

Löffler-Wenzel-Sedelmeier, Königstraße 1A, 70173 Stuttgart

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin



Prof. Dr. Martin Löffler bis 1987
Prof. Dr. Karl Egbert Wenzel bis 1998
Prof. Joachim von Strobl-Albeg
Dr. Waldemar Gamer
Eva-Maria Löhner
Prof. Dr. Emanuel H. Burkhardt
Andreas Pucher
Michael Laudahn
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Dr. Matthias Lehr

Walter Hübner
Rechtsanwalt und Notar
vereidigter Buchprüfer

Königstraße 1A
70173 Stuttgart
[P] Tiefgarage Schloßgartenbau

Sekretariat: Frau Salostowitz
Durchwahl: 0711 / 222 74 – 40
E-Mail: desk.burkhardt@rae-loeffler.de
Unser Zeichen: **2-sa-BT-Anhörung**

Stuttgart, 08. Mai 2013

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Auskunftspflicht von Bundesbehörden gegenüber der Presse (Presseauskunftsgesetz) BT-Drucksache 17/12484

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 13. Mai 2013

1. Vorbemerkung

- 1.1. Presse und Rundfunk benötigen einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf Auskunft gegenüber Behörden. Dieser Anspruch muss weiter gehen als der allen Bürgern gewährte Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG, damit Presse und Rundfunk ihre spezifische Funktion für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung erfüllen können.
- 1.2. Der Gesetzentwurf enthält eine Verpflichtung von Bundesbehörden, Vertreterinnen und Vertretern der Presse und des Rundfunks Auskünfte zu erteilen. Nach der

Begründung zum Gesetzentwurf handelt es sich um eine zum Verwaltungsverfahren gehörende Regelung des Zugangs zu Informationen bei den Behörden.

Das presserechtliche Verständnis zum Auskunftsanspruch nach den Landespressegesetzen ist nach h. M. jedoch ein anderes: Es handelt sich um einen eigenständigen subjektiven Anspruch der Presse gegenüber Behörden, Auskünfte zur Erfüllung der ihr zugewiesenen öffentlichen Aufgabe zu erhalten. Dies unabhängig von etwaigen Verwaltungsverfahren.

Die unterschiedlichen Sichtweisen beeinflussen sowohl die Antworten auf die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz wie auch der näheren Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen.

- 1.3. Obgleich der Gesetzentwurf eine verwaltungsverfahrenrechtliche Regelung als Ausgangspunkt nimmt, enthält er mit den landesrechtlichen Auskunftsansprüchen der Presse weitgehend identische Regelungen, insbesondere in enger Anlehnung an den Wortlaut des Pressegesetzes des Landes Berlin. Dies geschieht ersichtlich mit dem Ziel, die bisherigen Auslegungsergebnisse von Lehre und Rechtsprechung zu den bestehenden presserechtlichen Regelungen der Länder auch für die Neuregelung nutzbar zu machen. Ob dies in der beabsichtigten Form möglich sein wird, erscheint jedenfalls nicht sicher. Das neue Gesetz wäre wohl eigenständig auszulegen. Auch wenn bei der Auslegung von Gesetzen überall dort, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat der Freiheit der Presse Rechnung zu tragen ist (st.Rspr.; vgl. BVerfG AfP 2000, 559; BVerwG AfP 2012, 411; - gleiches gilt für den Rundfunk), kann der unterschiedliche rechtliche Ausgangspunkt (verwaltungsverfahrenrechtliche vs. presserechtliche Norm) gleichwohl zu einer Verschiebung der Gewichte bei der Auslegung führen. Trotz der an das Presserecht angelehnten Formulierung des neuen Gesetzes kann mithin nicht sicher davon ausgegangen werden, dass die bislang durch Rechtsprechung und Lehre erarbeiteten Auslegungsergebnisse zu den bestehenden landesrechtlichen Normen auf das neue Gesetz übertragen werden können (vgl. beispielsweise zum Begriff „Behörden des Bundes“ unten Ziffer 3.2).

2. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für das Presserecht steht nach Art. 70 Abs. 1 GG den Ländern zu, nachdem im Zuge der Föderalismusreform auch die frühere Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für das Presserecht entfallen ist. Demgegenüber steht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz beispielsweise für die auswärtigen Angelegenheiten sowie in Angelegenheiten der Verteidigung zu. Unbestritten kann der Bund verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen für die Bundesbehörden treffen.

Damit stellt sich die Frage, ob ein Auskunftsanspruch der Presse zum Regelungsgegenstand des Presserechts zu rechnen ist, oder aber – wie es das Bundesverwaltungsgericht annimmt – es sich um die Regelung von Voraussetzungen und Grenzen handelt, unter denen der Öffentlichkeit – einschließlich der Presse – Informationen durch Bundesbehörden zu erteilen sind oder erteilt werden dürfen.

Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts folgt die Regelungskompetenz der Länder für den landes(presse)rechtlichen Auskunftsanspruch nicht aus der Sachkompetenz zur Regelung z.B. des Schulwesens. In seinem Urteil stellt das Bundesverwaltungsgericht selbst fest, dass ein Auskunftsanspruch der Presse gegen Bundesbehörden unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entnommen werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht entnimmt mithin aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Pressefreiheit, dass der Presse ein „Auskunftsanspruch“ gegenüber Bundesbehörden zusteht. Damit weist das Bundesverfassungsgericht selbst den Regelungsgegenstand „Auskunftsanspruch der Presse“ dem Presserecht zu. Für das Presserecht besteht jedoch die Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Fraglich bleibt insoweit nur, ob aufgrund vorrangiger anderweitiger Kompetenzen die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den presserechtlichen Auskunftsanspruch beschränkt wird. Diese Frage ist m.E. zu verneinen. Der Auskunftsanspruch dient der Recherche der Presse. Die Recherche zählt jedoch zum Kern der Pressefreiheit (vgl. BVerfGE 77, 65; 77, 346, 354). Dem gegenüber hat eine bloße Annexkompetenz, die sich nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen bezieht, und mithin gerade nicht spezifisch dem Grundrecht der Pressefreiheit Geltung verschaffen will, zurückzustehen.

Würde das Bundesverfassungsgericht aufgrund einer Verfassungsbeschwerde des Klägers zu derselben Rechtsauffassung gelangen, wäre ein zusätzliches allgemeines Bundesgesetz wie das Presseauskunftsgesetz jedenfalls nicht erforderlich. Es könnte darüber hinaus seinerseits verfassungswidrig sein, da dem verfassungsrechtlichen Kompetenzsystem eine Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern fremd ist.

3. Zu § 1 Abs. 1:

3.1. Anspruchsberechtigte

Der Gesetzentwurf nennt „Vertreterinnen und Vertreter der Presse und des Rundfunks“ als anspruchsberechtigten Personenkreis.

Nicht erwähnt werden Telemedien. Jedenfalls für journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangebote (§ 55 Abs. 2 RStV) ist ein Auskunftsanspruch in gleicher Weise vorzusehen. Dabei sind auch neue Formen der medialen Beteiligung an der öffentlichen Meinungsbildung zu berücksichtigen. Anspruchsberechtigt sollten mithin auch Blogger sein, jedenfalls soweit es sich um regelmäßige, journalistisch aufbereitete Blogs handelt.

In Anlehnung an die landespresserechtlichen Regelungen sollen die „Vertreterinnen und Vertreter“ anspruchsberechtigt sein. Der Gesetzentwurf lässt offen, was er unter „Vertreter“ versteht. Da das Gesetz unter Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Verwaltungsverfahren (BVerwG: Annexkompetenz zu Sachmaterien, für die dem Bund die (ausschließliche) Gesetzgebungskompetenz zusteht) erlassen werden soll, läge es nahe, die Definition des Begriffes „Vertreter“ in verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften zu suchen. Erkennbar nicht gemeint sein können jedoch Bevollmächtigte und Beistände sowie Vertreter i.S.v. §§ 14 ff. VwVfG, die gesetzlichen Vertreter einer juristischen Person z.B. des jeweiligen Medienunternehmens oder ähnliches. Gemeint sein dürfte vielmehr der Bedeutungsgehalt des Begriffes „Vertreter“ nach der Auslegung der landespresserechtlichen Vorschriften, d.h. jeder an der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse Mitwirkende, der in diesem Zusammenhang Behördenauskünfte benötigt (vgl. *Burkhardt*, in: *Löffler*, Presserecht, 5. Auflage, § 4 LPG RN 37 m.w.N.).

