

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD – Drucksache 17/13295 –

Auskünfte von Pressevertreterinnen und -vertretern gegenüber Behörden des Bundes

Vorbemerkung der Fragesteller

In seinem Urteil vom 20. Februar 2013 (Az. 6 A 2.12) hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) erklärt, dass die Landespressegesetze nicht auf Bundesbehörden anwendbar sind. Der Richterspruch aus Leipzig markiert damit das Ende einer jahrzehntelangen Praxis: Begehrten Journalistinnen und Journalisten Auskunft von einer Bundesbehörde, hatten sie sich bislang regelmäßig auf das jeweilige Landespresserecht am Behördensitz gestützt.

Nach dem Urteil des BVerwG können die Länder durch ihre Pressegesetze Bundesbehörden jedoch nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten. Die Gesetzgebungskompetenz hierfür liegt ausschließlich beim Bund. Macht dieser wie bisher hiervon keinen Gebrauch, gibt es keine einfachgesetzliche Ausformung eines Presseauskunftsanspruchs auf Bundesebene, so dass sich Journalistinnen und Journalisten einzig auf die Pressefreiheit des Artikels 5 des Grundgesetzes (GG) stützen können. Dieser beinhaltet jedoch lediglich einen „Minimalstandard“, so das Bundesverwaltungsgericht.

Es ist von besonderer Bedeutung, Rechtssicherheit für die Presse hinsichtlich des Umfangs des verfassungsrechtlich verbürgten Auskunftsanspruchs und insbesondere bezüglich der Ausnahmen zu schaffen. Insbesondere ist es mit dem verfassungsrechtlich geschützten öffentlichen Auftrag der Presse nicht vereinbar, dass das Spektrum vermeintlicher Ausnahmen erst im Wege langwieriger Rechtsstreitigkeiten erkennbar wird. Um die Pressefreiheit sicherzustellen und eine unabhängige Berichterstattung der Journalistinnen und Journalisten zu ermöglichen und ihnen Rechtssicherheit zu bieten, gilt es, nun möglichst bald Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu ziehen. Denn eine unabhängige Presse als demokratische Kontrollinstanz im Sinne einer starken „vierten Gewalt“ kann nicht auf den guten Willen und Freiwilligkeit von Behörden angewiesen sein.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat am 20. Februar 2013 (Az. 6 A 2.12) laut einer Pressemitteilung des Gerichts entschieden, dass die Pressegesetze der Länder auf Bundesbehörden nicht anwendbar sind, mangels einer bundesgesetzlichen Regelung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs dieser aber unmittelbar auf das Grundrecht der Pressefreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) gestützt werden könne. Die Länder könnten durch ihre Pressegesetze Bundesbehörden nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten. Für eine solche Regelung fehle den Ländern die Gesetzgebungskompetenz. Sie liege vielmehr beim Bund. Allerdings habe der Bund von der ihm zukommenden Gesetzgebungskompetenz speziell mit Blick auf Auskünfte seiner Behörden an die Presse nicht Gebrauch gemacht. Das schließe einen Anspruch aber nicht aus. Mit der Gewährleistung der Pressefreiheit trage das Grundgesetz der besonderen Bedeutung der Presse in einem freiheitlichen demokratischen Staatswesen Rechnung. Hieraus folge die Pflicht des Staates zur Erteilung von Auskünften. Fehlt es an einer Regelung des zuständigen Gesetzgebers, sei ein Minimalstandard an Auskunftspflichten in der Weise verfassungsunmittelbar garantiert, dass das Grundgesetz einen klagbaren Rechtsanspruch auf Erteilung einer bestimmten Information zuerkenne, soweit ihm nicht berechnete schutzwürdige Interessen privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstehen, wie sie beispielhaft in den Landespressegesetzen aufgeführt seien.

Das Urteil wurde bisher nur in der Pressemitteilung des Gerichts in einer Zusammenfassung wiedergegeben, liegt aber noch nicht in schriftlich abgefasster Form mit Entscheidungsgründen vor.

