

Leseprobe zu



Soehring/Hoene

## Presserecht

Recherche, Darstellung, Haftung im Recht der Presse, des Rundfunks und der neuen Medien

5. Auflage, 2013, 880 Seiten, gebunden, Handbuch, 16 x 24cm

ISBN 978-3-504-67105-1

109,00 €

## § 4

### Auskunfts- und sonstige Informationsansprüche

- 1 Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet neben den Grundrechten der Meinungsäußerungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit auch *das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren*. Dabei handelt es sich nicht um ein medienpezifisches Grundrecht. Es steht allerdings, wie jedermann sonst, auch den Medien zu.<sup>1</sup> Allgemein zugängliche Quellen stellen damit das Minimum dessen dar, über das die Medien an Informationsgrundlagen verfügen. Auf sie können sie sich immer stützen, sofern sie bestehende urheber- und wettbewerbsrechtliche Schranken<sup>2</sup> beachten. Dieses jedermann zustehende Informationsgrundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ist jedoch für die Medien nicht ausreichend. Denn Medien, die ihren Adressaten nur Vorbekanntes bieten, wären für ihre Leser, Hörer oder Zuschauer uninteressant. Auch könnten sie der ihnen durch Verfassung und die große Mehrzahl der Landespressegesetze zugewiesenen Aufgabe nicht gerecht werden, Nachrichten zu beschaffen,<sup>3</sup> sie also nicht nur zu rezipieren und zu verbreiten. Gerade Nachrichten über Fehlentwicklungen oder Skandale im Bereich staatlichen Handelns und damit Informationen, mit deren Verbreitung die Medien der Wächterrolle gerecht werden, die sie im demokratischen Staat auch wahrzunehmen haben, sind in der Regel nicht allgemein zugänglich, müssen vielmehr erst mit medienpezifischen Mitteln beschafft und ausgewertet werden.
- 2 Die jedermann gewährleistete *Informationsfreiheit* kann damit gegenständlich und inhaltlich nicht mit dem verfassungsrechtlich gesicherten Informationsanspruch der Medien identisch sein;<sup>4</sup> dieser muss vielmehr deutlich darüber hinausgehen. Gerade die Beschaffung von Informationen aus solchen Quellen, die nicht allgemein zugänglich sind, ist legitime und unverzichtbare Aufgabe der Medien. Als derartige Informationsquellen kommen *staatliche* und *nicht-staatliche Stellen* oder *Individuen*, kommen *Pressekonferenzen* und *Veranstaltungen*, *mündliche* und *schriftliche Auskünfte* sowie *Dokumente*, als Methoden der Informationsbeschaffung kommen *direkte* und *indirekte Kontakte* mit den betreffenden Stellen oder Personen, kommen *legale*, *halblegale* und *gelegentlich auch illegale Wege* in Betracht. Gerichte haben nur selten Anlass, sich mit der Recherchetätigkeit der Medien zu beschäftigen und ihr Freiräume oder Grenzen zuzuweisen.<sup>5</sup> Und doch sind die Rechtsgrundlagen der Informationsbeschaffung für die Medien von überragender Bedeutung. Wenngleich das Thema mit ihm nicht annähernd erschöpft ist, steht in ihrem Mittelpunkt der in den Landespressegesetzen geregelte Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen.

1 BVerfG AfP 2001, 48 = NJW 2001, 1633 = ZUM 2001, 220 – Fernsehaufnahmen in Gerichtsverhandlungen.

2 Oben § 3 Tz. 1 ff.

3 Landespressegesetze § 3; ausgenommen Berlin, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland.

4 *Wasserburg*, S. 71.

5 *Steffen*, AfP 1988, 117. Allenfalls bei der rechtlichen Beurteilung bereits veröffentlichter Texte oder Bilder gewinnt die Frage nach deren rechtmäßiger Beschaffung in der Praxis gelegentlich praktische Relevanz; dazu unten § 12 Tz. 72 ff., 84 ff.

## 1. Auskunftsansprüche gegenüber staatlichen Stellen

Nach der hier vertretenen Auffassung<sup>1</sup> gewährleistet schon das Grundrecht der Presse- und Rundfunkfreiheit einen *unmittelbar gegen staatliche Stellen gerichteten Informationsanspruch der Medien*,<sup>2</sup> der durch den in allen Landespressesetzen,<sup>3</sup> etlichen Landesmedien- und -Rundfunkgesetzen<sup>4</sup> sowie seit Inkrafttreten des X. Änderungsvertrags zum Rundfunkstaatsvertrag am 1. September 2008<sup>5</sup> auch dort normierten Auskunftsanspruch konkretisiert wird.<sup>6</sup> Dieser Anspruch stellt zugleich den *Mindeststandard an Informationsansprüchen* dar, der den Medien auch dann zugestanden werden muss, wenn man den verfassungsunmittelbaren Informationsanspruch nicht anerkennt. Demokratie ohne Transparenz staatlicher Vorgänge, Planungen und Aktivitäten für die Öffentlichkeit ist ebenso wenig denkbar wie diese Transparenz ohne die Mittlerrolle der Medien. Mit dieser Erwägung weist das Bundesverfassungsgericht<sup>7</sup> der Presse nicht nur in ständiger Rechtsprechung eine *für die freiheitliche Demokratie schlechthin konstitutive Rolle* zu, es erkennt vielmehr auch ausdrücklich an, dass eine Information der Bürger über staatliche Belange als Ausfluss des in Art. 20 GG verankerten Demokratieprinzips unverzichtbar ist:

„Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können.“<sup>8</sup>

*Staatliche Öffentlichkeitsarbeit* ist im verfassungsrechtlich fundierten demokratischen Rechtsstaat unverzichtbar, und zwar über den eingeschränkten Rahmen hinaus, in dem schon der Wortlaut des Grundgesetzes selbst das Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet.<sup>9</sup> Dem können sich selbst Autoren, die das Grundrecht der Pressefreiheit in traditionellem Verfassungsverständnis *ausschließlich als Abwehrrecht gegenüber dem Staat* interpretieren und folglich die Existenz eines bereits verfassungsrechtlich begründeten Informationsanspruchs der Medien gegenüber staatlichen Stellen bestreiten, nicht verschließen.<sup>10</sup> Den Medien steht damit gegenüber staatlichen Stellen ein Rechtsanspruch auf Informationserteilung zu, zu dessen Erfüllung der Staat innerhalb der durch die Presse- und Mediengesetze sowie die Rechtsprechung gezogenen Grenzen schon von Verfassungs wegen verpflichtet ist. Dessen selbständige Verankerung in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewinnt obendrein besondere Bedeu-

1 Einzelheiten oben § 1 Tz. 6 ff. m.N.

2 So jetzt auch BVerwG v. 20.2.2013 – BVerwG 6 A.12 (bei Drucklegung noch nicht veröffentlicht); dazu bereits oben § 1 Tz. 10.

3 Jeweils § 4, Hessen § 3, Brandenburg § 5.

4 LMG Baden-Württemberg § 6 Abs. 2; LPG Nordrhein-Westfalen § 26 Abs. 1; Pressegesetz Berlin § 23; LPG Brandenburg § 17; LPG Bremen und Niedersachsen § 25; LPG Schleswig-Holstein § 18; LPG Sachsen-Anhalt § 16; LMG Rheinland-Pfalz § 6; LMG Saarland § 5.

5 § 9a RStV.

6 *Partsch*, AfP 2012, 516 ff.

7 Z.B. BVerfG NJW 1958, 257 – Lüth; BVerfG NJW 1961, 819 – Schmid/Spiegel.

8 BVerfG = NJW 1977, 751 – Wahlwerbung.

9 Art. 42 Abs. 1, 44 Abs. 1, 52 Abs. 3 Satz 3 GG.

10 *Wente*, S. 123 m.N.

tung, wo der Auskunftsanspruch mit verfassungsrechtlich fundierten Rechten Dritter wie den Grundrechten aus Art. 1 und 2 GG kollidiert. Dann sind diese kollidierenden Rechte im Wege der so genannten *praktischen Konkordanz* in einer Weise gegeneinander abzuwägen, dass der Grundgehalt auch des Informationsanspruchs erhalten bleibt.<sup>1</sup> Die korrekte Erfüllung dieses Informationsanspruchs ist schließlich *Amtspflicht* im Sinn von Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB.<sup>2</sup>

- 5 Das mag in der täglichen Zusammenarbeit zwischen Behörden und Medien keine große Bedeutung haben. Die meisten Behörden, denen aufgrund interner Verwaltungsanweisungen die Erfüllung des Informationsanspruchs der Medien übertragen ist, wie etwa das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, die ihm vergleichbaren staatlichen Pressestellen der Landesregierungen oder die Pressesprecher großer Behörden, sind sich nicht nur des Anspruchscharakters der Informationswünsche der Medien, sondern auch der Tatsache bewusst, dass es durchaus im Interesse auch der staatlichen Stellen sein kann und in der Regel sein wird, durch eine offensive Informationspolitik für ein entspanntes Verhältnis zu den Medien zu sorgen und sie auf diese Weise zugleich als *Transformator eigener Informations- und Öffentlichkeitsarbeit* zu nutzen.
- 6 Entsprechend verfahren wohl die meisten staatlichen Informationsbehörden, indem sie interessierte Journalisten regelmäßig mit schriftlichen Informationen versorgen, ohne dass darum im Einzelfall gesondert nachgesucht werden muss.<sup>3</sup> Nach Auskunft der Leitung etwa der *Staatlichen Pressestelle in Hamburg* als einer speziell auf die Informationsbedürfnisse der Medien ausgerichteten Behörde ist dort auch kein Fall erinnerlich, in dem die seltenen Auseinandersetzungen zwischen Medienvertretern und Behörde über Art und Umfang des Auskunftsanspruchs nicht hätten gütlich beigelegt werden können. Entsprechende Feststellungen werden sich vermutlich für die meisten Verwaltungen des Bundes sowie der Länder und Kommunen treffen lassen; die geringe Anzahl bekannt gewordener gerichtlicher Auseinandersetzungen über die Berechtigung seitens der Medien geltend gemachter Auskunftsansprüche dürfte dies belegen. Allein hinsichtlich solcher Auskunftsansprüche, die sich gegen *privatrechtlich organisierte Unternehmen der* oder mit Beteiligung der *öffentlichen Hand* richten, hat sich aufgrund der Besonderheiten der Materie in den letzten Jahren ein größeres Konfliktpotential ergeben.<sup>4</sup>
- 7 Und dennoch kann es in der Praxis vorkommen, dass Träger hoheitlicher Gewalt, ja selbst Mitarbeiter staatlicher Pressestellen, gegenüber der Recherchetätigkeit der Medien eine Abwehrhaltung einnehmen und sich des *Anspruchscharakters* von deren Informationswünschen nicht hinreichend bewusst sind. Die mit einer Auskunftsverweigerung verbundene ironische Aufforderung an Redakteure des Nachrichtenmagazins *DER SPIEGEL*: „Na, dann recherchiert