Da es sich hierbei aber um einen eigenständigen presserechtlichen Begriff handelt, könnte es Bedenken begegnen, diesen auf eine behördenorganisationsrechtliche Vorschrift zu übertragen.

In den rundfunkrechtlichen Regelungen wird überwiegend der „Rundfunkveranstalter“ als Anspruchsberechtigter genannt (vgl. z.B. § 9a RStV). Dieser kann sich nach h.M. vertreten lassen. Im Ergebnis handelt der Rundfunkveranstalter durch die an der Programmerstellung beteiligten Personen, so dass auch beim Rundfunk dieser weite Personenkreis anspruchsberechtigt ist (*Flehsig*, in: *Hahn/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Auflage, § 9a RStV RN 15), obgleich der Begriff „Vertreter“ ganz überwiegend, Ausnahme z.B. § 5 SMG, nicht verwendet wird.

Vergleichbares gilt für Telemedien aufgrund der Verweisung in § 55 Abs. 3 RStV auf § 9a RStV.

Da es sich hierbei um eigenständige rundfunkrechtliche Begriffe handelt, könnte es auch insoweit Bedenken begegnen, diese auf eine behördenorganisationsrechtliche Vorschrift zu übertragen.

Es dürfte sich daher empfehlen, für den Begriff der „Vertreterinnen und Vertreter“ im Gesetz eine Definition vorzusehen oder in anderer Weise den gewünschten Bedeutungsgehalt klarzustellen.

3.2. Anspruchsverpflichtete

Auskunftsverpflichtet sind „die Behörden des Bundes“. Eine Definition des Behördenbegriffes fehlt im Gesetzentwurf. Zur Auslegung des Begriffes ist daher die gesetzliche Definition in § 1 Absatz 4 VwVfG heranzuziehen (vgl. zu § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG: OVG NRW AfP 2012, 94). Danach ist Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Auch soweit hierbei von einem weiten Behördenbegriff auszugehen ist, umfasst dieser nur Behörden, die Verwaltungsaufgaben im materiellen Sinne wahrnehmen. Nicht unter diesen Behördenbegriff fallen beispielsweise juristische Personen des Privatrechts, auch dann, wenn diese öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen. Nicht erfasst wird ferner die Regierungstätigkeit (vgl. zum IFG: VG Berlin AfP 2008, 107 - Ostsee-

Pipeline). Ebenso wenig erfasst werden Tätigkeiten der Judikative und Legislative, soweit sie nicht Verwaltungsaufgaben betreffen (OVG NRW AfP 2012, 94).

Der verwaltungsverfahrensrechtliche Begriff der Behörde unterscheidet sich von dem eigenständigen presserechtlichen Behördenbegriff erheblich. Der presserechtliche Behördenbegriff erfasst sowohl privatrechtliche Organisationsformen, soweit die öffentliche Hand hierauf einen beherrschenden Einfluss hat oder diese öffentliche Aufgaben erfüllen (h.M.; BGH NJW 2005, 1720; OVG Saarlouis AfP 1998, 426) als auch Stellen der Legislative und der Judikative (*Burkhardt*, in: *Löffler*, a.a.O., § 4 LPG RN 56). Auskunftspflichtig sind ebenso Behörden, die Regierungstätigkeit ausüben.

