff; Cornils, DÖV 2013, 657 ff.; ders. AfP 2016, 205 ff.; Germelmann, 2013, 667 ff.

Ergänzen möchte ich, dass der damalige Vertreter des Bundesinteresses beim BVerwG schriftsätzlich im Verfahren sogar vortrug, dass es keinen wie auch immer gearteten Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden gebe. Ich halte diese Äußerung für verfassungswidrig.

#### I. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die Recherche und damit auch das Informationszugangsrecht des Journalisten ist verfassungsrechtlich durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 S. 2 GG geschützt. Dies ist seit 1966 durch das Spiegel-Urteil geklärt.

„Die in Art. 5 GG gesicherte Eigenständigkeit der Presse reicht von der Beschaffung der Information ....“<sup>2</sup>

Dazu gehört auch die Auskunftspflicht von Behörden.

„Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden sind prinzipielle Folgerungen daraus.“<sup>3</sup>

Dies hat das BVerfG bis heute immer wieder wiederholt<sup>4</sup> und bestätigt, so auch im ntv Urteil:

„Erst der prinzipiell ungehinderte Zugang zur Information versetzt die Medien in den Stand, die ihnen in der freiheitlichen Demokratie zukommende Funktion wahrzunehmen.“<sup>5</sup>

Das BVerfG hat herausgearbeitet, dass der Umfang des grundrechtlich geschützten Informationszugangsrecht über das durch die Landespressegesetze zugestandene

---

<sup>1</sup> OVG NRW DVBl. 2014, 464; dazu Anm. Partsch, K&R 2014, 145; a.A. Huff, K&R 2014, 177.

<sup>2</sup> BVerfG, Urteil vom 05. August 1966 – 1 BvR 586/62 –, BVerfGE 20, 162-230, Rn. 39.

<sup>3</sup> BVerfG, Urteil vom 05. August 1966 – 1 BvR 586/62 –, BVerfGE 20, 162-230, Rn. 38.

<sup>4</sup> „Die in GG Art 5 Abs 1 Satz 2 verbürgte Pressefreiheit gewährleistet nicht nur die Freiheit der Verbreitung von Nachrichten und Meinungen; sie schützt vielmehr auch den gesamten Bereich publizistischer Vorbereitungstätigkeit, zu der insbesondere die Beschaffung von Informationen gehört.“; BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 28. August 2000 – 1 BvR 1307/91 –, juris.

<sup>5</sup> BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 – 1 BvR 2623/95 –, BVerfGE 103, 44-81, Rn. 54.

Auskunftsrecht deutlich hinausgeht. 1979 hat es entschieden, dass der Informationszugang zu Gerichtsverhandlungen auch von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützt ist.<sup>6</sup>

2000 hat das BVerfG entschieden, dass die Presse ein Einsichtsrecht in die Grundbuchakten hat.<sup>7</sup>

2015 hat das BVerfG entscheiden müssen, dass auch die Übersendung von Gerichtsurteilen, also der Informationszugang durch Kopieversand, von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützt ist.<sup>8</sup>

Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 ist also der ungehinderte, vollständige Zugang zu Informationen, sei es durch Auskunft, sei es durch Einsicht, sei es durch Erstellung von Kopien etc., um die im Interesse der Demokratie zwecks Meinungsbildung der Presse zugewiesene Rolle ausfüllen zu können.

*„Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung.“<sup>9</sup>*

## II. Verfassungswidrige derzeitige Praxis

Das Verhalten vieler Bundesbehörden und vieler Gerichte - insbesondere seit der Entscheidung des BVerwG vom 20. Februar 2013 - widerspricht diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben:

Zunächst dauerte es bis 2016, bis das Dictum vom sogenannten „Minimalstandard“ aus dem Urteil vom 20. Februar 2013 wieder vom BVerwG auf das Niveau der Landes-

---

<sup>6</sup> „Erst der prinzipiell ungehinderte Zugang zur Information versetzt die Presse in den Stand, die ihr in der freiheitlichen Demokratie eröffnete Rolle wirksam wahrzunehmen.“ BVerfG, Beschluss vom 06. Februar 1979 – 2 BvR 154/78 –, BVerfGE 50, 234-244, Rn. 32.

<sup>7</sup> „In gleicher Weise kann auch ein grundsätzlich schutzwürdiges Interesse der Presse am Zugang zu Datensammlungen oder Registern - hier: des Grundbuchs - bestehen, die nur in beschränktem Umfang zugänglich sind.“ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 28. August 2000 – 1 BvR 1307/91 –, Rn. 13, juris.