1 *Partsch*, AfP 2012, 516 ff.

2 *Ricker/Weberling*, Kap. 19 Rz. 2 a.E.

3 Vgl. etwa Presserichtlinien der Senatsverwaltung für Justiz in Berlin, NJW 1998, 1376.

4 Dazu unten Tz. 19 f.

*mal schön*“ durch Beamte der Pressestelle der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung im unmittelbaren Vorfeld der Berichterstattung über die *Barschel/Pfeiffer-Affäre* im September 1987 ist berühmt gewordenes Beispiel und symptomatischer Beleg für diese Feststellung. Gerade Behörden, die nicht regelmäßig mit Auskunftersuchen der Medien konfrontiert werden und daher nicht über speziell zuständige und entsprechend geschulte Mitarbeiter für deren Erledigung verfügen, pflegen nicht selten eine vergleichbare Haltung einzunehmen. Und immer wieder begegnen die Medien restriktivem Auskunftsverhalten der Behörden dann, wenn diese in der Tat etwas zu verbergen haben, wenn es also um die *Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten* oder *Skandalen* geht. Es besteht daher trotz der häufig pragmatisch-konstruktiven Einstellung der Behörden gegenüber dem Auskunftsanspruch der Medien aller Anlass, dessen rechtlichen Gehalt näher auszuleuchten.

Daran ändern die in einzelnen Bundesländern sowie im Bund während des letzten Jahrzehnts in Kraft getretenen *Informationsfreiheitsgesetze*<sup>1</sup> nichts. Gleiches gilt für weitere Bundes- und Landesgesetze, die heute jedermann, und damit nicht nur den Medien, Auskunftsansprüche für Spezialbereiche zuerkennen wie etwa das *Umweltinformationsgesetz des Bundes* vom 22. Dezember 2004<sup>2</sup>, das *Verbraucherinformationsgesetz des Bundes* vom 5. November 2007<sup>3</sup> oder das inhaltlich besonders weitgehende, am 6. Oktober 2012 in Kraft getretene *Hamburgische Transparenzgesetz*<sup>4</sup> Denn die Abdeckung der Bundesrepublik Deutschland mit derartigen Gesetzen, die zudem inhaltlich unterschiedlich ausgeformt sind, ist alles andere als lückenlos, und ihr Regelungsbereich deckt sich auch inhaltlich nicht vollständig mit demjenigen des Auskunftsanspruchs in der einheitlich ausgestalteten Regelung durch die Landespresse-, Medien- und -Rundfunkgesetze. Vor allem aber stehen diese neueren Gesetze selbständig neben den Landespressegesetzen, ohne dass sich aus ihnen Einschränkungen der dort geregelten Auskunftsansprüche ableiten ließen; soweit diese Gesetze aber Ansprüche begründen, die über diejenigen nach den Landespressegesetzen hinausgehen, können sich auch die Medien auf sie berufen.<sup>5</sup>

7a

## a) Die Regelung der Landespressegesetze

### aa) Auskunftsberechtigte

Der Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen steht nach dem Wortlaut der meisten Landespressegesetze den *Vertretern der Presse* und nach den in Bayern und Hessen geltenden Gesetzesfassungen *der Presse schlechthin* zu, wobei die bayerische Regelung dies dahingehend präzisiert, dass die Presse das Recht auf Auskunftserteilung nur durch Redakteure oder andere ausgewiesene

