

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)731 E



JOHANNES GUTENBERG
UNIVERSITÄT MAINZ

 JOHANNES GUTENBERG-UNIVERSITÄT MAINZ D-55099 Mainz

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages

zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

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

Stellungnahme

von *Prof. Dr. Matthias Cornils*

A. Gegenstand der Stellungnahme

Gegenstand der Stellungnahme ist der Entwurf der SPD-Fraktion vom 26. Februar 2013 eines Presseauskunftsgesetzes des Bundes, mit dem nach dem Muster der existierenden landesrechtlichen Pressegesetze, namentlich desjenigen des Landes Berlin, ein Auskunftsanspruch der Presse gegen Bundesbehörden bundesgesetzlich normiert werden soll, nachdem der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts mit Urteil vom 20. Februar 2013 entschieden hat, dass die landesrechtlichen Vorschriften über den Presseauskunftsanspruch verfassungskonform so zu interpretieren

Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Medienrecht und Kulturrecht

Professor
Dr. Matthias Cornils

Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Jakob-Welder-Weg 9
D-55128 Mainz

Tel. +49(0)6131-39 23375
Fax +49(0)6131-39 23009

cornils@uni-mainz.de

www.jura.uni-mainz.de/cornils

11. Mai 2013

Sekretariat
Martina Weichel
Tel. +49(0)6131-39 22069
Fax +49(0)6131-39 23009
weichel@uni-mainz.de

seien, dass sich dieser Anspruch jedenfalls nicht gegen den Bundesnachrichtendienst richtet. Der Gesetzentwurf wirft eine Reihe rechtlicher Fragen auf. Zu diesen soll hier nicht umfassend und in allen Einzelheiten der Regelung Stellung bezogen werden. Vielmehr beschränken sich die Überlegungen im Wesentlichen auf die verfassungsrechtlichen Grundfragen einer solchen Regelung, die sich nach dem Urteil des BVerwG nunmehr stellen. Ganz im Vordergrund steht hier die Frage, ob der Bund – und nicht die Länder – zum Erlass eines solchen Gesetzes überhaupt zuständig ist, die dahingehende Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts mithin zutrifft oder nicht (s.u., C. I.). In engem Zusammenhang damit steht die Frage, ob tatsächlich die landesrechtlichen Presseauskunftsansprüche von Verfassungs wegen in ihrem Anwendungsbereich nicht auch Bundesbehörden als Adressaten einschließen können (C. II.). Darzulegen ist des Weiteren, ob sich aus dem Grundgesetz, namentlich den grundrechtlichen Gewährleistung der Medienfreiheiten (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG), ein Anspruch (subjektives Recht) der Medien auf eine über die allgemeine Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 zweite Variante Grundgesetz) hinausgehende Information durch Behörden ergibt oder, wenn dies nicht der Fall ist, ob insoweit immerhin eine objektive Pflicht des – je zuständigen – Gesetzgebers zu einfachrechtlicher Regelung eines solchen Anspruchs besteht (C. III.). Beschlossen wird die Stellungnahme mit einigen Betrachtungen zu den möglichen Folgerungen aus den gewonnenen Erkenntnissen (C. IV.)

B. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013 – 6 A 2.12

Auslöser für den Gesetzentwurf ist das Urteil des 6. Senats des BVerwG vom 20. Februar 2013, mit dem das Gericht erstinstanzlich (§ 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO) über den von einem Journalisten der Bild-Zeitung gegen den Bundesnachrichtendienst geltend gemachten Auskunftsanspruch entschieden hat.

Ein derartiger Auskunftsanspruch ergibt sich danach nicht aus den Landesmediengesetzen, hier § 4 Abs. 1 BlnPrG, weil die landesrechtlichen Anspruchsgrundlagen verfassungskonform so auszulegen seien, dass jedenfalls diejenigen Bundesbehörden nicht zu den verpflichteten Behörden gehören, denen wie beim BND eine in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallende Sachaufgabe übertragen ist. Dies folge daraus, dass den Ländern für die Normierung eines derartige Bundesbehörden einschließenden Auskunftsanspruchs die Gesetzgebungskompetenz fehle; diese liege als Annex zu der nach Maßgabe der Art. 73 ff. GG dem Bund zugeordneten Sachkompetenz gleichfalls – ausschließlich – beim Bund. Sie ergebe sich hingegen nicht zu Gunsten der Länder aus deren Zuständigkeit für die Materie „Presserecht“. Auch soweit der in den Landesgesetzen normierte medienrechtliche Auskunftsanspruch

sich gegen Landesbehörden richte, könne er nicht auf die Landeskompetenz für das Presserecht gestützt werden, sondern jeweils nur als Annex zu der jeweiligen Sachkompetenz.

Offen gelassen hat das BVerwG, ob die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für einen medienrechtlichen Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden „zusätzlich“ daraus herzuleiten sei, „dass der Bund nach der Verfassungsordnung die Verantwortung für die administrative Ausrichtung und Funktionsfähigkeit der Bundesverwaltung trägt“. Dieser Ansatz würde freilich, wie das BVerwG selbst einräumt, die in dem Urteil gerade erst begründete Einordnung der Kompetenz für den Auskunftsanspruch als Annexkompetenz zur jeweiligen Sachkompetenz des Gesetzgebers wieder in Frage stellen. Die praktischen Auswirkungen dieses Konzeptunterschiedes sind beträchtlich: Wird auf den Sachzusammenhang oder Annex mit der jeweiligen Gesetzgebungskompetenz (Art. 73 f. GG) abgestellt, müsste der medienrechtliche Auskunftsanspruch auch gegen Landesbehörden in die Bundesgesetzgebungszuständigkeit fallen, soweit die Landesbehörden Bundesgesetze ausführen. Wird hingegen mit der offen gelassenen Erwägung des BVerwG auf die „Verantwortung für die administrative Ausrichtung und Funktionsfähigkeit der (Bundes-)Verwaltung“ abgestellt, so ergibt sich daraus – wie bei den allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen – eine Gesetzgebungskompetenz für den Auskunftsanspruch von Bund und Ländern hinsichtlich der je eigenen Behörden (Bundesbehörden einerseits, Landes- und Kommunalbehörden andererseits), und zwar aus der Zuständigkeit für die Regelung des Verfahrens kraft Annexes zur Organisationsgewalt der jeweiligen Körperschaft oder kraft Natur der Sache (s. dazu u., näher C. I. 3. b). Die jeweils zuständigen Gesetzgeber sind dem BVerwG zufolge aus dem objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalt des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, mithin der institutionellen Garantie einer freien und funktionsfähigen Presse, zur Normierung behördlicher Auskunftspflichten verpflichtet, genossen dabei aber, der Eigenart institutioneller Garantien entsprechend, einen weiten Ausgestaltungsspielraum, namentlich hinsichtlich der Fassung der Schranken einer solchen Auskunftspflicht. Soweit der Bund gesetzgebungszuständig sei, habe er nicht schon mit dem Erlass des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes seine verfassungsrechtliche Regelungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erfüllt.

Soweit der Bundesgesetzgeber die ihm im Rahmen seiner Zuständigkeit verfassungsrechtlich aufgebene Regelung einer Auskunftspflicht der Behörden nicht erlassen habe, ergebe sich eine solche Pflicht und korrespondierend ein subjektives Recht der Medien auf Auskunft unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, dies freilich nur auf dem Niveau eines Minimalstandards, den auch der Gesetzgeber nicht unterschreiten dürfte. Ein solches verfassungsunmittelbares Auskunftsrecht von Pressevertretern ende dort,

wo berechnigte schutzwürdige Interessen privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstehen. Es beschränke sich auf tatsächlich bei der Informationspflicht Gegenstehende vorhandene Informationen, erstrecke sich hingegen nicht auf eine Informationsbeschaffung durch die Behörde.

C. Rechtsfragen

I. Gesetzgebungszuständigkeit

Die **Annahme des BVerwG, den Ländern fehle die Gesetzgebungszuständigkeit** für die Regelung eines Auskunftsanspruchs der Medien, soweit dieser sich auch an Bundesbehörden richte, ist **verfassungsrechtlich fragwürdig und im Ergebnis unzutreffend**. Die besseren Gründe sprechen hinsichtlich eines solchen Anspruchs für eine einheitliche, umfassende ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder aus ihrer Kompetenz für die Materie „Recht der Presse und des Rundfunks“. Der Bund hingegen ist insoweit nicht gesetzgebungszuständig, auch nicht, soweit Bundesbehörden Adressaten des Anspruchs sind.

1. Ausgangspunkt: eindeutige Kompetenzzuordnungen, keine Doppelzuständigkeit

Auch vom BVerwG richtig gesehen ist im Ausgangspunkt, dass die Interpretation der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung für die Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern eindeutig sein muss, Überschneidungen und **Doppelzuständigkeiten** mithin **ausschließt**: Entweder sind die Länder für die Regelung eines medienrechtlichen Auskunftsanspruchs zuständig oder es ist dies der Bund kraft einer ihm nach den Art. 70 ff. GG, ggf. auch – „stillschweigend mitgeschrieben“ – kraft kompetenzbegründenden oder -erweiternden Sachzusammenhangs oder Annex zustehenden Gesetzgebungsbefugnis.

Eine kompetenzrechtliche Teilung des Regelungsgegenstandes „Auskunftsanspruch“ zwischen Bund und Ländern ist damit nicht notwendigerweise ausgeschlossen, vielmehr denkbar, sofern sich die Zuständigkeit nicht einheitlich und abschließend aus einer entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesenen Sachmaterie ergibt, sondern aus einer Begründung folgt, die den Regelungsgegenstand zu einem Teil in die Kompetenzsphäre des Bundes, zu einem anderen Teil in diejenige der Länder verweist. Das BVerwG hat in diesem Sinn eine einheitliche und umfassende Kompetenzbegründung zu Gunsten der Länder aus deren Zuständigkeit für die Materie „Presserecht“ ausgeschlossen, für sein Ergebnis einer

gespaltenen Kompetenzzuweisung hingegen gleich zwei Begründungsansätze angeführt, von denen es einen als das Ergebnis tragend herangezogen, den anderen offen gelassen hat (s. dazu näher u., 2.).

