

Gesetzentwurf

der Fraktionen

Entwurf eines Gesetzes zur Informationspflicht von Behörden des Bundes gegenüber der Presse und anderen Medien (Bundespresse- und -medieninformationszugangsgesetz)

A. Problem

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat mit Urteil vom 20. Februar 2013 (6 A 2/12) festgestellt, dass Landepressegesetze auf Bundesbehörden – im Fall des Bundesnachrichtendienstes – nicht anwendbar sind, jedoch einen grundrechtsunmittelbaren Leistungsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) bejaht, solange keine bundesgesetzliche allgemeine oder sachspezifische Regelung bestehe.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Beschluss vom 27. Juli 2015 (1 BvR 1452/13) entschieden, dass diese Rechtsprechung solange die Pressefreiheit nicht verletze, wie der Presse ein Auskunftsanspruch eingeräumt werde, der hinter dem Gehalt der Auskunftsansprüche der Landespressegesetze nicht zurückbleibe. In dieser Entscheidung (Rn 14) hat das BVerfG den Zweck des presserechtlichen Auskunftsanspruches wie folgt beschrieben:

[Durch ihn] können die Bürgerinnen und Bürger zutreffende und umfassende Informationen über tatsächliche Vorgänge und Verhältnisse, Missstände, Meinungen und Gefahren erhalten, die ihnen sonst verborgen bleiben würden, aber Bedeutung für eine abgewogene Beurteilung der für die Meinungsbildung essenziellen Fragen haben könnten. (1 BvR 1452/13 Rn 14).

Das BVerfG hat mit Beschluss vom 14. September 2015 (1 BvR 857/15) entschieden, dass Pressevertretern auch einen Anspruch auf Übersendung von Urteilskopien zustehe und damit den Auskunftsanspruch der Presse auch auf den Informationszugang ausgedehnt, der im Übrigen in den Informationszugangsgesetzen des Bundes und der Länder jedem gewährt wird, wenn auch unter erheblichen Bereichsausnahmen und Beschränkungen.

In der Folgezeit mussten oft Entscheidungen des BVerwG abgewartet werden, welches die Anspruchsgrundlage für Informationszugangsansprüche der Presse gegen Bundesbehörden mal in § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG (Urteil vom 29. Juni 2017 – 7 C 24/15 – *Bewertung der Ehrwürdigkeit von ehemaligen Mitarbeitern des BML/BMVEL im Hinblick auf die Zeit des Nationalsozialismus*), mal aus § 29 Abs. 3 Satz 9 SG (Urteil vom 28. Februar 2019 – 7 C 20/19

– Personalakten Mundlos beim BMVg), mal aus § 96 Abs. 4 BHO (Urteil vom 28. Oktober 2021 – 10 C 20/21 – Prüfberichte des Bundesrechnungshofs) sah.

Die Abkehr von einer über 50 Jahre langen, unbeanstandeten Rechtspraxis und der herrschenden Meinung in der Rechtswissenschaft durch das BVerwG mit Urteil vom 20. Februar 2013 hat daher nicht nur zu einer weiteren Atomisierung der Informationszugangsgesetze (Schoch), sondern auch zu erheblicher Rechtsunsicherheit bei den Normanwendern, der Presse und den Behörden geführt. Diese Unsicherheit und die damit verbundenen Kosten und Zeitrahmen bei der Durchsetzung von Informationszugangsansprüchen führen zu einer Gefährdung der sorgfältigen Recherche und damit der Pressefreiheit.

Ein Bundespresse- und -medieninformationszugangsgesetz ist auch erforderlich, um die anhaltende Unsicherheit, ob Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine ausreichende Rechtsgrundlage für einen Eingriff in Datenschutzrechte von Betroffenen darstellt, zu beenden (auf Landesebene geklärt durch BVerwG, Urteil vom 27. September 2018 – 7 C 5/17, Rz. 28).

B. Lösung

Normierung eines einfachgesetzlichen Informationszugangsanspruchs der Medien gegenüber den Behörden des Bundes.

C. Alternativen

Noch zu schaffende Einzelregelungen für jede Bundesbehörde oder das Fortbestehen einzelner Regelungen unterschiedlicher Reichweite sowie des verfassungsunmittelbaren Anspruchs der Medien auf Informationszugang gegenüber Bundesbehörden.

D. Kosten

Durch den Vollzug des Gesetzes entstehen nicht bezifferbare Kosten bei den Behörden des Bundes in mutmaßlich geringer Höhe. Durch Rechtssicherheit verringern sich die Kosten der Behörden insbesondere bei der Hinzuziehung externen Rechtsbeistands.

