

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Tabea Rößner, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele, Ulle Schauws, Katja Dörner, Kai Gehring, Dr. Franziska Brantner, Maria Klein-Schmeink, Elisabeth Scharfenberg, Kordula Schulz-Asche, Dr. Harald Terpe, Doris Wagner, Beate Walter-Rosenheimer, Luise Amtsberg, Renate Künast, Claudia Roth (Augsburg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

A. Problem

Mit Urteil vom 20. Februar 2013 (6 A 2.12) hatte das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Pressegesetze der Länder auf Bundesbehörden wie den Bundesnachrichtendienst mangels diesbezüglicher Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht anwendbar sind, und hat dies in seinem Urteil vom 25. März 2015 (6 C 12.14) bekräftigt. Gleichwohl könne aber ein solcher Auskunftsanspruch der Presse – mangels einer den Landespressegesetzen vergleichbaren bundesgesetzlichen Regelung – unmittelbar auf das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützt werden.

In seinem Beschluss vom 27. Juli 2015 (1 BvR 1452/13) hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offengelassen, ob die Länder im Rahmen ihrer Kompetenz zur Regelung des Presserechts auch Auskunftspflichten gegenüber Bundesbehörden begründen können oder ob eine solche Regelung dem Bundesgesetzgeber vorbehalten ist. Ebenfalls ausdrücklich offengelassen hat das Bundesverfassungsgericht, ob ein Auskunftsanspruch unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden kann und wie weit dieser gegebenenfalls reicht. Denn für eine Verletzung der Pressefreiheit sei jedenfalls dann nichts ersichtlich, solange Presseangehörigen im Ergebnis ein Auskunftsanspruch eingeräumt werde, der „hinter dem Gehalt der Auskunftsansprüche der Landespressegesetze“ nicht zurückbleibe. Eine weitere Klärung durch das Bundesverfassungsgericht ist nicht absehbar. Damit bleibt der konkrete Umfang des Presseauskunftsrechts gegenüber Bundesbehörden im Ungewissen, auch angesichts der durchaus unterschiedlichen Ausgestaltung in den Landespressegesetzen.

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

Solange der Bund von dieser Kompetenz keinen Gebrauch macht, gibt es keine den rechtsstaatlichen Anforderungen genügende eindeutige, transparente und Willkürfreiheit gewährleistende Regelung für Auskunftsbegehren von Presseangehörigen gegenüber Bundesbehörden. Dieser Zustand wird der Pflicht des Bundes zu praktisch wirksamer Gewährleistung der Pressefreiheit nicht gerecht.

B. Lösung

Regelung des Presseauskunftsrechts gegenüber Bundesbehörden auf mindestens den Landespressegesetzen entsprechenden gleichwertigem Niveau durch Bundesgesetz.

C. Alternativen

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

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

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

E. Erfüllungsaufwand

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

F. Weitere Kosten

Keine.

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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Auskunftsrecht der Presse gegenüber Behörden des Bundes

(1) Vertreterinnen und Vertreter der Medien haben gegenüber den Behörden des Bundes im Rahmen von deren jeweiliger Zuständigkeit ein Recht auf Auskunft. Das Auskunftsrecht umfasst zu ermittelnde oder zu beschaffende Informationen, sofern diese mit zumutbarem Aufwand bereitgestellt werden können. Die Auskünfte sind kostenlos, vollständig und unverzüglich zu erteilen. Zu den Behörden des Bundes im Sinne dieses Gesetzes zählen auch die der Aufsicht des Bundes unterliegenden sonstigen Organe und Einrichtungen des Bundes. Medien im Sinne dieses Gesetzes sind Presse, Rundfunk sowie Telemedien mit regelmäßigen journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten. Als Vertreterin und Vertreter der Medien ist jeder an der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Medien Mitwirkende anzusehen, der in diesem Zusammenhang Behördenauskünfte benötigt.

(2) Auskünfte können nur verweigert werden, soweit

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

und insgesamt die Bedeutung der begehrten Auskunft sowie die Presse- und Rundfunkfreiheit (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes) einer Auskunftsverweigerung nicht entgegenstehen.

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

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

(5) Informationszugangsansprüche nach anderen Gesetzen bleiben unberührt.

§ 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 26. April 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013 (6 A 2/12) hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Pressegesetze der Länder auf Bundesbehörden wie den Bundesnachrichtendienst nicht anwendbar sind, jedoch die Medien einen Auskunftsanspruch - mangels bundesgesetzlicher Regelung – unmittelbar auf das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stützen können. Die Länder können danach - anders als dies seit Jahrzehnten Staatspraxis und herrschende Meinung in der Rechtswissenschaft war – durch ihre Pressegesetze Bundesbehörden nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten, da den Ländern hierfür die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Dies dürfe vielmehr allein der Bund als Annex zu seinen übrigen Kompetenzen regeln.