2. Auskunftsanspruch als Gegenstand der Landes-Kompetenzmaterie „Presserecht“

Ausnahmslos alle Landespressegesetze seit 1949 sehen den im Reichspreßgesetz von 1878 noch nicht vorgesehenen spezifisch presserechtlichen Auskunftsanspruch gegen Behörden vor;¹ fast alle derzeit geltenden Presse- bzw. Landesmediengesetze richten den Anspruch ohne Einschränkung gegen „die Behörden“; allein das Pressegesetz Bremen beschränkt den Adressatenkreis auf die Behörden des Landes und der Gemeinden sowie die der Aufsicht des Landes unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts. Soweit erkennbar außerhalb jeden Zweifels stand bisher in Schrifttum und Rechtsprechung, dass sich die landesgesetzliche Normierung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs auf die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bekräftigte Zuständigkeit der Länder für die Gesetzgebungsmaterie „Presserecht“ stützen kann.² Umso überraschender erscheint nunmehr die These des BVerwG, diese Regelungen beruhten überhaupt, also auch soweit sie Landesbehörden verpflichteten, nicht auf der Kompetenz für das Presserecht, sondern auf einer Annexkompetenz zu den Ländern jeweils zugewiesenen Sachzuständigkeiten, etwa für das Polizei- oder Schulrecht. Diese These verträgt sich schon nur schwer mit der gerade für die Auslegung der verfassungsrechtlichen Kompetenzabgrenzungen kennzeichnenden Bedeutung historischer und traditionsbewusster Argumente („Staatspraxis“), eine Bedeutung, auf die das BVerfG immer wieder hingewiesen hat,³ auch im Zusammenhang seiner Rechtsprechung zur Kompetenzmaterie Presserecht.⁴ Nachdem die Regelungszuständigkeit der Länder für den Auskunftsanspruch und die Zugehörigkeit dieses Anspruchs zum Presserecht über mehrere Jahrzehnte hinweg unangefochten etabliert und anerkannt waren, bedeutet die Ansicht des BVerwG nunmehr einen bemerkenswerten Kontinuitätsbruch.

Die vom BVerwG angeführten Gründe rechtfertigen einen solchen Kontinuitätsbruch nicht. Die verfassungsrechtlichen Kriterien für die Abgrenzung der Materie Presserecht von anderen Regelungsgegenständen, namentlich solchen, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, sind in den beiden Ent-

¹ S. für die Frühzeit etwa § 3 des hessischen Gesetzes über Freiheit und Recht der Presse vom 23. Juni 1949, GVBl. S. 75.

² Vgl. *Burkhardt*, in: Löffler, *Presserecht*, 5. Aufl. 2006, § 4; Rn. 54 m.w.N.; *Soehring*, *Presserecht*, 4. Aufl. 2010, § 4, Rn. 17.

³ BVerfGE 68, 319 (328 ff.); 97, 198 (219); 106, 62 (105); *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, Art. 70 Rn. 6.

⁴ BVerfGE 7, 29 (40); 36, 193, Rn. 29: „wesensmäßige und historische Zugehörigkeit“.

scheidungen zur landesrechtlich geregelten⁵ kurzen presserechtlichen Verjährung⁶ und zum bundesrechtlich geregelten Zeugnisverweigerungsrecht⁷ der Vertreter der Medien entfaltet worden. Entscheidend ist danach die „wesensmäßige und historische Zugehörigkeit“ zum Pressewesen. Namentlich aus der Entscheidung zum Zeugnisverweigerungsrecht ergibt sich, dass es für die „wesensmäßige“ Zugehörigkeit zum Presserecht darauf ankommt, ob der in Rede stehende Regelungsgegenstand **pressespezifisch ist, also in besonderer Weise gerade die Angehörigen oder Belange der Presse betrifft**.

Demgemäß hat das BVerfG die Landeskompetenz für die in den Landespressegesetzen vorgesehene kurze Verjährung der Pressedelikte damit gerechtfertigt, dass diese Bestimmung ausschließlich Straftaten betrifft, die nur von der Presse begangen werden können. Für die kompetenzrechtliche Einordnung sei es daher gerechtfertigt, darauf abzustellen, „dass die von dieser Verjährungsregelung erfassten Delikte ihre besondere Prägung durch die spezifisch pressemäßige Begehungsform erhalten“. Dabei gehe es insbesondere um die „Augenblicksbedingtheit, Offenkundigkeit und geringere Nachhaltigkeit der Wirkung von Pressedelikten“.⁸ Bei dem im bundesgesetzlichen Prozessrecht (§ 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO) normierten Zeugnisverweigerungsrecht handele es sich hingegen nicht um eine presserechtliche Besonderheit. Ein solches Recht zur Aussageverweigerung stehe nicht nur Presseangehörigen, sondern, wie von dort jeweils verschiedenen Gründen, auch anderen Personengruppen zu; es betreffe damit eine „allgemeine verfahrensrechtliche Frage“.⁹

Legt man dieses Kriterium des „Pressesonderrechts“ für die Zuordnung zum Kompetenzbereich des Presserechts zu Grunde, so können kaum Zweifel bestehen, dass der medienrechtliche **Auskunftsanspruch**, der schließlich nur Vertretern der Medien zusteht, ein nicht nur der Tradition, sondern auch dem entscheidenden Kriterium („pressespezifisch) nach **geradezu idealtypischer Gegenstand einer presse- bzw. medienrechtlichen Regelung** ist. Dieser Anspruch ist ein Sonderrecht der Medienvertreter; seine Normierung knüpft allein an den wesentlich auch gerade durch dieses Sonderrecht geprägten besonderen Status der Vertreter von Presse und (soweit von den Regelungen erfasst) Rundfunk an und grenzt diesen Status daher von dem auf die allgemeinen Informationsrechte beschränkten „Jedermann“ ab. Sein Gepräge erhält der Anspruch allein vom Kreis der Berechtigten, nicht etwa von den Anspruchs-

⁵ Z.B. § 22 BerlPrG, § 37 LMG Rheinland-Pfalz.

⁶ BVerfGE 7, 29.

⁷ BVerfGE 36, 193.

⁸ BVerfGE 7, 29, Rn. 33 ff.

⁹ BVerfGE 36, 193, Rn. 32.

inhalten her, die nicht gegenständlich auf bestimmte Angelegenheiten beschränkt sind, wie etwa beim Umweltinformationsanspruch nach dem UIG oder dem Verbraucherinformationsanspruch nach dem VIG. Dieser vergleichende Blick macht schon deutlich, dass die vom BVerwG angenommene Verknüpfung (Annex) auch des presserechtlichen Auskunftsanspruchs mit einer je gegebenen bestimmten Sachkompetenz das Wesen des presserechtlichen Anspruchs, der gerade „sachblind“ auf alle bei der Behörde vorhandenen Informationen gerichtet ist, verkennt.

Steht hinter der Sonderberechtigung der Presse und Medien auch die besondere Funktion der Medien und deren sich daraus ergebendes spezifisches Informationsbedürfnis, so kommt es darauf nach dem formalen Zuordnungskriterium des BVerfG für die Kompetenzzuordnung doch nicht entscheidend an: Das BVerfG hat vielmehr in der Entscheidung zum Zeugnisverweigerungsrecht klargestellt, dass materielle Argumente der Erheblichkeit einer Regelung für die institutionell gewährleistete Funktion der Presse keine unmittelbar kompetenzbegründende Bedeutung hätten.¹⁰ Ein Gegenstand gehört also nicht deswegen zum Kompetenztitel „Presserecht“, weil seine Regelung wichtig für die Pressefreiheit im Sinne der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist. Erforderlich, aber auch ausreichend für die Zuordnung zum Presserecht ist vielmehr allein das genannte Kriterium des besonderen, wenn nicht sogar ausschließlichen Bezugs der Regelung auf die Presse (die Medien). Dieses Kriterium aber ist beim medienrechtlichen Auskunftsanspruch erfüllt. **Die Länder sind demnach, wie das seit jeher angenommen worden ist, entgegen dem BVerwG aus dem Kompetenztitel Presse- bzw. Medienrecht für den Erlass der Regelungen zuständig.**

3. Kompetenzteilung: Zuständigkeit des Bundes für den Auskunftsanspruch gegen bestimmte Behörden?

Das BVerwG führt, wie schon bemerkt, für seine These einer zwischen Bund und Ländern aufgeteilten Kompetenz für den medienrechtlichen Auskunftsanspruch zwei verschiedene Begründungsansätze an, einen als tragend, den anderen als *obiter dictum*. Beide Begründungsansätze folgen indessen unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Prämissen, sind in der Konsequenz entgegen dem BVerwG („zu-

¹⁰ BVerfGE 36, 193, Rn. 31: „Sinn und Zweck des Zeugnisverweigerungsrechts wie seine Verknüpfung mit der besonderen Stellung der Presse sind jedoch für die kompetenzrechtliche Einordnung nicht entscheidend.“

sätzlich“) nicht kombinierbar, sondern miteinander unvereinbar, weil sie zumindest, soweit sich der Anspruch gegen Landesbehörden richtet, zu konträren Ergebnissen führen:

Der erste Ansatz – **Annexkompetenz zur jeweils nach Art. 73 f. GG gegebenen Sachgesetzgebungskompetenz** – führt zu einer weit ausgedehnten Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Anspruchs auch gegen Landesbehörden, soweit diese Bundesgesetze ausführen, was nach dem Grundgesetz der Normalfall ist (Art. 30, 83 f. GG). Die bestehenden landesrechtlichen Auskunftsansprüche könnten sich danach auch gegen Landesbehörden nur noch insoweit richten, als diese landesgesetzlich normierte Aufgaben wahrnehmen, etwa in den Bereichen Polizei, Schule, Hochschule und Denkmalschutz.

Der zweite Ansatz – **Kompetenz für die Organisation und das Verfahren der je eigenen Behörden** – führt hingegen zu einer Zuständigkeitsspaltung nach dem Kriterium der Zugehörigkeit der Behörde entweder zum Bund oder zu den Ländern (einschließlich der Kommunen), ungeachtet der jeweiligen Sachaufgabe der Behörde sowie der dafür bestehenden Gesetzgebungskompetenzzuweisung. Schon der Umstand, dass das BVerwG zwei vollkommen unterschiedliche und in weiten Teilen ihres Anwendungsbereichs inkompatible Kompetenzbegründungen für denkbar hält, mag als Zeichen dafür angesehen werden können, dass die Rechtsauffassung des Gerichts in ihren Grundlagen und in ihrer Tragweite nicht hinreichend durchdacht ist.

a) Kompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs oder Annex?