Entwurf eines Gesetzes zur Informationspflicht von Behörden des Bundes gegenüber der Presse und anderen Medien (Bundespresse- und -medieninformationszugangsgesetz)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Informationsrecht der Presse und anderer Medien

(1) Vertreterinnen und Vertreter der Presse und anderer Medien haben gegenüber den Behörden des Bundes ein Informationszugangsrecht. Der Informationszugang erfolgt nach Wahl der Antragstellerin oder des Antragstellers als Auskunft, Einsichtnahme oder Übermittlung von Kopien. Das Informationszugangsrecht umfasst zu ermittelnde oder zu beschaffende Informationen, insbesondere Aufstellungen, sofern diese mit nicht unzumutbarem Aufwand bereitgestellt werden können. Die Behörden des Bundes sind verpflichtet, den Vertreterinnen und Vertretern der Medien, die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Informationen kostenlos, vollständig, wahrheitsgemäß und unverzüglich und in der Reihe der Antragstellung zu erteilen. Der Zugang zu behördlichen Find- und Recherchemitteln ist vom Informationszugangsanspruch umfasst, bei zwingenden berechtigten Geheimhaltungsinteressen ist stattdessen dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) Zugang zu den Find- und Recherchemitteln zu gewähren.

(2) Informationen können nur verweigert werden, soweit und solange

1. gesetzliche Vorschriften über die Geheimhaltung materiell entgegenstehen oder
2. schutzwürdige öffentliche Interessen überwiegen oder
3. schutzwürdige Interessen Dritter überwiegen oder
4. solange hierdurch die sachgerechte Durchführung eines schwebenden Gerichtsverfahrens, ausgenommen außergerichtliche Schieds- oder Schlichtungsverfahren, Bußgeldverfahrens oder Disziplinarverfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden kann.

Dabei ist stets im Rahmen einer Gesamtabwägung die wesentliche Bedeutung der Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit gemäß Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes umfassend zu berücksichtigen.

Bei der Prüfung nach Nr. 3, ob schutzwürdige Interessen Dritter überwiegen, sind im Regelfall die Betroffenen nicht anzuhören. Sie können keine Beteiligung verlangen.

(3) Allgemeine Anordnungen, die einer Behörde des Bundes die Informationserteilung, insbesondere Auskünfte, an die Vertreterinnen und Vertreter der Medien verbieten, sind unzulässig.

(4) Bei der Vergabe oder der Erteilung von Informationen oder amtlichen Bekanntmachungen an Vertreterinnen und Vertreter der Medien durch Behörden des Bundes ist von diesen der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten. Insbesondere können Vertreterinnen und Vertreter der Medien verlangen, dass ihnen amtliche Bekanntmachungen nicht später als ihren Mitbewerbern zur Verwendung zugeleitet werden sowie dass ihre Informationszugangsanträge in der Abfolge der Antragstellung bearbeitet werden. Vorgaben zur Verwendung von Informationen oder amtlichen Bekanntmachungen sind unzulässig.

(5) Die Vertreterinnen und Vertreter der Medien erfüllen eine öffentliche Aufgabe insbesondere dadurch, dass sie Informationen beschaffen und Nachrichten verbreiten, Stellung nehmen, Kritik üben oder auf andere Weise an der Meinungsbildung mitwirken. Sie sind daher bei der Ausübung ihrer Aufgabe zu schützen.

(6) Informationszugangsansprüche nach anderen Gesetzen bleiben unberührt. Machen Vertreter und Vertreterinnen der Medien diese geltend, ist bei der Abwägung der Interessen immer der Bedeutung der Pressefreiheit Rechnung zu tragen und dieser im Zweifelsfall Vorrang einzuräumen bei Anfragen zum Sozial- oder Öffentlichkeitsbereich und zu Geburts- und Sterbedaten, um eine sorgfältige Recherche zu ermöglichen.

§ 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind

1. Behörden des Bundes:

a) Behörden des Bundes im Sinne des § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz, insbesondere

- (i.) das Bundespräsidialamt,
- (ii.) der oder die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,
- (iii.) der Bundesrechnungshof,
- (iv.) die Bundesregierung selbst und
- (v.) Behörden im Geschäftsbereich der Bundesministerien und des Bundeskanzleramts

b) Gerichte im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit (einschließlich der Versendung von Urteilen),

c) Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,

d) der Deutsche Bundestag,

e) Gesellschaften in privater Rechtsform, an denen Behörden des Bundes unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss geltend machen können sowie solche, die von der öffentlichen Hand gegründet wurden, sowie solche, deren sich eine Behörde des Bundes zur

Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Ein beherrschender Einfluss liegt dann vor, wenn der Bund unmittelbar oder mittelbar

- (i.) Die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt,
- (ii.) Über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder
- (iii.) Mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs-, oder Aufsichtsorgans der Gesellschaft bestellen kann oder
- (iv.) Mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts zusammen unmittelbar oder mittelbar über eine Mehrheit im Sinne von Ziffer e Satz verfügt

2. Medien im Sinne dieses Gesetzes sind Presse, Rundfunk, Film sowie Telemedien mit regelmäßigen journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten;

3. Vertreterinnen und Vertreter der Medien: jede natürliche oder juristische Person, die an der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Medien mitwirkt und in diesem Zusammenhang Behördeninformationen benötigt;

4. Information: jede Auskunft und jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung.

§ 3 Antragstellung und Verfahren

(1) Der Antrag kann schriftlich, elektronisch, mündlich oder telefonisch bei der informationspflichtigen Behörde gestellt werden. Im Antrag kann angegeben werden, in welcher Form die begehrte Information erteilt werden muss. Gibt der Antragsteller oder die Antragstellerin keine Form an, so kann die Behörde entscheiden, ob die Information schriftlich, elektronisch, mündlich, durch Erstellung von Kopien oder durch Einsichtnahme vor Ort erfolgt. In Abweichung von § 82 VwGO kann der Journalist auch die Adresse seiner Redaktion angeben.

