

Referentenentwurf

der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien

Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Medien gegenüber Bundesbehörden

(Medienauskunftsgesetz - MedienAusKG)

A. Problem und Ziel

Mit Urteil vom 20. Februar 2013 hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts entschieden, dass der Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden – im konkreten Fall gegenüber dem Bundesnachrichtendienst – nicht auf das entsprechende Landespresseggesetz gestützt werden könne. Den Ländern fehle insofern die Gesetzgebungskompetenz. Für Sachmaterien, die dem Bund zugewiesen seien, obliege die Gesetzgebungskompetenz für den presserechtlichen Auskunftsanspruch dem Bund als Annex zu der jeweiligen Sachmaterie. Solange der Bund von seiner gesetzlichen Regelungskompetenz keinen Gebrauch gemacht habe, folge der Auskunftsanspruch der Presse unmittelbar aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 – 6 A 2.12 – BVerwGE 146, 56-67).

Mit dem vorliegenden Gesetz soll die bislang fehlende gesetzliche Grundlage für den presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden geschaffen werden. Diese soll zu erhöhter Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für Journalistinnen und Journalisten sowie Bundesbehörden führen.

Grundsätzlich müssen alle, die sich in ihrer Eigenschaft als publizistisch Tätige auf Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz berufen können, in den Genuss des Auskunftsanspruchs kommen. Der Auskunftsanspruch, wie er im Wesentlichen durch die Rechtsprechung zur Presse ausgeformt wurde, steht daher allen journalistisch-redaktionell gestalteten Medien zu. Dem vorliegenden Gesetz liegt daher ein technologieoffener Medienbegriff, der insbesondere Presse, Rundfunk und digitale Dienste mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten umfasst, zugrunde.

B. Lösung

Schaffung einer einfachgesetzlichen Grundlage für den Auskunftsanspruch der Medien gegenüber Bundesbehörden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Referentenentwurf der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien

Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Medien gegenüber Bundesbehörden

(Medienauskunftsgesetz – MedienAusKG)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Auskunftsrecht der Medien gegenüber Behörden des Bundes

(1) Die Behörden des Bundes sind verpflichtet, den Vertreterinnen und Vertretern der Medien die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen.

(2) Die Auskünfte sind kostenlos, vollständig und so rasch wie möglich zu erteilen.

(3) Allgemeine Anordnungen, die einer Behörde des Bundes Auskünfte an die Medien überhaupt, an diejenigen einer bestimmten Richtung oder an bestimmte Medien verbieten, sind unzulässig.

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

(5) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen bleiben unberührt.

§ 2

Schranken

Auskünfte können nur verweigert werden, soweit

1. hierdurch die sachgerechte Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte, oder
2. Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen, oder
3. ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde, oder
4. ihr Umfang das zumutbare Maß überschreitet

und nach einer Gesamtabwägung im Einzelfall das Informationsinteresse der Medien (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz) einer Auskunftsverweigerung nicht entgegensteht.

Begriffsbestimmungen

(1) Medien im Sinne dieses Gesetzes sind insbesondere Presse, Rundfunk und digitale Dienste mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten.

(2) Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle des Bundes, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(3) Die Medien erfüllen eine öffentliche Aufgabe, wenn sie in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse Informationen beschaffen und verbreiten, Stellung nehmen, Kritik üben oder auf andere Weise an der Meinungsbildung mitwirken.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel des Gesetzes ist es, eine gesetzliche Grundlage für den Auskunftsanspruch der Medien gegenüber Behörden des Bundes zu schaffen. Dieser Anspruch ist bislang gesetzlich auf Bundesebene nicht geregelt. Auf Landesebene regeln die Landespresse- bzw. -mediengesetze den Auskunftsanspruch der Medien gegenüber Behörden. Diese sind allerdings auf Behörden des Bundes nicht anwendbar (Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung, statt aller BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 – 6 A 2.12 – BVerwGE 146, 56-67).

Die Pressefreiheit gewährleistet nach ständiger Rechtsprechung nicht nur ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe, sondern auch die objektiv-rechtliche Pflicht für den Gesetzgeber, die Rechtsordnung in einer Weise zu gestalten, die der besonderen verfassungsrechtlichen Bedeutung der Presse gerecht wird und ihr eine funktionsgemäße Betätigung ermöglicht. Auch die Schaffung von behördlichen Auskunftspflichten, die der Ermöglichung der Kontroll- und Vermittlungsfunktion der Presse dienen, zählen hierzu (BVerwG, a. a. O., BVerwGE 146, 56-67, Rn. 27; BVerwG, Urteil vom 21. März 2019 – 7 C 26/17 – BVerwGE 165, 82-99, Rn. 22).

