



Sachstand

Zur Pressearbeit von staatlichen Stellen

Erteilung von Informationen mit der Auflage, nicht als Informationsquelle benannt zu werden

Zur Pressearbeit von staatlichen Stellen

Erteilung von Informationen mit der Auflage, nicht als Informationsquelle benannt zu werden

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 026/23
Abschluss der Arbeit: 16.03.2023
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Kategorien der Pressearbeit	4
3.	Offenlegungs- und Transparenzpflichten im Rahmen staatlicher Pressearbeit	5
3.1.	Rechtsprechung	5
3.1.1.	Bundesverfassungsgericht	6
3.1.2.	Bundesverwaltungsgericht	7
3.2.	Rechtswissenschaftliches Schrifttum	8
3.3.	Zwischenfazit	9
4.	Staatliche Stellen als Informanten und Vertrauensverhältnis zu den Pressevertretern	10
4.1.	Presseinterne Regelungen zum Informantenschutz	10
4.2.	Vertrauensverhältnis zwischen Presse und Informanten und Interviewfreiheit	11
5.	Fazit	12

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages wurden gefragt, ob im Rahmen der Pressearbeit Behörden oder sonstige staatliche Stellen Pressevertretern Informationen zur Veröffentlichung mit der Auflage zur Verfügung stellen dürfen, gegenüber der Öffentlichkeit nicht als Informationsquelle benannt zu werden.

Dazu werden zunächst verschiedene Kategorien der Pressearbeit dargestellt (2.). Anschließend werden die in Rechtsprechung und rechtswissenschaftlichem Schrifttum entwickelten Grundsätze zum staatlichen Informationshandeln im Allgemeinen und der staatlichen Pressearbeit im Besonderen dargestellt. Darauf aufbauend wird die Frage erörtert, ob sich daraus Transparenz- und Offenlegungspflichten ergeben, die staatlichen Auflagen der Nichtnennung der Quelle entgegenstehen könnten (3.). Schließlich wird auftragsgemäß beleuchtet, ob und inwieweit unabhängig vom Bestehen möglicher Transparenz- und Offenlegungspflichten das Vertrauensverhältnis zu den Pressevertretern „Informantenschutz“ der staatlichen Stellen begründen könnte (4.).

2. Kategorien der Pressearbeit

§ 16 der Satzung der Bundespressekonferenz (BPK-Satzung)¹ regelt:

(1) Mitteilungen auf den Pressekonferenzen erfolgen: [...] zu beliebiger Verwendung oder [...] zur Verwertung ohne Quelle und ohne Nennung des Auskunftsgibenden oder [...] vertraulich.

(2) Die Auskunftsgibenden können erklären, wie ihre Mitteilungen behandelt werden sollen. Die Mitglieder des Vereins und die Teilnehmer der Konferenz sind an diese Erklärung über die Verwertung dieser Mitteilungen gebunden. Wird keine Erklärung abgegeben, so gilt das Material als beliebig verwendbar. Eine Verletzung dieser Regeln über die Verwertung der Mitteilungen kann den Ausschluss aus dem Verein oder die Rücknahme der Zulassung als Ständiger Gast zur Folge haben.

In Anlehnung daran kann zwischen drei Kategorien staatlicher Pressearbeit unterschieden werden:

- 1. zu beliebiger Verwendung,
- 2. zur Verwertung ohne Quelle und ohne Nennung des Auskunftsgibenden,
- 3. vertraulich.

Die erste Kategorie („zu beliebiger Verwendung“) ist die klassische Form der öffentlichen Pressearbeit, bei der die staatlichen Stellen als Quelle benannt werden können.² Bei dieser Kategorie ist zu berücksichtigen, dass die staatlichen Informationen grundsätzlich auch unmittelbar durch die

1 Satzung der Bundespressekonferenz vom 22.05.1953, zuletzt geändert durch Beschluss am 20.09.2021, abrufbar unter: <https://www.bundespressekonferenz.de/verein/satzung>.