<sup>8</sup> „Hiermit korrespondiert ein presserechtlicher Auskunftsanspruch von Medienvertretern.“ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 14. September 2015 – 1 BvR 857/15 –, Rn. 20, juris.

<sup>9</sup> BVerfG, Urteil vom 05. August 1966 – 1 BvR 586/62 –, BVerfGE 20, 162-230, Rn. 36.

pressegesezte angehoben wurde.<sup>10</sup> In der Zwischenzeit lehnten eine Vielzahl von Bundesbehörden jegliche Auskunft ab. Das OVG Berlin-Brandenburg hat dieses Verhalten bei Vorliegen von entgegenstehenden Interessen – was bei der Presse immer der Fall ist – sogar mehrfach bestätigt.<sup>11</sup> Süffisant verweist das OVG darauf, dass man der Gestaltungsprerogative des Gesetzgebers nicht vorgreifen wolle.<sup>12</sup>

Auch nachdem das BVerwG 2016 den Minimalstandard zurückgenommen hat, hat sich dieser jedoch in den Köpfen der Exekutive verfestigt. Der Minimalstandard kam wohl der Arkantradition der deutschen Beamtenschaft entgegen. Es gibt weiterhin Ansichten aus dem Bundeskanzleramt, dass es gar keines Presseauskunftsrechts bedürfe.<sup>13</sup> Daher ist der Erlass eines Presseauskunftsgesetzes, wenn man nicht auf die unabhängige Recherche und damit die freie Meinungsbildung verzichten will, aus folgenden Gründen dringend erforderlich:

a) Atomisierung der Informationszugangsrechte

Die derzeitige Abwesenheit eines Bundespresseauskunftsgesetzes führt zu einer Atomisierung der Auskunftsrechte. Die aktuelle Rechtsprechung ist geprägt durch spezialgesetzliche Auskunftsnormen, die den verfassungsunmittelbaren Presseauskunftsanspruch nach Art. 5 GG verdrängen sollen. Dies möchte ich Ihnen exemplarisch an folgenden Fällen verdeutlichen:

1. Fall: Ein Journalist begehrte Anfang 2011 unter Berufung u.a. auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Zugang zu einem Gutachten über „Nazis beim Bundesministerium für Landwirtschaft“. Das VG Köln gab der Einsichtsklage teilweise gemäß § 1 Abs. 1 IFG statt und erklärte, dass auch Art. 5 GG „vor dem Hintergrund der aufgezeigten Rechtslage nach dem IFG nicht zu einem abweichenden Ergebnis“ komme.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> „Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG besteht im Ergebnis nicht mehr auf dem Niveau eines „Minimalstandards“, sondern weist nunmehr einen auf Abwägung abzielenden Gehalt auf, wie es bereits zuvor im Rahmen der im wesentlichen inhaltsgleichen LPresseG der Fall war.“, BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 – 6 C 12/14 (BlmA) und vom 16. März 2016 – 6 C 65/14 (Montblanc).

<sup>11</sup> Z.B.: „Dem danach auf einen „Minimalstandard“ begrenzten verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch (...) stehen die Regelungen des Geschäftsordnungsrechts des Bundestages entgegen.“ OVG BB, Beschluss vom 20. Januar 2015 – OVG 6 S 42.14 –, Rn. 5, juris.; OVG BB, Beschluss vom 12. September 2013 – OVG 6 S 46.13 –, Rn. 9, juris.

<sup>12</sup> „Die Anwendung des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs muss in einer Weise vorgenommen werden, die nicht die Ausgestaltungsprerogative des Gesetzgebers unterläuft, indem sie auf Grundlage von Interessensgewichtungen und -abwägungen erfolgt, die nach der Verfassungsordnung nur der Gesetzgeber vorzunehmen befugt ist.“ OVG BB, Beschluss vom 12. September 2013 – OVG 6 S 46.13 –, Rn. 7, juris)

<sup>13</sup> Vgl. Wolff, in Dietrich/Eiffler (Hrsg.): Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, S. 1687: „Bedarf für eine gesonderte bundesrechtliche Regelung presserechtlicher Auskunftsansprüche besteht mithin nicht.“

<sup>14</sup> VG Köln, U.v. 28. September 2013 – 13 K 1541/11 –, Rn. 58, juris.