Eine Kompetenz des Bundes kommt auch in Themenbereichen in Betracht, für die den Ländern nach der Materienverteilung gem. Art. 70 ff. GG grundsätzlich die Gesetzgebungszuständigkeit zusteht, sofern der in Rede stehende, an sich thematisch kompetenzfremde Gegenstand notwendigerweise mit geregelt werden muss, damit der Bund seine ihm zustehenden Befugnisse sinnvoll ausüben kann. Eine solche **Kompetenzbegründung kraft Sachzusammenhangs oder Annex** – beide Varianten unterscheiden sich im Hinblick auf den zwingenden Zusammenhang zwischen der ausdrücklichen „Stammkompetenz“ und der ungeschriebenen Zusatzkompetenz nicht – vermag mithin die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers in einen ihm an sich verschlossenen Kompetenzbereich hinein zu erweitern und die an sich gegebene Landeskompentenz insoweit zu beschränken. Daher ist es nicht ausgeschlossen, dass punktuell oder partiell eine Bundeskompetenz für die Regelung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs auch dann besteht, wenn man diesen zutreffender Weise entgegen dem BVerwG grundsätzlich der den Ländern zustehenden Materie des Presserechts zuordnet. Ein bekanntes Beispiel für die Kompetenzbe-

gründung kraft Sachzusammenhangs ist die aus der Zuständigkeit des Bundes für das Strafrecht¹¹ hergeleitete Kompetenz auch für den Erlass von – an sich den Ländern zustehenden – Regelungen des ärztlichen Berufsrechts betreffend die ärztliche Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen, insofern diese wesentlich sind für das Gelingen des vom Bundesgesetzgeber umgesetzten, auf der Strafgesetzgebungskompetenz beruhenden Schutzkonzepts für das ungeborene Leben.¹² Als medienrechtliches Beispiel für eine Annexkompetenz mag die nicht völlig unbestrittene, aber doch überwiegend anerkannte Bundeskompetenz zur Regelung und Unterhaltung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt mit dem Auftrag der Versorgung des Auslands (Deutsche Welle)¹³ gelten; für die Hochschulen der Bundeswehr gilt entsprechendes.

Voraussetzung einer Annexkompetenz ist, dass die darauf gestützten Regelungen (etwa zur Gefahrenabwehr), „in einem notwendigen Zusammenhang“ mit dem Sachgebiet stehen, für das der Bund eine Gesetzgebungszuständigkeit hat.¹⁴ Die Notwendigkeit dieses Zusammenhangs bedarf „strenger Prüfung“.¹⁵

Von einem derart **zwingenden oder auch nur engen Zusammenhang** zwischen explizit zugewiesener Sachkompetenz und ungeschriebener (oder: stillschweigend mitgeschriebener) Annexkompetenz **kann beim Auskunftsanspruch der Medien indessen keine Rede sein**. Für ihn kann keine Annex- oder Sachzusammenhangskompetenz ins Feld geführt werden, und zwar nicht punktuell zu Gunsten des Bundes bei an sich bestehender Presserechts-Kompetenz der Länder, schon gar nicht generell für den gesamten Anwendungsbereich des Auskunftsanspruchs, wie das die Entscheidung des BVerwG annimmt, welche ja keine Zuordnung zur Landeskompetenz für das Presserecht anerkennt.

Dass es an dem für die Annexkompetenz konstituierenden zwingenden („Notwendigkeit“) Sachzusammenhang fehlt, ergibt sich daraus, dass der medienrechtliche Auskunftsanspruch gegenständlich-thematisch unbeschränkt ist, sich also nicht auf einen thematisch begrenzten Kreis von Auskünften be-

¹¹ Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, hinzu traten ergänzend geschriebene Bundeskompetenzen aus Art. 74 Abs.1 Nr. 7, 11, 12 und 19 GG, BVerfGE 98, 265, Rn. 163.

¹² BVerfGE 98, 265, Rn. 165: „Die Verzahnung unterschiedlicher Rechtsgebiete im Schutzkonzept verleiht dem Bund auch die Kompetenz, die nach diesem Konzept unerlässlichen Regelungen im ärztlichen Berufsrecht zu treffen, solange er damit die Länderkompetenz nicht aushöhlt. Diese Befugnis steht ihm kraft Sachzusammenhangs zu, weil er die ihm obliegende Aufgabe nicht hätte erfüllen können, ohne zugleich die Zuständigkeit hierfür in Anspruch zu nehmen.“

¹³ S. dazu etwa *Puhl*, DVBl. 1992, 933.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 3, 407 (433); 8, 143, (150); 78, 374 (386 f.); 109, 190 (215); zuletzt BVerfG, NVwZ 2012, 1239, Rn. 17 – Luftsicherheitsgesetz.

¹⁵ BVerfG, NVwZ 2012, 123, Rn. 19.

zieht wie etwa beim Verbraucherinformationsanspruch nach dem VIG; dementsprechend richtet sich der Anspruch auch nicht nur gegen bestimmte, für jenen Aufgabenkreis, dem die Informationen zuzuordnen sind, sachzuständige Behörden, sondern gegen schlechterdings jede Behörde in einem funktionell-weiten, etwa auch privatrechtliche Träger einschließenden Sinn. Der **medienrechtliche Auskunftsanspruch ist voraussetzungslos, „sachblind“ und „sachkompetenzneutral“**.

Gegenbeispiele liefern der Anspruch nach dem Verbraucherinformationsgesetz des Bundes sowie der Umweltinformationsanspruch nach dem alten UIG von 1994. Der VIG-Anspruch bezieht sich nur auf im Gesetz präzise umschriebene produktbezogene Informationen (gegenständliche Begrenzung) und er richtet sich nur gegen „Stellen“ (im Verwaltungsbereich sowohl des Bundes als auch der Länder), die „der Erfüllung der in § 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches genannten Zwecke oder bei Verbraucherprodukten der Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit nach den Vorschriften des Produktsicherheitsgesetzes sowie der auf Grund des Produktsicherheitsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen dienen und der Aufsicht einer Behörde unterstellt“ sind (Beschränkung auf sachaufgabenzuständige Adressaten). Auch der Umweltinformationsanspruch nach dem UIG 1994 erfasste (insoweit wie auch heute noch) thematisch nur „Umweltinformationen“ und richtete sich – adressatenbezüglich – nur gegen „Stellen“, „die Aufgaben des Umweltschutzes“ wahrzunehmen hatten. Der so konzipierte Umweltinformationsanspruch war also ein engstens mit der Sachmaterie des Umweltrechts verknüpfter, sowohl gegenständig als auch vom Adressatenkreis her als der Materie des Umweltrechts wenn nicht sogar ohne weiteres zugehöriger, so doch jedenfalls als Annex verbundener Anspruch, der folglich vom Bund mit Verpflichtungsrichtung gegen alle Umweltbehörden des Bundes und der Länder geregelt werden konnte. Die Erweiterung des Adressatenkreises auf grundsätzlich alle Stellen der öffentlichen Verwaltung durch die Neufassung des UIG im Jahr 2004 löste den Anspruch hingegen aus seinem Zusammenhang zu den eigentlich umweltrechtlichen und durch die Umweltgesetze des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) geregelten Aufgaben, wenn auch die thematische Eingrenzung auf die Umweltinformationen erhalten blieb. Für die Begründung einer Annex-Gesetzgebungszuständigkeit für den UIG-Anspruch mit Wirkung auch gegen die Landesbehörden reichte dieser weitgefassete sachliche Bezug nicht mehr aus, so dass das neue Bundes-UIG in seiner Reichweite auf die Behörden des Bundes beschränkt wurde. Rechtlich bedeutet dies, dass sich auch der Umweltinformationsanspruch – nach dem Bundes-UIG mit Richtung gegen die Behörden des Bundes, nach den Landes-UIG gegen Landesstellen – heute nicht mehr als Annexkompetenz zur Sachzuständigkeit des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG begründen

lässt, sondern mangels einer hinreichend engen Verbindung zu einer Sach-Verwaltungsaufgabe nur jeweils – zugunsten von Bund und Ländern für die je eigenen Behörden – aus der „Natur der Sache“ (s. dazu näher u., b).

Erst recht kann nur diese Kompetenzbegründung den allgemeinen Informationsansprüchen nach den IFG des Bundes und der Länder zugrunde liegen. Zwar beruft sich die Gesetzentwurfsbegründung für das Bundes-IFG des Bundes auf eine Annexkompetenz für die Regelung des Verwaltungsverfahrens zu den jeweils einschlägigen Sachkompetenzen des Bundes (BT-Drs. 15/4493, S. 7). Gegen diese Kompetenzbegründung aus dem Zusammenhang mit der jeweiligen Sachgesetzgebungskompetenz spricht aber, dass der thematisch schlechthin umfassende Jedermann-Anspruch des IFG von den jeweiligen Sachaufgaben der Behörden und den zur Erfüllung dieser Aufgaben durchgeführten Verwaltungsverfahren – weitergehend noch als beim UIG 2004 – abgekoppelt ist.¹⁶ Er ist, wie auch der 7. Senat des BVerwG in einem Beschluss aus dem Jahr 2007 zutreffend formuliert hat, ein „eigenständiger Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen [...], der unabhängig von einem anhängigen Verwaltungsverfahren besteht und selbst Gegenstand eines eigenen Verwaltungsverfahrens ist. Der eingeräumte Informationsanspruch gestaltet nicht ein Verwaltungsverfahren aus, sondern seine Erfüllung ist selbst materielles Ziel eines eigenen Verwaltungsverfahrens. Der Anspruch wird wegen der Information selbst eingeräumt, nicht aber nur zur besseren verfahrensrechtlichen Durchsetzung eines anderen materiellen Rechts.“¹⁷ Seine Regelung ist nicht die Regelung eines Verwaltungsverfahrens im Zusammenhang des Vollzugs eines Bundesgesetzes (im Sinn etwa des Art. 84 Abs. 1 GG)¹⁸ und sie kann daher ebenso wenig unter dem Gesichtspunkt einer Annexkompetenz im dafür geforderten Zusammenhang mit der bundesgesetzlich geregelten Sachaufgabe der Behörde stehen.