2 Nach Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 115, sind Informationen unter 1. der Regelfall.

staatlichen Stellen erfolgen könnten. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit diene ursprünglich insbesondere der Selbstdarstellung der Politik und der Unterrichtung über einzelne Tätigkeiten und Ziele des Staates.³ Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Probleme gehört zur Öffentlichkeitsarbeit dem Bundesverfassungsgericht zufolge mittlerweile „auch die Verbreitung von Informationen, welche die Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der Problembewältigung befähigen“.⁴

Die zweite Kategorie („zur Verwertung ohne Quelle und ohne Nennung des Auskunftgebenden“) und die dritte Kategorie („vertraulich“) sind demgegenüber nur unter Beteiligung der Presse möglich. Informationen der zweiten Kategorie dürfen zwar weiter verwendet werden, aber nur unter der zu Beginn erläuterten Bedingung, dass die Informationsquelle nicht benannt werden darf. Insofern ist jedenfalls in der BPK-Satzung vorgesehen, die Erteilung von Staatsinformationen und die Erlaubnis der Veröffentlichung von der Bedingung abhängig zu machen, nicht als Informationsquelle benannt zu werden. Vertrauliche Hintergrundgespräche, also Informationen der Kategorie 3, dienen weniger der gezielten Unterrichtung der Öffentlichkeit, sondern staatlichen Stellen als Mittel, um Journalisten in bestimmten Fachbereichen sachgerecht aufzuklären.⁵

3. Offenlegungs- und Transparenzpflichten im Rahmen staatlicher Pressearbeit

Staatliches Informationshandeln gehört zu den anerkannten Staatstätigkeiten, die notwendig sind, damit staatliche Stellen die ihnen zugewiesenen Aufgaben funktionsgerecht erfüllen können.⁶ Dies gilt für Informationen, die staatliche Stellen unmittelbar an die Öffentlichkeit weitergeben, wie auf Internetseiten veröffentlichte Pressemitteilungen. Es gilt aber auch für die indirekte Information der Öffentlichkeit, bei der staatliche Stellen im Rahmen ihrer Pressearbeit die entsprechenden Informationen zunächst Pressevertretern zur Verfügung stellen, die diese dann an die Öffentlichkeit weitergeben.⁷ Staatliches Informationshandeln ist allerdings nur vereinzelt gesetzlich geregelt, z.B. in § 22 Abs. 3 des Produktsicherheitsgesetzes⁸. Im Übrigen entwickelten Rechtsprechung und rechtswissenschaftliche Literatur allgemeine Grundsätze über die Zulässigkeit staatlichen Informationshandelns. Diese werden im Folgenden dargestellt.

3.1. Rechtsprechung

In der Rechtsprechung wurde bisher über keine Fälle entschieden, welche die Zulässigkeit von Auflagen staatlicher Stellen gegenüber Pressevertretern betrafen, bei einer Veröffentlichung der

3 BVerfGE 20, 56 (100). Vgl. dazu Schoch, in HStR III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 76.

4 BVerfGE 105, 252 (269).

5 Vgl. Soehring, in: Soehring/Hoene, Presserecht, 6. Aufl. 2019, § 7 Rn. 7.108. Vgl. dazu Dunckel, Der rechtliche Rahmen der Verwaltungskommunikation, in: Kocks/Knorre/Kocks, Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit, 2020, S. 57 (58 f.).

6 Vgl. BVerfGE 105, 252 (268 f.). Dazu auch Schoch, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 37 Rn. 55.

7 Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 113, nennt Pressearbeit insoweit mittelbare unbezahlte Öffentlichkeitsarbeit. Vgl. dazu ferner Deppenheuer, Selbstdarstellung der Politik, 2002, S. 89.

8 Produktsicherheitsgesetz vom 27.07.2021 (BGBl. I S. 3146, 3147), zuletzt geändert am 27.07.2021 (BGBl. I S. 3146).

erteilten Informationen weder die Informationsquelle noch den Auskunftsgewährenden offenzulegen. Allerdings hat sich das Bundesverfassungsgericht mehrfach zur unmittelbaren Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, d.h. ohne Zwischenschaltung der Presse, geäußert. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich zur Zulässigkeit von vertraulichen Hintergrundgesprächen geäußert. Im Folgenden wird diese Rechtsprechung dargestellt und die Frage erörtert, ob und gegebenenfalls welche Folgerungen sich hieraus in Bezug auf Pressetätigkeit der zweiten Kategorie nach der BPK-Satzung „keine Nennung von Quelle oder Auskunftsgewährenden“ ziehen lassen.

