

Auskunftspflichten staatlicher Behörden gegenüber Medien

Auf europäischer Ebene garantiert Art. 10 EMRK¹ das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden ohne Rücksicht auf Landesgrenzen und damit nicht zuletzt die Rolle und Tätigkeiten der Medien als „öffentlichem Wachhund“. Der Schutzbereich von Art. 10 EMRK umfaßt sowohl die innere Freiheit, sich eine Meinung zu bilden, als auch die äußere Freiheit, seine Meinung Dritten kundzutun, er schließt das Recht ein, Informationen zu empfangen und weiterzugeben (Informationsfreiheit bzw. Mitteilungsfreiheit). Art. 10 EMRK versteht sich als umfassende Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit, die auch die Freiheit einschließt, die Meinung im Wege der Kunst zu äußern.² So ist die Presse zwar nicht wörtlich erwähnt, doch schützt Art. 10 EMRK alle denkbaren Kommunikationsformen und somit auch die Presse³. Art. 10 Abs. 1 S. 3 EMRK enthält eine Sonderregelung für die Rundfunkfreiheit. In Art. 10 Abs. 2 ist festgelegt, daß eine Beschränkung der Meinungsfreiheit nur aufgrund eines Gesetzes und nur insoweit erfolgen darf, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und verhältnismäßig ist.

¹ Art. 10 EMRK lautet wörtlich:

“1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”

² Vgl. u.a. *Frowein/Peukert*, EMRK-Kommentar, 3. Auflage, Art. 10, Rn.2, 5, 17 m.w.N.

³ Vgl. neben vielen *Meyer-Ladewig*, Handkommentar zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 2003, Art. 10 EMRK, Rn. 5; *Frowein/Peukert*, a.a.O., Rn. 15 ff. jeweils m.w.N.).

Die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG⁴ in Deutschland garantierte Presse- und Medienfreiheit geht darüber weit hinaus. Die Pressefreiheit ist ein für die demokratische Gesellschaft unverzichtbares Grundrecht, das nicht auf den Charakter eines klassischen Abwehrrechts gegen direkte oder indirekte staatliche Einflußnahme beschränkt ist. Es legt dem Staat vielmehr die Verpflichtung auf, die Rahmenbedingungen zu schaffen, um dieses Freiheitsrecht verwirklichen zu können. Dazu gehört nicht zuletzt die Pflicht des Staates, der Presse einen Anspruch auf Auskunft gegenüber staatlichen Behörden zu sichern. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1966 in seinem sog. Spiegel-Urteil aus der öffentlichen Funktion der Presse hergeleitet:

„1. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie **beschafft die Informationen**, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. [...] In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als **ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan** zwischen dem Volk und seinen politischen Vertretern in Parlament und Regierung. [...].

2. Der **Funktion der freien Presse** im demokratischen Staat entspricht ihre Rechtsstellung nach der Verfassung. Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 5 die Pressefreiheit. [...] , so hat die Bestimmung zugleich auch eine objektiv-rechtliche Seite. Sie garantiert das Institut „Freie Presse“. Der Staat ist – unabhängig von subjektiven Berechtigungen Einzelner – verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen. Freie Gründung von Presseorganen, freier Zugang zu den Presseberufen, **Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden sind prinzipielle Folgerungen daraus** [...].“⁵

Dies ist auch konsequent. So gehört es unbestreitbar zur öffentlichen Aufgabe der Presse, die Öffentlichkeit über alle sie interessierenden Angelegenheiten zu informieren. Ihre öffentliche Aufgabe als Kontrollorgan kann die Presse aber nur dann wirksam wahrnehmen und erfüllen, wenn sie über die dafür erforderlichen Informationen verfügt. Diese Informationen sind wesentlich für die Verwirklichung der Pressefreiheit. Vielfach verfügen nur staatliche Stellen sowie deren Unternehmen in privatrechtlichen Rechtsformen über Informationen, sie haben praktisch eine Art Monopol über Informationen. Die Presse kann ihre von der Verfassung

⁴ Art. 5 GG lautet wörtlich:

„(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.“

⁵ Vgl. BVerfGE 20, 162, 175 f.

zugewiesene Aufgabe nur wahrnehmen, wenn der Staat verpflichtet ist, der Presse Auskünfte zu erteilen.⁶