Dem aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz folgenden Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber wird mit dem vorliegenden Gesetz nachgekommen. Mit der Schaffung eines gesetzlichen Auskunftsanspruchs wird die Rechtssicherheit für Vertreterinnen und Vertreter der Medien sowie Bundesbehörden erhöht. Die Voraussetzungen und insbesondere auch Schranken werden in Gesetzesform definiert und damit die Unsicherheiten für alle Beteiligten verringert. Die Ausformung des Anspruchs auf Bundesebene wird nicht allein gerichtlichen Entscheidungen als Ergebnis oft langwieriger Rechtsstreitigkeiten überlassen. In einem modernen Gemeinwesen, das dem Prinzip der Transparenz verpflichtet ist, um eine Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen, entspricht es dem staatlichen Selbstverständnis, dass ein für die Medien zentraler Anspruch auf Zugang zu staatlichen Informationen auch in Gesetzesform vorliegt. Auch die EU-Kommission hat in ihren Rechtsstaatlichkeitsberichten 2023 und 2024 empfohlen, den Plan zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für ein Informationsrecht der Medien in Bezug auf Bundesbehörden voranzubringen (zuletzt: Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2024, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland vom 24. Juli 2024, Seite 28 f.).

[Exekutiver Fußabdruck – zu ergänzen nach Ressortabstimmung]

Eine Änderung des Gesetzentwurfs [Art xy] auf Basis von Stellungnahmen von Interessenvertreterinnen und -vertreter oder beauftragter Dritter ist nicht erfolgt.

II. Verfassungsrechtlicher Hintergrund des presserechtlichen Auskunftsanspruchs gegenüber Behörden

Der Auskunftsanspruch der Medien gegenüber dem Staat ist ein wesentlicher Bestandteil der Pressefreiheit. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts reicht der Schutz der in Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz gewährleisteten Pressefreiheit von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung. Dabei wird der publizistischen Vorbereitungsstätigkeit, zu der namentlich die Beschaffung von Informationen gehört, besonderes Gewicht beigelegt. Erst der prinzipiell

ungehinderte Zugang zu Informationen versetzt die Medien in den Stand, die ihr in der freiheitlichen Demokratie zukommende Funktion wirksam wahrzunehmen. Sinn und Zweck der daraus folgenden Auskunftspflichten ist es, den Medien zu ermöglichen, umfassend und wahrheitsgetreu Informationen über Geschehnisse von öffentlichem Interesse im staatlichen Bereich zu erhalten, und dadurch in die Lage versetzt zu werden, die Öffentlichkeit entsprechend zu unterrichten. Auf diese Weise können Bürgerinnen und Bürger zutreffende und umfassende Informationen über tatsächliche Vorgänge und Verhältnisse, Missstände, Meinungen und Gefahren erhalten, die ihnen sonst verborgen bleiben würden, aber Bedeutung für eine abgewogene Beurteilung der für die Meinungsbildung essenziellen Fragen haben können (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 27. Juli 2015 – 1 BvR 1452/13 – juris, Rn. 14; Urteil vom 5. August 1966 – 1 BvR 586/62 – BVerfGE 20, 162-230, Rn. 36 ff.).

III. Definition des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs gegenüber Bundesbehörden nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Das Bundesverwaltungsgericht definiert in ständiger Rechtsprechung den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden wie folgt:

„Das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Absatz 1 Satz 2 GG verleiht in seiner objektiv-institutionellen Dimension und in Ermangelung einer einfachgesetzlichen bundesrechtlichen Regelung den Presseangehörigen einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden. Aufgrund dieses verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs können Presseangehörige auf hinreichend bestimmte Fragen behördliche Auskünfte verlangen, soweit die entsprechenden Informationen bei der Behörde vorhanden sind und schutzwürdige Interessen öffentlicher Stellen oder Privater an der Vertraulichkeit nicht entgegenstehen. Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch fordert eine Abwägung des Informationsinteresses der Presse mit den gegenläufigen schutzwürdigen Interessen im Einzelfall. Dabei kommt eine Bewertung des Informationsinteresses der Presse grundsätzlich nicht in Betracht. Zudem darf der Anspruch in seinem materiellen Gehalt nicht hinter demjenigen der im Wesentlichen inhaltsgleichen, auf eine Abwägung zielenden Auskunftsansprüche nach den Landespressegesetzen zurückbleiben. Entscheidend ist, ob dem Informationsinteresse der Presse schutzwürdige Interessen von solchem Gewicht entgegenstehen, dass es den Anspruch auf Auskunft ausschließt.“ (BVerwG, Urteil vom 9. November 2023 – 10 A 2/23 – juris, Rn. 12).