Das OVG NRW sprach dem Kläger lediglich einen Auskunftsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG zu. Es hielt die Anwendung des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs aus Art. 5 Abs. 1 S.2 GG für „unnötig“, da der Senat der herausgehobenen Bedeutung der Pressefreiheit bereits in der Auslegung des informationsfreiheitsgesetzlichen Auskunftsanspruch Rechnung getragen habe.<sup>15</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht schließlich hielt 2017 die Revision des Klägers teilweise für begründet und sprach dem Kläger einen Einsichtsanspruch gemäß § 111 Abs. 3 BBG zu. Gleichzeitig lehnte es die Anwendbarkeit des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs aus Art. 5 Abs. 1 S.2 GG ab, da der Bundesgesetzgeber durch den Erlass der Vorschrift im BBG bereits von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht habe.<sup>16</sup> Nach 6 Jahren Rechtsstreit besteht in Abwesenheit einer bundesgesetzlichen Regelung nun also Klarheit, dass die Anspruchsnorm in **§ 111 BBG** zu suchen ist.

2. Fall: Das VG Köln entschied, dass ein Journalist einen Anspruch auf Akteneinsicht in die Prüfergebnisse des Bundesrechnungshofes nicht nach Art. 5 GG, sondern nach 96 Abs. 4 BHO habe. Der verfassungsunmittelbare Presseauskunftsanspruch des Klägers stütze sein Akteneinsichtsbegehren nicht.<sup>17</sup> Auch ein Journalist ohne Befähigung zum Richteramt muss sich also **§ 96 Abs. 4 BHO** merken.
3. Jüngst entschied das BVerwG am 28. Februar 2019 - 7 20/17 -, dass ein Verlagshaus einen Anspruch auf Einsicht in die Akten des Bundesministeriums der Verteidigung betreffend das NSU Mitglied Uwe Mundlos gemäß § 29 Abs. 3 S.7 SG habe. Zuvor hatte das VG Köln die Klage abgewiesen und einen Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG abgelehnt.<sup>18</sup> Das OVG NRW hingegen gab der Klage zumindest teilweise statt und stützte den Anspruch des Klägers auf § 1 Abs. 1 IFG.<sup>19</sup> Der Rechtsstreit dauerte 7 Jahre. Der Journalist muss sich **§ 29 Abs. 3 Satz 7 SG** für seine nächste Recherche merken.

Diese Beispiele zeigen, dass viele Gerichte das Recherchebedürfnis der Presse anerkennen und kreativ ableiten. Rechtssicherheit und schnelle Ergebnisse hat der recherchierende Journalist jedoch derzeit nicht.

#### b) Rechtsunsicherheit führt zu prohibitiven Kosten der seriösen Recherche

Die Abwesenheit einer zentralen gesetzlichen Regelung führt bei vielen Behörden zu der Argumentation, dass die Entscheidung bis zum BVerwG getrieben werden müsse. Selbst bei einem geringen Regelstreitwert von 5000 € beträgt das Kostenrisiko des

---

<sup>15</sup> OVG NRW, U.v. 10. August 2015 – 8 A 2410/13 -, Rn. 149, juris.

<sup>16</sup> BVerwG, U.v. 29. Juni 2017 – 7 C 24/15 -, Rn. 62f., juris.

<sup>17</sup> VG Köln, U.v. 31. Januar 2019 – 6 K 9164/16 -, Rn. 19 f., juris.

<sup>18</sup> VG Köln, U.v. 25. Juni 2015 – 13 K 3809/13 – juris.

<sup>19</sup> OVG NRW, U.v. 5. Mai 2017 – 15 A 1578/15.

Journalisten dabei bereits nach Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) über 10.000 € für die Stellung von simplen Fragen oder Einsichtsbegehren!<sup>20</sup>

Es kommt hinzu, dass eine sinnvolle anwaltliche Vertretung bei gesetzlichen Gebühren und einer Verfahrensgebühr von 393,60 € nicht möglich ist. Der Journalist muss also erheblich in die eigene anwaltliche Vertretung investieren, ohne dies sogar im Falle des Obsiegens erstattet zu erhalten.

Bundesbehörden dagegen haben aber offenbar keinerlei Scham, allein für eine Berufungsbegründung über 39.000 €<sup>21</sup> an ihre Anwälte zu zahlen. Die Tatbestände der Haushaltsuntreue des 266 StGB oder der Gebührenüberhebung, § 352 StGB, scheinen bei der StA Berlin an einem Durchsetzungsdefizit zu leiden. Und das Prinzip der sparsamen Haushaltsführung scheint ohnehin bei der Abwehr von Presseanfragen ausgesetzt zu sein.

Damit besteht seit 2013 in Abwesenheit einer klaren einfachgesetzlichen Regelung ein prohibitives Kostenrisiko für den seriös recherchierenden Journalisten.