Die Modalitäten des aus Art. 5 GG folgenden Auskunftsanspruch, insbesondere die Voraussetzungen der eng auszulegenden Ausnahmetatbestände⁷, sind in den Landespressegesetzen und in § 9a Rundfunkstaatsvertrag (RStV) geregelt worden. Soweit Auskünfte der Presse in der Praxis verwehrt wurden, haben die Gerichte in den letzten Jahren zunehmend konsequent im Sinne der Presse- und Rundfunkfreiheit entschieden, einen Auskunftsanspruch der Medien bejaht und durchgesetzt.⁸ Der Auskunftsanspruch der Presse verhindert deshalb in Deutschland bereits die Entstehung von Mißständen in der öffentlichen Verwaltung, da die Verantwortlichen auch wegen der Vielfalt und der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Medienunternehmen damit rechnen müssen, daß rechtswidrige Handlungen nicht verheimlicht werden können, sondern an die Öffentlichkeit kommen.

Die EMRK ist nicht nur eine Leitlinie der Mitgliedsstaaten des Europarats für die Auslegung und Anwendung ihrer Rechtsvorschriften, sondern hat in einigen europäischen Staaten, zum Beispiel die Republik Österreich sogar unmittelbar anwendbaren Verfassungsrang.

Wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung hebt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg die öffentliche Kontrollfunktion der Presse hervor. Die Presse habe die Funktion des „Wächters der Öffentlichkeit“ – sog. „**public watchdog**“⁹. Die Presse hat die Aufgabe, über Mißstände im Bereich der Politik und in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu informieren.¹⁰ Der Gerichtshof hat in neueren Entscheidungen hervorgehoben, daß die Presse in ihrer Funktion als „Wachhund“ sogar die

⁶ Vgl. im Einzelnen mit Nachweisen zum Meinungsstand: *Heintschel von Heinegg*, Auskunftsansprüche der Presse gegenüber der Verwaltung, in: AfP 2003, 295 ff.; *Raabe*, Informations- und Auskunftspflichten der öffentlichen Hand gegenüber der Presse. Der verfassungsunmittelbar Auskunftsanspruch der Presse aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, Brandenburgische Studien zum Öffentlichen Recht, Band 2, Hamburg 2010.

⁷ Vgl. *Weberling*: Informations- und Auskunftspflichten der öffentlichen Hand gegenüber Medien in der Praxis, AfP 2003, 304 ff., m.w.N..

⁸ Vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - BVerwG 6 A 2.12, sowie insbesondere die Entscheidungen des VGH München vom 13. August 2004, Az. 7 CE 04.1601, in der einem freien Journalisten der Main-Post der Anspruch auf Auskunft über Beschlüsse zu Personalangelegenheiten in einer nicht-öffentlichen Sitzung des Gemeinderates zugesprochen wurde, sowie des VGH München vom 7. August 2006, Az. 7 BV 05.2582, über den bejahten Auskunftsanspruch der Presse gegenüber der bayerischen Landesanstalt für Aufbaufinanzierung, beide veröffentlicht unter http://www.presserecht.de/index.php?option=com_content&view=category&id=26&Itemid=42 (letzter Abruf 27. November 2010), sowie des BGH vom 10. Februar 2005, Az. III ZR 294/04, zum Auskunftsanspruch gegen ein in der Rechtsform der GmbH betriebenes kommunales Energieversorgungsunternehmen, veröffentlicht unter <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=d13be7360e59127ade5b67eac6e9e90&Seite=3&nr=31948&pos=108&anz=179> (letzter Abruf 27. November 2010). Ferner OVG Münster, Beschluß vom 19. Februar 2004 – 5 A 640/02; VG Saarlouis, NJW 2003, 3431 ff.; VG Berlin, NJW 2001, 3799 ff.; OLG Koblenz, NJW-RR 2004, 691 f.; VG Cottbus, Beschluß vom 6. November 2007 – 1 L 382/07; AG Plauen, Beschluß vom 22. April 2009 – MZ-1093-GS09; sowie die Rechtsprechungsbeispiele bei *Weberling*, AfP 2003, 304 ff..

⁹ Die Funktion der Presse als „public watchdog“ wurde erstmals im Fall *Barthold* Rolle der Presse explizit erwähnt; EGMR, EuGRZ 1985, 170 ff., vgl. auch *Observer and Guardian Newspaper Ltd.*, Urteil vom 26. November 1991, A/216.

¹⁰ Vgl. *Holoubek*, Medienfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: AfP 2003, 193, 194.

Pflicht hat „in einer Weise, die mit ihren Verpflichtungen und ihrer Verantwortung vereinbar ist – **Informationen** und Ideen über alle Fragen öffentlichen Interesses **mitzuteilen**“¹¹.