3.1.1. Bundesverfassungsgericht

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts betreffen, wie gesagt, in erster Linie die unmittelbare Öffentlichkeitsarbeit ohne die Beteiligung der Presse. Insoweit unterstrich es im Jahr 1977 erstmals die Notwendigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung.⁹ Bürger könnten nur dann an der politischen Willensbildung des Volkes teilhaben, wenn sie über die Entscheidungen des Staates ausreichend informiert seien, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können.¹⁰ Zulässig sei Öffentlichkeitsarbeit der Regierung nur, wenn sie sich im Rahmen des der Bundesregierung vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs halte.¹¹

Das Bundesverfassungsgericht entschied außerdem, dass die Bundesregierung aufgrund ihrer Aufgabe der Staatsleitung überall dort zur Informationsarbeit berechtigt sei, „wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung zukommt, die mit Hilfe von Informationen wahrgenommen werden kann“.¹² Vor allem müssten die abgegebenen Informationen sachlich und richtig sein.¹³ In diesem Zusammenhang entwickelte das Bundesverfassungsgericht den Begriff des Grundrechtseingriffs dahingehend weiter, dass auch staatliche Handlungen mit mittelbar-faktischer Wirkung, wie eben Öffentlichkeitsarbeit, zu rechtfertigungsbedürftigen Beeinträchtigungen des Schutzbereichs von Grundrechten führen könnten.¹⁴ Eine solche Informationstätigkeit, die zwar beeinträchtigend wirkt, sich jedoch innerhalb der Aufgabenzuweisung des Grundgesetzes bewegt, bräuchte allerdings in der Regel keine besondere Ermächtigung durch den Gesetzgeber. Nur in dem Fall, dass die Maßnahme sich nach Zielsetzung und Wirkungen als Grundrechtseingriff im klassischen Sinn qualifizieren lasse, sei eine gesetzliche Grundlage erforderlich.¹⁵ So entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die durch einen Verfassungsschutzbericht ausgelösten Wirkungen einem klassischen

9 BVerfGE 44, 125 (147).

10 BVerfGE 44, 125 (147 f.).

11 BVerfGE 44, 125 (149).

12 BVerfGE 105, 252 (270).

13 BVerfGE 105, 252 (272).

14 BVerfGE 105, 279 (299 ff.).

15 BVerfGE 105, 279 (303 f.).

Grundrechtseingriff gleichkommen, weil jener kein beliebiges Erzeugnis staatlicher Öffentlichkeitsarbeit sei.¹⁶

Im Rahmen dieser Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht über Transparenzanforderungen bei der Pressearbeit staatlicher Stellen entschieden. Es hat lediglich allgemein in Bezug auf staatliches Informationshandeln darauf hingewiesen, dass in bestimmten Krisensituationen jedenfalls ein „Schweigen der Regierung [...] von vielen Bürgern [...] als Versagen bewertet werden [würde, was] zu Legitimationsverlusten führen [kann]“.¹⁷ Zu überlegen ist, ob Informationen der 2. Kategorie, bei denen die staatliche Informationsquelle gegenüber der Öffentlichkeit nicht erkennbar wird, mit einem solchen partiellen Schweigen, namentlich in Bezug auf die Quelle, gleichgesetzt und, falls dies bejaht wird, hieraus auf die generelle Unzulässigkeit entsprechender Vorbehalte der Nichtbenennung der Quelle geschlossen werden kann.

Gegen eine solche generalisierende Schlussfolgerung spricht allerdings bereits, dass ein Legitimationsverlust durch Schweigen dem Bundesverfassungsgericht zufolge nur in bestimmten Krisensituationen droht. Wie immer man das Diktum zum Legitimationsverlust durch Schweigen also einordnet: Ein allgemeiner Grundsatz, dass staatliche Vorbehalte in Bezug auf die Quelle unzulässig seien, lässt sich daraus von vornherein nicht ableiten. Außerdem muss ein Legitimationsverlust nicht zwingend ein verfassungswidriger Zustand sein, dem durch gegebenenfalls vollständige Information entgegengewirkt werden muss. Das Bundesverfassungsgericht begründet mit der möglichen Gefahr eines Legitimationsdefizits lediglich die grundsätzliche Ermächtigung und Zulässigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, leitet daraus aber keine Verpflichtung ab. Entscheidend ist aber, dass, selbst wenn man eine solche Verpflichtung des Staats zur vollständigen Information wegen sonst drohendem Legitimationsverlust bejahte, sie allenfalls in bestimmten Krisensituationen in Betracht käme. Aus dieser Rechtsprechung lässt sich überdies nicht ableiten, dass Presseinformationen unter dem Vorbehalt der Nichtnennung der staatlichen Quelle grundsätzlich unzulässig wären.