(2) Die Behörde hat über den Antrag unter Berücksichtigung des Art 5 Abs. 1 Satz 2 GG unverzüglich zu entscheiden.

(3) Besteht ein Anspruch auf Informationserteilung zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem die Informationserteilung ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen möglich ist.

(4) Soweit die Behörde den Antrag ganz, teilweise oder zeitweilig ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann die Informationserteilung zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich erfolgt.

(5) Wird Information im Wege einer einstweiligen Anordnung begehrt, bedarf es abweichend von § 123 Absatz 3 der Verwaltungsgerichtsordnung und § 920 Absatz 2 der Zivilprozessordnung keiner Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes.

§ 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den ...

Begründung:

A. Allgemeines

Am 20. Februar 2013 hat das Bundesverwaltungsgericht (6 A 2/12) geurteilt, dass die Pressegesetze der Länder auf Bundesbehörden – im Fall des BND - nicht anwendbar seien. Es hat in Ermangelung einer bundesgesetzlichen Regelung eines presserechtlichen Auskunftsanspruchs unmittelbar aus dem Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen Leistungsanspruch abgeleitet und die Beantwortung von Presseauskünften dem Bund als Annexkompetenz zugewiesen.

Mit seinem Urteil vom 27. Juli 2015 (1 BvR 1452/13) hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass eine Verletzung der Pressefreiheit dann nicht vorliegt, wenn und solange den Presseangehörigen im Ergebnis ein Auskunftsanspruch eingeräumt wird, der hinter dem Gehalt der Auskunftsansprüche der Landespressegesetze nicht zurückbleibt.

Das BVerfG hat mit Beschluss vom 14. September 2015 (1 BvR 857/15) entschieden, dass Pressevertretern auch einen Anspruch auf Übersendung von Urteilskopien zustehe und damit den Auskunftsanspruch der Presse auch auf den Informationszugang ausgedehnt, der im Übrigen in den Informationszugangsgesetzen des Bundes und der Länder jedem gewährt wird, wenn auch unter erheblichen Bereichsausnahmen und Beschränkungen.

In der Folgezeit mussten oft Entscheidungen des BVerfG abgewartet werden, welches die Anspruchsgrundlage für Informationszugangsansprüche der Presse gegen Bundesbehörden mal in § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG (Urteil vom 29. Juni 2017 – 7 C 24/15 – Bewertung der Ehrwürdigkeit von ehemaligen Mitarbeitern des BML/BMVET im Hinblick auf die Zeit des Nationalsozialismus), mal aus § 29 Abs. 3 Satz 9 SG (Urteil vom 28. Februar 2019 – 7 C 20/19 – Personalakten Mundlos beim BMVg), mal aus § 96 Abs. 4 BHO (Urteil vom 28. Oktober 2021 – 10 C 20/21 – Prüfberichte des Bundesrechnungshofs) sah.

Die Abkehr von einer über 50 Jahre langen, unbeanstandeten Rechtspraxis und der herrschenden Meinung in der Rechtswissenschaft durch das BVerfG mit Urteil vom 20. Februar 2013 hat daher nicht nur zu einer weiteren Atomisierung der Informationszugangsgesetze (Schoch), sondern auch zu erheblicher Rechtsunsicherheit bei den Normanwendern, der Presse, anderen Medien und den Behörden geführt. Diese Unsicherheit und die damit verbundenen Kosten und Zeitrahmen bei der Durchsetzung von Informationszugangsansprüchen führen zu einer Gefährdung der sorgfältigen Recherche und damit der Pressefreiheit.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in der Spiegel-Entscheidung (BVerfGE 20, 162 ff) 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“ (BVerfGE 20, 162 (176)). Es ist mit dem

verfassungsrechtlich geschützten öffentlichen Auftrag der Presse und der anderen Medien nicht vereinbar, dass Auskünfte oft erst nach jahrelangen Rechtsstreitigkeiten über drei Instanzen gegeben werden.