Soll der bundesrechtliche Auskunftsanspruch der Medien hinsichtlich des Kreises der zur Auskunft Verpflichteten nicht weit hinter den landesrechtlichen Auskunftsansprüchen zurückbleiben, bedarf es einer eigenständigen Definition des Begriffs der Behörde, jedenfalls aber einer Erweiterung des Kreises der Auskunftspflichtigen. Möglich wäre dies beispielsweise in Anlehnung an den Wortlaut des § 4 Abs. 1 LPG Bremen sowie § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG, etwa mit der Formulierung: „(1) ¹Die Behörden des Bundes und die der Aufsicht des Bundes unterliegenden sonstigen Organe und Einrichtungen sind verpflichtet, ... ²Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde oder ein der Aufsicht des Bundes unterliegendes Organ oder Einrichtung sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient oder die Bundesrepublik Deutschland aufgrund von Beteiligungsverhältnissen die Möglichkeit hat, unmittelbar oder mittelbar auf die Geschäftsführung dieser Person entscheidenden Einfluss zu nehmen.“

3.3. Merkmal „zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe“

Unklar ist, worauf sich dieses ebenso aus den landespresserechtlichen Vorschriften übernommene Merkmal bezieht.

Die Landespressegesetze sehen überwiegend in § 3 vor, dass die Presse eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Die Definitionen dieser öffentlichen Aufgabe in den Landespressegesetzen sind jedoch nuanciert unterschiedlich. Soweit auf diese

Definitionen verwiesen werden soll, wäre klarzustellen, ob es auf die jeweilige Regelung am Sitz des Presseunternehmens oder am Sitz der auskunftsverpflichteten Behörde ankommt.

Der rundfunkrechtliche Auskunftsanspruch in § 9a RStV enthält ein solches beschränkendes Merkmal nicht. Für den Bereich des Rundfunks wird zwar in § 11 RStV für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein Auftrag formuliert, der als „öffentliche Aufgabe“ bezeichnet werden könnte. Eine entsprechende Regelung einer „öffentlichen Aufgabe“ für den privatrechtlichen Rundfunk findet sich jedoch nicht.

Auch für Telemedien – mit Ausnahme solcher des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – findet sich eine Regelung über eine „öffentliche Aufgabe“ nicht.

Es bedarf daher der Klarstellung, ob insbesondere private Rundfunkveranstalter und Telemedien nur dann auskunftsberechtigt sind, wenn diese eine der „öffentlichen Aufgabe“ der Presse vergleichbare Funktion erfüllen. Aus meiner Sicht ist eine solche zusätzliche Anforderung abzulehnen.

Da es sich um eine spezifisch bundesrechtliche Regelung handelt, ist ferner offen, ob der Auskunftsberechtigte künftig darzulegen hat, dass er die gewünschte Auskunft „zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe“ benötigt. Es empfiehlt sich daher ferner – soweit das Merkmal beibehalten werden soll – klarzustellen, dass durch dieses Merkmal keine eigenständige Darlegungspflicht zulasten des Auskunftsberechtigten begründet wird.

Aufgrund des Vorstehenden sollte erwogen werden, ob eine an den Wortlaut des Auskunftsanspruchs in § 9a RStV angelehnte Formulierung sinnvoller ist: „[Vertreterinnen und Vertreter der Presse, des Rundfunks und der Telemedien] haben gegenüber Behörden des Bundes [...] ein Recht auf Auskunft“, womit ein Verzicht auf das Merkmal der öffentlichen Aufgabe einher ginge.

4. Zu § 1 Abs. 2:

Die Auskunftsverweigerungsgründe sind wortgleich aus dem Berliner Landespressegesetz übernommen. Insofern stellt sich auch hier die Frage, ob die zu § 4 Abs. 2 der Landespressegesetze, insbesondere des LPG Berlin, ergangene Rechtsprechung auf die vorliegende bundesrechtliche Neuregelung übertragen werden

kann oder ob die Gefahr besteht, dass Regelungen des IFG und die dazu ergangene Rechtsprechung in die einzelnen Auskunftsverweigerungstatbestände hineininterpretiert werden könnten.

Angesichts der sehr offen formulierten Tatbestände des § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs sollte dem Gesetzesvorschlag nur dann Folge geleistet werden, wenn sichergestellt ist, dass die bisherigen Auslegungsergebnisse zu den Auskunftsverweigerungsgründen der landespresserechtlichen Regelungen auch für die neuen bundesrechtlichen Regelungen heranzuziehen sind. Andernfalls empfiehlt es sich, über das Nachstehende hinaus, die Auskunftsverweigerungstatbestände zu präzisieren und enger zu fassen.