Will man das derzeitige schamlose Powerplay der Exekutive auf Kosten des Steuerzahlers begrenzen, so bedarf es einer bundesgesetzlichen Regelung und zum Beispiel einer Festlegung der Exekutive auf die RVG-Gebühren.

c) Rechtsunsicherheit erschwert die Durchsetzung von Informationszugangsansprüchen im Eilrechtsschutz

Die Presse muss zeitnah berichten können, damit sie ihrer von der Verfassung zugewiesenen Aufgabe und den Interessen ihrer Leser nachkommen kann. Der Eilrechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten dauert gleichwohl oft Monate. Die VwGO fordert zurzeit das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs und eines Anordnungsgrundes.

- Beim Anordnungsanspruch muss der Antragsteller die überwiegende Wahrscheinlichkeit für das Obsiegen bei summarischer Betrachtung glaubhaft machen. Bestehen bereits erhebliche Unsicherheiten über die Anspruchsgrundlage (Art. 5 GG direkt, § 96 abs. 4 BHO oder IFG z.B.) und deren Reichweite („Minimalstandard“ oder Standard der LandespresseG), dann neigen einige Gerichte dazu, den Anordnungsanspruch zu verneinen.

---

<sup>20</sup> 8.457 € zzgl. Reisekosten.

<sup>21</sup> So zahlte die Verwaltung des Deutschen Bundestags an die Kanzlei Redeker für das letztinstanzlich beim BVerwG 7 C 1/14 verlorene Verfahren allein für die Berufungsbegründung beim OVG BB 12.B.21.12 einen Betrag von 39.609,15 € für einen dreimonatigen Zeitraum, Rechnung vom 31.1.2013.

- Beim Anordnungsgrund muss der Antragsteller zusätzlich sein Eilbedürfnis nachweisen. Dies stellt zurzeit die höchste Hürde und Unsicherheitsquelle dar. Das BVerfG hat dies erkannt und festgestellt, dass im Interesse der Pressefreiheit nur verringerte Anforderungen an die Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes zu stellen sind.<sup>22</sup> Eine Aktualitätseinbuße<sup>23</sup> müsse die Presse nicht hinnehmen. Dieser deutliche Beschluss wird leider von vielen Verwaltungsgerichten ignoriert.

Will man also eine aktuelle, qualitative Berichterstattung, dann muss es Erleichterungen bei der Darlegung des Anordnungsgrundes geben. Dies ist z.B. mit § 12 UWG in Wettbewerbsverfahren seit Jahrzehnten anerkannt.

d) Nur Auskunft oder auch Abschrift

Trotz umfangreicher Rechtsprechung<sup>24</sup>, dass nicht nur in Ausnahmefällen<sup>25</sup> Abschriften statt einer Auskunft gegeben werden müssen, besteht in Abwesenheit eines Bundesgesetzes weiterhin große Unsicherheit über den Anspruchsumfang, also nur Auskunft oder auch Einsicht oder Kopie. Jüngst musste das BVerfG in einem Fall nach LandespresseG angerufen werden, um festzustellen, dass ein Journalist einen Anspruch auf Übersendung einer Kopie eines Urteils hat, auch wenn dieses noch nicht rechtskräftig ist.<sup>26</sup> Kurz darauf hat das VG Lüneburg in Kenntnis dieser Entscheidung sogar die Übersendung eines rechtskräftigen Urteils abgelehnt.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> BVerfG, Beschluss vom 08. September 2014 – 1 BvR 23/14 –, Rn. 26, juris: „Unbeschadet der Frage, ob der vorliegend geltend gemachte Presseauskunftsanspruch gegen den Bundesnachrichtendienst unmittelbar aus der Verfassung - namentlich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG - abgeleitet werden kann und wie weit dieser genau reicht, ist bei einer Eilentscheidung über einen solchen Auskunftsanspruch jedenfalls die grundrechtliche Dimension der Pressefreiheit zu beachten. Dies gilt auch in Bezug auf Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden (vgl. BVerfGE 20, 162 <175 f.>). Erst der prinzipiell ungehinderte Zugang zu Informationen versetzt die Presse in den Stand, die ihr in der freiheitlichen Demokratie zukommende Funktion wirksam wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 50, 234 <240>; 91, 125 <134>). Soweit die Vorwegnahme der Hauptsache nur bei Vorliegen eines schweren Nachteils zulässig ist, muss dabei auch die Bedeutung der Auskunftsansprüche für eine effektive Presseberichterstattung durch den Beschwerdeführer hinreichend beachtet werden.“