B. Einzelbegründung

Zu § 1 Informationsrecht der Presse und der anderen Medien

Historisch gründen sich die Informationszugangsansprüche auf Sonderrechte für die Presse, welche nach dem 2. Weltkrieg die USA in ihrer Besatzungszone in den jeweiligen Ländern einrichtete, um die Presse zu stärken und die Verwaltung zur Demokratie zu erziehen. *„Mich hat es immer wieder beunruhigt, dass die deutschen Amtsträger nicht verstehen wollen, dass das deutsche Volk ein Recht darauf hat zu erfahren, was sie planen, was sie tun und was sie zu planen oder zu tun versäumt haben. ... Die Amtsträger haben sich ... der Presse nicht offen und frei gestellt und reagieren ressentimentgeladen gegen die Kritik, mit der Beamte in jeder Demokratie normalerweise rechnen müssen.“*(General Lucius Clay, zit. Nach Hurwitz, Die Stunde Null der deutschen Presse, Köln 1972, S. 185). An diese historische Rolle der Presse bei der Entwicklung der Demokratie erinnert die Überschrift durch Hervorhebung der Presse neben den anderen Medien.

Zum Zwecke der Normenklarheit für den Rechtsanwender ist die Anspruchsregelung an erste Stelle gesetzt. Die Regelung folgt in wesentlichen Punkten den Regelungen nach den Landespressegesetzen. In Absatz 1 Satz 1 wird ein Anspruch auf Informationen für Vertreterinnen und Vertreter der Medien normiert. Es soll ein Anspruch auf Information, nicht nur auf Auskunft bestehen, je nach Wahl des Antragstellers oder der Antragstellerin.

Satz 2 stellt klar, dass zur Gewährung des Informationszugangs auch dessen Beschaffung gehört. Bereits die Zusammenstellung von Listen war bisher in vielen Fällen von Behörden und Gerichten als Beschaffung abgelehnt worden. So verweigerte der BND erfolgreich die Auskunft zur NS-Vergangenheit seiner Mitarbeit mit dem Argument, diese müssten erst beschafft werden und lägen damit im Sinne des presserechtlichen Auskunftsanspruchs nicht vor (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 6 A 2/12). Dass diese Informationen sich auf Seite 1 der Personalakte befanden, sollte nicht ausreichen (vgl auch EGMR, Entsch. Vom 19. Oktober 2021 – 6106/16, NVwZ 2022, 533 ff.). Die Beschaffung findet dort ihre Grenze, wo die Funktionsfähigkeit der Behörde gefährdet ist oder der Beschaffungsanspruch rechtsmissbräuchlich gestellt wird, wobei dieses Rechtsinstitut im Lichte der Pressefreiheit eng auszulegen ist. Bereits durch die Wortwahl soll insoweit deutlich werden, dass die Behörden auf Antrag hin nicht nur auskunftspflichtig sind, sondern die bei ihnen vorhandenen Informationen zur Verfügung zu stellen haben. Damit wird der Entwicklung der Informationsfreiheit Rechnungen getragen, die auf Bundesebene durch das Informationsfreiheitsgesetz, das Umweltinformationsgesetz, das Verbraucherinformationsgesetz und eine Reihe von anderen, bereichsspezifischen Gesetzen teils bereits seit 2006 zur Einsicht und zur Gewährung von Kopien verpflichtet. Der Einsichtsanspruch der Presse war

bisher von der Rechtsprechung jedoch nur in Ausnahmefällen gewährt worden (VG Gelsenkirchen, Urteil vom 20. Mai 2019 – 20 K 2021/18, S. 11; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Mai 2017 – 10 S 1478/16; VG Potsdam; Beschl. 30. Mai 2013, Az. 9 L 34/13, juris, Rz. 10; VG Cottbus, Beschluss vom 15. Januar 2001 – 1 L 783/01 - AfP 2002, 360 (361); VG Hannover, Urteil vom 12. September 1983 – 6 A 37, wenn der presserechtliche Auskunftsanspruch nur durch Einsichtnahme selbst wirksam verwirklicht werden kann. Das BVerfG hat mit Beschluss vom 14. September 2015 (1 BvR 857/15) entschieden, dass die Kopie eines Urteils der Presse gegeben werden muss, sich dabei aber auch auf Art. 19 Abs. 4 GG gestützt. Diese Rechtsunsicherheit wird durch die Formulierung eines Informationszugangsanspruchs beseitigt.