8

1 Dazu oben § 1 Tz. 10b f.; *Schoch*, NJW 2009, 2987 ff.; *Schoch*, AfP 2010, 313 ff.

2 BGBl. I 2004 S. 3704.

3 Verbraucherinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I 2012 S. 2166).

4 HmbTG vom 19.6.2012, HmbGVBl I, 2012, 271.

5 OVG Münster AfP 2004, 475; OVG Münster AfP 2010, 302 = ZUM 2012, 512.

Mitarbeiter von *Zeitungen* und *Zeitschriften* ausüben kann.<sup>1</sup> Mit Ausnahme dieser in Bayern geltenden Sonderregelung sind die gesetzlichen Formulierungen unscharf, da den staatlichen Stellen als Auskunftssuchende nicht die Presse als Institution gegenübersteht, sondern Unternehmen bzw. Personen, die an der Herstellung von Presse mitwirken.<sup>2</sup> Den *Rundfunk* beziehen nun auch der *Rundfunkstaatsvertrag*,<sup>3</sup> der den Auskunftsanspruch pauschal *den Rundfunkveranstaltern* zuweist,<sup>4</sup> sowie die meisten Landespressegesetze<sup>5</sup> durch Verweisungsnormen ausdrücklich in den Kreis der Auskunftsberechtigten ein; Rheinland-Pfalz und das Saarland begründen den Auskunftsanspruch sogar gattungsübergreifend einheitlich für *die Medien*.<sup>6</sup>

- 9 Um den Behörden Kriterien dafür an die Hand zu geben, wem gegenüber sie auskunftspflichtig sind, ist eine an Sinn und Zweck des Auskunftsanspruchs orientierte Auslegung des Begriffs *Vertreter der Presse* geboten. Der Auskunftsanspruch dient, wie oben<sup>7</sup> dargelegt, in erster Linie der Ermöglichung und Sicherung der von Verfassungs wegen gebotenen Wahrnehmung einer Kontroll- und Wächterfunktion durch die Medien im demokratischen Staat. Die Landespressegesetze, die der Presse eine öffentliche Aufgabe zuweisen, konkretisieren diese Aufgabe dahin, dass sie die Beschaffung und Verbreitung von Nachrichten ebenso beinhaltet wie die Mitwirkung an der Meinungsbildung und die Verbreitung von Stellungnahmen und Kritik. Damit ist die Auskunftspflicht staatlicher Stellen das Korrelat zu dem Recht und der Verpflichtung der Medien zum *Sammeln und Verbreiten von Nachrichten* sowie zur *Mitwirkung an der öffentlichen und privaten Meinungsbildung*. Daraus ergibt sich, dass die Verpflichtung der Behörden zur Erteilung von Auskünften gegenüber allen Mitarbeitern der Medien besteht, die ihrer Funktion nach an der Beschaffung, Verarbeitung und Verbreitung von Nachrichten sowie der geistigen Einflussnahme auf die Meinungsbildung mitwirken.<sup>8</sup>
- 10 Dies sind die *Redaktionen und ihre Mitarbeiter einschließlich freier Journalisten*, auch soweit sie nicht ständig, sondern nur gelegentlich für ein bestimmtes Medium tätig sind.<sup>9</sup> Dies können auch die Verleger bzw. Rundfunkveranstalter<sup>10</sup> selbst oder deren Organe und schließlich, soweit vorhanden, der Herausgeber sein.<sup>11</sup> Mitarbeiter von Presseverlagen oder Rundfunkanstalten, die sich ihrer Funktion nach mit der technischen Herstellung oder kaufmänn-

1 § 4 Abs. 1 Satz 2 BayLPG; zur Kritik an der Fassung der übrigen Gesetzestexte *Löffler/Burkhardt*, § 4 LPG Rz. 33 ff.

2 Vgl. zum Folgenden eingehend *Schröer-Schallenberg*, S. 40 ff.

3 § 9a RStV.

4 So auch § 6 Abs. 2 LMG Baden-Württemberg.

5 LMG Baden-Württemberg § 6 Abs. 2; LPG Nordrhein-Westfalen § 26 Abs. 1; LPG Berlin § 23; LPG Brandenburg § 17; LPG Bremen und Niedersachsen § 25; LPG Schleswig-Holstein § 18; LPG Sachsen-Anhalt § 16.

6 LMG Rheinland-Pfalz § 6; LMG Saarland § 5.

7 Tz. 3 ff.

8 So im Ergebnis auch *Schröer-Schallenberg*, S. 60; VGH Mannheim NJW 1996, 538.

9 *Ricker/Weberling*, Kap. 19 Rz.; VG Hannover AfP 1984, 60.

10 So ausdrücklich § 4 LPG Bayern, § 3 LPG Hessen und § 6 Abs. 2 LMG Baden-Württemberg; VG Berlin AfP 1994, 175; VG Saarland AfP 1997, 837.