IV. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf orientiert sich im Kern an den bereits bestehenden, im Wesentlichen inhaltsgleichen Regelungen der Landespresse- bzw. -mediengesetze und der Rechtsprechung zum verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch. Er bildet den rechtlichen Status quo auf Bundesebene ab. Der Entwurf sieht vor, dass Vertreterinnen und Vertreter der Medien zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe einen Auskunftsanspruch in Bezug auf konkrete Sachkomplexe gegenüber Bundesbehörden und -einrichtungen haben. Der Anspruch ist auf bei der auskunftspflichtigen Stelle vorhandene Informationen beschränkt. Die Verweigerungsgründe für die Erteilung der Auskunft zielen auf eine Abwägung zwischen dem Interesse der Medien auf Auskunft und schutzwürdigen öffentlichen und privaten Interessen ab. Ansprüche nach anderen Informationsgesetzen bleiben unberührt.

V. Alternativen

Keine. Das Ziel der erhöhten Rechtssicherheit durch Schaffung einer gesetzlichen Grundlage kann nicht auf anderem Wege erreicht werden.

VI. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als Annex aus der Regelungskompetenz des Bundes für die jeweilige Sachmaterie (BVerwG, a. a. O., BVerwGE 146, 56-67, Rn. 21).

Das Presserecht ist als Materie weder im Katalog der ausschließlichen noch der konkurrierenden Gesetzgebung im Grundgesetz enthalten. Die Länder sind demnach entsprechend des Grundsatzes von Artikel 70 Absatz 1 Grundgesetz grundsätzlich für Regelungen im Bereich des Medien- und Presserechts zuständig. Diese Befugnis stößt aber dort auf ihre Grenzen, wo sie auf eine vorrangige anderweitige Gesetzgebungskompetenz des Bundes trifft. Sofern der Bund die Gesetzgebungskompetenz gemäß Artikel 73 f. Grundgesetz für eine bestimmte Sachmaterie hat, ist als Annex auch die Befugnis eingeschlossen, Voraussetzungen und Grenzen zu regeln, unter denen der Öffentlichkeit einschließlich der Medien Informationen zu erteilen sind oder erteilt werden dürfen.

Das Bundesverwaltungsgericht begründet die Annexkompetenz des Bundes zum Erlass von Regelungen über die Erteilung von Auskünften an die Medien in Bereichen, in denen er die Gesetzgebungskompetenz für die Sachmaterie hat, wie folgt: „Mit der Entscheidung über Umfang und Grenzen der öffentlichen Zugänglichkeit von Verwaltungsinformationen wird so indirekt mit über den normativen Stellenwert oder das praktische Gewicht bestimmter von einer Sachmaterie erfasster materieller Belange bestimmt und insgesamt eine zentrale, auf die behördliche Umsetzung der fachgesetzlichen Regelungsanliegen einwirkende Rahmenbedingung des Verwaltungshandelns gesetzt. Der notwendige Ausgleich zwischen Transparenz- und Vertraulichkeitsinteressen muss von dem für die Sachmaterie zuständigen Gesetzgeber in enger Abstimmung auf die Sach- und Rechtsstrukturen der betroffenen Materie und deren spezifische Problemlagen und Regelungsnotwendigkeiten vorgenommen werden. Für den Bereich von Presseauskünften gilt insoweit nichts prinzipiell anderes als für Regelungen über den Zugang von Bürgern zu Verwaltungsinformationen, wie sie der Bund mit dem Informationsfreiheitsgesetz geschaffen hat.“ (BVerwG, a. a. O., BVerwGE 146, 56-67, Rn. 24).

VII. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Auskunftsanspruch der Medien ist weder durch unionsrechtliche Vorgaben determiniert noch stehen unionsrechtliche Vorschriften der einfachgesetzlichen Kodifizierung des Anspruchs auf nationaler Ebene entgegen. Die Kommission hat in ihrem Rechtsstaatlichkeitsbericht 2024 der Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich empfohlen, auf nationaler Ebene eine gesetzliche Grundlage für ein Informationsrecht der Medien in Bezug auf Bundesbehörden zu schaffen (siehe oben unter I.).