Das BVerfG hat zwar (durch Beschluss vom 27.7.2015, 1 BvR 1452/13; juris Rz. 12) entgegen dem BVerwG festgestellt, dass der grundgesetzliche Auskunftsanspruch nicht nur einen Minimalanspruch auf Auskunft gibt. Vielmehr seien Grundrechte nur solange nicht verletzt, solange ein Auskunftsanspruch eingeräumt werde, der nicht hinter dem der Landespressegesetze zurückbleibe. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist begrüßenswert. Dennoch besteht weiterhin Bedarf für einen entsprechenden gesetzlichen Auskunftsanspruch auf Bundesebene. Denn fraglich bleibt, welches Landespressegesetz (LPG) im konkreten Fall maßgebend sein sollte – ein Umstand, der wegen der nicht unwesentlichen Unterschiede der Landespressegesetze in einzelnen Aspekten durchaus von Relevanz sein kann.

Folglich haben Medienvertreter nur durch eine bundesgesetzliche Regelung eine rechtssichere und eindeutige Auskunftsgrundlage und sind nicht auf die jeweilige Auslegung des durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gegebenen Auskunftsanspruchs durch die Behörden oder Fachgerichte angewiesen.

Hinsichtlich aller Materien, für die dem Bund die Sachkompetenz zukommt, kann er das Verwaltungsverfahren als Annex mitregeln. Zum Verwaltungsverfahren gehört auch die Frage des Zugangs zu Informationen bei den Behörden. Dem Bund steht damit auch die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung von Ansprüchen der Öffentlichkeit einschließlich der Presse zu, wann Informationen zu erteilen sind oder erteilt werden dürfen. Dem entspricht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 7). Solange der Bund von dieser Kompetenz keinen Gebrauch macht, sind nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts die Journalistinnen und Journalisten bei Auskunftersuchen an Bundesbehörden auf den verfassungsrechtlich garantierten Minimalstandard unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG angewiesen.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in der Spiegel-Entscheidung (BVerfGE 20, 162, Rz. 37) festgestellt, dass die Gewährleistung der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den Staat – unabhängig von subjektiven Berechtigungen Einzelner – verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen. Dazu gehören auch „Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden“ als „prinzipielle Folgerungen daraus“. Der Bund muss nun unverzüglich von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen und einen Auskunftsanspruch für die Presse gegenüber Bundesbehörden einfachgesetzlich normieren. Da der gegenwärtige Rechtszustand keinesfalls weiter hingenommen werden kann, muss eine zügige und praktikable Lösung erfolgen. In Anlehnung an die jahrzehntelange Staatspraxis wird daher ein presserechtlicher Auskunftsanspruch auf Augenhöhe mit den Ansprüchen aus den Landespressegesetzen der Länder festgeschrieben. Es ist von besonderer Bedeutung, Transparenz und Rechtssicherheit für die Presse hinsichtlich des Umfangs des verfassungsrechtlich verbürgten Auskunftsanspruchs und insbesondere bezüglich der eng zu haltenden und rechtlich begründeten Ausnahmen zu schaffen. Es ist mit dem verfassungsrechtlich geschützten öffentlichen Auftrag der Presse nicht vereinbar, dass das Spektrum vermeintlicher Ausnahmen erst im Wege langwieriger Rechtsstreitigkeiten erkennbar wird.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

Zu Absatz 1

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

Der Kreis der für die Medien tätigen Journalisten ist heute nicht mehr nur in Presse und Rundfunk zu finden, sondern auch in den Telemedien. Darunter fallen digitale Angebote etablierter Medienunternehmen, als auch Weblogs, soweit diese Telemedien regelmäßig journalistisch-redaktionell aufbereitet werden.

Der Begriff der Vertreterinnen und Vertreter der Medien muss hier im Sinne eines medienrechtlichen Verständnisses, und nicht nur im Sinne des Verwaltungsverfahrenrechts definiert werden. Daher ist eine klarstellende Definition in Absatz 1 Satz 4 notwendig.

Auskunftsverpflichtet sind nicht nur die Behörden des Bundes (Behörden im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes, was auch die Verwaltung des Deutschen Bundestages umfasst), sondern nach Absatz 1 Satz 3 auch alle dem Bund zuzurechnenden (unter seiner Aufsicht stehenden) sonstigen Organe und Einrichtungen. Damit soll sichergestellt werden, dass hier ein weiter, im Sinne der Landespressegesetze zu verstehender Behördenbegriff gilt.