3.1.2. Bundesverwaltungsgericht

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass vertrauliche Hintergrundgespräche als individuelle Kommunikationsform grundsätzlich rechtmäßig sind.¹⁸ Zu den zulässigen individuellen Kommunikationsformen gehören dem Bundesverwaltungsgericht zufolge auch vertrauliche Einzelgespräche, wenn Medienvertreter von einer staatlichen Stelle unter der Bedingung, dass Inhalt und Umstände des Gesprächs von beiden Seiten vertraulich behandelt werden, zu einem bestimmten Thema ein Gespräch wünschen.¹⁹

Wenn dem Bundesverwaltungsgericht zufolge eine Vertraulichkeitsabrede sogar in Bezug auf den Inhalt und die Quelle einer Information zulässig ist, ließe sich einerseits argumentieren, dass eine Vertraulichkeitsabrede ausschließlich in Bezug auf die Informationsquelle erst recht zulässig sein

16 BVerfGE 113, 63 (76).

17 BVerfGE 105, 252 (270).

18 BVerwG, Urteil vom 18.09.2019 - 6 A 7/18 -, Rn. 27, juris, m.w.N.

19 BVerwG, Urteil vom 08.07.2021 - 6 A 10/20 -, Rn. 35 f., juris.

müsste. Andererseits ist auch das Argument vertretbar, dass die vom Bundesverwaltungsgericht getroffenen Entscheidungen Absprachen betreffen, die in Anlehnung an die anfangs erläuterte Kategorisierung eher unter die dritte Kategorie der vertraulichen Hintergrundgespräche fallen, die anders als Informationen der ersten oder der zweiten Kategorie weder unmittelbar noch mittelbar an die Öffentlichkeit gerichtet sind. Vertrauliche Hintergrundgespräche könnten demnach nicht mehr zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit zählen, sodass sich die von der Rechtsprechung zu Hintergrundgesprächen entwickelten Grundsätze auch nicht auf die Informationen der zweiten Kategorie übertragen ließen.

Dem könnte aber entgegengehalten werden, dass Pressevertreter bei der Berichterstattung durch die im Rahmen von vertraulichen Hintergrundgesprächen erteilten staatlichen Informationen im Grunde genauso beeinflusst werden könnten, wie gezielt an die Öffentlichkeit gerichtete Informationen. Die Grenzen zwischen den Kategorien der Pressearbeit könnten demnach ein Stück weit verschwimmen.

Ob und inwieweit die in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts erläuterten Informationen der staatlichen Stelle trotz vereinbarter Vertraulichkeit gegebenenfalls auch mittelbar an die Öffentlichkeit gerichtet waren, kann mangels weiterer Angaben nicht abschließend beurteilt werden. Fraglich bleibt auch, ob das Bundesverwaltungsgericht eine entsprechende Einordnung von Öffentlichkeits- und Pressearbeit überhaupt beabsichtigt.²⁰ Eine eindeutige Entscheidung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Zurverfügungstellung von Informationen zur Veröffentlichung mit der Auflage, gegenüber der Öffentlichkeit nicht als Informationsquelle benannt zu werden, kann der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts jedenfalls nicht entnommen werden.

3.2. Rechtswissenschaftliches Schrifttum

Innerhalb des rechtswissenschaftlichen Schrifttums wird zum Teil vertreten, dass verdeckte oder verschleierte staatliche Informationstätigkeit unter dem Deckmantel privater Akteure unzulässig und verboten sei.²¹ Exemplarisch für verdecktes oder verschleiertes Informationshandeln wird die Unterstützung von Werbemittel durch die Bundesregierung oder die Verbreitung von Plakaten mit staatlichen Informationen jeweils ohne die entsprechende Kennzeichnung der staatlichen Urheberschaft angeführt.²² Aufgrund des Grundsatzes der Kommunikatorklarheit müsse die staatliche Informationsquelle stets offengelegt werden und als solche transparent sein.²³

Dieser Ansatz wird zum einen mit dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip aus Art. 20 GG sowie der Rechtsschutzgarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG begründet. Bürger könnten sich gegen Akte

20 Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 18.09.2019 - 6 A 7/18 -, Rn. 39, juris, wonach „Presse-, Öffentlichkeits- und Informationsarbeit“ ohne Abstufungen nebeneinander gestellt werden.