11 *Löffler/Burkhardt*, § 4 LPG Rz. 42 f.

nischen Belangen befassen, gehören hingegen nicht zum Kreis der Auskunftsberechtigten. Anderenfalls würde der Kreis der Berechtigten unüberschaubar, und die Behörden, die sich mit Auskunftersuchen konfrontiert sehen, wären nicht mehr in der Lage zu klären, ob im Einzelfall überhaupt ein berechtigter Mitarbeiter der Medien um die Auskunft nachsucht.<sup>1</sup> Soweit sich ein Journalist auch als PR-Berater betätigt und ein von ihm gestelltes Auskunftersuchen in diesen Bereich seiner Tätigkeit fällt, wird er sich auf den presserechtlichen Auskunftsanspruch nicht berufen können,<sup>2</sup> wohl aber unter Umständen auf ein Informationsfreiheitsgesetz oder eines der anderen oben<sup>3</sup> genannten Gesetze, sofern das Auskunftersuchen in deren Geltungsbereich fällt.

Redakteure und freie Mitarbeiter werden sich, sofern sie den Auskunftspflichtigen nicht bereits bekannt sind, im Zweifelsfall als *für die Einholung von Auskünften zuständige Mitarbeiter der Medien ausweisen* müssen. Das geschieht in der Regel durch einen *Presseausweis*, der zwar nicht etwa Voraussetzung für eine journalistische Tätigkeit ist, aber dem Inhaber den Nachweis erleichtert, dass er als Pressevertreter tätig ist.<sup>4</sup> Für die Ausstellung von Presseausweisen gibt es weder in den Landespresse-, Medien- und Rundfunkgesetzen noch sonstwo eine gesetzliche Grundlage.<sup>5</sup> Der Presseausweis wurde in der Vergangenheit auf der Grundlage eines Runderlasses des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>6</sup> und einer Vereinbarung zwischen den Innenministern des Bundes und der Länder einerseits sowie den großen Verleger- und Journalistenverbänden andererseits über seine Gestaltung und die Ausgabevoraussetzungen ausgestellt und durch das zuständige Innenministerium autorisiert. Nachdem aber das Verwaltungsgericht Düsseldorf<sup>7</sup> die Beschränkung der Ausstellungskompetenz auf nur wenige eingeführte Verbände als unzulässig angesehen und die Innenministerkonferenz daraufhin am 7. Dezember 2007 beschlossen hat, die staatliche Autorisierung der durch die Verbände ausgestellten Ausweise ab dem Kalenderjahr 2009 einzustellen, sind die Presseausweise nunmehr *reine Verbandsdokumente ohne öffentlichen Glauben*. Ein einheitlich gestalteter Presseausweis wird heute von den sechs Medienverbänden *Deutscher Journalistenverband (DJV)*, *Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju in ver.di)*, *Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV)*, *Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ)*, *Freelens* und *Verband Deutscher Sportjournalisten (VDS)* ausschließlich an hauptberufliche Journalistinnen und Journalisten ausgestellt. 11

Behörden und Gerichte können diesen Ausweis als Nachweis der Berechtigung zur Forderung von Auskünften akzeptieren, sind dazu aber nicht ver-

1 A.A. *Löffler/Burkhardt*, § 4 LPG Rz. 44, die auch Verlagspersonal in den Kreis der Auskunftsberechtigten einbeziehen.

2 VG Saarbrücken AfP 2006, 596.

3 Oben Tz. 7a.

4 VG Düsseldorf AfP 2005, 296 = NJW-RR 2005, 1353; dazu im Einzelnen *Degenhart*, AfP 2005, 305 ff.

5 Lediglich § 6 Abs. 2 VersammlG setzt die Existenz eines Presseausweises voraus, indem er bestimmt, dass die Pressevertreter sich gegenüber einem Versammlungsleiter durch ihren Presseausweis ordnungsgemäß ausweisen.

6 Runderlass vom 25.11.1993; dazu im Einzelnen *Degenhart*, AfP 2005, 305 ff.

7 VG Düsseldorf AfP 2005, 296 = NJW-RR 2005, 1353.

pflichtet, da es sich um *von privaten Organisationen* ausgestellte, *nicht mit öffentlichem Glauben versehene Dokumente* handelt. Im Einzelfall kann und muss daher der Nachweis der Auskunftsberechtigung auch durch ein spezielles Legitimationsschreiben der Redaktion geführt werden, für die der Betreffende tätig ist.<sup>1</sup> Presseausweise, die gelegentlich auch von anderen als Medienunternehmen oder -verbänden ausgestellt und dann in der Regel gegen Entgelt abgegeben werden, sind als Legitimation schlechthin unbeachtlich.<sup>2</sup>