Aus Artikel 10 der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK) ergeben sich keine weitergehenden Rechte als nach nationalem Recht. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kann sich für die Rolle des „gesellschaftlichen Wachhunds“ („public watchdog“), also auch für Vertreterinnen und Vertreter der Medien ein Recht auf Informationszugang aus Artikel 10 EMRK ergeben (EGMR, Urteil vom 8. November 2016 – 18030/11). Allerdings können diese Rechte gemäß Artikel 10 Absatz 2 EMRK eingeschränkt werden. Die nach innerstaatlichem Recht bestehenden Einschränkungen müssen bei Beachtung des den Konventionsstaaten zuzubilligenden Beurteilungsspielraums berücksichtigt werden. Dies führt faktisch zu einem Gleichlauf von innerstaatlichem Recht und Konventionsrecht (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 – 7 C 24/15 –

BVerwGE 159, 194-216, Rn. 45; Urteil vom 30. Januar 2020 – 10 C 18/19 – BVerwGE 167, 319-331, Rn. 34 ff.).

Artikel 11 Absatz 1 Satz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), der ein Recht auf Informationsfreiheit begründet, steht der Kodifizierung des Auskunftsanspruchs der Medien auf Bundesebene nicht entgegen. Die Charta bindet die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 51 Absatz 1 GRC ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Da der Auskunftsanspruch der Medien nicht durch unionsrechtliche Vorgaben determiniert ist, kommt der Charta dort keine Relevanz zu.

VIII. Gesetzesfolgen

Das Gesetz hat zur Folge, dass sich Vertreterinnen und Vertreter der Medien bei ihren Auskunftsansprüchen gegenüber dem Bund auf eine einfachgesetzliche Regelung berufen können, die zu mehr Rechtssicherheit führt.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Das Gesetz stellt eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung für Vertreterinnen und Vertreter der Medien sowie die Verwaltung dar. Vertreterinnen und Vertreter der Medien die Verwaltung können sich unmittelbar auf die einfachgesetzliche Grundlage berufen. Einen Rückgriff auf die Verfassung zur Ableitung des Anspruchs bedarf es nicht mehr.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Gesetz steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Indem das Gesetz Auskunftsrechte der Medien gegenüber dem Staat regelt, leistet es einen Beitrag zum Nachhaltigkeitsziel 16 der globalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals - SDGs): „Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“. Dieses Nachhaltigkeitsziel verlangt mit seinen Zielvorgaben 16.6 und 16.10 leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen und den öffentlichen Zugang zu Informationen zu gewährleisten. Das Gesetz fördert die Erreichung dieser Ziele, indem es den Auskunftsanspruch der Medien gegenüber Bundesbehörden gesetzlich kodifiziert.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Keinen. Durch den Vollzug des Gesetzes ist keine Änderung des Aufwands für die Adressaten dieses Gesetzes, die Wirtschaft und die Verwaltung im Vergleich zu der bereits jetzt gelebten Rechtspraxis zu erwarten. Auskunftsansprüche der Medien gegenüber Behörden des Bundes werden bislang auf der Grundlage von Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz von Vertreterinnen und Vertretern der Medien geltend gemacht und durch die Verwaltung, in der Regel durch die Pressestellen, beantwortet. Das Gesetz kodifiziert lediglich diese bestehende und gelebte Rechtslage. Es gibt keine Vorgaben in dem Gesetz, die für die Vertreterinnen und Vertreter der Medien, die Wirtschaft oder die Verwaltung einen weiteren oder geänderten Aufwand als bisher erzeugen.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Das Gesetz ist geeignet, das Bewusstsein für den Wert des demokratischen Staatswesens in Deutschland und als Teil hiervon die Verfassungs- und Staatsordnung zu stärken. Das Gesetz trägt damit zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei. Die Medien werden häufig als „vierte Gewalt“ bezeichnet, die die Aufgabe haben, staatliches Handeln zu kontrollieren und die Bürgerinnen und Bürger zu informieren. Das Informiertsein der Bürgerinnen und Bürger und die dazu erforderlichen Informationen sind wesentliche Voraussetzungen für das Funktionieren eines demokratischen Staatswesens. Nur so ist eine demokratische Willensbildung möglich. Für das Vertrauen in diese Informationen und in die Unabhängigkeit der Medien ist ein einfachgesetzliches Auskunftsrecht der Medien gegenüber staatlichen Institutionen eine wichtige Unterstützung.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

Zu Absatz 1

Absatz 1 verpflichtet die Behörden des Bundes, den Vertreterinnen und Vertretern der Medien die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Wie in den Landespresse- bzw. -mediengesetzen ist Voraussetzung hierfür, dass das Auskunftsbegehren einen hinreichend bestimmten Bezug zu konkreten Tatsachenkomplexen erkennen lässt.

