

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)731 B



Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Bundesvorstand

**STELLUNGNAHME
der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver.di zu dem Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion der SPD (BT-Drs. 17/12484) – Entwurf eines Gesetzes zur Auskunftspflicht von Bundesbehörden gegenüber der Presse (Presseauskunftsgesetz)**

Bundesverwaltung
10112 Berlin

Telefon: 030/6956-0

Durchwahl: -2322

Fax: -3646

Cornelia.Hass@verdi.de

<http://dju.verdi.de>

Mit Schreiben vom 23. April 2013 wurde die Deutsche Journalistinnen- und Journalisten Union (dju) in ver.di vom Bundestags-Innenausschuss gebeten, für die Anhörung am 13. Mai 2013 eine Stellungnahme zu dem oben angegebenen Entwurf eines Presseauskunftsgesetzes abzugeben. Dem kommt die dju in ver.di mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

Die Stellungnahme ist wie folgt gegliedert:

- I. Zusammenfassung
- II. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts
- III. Handlungsbedarf
- IV. Der Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion
- V. Alternativvorschlag

I. Zusammenfassung

Die Deutsche Journalistinnen und Journalisten Union (dju) in ver.di begrüßt den Vorstoß der SPD-Bundestagsfraktion in Reaktion auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 20. Februar 2013 (Aktz: 6 a 2.12) und unterstützt den zur Diskussion gestellten Gesetzentwurf, regt allerdings einige Korrekturen beziehungsweise Konkretisierungen zur besseren praktischen Handhabbarkeit an und schlägt vor, eine einfache Alternativlösung zu prüfen.



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Bundesvorstand

Verwaltungsrechtliche Hürden, die aus Bestimmungen zur Gesetzgebungskompetenz hergeleitet werden, dürfen aus Sicht der dju in ver.di nicht dazu führen, dass es keine Transparenz über die Arbeit der mehr als 100 Bundesbehörden gibt.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts haben die Vertreterinnen und Vertreter der Medien keinen auf den Landespressegesetzen oder anderen landesrechtlichen Vorschriften basierenden Anspruch auf Auskunft. Sie haben stattdessen einen Anspruch auf Auskunft, der unmittelbar aus Art. 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) basiert.

Solange der für die Regelung der Auskunftspflichten von Bundesbehörden zuständige Gesetzgeber seine Kompetenz nicht wahrnehme, hätten die Behörden lediglich einen „Minimalstandard“ bei ihren Auskünften zu gewährleisten. Im konkreten vom BVerwG entschiedenen Fall führte dies zur Zurückweisung des Auskunftsverlangens der Presse. Damit wird das vom BVerwG geschaffene Defizit an Transparenz evident. Das ist aufgrund der Bedeutung der Pressefreiheit als Wesenselement einer freiheitlichen Demokratie nicht hinnehmbar.

Um ihrer grundgesetzlich geschützten Aufgabe nachkommen zu können, benötigen die Medien einen handhabbaren und durchsetzbaren Anspruch auf Auskünfte von Bundesbehörden, der mindestens auf dem bisher gewohnten Niveau liegt.

Deswegen muss der Gesetzgeber diese Materie möglichst umgehend durch einfaches Gesetz regeln.

II. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013, Aktenzeichen 6 A 2.12

Das Landesrecht bot den Vertreterinnen und Vertretern von Presse, Rundfunk, Film und Telemedien bislang eine hinreichende rechtliche Basis für die Durchsetzung ihrer Auskunftsansprüche. Mit dem juristischen Instrument der einstweiligen Anordnung konnten diese Ansprüche auch zügig durchgesetzt werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat nunmehr entschieden, dass die Pressegesetze – also wohl auch andere Gesetze der Länder - auf den Bundesnachrichtendienst als einer Bundesbehörde nicht anwendbar sind.

In der uns vorliegenden Urteilbegründung heißt es, dass die Landespressegesetze keine Auskunftsansprüche der Presse gegen den Bundesnachrichtendienst begründen.



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Bundesvorstand

Für eine solche Regelung fehle den Ländern die Gesetzgebungskompetenz. Diese Kompetenz liege vielmehr beim Bund. Der Bund habe jedoch von seiner Kompetenz zur Regelung dieser Materie keinen Gebrauch gemacht.