In Abs. 1 Satz 3 werden die Behörden des Bundes verpflichtet, den Vertreterinnen und Vertretern der Medien die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Informationen kostenlos, vollständig, wahrheitsgemäß und unverzüglich zur Verfügung zu stellen. Da die Presse und die anderen Medien eine durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Funktion haben, wäre eine Kostenpflicht für die Wahrnehmung dieser Rechte nicht gerechtfertigt. Dies um so mehr, als sich bei den Informationszugangsgesetzen die Tendenz der Verwaltung gezeigt hat, durch hohe Kostennoten den Anspruchsteller abzuschrecken. Das Recht auf vollständige und wahrheitsgemäße Auskunft korreliert zu den alt hergebrachten Grundsätzen der deutschen Verwaltung der Aktenwahrheit, -klarheit und -vollständigkeit, welche auch in der Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR) des Bundesministeriums des Inneren niedergeschlagen haben. Die Informationen müssen insbesondere unverzüglich zur Verfügung gestellt werden, damit die Medien ihrem grundrechtlich abgesicherten Recht auf Recherche verwirklichen können, denn nur die schnell erhaltene Information kann in der schnelllebigen Medienwelt Aufmerksamkeit erhalten. Dass der Informationszugang in der Reihe der Antragstellung erteilt werden muss, ergibt sich eigentlich aus Art. 3 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, soll aber der Praxis entgegenwirken, Informationen, die von einem Medium nach jahrelangem Rechtsstreit erstritten wird, dann einem anderen Medium von der Behörde zugespielt wird und damit die hohen Investitionen in die Recherche und deren Rechtsdurchsetzung wertlos werden. Satz 4 stellt klar, dass der Zugang zu behördlichen Find- und Recherchemitteln von dem Medieninformationszugangsanspruch umfasst wird (a.A. bisher BVerwG, Urteil vom 13. Januar 2022 – 6 A 7/20 – LS 4). Damit soll der sich ausweitenden Tendenz mancher Behörden (BMVI zu Dieselunterlagen: VG Berlin - VG 2 K 291.16 – Schriftsatz des beklagten BMVI vom 14. Oktober 2016; BVerfSch zu Unterlagen zum Mord an Rabbiner Lewin) entgegengewirkt werden zu behaupten, über die Informationen nicht zu verfügen. Wie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG 10 C 1.20, Rz 25) ergibt, ist unter Information dienstliches Wissen von Mitarbeitern/Amtsträgern zu verstehen, das diese bei ihrer dienstlichen Tätigkeit für die Bundesrepublik Deutschland bzw. Bundesbehörden erworben haben.

Die Ausnahmeregelungen in Absatz 2 entsprechen den sachlich gebotenen und auch in den Landespressegesetzen normierten Gründen, bei denen ein Anspruch nicht besteht. Die

Landespressegesetze enthalten weitgehend identische Regelungen zu den Auskunftsansprüchen der Medien. Ein Anspruch auf Information besteht dann nicht, soweit gesetzliche Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder zwingend schutzwürdige öffentliche Interessen oder zwingend schutzwürdige Interessen Dritter überwiegen. Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass die Verweigerung der Informationserteilung nur ausnahmsweise zugunsten des öffentlichen Interesses oder Interesse Dritter erfolgen darf und die Informationserteilung zugunsten der Medienvertreterinnen und Medienvertretern die Regel darstellt.

Ein Anspruch auf Information besteht auch nicht, wenn hierdurch die sachgerechte Durchführung eines schwebenden Gerichtsverfahrens, Bußgeldverfahrens oder Disziplinarverfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden kann. Die Flucht in intransparente, nicht-staatliche Schieds- und Schlichtungsverfahren soll der Transparenz weiter offen stehen, um Missbrauch zu vermeiden, weshalb diese als Rückausnahme genannt sind. Allerdings müssen konkrete Anhaltspunkte oder Tatsachen für die Vereitelung, Erschwerung, Verzögerung oder Gefährdung vorliegen und keine abstrakten Beeinträchtigungen.

Absatz 2 S. 2 stellt die grundrechtlich abgesicherte Bedeutung der Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit heraus und bestimmt damit das Prüfprogramm der Behörde wie der Gerichte. Jede gesetzliche Vorschrift und jedes öffentliche oder drittschützende Interesse müssen im Lichte des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ausgelegt werden. Damit soll der Tendenz von Behörden und Gerichten begegnet werden, rechtssystematisch fehlerhaft Ausnahmeregelung gegen die Pressefreiheit weit auszulegen.

Absatz 2 S. 3 berücksichtigt die neue Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Anhörungsrecht Dritter (BVerwG Urteil vom 08. Juli 2021 – 6 A 10.20). Das Gericht hat klargestellt, dass für den Auskunftsanspruch aus Art. 5 Abs. 2 S. 1 GG eine Anhörung betroffener Dritter nicht zwingend erforderlich ist. Andernfalls drohe die Gefahr, dass die Grundrechtsposition der Presse über das Verfahrensrecht ausgehöhlt bzw. entwertet werde. Die Anhörung Dritter kann zwar für die Abwägung der Interessen herangezogen werden, diese darf aber letztlich nicht das entscheidende Kriterium für die Erteilung oder Nichterteilung der begehrten Auskünfte sein. Mit einer ausdrücklichen Regelung im Gesetz soll sichergestellt werden, dass es nicht im Ermessen der Behörde liegt, ob eine Anhörung erfolgt. Diese darf insbesondere dann nicht erfolgen, wenn eine vorherige Anhörung die Recherche der Medien gefährdet würde.

Absatz 3 verbietet allgemeine Anordnungen, die einer Behörde des Bundes die Informationserteilung an die Medien und deren Vertreterinnen und Vertreter untersagen.