Sobald die Entscheidungsgründe vorliegen, wird eine sorgfältige Auswertung erfolgen und anschließend darüber zu entscheiden sein, ob sich hieraus weiterer Handlungsbedarf ergibt.

Wie bisher wird die Bundesregierung auch in Zukunft eine pressefreundliche Auskunftspraxis pflegen; sofern in der Vergangenheit vereinzelt Auskünfte nicht erteilt wurden, sind hierfür öffentliche oder private Belange, wie sie in den Landespressegesetzen zur Auskunftsverweigerung berechtigen, maßgebend gewesen.

Zur Rechtsauffassung und Praxis der Bundesregierung vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

1. Auf welcher (ggf. vermeintlich einschlägigen) gesetzlichen Grundlage haben das Bundesministerium des Innern und andere Bundesbehörden bis zum oben genannten Urteil des BVerwG Pressevertreterinnen und Pressevertretern Auskünfte erteilt?

Sofern als Grundlage keine einfachgesetzlichen Auskunftsansprüche bestanden, hat die Bundesregierung bis zum Urteil des BVerwG vom 20. Februar 2013 (Az. 6 A 2.12) Auskünfte nach pflichtgemäßem Ermessen erteilt.

2. Seit wann, und mit welcher Begründung hielt die Bundesregierung einen Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden aus den Landespressegesetzen nicht für gegeben?
3. Wann hat die Bundesregierung diese Auffassung zum ersten Mal (auch ggf. in einem gerichtlichen Verfahren) öffentlich vertreten?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Es lässt sich nicht feststellen, wann die Bundesregierung diese Auffassung zum ersten Mal öffentlich vertreten hat, zumal sich in der bisherigen Praxis der Auskunftserteilung von Bundesbehörden gegenüber der Presse die Frage nach der Einschlägigkeit und Reichweite eines möglichen Auskunftsanspruchs nach dem Pressrecht der Länder nicht grundsätzlich gestellt hat.

4. Hielt die Bundesregierung vor dem Urteil des BVerwG vom 20. Februar 2013 einen direkt aus dem Grundgesetz abgeleiteten Auskunftsanspruch von Pressevertreterinnen und Pressevertretern für gegeben, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hielt aus dem Grundrecht der Pressefreiheit allgemeine Auskunft- und Unterrichtungspflichten für gegeben, über deren Umfang und Modalitäten die staatlichen Stellen eigenverantwortlich nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden (siehe auch Antwort der Bundesregierung vom 8. Februar 2013 auf die Schriftliche Frage 30 des Abgeordneten Lars Klingbeil auf Bundestagsdrucksache 17/12304).

5. Wie viele der zwischen 2010 und 2012 von Pressevertreterinnen und Pressevertretern eingereichten Auskunftersuchen wurden von der Bundesregierung nicht oder nur teilweise beantwortet (bitte nach Kalenderjahr aufgliedern)?

Statistiken über Auskunftersuchen der Presse werden von der Bundesregierung nicht geführt.

6. Hat sich die Bundesregierung hierbei auf gesetzliche Ausnahmetatbestände zur Verweigerung berufen, und wenn ja, auf welche (bitte nach Normen aufschlüsseln)?

Siehe die Antworten zu den Fragen 4 und 5. Mangels eines Pressegesetzes des Bundes existieren keine einfach gesetzlichen presserechtlichen Ausnahmetatbestände zur Verweigerung der Auskunft auf Bundesebene.

Zum Erfordernis eines einfachgesetzlichen Presseauskunftsanspruchs

7. Hält die Bundesregierung es für hinnehmbar, dass es keine einfachgesetzliche Verpflichtung von Bundesbehörden zu Auskünften an Pressevertreterinnen und Pressevertretern gibt?