Das Gericht betont jedoch, dass der Gesetzgeber verpflichtet sei, „die Rechtsordnung in einer Weise zu gestalten, die der besonderen verfassungsrechtlichen Bedeutung der Presse gerecht wird und ihr eine funktionsgemäße Betätigung ermöglicht.“

Bleibe der Gesetzgeber untätig, müsse man als Rechtsgrundlage für presse-spezifische Auskunftspflichten „unmittelbar auf das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG“ zurückgreifen.

Bei der Anwendung des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs dürfe man jedoch nicht dem Gesetzgeber vorgreifen. Das Gericht spricht in diesem Zusammenhang von einer Ausgestaltungsprärogative des Gesetzgebers. Nur der Gesetzgeber dürfe das Verhältnis zwischen einem eventuellen „Vertraulichkeitsinteresse“ gegenüber der Pressefreiheit abwägen und auf der Grundlage typisierender bzw. pauschalierender Interessengewichtungen bestimmte behördliche Funktionsbereiche von der Pflicht zur Auskunftserteilung ausnehmen.

Da aber eine entsprechende Regelung des zuständigen Gesetzgebers fehle, sei verfassungsunmittelbar lediglich ein „Minimalstandard“ an Auskunftspflichten garantiert. Dieser verfassungsunmittelbare Anspruch auf Auskunft sei auch einklagbar. Er bestehe jedoch nur insofern, als keine berechtigten schutzwürdigen Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstünden.

Solche Interessen, so das Gericht weiter, seien beispielhaft in den Landes-pressegesetzen erwähnt. Diesen Katalog von schützenswerten Interessen hält das Gericht jedoch nicht für „abschließend“ (Seite 14 des Urteils).

III. Handlungsbedarf

Dieses Urteil stellt die bisherige Auskunftspraxis der Bundesbehörden in Frage und macht eine neue, bundesgesetzliche Regelung zwingend erforderlich: Bisher war es herrschende Meinung in Rechtsprechung und juristischer Literatur, dass die Behörden den Vertretern von Presse und Rundfunk auf der Basis der jeweiligen Landespressegesetze erteilen müssen. Entsprechend handelten die Behörden.



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Bundesvorstand

Mit Blick auf das Urteil befürchtet die dju in ver.di, dass die Behörden künftig ohne eine pressenspezifische Regelung auf Bundesebene bei jeder unangenehmen Anfrage noch mehr „mauern“, als dies in der Praxis ohnehin schon der Fall ist. Wir halten es für wahrscheinlich, dass Journalistinnen und Journalisten in vielen Fällen vor Gericht klären lassen müssten, was das Gericht unter einem Minimalstandard versteht und wie weit im Einzelnen der unmittelbar auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beruhende Auskunftsanspruch reicht.

Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein „Wesenselement des freiheitlichen Staates“ (vgl. „Spiegel-Urteil“, BVerfGE 20, 162 und BVerfGE 7, 198-230, S. 208). Die Medien haben in unserer Demokratie die Aufgabe einer Kontrollinstanz staatlichen Handelns, und zwar auch und gerade im Verhältnis zu Bundesbehörden wie beispielsweise dem Bundesnachrichtendienst oder dem Bundeskanzleramt. Dem entsprechend darf es nicht vom Gutdünken dieser Behörden abhängen, ob die Vertreterinnen und Vertreter von Presse und Rundfunk Informationen erhalten.

Es reicht deswegen auch keinesfalls aus, dass die Vertreterinnen und Vertreter von Presse und Rundfunk von den Bundesbehörden Auskünfte auf der Basis des Informationsfreiheitsgesetzes – kurz IFG – fordern können. Das IFG ist als Jedermannsrecht zu begrüßen, wird aber den spezifischen Anforderungen der Presse in Bezug auf die Schnelligkeit, den Umfang und die Adressaten von Auskünften überhaupt nicht gerecht.