Wie beim IFG fehlt es auch beim medienrechtlichen Auskunftsanspruch an dem notwendigen Zusammenhang zu den die materiellen Aufgaben und Tätigkeiten der jeweiligen Behörden bestimmenden Gesetzen und den diesen wiederum zu Grunde liegenden Sachkompetenzen der Gesetzgeber von Bund und Ländern. Der Auskunftsanspruch richtet sich auf sämtliche Auskünfte, die

¹⁶ Zutreffend *Schoch*, IFG, 2009, Einl Rn. 48 („davon unterscheidet sich ein voraussetzungsloser Informationsanspruch jedoch kategorial, er kann um seiner selbst willen geltend gemacht werden“), der allerdings gleichwohl die Begründung zwar nicht kraft Sachzusammenhangs, aber doch aus der Annexkompetenz gelten lässt, wenn auch mit erkennbarem Zögern („allenfalls“).

¹⁷ BVerwG, GewArch 2007, 478.

¹⁸ Zutreffend BVerwG, GewArch 2007, 478.

geeignet sind, den Vertretern der Presse zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe zu dienen, unabhängig davon, ob die in Rede stehenden Daten unmittelbar aus der gesetzlich übertragenen Aufgabenwahrnehmung der Behörde resultieren oder nicht, wenngleich faktisch natürlich in aller Regel ein Zusammenhang zwischen der kompetenzgemäßen Tätigkeit der Behörde und den bei ihr begehrten Daten bestehen wird.

Der Sachzusammenhang und damit die **Annexkompetenz** werden entgegen der Auffassung des 6. Senats des BVerwG in seinem Urteil vom 20. Februar 2013 auch **nicht dadurch begründet, dass die Erfüllung des Auskunftsanspruchs die gesetzliche Aufgabenerfüllung der in Anspruch genommenen Behörde beeinflussen kann**. Dem vom BVerwG angesprochenen Bedürfnis, öffentlichen oder privaten Schutz- und Vertraulichkeitsinteressen Rechnung zu tragen, muss und kann von jeder Regelung eines Informationsanspruchs, gleichviel auf welcher Kompetenzebene, entsprochen werden. Dieses Bedürfnis begründet keine Gesetzgebungskompetenz des jeweiligen Sachgesetzgebers, weil eine Mitregelung der Schranken des Informationsanspruchs durch diesen dafür nicht erforderlich ist. Der landesrechtliche Auskunftsanspruch der Medien, dessen Regelung in der Landespressegesetzen seit jeher auch die selbstverständlich notwendigen Schranken enthält, belegt dies selbst eindrücklich: Im Rahmen der Anwendung dieser Schrankenbestimmungen, die sowohl öffentliche als auch private Geheimhaltungsinteressen sowie die Schutzbedürftigkeit laufender Verfahren berücksichtigen, können und müssen auch außerordentliche Geheimhaltungsgründe, wie sie bei einigen Bundes-, nicht anders aber auch bei Landesbehörden (etwa im Bereich der inneren Sicherheit) auftreten mögen, Geltung erlangen. Eine **Notwendigkeit, die Regelung dieser Schranken in die Zuständigkeit des jeweiligen Sachgesetzgebers zu verweisen, ergibt sich daraus keineswegs**.

Insoweit kann für den Auskunftsanspruch nichts anderes gelten als für die so genannte Polizeipflicht von Hoheitsträgern. Zumindest für die materielle Bindung („materielle Polizeipflicht“) aller staatlichen Stellen an die (regelmäßig) landesrechtlichen Vorschriften des Ordnungsrechts ist seit langem anerkannt und auch in der Rechtsprechung bestätigt, dass diese Bindung kompetenzübergreifend jede staatliche Stelle adressiert, also auch Bundesbehörden einbezieht. Kommt es hier zu einer Kollision zwischen dem (landes-) ordnungsrechtlichen Gebot der Gefahrvermeidung und der bundesgesetzlich auferlegten und geregelten Aufgabenerledigung, ist diese Kollision der Rechtsprechung zufolge nach Maßgabe einer Ab-

wägung zu lösen.¹⁹ Mit guten Gründen ist weitergehend im Schrifttum vertreten worden, es handele sich bei der vermeintlichen Kollision sogar überhaupt nur um ein Scheinproblem.²⁰ Danach wären alle Hoheitsträger einschließlich der Behörden des Bundes sogar ohne Abwägungsvorbehalt uneingeschränkt an die Landespolizeigesetze gebunden. Im sog. Panoramabad-Urteil von 2002²¹ hat das BVerwG schließlich auch die Unterwerfung von Hoheitsträgern unter die Vollzugskompetenz der Ordnungsbehörde (sog. formelle Polizeipflicht) anerkannt und den Abwägungsvorbehalt hinsichtlich der materiellen Bindung nicht mehr erwähnt.

Eindeutig ist damit jedenfalls, **dass die mögliche Beeinflussung der Aufgabenerledigung einer Behörde durch die Bindung an fachfremde Gesetze eines anderen Hoheitsträgers** als des Trägers der Behörde allein **kein Grund für die Begründung einer Annex-Gesetzgebungskompetenz** des Fachgesetzgebers auch für die fachfremden Gesetze (im Beispiel der Polizeipflicht: der allgemeinen Gefahrenabwehr) sein kann. Wäre dies anders, wäre der Bund im gesamten Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr zum Erlass eigener polizeirechtlicher Regelungen berechtigt, soweit es um die Polizeipflicht der Behörden des Bundes geht – ein abwegiges Ergebnis.

Die Begründung des Urteils des BVerwG vom 20. Februar trägt also die Behauptung, der medienrechtliche Auskunftsanspruch beruhe stets auf einer Annexkompetenz zur jeweiligen Sachkompetenz des Landes- oder nunmehr auch Bundesgesetzgebers, nicht.

Überdies hilft die vom BVerwG vorgenommene Umstellung des Auskunftsanspruchs auf die Grundlage der Annexkompetenz dem geltend gemachten Anliegen, der für die Sachmaterie zuständige Gesetzgeber müsse den „notwendigen Ausgleich zwischen Transparenz- und Vertraulichkeitsinteressen in enger Abstimmung auf die Sach- und Rechtsstrukturen der betroffenen Materie und deren spezifische Problemlagen und Regelungsnotwendigkeiten vornehmen“ können, nicht weiter, solange nur eine zentrale medienrechtliche Regelung des Anspruchs einerseits – wie bisher – durch die Länder in den Landespressegesetzen, andererseits künftig durch den Bund getroffen wird. Diesem Anliegen könnte allenfalls dadurch entsprochen werden, dass der medienrechtliche Auskunftsanspruch jeweils in dem Fachgesetz, zu dem der Annexzusammenhang bestehen soll, spezifisch geregelt wird, ein Konzept, das das BVerwG

¹⁹ BVerwGE 29, 52 (59); 31, 31, 263 (271); 44, 351 (358); eingehend zuletzt *Borowski*, VerwArch. 2010, 58 ff.

²⁰ *Britz*, DÖV 2002, 891 (898); *Schoch*, Jura 2005, 324 (325); früher schon für uneingeschränkte Bindung aller Hoheitsträger an die Polizeigesetze (arg. Art. 20 III GG) *Menger/Ericksen*, VerwArch 60 (1969), 89 (95).

²¹ BVerwGE 117, 1.

in seinem Urteil ausdrücklich für möglich hält²², keineswegs aber als verfassungsgeboden fordert und das auch ersichtlich, machte man mit diesem Ansatz zersplitterter Regelung Ernst, unpraktikabel wäre.

Bleibt es aber bei allgemeinen Querschnittsregelungen des Auskunftsanspruchs im Medienrecht der Länder und, dem Vorschlag des SPD-Fraktionsentwurf entsprechend, künftig daneben auch in einem Bundesgesetz, fehlt der Argumentation des BVerwG jede rechtstatsächliche Grundlage: Es gab und gibt ja gerade keine fachspezifisch zugeschnittenen Regelungen des Auskunftsanspruchs in den jeweiligen Gesetzen auf Bundes- und Landesebene, die dem angeblichen Zusammenhang zwischen Sachaufgabe der Behörde und Auskunftsanspruch in überlegener Weise Rechnung tragen könnten.

Wenn sich das BVerwG an dieser Stelle auf das IFG des Bundes beruft, ist dies in sich un schlüssig: Dieser Verweis widerlegt geradezu die gesamte Argumentation der angeblich gebotenen, passgenau auf die Situation der jeweiligen Sachaufgabe der Behörde zugeschnittenen Ausgestaltung des Auskunftsanspruchs: Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder differenzieren gerade nicht zwischen verschiedenen Behörden nach Maßgabe je unterschiedlicher fachrechtlicher Maßstäbe, ebenso wenig wie der landesrechtliche Presseauskunftsanspruch. Sie treffen allesamt eine behörden- und sachkompetenzübergreifend allgemeine Regelung. Die Trennlinie verläuft nur zwischen den Behörden des Bundes (IFG Bund) und denjenigen der Länder (IFG Länder). **Mit sich aus den verschiedenen Sachaufgaben ergebenden unterschiedlichen Gestaltungsbedürfnissen für den Auskunftsanspruch hat die Kompetenzspaltung bei den IFG und auch bei den UIG neuer Fassung, die sich allein nach dem Kriterium der Bundes- bzw. Landesbehörden richtet, offensichtlich nichts zu tun. Diese Argumentation kann daher auch für den medienrechtlichen Auskunftsanspruch eine derartige Kompetenzteilung nicht tragen.**

Der Annexkompetenz-Ansatz des BVerwG hat schließlich eine ganz entscheidende Auswirkung auf eine etwaige bundesrechtliche Neuregelung des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs. Legt man diesen – aus vorstehenden Gründen freilich unrichtigen – Ansatz zu Grunde, wäre eine bundesgesetzliche Ergänzungsregelung, die den Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden erfasst, nicht geeignet, die durch das Urteil des BVerwG aufgerissene Lücke vollständig zu schließen. Knüpft die Gesetzgebungskompetenz für den Auskunftsanspruch jeweils als Annex an die Gesetzgebungs-Sachkompetenz ent-

²² BVerwG, Urt. v. 20.2. 2013, S. 9: „die Bestimmungen über die Auskunftspflichten von Landesbehörden hätten daher anstatt in den Pressegesetzen auch in anderen - verwaltungs- oder organisationsrechtlichen - Gesetzen der Länder aufgenommen werden können.“

sprechend den Art. 73 f. GG an, müsste der Bund in den weiten Bereichen, in denen ihm die Gesetzgebungszuständigkeit zukommt und er – bei konkurrierender Zuständigkeit (Art. 74 GG) – von dieser Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, auch den medienrechtlichen Auskunftsanspruch regeln, und zwar auch, soweit diese Gesetze, wie im Regelfall (Art. 83-85 GG) **durch Landesbehörden** ausgeführt werden. Die Begründung und Abgrenzung der Verpflichtungsreichweite des Auskunftsanspruchs mit der jeweils zugewiesenen Sachgesetzgebungskompetenz fällt eben keineswegs zusammen mit der schlichten Aufteilung der Zuständigkeit für die Regelung des Auskunftsanspruchs zwischen Bund und Ländern nach dem Kriterium der verpflichteten Behörden. Dies bedeutet konkret, **dass nach dem vom BVerwG seiner Entscheidung zu Grunde gelegten Ansatz der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion sein Ziel, den medienrechtlichen Auskunftsanspruch lückenlos abzusichern, nicht vollständig erreichen kann. In dem ganzen Bereich bundesgesetzlich geregelter Verwaltungstätigkeit der Landesbehörden bliebe es bei der Lücke und käme allenfalls der verfassungsunmittelbare Mindest-Anspruch aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zum Zuge.**

b) Bundeskompetenz für den Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden aus dem Gesichtspunkt der „Verantwortung für die administrative Ausrichtung und Funktionsfähigkeit der Bundesverwaltung“?