Absatz 4 Satz 1 enthält ein allgemeines Benachteiligungsverbot beim Zugang zu Informationen oder amtliche Bekanntmachungen. Es betrifft nicht nur amtliche Bekanntmachungen, sondern auch die Vergabe und die Erteilung von Informationen durch die Behörden. Zwar unterliegt diese ohnehin dem Gebot der Unparteilichkeit und der Neutralität nach beamtenrechtlichen Grundsätzen (vgl. §§ 60, 61 BBG), die Praxis zeigt jedoch immer wieder die Bevorzugung von einzelnen Journalisten mit der Erwartung einer unkritischeren

oder parteilichen Berichterstattung. Absatz 4 Satz 3 fordert nochmals, dass Informationen in der Reihenfolge der Antragstellung beantwortet werden. Weiterhin untersagt Abs. 4 Satz 3, Vorgaben zur Verwendung von Informationen oder amtlichen Bekanntmachungen zu machen.

Absatz 5 Satz 1 verweist auf die öffentliche Aufgabe der Medien. Weil in Abs. 1 hinsichtlich des Informationsanspruchs auf die öffentliche Aufgabe der Medien Bezug genommen wird, soll in Abs. 5 (wie in den Landespressegesetzen i.d.R. in § 3) die öffentliche Aufgabe der Medien beschrieben werden. Absatz 5 Satz 2 regelt einen allgemeinen Schutzanspruch der Vertreter der Medien, der insbesondere, aber nicht ausschließlich bei Versammlungen oder bei der Notwendigkeit von Melderegistersperren zu beachten ist.

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

Diese Vorschrift regelt Begriffsbestimmungen und definiert den Adressatenkreis dieses Gesetzes.

In Nr. 1 werden die Behörden des Bundes, auf die das Gesetz Anwendung findet, näher bestimmt. Angeknüpft wird hier zunächst an § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Die Berichterstattung der Presse über Vorgänge im staatlichen Bereich beschränkt sich jedoch nicht lediglich auf die staatliche Eingriffsverwaltung, die typische Form staatlichen Handelns. Vielmehr ist der Behördenbegriff nach presserechtlichem Verständnis nicht in erster Linie organisatorisch-verwaltungstechnisch, sondern vor allem funktionell-teleologisch zu verstehen. Der Anspruch auf Auskunft und Informationszugang soll der Presse ermöglichen, die ihr verfassungsrechtlich garantierte Funktion der Berichterstattung auch über Vorgänge im staatlichen Bereich zu erfüllen. Er soll dem Informationsbedürfnis der Presse gerade auch in allen solchen Bereichen entsprechen, in denen ein berechtigtes öffentliches Interesse an der konkreten Verwendung öffentlicher Mittel besteht. (Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. 10. 2008, AfP 2008, 656 (657); OVG NRW, Beschluss vom 04.01.2013 - 5 B 1493/12, BeckRS 2013, 45752; BGH, Urteil vom 10. Februar 2005, NJW 2005, 1720). Davon ausgehend umfasst der Behördenbegriff als eigenständiger presserechtlicher Begriff die Legislative, die Judikative und die Exekutive (Burkhardt, in: Löffler, Presserecht, 6. Aufl. 2015, § 4 Rz. 61), letztere auch, soweit es um Regierungshandeln geht (vgl. BVerwG BeckRS 2012 45392).

Danach stellt der Rückgriff auf die Definition in § 1 Abs. 4 VwVfG ein umfassendes Verständnis und einen weiten Geltungsbereich des Gesetzes sicher. Darüber hinaus wird bestimmt, dass Gerichte im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit (einschließlich der Versendung von Urteilen, vgl. zur Veröffentlichungspflicht von Gerichtsentscheidungen: BVerfG, Beschluss 14.09.2015, juris, Rz. 20), des Weiteren Stellen der mittelbaren Staatsverwaltung wie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, aber auch der Deutsche Bundestag unter die Geltung dieses Gesetzes fallen.

Die Sitzungen des Bundestages sind zwar öffentlich (§ 19 Satz 1 GO des Deutschen Bundestages), das gilt aber schon nicht mehr für die Ausschüsse (§ 69 Abs. 1 Satz 1 GO BT).

Deswegen muss z.B. sichergestellt werden, dass Vertreterinnen und Vertreter der Medien auch insoweit Informationen einholen können.

Als Behörden gelten nach Abs. 1 e) Satz 1 Variante 1 auch Gesellschaften in privater Rechtsform, in denen eine Behörde des Bundes einen beherrschenden Einfluss innehat. Der beherrschende Einfluss wird in Satz 2 umfassend definiert und soll alle Konstellationen öffentlicher Einflussnahme erfassen. Variante 2 soll auch Stiftungen des privaten Rechts erfassen, die z.B. in Mecklenburg-Vorpommern eigens auch gegründet wurde, um sich Transparenzansprüchen zu entziehen (vgl. § 3 StiftungsG MV, a.a. LG Schwerin, Urteil vom 5. April 2022 – 3 O 65/22 UA S. 9). Variante 2 betrifft insbesondere privatrechtliche Stiftungen oder Sonderfonds, bei denen die öffentliche Hand angesichts der Rechtsform daran gehindert ist, Beherrschung auszuüben, die Beherrschung aber im Gründungsakt und in der Benennung von Führungspersonen bei Gründung zu vermuten ist. Variante 3 betrifft Beliehene.