Die Informationsfreiheit ist in Art. 10 Abs.1 S. 2 EMRK geregelt als die Freiheit, Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben. Sie ist Spiegelbild des Art. 10 Abs. 1 S. 1 EMRK, d.h. sie garantiert das Recht, ungehindert Zugang zu Meinungsäußerungen Dritter (in der Öffentlichkeit) und somit auch der Medien zu haben.¹² Unbestritten enthält Art. 10 EMRK das Recht des einzelnen, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren.

Nun mag es nicht ganz einfach sein, aus der in Art. 10 EMRK garantierten Medienfreiheit konkrete Pflichten der Mitgliedsstaaten abzuleiten. Für die Funktionsfähigkeit der Presse, also die tatsächliche Wirksamkeit der durch Art. 10 EMRK geschützten Medienfreiheit ist aber jedenfalls hinsichtlich der Auskunftspflichten staatlicher Institutionen eine weites Verständnis von Art. 10 EMRK geboten.

Die Rechtsprechung des EGMR hatte bislang im Hinblick auf die Informationsfreiheit gegenüber staatlichen Stellen ausschließlich über Fälle zu entscheiden, die Ansprüche von *Bürgern* und somit von Privatpersonen betraf. Ein Urteil über einen konkreten Anspruch der *Presse* auf Auskunft gegenüber Behörden gibt es bislang nicht. Dennoch gibt es in der Judikatur des EGMR konkrete Anhaltspunkte dafür, daß Art. 10 EMRK auch den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Behörden gewährleistet.

Der EGMR entschied anlässlich eines Falles, bei dem Anwohner einer Fabrikanlage von den zuständigen Behörden Daten über bestehende Umweltgefahren verlangten, daß Art. 10 EMRK dem Staat nicht die Pflicht auferlege, Informationen seinerseits zu ermitteln, die Frage eines etwaigen Informationsrechts richte sich nur auf vorhandene Daten.¹³ Im Zusammenhang mit anderen Grundfreiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention bejahte der Gerichtshof Ansprüche der Bürger auf Informationen gegenüber dem Staat: in Verbindung mit Art. 8 EMRK die Herausgabe persönlicher Daten¹⁴ sowie Zugang zu Informationen aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes, nachdem der Staat bereits anderen Bürgern auf Anfrage Informationen herausgegeben hatte. Schließlich besteht auch die Pflicht des Staates, nicht einseitig über Sachverhalte zu informieren.¹⁵

Im Verfahren Youth Initiative für Human Rights ./.. Serbien betont der EGMR in seiner Entscheidung vom 25. Juni 2013 nachdrücklich das Recht auf Informationszugang

Was für die Informationsfreiheit der Bürger gilt, gilt für die Presse *mindestens*. Aufgrund der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte immer wieder betonten Funktion der Presse als „public watchdog“ folgt eigentlich zwangsläufig, daß die Presse gegenüber staatlichen Stellen Ansprüche auf Auskunft geltend machen kann.

¹¹ Vgl. EGMR *Bladet Tromsø/Norwegen*, NJW 2000, 1015, 1016 m.w.N.; EGMR *Fressoz u. Roire/Frankreich*, NJW 1999, 1315, 1316: „so ist es doch ihre Aufgabe, unter Wahrung ihrer Pflichten und ihrer Verantwortung Informationen und Ideen über Fragen allgemeinen Interesses mitzuteilen.“

¹² Vgl. EGMR *Sunday Times* EuGRZ 1979, 386, 390; *Meyer-Ladewig*, a.a.O., Rn. 14, 21; *Frowein/Peukert*, a.a.O., Rn. 11 ff.

¹³ Vgl. EGMR *Guerra u.a./Italien*; NVwZ 1999, 57.

¹⁴ Vgl. Nachweis bei *Meyer-Ladewig*, a.a.O., Rn. 14.

¹⁵ Vgl. *Frowein/Peukert*, a.a.O., Rn. 13.

Der Gerichtshof spricht in mehreren Entscheidungen von „positive obligations“, also konkreten Handlungspflichten der Staaten für das Wirksamwerden der in der EMRK garantierten Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bürger.