Die auch dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zu Grunde liegende Gesetzgebungskompetenzabgrenzung nach dem Kriterium der jeweils betroffenen Verwaltungsräume von Bund einerseits und Ländern andererseits (Bundesbehörden versus Landesbehörden) läge allerdings in der Konsequenz der vom BVerwG angeführten, jedoch nicht vertieften Begründungsansatzes, wonach die Bundeskompetenz zur Regelung von Presseauskünften „zusätzlich daraus herzuleiten“ sein könne, dass „der Bund nach der Verfassungsordnung die Verantwortung für die administrative Ausrichtung und Funktionsfähigkeit der Bundesverwaltung trägt“. Wie schon erwähnt, ist dieser Ansatz mit dem vom BVerwG tragend zugrundegelegten Ansatz der Annexkompetenz unvereinbar. Er würde dazu führen, dass der Bundesgesetzgeber den Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden, die Landesgesetzgeber hingegen wie bisher den Anspruch gegen Landesbehörden zu normieren hätten; mit der jeweiligen Sachgesetzgebungskompetenz für die von den Behörden auszuführenden Gesetze hätte dieser allein auf die Verantwortung für die Verwaltungsorganisation abstellende Ansatz indessen nichts zu tun.

Unklar bleibt, woraus das BVerwG den genannten Grundsatz verfassungsrechtlich herleitet. Richtig ist indessen, dass sich die **Zuständigkeit der Länder für die Regelung des Verwaltungsverfahrens und die Behördeneinrichtung der Landesbehörden** schon aus der allgemeinen Verteilungsregel der Art. 30 und 70 GG ergibt; sie kommt in Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 85 Abs. 1 GG noch einmal für den Fall der Ausführung der Bundesgesetze zum Ausdruck, steht hier freilich unter im einzelnen differenziert ausgestalteten Vorbehalten einer bundesgesetzlichen Regelung.

Dass der **Bund die Verbandskompetenz** – und also der Bundesgesetzgeber in Abweichung von der Grundregel des Art. 30, 70 GG die Gesetzgebungskompetenz – **für die Organisation seiner eigenen Behörden** hat, wird in der Regelung des Art. 86 Abs. 1 und 2 GG immerhin deutlich und ist im Ergebnis anerkannt.²³ Der Bund ist also Träger der Organisationsgewalt hinsichtlich seiner eigenen Behörden; das Grundgesetz eröffnet dem Bundesgesetzgeber insoweit ein Zugriffsrecht auf die Behördenorganisation. Nicht ausdrücklich wird in Art. 86 GG allerdings die Bundeskompetenz für die **Regelung auch des au- ßengerichteten Verwaltungsverfahrens** genannt; sie ist gleichwohl im Ergebnis unbestritten, wenn auch die Herleitung unterschiedlichen Ansätzen folgt: Teilweise wird dafür auf die Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 72 ff. GG abgestellt, also letztlich der oben bereits erörterte Sachzusammenhangsgedanke ergriffen. Diese Begründung könnte indessen die Zuständigkeit für den Presseauskunftsanspruch nicht rechtfertigen, weil dieser wie dargelegt gerade nicht in einem spezifischen Zusammenhang zu den je verliehenen Sachgesetzgebungszuständigkeiten steht. Ohnehin vorzugswürdig erscheint indessen die **Anknüpfung an die Verwaltungszuständigkeit des Bundes: Danach ist der Bund auch für das Verwaltungsverfahren der Bundesverwaltung kraft „Natur der Sache“ oder Annexes zur Organisationsgewalt aus Art. 86 GG regelungszuständig;**²⁴ für die Einrichtung von Bundesoberbehörden oder bundesunmittelbare Rechtsträger hat das BVerfG die Zuständigkeit unmittelbar aus Art. 87 Abs. 3 S.1 GG hergeleitet.²⁵

Jedoch erscheint fraglich, ob die Regelung des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs überhaupt eine verwaltungsverfahrenrechtliche Regelung in diesem Sinne ist und ob also die organisationsrechtliche Begründung der Bundeskompetenz für die Bundesverwaltung aus Art. 86 GG sich insoweit gegen die

²³ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 83 Rn. 2, Art. 86 Rn. 7 f.; v. *Arnim*, in: HStR VI, § 138 Rn. 73; *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Art. 86 Rn. 2, 6 („Organisationsgewalt des Bundes“); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, Einführung Rn. 15.

²⁴ *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Art. 86 Rn. 161 f.; *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 86 Rn. 77.

²⁵ BVerfGE 31, 113 (117).

Zuständigkeit der Länder aus der Kompetenzmaterie für das Presserecht durchzusetzen vermag. Dagegen spricht vor allem der jedenfalls auch **materiell-rechtliche Charakter des Anspruchs**. Wie bei allen Informationsrechten bis hin zur grundrechtlich garantierten Informationsfreiheit erschöpft sich dieser Gegenstand keineswegs nur in Verfahrensregelungen, die das „Wie“ der Geltendmachung betreffen. Zuvörderst geht es darum, den Inhalt des Anspruchs als solchen und die sachlichen Schrankengründe für eine Verweigerung der Auskunftserteilung zu bestimmen. Er kann daher **nicht einfach nur als Teilgegenstand der Kompetenzmaterie Verwaltungsorganisation und -verfahren** begriffen werden. Er weist vielmehr stärkere Bezüge zu den Materien auf, die seinen Charakter wesentlich prägen. Diese Prägung des materiellen Informationsanspruchs kann wie beim VIG und dem UIG 1994 durch die inhaltliche Begrenzung auf einen bestimmten Datenkreis und durch die entsprechende Adressierung an bestimmte, gerade für diese Daten sachzuständige Behörden erfolgen. Gesetzgebungszuständig für die Regelung des Anspruchs ist folgerichtig derjenige Gesetzgeber, der für die prägende Sachmaterie (Schutz der Verbraucher vor gefährlichen Erzeugnissen und Produkten, Umweltschutz), kompetent ist, in den genannten Beispielen also der Bund, und zwar auch mit verwaltungsebenenübergreifender Verpflichtungswirkung gegenüber der Landesverwaltung. Die Beispiele zeigen klar, dass die Gesetzgebungszuständigkeit für gegen Behörden gerichtete Informationsansprüche keineswegs verfassungsrechtlich ohne weiteres (kraft „Natur der Sache“) aus der Organisationsverantwortung der Verwaltungsträger Bund und Länder für die Einrichtung und das Verfahren der je eigenen Behörden folgen muss, sondern sich primär nach der Verteilung hinsichtlich der den jeweiligen Anspruch kennzeichnenden Sachkompetenzen richtet.

Für den Auskunftsanspruch der Presse führt dies aber zur umfassenden Anerkennung der Zuständigkeit der Länder, denn sein Charakter wird nicht durch den Inhalt der anspruchsfähigen Informationen, sondern durch den Kreis der Berechtigten („Vertreter der Presse“) bestimmt. Dieses Merkmal der materiellen Berechtigung, das den Anspruch als ein sonderpresserechtliches Institut auszeichnet, wirkt daher kompetenzbestimmend, nicht die Organisationsgewalt von Bund und Ländern für die je eigenen Behörden und Verwaltungsverfahren. Allenfalls für diejenigen Informationsansprüche, denen überhaupt jeder prägende Bezug zu einer spezifischen Sachmaterie und -kompetenz fehlt, mag danach ein Rückgriff auf die Organisationsgewalt als Regelungskompetenztitel in Betracht kommen. So mag sich daraus die gespaltene Zuständigkeit von Bund und Ländern für den allgemeinen Informationsanspruch der IFG begründen lassen. Für den Presseauskunftsanspruch aber spricht, in Parallele zur

Kompetenzbegründung beim VIG, mehr für die Zuordnung zur die organisationsrechtliche Anknüpfung überlagernden und verdrängenden Sachzuständigkeit für das Presse und Medienrecht.

II. Keine Sperrwirkung der Art. 83 ff. GG gegen eine Bindung der Bundesbehörden an die Landespressegesetze

Nach bisher in Rechtsprechung²⁶ und Literatur²⁷ fast allgemein akzeptierter Rechtsansicht erfassten die Landespressegesetze mit Ausnahme des bremischen Gesetzes mit ihrem Auskunftsanspruch auch die Behörden des Bundes. Namentlich das OVG Berlin hat dies mit einer Entscheidung aus dem Jahr 1995 ausdrücklich bestätigt;²⁸ auch das BVerwG hat diese Deutung in der Vergangenheit zumindest hingenommen.²⁹ Namentlich von *Hecker* ist allerdings im Schrifttum schon 2006 die Rechtsauffassung formuliert worden, die landesmedienrechtlichen Regelungen des Presseauskunftsanspruchs könnten aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht die Kraft haben, auch Bundesbehörden zu verpflichten.³⁰ Danach falle der Regelungsgegenstand des Presseauskunftsanspruchs zwar, wenngleich auch das nicht zweifelsfrei sei, in die den Ländern zustehende Gesetzgebungsmaterie des Presserechts. Aus Art. 83 ff. GG ergebe sich jedoch eine Sperrwirkung gegenüber einer Einbeziehung auch von Bundesbehörden in die kompetenzgerecht erlassenen landesrechtlichen Regelungen. Ausschlaggebend für dieses Ergebnis ist die Qualifizierung der Bindung der Behörden einen Auskunftsanspruch als Gesetzes-„Vollzug“.