21 Vgl. Mast, Staatsinformationsqualität, 2020, S. 332, 347.

22 Mast, Staatsinformationsqualität, 2020, S. 324 ff.

23 Mast, Staatsinformationsqualität, 2020, S. 329 ff. mit weiteren Nachweisen zur Forderung nach transparenter Informationstätigkeit staatlicher Stellen, vgl. Eifert, Verwaltungskommunikation im Internet, in: Ladeur, Innovationsoffene Regulierung des Internet, 2003, S. 131 (S. 142), und der Bedenklichkeit „getarnter“ Beteiligung staatlicher Stellen, vgl. Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 42 Rn. 22.

der öffentlichen Gewalt im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG, einschließlich staatliches Informationshandeln, nur wehren und entsprechend effektiven Rechtsschutz geltend machen, wenn sie sich über den staatlichen Ursprung im Klaren seien.²⁴ Zum anderen folge ein Verbot verdeckter Informationstätigkeit aus den objektiven Vorgaben der Meinungsfreiheit und des demokratischen Meinungsbildungsprozesses nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.²⁵ Ohne Offenlegung der staatlichen Informationsquelle könnten sich Bürger in den exemplarisch beschriebenen Konstellationen nicht mehr das zur Meinungsbildung notwendige Bild machen.

Dieser Grundsatz der Kommunikatorklarheit ließe sich auf den ersten Blick grundsätzlich auch auf die mittelbare Öffentlichkeitsarbeit bzw. Pressearbeit staatlicher Stellen übertragen. Denn insoweit stehen Pressevertreter als private Akteure und Informationsmittler zwischen staatlichen Stellen und der Öffentlichkeit. Allerdings wird bei den erläuterten Erwägungen nicht zwischen Art und Umfang der Informationsweitergabe und dem Informationsmittler im Einzelfall differenziert, sondern nur die Beziehung zwischen dem Staat als Informationsquelle und der Öffentlichkeit als Informationsrezipient betrachtet. Es ist davon auszugehen, dass die staatlichen Stellen in der Regel offen gegenüber den Pressevertretern auftreten und daher jedenfalls insoweit keine Verschleierung oder Verdeckung der staatlichen Herkunft der Information besteht.²⁶ Außerdem kann staatliche Pressearbeit zwischen staatlichen Stellen und Pressevertretern nicht ohne weiteres mit den exemplarisch aufgeführten Fällen zur verdeckten Informationstätigkeit gleichgesetzt werden, in denen der Staat Privatunternehmen zur Verbreitung staatlicher Informationen vertraglich beauftragt und dadurch bindet. Denn Pressevertreter übernehmen staatliche Informationen nicht eins zu eins in ihre Presseerzeugnisse, sondern binden Informationen nach eigenem Ermessen in ihre Arbeit ein. Sie sind auch nicht gezwungen die Informationen überhaupt zu verwenden, sondern entscheiden unabhängig vom Staat über das Ob und Wie der Informationsweitergabe. Sie wirken demnach als eigenständige grundrechtsberechtigte Personen zwischen dem Staat und der Öffentlichkeit.

3.3. Zwischenfazit

Für mögliche Offenlegungs- und Transparenzpflichten des Staates bei seiner Pressearbeit könnten die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts sprechen, die jedoch auf „bestimmte Krisensituationen“ beschränkt sind und daher nicht als Argument gegen die Unzulässigkeit von Informationserteilungen unter dem Vorbehalt der Nichtnennung der Quelle schlechthin taugen.