- 12 Mitarbeitern von Redaktionen im hier vertretenen Sinn steht der Auskunftsanspruch prinzipiell uneingeschränkt zu, ohne dass es darauf ankommen kann, welche politische oder gesellschaftliche Linie sie vertreten oder ob sie den auskunftspflichtigen Stellen aus sonstigen Gründen mehr oder weniger genehm sind. Anderenfalls bestünde für die Behörden de facto die schlechthin unakzeptable Möglichkeit, über die Auswahl derjenigen Redaktionsmitarbeiter, denen sie Auskünfte erteilen, Einfluss auf den Inhalt der Medien zu nehmen.<sup>3</sup> Aus demselben Grund wäre auch jede Selektion der Medien durch die auskunftspflichtigen staatlichen Stellen nach Seriosität und Zuverlässigkeit oder etwa ein Ausschluss sogenannter Sensationspresse unzulässig.<sup>4</sup> Auch kommt es nicht darauf an, ob der die Auskunft Fordernde sie für ein *konkretes Veröffentlichungsvorhaben* erbittet und worum es sich dabei handelt; die Entscheidung, ob und gegebenenfalls wie die Medien den Inhalt einer erteilten Auskunft redaktionell verwenden, liegt allein bei ihnen.<sup>5</sup> Nach diesen Grundsätzen können auch Verleger oder Redakteure von *Anzeigenblättern* den Auskunftsanspruch geltend machen,<sup>6</sup> dies jedenfalls solange und soweit sie für deren redaktionellen Teil recherchieren.<sup>7</sup>
- 13 Der Auskunftsanspruch ist auch nicht von der *Nationalität* des jeweiligen Mediums oder des nachfragenden Redakteurs abhängig, steht vielmehr ausländischen Publikationen und den für sie tätigen Mitarbeitern uneingeschränkt in gleicher Weise zu wie den inländischen Medien.<sup>8</sup>

#### bb) Auskunftspflichtige

- 14 Der Auskunftsanspruch richtet sich nach dem Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen gegen die *Behörden*. Dieser Begriff bedarf der Klärung hinsichtlich der inneren Ordnung staatlicher Stellen, also der internen Auskunftskompetenz; zu klären ist ferner, bei welchen staatlichen Stellen es sich um auskunftspflichtige Behörden handelt.

1 So ausdrücklich § 4 Abs. 1 LPG Bayern und Berlin; vgl. *Löffler/Burkhardt*, § 4 LPG Rz. 47 ff.

2 LG Frankfurt/Main v. 24.9.1992 – 2/6 O 561/92, zitiert nach AfP 1993, 61.

3 Vgl. dazu auch unten Tz. 36 ff.; *Soehring*, AfP 1995, 449 ff.

4 VGH Baden-Württemberg AfP 1989, 589; OVG Bremen NJW 1990, 933 und NJW 1989, 927; VG Saarbrücken AfP 2006, 596; *Ricker/Weberling*, Kap. 19 Rz. 7; *Soehring*, AfP 1995, 449 ff.

5 OVG Hamburg AfP 2010, 617; *Ricker/Weberling*, Kap. 19 Rz. 2.

6 VGH Baden-Württemberg AfP 1992, 95.

7 VG Saarbrücken AfP 2006, 596.

8 *Löffler/Burkhardt*, § 4 LPG Rz. 40; *Ricker/Weberling*, Kap. 19 Rz. 9.

Fragen der *inneren Ordnung der Behörden* bereiten den Angehörigen der Medien gelegentlich Verständnisschwierigkeiten. Dabei geht es um die *individuelle Auskunftskompetenz* der Behördenmitarbeiter. Es kommt nicht selten vor, dass Redakteure sich an bestimmte Dienststellen und dort an bestimmte Beamte wenden, diese um Auskünfte ersuchen und dann, wenn sie an Vorgesetzte oder andere Stellen verwiesen werden, die Auffassung vertreten, dies sei unzulässig, weil ihnen der Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden und gegebenenfalls gegenüber allen Bediensteten von Behörden zustehe. Dies ist indessen nicht der Fall. 15

Im Bereich der inneren Behördenorganisation kollidiert der Auskunftsanspruch der Medien vielmehr mit der grundsätzlichen *Verschwiegenheitspflicht der Beamten*. Der Gesetzgeber hat diese Kollision selbst gesehen und gelöst, indem er bestimmt,<sup>1</sup> dass Auskünfte nicht von jedem Beamten, sondern nur von dem jeweiligen Behördenleiter oder demjenigen erteilt werden dürfen, auf den dieser das Auskunftsrecht delegiert. Der normale Beamte oder Behördenangestellte ist damit nicht nur nicht verpflichtet, er ist vielmehr nicht einmal berechtigt, Auskünfte zu erteilen. Er muss anfragende Redakteure an die innerhalb seiner Behörde oder sonstigen Organisationseinheit zuständige Stelle verweisen. Soweit Behörden Pressestellen eingerichtet haben, dürfen andere Abteilungen die Medien auf sie verweisen. Die Pressestellen genügen ihrer Auskunftspflicht, wenn sie die geforderten Informationen intern beschaffen und den Medien zur Verfügung stellen. Ein direkter Auskunftsanspruch gegenüber dem jeweiligen Sachbearbeiter eines bestimmten Vorgangs oder einer bestimmten Abteilung besteht nicht. 16