Nr. 2 nimmt in Übereinstimmung mit Art. 10 EMRK eine breite Definition der Medien auf. Die Definition geht über den historisch bedingten engen Berechtigtenkreis der Landespressegesetze (besonders eng LPresseG Bayern) hinaus, soweit es um journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote geht. Zugleich werden mit der Verwendung dieses Begriffes alle Telemedien mit so gestalteten Angeboten, wie z. B. journalistische Blogs oder journalistische Angebote auf Social-Media-Plattformen in den Geltungsbereich mit einbezogen, dazu gehören auch Dokumentarfilmemacherinnen und -filmemacher.

Nr. 3 stellt klar, dass unter den Vertreterinnen und Vertretern all diejenigen natürlichen und juristischen Personen zu verstehen sind, die an der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Medien mitwirken und die Behördeninformationen hierfür benötigen, dazu gehören also die Medienunternehmen, Herausgeber, Verleger, angestellte Journalisten und freie Journalistinnen und Journalisten (vgl. die Definition der berufsmäßigen Mitwirkung im Sinne des § 53 Nr. 5 StPO (vgl. Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, 63. Auflage, 2020, § 53 Rn. 31). Danach wirken auch freiberuflich schaffende Journalistinnen und Journalisten berufsmäßig (vgl. BGH Beschluß vom 13. Januar 1999 - 2 Bfs 71–93 - 2 StB 14–98).

Nr. 4 greift zur Definition der Information neben dem grundsätzlichen Auskunftsanspruch auf die Formulierung im Informationsfreiheitsgesetz zurück. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Behörden des Bundes alle Aufzeichnungen zur Verfügung stellen müssen, die unabhängig von ihrer Speicherung bei ihnen zum konkreten Auskunftersuchen vorhanden sind. Umfasst sind also insbesondere Aufzeichnungen wie Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne und Karten sowie Tonaufzeichnungen sowie die Informationen, die elektronisch (etwa auf Magnetbänder, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs, DVDs), optisch (etwa durch Filme, Fotos auf Papier), akustisch oder anderweitig gespeichert sind.

Zu § 3 Antragstellung und Verfahren

Nach Absatz 1 sollen Antragstellerinnen und Antragsteller selbst die Form des Antrags wählen. Diese können am besten beurteilen, wie eilig eine Informationserteilung ist und welche Form der Antragstellung dem gerecht wird. Damit korreliert, dass Antragstellerinnen und

Antragsteller selbst darüber entscheiden, in welcher Form sie die Informationserteilung haben möchten. Bleibt eine Angabe über die Form des Informationszugangs aus, sollen die Behörden selbst entscheiden können. Absatz 1 Satz 4 reagiert auf die Entscheidung des VG München vom 6. April 2022 – M 10 E 21.3206 -, einen Antrag eines im OK-Milieu investigativ tätigen Journalisten als unzulässig abzulehnen, da dieser nicht seine Privatadresse angeben wollte.

Nach Absatz 2 hat die Behörde unverzüglich über den Antrag zu entscheiden. Zwar ist bereits in § 2 Abs. 1 erwähnt worden, dass die Behörde die Informationen „kostenlos, vollständig und unverzüglich“ zu erteilen hat. Dennoch passt die Erwähnung auch hier zum Ablauf des Verfahrens nach Antragstellung. Auf eine schriftliche Bestätigung über den Eingang des Antrages in Anlehnung an Art. 7 Abs. S. 2 der EU-Verordnung 1049/2001 für den Informationszugang bei den Organen der Europäischen Union wird bewusst verzichtet, da jede schriftliche Bestätigung durch die Behörde zur Verzögerung der Entscheidung führen kann.

Absatz 3 stellt sicher, dass die Behörde den Anspruch auf Informationszugang nicht ganz ablehnt, obwohl eine teilweise Informationserteilung möglich und zumutbar ist. Für den Teil, der nicht preisgegeben wird, müssten die Auskunftsverweigerungsrechte nach § 2 Abs. 2 vorliegen. Die vorliegende Regelung ist an § 7 Abs. 2 IFG angelehnt.