<sup>23</sup> Vgl. auch VGH Bayern, Beschluss vom 27. März 2014 – 7 CE 14.253 – Rz. 31 in der Sache Gurlitt mit der perfiden Begründung: „Abgesehen davon, dass dem Antragsteller sogar eine gewisse Aktualitätseinbuße zuzumuten wäre (vgl. zuletzt BVerwG, Beschluss vom 26.11.2013 – 6 VR 3/13 -juris Rn. 6 f.), ist entgegen der Ansicht des Antragstellers – solange die Provenienzrecherche zum „Schwabinger Kunstfund“ durch die Task-Force nicht in vollem Umfang abgeschlossen ist – ohnehin nicht zu befürchten, dass der „Kunstfund“ und die Berichterstattung hierüber an Aktualität einbüßen könnte.“

<sup>24</sup> BVerwG, U.v. 29. Juni 2017 – 7 C 24/15 –, Rn. 62f., juris -Nazis beim BMLEV; BVerwG am 28. Februar 2019 - 7 20/17 – Soldatenakte Mundlos -.

<sup>25</sup> So aber selbst der Gesetzesentwurf BT Drs 19/4572, S. 6.

<sup>26</sup> BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 14. September 2015 – 1 BvR 857/15 –, juris.

<sup>27</sup> Vgl. z.B. VG Lüneburg im Fall eines rechtskräftigen Urteils, Urteil vom 26.2.2019, - 4 A 8/19 – noch nicht veröffentlicht.

III. Anmerkungen zum Antrag BT Drucksache BT-Drs.19/6054

Den vorstehenden Ausführungen ist zu entnehmen, dass ich ein Presseauskunftsgesetz oder besser „Medieninformationszugangsgesetz“ für dringend erforderlich halte, um seriöse Recherche im Sinne der Meinungsfreiheit und der Demokratie zu ermöglichen. Dem Antrag ist daher zuzustimmen.

IV. Anmerkungen zu dem Gesetzesentwurf BT Drucksache 19/4572

A. Konkreter Entwurf des Presseauskunftsgesetzes

Der aktuelle Entwurf des Presseauskunftsgesetzes BT 19/4572 ist zu begrüßen und grundsätzlich gut, es gibt jedoch Klarstellungs- und Verbesserungsbedarf.

Grundsätzlich sollte die Terminologie von „Presse“ auf „Medien“ und von „Auskunft“ auf „Informationszugang“ umgestellt werden.

**§ 1 Absatz 1**

Gut ist, dass in § 1 Abs. 1 Satz 1 als anspruchsberechtigt die Vertreter der Medien genannt werden und damit der Pressebegriff deutlich geöffnet wird. Die Definition in § 2 Abs. 1 bleibt hinter den Anspruchsberechtigten nach 10 EMRK zurück. Fallen Blogger unter diesen Begriff?

Der Definition der Passivlegitimierten „Behörden“ in § 2 ist zuzustimmen, sie entspricht der Rechtsprechung und beseitigt Unklarheiten.

Passivlegitimiert sollen aber nur Behörden „im Rahmen von deren jeweiliger Zuständigkeit“ sein. Der Presse würden durch diese Regelung jedoch gerade die brisanten und aufgrund eines erheblichen öffentlichen Interesses aufklärungsbedürftigen Auskunftsfälle entzogen, in denen eine Behörde rechtswidrig außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs – ultra vires - tätig wurde. Beispielhaft sei hier die Spionagetätigkeit des Auslandsnachrichtendienstes BND<sup>28</sup> in und gegen deutsche Presseverlage<sup>29</sup> genannt.

Gut gemeint ist, dass § 1 Abs. 1 S. 2 den Informationszugang über die Auskunft erweitert. Jedoch sollte nicht auf § 1 Abs. 2 IFG verwiesen werden, da dies mit erheblichen Gefahren (Bereichsausnahmen, Ausnahmervielfalt, Kosten, Verpflichtungs- statt Leistungsklage) verbunden sein könnte bzw. wieder Unsicherheit gebiert.

---

<sup>28</sup> Vgl. § 1 BNDG.

<sup>29</sup> BVerwG, Beschluss vom 17. November 2016 – 6 A 3/15 –, juris; Beschluss vom 17. November 2016 – 6 A 1/15 –, juris - BND gegen Spiegel -; Verfahren BVerwG 6 A 8.14 und 6.A.10.14 noch anhängig, BND gegen Axel Springer Verlag.



Gut ist, dass Abs. 1 Satz 3 auch „zu ermittelnde oder zu beschaffende Informationen“ umfasst. Dies hatte in dem Fall des BVerwG vom 20. Februar 2013 – Nazis beim BND – zur Klagabweisung geführt, da der BND fälschlich behauptete, er habe die Information nicht und müsse sie erst langwierig beschaffen. Tatsächlich befanden sich die Daten zur Mitgliedschaft in NS Organisationen auf dem Personalbogen einer jeden Personalakte.