In der Tat ergibt sich aus der Verteilungssystematik der Art. 30, 83 ff. GG, dass der Bund keine Zuständigkeit für die Ausführung von Landesgesetzen haben kann. Ist der Verpflichtungsstatus der Behörden, der sich aus der Unterwerfung unter die Auskunftspflicht nach den Landespressegesetzen ergibt, gleichbedeutend mit der Ausführung von Gesetzen (Vollzug), könnten Bundesbehörden danach in der Tat nicht an landesgesetzlich normierte Auskunftsansprüche gebunden sein.

Diese Beurteilung stößt jedoch auf durchgreifende Bedenken. Auch das BVerwG hat sich in seinem Urteil vom 20. Februar 2013 nicht auf sie gestützt, obwohl der Autor der beschriebenen Rechtsmeinung (*Jan Hecker*) an dem Urteil des 6. Senats mitgewirkt hat. **Die Verpflichtung einer Behörde durch ei-**

²⁶ BayVGh, 07.10.2008, 5 BV 07.2162 (Unfallversicherungsträger), Rn. 53; VG Berlin, 1. April 2004 - VG 27 A 81.04, Rn. 53; ebenso Ur. v. 8.11.2004, 27 A 197.04, Rn. 34; Ur. v. 11.11.2010, 2 K 35.10.

²⁷ Z.B. Vgl. *Burkhardt*, in: Löffler, Presserecht, 5. Aufl. 2006, § 4; Rn. 54 m.w.N.; *Soehring*, Presserecht, 4. Aufl. 2010, § 4, Rn. 17; *Schnabel*, NVwZ 2012, 854 (855).

²⁸ OVG Berlin, NVwZ-RR 1997, 32, Rn. 28.

²⁹ BVerwGE 47, 247.

³⁰ *Hecker*, DVBl. 2006, 1416 ff.

nen an sie adressierten Auskunftsanspruch ist mit der „Ausführung von Gesetzen“ im Sinne der Art. 83 ff. GG nicht gleichzusetzen, jedenfalls dann nicht, wenn der Anspruch wie der Presseauskunftsanspruch voraussetzungslos auf alle bei der Behörde verfügbaren Informationen gerichtet ist und also nicht in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit dem fachgesetzlich umrissenen Amtsauftrag der Behörde steht. Durch eine derartige Auskunftspflichtung werden der Behörde nicht als solcher spezifische Aufgaben zur Erfüllung übertragen.³¹ Der Auskunftsanspruch vermittelt der Behörde keine Verwaltungsaufgabe und Vollzugsbefugnis; er hat keinen kompetenzübertragenden Gehalt, richtet sich daher auch nicht spezifisch gerade nur an bestimmte kompetente Behörden, sondern allgemein und kompetenzneutral an jede Stelle, die im Besitz von Daten ist, welche für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse Bedeutung haben können. Der Verpflichtetenstatus der jeweiligen Behörde ist mithin gleichsam zufällig allein dadurch begründet, dass sie über Daten als Gegenstand des Auskunftsanspruchs verfügt. Dies ist mit der Vorstellung eines spezifisch auferlegten Gesetzesvollzugs im Sinne der Art. 83 ff. GG unvereinbar. Der Verpflichtetenstatus ist daher, auch wenn er nach der Gestaltung der Landespressegesetze nur Behörden (im weiten Sinne) und nicht auch Bürger erfasst, ein Fall einer allgemeinen „adressatenblinden“ Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG), nicht ein Fall einer Vollzugszuständigkeit nach Art. 83 GG. Die verfassungsrechtlich in Art. 20 Abs. 3 GG Bindung aller staatlichen Gewalt, auch der Bundesstaatsgewalt, an kompetenzgerecht erlassene Landesgesetze ist aber anerkannt.³² Namentlich die landesrechtlich errichtete materielle Polizeipflicht erfasst ebenenübergreifend, das heißt unabhängig von der Verteilung der Verwaltungskompetenzen, alle hoheitlichen Stellen, also auch diejenigen des Bundes (s.o.).

Die Unterwerfung staatlicher Stellen unter einen Informationsanspruch ist indessen ebenso wenig Verwaltungsvollzug des Gesetzes, das den Anspruch gewährt, wie die Bindung der Hoheits-

³¹ F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 83 Rn. 136: „Deshalb gilt der Grundsatz, dass der Bund bei seinem Handeln auch das Landesrecht beachten muss. Er muss es nicht durchführen im Sinne der aktiven Erledigung einer übertragenen Verwaltungsaufgabe, hat sich aber wohl den bestehenden Landesvorschriften bei seiner Tätigkeit zu beugen. Ein Landesgesetz darf der Bundesverwaltung keine Aufträge geben; Normen ohne Vollzugauftrag binden nach Art. 20 Abs. 3 GG jedoch auch ihn wie jeden anderen Unterworfenen.“

³² BVerwG DVBl. 1989, 1053, Rn. 25: „Richtig ist, daß der Bund auch im Zuge seiner Hoheitsbetätigung grundsätzlich an das jeweils einschlägige Landesrecht gebunden ist.“; s. dort ferner die Verweise auf BVerwGE 27, 253 (255); BVerwG 4 C 37.66 - VerwRspr 19, 150 (152); BVerwG 4 C 41.66 - VkBl 1967, 587 (588); BVerwGE 29, 52 (57 f.); BVerwG, DÖV 1969, 206 (207); BVerwGE 44, 351 (357); BVerwG, KStZ 1975, 175 (176); BVerwG 4 A 1.75 - Buchholz 310 § 50 VwGO Nr. 6; BVerwG 4 C 15.87.

gewalt auf allen staatlichen Ebenen (also auch der Bundesbehörden) an die landesrechtlich in den Polizeigesetzen normierte Pflichten zur Gefahrvermeidung und ggf. -abwehr der Polizeigesetze. In Rede steht hier nicht eine verfassungsrechtlich verbotene Usurpation von Verwaltungszuständigkeiten der Länder durch den Bund, sondern gerade umgekehrt die Beachtung landesgesetzlich errichteter Pflichten, die sich genauso an Bundesstellen wie an Landesstellen richten.

III. Grundrechtliche Fundierung des Auskunftsanspruchs

1. Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch?

Die Annahme des BVerwG in seinem Urteil vom 20. Februar 2013, aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ergebe sich ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse, wenn auch nur auf dem Niveau eines Mindeststandards, erscheint verfassungsrechtlich nicht eindeutig gesichert. Das seit jeher umstrittene Problem der grundrechtlichen Deckung des pressegesetzlichen Auskunftsanspruchs hat indessen erhebliche Bedeutung sowohl für die Frage, ob der Gesetzgeber verfassungsrechtlich gehalten ist, einen besonderen Auskunftsanspruch der Medien vorzusehen, als auch für die Frage, ob sich tatsächlich, wie das BVerwG annimmt, „ersatzweise“ und lückenfüllend ein Auskunftsanspruch unmittelbar auf das Grundrecht stützen lässt, sofern der (zuständige) Gesetzgeber seiner Regelungspflicht nicht nachgekommen ist. Nicht zuletzt hängt von der grundrechtlichen Basis des Anspruchs auch ab, ob gegen hoheitliche, namentlich gerichtliche Versagungen oder Einschränkungen des Anspruchs eine Verfassungsbeschwerde zum BVerfG zulässig ist; dies gilt insbesondere auch für eine etwaige Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des BVerwG vom 20. 2. 2013.

Der Meinungsstand zu der Frage ist unübersichtlich und geeignet, Fehlvorstellungen insbesondere zur Haltung der Rechtsprechung zu begünstigen. Die gilt namentlich für die heute überwiegend,³³ jedoch

³³ Vgl. aus der Rspr. zuletzt etwa OVG BB, 07.06.2012, OVG 12 B 34.10, Rn. 42 f.: „Dem Kläger steht auch kein verfassungsunmittelbarer Anspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zu. Ein Anspruch aus der grundgesetzlichen Pressefreiheit auf Zugang zu bei Behörden befindlichen Informationen besteht nach allgemeiner Ansicht nicht. Zwar schützt die Pressefreiheit die Möglichkeit, sich rechtmäßig Informationen zu beschaffen, aber sie schafft nach allgemeiner Ansicht keine neue Möglichkeiten der Informationsbeschaffung, die nicht bereits in der Rechtsordnung vorgesehen wären.“; aus der Literatur gegen einen Anspruch aus Art. 5 Abs.1 S. 2 GG: *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, 67. EL 2013, Art. 5, Rn. 137; *Starck*, in: ders/v. Mangoldt/Klein, GG Kommentar, 5. Aufl. 2005, Art. 5, Rn. 77 ff.; *Schröer-Schallenberg*, Informationsansprüche der Presse gegenüber Behörden, 1987, S. 34 ff.; *Thum*, AfP 2005, 30.

nicht allgemein³⁴ vertretene These, dass der einfachrechtlich in den Pressegesetzen der Länder gewährte Auskunftsanspruch nicht schon verfassungsunmittelbar in den Mediengrundrechten gewährleistet sei. Auf den ersten Blick hat sich auch das BVerwG gegenüber einem solchen Anspruch in der Vergangenheit ablehnend geäußert.³⁵ Bei genauerem Zusehen wird aber deutlich, dass diese Rechtsprechung durchaus von einer **grundrechtlichen Verankerung pressenspezifischer objektiver Auskunftspflichten der Behörden** ausgegangen ist.³⁶ Die Ablehnung bezog sich also nur auf die Frage eines verfassungsunmittelbaren *subjektiven Informationsrechts* der Vertreter der Presse. Ob und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen der grundsätzlichen, als solcher verfassungsrechtlich fundierten Auskunftspflicht auch subjektive Auskunftsrechte der Journalisten entsprechen, habe die Verfassung nicht schon definitiv vorentschieden; derartige Ansprüche seien daher auf die gesetzliche Konkretisierung und Ausgestaltung angewiesen (Mediatisierungsnotwendigkeit).³⁷ Jedoch hat das BVerwG doch auch schon 1984 offengelassen, ob der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Auskunftspflicht nicht doch immerhin ein einklagbares subjektives Informationsrecht auf dem Niveau eines Minimalstandards entspringt. Diese Frage stelle sich angesichts lückenlos normierter einfachrechtlicher presserechtlicher Ansprüche nicht.³⁸ Es liegt also durchaus in der Konsequenz dieser Rechtsprechung, dass der 6. Senat nunmehr in seinem Urteil vom 20. Februar 2013 den damals offen gebliebenen verfassungsunmittelbaren Minimalanspruch anerkannt hat.³⁹ Diese Subjektivierung eines objektiv-grundrechtlichen, auf die Bereitstellung des Informationsanspruchs gerichteten Gewährleistungsgehalts durch das BVerwG ist auch durchaus überzeugend: Es entspricht der Idee der Grundrechte, dass diese individuelle Rechte des einzelnen verbürgen und nicht nur objektive Pflichten des Staates.⁴⁰

³⁴ Für eine grundrechtliche Basis des Auskunftsanspruchs *Soehring*, *Presserecht*, 4. Aufl. 2010, § 1, Rn. 6ff., § 4, Rn. 3; *Ricker/Weberling*, *Handbuch des Presserechts*, 6. Aufl. 2012, 4. Abschnitt, 18.Kap., Rn. 6.