Gegenstand des Anspruchs sind Informationen, die bei der auskunftspflichtigen Stelle tatsächlich vorhanden sind. Vorhanden sind Informationen nicht nur dann, wenn sie elektronisch oder in anderer Form in Akten oder anderen Vorgängen enthalten sind; es kann sich auch um Informationen in Bezug auf dienstliche Vorgänge handeln, die nicht verschriftlicht oder aktenkundig gemacht sind. Die Grenze des Auskunftsanspruchs ist überschritten, wenn die Behörde die Informationen erst beschaffen muss (vgl. so für Presse: BVerwG, a. a. O., BVerwGE 146, 56-67, Rn. 30). Es besteht auch kein Anspruch darauf, bereits öffentlich zugängliche Informationen erneut erteilt oder in anderer Form dargestellt zu bekommen. Behörden können daher auf bereits öffentlich zugängliche Informationen verweisen.

Art und Weise der Auskunftserteilung liegen grundsätzlich im Ermessen der Behörde. Auf eine bestimmte Art der Auskunftserteilung besteht grundsätzlich kein Anspruch (vgl. so für Presse: BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 14. September 2015 – 1 BvR 857/15 – juris, Rn. 18; BVerwG, Urteil vom 27. November 2013 – 6 A 5/13 – juris, Rn. 24).

Die Beschränkung der Auskunftspflicht auf Auskünfte zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Medien schließt einen Anspruch auf solche Informationen aus, die nicht der publizistischen Auswertung zu dienen bestimmt sind, sondern beispielsweise privaten Interessen dienen (vgl. so für Presse: VG Berlin, Beschluss vom 22. Mai 2012 – VG 27 K 6.09, Berliner Vorschriften- und Rechtsprechungsdatenbank, Rn. 26).

Der Auskunftsanspruch richtet sich auf dienstlich erlangte Informationen. Informationen liegen nur dann in der Form präsenten dienstlichen Wissens von Personen bei einer Behörde vor, wenn dieses Wissen im Rahmen einer Tätigkeit für die auskunftspflichtige Stelle dienstlich erlangt worden ist (vgl. so für Presse: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15. Juni 2023 – OVG 6 S 15/23 – juris, Rn. 23).

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt allgemeine Verfahrensgrundsätze bei der Erteilung der Auskunft, die dem rechtlichen Status quo nach den Regelungen der Landespresse- bzw. -mediengesetze und nach der Rechtsprechung zum verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch auf Bundesebene entsprechen. Die besondere Funktion der Medien für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess in der Demokratie rechtfertigt die Gebührenfreiheit des Auskunftsanspruchs (vgl. so für Presse: BVerwG, a. a. O., BVerwGE 165, 82-99, Rn. 26). Aus der Funktion der Medien, Informationen möglichst aktuell zur Verfügung zu stellen, folgt, dass die Medien auf eine rasche Auskunftserteilung angewiesen ist. Es fällt unter ihr Selbstbestimmungsrecht im Rahmen der Pressefreiheit zu entscheiden, ob eine Berichterstattung zeitnah zu erfolgen hat (vgl. so für Presse: BVerfG, Beschluss vom 8. September 2014 – 1 BvR 23/14 – juris, Rn. 29). Die Pflicht zur Vollständigkeit der Information folgt aus der allgemeinen Pflicht, wahre Auskünfte zu erteilen. In welchem Maß die Auskunft „erschöpfend“ erteilt ist, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles.

Zu Absatz 3

Absatz 3 verbietet allgemeine Anordnungen, die einer Behörde des Bundes generell Auskünfte an die Medien untersagen. Eine Differenzierung nach einer bestimmten Richtung oder bezogen auf bestimmte Medien ist unzulässig. Davon unbenommen ist die Möglichkeit oberster Bundesbehörden, ihre Geschäftsbereichsbehörden anzuweisen, dass die Beantwortung von Medienanfragen durch das Ministerium erfolgt. Gegenstand des Anspruchs bleiben in diesem Fall die Informationen, die bei der Geschäftsbereichsbehörde tatsächlich vorhanden sind.

Zu Absatz 4

Absatz 4 ist Ausdruck des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes und der besonderen Neutralitätspflicht des Staates im Bereich der Medien.

Zu Absatz 5

Absatz 5 stellt klar, dass die Ansprüche nach diesem Gesetz Informationszugangsansprüche nach anderen Gesetzen nicht verdrängen, sondern die Anspruchsgrundlagen nebeneinanderstehen. Dies gilt zum Beispiel für Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz, dem Umweltinformationsgesetz, dem Verbraucherinformationsgesetz, dem Bundesarchivgesetz etc.