Auskunftspflichtig sind alle Behörden, gleich ob es sich um *solche eines Bundeslands oder einer Kommune handelt*. Auch für *Bundesbehörden*, zu denen im vorliegenden Kontext auch die *Bundesministerien* gehören,<sup>2</sup> war in der Praxis die Verpflichtung zur Auskunftserteilung nach den in den Landespressegesetzen normierten Regeln im Hinblick auf die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Presserecht und die Tatsache anerkannt, dass die Landespressegesetze für die Behörden des Bundes keine Ausnahme von der generellen Auskunftspflicht aller Behörden statuieren.<sup>3</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch in einer Entscheidung vom 20. Februar 2013 die Ableitung der Auskunftspflicht einer Bundesbehörde aus § 4 LPG mit der Erwägung abgelehnt, dass die im konkreten Fall geforderte Auskunft das Gebiet der auswärtigen Beziehungen betreffe und die Landesgesetzgeber insoweit keine Kompetenz haben; entsprechend der hier vertretenen Auffassung<sup>4</sup> leitet es für einen solchen Fall aber den Informationsanspruch der Medien unmittelbar aus den Kommunikationsgrundrechten des Art. 5 Abs. 1 GG ab.<sup>5</sup> Das muss auch für *Bremen* gelten, dessen Landespressegesetz ausdrücklich nur die 17

1 Vgl. § 63 BBG und die entsprechenden Bestimmungen der Landesbeamtengesetze.

2 VG Berlin AfP 2011, 515.

3 Löffler/Burkhardt, § 4 LPG Rz. 54; Ricker/Weberling, Kap. 19 Rz. 11; eingehend VG Berlin AfP 1994, 175; OVG Berlin VersR 1995, 1217.

4 Oben § 1 Tz. 9 ff.

5 BVerwG vom 20.2.2013 – 6 A 2.12 (bei Drucklegung noch nicht veröffentlicht).

„... Behörden des Landes und der Gemeinden sowie die der Aufsicht des Landes unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts ...“

zur Auskunft verpflichtet.<sup>1</sup> Soweit Bundesbehörden dort tätig werden oder vertreten sind, kann deren Auskunftspflicht daher nicht aus dem Landespressegesetz, wohl aber aus dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes<sup>2</sup> und mit der hier vertretenen Auffassung unmittelbar aus der Gewährleistung der Presse- und Rundfunkfreiheit durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitet werden.<sup>3</sup>

- 18 Behörden im Sinn der Pressegesetze sind auch *Gerichte* und *Staatsanwaltschaften* sowie die *Parlamente und ihre Verwaltungen*. Gleiches gilt etwa für eine von einer Kommune nach Art eines kommunalen Eigenbetriebs geführte *Oper* oder ein *kommunales Theater ohne eigene Rechtspersönlichkeit*.<sup>4</sup> Sie alle unterliegen daher der Auskunftspflicht,<sup>5</sup> auch sie sind aber berechtigt, die Zuständigkeit für die Auskunftserteilung auf bestimmte Personen oder Dienststellen zu delegieren und damit die Auskunftserteilung organisatorisch zu kanalisieren. Das gilt jedenfalls im Bereich der Justiz auch für die Zusammenarbeit verschiedener Dienststellen wie *Gerichte* und *Staatsanwaltschaften* oder die *verschiedenen Instanzen*.<sup>6</sup> So bestehen keine Bedenken gegen die Praxis der Ermittlungsbehörden, den Auskunftsanspruch in der Weise zu kanalisieren, dass in der Regel nur diejenige Dienststelle über die Auskunftserteilung entscheidet, in deren Zuständigkeit sich das betreffende Verfahren jeweils gerade befindet, dass also die Polizeibehörden die Medien etwa nach Abgabe eines Verfahrens an die Staatsanwaltschaft, diese sie nach Erhebung der Anklage an das nunmehr mit der Sache befasste Gericht verweisen und die Auskunft selbst verweigern. Zwar sind prinzipiell alle Behörden zur Auskunftserteilung verpflichtet,<sup>7</sup> doch erscheint diese Praxis gerade der Dienststellen im Bereich der Justiz schon deswegen vertretbar, weil der Auskunftsanspruch durch die Verweisung an die jeweils andere, inzwischen zuständig gewordene Dienststelle in der Substanz nicht beeinträchtigt wird.
- 19 Der Auskunftsanspruch kann auch in Fällen geltend gemacht werden, in denen sich das Auskunftersuchen an *staatliche Adressaten in privatrechtlicher Organisationsform* wie *Theater, Krankenhäuser* oder andere *Unternehmen der Daseinsvorsorge* richtet. Auf sie sind die Bestimmungen der Landespressegesetze über den Auskunftsanspruch jedenfalls analog anzuwenden,<sup>8</sup> wenn man derartige Institutionen der öffentlichen Hand nicht schlechthin als

1 § 4 Abs. 1 Satz 1 LPG Bremen.