Auch die Klarstellung in Abs. 1 Satz 4, dass die Auskünfte (besser „Informationszugang“) kostenlos, unverzüglich und vollständig zu erteilen sind, ist zu begrüßen. Gerade bei einer Erweiterung auf Erstellung von Kopien droht sonst die besonders beim Bundesministerium des Inneren beliebte „Kostenkeule“.

**Empfehlung § 1 Abs. 1:** „Informationszugangsrecht: Vertreterinnen und Vertreter der Medien haben gegenüber den Behörden des Bundes ein Recht auf Informationszugang. Der Informationszugang erfolgt nach Wahl der Antragstellerin/des Antragstellers in Form der Auskunft, der Einsicht oder der Übermittlung von Kopien. Der Informationszugang umfasst zu ermittelnde oder zu beschaffende Informationen, sofern diese mit zumutbarem Aufwand bereitgestellt werden. Der Informationszugang ist kostenlos, vollständig und unverzüglich, längstens binnen zwei Wochen, zu erteilen.“

#### **§ 1 Abs. 2**

Hier halte ich das Regel-Ausnahmeverhältnis für gelungen, lediglich in Nr. 4 sollte der gleiche Standard der Beweislast eingeführt werden. Also statt „gefährdet werden könnte“ sollte „gefährdet würde“ eingesetzt werden.

Sinnvoll halte ich es, dass in einem zweiten Satz aufgenommen wird, dass Schlichtungsverfahren keine Gerichtsverfahren sind<sup>30</sup>:

**Empfehlung: § 1 Abs. 2 Nr 4 I.S. (neu):** „Außergerichtliche Schlichtungsverfahren sind keine Gerichtsverfahren.“

#### **§ 1 Abs. 4**

Der Hinweis auf die Gleichbehandlung ist zu begrüßen. Bei einer Neuregelung sollte auch geregelt werden, dass der Erstfragende auch zuerst die Information erhält, um das in der Praxis beliebte Ausspielen der Medien gegeneinander zu verhindern.

**Empfehlung: § 1 Abs. 4 Satz 2 neu:** „Dies bedeutet auch, dass vergleichbare Informationszugangsanträge in der Reihe ihres Eingangs beantwortet werden.“

---

<sup>30</sup> Vgl. VG Berlin, Urteil vom 11. Juni 2008 – 2 A 69.07 – Keine Einsicht in Maut-Vertrag wegen Schiedsverfahrens.

### **§ 1 Abs. 5**

Nach § 1 Abs. 5 sollten Ansprüche nach dem Presseauskunftsgesetz denen für Jeden und Jede geltenden Informationszugangsansprüche nach anderen Gesetzen vorgehen. Die Presse soll durch Presseauskunftsgesetze zwar privilegiert werden. Ihr sollen jedoch die Informationszugangsansprüche nach anderen Gesetzen nicht genommen werden.<sup>31</sup>

Das Konkurrenzverhältnis der Auskunftsansprüche bedarf einer klaren Regelung. Insbesondere bei Auskunftsrechten, die vor den ordentlichen Gerichten verhandelt werden, besteht weiterhin die Problematik, dass die Gerichte einen presserechtlichen Anspruch nicht anerkennen bzw. diesen missverstehen. So wurde die Klage eines Journalisten auf Erteilung einer Personenstandsurkunde gemäß § 62 PStG aufgrund anderweitiger Rechtshängigkeit eines presserechtlichen Anspruchs als unzulässig abgewiesen (vgl. OLG Stuttgart, B.v. 26. November 2018 – 6 UR III 89/18). Das Gericht hat die Idealkonkurrenz der Auskunftsansprüche verkannt.

**Empfehlung § 1 Abs. 5:** „Informationszugangsansprüche nach anderen Gesetzen bleiben unberührt“.

### **§ 1 Abs. 6**

Keine Glaubhaftmachung des Anordnungsgrunds

Die Regelung ist erforderlich (s.o.) und zu begrüßen.

### **§ 1 Abs. 7 (neu)**

Darüber hinaus sollte zum Zwecke der Waffengleichheit festgelegt werden, dass eine Behörde anwaltlichen Rat nur in Ausnahmefällen suchen soll und diese Leistungen nach Gebührenverzeichnis des RVG vergüten muss.