Zu § 2

Die Schrankenregelungen in § 2 entsprechen den sachlich gebotenen, auch in den Landespresse- und -mediengesetzen normierten Gründen, bei denen ein Anspruch verweigert werden kann, und der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch.

Aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Vermittlungs- und Kontrollauftrag der Medien folgt, dass die Schrankenregelungen einen konkreten und punktuellen Zuschnitt aufweisen müssen, mit dem den konkret umrissenen gegenläufigen Schutzgütern Rechnung getragen wird und zwar beschränkt auf das Maß, in dem bei materieller Betrachtung tatsächlich ein Schutzbedarf erkennbar ist (vgl. so für Presse: BVerwG, Urteil vom 27. September 2018 – 7 C 5/17 – juris, Rn. 18). Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Funktion der Medien nicht unverhältnismäßig durch eine Beschränkung des Auskunftsanspruchs beeinträchtigt wird.

Zu Nummer 1

Absatz 1 eröffnet den Behörden die Möglichkeit, einen Anspruch auf Auskunft zu verweigern, soweit die Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte. Damit soll dem öffentlichen Interesse, schwebende Verfahren möglichst störungsfrei durchzuführen, Rechnung getragen werden. Der Verweigerungsgrund setzt eine konkrete Gefahr von einigem Gewicht voraus. Die Auskunft kann nur verweigert werden, wenn konkrete Anhaltspunkte die Gefahr einer Vereitelung, Erschwerung, Verzögerung oder Gefährdung der sachgemäßen Durchführung des Verfahrens unmittelbar und dringend nahelegen (vgl. so für Presse: BVerfG, a. a. O. 1 BvR 857/15 — juris, Rn. 24). Unter einem Verfahren ist die rechtlich geregelte Behandlung eines Einzelfalles zu verstehen. Es muss sich um ein förmliches Verfahren handeln, das durch Rechtsvorschrift angeordnet ist. Hierzu können insbesondere Verwaltungsverfahren, gerichtliche Verfahren, staatsanwaltschaftliche und polizeiliche Ermittlungsverfahren, Bußgeldverfahren etc. gehören. Schwebend ist ein Verfahren, dessen letzter Akt noch nicht vollzogen ist. Die Ablehnung des Anspruchs ist nur soweit zulässig, wie es zur Sicherung des Verfahrens erforderlich ist.

Zu Nummer 2

Absatz 2 bestimmt, dass Auskünfte verweigert werden können, soweit Vorschriften der Geheimhaltung entgegenstehen. Geschützt werden sollen staatliche Geheimhaltungspflichten, die mit dem Auskunftsanspruch der Medien kollidieren können. Geheimhaltungsvorschriften sind Vorschriften, die öffentliche Geheimnisse schützen sollen und auskunftsverpflichtete Behörden auch zum Adressaten haben. Es muss eine materielle Geheimhaltungspflicht für die Behörde bestehen. Dies kann beispielsweise bei bloßen Verfahrensvorschriften nicht der Fall sein (vgl. so für Presse: VGH München, Beschluss vom 13. August 2004 – 7 CE 04.1601 – juris, Rn. 24). Allein die formale Einstufung einer Information als Verschlussache, ohne dass eine materielle Geheimhaltungsvorschrift zugrunde liegt, vermag in der Regel die Verweigerung der Auskunft nicht zu rechtfertigen (vgl. so für Presse: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 7. Oktober 2016 – OVG 6 B 59.15 – juris, Rn. 27).

Zu Nummer 3

Nach Absatz 3 kann die Auskunft verweigert werden, soweit ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde. Die Vorschrift umfasst mit der ersten Alternative (überwiegendes öffentliches Interesse) Fälle, die ihrer Natur nicht abschließend kasuistisch aufgezählt werden können. Die zweite Alternative umfasst schutzwürdige private Interessen Dritter, die mit dem Auskunftsanspruch kollidieren können.

Ein überwiegendes öffentliches Interesse kann beispielsweise vorliegen bei Vorgängen mit militärischem, außen- oder sicherheitspolitischem Bezug (vgl. so für Presse: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 8. Dezember 2015 – OVG 6 S 37.15 – juris, Rn. 21 ff.), bei Vorgängen die die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste betreffen (vgl. so für Presse: BVerwG, Urteil vom 18. September 2019 – 6 A 7/18 – BVerwGE 166, 303-320, Rn. 19 f.) oder wenn der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen ist und dadurch der Schutz und die Freiheit der Willensbildung innerhalb der Regierung und Verwaltung beeinträchtigt wird (vgl. so für Presse: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29. Mai 2024 – OVG 6 S 9/24 – juris, Rn. 26; Beschluss vom 30. Dezember 2016 – OVG 6 S 29.16 – juris, Rn. 24 ff.).