Laut einer Statistik des Bundesinnenministeriums wurden deutsche Behörden im vergangenen Jahr in exakt 6077 Fällen von Bürgerinnen und Bürgern um eine Auskunft gemäß IFG gebeten. Von diesen Anfragen haben die Behörden weniger als die Hälfte – zumeist nur durch eine Akteneinsicht, aber mitnichten durch Bereitstellen von Informationen – beantwortet, und in etwas mehr als einem weiteren Viertel der Fälle erfuhren die Fragesteller nur einen Teil dessen, was sie wissen wollten.

Nach § 5 IFG sind personenbezogene Daten grundsätzlich geschützt. Der Betroffene wird über die Anfrage in Kenntnis gesetzt. Stimmt er der Weitergabe seiner Daten zu, werden die Informationen übermittelt. Wenn nicht, entscheidet die Behörde, ob das Informationsinteresse des Antragstellers höher zu bewerten ist als der Schutz der Persönlichkeit des Betroffenen.

Einen Anspruch allein aus dem IFG ableiten zu wollen, würde daher zu einer inakzeptablen Beeinträchtigung der Arbeit von Journalistinnen und Journalisten führen. Es liegt auf der Hand, dass die Orientierung an dem Auskunftsstandard des IFG zu einer erheblichen Verzögerung bei der Beantwortung von Anfragen der Journalistinnen und Journalisten führen, insbesondere aber auch den Umfang der Antworten einschränken würde.



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Bundesvorstand

Wir befürchten, dass die Presse künftig nur noch Informationshäppchen statt umfassender Auskünfte erhält, und dies auch nur dann, wenn man in der Behörde weit und breit keine entgegenstehenden schutzwürdigen Interessen privater oder öffentlicher Stellen erkennen kann.

Außerdem: Für die Auskünfte kann eine Behörde gem. § 10 IFG Gebühren und Auslagen verlangen, die sich in einzelnen praktischen Fällen bereits zu beträchtlichen Summen addiert haben.

Wichtiger aber: Das IFG enthält in den §§ 3 ff zahlreiche Verweigerungsgründe, auch und gerade für die Geheimdienste. Wir sind jedoch zum Beispiel mit Blick auf das staatliche Handeln im Zusammenhang mit den Verbrechen der Terrororganisation Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) der Überzeugung, dass die Arbeit von Geheimdiensten und Verfassungsschutz unbedingt eher transparenter werden und den Vertreterinnen und Vertretern von Presse und Rundfunk mehr Informationen über ihre Arbeit geben sollten, als dies bisher der Fall gewesen ist – und dass es hierzu eines klaren und verbindlichen rechtlichen Rahmens bedarf.

IV. Der Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion

Nach Auffassung der dju in ver.di stellt der hier zur Diskussion gestellte Gesetzentwurf eine einigermaßen akzeptable Basis für die Arbeit der Presse dar. Die Autoren des Entwurfs haben sich dabei an den Regelungen in § 4 des Landespressegesetzes Berlin orientiert.

Dies erscheint uns im Grunde sinnvoll, denn bislang haben die in Berlin ansässigen Bundesbehörden, vor allem die Bundesregierung, Auskünfte an Presse und Rundfunk auf der Grundlage dieses Pressegesetzes erteilt. Auf diese Weise vermeidet man nicht nur Rechtsunsicherheiten, man sorgt auch für ein hohes Maß an Kontinuität – speziell mit Blick auf Auskünfte durch die Bundesregierung.

Allerdings darf nicht verkannt werden, dass die presserechtliche Regelung in Berlin im Vergleich zu anderen Ländern Schwächen und Unklarheiten aufweist, die vermieden werden sollten. Es wäre also vorzugswürdig, die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags, der auch in Berlin maßgeblich ist, zum Vorbild zu nehmen.



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Bundesvorstand

Zu § 1 des Entwurfs (Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Behörden des Bundes):

Laut Absatz 1 des Entwurfs sollen „die Behörden des Bundes“ verpflichtet werden, den Vertreterinnen und Vertretern der Presse und des Rundfunks zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe Auskünfte zu erteilen.

Hier sollte die Auskunftspflicht nicht nur auf die Bundesbehörden, sondern auch auf die der Aufsicht des Bundes unterliegenden sonstigen Organe und Einrichtungen des Bundes ausdehnt werden.