#### **Empfehlung: § 1 Abs. 7 neu:**

„Die Anspruchsverpflichteten nach § 1 Abs. 1 Satz 1 sind im Sinne einer sparsamen Haushaltsfällen nur in Ausnahmefällen berechtigt, externen Rechtsrat einzuholen. Dieser ist nach dem Gebührenverzeichnis des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes ( RVG) in seiner jeweils geltende Fassung zu bezahlen.“

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



Partsch  
Rechtsanwalt

---

<sup>31</sup> BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 – 7 C 1/12 –, Rn. 46, juris.



Tania Röttger

tania.roettger@correctiv.org

Deutscher Bundestag

Platz der Republik 1

11011 Berlin

11.03.2019

Stellungnahme zum

**Antrag zur Etablierung eines Presseauskunftsgesetzes auf Bundesebene (FDP)**

und zum

**Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden  
(Presseauskunftsgesetz) (Bündnis 90/Die Grünen)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

seitdem das Urteil BVerwG 6 A 2.12 im Jahr 2013 die Wirkung der Landespressegesetze für Bundesbehörden aufgehoben hat, herrscht Unsicherheit über den Umfang des Auskunftsanspruchs der Presse. Es ist gut und wichtig, dass es nun Initiativen gibt, das missverständliche und unterschiedlich interpretierte Urteil durch ein Gesetz zu ersetzen.

Die Organisation Reporter ohne Grenzen bescheinigt Deutschland schwächere Informationszugangsgesetze verglichen mit anderen Ländern. Das Gesetzesvorhaben ist eine Möglichkeit diesen Umstand zumindest für Pressevertreter zu verbessern. Dabei sollte von bekannten Schwachstellen des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) gelernt werden, und Unklarheiten in den Landespressegesetzen sollten für die Bundesbehörden beseitigt werden. Dies sollte dem Grundsatz der Transparenz folgen und möglichst viel Klarheit für Journalisten und Behörden schaffen.

Das Berliner Pressegesetz regelt den Auskunftsanspruch der Presse in weniger als 200 Wörtern. Darin fehlt zum Beispiel, welche Stellen als Behörde gelten. Inzwischen gibt es eine Menge von Gerichtsurteilen über die Auslegung der Landespressegesetze. Aber sie reichen als Standard nicht aus für die Informationsrechte der Medien – das Presseauskunftsgesetz des Bundes muss über sie hinausgehen. Ziel eines Presseauskunftsgesetzes muss ebenso sein, veraltete und unzeitgemäße Grundsätze durch moderne zu ersetzen.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf der Fraktion Die Grünen und dem knappen Antrag der Fraktion FDP ist dies teilweise der Fall. Ich möchte einige der besonders wichtigen Punkte erwähnen, die in den Texten behandelt werden, bevor ich aufzähle, was meiner Meinung nach noch fehlt.

Der Entwurf der Grünen klärt, was längst überfällig war: Dass auch Vertreter von Onlinemedien als Vertreter der Presse im Sinne des Gesetzes angesehen werden müssen (§ 2 Abs. 1). Ebenso ist zu begrüßen, dass Zugang zu Dokumenten mit dem Entwurf zu den Informationsansprüchen der Presse gezählt wird (§ 1 Abs. 1; Antrag der FDP: 4). Das könnte allerdings noch deutlicher formuliert werden, zum Beispiel in dem es „Zugang zu Informationen“ statt „Auskunft“ heißt.

Diese Aspekte fehlen bei den Landespressegesetzen.

Die Ausnahmen im Entwurf sind angelehnt an die der Landespressegesetze (§1 Abs. 2). Der Entwurf enthält aber die wichtige Regel, dass es bei den Ausnahmen eine Abwägung zwischen dem Ausnahmegrund und dem öffentlichen Interesse geben muss. Ferner ist es zu begrüßen, dass die Begründung für den Gesetzesentwurf auf das geplante Geschäftsgeheimnis Gesetz eingeht, und die daraus resultierenden Probleme für Journalisten. Der Fall zeigt, dass die Pressefreiheit durch Gesetzesvorhaben eingeschränkt werden kann. Hoffentlich können wir das angehen: Das Gesetz, über das wir heute reden, ist eine gute Möglichkeit, um Pressefreiheit zu gewährleisten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt im vorliegenden Entwurf ist die Verringerung der Anforderungen für Ansprüche auf gerichtliche Eilverfahren (§ 1 Abs. 6) – was auch für Dokumente gilt. Das ist so bedeutend, weil IFG-Verfahren Jahre dauern, dadurch die Verwaltungsgerichte blockieren und häufig nur noch wegen ihrer auslegenden Wirkung relevant sind, und nicht mehr wegen der Information, die sie möglicherweise an die Öffentlichkeit bringen. Journalisten sind aber darauf angewiesen, dass langwierige Verfahren eine Berichterstattung nicht vereiteln.