Soweit vereinzelte Stimmen in der Literatur einen Auskunftsanspruch verneinen, so begründen sie dies einzig mit dem Argument, der Wortlaut der Konvention enthalte entgegen dem ursprünglichen Entwurf kein derartiges Recht.¹⁶ Auch wenn in dem fehlenden Wortlaut nicht unbedingt ein Redaktionsversehen zu erblicken ist¹⁷, so wurde der Text des Konventionsentwurfs mehrfach geändert, ohne daß Gründe angegeben wurden.¹⁸ Der Hinweis auf die Entstehungsgeschichte ist auch vor dem Hintergrund, daß mehrere Staaten mit unterschiedlichen Rechtstraditionen mitgewirkt haben, nicht sonderlich hilfreich. Aus diesem Grund bringt der häufig herangezogene Vergleich mit der Textfassung des Art. 19 des UN-Paktes für Bürgerliche und Politische Rechte, der das „Sammeln von Informationen“ ausdrücklich erwähnt, ebenfalls keine nutzbringende Erkenntnis.¹⁹

Zudem kann aus dem fehlenden Wortlaut nicht zwingend auf das Fehlen eines Rechts geschlossen werden. So wird die Pressefreiheit als solche auch nicht wörtlich erwähnt und ist doch fester Bestandteil der Garantie des Art. 10 EMRK. Spätestens seit seiner *Lentia*-Entscheidung leitet der EGMR aus Art. 10 EMRK ungefähr entsprechend der institutionellen Garantie der Pressefreiheit in Deutschland auch konkrete Handlungspflichten für den Staat ab.²⁰ Die Gewährleistung des Auskunftsanspruchs von Presse, öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Medien allgemein gegenüber Behörden folgt daher aus dem weiten Verständnis der Medienfreiheit des EGMR in seiner Rechtsprechung. Die Presse hat als „öffentlicher Wachhund“ nicht nur die öffentliche Aufgabe und die Pflicht die Öffentlichkeit zu informieren, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit eine besondere Verantwortung.²¹ Die Information der Öffentlichkeit setzt eine sorgfältige Recherche voraus, was der EGMR in seiner Entscheidung i.S. Flux ./ Moldawien vom 29. Juli 2008 betont hat. Diese ist aber auf Auskünfte staatlicher Stellen angewiesen ist. Und nur durch die Möglichkeit der Presse, im Streitfall den Auskunftsanspruch auch zeitnah gerichtlich durchzusetzen, können Mißstände in Angelegenheiten des öffentlichen Interesses aufgedeckt werden. Abgesehen davon verhindert schon die erzwingbare Transparenz einer Verwaltung die Entstehung, zumindest aber die Verfestigung von Mißständen in der öffentlichen Verwaltung und in Unternehmen im Staatseigentum.

¹⁶ Vgl. *Meyer-Ladewig*, a.a.O., Rn. 14 mit Verweis auf EGMR *Leander/ Schweden*, Urteil v. 26.03.1997, daß kein Anspruch auf Informationen bestehe, die „der Inhaber, z.B. der Staat, geheim halten möchte“, ohne sich mit dem Recht der Geheimhaltung als Eingriff in Art. 10 EMRK auseinanderzusetzen. Ferner *Kloepfer*, *Freedom within the press and tendency protection under Art. 10 of the European Convention on Human Rights*, 1996, S. 22 m.w.N..

¹⁷ Vgl. *Astheimer*, *Rundfunkfreiheit – ein europäisches Grundrecht*, 1990, S. 51 m.w.N.

¹⁸ Vgl. Schweizerisches Bundesgericht, *EuGRZ* 1979, 3, 4 m.w.N., *Frowein/Peukert*, a.a.O., Rn. 2 m.w.N..

¹⁹ Wortlaut bei *Frowein/Peukert*, a.a.O., Rn. 2, Fn. 15.

²⁰ Vgl. EGMR *Lentia*, AfP 1994, 281; *Frowein/Peukert*, a.a.O., Art. 10, Rn. 21. *Frowein/Peukert* machen zudem darauf aufmerksam, daß die Menschenrechtskommission in einem obiter dictum bereits auf die Möglichkeit hingewiesen hat, daß die Verwaltung über das Recht auf Information zur Erteilung von Auskünften über nicht allgemein zugängliche Vorgänge gezwungen werden kann (a.a.O., Rdnr. 13).

²¹ Insoweit zutreffend *Villiger*, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*, 1999, Art. 10, Rn.620 m.w.N.

Ohne einen zeitnah durchsetzbaren Anspruch auf Auskunft könnte der von Art. 10 EMRK umhegte „public watchdog“ mangels Fatters weder bellen noch beißen.