Auch für solche Vorgänge gilt, dass keine Schranke des Medienauskunftsrechts von vornherein abwägungsfest ist. Ein genereller Vorrang des Geheimhaltungsinteresses vor dem Informationsinteresse der Medien besteht also nicht. Regelmäßig dürften sich aber operative Vorgänge, beispielsweise solche des Bundesnachrichtendienstes, in der Abwägung mit dem Informationsinteresse der Medien durchsetzen, ohne dass hierzu nähere Darlegungen seitens der Behörde erforderlich sind (vgl. so für Presse: BVerwG, a. a. O., BVerwGE 166, 303-320, Rn. 20).

Sofern private Interessen Dritter verletzt sein könnten, ist die vorherige Anhörung Dritter verfassungsrechtlich nicht geboten, da eine anhörungsbedingte Verzögerung der Auskunftserteilung dazu führen kann, dass die Medien mangels Aktualität der Informationen ihren Informations- und Kontrollauftrag nicht mehr erfüllen können. Es ist Aufgabe der auskunftspflichtigen Stelle, etwaige entgegenstehende schützenswerte Interessen Dritter zu ermitteln und zu gewichten (vgl. so für Presse: BVerwG, Urteil vom 8. Juli 2021 – 6 A 10/20 – BVerwGE 173, 118-132, Rn. 23 ff.). Beispielsweise kann dazu der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen, des geistigen Eigentums, aber auch die Recherche- und Redaktionstätigkeit drittbetroffener Medienvertreter gehören (BVerwG, Urteil vom 9. November 2023 – 10 A 2/23 – juris, Rn. 26).

Zu Nummer 4

Nach Absatz 4 kann die Behörde die Auskunft verweigern, wenn die Erteilung der Auskunft das zumutbare Maß überschreitet. Damit soll die informationspflichtige Stelle vor institutioneller Überforderung und einer Beeinträchtigung ihrer Funktionsfähigkeit geschützt werden. Angesichts der Bedeutung der Pressefreiheit ist dieser Verweigerungsgrund allerdings sehr restriktiv auszulegen (OVG Münster, Urteil vom 20. September 2018 – 15 A 2752/15 – juris, Rn. 106). Allein ein erheblicher Umfang der begehrten Informationen und ein hoher Bearbeitungsaufwand führen in aller Regel noch nicht zu einem Überschreiten des zumutbaren Maßes. Dies dürfte in aller Regel nur bei einer rechtsmissbräuchlichen Belastung der Behörde der Fall sein, wenn nicht die Informationserlangung an sich, sondern die Beeinträchtigung des Verwaltungshandelns im Vordergrund des Auskunftersuchens steht.

Zu § 2 2. Halbsatz:

Zusätzlich ist in jedem Einzelfall zwischen dem Informationsinteresse der Medien und gegenläufigen schutzwürdigen Interessen eine Abwägung vorzunehmen. Dabei steht der Behörde aufgrund des staatlichen Neutralitätsgebots im Bereich der Medien keine inhaltliche Bewertung des Informationsinteresses zu. Es ist allein Aufgabe der Medien, nach publizistischen Kriterien zu entscheiden, an welchem Thema ein öffentliches Interesse besteht oder nicht und welche Informationen dafür aus ihrer Sicht vonnöten sind (vgl. so für Presse: BVerwG, Urteil vom 16. März 2016 – 6 C 65/14 – BVerwGE 154, 222-231, Rn. 19).

Zu § 3

Zu Absatz 1

Die Anspruchsberechtigung orientiert sich an der ausgeübten journalistisch-publizistischen Tätigkeit, nicht der Art der intendierten Verbreitung.

Grundsätzlich müssen alle, die sich in ihrer Eigenschaft als publizistisch Tätige auf die Pressefreiheit berufen können, in den Genuss des Auskunftsanspruchs kommen. Die erforderliche Konkretisierung der Anspruchsberechtigten durch den Gesetzgeber erschöpft sich darin, „die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nachzuzeichnen, ohne dabei den Kreis der Grundrechtsträger zu verengen“ (BVerwG, a. a. O., BVerwGE 165, 82-99, Rn. 23).