³⁵ BVerwGE 70, 310; 85, 283.

³⁶ S. etwa BVerwGE 85, 283, wo die Versagung des Informationszugangs als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Pressefreiheit angesehen wird, was nicht denkbar wäre, wenn das Grundrecht durch diese Frage gar nicht berührt würde.

³⁷ BVerwGE 70, 310, Rn. 22 ff.

³⁸ BVerwGE 70, 310, Rn. 23.

³⁹ Für einen derartigen lückenfüllenden Minimalanspruch aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG *Burkhardt*, in: *Löffler*, *Presserecht*, 5. Aufl. 2006, § 4; Rn. 20 f.

⁴⁰ *Cornils*, *Die Ausgestaltung der Grundrechte*, 2005, S. 567 ff.

2. Die Mediengrundrechte als Auslegungsdirektive („Ausstrahlungswirkung“)

Von der Verankerung besonderer Auskunftspflichten und ggf. auch -ansprüche zugunsten der Presse (bzw. dem Rundfunk) in der Gewährleistung der Presse- bzw. Rundfunkfreiheit geht die Rechtsprechung der Sache nach auch im Übrigen aus. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Rechtsprechung bis heute eine Ausstrahlungswirkung der Mediengrundrechte auf die einfachgesetzlichen Regelungen des Auskunftsanspruchs bejaht. Diese Grundrechtswirkung hält den Interpreten und Anwender der pressegesetzlichen Regelungen dazu an, diese Vorschriften im Lichte des Schutzes der Pressefreiheit auszulegen und bei dieser Auslegung also die besondere Bedeutung, Aufgabe und die Schutzbedürfnisse der freien Presse, auch und gerade hinsichtlich der Informationsbeschaffung, zu berücksichtigen. Die von den Gerichten ständig wiederholte Formel lautet insoweit, dass der Staat verpflichtet sei, „in seiner Rechtsordnung überall dort, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen“⁴¹. Das führt in der Rechtsprechungspraxis zu einer grundrechtskonformen, pressefreiheitsfreundlichen Interpretation der Rechtsbegriffe und gesetzlichen Bedingungen des Auskunftsanspruchs, etwa des Behördenbegriffs⁴² und der Schranken des Anspruchs.

Die auf die Anfänge der Grundrechtsinterpretation unter dem Grundgesetz⁴³ zurückgehende Konzeption der grundrechtlichen Ausstrahlungswirkung auf die Auslegung und Anwendung einfachen Rechts birgt wegen ihrer begrifflichen Unschärfe die Gefahr von Missverständnissen. Diese Gefahr scheint auch im hier erörterten Zusammenhang nicht fernliegend: So passen die verbreitete Annahme, Art. 5 Abs.1 S. 2 GG garantiere keinerlei über die allgemeinen Informationsfreiheit hinausgehenden Informationsrechte der Medien (s. dazu noch u., 3.), und die Ansicht, verfassungsrechtlich geboten sei aber eine pressefreiheitsfreundliche Auslegung der gesetzlichen Regelungen über den privilegierenden Presseauskunftsanspruch im Lichte des Grundrechts, nicht zusammen. Ein Grundrecht kann auch eine auslegungsleitende „Ausstrahlungswirkung“ gegenüber dem einfachen Recht nur entfalten, wenn und soweit es überhaupt etwas gewährleistet. Ein besonderer Grundrechtsschutz der Presse hinsichtlich der Informationsbeschaffung kann nicht dadurch entstehen, dass der Gesetzgeber einen grundrechtlich gar nicht gebotenen Informationsanspruch gewährt hat.

⁴¹ BVerfG, NJW 2001, 503 f.; OVG NRW, DVBl. 2012, 1113, Rn. 28; zuletzt OVG NRW, DVBl. 2013, 321, Rn. 6

⁴² S. etwa OVG NRW AfP 2013, 162, Rn. 41.

⁴³ BVerfGE 7, 198 – Lüth.

Wenn die Rechtsprechung gleichwohl bis in die jüngste Zeit an der pressegrundrechtlichen Ausstrahlungswirkung auch auf den einfachgesetzlichen Informationsanspruch festhält und daraus durchaus beachtliche Konsequenzen für die Interpretation einzelner Merkmale des Anspruchs ableitet, lässt sich dies nur so erklären, dass sie tatsächlich von einer prinzipiellen grundrechtlichen Gewährleistung besonderer Auskunftspflichten des Staates gegenüber der Presse ausgeht. Die Anerkennung eines grundrechtlichen prima-facie-Schutzes auch korrespondierender subjektiver Ansprüche der Presse ist dann nur konsequent. **Nicht erst das jüngste Urteil des 6. Senats des BVerwG, sondern auch die ständige fachgerichtliche Rechtsprechung erkennt also der Sache nach sehr wohl einen grundrechtlichen Kern des Presseauskunftsanspruchs an.**

3. Die Position des BVerfG im n-tv-Urteil von 2001

Ob diese Auffassung auch verfassungsrechtlich richtig ist, ist damit noch nicht gesagt. Ob Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG tatsächlich ein prinzipieller Auftrag an den Gesetzgeber zu entnehmen ist, behördliche Auskunftspflichten zu Gunsten der Presse einzurichten, oder gar einen subjektiven Kern-Anspruch auf Auskunft gewährleistet, kann zumal vor dem Hintergrund der n-tv-Entscheidung des BVerfG vom 24. Januar 2001 bezweifelt werden. In dieser die gerichtsverfassungsrechtlichen Vorschriften über die beschränkte Medienöffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen betreffende Entscheidung hat das BVerfG angenommen, dass zum Schutzbereich der Rundfunkfreiheit – nichts anderes kann für die Pressefreiheit gelten – ebenso wenig wie zu dem der allgemeinen Informationsfreiheit ein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle gehöre. Insoweit reiche die Rundfunkfreiheit nicht weiter als die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, die als Abwehrrecht nur den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen gegen staatliche Beschränkungen sichere.⁴⁴ **Diese Aussage kann als grundsätzliche Absage an schlechthin irgendeinen grundrechtlichen Hintergrund der presserechtlichen Privilegierung der Medien gegenüber der Allgemeinheit der Bürger unter dem Gesichtspunkt des Informationszugangs gelesen werden.**⁴⁵ Dafür lässt sich zudem anführen, dass diese Privilegierung sachlich ohnehin nie ganz unzweifelhaft war und die Abgrenzung privilegierter Vertreter institutionalisierter Medien von „normalen“ Kommunikationsteilnehmern ohne Pressestatus unter den heutigen Bedingungen zerfließen-

⁴⁴ BVerfGE 103, 44, Rn. 53.

⁴⁵ Deutung in dieser Richtung etwa bei *Burkhardt*, in: Löffler, Presserecht, § 4 Rn. 19.

der Grenzen zwischen professionellem und „Laien“-Journalismus noch schwieriger und fragwürdiger geworden ist als sie dies ohnehin immer schon war.⁴⁶

4. Übertragung der „n-tv-Grundsätze: Gesetzlich erweiterte Informationsfreiheit der Presse?

Gerade die n-tv-Entscheidung des BVerfG lässt allerdings umgekehrt auch eine Deutung zu, derzufolge die einfachrechtliche Anerkennung von besonderen Informationsansprüchen der Presse auch den grundrechtlichen Schutz erweitert („Ausgestaltung“ des grundrechtlichen Schutzbereichs durch einfaches Gesetz). Dem BVerfG zufolge umfassen die Gewährleistung der allgemeinen Informationsfreiheit sowie die Mediengrundrechte „allerdings ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang in Fällen, in denen eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle *auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist*, der Staat den Zugang aber verweigert“.⁴⁷ Zwar wird im n-tv-Urteil diese Aussage auf die *allgemeine* Zugänglichkeit im Sinne der Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Var. GG bezogen. So öffnet das Gerichtsverfassungsrecht die Informationsquelle Gerichtssaal vor und nach dem Beginn der Hauptverhandlung sowie in den Sitzungspausen auch für Ton- und Bildaufnahmen durch Fernseherteams. Einschränkungen von deren Tätigkeit durch sitzungspolizeiliche Anordnung gemäß § 176 GVG stellen daher Beschränkungen des grundsätzlich eröffneten und daher auch grundrechtlich geschützten Zugangs dar.

Dieses „Ausgestaltungs“-Konzept einer Bestimmung des Grundrechtsschutzes durch Gesetz ist im Fachschrifttum nicht unumstritten geblieben.⁴⁸ Legt man jedoch dieses Konzept zugrunde, erscheint es durchaus denkbar, diese **Konstruktion einer rechtlich ausgestalteten und damit eröffneten Zugänglichkeit von Informationen auch auf den pressegesetzlichen Auskunftsanspruch zu übertragen**.⁴⁹ Indem die Landespressegesetze den Vertretern der Presse ein Informationsrecht gegenüber Behörden einräumen, besteht insoweit ein gegenüber der Allgemeinheit erweitertes Zugangsrecht zu bei Behörden vorhandenen Informationen. Diese Informationen sind damit zwar nicht allgemein für jedermann, aber doch für die Medien zugänglich mit der Folge, dass dadurch, strukturell nicht anders als beim allgemeinen Informationsanspruch, **der Schutzbereich der Medienfreiheiten eröffnet** wird. **Beschränkungen**

⁴⁶ S. dazu nur *Burkhardt*, in: Löffler, Presserecht, § 4 Rn. 23.