Auch der in der Literatur vertretene Grundsatz der Kommunikatorklarheit könnte bei einer weiten Auslegung für die Annahme einer Transparenzpflicht sprechen. Allerdings scheint dieser Grundsatz der Kommunikatorklarheit mit Blick auf andere Fallkonstellationen als die hier in Rede stehende entwickelt worden zu sein und berücksichtigt daher nicht hinreichend die vorliegend relevanten Besonderheiten bei der Beziehung staatlicher Stellen zu Pressevertretern. Die Bedeutung des Verhältnisses staatlicher Stellen zu Pressevertretern wird deutlich bei der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das zumindest vertrauliche Hintergrundgespräche staatlicher Stellen mit Pressevertretern als grundsätzlich zulässig erachtet.

24 Mast, Staatsinformationsqualität, 2020, S. 330 f.

25 Mast, Staatsinformationsqualität, 2020, S. 332.

26 Ähnlich BVerwG, Urteil vom 08.07.2021 - 6 A 10/20 -, Rn. 36.

4. Staatliche Stellen als Informanten und Vertrauensverhältnis zu den Pressevertretern

Unabhängig von verfassungsrechtlichen Transparenz- oder Offenlegungspflichten für staatliche Stellen bei der Pressearbeit wird nachfolgend auftragsgemäß skizziert, ob und inwieweit staatliche Stellen auf der Grundlage von „Informantenschutz“ bzw. dem verfassungsrechtlich geschützten Vertrauensverhältnis zwischen der staatlichen Stelle und den Pressevertretern die Weitergabe von staatlichen Informationen an Pressevertreter davon abhängig machen können, nicht als Quelle benannt zu werden.

4.1. Presseinterne Regelungen zum Informantenschutz

Mit 5.1. der publizistischen Grundsätze (Pressekodex)²⁷ wird die Vertraulichkeit der Informationsquelle geregelt:

Hat der Informant die Verwertung seiner Mitteilung davon abhängig gemacht, dass er als Quelle unerkennbar oder ungefährdet bleibt, so ist diese Bedingung zu respektieren. Vertraulichkeit kann nur dann nicht bindend sein, wenn die Information ein Verbrechen betrifft und die Pflicht zur Anzeige besteht. Vertraulichkeit muss nicht gewahrt werden, wenn bei sorgfältiger Güter- und Interessenabwägung gewichtige staatspolitische Gründe überwiegen, insbesondere wenn die verfassungsmäßige Ordnung berührt oder gefährdet ist.

Über als geheim bezeichnete Vorgänge und Vorhaben darf berichtet werden, wenn nach sorgfältiger Abwägung festgestellt wird, dass das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit höher rangiert als die für die Geheimhaltung angeführten Gründe.

Der Pressekodex macht bei dem Begriff der Informanten keine explizite Unterscheidung zwischen natürlichen Personen oder (staatlichen) Institutionen, sodass es möglich erscheint, dass auch staatliche Stellen unter den Informantenschutz fallen könnten. Jedoch spricht der allgemeine Sprachgebrauch dagegen, weil unter Informanten in der Regel natürliche Personen verstanden werden. Dies kann allerdings dahinstehen, weil der Pressekodex zum einen ein berufsethisches Regelwerk ohne rechtliche Bindungswirkung ist, sodass sich eine staatliche Stelle ohnehin nicht darauf berufen könnte.²⁸ Zum anderen kann nach 5.1. des Pressekodex ausdrücklich von der Vertraulichkeit abgesehen werden, wenn gewichtige staatspolitische Gründe infolge einer sorgfältigen Güter- und Interessenabwägung überwiegen. Für die Berichterstattung über als geheim bezeichnete Vorgänge und Vorhaben wäre demnach also die sorgfältige Abwägung zwischen Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit und der für die Geheimhaltung angeführten Gründe maßgeblich und nicht nur die von staatlicher Seite gestellte Bedingung, nicht von den Pressevertretern als Informationsquelle offengelegt zu werden.

27 Publizistische Grundsätze (Pressekodex), vom Deutschen Presserat in Zusammenarbeit mit den Presseverbänden beschlossen und erstmals Bundespräsident Gustav W. Heinemann am 12.12.1973 in Bonn überreicht, in der Fassung vom 11.11.2019, abrufbar unter: <https://www.presserat.de/pressekodex.html>.