4.1. Ziffer 1: „Vorschriften über die Geheimhaltung“

Nach der derzeitigen Formulierung bleibt offen, ob nur gesetzliche Vorschriften zu einer Auskunftsverweigerung berechtigen oder auch verwaltungsinterne, z.B. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministerium des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VS-Anweisung – VSA). Da § 1 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfes Behörden zur Auskunftsverweigerung berechtigt, sollte der Gesetzgeber die Vorschriften, die zu einer Auskunftsverweigerung berechtigen, selbst (näher) bezeichnen bzw. festlegen. Verwaltungsinterne Geheimhaltungsvorschriften sollten nur dann zu einer Auskunftsverweigerung berechtigen, wenn diese im Presseauskunftsgesetz ausdrücklich genannt werden und hierbei Art und Umfang der Sperrwirkung durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Zunächst könnte die Eingrenzung in § 1 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfes auf „gesetzliche Vorschriften“ genügen (vgl. *Soehring*, Presserecht, 4. Auflage, § 4 Tz. 46).

Ferner sollte klargestellt werden, dass einzelne Beamte/Amtsträger zur Dienstverschwiegenheit verpflichtende Normen ein Auskunftsverweigerungsrecht nicht begründen (vgl. *Soehring*, Presserecht, 4. Auflage, § 4 Tz. 47 f.; *Burkhardt*, in *Löffler*, a.a.O., § 4 LPG RN 105).

4.2. Nr. 2: „Maßnahmen ihrem Wesen nach dauernd oder zeitweise geheimgehalten werden müssen ...“

Nach dieser Regelung genügt die Gefährdung oder Schädigung „der öffentlichen Interessen“ um eine Geheimhaltungsbedürftigkeit und damit ein Auskunftsverweigerungsrecht zu begründen. Der Begriff der öffentlichen Interessen ist denkbar weit. So bemühte die Staatsanwaltschaft Berlin diese Regelung (bei Ermittlungsverfahren liege das Geheimhaltungsinteresse auf der Hand) um keine Auskunft über die objektiven Umstände im Zusammenhang mit dem Tod einer bundesweit bekannt gewordenen Berliner Jugendrichterin erteilen zu wollen, obgleich das Ermittlungsverfahren – jedenfalls nach Auffassung des OVG Berlin – insoweit schon abgeschlossen war (vgl. OVG Berlin AfP 2010, 621). Im Hinblick auf die grundrechtliche fundierte Auskunftsverpflichtung sollte auf diese Regelung insgesamt verzichtet werden. Jedenfalls aber ist der offene Begriff der öffentlichen Interessen zu begrenzen. Mit der verfassungsrechtlich verbürgten Presse- und Rundfunkfreiheit wäre es m.E. auch nicht zu vereinbaren, z.B. den sehr weiten Katalog „besonderer öffentlicher Belange“ des § 3 IFG als Grenze des presse- und rundfunkrechtlichen Auskunftsanspruchs vorzusehen. In jedem Fall bedarf es als Voraussetzung für eine Auskunftsverweigerung einer Abwägung der widerstreitenden Interessen. Die Auskunft darf nur dann verweigert werden, wenn ein (deutliches) Überwiegen der öffentlichen Interessen an der Geheimhaltung festgestellt wird.

4.3. Nr. 3: „sachgerechte Durchführung eines schwebenden Verfahrens“

Auch diese Regelung erscheint zu weitgehend, da die Art des Verfahrens nicht eingegrenzt ist. In Anlehnung an § 4 Abs. 2 Nr. 1 LPG Hamburg, § 3 Abs. 1 Nr. 1 LPG Hessen und § 4 Abs. 2 Nr. 2 LPG Thüringen sollte die Regelung nur für Gerichts-, Bußgeld- und Disziplinarverfahren gelten.