Zum Beispiel gab es einen Fall, bei dem ein Journalist mit dem IFG Medaillenvorgaben für die Olympischen Spiele 2012 erfragt hatte. Die Anfrage stellte er im Mai 2011. Das IFG-Verfahren zog sich so lange hin, dass die Olympischen Spiele schon kurz bevor standen, der Journalist jedoch immer noch keine Informationen erhalten hatte. Daraufhin bezog er sich auf den Auskunftsanspruch der Presse und erhielt die Information im Eilverfahren.

Außerdem sollte das Gesetz, wie in dem vorliegenden Entwurf, keine Bereichsausnahmen enthalten, weil dies dem Grundsatz der Pressefreiheit widersprechen würde. Die niedrigschwellige Bereichsausnahme im Archivgesetz für Dokumente von Geheimdiensten könnte etwa dazu führen, dass die Aufarbeitung und Forschung über Vergangenes verhindert wird.

Wichtig ist ebenfalls, dass ein Presse-Auskunftsrecht Vorrang vor anderen Spezialgesetzen hat, wie es auch der Entwurf in § 1 Abs. 5 vorsieht. Die Relevanz davon haben verschiedene Auseinandersetzungen deutlich gemacht, die gerade vor Gerichten ausgetragen werden: Zum Beispiel im Zusammenhang mit der Bundeshaushaltsordnung, die Dokumente des Bundesrechnungshofs vom Informationszugang durch das IFG ausschließt.

Allerdings fehlen meiner Meinung nach einige wichtige Punkte in dem Entwurf, um ein effektives Presseauskunftsrecht für Bundesbehörden zu schaffen.

So sollte der Auskunftsanspruch weiter ausgelegt werden, und sich auch auf die Legislative erstrecken. Der gesamte Bundestag sollte zur Auskunft verpflichtet sein, nicht bloß die Verwaltung. Es gibt unterschiedliche Meinungen dazu, in wie weit ein Auskunftsanspruch gegen den Bundestag die Mandatsfreiheit beeinträchtigt. Unter anderem ist gerade eine Verfassungsbeschwerde zum Thema anhängig (1 BvR 393/19).

In einigen Ländern gilt das Informationsfreiheitsgesetz sogar für Parteien, zum Beispiel in Polen, Bulgarien, Rumänien und Montenegro. Der Grund ist, dass Parteien öffentliche Gelder erhalten. Hier sollte nun wenigstens das Parlament mit einer Auskunftspflicht gegenüber der Presse belegt werden.

Ein Problem, das auch im Umgang mit den Landespressegesetzen besteht, ist der Zugang zu Informationen über nicht öffentliche Sitzungen. In Lokalredaktionen ist dieser Informationsausschluss die häufigste Kritik. Es ist fraglich, ob Ausschusssitzungen nicht öffentlich abgehalten werden sollen. Doch dass davor keine ausführlichen Tagesordnungen bekannt sind, und auch im Nachhinein keine Informationen über die Gesprächsinhalte oder Schlussfolgerungen öffentlich werden, ist ein blinder

Fleck, der die Pressefreiheit einschränkt. Diese regelmäßige Geheimhaltungskultur muss beendet werden. Ein jetziges Gesetz wäre eine hervorragende Möglichkeit, auch als gutes Beispiel für die Landesregelungen zu wirken.

Ein weiteres Defizit, das sich vor allem im Bereich der Landespressegesetze gezeigt hat, sind fehlende Vorschriften für Fristen. Im vorliegenden Gesetzentwurf steht nun „unverzüglich“. Für die tagesaktuelle Berichterstattung braucht es tatsächlich die Verpflichtung, innerhalb kurzer Fristen zu antworten. Zum Beispiel indem im Gesetz festgehalten wird, dass tagesaktuelle Berichterstattung durch Verzögerung der Antwort nicht be- oder verhindert werden darf.

Zusammengefasst: Der Auskunftsanspruch sollte auf den gesamten Bundestag ausgeweitet werden, vor allem sollte dies auch Informationen über nicht öffentliche Sitzungen einschließen; außerdem muss eine Verpflichtung für fristgerechten Informationszugang enthalten sein.

Würde der Bund so ein Presseauskunftsgesetz einführen, wäre das ein großer Schritt dahin, das Land von seiner abgeschlagenen Transparenzstellung nach vorne zu bringen. In der Praxis würde es für Journalisten wohl das Informationsfreiheitsgesetz verdrängen. Allerdings könnte das auch die Arbeit in den Behörden vereinfachen. Das sollte schließlich zu einer Verbesserung des IFG für Alle führen.

Mit freundlichen Grüßen

Tania Röttger