28 Siehe dazu auch VG Berlin, Urteil vom 13.11.2020 - 27 K 34.17 -, Rn. 65, juris; VG Berlin, Beschluss vom 22.12.2016 - VG 27 L 369.16 -, ZUM-RD 2017, 242 (246). Vgl. dazu ferner Soehring, in: Soehring/Hoene, Presserecht, 6. Aufl. 2019, § 7 Rn. 7.108 f.

Im Übrigen ist zwar auch mit § 16 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Satz 1 BPK-Satzung die Möglichkeit abstrakt vorgesehen, dass die Erteilung von Informationen an Pressevertreter davon abhängig gemacht werden kann, nicht als Quelle benannt zu werden. Dennoch bindet die BPK-Satzung als Binnenrecht nur die Mitglieder des Vereins im Rahmen ihrer Veranstaltungen und statuiert Vorgaben für die Pressevertreter in Bezug auf den Umgang von Pressevertretern mit erhaltenen Informationen. Die Verletzung dieser Vorgaben durch Pressevertreter kann sogar vereinsrechtlich sanktioniert werden (Ausschluss aus dem Verein oder die Rücknahme der Zulassung als Ständiger Gast, vgl. § 16 Abs. 2 Satz 4 BPK-Satzung). Die BPK-Satzung bindet oder berechtigt indes Informationsgeber, einschließlich staatlicher Stellen, nicht hinsichtlich der ihnen obliegenden Entscheidung über Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitserklärungen.²⁹ Vielmehr setzt die BPK-Satzung die Entscheidung der Informationsgeber über die Geheimhaltung und Vertraulichkeit der Information in tatsächlicher Hinsicht voraus. Für die Frage, ob staatliche Stellen als Informationsgeber zur Vereinbarung von Geheimhaltung und Vertraulichkeit berechtigt sind, kommt der BPK-Satzung keine rechtliche Wirkung zu.³⁰

4.2. Vertrauensverhältnis zwischen Presse und Informanten und Interviewfreiheit

Das Bundesverfassungsgericht erkennt grundsätzlich ein nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauensverhältnis zwischen Presse und Informanten an. Danach sei durch das Grundrecht nicht nur die institutionelle Eigenständigkeit der Presse geschützt, sondern auch die Beschaffung der Information einschließlich der „Voraussetzungen und Hilfstätigkeiten [...], ohne welche die Medien ihre Funktion nicht in angemessener Weise erfüllen können“, vor allem die Geheimhaltung der Informationsquellen.³¹

Daran anknüpfend entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass dies auch gelte, wenn die Informationen von einer öffentlichen Stelle kommen:

[...] Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG [schützt] jede Tätigkeit medienspezifischer Informationsbeschaffung. Hierzu gehört die Erteilung von Informationen durch die öffentlichen Stellen auch dann, wenn - wie bei den Einzelgesprächen - die begehrte Auskunft nur vertraulich übermittelt wird. Auch diese Form der Informationserteilung genießt den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, denn ihre Bedeutung ist für die Informationsbeschaffung nicht zu unterschätzen. Die Presse und die Medien sind zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf die Erteilung von Auskünften durch öffentliche Stellen angewiesen. Diese Form der Informationsbeschaffung kann das einzige zur Verfügung stehende Mittel der Recherchearbeit sein, wenn private Informanten oder andere Mittel der verdeckten Recherche nicht zur Verfügung stehen [...].³²

29 VG Berlin, Urteil vom 13.11.2020 - 27 K 34.17 -, Rn. 65, juris; VG Berlin, Beschluss vom 22.12.2016 - VG 27 L 369.16 -, ZUM-RD 2017, 242 (246). Vgl. dazu ferner Soehring, in: Soehring/Hoene, Presserecht, 6. Aufl. 2019, § 7 Rn. 7.108 f.

30 Ebenda.

31 BVerfGE 107, 299 (329 f.); BVerfGE 100, 313 (365).

32 BVerwG, Urteil vom 08.07.2021 - 6 A 10/20 -, Rn. 30, Rn. 40, juris.

Zudem wird für Interviews zwischen Privaten und Pressevertretern innerhalb der Literatur ein Grundsatz der Interviewfreiheit vertreten, wonach die interviewten Personen aus der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG frei darüber entscheiden dürfen, mit wem und über welchen Inhalt sie ein Interview führen möchten.³³ Das beinhaltet auch das Recht, im Rahmen eines Interviewvertrages Bedingungen zu stellen, an die die Pressevertreter gebunden sind. Pressevertreter müssten der gestellten Bedingung entsprechen oder sie dürften das Interview nicht veröffentlichen.³⁴