Darüber hinaus ist zu erwägen, jedenfalls das wenig konkrete Merkmal „erschwert“ zu streichen. Eine gewisse Erschwerung des Verfahrens wird stets eintreten, wenn durch Anfragen der Medien oder eine etwaige öffentliche Berichterstattung das Interesse der Öffentlichkeit auf ein Verfahren gelenkt wird und die Behörde hierdurch zumeist

zusätzlichen Aufwand hat. Zum Schutze eines geordneten Verfahrens dürften die weiteren Merkmale „vereitelt“ und „gefährdet“ völlig ausreichend sein. Ferner sollte das Merkmal der Verzögerung jedenfalls beschränkt werden, da nach dem bisherigen Wortlaut der Regelung, selbst geringe Verzögerungen zu einer Auskunftsverweigerung berechtigen würden. Geringfügige Verzögerungen dürften aber im Regelfall hinzunehmen sein.

5. Zu § 1 Abs. 3:

Die Regelung ist hinsichtlich von Telemedien zu ergänzen.

Ferner rege ich an, die Regelung in Anlehnung an § 4 Abs. 3 LPG Thüringen zu ergänzen, wonach auch allgemeine Anordnungen unzulässig sind, die es einer Behörde verbieten,

- Auskünfte an Medien einer bestimmten Richtung oder an ein bestimmtes Medium zu erteilen, sowie
- ihre Akten Medien zugänglich zu machen.

6. Zu § 1 Abs. 4

Auch der Begriff der amtlichen Bekanntmachungen ist gesetzlich nicht definiert und den landesrechtlichen Regelungen entnommen. Er ist von dem Begriff der amtlichen Information i.S.d. § 2 Nr. 1 IFG zu unterscheiden und eigenständig auszulegen.

§ 1 Abs. 4 des Gesetzentwurfes erstreckt den Gleichbehandlungsanspruch bei amtlichen Bekanntmachungen auf „die Vertreterinnen und Vertreter der Presse und des Rundfunks“. Berechtigt sollen mithin sämtliche an Recherche, Berichterstattung usw. Mitwirkende sein (vgl. oben Ziffer 3.1). Nach den bisherigen landespresserechtlichen Regelungen stand dieser Anspruch nur den Verlegern bzw. nach § 9a RStV und den weiteren landesrundfunkrechtlichen Regelungen den Rundfunkveranstaltern bzw. Anbietern von Telemedien zu. Durch die Neuregelung würden mithin alle Mitarbeiter der Medien berechtigt, zeitgleich amtliche Bekanntmachungen zu erhalten. Dies könnte zu einer Überforderung der Behörden führen, insbesondere soweit amtliche

Bekanntmachungen nicht elektronisch, z.B. per E-Mail, übermittelt werden. Es wird daher angeregt, den Gleichbehandlungsanspruch bei amtlichen Bekanntmachungen auf Medienunternehmen (Verleger, Rundfunkveranstalter und Anbieter von Telemedien) zu begrenzen und die ausdrückliche Berechtigung zugunsten der „Vertreterinnen und Vertreter“ zu streichen.

In Anlehnung an § 5 Abs. 4 SMG könnte die bislang auf amtliche Bekanntmachungen begrenzte Regelung über die Gleichbehandlung erweitert und auf die Erteilung von Auskünften an Medien allgemein erstreckt werden. § 5 Abs. 4 SMG lautet: „Bei der Erteilung von Auskünften an Medien, insbesondere der Übermittlung von amtlichen Bekanntmachungen, ist der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten.“

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Formulierung eine mittelbare Berechtigung „der Vertreterinnen und Vertreter“ auch hinsichtlich amtlicher Bekanntmachungen dann bewirkt, wenn die Behörde durch eigenes Verhalten den Gleichbehandlungsanspruch begründet.

7. Sonderproblem „Deutsche Welle“

Die „Deutsche Welle“ ist eine Rundfunkanstalt des Bundesrechts. Im Gesetz über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts „Deutsche Welle“ findet sich keine Norm über einen Auskunftsanspruch der Deutschen Welle gegenüber Behörden.

Nach überwiegender Ansicht findet der Rundfunkstaatsvertrag wie auch die weiteren rundfunkrechtlichen Regelungen der Länder keine Anwendung auf die Deutsche Welle. Daher kann die Deutsche Welle sich auch nicht auf die in diesen Gesetzen enthaltenen Anspruchsgrundlagen (z.B. § 9a RStV) berufen.