Auskünfte an Medien sind unverzüglich, vollständig und kostenlos zu erteilen (Absatz 1 Satz 2). Das Auskunftsrecht umfasst mit zumutbarem Aufwand zu ermittelnde oder zu beschaffende Informationen (Absatz 1 Satz 1 2. Halbsatz). Damit wird der im Hinblick auf die Bedeutung der begehrten Auskunft und im Hinblick auf die grundgesetzliche Gewährleistung der Pressefreiheit erforderliche Informationsermittlungs- und Informationsbeschaffungsaufwand der auskunftsverpflichteten Behörde im Sinne des dabei zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes umschrieben. Auskunftspflichtet ist die Behörde nur im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches.

Zu Absatz 2

Die Ausnahmeregelungen entsprechen den sachlich wie rechtlich gebotenen und auch in den Landespressegesetzen normierten Gründen, bei denen ein Anspruch versagt werden kann. Ein Anspruch auf Auskunft kann insbesondere versagt werden, soweit Interessen des Staates oder Dritter an der Geheimhaltung überwiegen. Die Landespressegesetze enthalten hier weitgehend identische Regelungen zu den Auskunftsansprüchen der Presse, wobei es auch einige Unterschiede gibt. Die hier vorgegebenen Kriterien sollen in Verbindung mit einer verpflichtenden, auf die Bedeutung der begehrten Information und die Pressefreiheit bezogenen Gesamtabwägung die unterschiedlichen Interessen der Journalisten auf Veröffentlichung mit den Geheimhaltungsinteressen des Staates zum Ausgleich bringen und die Verfassungsrechte anderer Beteiligter (Persönlichkeitsrecht, informationelle Selbstbestimmung, Berufsgeheimnis, Freiheit des Mandats etc.) dabei wahren. Allerdings sind im Interesse der Medien und damit der Öffentlichkeit diese Ausnahmen gegenüber den öffentlichen Interessen eng zu fassen. So sollen insbesondere nur gesetzliche Geheimhaltungsinteressen der Verwaltung einen Anspruch ausschließen können. Damit soll insbesondere ausgeschlossen werden, dass etwa interne Einzelanweisungen oder allgemeine Verwaltungsvorschriften über Geheimhaltung ebenfalls Auskunftsansprüche hindern. Im Falle der Nummern 2 und 3 darf die begehrte Auskunft nur dann verweigert werden, wenn sonst ein überwiegendes öffentliches Interesse (Nummer 2) oder ein privates schutzwürdiges Interesse (Nummer 3) verletzt würde. Diese Formulierung ermöglicht und erfordert nunmehr, widerstreitende Güter und Interessen abzuwägen. Entsprechend formulieren die meisten Landespressegesetze. Auch bei Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen kommt es auf eine sorgfältige Abwägung der in Absatz 2 benannten Maßstäbe an. Der EU-Richtlinien-Vorschlag über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (KOM(2013) 0813 in der Fassung des Beschlusses des Europäischen Parlaments vom 14. April 2016) steht nicht entgegen. Diese Richtlinie berührt nach ihrem Art. 1 Abs. 2 Buchst. a) nicht „die Ausübung des Rechts der freien Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit gemäß der Charta, einschließlich der Achtung der Freiheit und Pluralität der Medien“. Die in dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen, Verfahren und Rechtsbehelfe greifen nicht, wenn es um angeblichen Erwerb, angebliche Nutzung oder

Offenbarung eines Geschäftsgeheimnisse geht, der bzw. die „zur Ausübung des Rechts der freien Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit gemäß der Charta, einschließlich der Achtung der Freiheit und der Pluralität der Medien“ oder „ zur Aufdeckung eines beruflichen oder sonstigen Fehlverhaltens oder einer illegalen Tätigkeit“ erfolgt ist, sofern in der Absicht gehandelt wurde, „das allgemeine öffentliche Interesse zu schützen“ oder zum „Schutz eines durch das Unionsrecht oder das nationale Recht anerkannten legitimen Interesses“ erfolgt (Art. 5 Buchst. a), b) und d) der RL).

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

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

Zu Absatz 3

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

Zu Absatz 4

Bei der Auskunftserteilung im Einzelfall sowie bei amtlichen Bekanntmachungen an Medien sind alle Medien gleich zu behandeln und keine zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

Zu Absatz 5

Klargestellt wird, dass die Ansprüche nach diesem Gesetz Informationszugangsansprüche nach anderen Gesetzes nicht verdrängen, sondern die Anspruchsgrundlagen nebeneinander bestehen. Es geht hier z. B. um Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz, dem Umweltinformationsgesetz, dem Verbraucherinformationsgesetz und dem Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.