Die Übertragbarkeit eines Grundsatzes der Interviewfreiheit auf staatliche Stellen ist in der Literatur nicht abschließend geklärt.³⁵ So ließe sich argumentieren, dass auch Hoheitsträger im Rahmen der Interviewfreiheit, wenn auch nur in beschränktem Maße und unter Berücksichtigung des Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebots, Bedingungen bei der Informationserteilung stellen können.³⁶ Dazu könnte in Anlehnung an § 16 Abs. 1 Nr. 2 BPK-Satzung auch die Bedingung staatlicher Stellen zählen, nicht als Informationsquelle genannt zu werden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich staatliche Stellen als Grundrechtsverpflichtete nicht wie grundrechtsberechtigte Private auf Grundrechte berufen können. Dies gilt sowohl für das geschützte Vertrauensverhältnis aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als auch die aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitete Interviewfreiheit.³⁷ Demnach können sich nur private Informationsquellen und nicht etwa staatliche Stellen bzw. Hoheitsträger auf Informanten-, Geheimhaltungsschutz oder die Interviewfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen.³⁸ Diese bestehen ausschließlich zugunsten von Grundrechtsträgern.

5. Fazit

Zusammengefasst sieht nur § 16 BPK-Satzung ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass staatliche Stellen im Rahmen der Pressearbeit die Weitergabe von Informationen davon abhängig machen dürfen, nicht als Informationsquellen benannt zu werden. Jedoch handelt es sich bei der Vorschrift nicht um verbindliches Recht, auf das sich staatliche Stellen berufen dürften.

Weder innerhalb der Rechtsprechung noch innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur werden eindeutige Offenlegungs- und Transparenzpflichten staatlicher Stellen bei der Pressearbeit

33 Vgl. Soehring, in: Soehring/Hoene, Presserecht, 6. Aufl. 2019, § 7 Rz. 7.99.

34 Soehring, in: Soehring/Hoene, Presserecht, 6. Aufl. 2019, § 7 Rz. 7.103.

35 Vgl. dazu und m.w.N. Soehring, in: Soehring/Hoene, Presserecht, 6. Aufl. 2019, § 7 Rz. 7.98 mit Hinweis auf die Auffassung in den Voraufgaben, dass Angehörige von Parlamenten, Regierungen bzw. Repräsentanten des Staates bei der Gestaltung und Wahrnehmung von Interviews genauso frei sind wie Privatpersonen.

36 Vgl. dazu Soehring, in: Soehring/Hoene, Presserecht, 6. Aufl. 2019, § 7 Rz. 7.100, 7.103.

37 Soehring, in: Soehring/Hoene, Presserecht, 6. Aufl. 2019, § 7 Rz. 7.101 ff.

38 BVerwG, Urteil vom 18.09.2019 - 6 A 7/18 -, Rn. 39, juris: Der besagte Schutz [...] bezieht sich nicht auf öffentliche Stellen, deren Vertreter im Rahmen ihrer Befugnisse Presse-, Öffentlichkeits- und Informationsarbeit betreiben. Vgl. ferner bereits VG Berlin, Beschluss vom 22.12.2016 - VG 27 L 369.16 -, ZUM-RD 2017, 242 (246).

vertreten, die zur Unzulässigkeit von Absprachen führen, die staatlichen Stellen bei der Veröffentlichung der jeweiligen Information nicht als Informationsquelle zu benennen. Zwar sind vereinzelt Stimmen erkennbar, die weitgehende Transparenzpflichten vom Staat allgemein beim Informationshandeln fordern, jedoch wird insoweit der Bedeutung der Presse als Informationsmittler zwischen staatlicher Stelle und Öffentlichkeit nicht hinreichend Rechnung getragen.

Auch wenn Informationen von staatlichen Stellen grundsätzlich vom Schutzbereich der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst sein können, bedeutet dies jedoch nicht, dass sich staatliche Stellen auf Informanten- oder Geheimhaltungsschutz nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen können. Auf Grundrechte können sich lediglich Grundrechtsträger berufen, zu denen staatliche Stellen nicht gehören.

* * *