Einfachgesetzliche Auskunftsansprüche stehen den Berechtigten nach den Informationsgesetzen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, Umweltinformationsgesetz, Verbraucherinformationsgesetz) zu. Zusätzlich kann nach der Entscheidung des BVerwG speziell für Pressevertreter ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG bestehen. Er ist – ausweislich der Erläuterungen in der Pressemitteilung des BVerwG – begrenzt durch berechnete schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen, wie sie beispielhaft in den Landespressesetzen aufgeführt sind. Vorbehaltlich der Auswertung der Entscheidungsgründe dürfte sich die Rechtslage damit, wenn überhaupt, nur marginal von der Rechtslage unterscheiden, die gälte, wenn die Landespressesetze direkt anwendbar wären. An der bisher bestehenden pressefreundlichen Auskunftspraxis der Bundesbehörden wird sich auch nach dem Urteil des BVerwG nichts ändern.

8. Plant die Bundesregierung derzeit eine eigene Gesetzesinitiative zur Schaffung eines einfachgesetzlichen Auskunftsanspruchs von Pressevertreterinnen und Pressevertretern gegenüber Bundesbehörden?

Ob die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Regelung des Auskunftsrechts der Presse gegenüber Bundesbehörden vorlegen wird, hängt auch vom Ergebnis der ausführlichen Auswertung des Urteils des BVerwG, dessen Entscheidungsgründe noch nicht vorliegen.

9. Welche (abstrakten) Verweigerungsgründe für Auskunftersuchen bestehen nach geltender Rechtslage aktuell noch nach Ansicht der Bundesregierung fort, und wo sind diese normiert?

Auf die Antwort zu Frage 7 wird verwiesen.

10. Erachtet die Bundesregierung – wenn sie keinen Handlungsbedarf auf Bundesebene sieht – die einfachgesetzlichen Auskunftsansprüche gegen Landesbehörden aus den Pressegesetzen der Länder im Geltungsbereich des Grundgesetzes nach dem Urteil des BVerwG vom 20. Februar 2013 für überflüssig?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen. Im Übrigen ist es nicht Aufgabe der Bundesregierung, die Sinnhaftigkeit bestehender landesgesetzlicher Regelungen zu bewerten.

11. a) Hat die Bundesregierung die Anregung des Abgeordneten Wolfgang Börsen umgesetzt, dass der zuständige Bundesminister „alle Beteiligten zu einem Expertengespräch einlädt, um über Konsequenzen aus der entstandenen Lage zu beraten.“ (Plenarprotokoll, 17. WP, 225. Sitzung am 28. Februar 2013, S. 28210)?
 - b) Wenn ja, wer war eingeladen, und welche Ergebnisse wurden erzielt?
 - c) Wenn nein, warum hat der Bundesinnenminister diese Anregung aus seiner Fraktion ignoriert?
 - d) Soll das Gespräch noch stattfinden?
 - e) Wer soll daran teilnehmen?
 - f) Wird die Bundesregierung die Expertise der Journalistenverbände DJV und dju zur Notwendigkeit und Form eines einfachgesetzlichen Presseauskunftsanspruchs einholen?

Nach der Auswertung des Urteils des BVerwG können auch Anregungen geprüft werden.

Zum Umfang des verfassungsrechtlichen Minimalanspruches der Presse aus Artikel 5 GG

12. Was ist nach Auffassung der Bundesregierung vom aus Artikel 5 GG abgeleiteten „Minimalstandard“ umfasst, und worauf stützt die Bundesregierung diese Auffassung?

Eine ausführliche Auswertung des Urteils des BVerwG nach Vorliegen der Urteilsgründe ist zunächst erforderlich.