Zwar sehen einzelne Landespressegesetze (§ 23 LPG Berlin, § 17 LPG Brandenburg, § 26 LPG Nordrhein-Westfalen) vor, dass das presserechtliche Auskunftsrecht auch für den Rundfunk gilt. Ferner enthalten § 4 LPG Hamburg und § 4 LPG Sachsen wie der vorliegende Gesetzentwurf eine Regelung, wonach die Vertreter des Rundfunks unmittelbar anspruchsberechtigt sind. Auch § 6 LMG und § 5 SMG enthalten einen Auskunftsanspruch der Medien, d.h. zugunsten von Presse, Rundfunk und Telemedien. Da es sich insoweit jedoch ihrem Wesen nach ebenso um rundfunkrechtliche

Regelungen der Länder handelt, bestehen Zweifel, ob diese Regelungen der „Deutschen Welle“ ein Auskunftsrecht gewähren. Jedenfalls wäre ein solcher Anspruch räumlich auf Behörden in diesen Bundesländern beschränkt.

Bei einer bundesrechtlichen Neuregelung des Auskunftsrechts der Medien sollte daher auch für die „Deutsche Welle“ ein solcher Anspruch sowohl gegenüber Behörden des Bundes als auch der Länder vorgesehen werden.

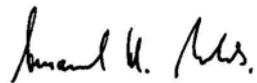
8. Verfahrensrecht

Der Auskunftsanspruch gegen Behörden ist grundsätzlich im Verwaltungsrechtsweg durchsetzbar (BVerwG NJW 1992, 1339; *Löffler-Burkhardt*, a.a.O., § 4 LPG RN 169 m.w.N.). Verwaltungsgerichtliche Hauptsacheverfahren haben in der Regel eine erhebliche Verfahrensdauer. Die Medien sind jedoch auf eine rasche Auskunft angewiesen, wollen sie ihrer öffentlichen Aufgabe gerecht werden. Den Medien ist daher die Möglichkeit zu eröffnen, gegebenenfalls den ihnen zustehenden Auskunftsanspruch auch im Wege der einstweiligen Anordnung durchsetzen zu können (vgl. VGH Baden-Württemberg NJW 1996, 538; BayVGH NJW 2004, 3358; OVG Berlin-Brandenburg AfP 2010, 621). In der Praxis ist jedoch festzustellen, dass Gerichte teilweise sehr hohe Anforderungen an die Darlegung des Anordnungsgrundes stellen. Unter Hinweis darauf, dass eine einstweilige Anordnung das Ergebnis des Hauptverfahrens grundsätzlich nicht vorwegnehmen darf, werden immer wieder Anträge zurückgewiesen. Dies kann zu einem faktischen Leerlaufen des geltend gemachten Auskunftsanspruchs führen. Auch das erstinstanzliche Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, das den Ausgangspunkt für die Gesetzesinitiative bildet, dauerte zwei Jahre (Eingang der Klage beim Bundesverwaltungsgericht am 22. Februar 2011; Urteil am 20. Februar 2013).

Es wird daher angeregt, eine zusätzliche Regelung vorzusehen, wonach das Vorliegen eines Anordnungsgrundes i.S.d. § 123 Abs. 1 VwGO gesetzlich vermutet wird.

Eine solche, die Dringlichkeit der Rechtssache grundsätzlich vermutende Regelung ist dem Recht nicht fremd. Eine ähnliche Regelung findet sich z.B. in § 12 Abs. 2 UWG. Auch das Landespresserecht sieht für die Durchsetzung eines Anspruchs auf

Gegendarstellung – ganz überwiegend sogar ausschließlich – das einstweilige Verfügungsverfahren vor. Eine solche Regelung würde sicherstellen, dass über die Auskunftsansprüche der Medien rasch entschieden wird. Dies erscheint insbesondere im Hinblick auf die lange Verfahrensdauer verwaltungsgerichtlicher Hauptsacheverfahren notwendig, damit die Medien ihre öffentliche Aufgabe erfüllen können.



Prof. Dr. Emanuel H. Burkhardt
- Rechtsanwalt -