Nach dem Entwurf soll sich die Verpflichtung der Behörden darauf beschränken, den Vertreterinnen und Vertretern der Presse und des Rundfunks Auskünfte zu erteilen. Diese Regelung ist unzureichend und übernimmt auch die in Berlin aufgrund des Rundfunkstaatsvertrags vom 15./21.12.2010 geltende Rechtslage nicht vollständig.

Hier sollte man klarstellen, dass die Behörden allen Medien gegenüber zur Auskunft verpflichtet sind.

Wir plädieren in diesem Zusammenhang für eine Regelung, wonach die Behörden verpflichtet sind, den „Medien“ Auskünfte zu erteilen. Dabei sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass unter „Medien“ Presse, Rundfunk, Film sowie Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten zu verstehen sind.

Absatz 2 des Entwurfs definiert die Schranken des Auskunftsanspruchs.

Demnach können Auskünfte lediglich dann verweigert werden, soweit

1. „Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder
2. Maßnahmen ihrem Wesen nach dauernd oder zeitweise geheim gehalten werden müssen, weil ihre Bekanntgabe oder ihre vorzeitige Bekanntgabe die öffentlichen Interessen schädigen oder gefährden würde oder
3. hierdurch die sachgerechte Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte oder
4. ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde.“



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Bundesvorstand

Wir haben hier vor allem Bedenken dagegen, dass diese Vorschrift wie eine Generalklausel formuliert ist und stoßen uns insbesondere an dem Begriff „ihrem Wesen nach“. Derlei unscharfe Begriffe könnten in den Behörden wie ein Freibrief zum Versagen von Auskünften – etwa zur Vertuschung von Pannen – verstanden werden.

Dem entsprechend sollte eine Regelung gefunden werden, die sich an die bisherige Rechtsprechung und die Bestimmungen im Rundfunkstaatsvertrag anlehnt.

Demnach wären nur Vorschriften über die Geheimhaltung ein Grund zur Auskunftsverweigerung, nicht aber ein diffuses „Wesen“, das der Transparenz von Verwaltungshandeln entgegenstehen könnte.

Außerdem plädieren wir dafür, dass die Behörden verpflichtet werden, in den Fällen der Ziffer 2 bis 4 des Entwurfs eine Abwägung zu treffen zwischen den dort genannten schützenswerten Interessen einerseits sowie dem öffentlichen Interesse an einer Berichterstattung in den Medien andererseits.

V. Alternativvorschlag

Mit Blick auf die oben geäußerte Kritik stellt sich die Frage, ob das durch das Urteil des BVerwG geschaffene Problem nicht auch wesentlich einfacher gelöst werden könnte. Vereinfacht gesagt geht das BVerwG davon aus, dass wegen der Bestimmungen zur Gesetzgebungskompetenz Bundesbehörden, die Bundesrecht ausführen, nicht zur Ausführung von Landesrecht verpflichtet seien: „Die Länder können durch ihre Pressegesetze den Bundesnachrichtendienst als Bundesbehörde nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten. Für eine solche Regelung fehlt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz.“ (Pressemitteilung des BVerwG vom 20.02.2013).

Das – rein formale, wie die bisherige Praxis belegt – Problem könnte auch dadurch gelöst werden, dass der Bundesgesetzgeber, den Bundesbehörden generell aufgibt, alle landesrechtlichen Vorschriften zum Auskunftsanspruch der Medien einzuhalten. Das wäre mit einem einfachen Satz erledigt.



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Bundesvorstand

In der Sache geht es darum, schnellstmöglich den vom BVerwG geschaffenen unbefriedigenden Rechtszustand möglichst schnell zu beseitigen und die über Jahrzehnte praktizierte Regelung wieder zu etablieren. Der Alternativvorschlag würde helfen, jegliche Diskussion über Details des Auskunftsanspruchs zu vermeiden und hätte zugleich den Vorzug, dass in den Ländern jeweils eine einheitliche Rechtslage besteht. Kurz vor Ende der Legislaturperiode müsste jedenfalls dieses Vorhaben noch zu realisieren sein.

A handwritten signature in black ink that reads "Cornelia Haß".

Cornelia Haß
Bundesgeschäftsführerin der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-
Union (dju) in ver.di

Berlin, 9. Mai 2013