Absatz 4 ermöglicht, dass die Informationserteilung erfolgt, sobald die Voraussetzungen für die Verweigerung nicht mehr vorliegen. Damit soll den Antragstellerinnen und Antragstellern ermöglicht werden, zu einem anderen Zeitpunkt den Antrag erneut zu stellen. Ohne eine etwaige Mitteilung der Behörde wird es für die Antragstellerinnen und Antragstellern ansonsten erschwert, einen weiteren Antrag zu stellen, da sie vom Wegfall der Auskunftsverweigerungsrechte keine Kenntnis haben können. Eine entsprechende Regelung findet sich ebenfalls in § 9 Abs. IFG. Zudem muss die Behörde den Antragsteller oder die Antragstellerin darüber informieren, falls eine Informationserteilung nur zeitweilig nicht möglich ist. Diese Zwischennachricht ist insbesondere wichtig, damit die Medienvertreterinnen und Medienvertretern, die eine Informationserteilung begehren, nicht voreilig eine einstweilige Anordnung bei Gericht stellen und die Gefahr der Kostenlast tragen müssen. Insbesondere ergibt sich dieses Regelungsbedürfnis wegen der neusten Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln, in dem das Gericht die Bedeutung einer Zwischennachricht bekräftigt (vgl. VG Köln Beschluss vom 11. Februar 2022 – 6 L 54/22).

Absatz 5 erleichtert die Voraussetzungen eines Eilverfahrens für Ansprüche nach diesem Gesetz. Die Medien haben ein Interesse an schneller, belastbarer Information, um die Informationsbedürfnisse ihrer Leser zu erfüllen. Gerichtliche Hauptsacheverfahren dauern je nach Gericht und Abwehrverhalten der betroffenen Behörde bis zu zwei Jahren (insbesondere in Berlin 27. Kammer) in der ersten Instanz. Daher sind die Medien auf ein effizientes Eilverfahren angewiesen. Das Abwarten eines Hauptsacheverfahrens wird der Aktualität der Berichterstattung ansonsten nicht gerecht. Dabei besteht häufig die Gefahr, dass die Anträge wegen angeblicher Nichtglaubhaftmachung der Eilbedürftigkeit/des Anordnungsgrundes abgelehnt werden. So stellte ein Journalist am 23. August 2013 eine Anfrage nach der Höhe der Anwaltskosten des BVerfSch. Mit Beschluss vom 19. September 2013 lehnte das VG Köln - 6 L 1288/13 - die Anfrage mangels Glaubhaftmachung des Antragsgrundes ab. Mit Beschluss vom 16. Juni 2014 hat das OVG NRW – 5 B 1189/13 – mit gleicher Begründung die Beschwerde abgewiesen. Der parallel eingereichten Klage hat das VG Köln mit Urteil vom 26. März 2015 – 6 K 6312/13 – stattgegeben. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Anwaltskosten der Behörde aus 2013 aber keinen hohen Informationswert mehr. Noch problematischer ist, dass

die Anforderungen an die Glaubhaftmachung des Anordnungsgrundes durch einige Gerichte dazu führen, dass der Antragsteller sein Rechercheinteresse offenlegen muss. Zwar hat das BVerfG, Beschluss vom 8. September 2014 – 1 BvR 23/14 – festgestellt, dass die Presse ihrer Kontroll- und Vermittlungsfunktion nur wahrnehmen kann, wenn an den Eilrechtsschutz in Auskunftsverfahren auch hinsichtlich der Aktualität einer Berichterstattung keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. Diese Rechtsprechung wird jedoch vielfach ignoriert (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24. Mai 2018 – 6 S 13/18 -, OVG Celle, Beschluss vom 20. Oktober 2017 – 10 ME 204/17 -; OVG Berlin-Brandenburg Beschluss vom 8. März 2017 – 6 S 1.17 -). Die vom BVerfG aufgeführten Anforderungen „*starker Aktualitätsbezug*“ und „*gesteigertes öffentliches Interesse*“ führen aber auch dazu, dass innovative Recherchen mit ihren Auskunftsanträgen daran scheiterten, dass noch kein Journalist zuvor die Frage gestellt bzw. darüber veröffentlicht hatte, vgl. zum Auskunftsanspruch gegen den BND wegen einer Russland Rede des Präsidenten, BVerwG Beschluss vom 20. März 2018 – 6 VR 3/17; Auskunft zu Hintergrundgesprächen des Bundeskanzleramtes, OVG Berlin-Brandenburg Beschluss vom 8. März 2017 – 6 S 1.17 – juris Rz. 24).

Der Verzicht auf die Darlegung und Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes ist selbst dort üblich, wo keine Grundrechte wie Art. 5 Abs. 1 HS 2 GG direkt betroffen sind. So ist er in § 12 Abs. 1 UWG für alle wettbewerbsrechtlichen Ansprüche kodifiziert: *„Zur Sicherung der in diesem Gesetz bezeichneten Ansprüche auf Unterlassung können einstweilige Verfügungen auch ohne die Darlegung und Glaubhaftmachung der in den §§ 935 und 940 Zivilprozessordnung bezeichneten Voraussetzungen erlassen werden.“*

Die Regelung verhindert, dass eine begehrte Auskunft durch Verweis auf die Hauptsache ihren Nachrichtenwert verliert und allenfalls noch von historischem Interesse ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. September 2015 – 6 VR 2.15).

Zu § 4 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.