2 VG Berlin AfP 2011, 515.

3 Oben § 1 Tz. 6 ff.

4 VG Köln AfP 2011, 511.

5 Löffler/Burkhardt, § 4 LPG Rz. 56 ff.

6 Vgl. dazu Kramer, AfP 1997, 429 ff.; Presserichtlinien der Senatsverwaltung für Justiz in Berlin, NJW 1998, 1376; Richtlinien für die Zusammenarbeit der hessischen Staatsanwaltschaften mit den Medien, NJW 1996, 979; Presserichtlinien des Sächsischen Justizministeriums, NJW 1995, 2699.

7 Löffler/Burkhardt, § 4 LPG Rz. 60.

8 Löffler/Burkhardt, § 4 LPG Rz. 57; Ricker/Weberling, Kap. 19 Rz. 10; differenzierend Groß, S. 184; VG Saarbrücken AfP 1997, 837; OVG Saarlouis AfP 1998, 426; VG Hamburg AfP 2009, 296; OVG Hamburg AfP 2010, 617.

Behörden im Sinn der gesetzlichen Bestimmungen begreift.<sup>1</sup> Nach der zutreffenden Auffassung des Bundesgerichtshofs<sup>2</sup> ist der Behördenbegriff der Landespresse- und Mediengesetze nicht organisatorisch-verwaltungstechnisch, sondern funktionell-teleologisch zu begreifen; er erfasst daher auch jedwede privatrechtliche Organisationsform, solange die öffentliche Hand an ihr mehrheitlich beteiligt ist oder faktischen Einfluss nehmen kann. Es wäre mit der verfassungsrechtlich fundierten und durch die Landespressegesetzgeber ausdrücklich anerkannten Verpflichtung des Staats zur Auskunftserteilung nicht vereinbar, wenn es für die Frage, ob ein Auskunftsanspruch etwa gegenüber einem kommunalen Energieversorgungssträger besteht, darauf ankommen könnte, ob er als Abteilung einer Behörde oder ob er als rechtlich verselbständigte Gesellschaft mit beschränkter Haftung und damit formal als Privatrechtssubjekt betrieben wird. Wo allerdings Unternehmen der Daseinsvorsorge *vollständig oder mehrheitlich privatisiert* worden sind wie etwa die *Deutsche Telekom AG*, kommt ein Auskunftsanspruch nicht mehr in Betracht.<sup>3</sup>

Bei *gemischtwirtschaftlichen*, aber mehrheitlich durch die öffentliche Hand kontrollierten Gesellschaften kann die Auskunft hingegen auch nicht mit der Begründung verweigert werden, dass die Interessen der privaten Minderheitsgesellschafter von der Auskunftserteilung tangiert würden; deren Interessen haben vielmehr im Hinblick auf die mehrheitliche Beteiligung der öffentlichen Hand zurück zu stehen.<sup>4</sup> Die Antwort auf die in der Literatur<sup>5</sup> in diesem Zusammenhang kritisch aufgeworfene Frage, aus welchem Grund die Interessen der privaten Minderheitseigner hinter dem Auskunftsanspruch zurück zu stehen haben, ergibt sich aus der schlichten Tatsache, dass die öffentlichrechtlich organisierten Mehrheitsgesellschafter der Auskunftspflicht unterliegen und die privaten Minderheitsgesellschafter sich durch Beitritt in eine öffentlich dominierte Gesellschaft dieser Verpflichtung mit unterwerfen. Daher ist auch die in diesem Zusammenhang geäußerte Auffassung<sup>6</sup> nicht zutreffend, die Medien hätten bei einer derartigen Gesellschaft Anspruch nur auf die Beantwortung der Frage nach der Höhe der an die Vertreter der öffentlichen Hand im Aufsichtsrat gezahlten Vergütung, während eine Verpflichtung zur Beantwortung auch der Frage nach der an die privaten Aufsichtsratsmitglieder gezahlten Vergütung nicht bestehe; belastet von der Gesamtheit der gezahlten Aufsichtsratsvergütungen ist in diesem Fall die öffentlichrechtlich dominierte Gesellschaft, und folglich muss sie auch über die Gesamtheit dieser Bezüge Auskunft erteilen. Konsequenterweise hat daher das Verwaltungsgericht München<sup>7</sup> entschieden, dass eine privatrechtlich verfasste Einrichtung der öffentlichen Hand eine anderweitig geschuldete Auskunft auch nicht unter Berufung auf vertraglich begründete Verschwiegenheitsverpflichtungen verweigern darf. Hin-

1 *Wente*, S. 143 f.

2 BGH AfP 2005, 279 = NJW 2005, 1720 – presserechtlicher Auskunftsanspruch; OVG Saarlouis AfP 1998, 426; VG München AfP 2006, 292; LG München I AfP 2007, 168 = WRP 2007, 99; dazu *Köhler*, NJW 2005, 2337.

3 OVG Münster AfP 2008, 656.

4 BGH AfP 2005, 279 = NJW 2005, 1720 – presserechtlicher Auskunftsanspruch.

5 *Köhler*, NJW 2005, 2337 ff.

6 *Köhler*, NJW 2005, 2337 ff.

7 VG München AfP 2007, 168 = WRP 2007, 99.