⁴⁷ BVerfGE 103, 44, Rn. 56.

⁴⁸ S. zum Problem nur *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, S. 31 ff. und passim.

⁴⁹ Gegen eine solche Übertragung allerdings wohl OVG BB, 07.06.2012, OVG 12 B 34.10, Rn. 45.

dieses Auskunftsanspruchs über das in den Verweigerungsgründen der Pressegesetze ohnehin vorgesehene Maß hinaus wären folglich auch Eingriffe in die Grundrechte der Presse- bzw. Rundfunkfreiheit.

In der Konsequenz dieses Gedankens könnte gerade auch das Urteil des BVerfG vom 20. Februar 2013 als verfassungsbeschwerdefähiger Eingriff in den mediengrundrechtlich gewährleisteten besonderen Informationszugang der Presse zu behördlichen Informationen angesehen werden, insbesondere dann, wenn man wie hier der Ansicht ist, dass der landespressegesetzliche Anspruch auch Bundesbehörden als Verpflichtete einschließt. Das Urteil des BVerfG lässt sich dann in Übertragung der Grundsätze der n-tv-Rechtsprechung des BVerfG als Beschränkung der landesrechtlich ausgestalteten besonderen grundrechtlichen Informationsfreiheit der Presse begreifen – dies könnte folglich auch eine Überprüfung des BVerfG-Urteils einschließlich seiner Aussagen zur Gesetzgebungskompetenz im Verfassungsbeschwerdeverfahren eröffnen.⁵⁰

IV. Folgerungen für den Gesetzentwurf

1. Reaktionsmöglichkeiten auf das Urteil des BVerwG

a) Nach hier vertretener Auffassung **stehen die Aussagen des Urteils des BVerwG vom 20.2.2013 zur fehlenden Gesetzgebungskompetenz der Länder für einen Presseauskunftsanspruch gegen Bundesbehörden nicht im Einklang mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes.** Solange die Möglichkeit einer Überprüfung des Urteils durch das BVerfG besteht, wäre es eine nahe liegende Verhaltensoption für den Bundesgesetzgeber, das Ergebnis einer solchen Überprüfung zunächst einmal abzuwarten.

Möglich ist es gewiss auch, die nun durch das BVerwG-Urteil entstandene „Lücke“ auf der Grundlage des Rechtsstandpunktes des BVerwG zunächst einmal „vorsorglich“ durch bundesgesetzliche Regelung zu schließen. Da indes nach oben begründeter Auffassung eine ausschließliche Kompetenz der Länder zur Normierung eines Presseauskunftsanspruchs auch mit Verpflichtungswirkung

⁵⁰ Den erforderlichen grundrechtlichen Einstieg in die verfassungsgerichtliche Prüfung könnte darüber hinaus auch Art. 3 Abs. 1 GG ermöglichen, insofern in der Vorenthaltung des landesrechtlichen Informationsanspruchs gegen Bundesbehörden und die Verweisung auf den grundrechtlichen Minimalanspruch eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu den Informationsrechten gegenüber Landesbehörden liegt.

gegen Bundesbehörden besteht, **wäre ein Presseauskunftsgesetz des Bundes seinerseits kompetenzwidrig**. Es müsste daher mit der Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung eines solchen Bundes-Presseauskunftsgesetzes gerechnet werden, etwa im Zuge einer Urteilsverfassungsbeschwerde gegen künftige einen Anspruch gegen Bundesbehörden nach Maßgabe des neuen Gesetzes versagende Entscheidungen des BVerwG. Rechtssicherheit wird dadurch angesichts der noch nicht verfassungsgerichtlich beurteilten Kompetenzfrage also nicht geschaffen.

b) **Eine zwingende Notwendigkeit, die „Lücke“ betreffend den Anspruch gegen Bundesbehörden im Interesse der Medien durch ein Bundesgesetz sofort zu schließen, besteht nicht, weil gegen Bundesbehörden einstweilen der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch geltend gemacht werden kann.** Zwar ist dieser nach dem Urteil des BVerwG nur im Sinne eines „Minimalstandards“ garantiert. Die Entscheidungsgründe machen aber deutlich, dass das BVerwG sich bei der Beschreibung des Anspruchsinhalts in durchaus gewohnten Bahnen bewegt, also der Sache nach an den Grundsätzen orientiert, die für den geschriebenen gesetzlichen Presseauskunftsanspruch entwickelt worden sind (im Fall des BVerwG: kein Anspruch auf Informationsbeschaffung durch die Behörde, nur Anspruch auf ohne weiteres schon vorhandene Informationen). Das ist auch folgerichtig, da ja auch der landesrechtliche Presseauskunftsanspruch grundrechtsgeprägt ist (s. o.), seine im Text der Gesetze ohnehin nur mit wenigen Worten umrissene Gestalt sich tatsächlich erst aus der – verfassungskonformen – Interpretation von Inhalt und Schranken des Anspruchs ergibt. **Es ist also nicht davon auszugehen, dass der verfassungsunmittelbare Anspruch in der Rechtspraxis wesentlich hinter dem Niveau der landesrechtlichen Auskunftsansprüche zurückbleibt.**

c) **Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion wird in seiner Begrenzung des Verpflichtetenkreises auf die Bundesbehörden dem Begründungsansatz des BVerwG hinsichtlich der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern bezüglich eines Presseauskunftsanspruchs gegen Behörden nicht gerecht.** Die durch das Urteil des BVerwG entstandene Lücke in der Reichweite des Presseauskunftsanspruchs wird auf der Grundlage dieses Ansatzes durch den Gesetzesvorschlag nicht vollständig geschlossen (keine Einbeziehung von Landesbehörden, soweit sie Bundesgesetze vollziehen). Da allerdings nach oben begründeter Auffassung der Annexkompetenz-Ansatz des BVerwG verfassungsrechtlich fehlerhaft ist und das BVerwG selbst in seinem Urteil eine Alternativ-

begründung angedeutet hat, nach dem die Bundeskompetenz nur Ansprüche gegen Bundesbehörden erfassen würde, erscheint es nicht ratsam, diesem Ansatz in der Neugestaltung eines Bundes-Presseauskunftsgesetzes nunmehr eifertig zu entsprechen und einen umfassenden bundesgesetzlichen Auskunftsanspruch gegen alle Behörden auf Bundes- und Landesebene vorzusehen, soweit diese bundesgesetzlich geregelte Aufgaben erfüllen. Wenn also überhaupt rechtspolitisch sofort auf das BVerwG-Urteil reagiert werden soll, erscheint die „kleine Lösung“ nach dem SPD-Fraktionsentwurf (nur Bundesbehörden) durchaus angängig.

2. Formulierung des Anspruchs im Gesetz

Der Gesetzentwurf eines Presseauskunftsgesetzes orientiert sich an der Fassung des Berliner Pressegesetzes vom 15. Juni 1965, erweitert den Anspruch allerdings auf die „Vertreter des Rundfunks“ und weist allen „Vertretern“ und nicht nur, wie im BerlPrG, den Verlegern das Recht auf zeitgleiche Zuleitung amtlicher Bekanntmachungen zu (§ 1 Abs. 4). Einzelheiten der Fassung des Gesetzentwurfs sollen hier nicht erörtert werden.

Grundsätzlich spricht nichts gegen den Ansatz, die traditionelle, in den Grundzügen mit den Pressegesetzen der anderen Länder übereinstimmende Fassung des Auskunftsanspruchs nunmehr auch für die bundesrechtliche Regelung zu übernehmen. Zwar bestätigt diese kopierende Vorgehensweise nur die Fragwürdigkeit der Argumentation des BVerwG in seinem Urteil vom 20.2.2013, insofern das Gericht hier seine unzutreffende Annexkompetenz-Argumentation gerade mit der Notwendigkeit differenzierender, der jeweiligen Sachkompetenz und Sachaufgabe der Behörde angepasster Ausgestaltung des Auskunftsanspruchs begründet hatte. Da diese Argumentation aber schon durch die einheitlich-querschnittshaften landesrechtlichen Regelungen mit ihrem medienrechtlichen (und gerade nicht: ausdifferenziert fachrechtlichen) Standort konterkariert ist, steht nichts entgegen, auch den bundesrechtlichen Ergänzungsanspruch für die Bundesbehörden gleichermaßen allgemein und sachkompetenzübergreifend zu regeln.

Eine Notwendigkeit, den Anspruch in der Formulierung „zeitgemäßer“ oder präziser zu fassen, besteht rechtlich nicht, jedenfalls nicht, wenn es dabei nicht um inhaltliche Weiterentwicklungen des Anspruchs, sondern nur darum geht, den bisher in der Rechtsprechung erreichten Stand an Grundsätzen zur Interpretation von Voraussetzungen und Grenzen des Auskunftsanspruchs auch für den bundesrechtlich geregelten Anspruch zu sichern. Namentlich dürfte die kompetenzrechtliche Umstellung keine

Auswirkungen auf die Auslegung des Anspruchstatbestandes haben, insoweit diese durch die verfassungsrechtliche Garantie der freien Presse (Art. 5 Abs.1 S. 2 GG) gesteuert wird. Das BVerfG hat in der Entscheidung zum Zeugnisverweigerungsrecht betont, dass der enge Zusammenhang einer Regelung mit den grundrechtlich geschützten Funktionsbedingungen der Presse, einfacher gesprochen also der materielle Grundrechtsbezug, keine Bedeutung für die Kompetenzzuordnung zum Bund oder den Ländern habe.⁵¹ Das bedeutet aber umgekehrt auch, dass die Gesetzgebungskompetenz und also der bundes- oder landesrechtliche Standort einer Regelung unerheblich für die (Ausstrahlungs-)Wirkung der Grundrechte auf die Auslegung der Regelung sind: Der Bund und seine Gesetze unterliegen in seinem Kompetenzbereich den aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG fließenden Geboten mithin genauso wie die Länder in ihrem Kompetenzbereich. Die bisher aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleiteten Auslegungsmaßstäbe für die Interpretation des Presseauskunftsanspruchs gelten daher in gleicher Weise auch für den bundesgesetzlich geregelten Anspruch. Kontinuitätssichernde Klarstellungen wären in der Reichweite dieser Schutzwirkung des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG mithin nicht erforderlich, freilich auch nicht schädlich.

⁵¹ BVerfGE 36, 193, Rn. 31 f.