Es wird ein technologieoffener Medienbegriff gewählt, der unterschiedliche Arten von Medien umfasst. Verbindendes Element ist die journalistisch-redaktionelle Gestaltung der Angebote. Damit soll der ständig fortschreitenden technologischen Entwicklung im Bereich der Medien Rechnung getragen werden. Entscheidend soll nicht das Medium bzw. die Art der Verbreitung sein, sondern die ausgeübte journalistisch-publizistische Tätigkeit. Insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Presse, Rundfunk und der digitalen Dienste mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten können sich auf die Pressefreiheit nach Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz berufen, sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 5. Februar 2020 – OVG 6 S 59.19 – juris,

Rn. 70). Der Begriff der digitalen Dienste entspricht dabei § 1 Absatz 4 Nr. 1 Digitale-Dienste-Gesetz.

Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung ist, dass die Vertreterin bzw. der Vertreter der Medien die Funktion der Presse im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 wahrnehmen. Rein private Interessen erfüllen diese Anspruchsvoraussetzung nicht. Darüber hinaus wird vorausgesetzt, dass die Publikation der Teilnahme am öffentlichen Meinungsbildungsprozess dient. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, hängt von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles ab (BVerwG, a. a. O. – 7 C 26/17 – juris, Rn. 25).

Die Vorlage eines Presseausweises ist nicht zwingende Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung. Sie kann indes ein Indiz hierfür darstellen. Im Falle der Vorlage eines Presseausweises, der auf Grundlage der am 30. November/ 1. Dezember 2016 geschlossenen Vereinbarung zwischen Innenministerkonferenz und dem Trägerverein des Deutschen Presserats durch einen zur Ausgabe des bundeseinheitlichen Presseausweises berechtigten Verbände ausgestellt ist (b-e Presseausweis), ist in aller Regel von der Anspruchsberechtigung auszugehen.

Zu Absatz 2

Die Definition ist Ausdruck des funktionalen Behördenbegriffs. Er weicht insoweit nicht von demjenigen der Landespresse- bzw. -mediengesetze ab.

Das Bundesverwaltungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass der presserechtliche Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden im funktionalen Sinne geltend gemacht werden kann. Eine Behörde im funktionalen Sinne ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Ob dies der Fall ist, bestimmt sich nach materiellen Kriterien (BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2018 – 7 C 6.17 – juris, Rn. 15 ff.). Zu den Behörden gehören alle Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung und ihrer nachgeordneten Behörden. Auch Stellen der mittelbaren Bundesverwaltung, wie zum Beispiel bundeseigene Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, denen Verwaltungsaufgaben übertragen sind, sind umfasst (Satz 1).

Auch sonstige Bundesorgane oder Bundeseinrichtungen können vom Behördenbegriff umfasst sein, sofern sich der Auskunftsanspruch auf wahrgenommene Verwaltungsaufgaben bezieht. Dies können beispielsweise auch Stellen der Judikative (BVerfG, Beschluss vom 14. September 2015 – 1 BvR 857/15 – juris, Rn. 16 ff.) und der Legislative (BVerwG, a.a.O., – 7 C 6.17 – juris) sein (Satz 2).

Das Informationsinteresse der Medien über Vorgänge im staatlichen Bereich beschränkt sich nicht auf die staatliche Eingriffsverwaltung. Die verfassungsrechtlich durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz abgesicherte Kontroll- und Vermittlungsfunktion der Medien in Bezug auf den Staat und seine Institutionen ist daher unabhängig von dem Funktionsbereich, der Organisation und der Form staatlichen Handelns. Der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Medien soll sich nicht durch die Wahl der Organisationsform entzogen werden können. Der funktionale Behördenbegriff kann daher auch juristische Personen des Privatrechts umfassen, wenn sich eine Behörde dieser zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Dies ist in der Regel der Fall, wenn die juristische Person des Privatrechts von der öffentlichen Hand beherrscht wird und öffentliche Aufgaben, z. B. im Bereich der Daseinsvorsorge, erfüllt (vgl. so für Rundfunk: BVerwG, Urteil vom 26. April 2021 – 10 C 1/20 – BVerwGE 172, 222-232, Rn. 17) (Satz 3).

Zu Absatz 3

Absatz 3 beschreibt die öffentliche Aufgabe der Medien bei der Mitwirkung an der Meinungsbildung. Die Aufzählung der Tätigkeitsbereiche der Nachrichtenbeschaffung und -verbreitung, Stellungnahme und Kritik sind nicht abschließend. Aus der Vorschrift leiten sich

keine selbständigen Rechtspflichten der Medien ab. Sie orientiert sich an der Definition in § 3 der meisten Landespresse- bzw. -mediengesetze.

Zu § 4

Die Vorschrift regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.

ENTWURF