13. Welchen Schranken unterliegt der aus Artikel 5 GG abgeleitete Presseauskunftsanspruch nach Ansicht der Bundesregierung, und woraus werden diese abgeleitet?
14. Hält die Bundesregierung an ihrer Auffassung fest, dass auf Grundlage von Artikel 5 GG zwar Auskunftspflichten der Bundesbehörden gegenüber der Presse bestehen, diese „allerdings nur im Sinne einer allgemeinen Unterrichtungspflicht zu verstehen sind, über deren Umfang und Modalitäten die staatlichen Stellen eigenverantwortlich bestimmen können“ (Bundestagsdrucksache 17/12304, Antwort zu Frage 30)?

Die Fragen 13 und 14 werden wegen ihres Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 7 wird verwiesen.

15. Trifft es damit zu, dass Bundesbehörden Journalistinnen und Journalisten, über den grundgesetzlich garantierten Minimalanspruch hinaus, Auskünfte nur noch freiwillig erteilen und diese insoweit jederzeit auch verweigern können?
16. Sollte die Bundesregierung den Umfang des verfassungsrechtlichen Presseauskunftsanspruchs allein für nicht ausreichend halten, wie möchte die Bundesregierung den „Minimalstandard“ des verfassungsrechtlichen Presseauskunftsanspruch erweitern?

Die Fragen 15 und 16 werden wegen ihres Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Auf die Antworten zu den Fragen 7 und 8 wird verwiesen.

17. Wie möchte die Bundesregierung Rechtsklarheit und -sicherheit für Journalistinnen und Journalisten schaffen, falls nicht durch eine einfachgesetzliche Regelung des Auskunftsanspruchs?

Die Bundesregierung hat bislang keine Anhaltspunkte dafür, dass – abgesehen von dem nunmehr vom BVerwG entschiedenen Einzelfall – die fehlende einfachgesetzliche Normierung eines bundesrechtlichen Auskunftsanspruchs im Hinblick auf die bestehende Staatspraxis bei Presseauskünften zu Rechtsunklarheiten oder -unsicherheiten geführt hätte. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

18. Besteht nach Einschätzung der Bundesregierung die Gefahr, dass verschiedene Gerichte den verfassungsrechtlichen Presseauskunftsanspruch und seine Reichweite unterschiedlich auslegen?

Die Bundesregierung stellt keine Vermutungen zur zukünftigen Spruchpraxis der Gerichte an.

19. Innerhalb welcher Zeit ist eine Bundesbehörde nach Artikel 5 GG verpflichtet, den Auskunftsanspruch eines Pressevertreters zu erfüllen?

In welcher Zeit eine Bundesbehörde zur Beantwortung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs verpflichtet ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Die Bundesregierung beantwortet Presseanfragen grundsätzlich zeitnah und berücksichtigt dabei insbesondere die terminlichen Bedürfnisse der anfragenden Medien bestmöglich.

Hilfsansprüche der Presse nach anderen Gesetzen

20. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass einfachgesetzlich derzeit nur noch das Informationsfreiheitsgesetz im Allgemeinen sowie ggf. bereichsspezifische Auskunfts- und Informationsansprüche den Journalistinnen und Journalisten zu Gebote stehen, um Auskunfts- und Informationsansprüche gegen Bundesbehörden durchzusetzen?

Neben den einfachgesetzlichen Auskunftsansprüchen kann der Presse nach der Entscheidung des BVerwG gegen Bundesbehörden ein verfassungsunmittelbarer und einklagbarer Auskunftsanspruch nach Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG zustehen.

21. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Ansprüche von Journalistinnen und Journalisten nach dem Informationsfreiheitsgesetz negativ beschieden werden können, wenn der Aufwand zu hoch erscheint?

Die Ausnahmegründe, die einen Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) ausschließen, sind in den §§ 3 bis 6 IFG festgelegt.

22. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Kostenregelungen des Informationsfreiheitsrechtes auf die Presse anwendbar sind, und dass dies mit der verfassungsrechtlich geschützten Aufgabe der Presse vereinbar ist?

Die Kostenvorschriften des IFG regeln nur die Erhebung von Gebühren und Auslagen, die durch einen Informationszugang auf Grundlage des IFG entstehen.

