

Der Zugang zu Informationen über staatliches Handeln, insbesondere aus Sicht der Medien

Für den Bürger bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, sich über staatliches Handeln zu informieren. Zum einen kann er direkten Zugang zu Informationen, die bei staatlichen Stellen vorgehalten werden, fordern. Ein entsprechender Anspruch auf Auskunftserteilung und Einsicht in staatliche Dokumente wird in immer mehr Ländern durch Verfassungsnormen oder mittels einfachgesetzlicher Regelung verbrieft. Dieses Recht des Bürgers auf Information über staatliches Handeln ist vergleichsweise spät eingeführt worden. Es trägt der wachsenden Bedeutung von Informationen im Zeitalter der Informationsgesellschaft für die Demokratie und der zunehmenden Komplexität staatlicher Tätigkeit Rechnung. Die Wichtigkeit eines umfassenden Zugangs zu Informationen seitens der Bürger innerhalb demokratischer Systeme betont auch das kürzlich erschienene Grünbuch des Europarats „Die Zukunft der Demokratie in Europa: Trends, Analysen und Reformen“. Die Entscheidung, welche politischen Ziele er unterstützt oder ablehnt, und welche Politiker er wählt, könne der Bürger nur auf der Grundlage ausreichender Informationen treffen.

Zum anderen können solche Informationen traditionell durch die Medien an den Bürger vermittelt werden. Medien beobachten das Handeln staatlicher Funktionsträger und bieten den Bürgern so eine - gewissermaßen indirekte - Nachrichtenquelle. Aufgrund ihrer Überwachungsfunktion werden die Medien auch häufig als „vierte Gewalt“ neben Exekutive, Legislative und Judikative bezeichnet. Die audiovisuellen und Printmedien erfüllen insoweit eine konstituierende Funktion für die Demokratie, weshalb ihnen bei der Informationsgewinnung und -verbreitung eine Reihe von Privilegien eingeräumt werden.

Unter Berücksichtigung sowohl der direkten als auch der indirekten Zugriffsmöglichkeit des Bürgers skizziert diese *IRIS plus* das geltende Recht auf Zugang zu Informationen im Völker- und Europarecht sowie auf nationaler Ebene.

Strasbourg, im Februar 2005

Susanne Nikoltchev

IRIS Koordinatorin

Leiterin der Abteilung juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

IRIS plus erscheint als Redaktionsbeilage von **IRIS**, *Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, Ausgabe 2005-02



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONENSTELLE

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19
<http://www.obs.coe.int>
e-mail: obs@obs.coe.int

The logo for Nomos Verlagsgesellschaft, featuring a black square with a white diamond shape inside.
Nomos
Verlagsgesellschaft

WALDSEESTRASSE 3-5 - D-76530 BADEN-BADEN
TEL. +49 (0)7221 2104-0 • FAX +49 (0)7221 2104-27
e-mail: nomos@nomos.de

Der Zugang zu Informationen über staatliches Handeln, insbesondere aus Sicht der Medien

Thorsten Ader und Max Schoenthal

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel

A. Einleitung

Die Ursprünge sowohl des Informationszugangsrechts als auch der neuzeitlichen Medien- bzw. Pressefreiheit reichen mehrere Jahrhunderte zurück. Der finnische Geistliche und Parlamentsabgeordnete Anders Chydenius setzte im Jahre 1766 im schwedischen Parlament (Finnland stand zu dieser Zeit unter schwedischer Herrschaft) die Verabschiedung einer Verordnung über die Pressefreiheit und das Recht auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten durch. Vorbilder waren Entwicklungen im China der Tang-Dynastie (618 bis 907 n. Chr.). Dort existierte ein Expertengremium, welches mit der Aufzeichnung von Entscheidungen der Regierung betraut war. Das Gremium hatte aber auch die Aufgabe, die Regierung, inklusive des Kaisers, zu kritisieren. Es übte damit, in Zeiten, in denen es Medien oder Presse nach heutigem Verständnis nicht gab, eine Überwachungsfunktion aus und hielt gleichzeitig Informationen für die Untertanen bereit.¹ Wie noch zu zeigen sein wird, können in der schwedischen Verordnung von 1766 die gemeinsamen Wurzeln für die Presse- und Medienfreiheit einerseits sowie für das Recht auf Zugang zu Informationen andererseits gesehen werden.

Im Laufe der Entwicklung der Informationszugangsrechte stellt die Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes² (*Freedom of Information Act - FOIA*) in den Vereinigten Staaten von Amerika im 20. Jahrhundert einen Meilenstein auf dem Weg hin zu einem Recht der Bürger auf Auskunft und Akteneinsicht dar. In Europa setzte, von dem oben dargelegten Beispiel Schwedens einmal abgesehen, erst Ende der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts eine Welle der Verabschiedung von Informationsfreiheitsgesetzen oder verfassungsrechtlichen Garantien des Rechts auf Zugang zu Informationen ein.³

Daneben existieren Garantien der Medien- und Pressefreiheit in allen Demokratien westlicher Prägung. Teilweise bestehen darüber hinaus verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelungen über die Rechte von Presse- bzw. Medienvertretern auf Zugang zu staatlichen Informationen. Insoweit spricht man z. B. in Deutschland vom „Presse-“ bzw. „Medienprivileg“. Die Überschneidungen zwischen den Bereichen der Informationszugangs- und der Medienfreiheit und das Wechselspiel zwischen Informationsansprüchen der Bürger und solchen „Medienprivilegien“ soll Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein. Wie stark hat das Recht auf Information für den „gemeinen“ Bürger in den europäischen Gesetzgebungen Einzug gehalten? Welche „Medienprivilegien“ gibt es im Einzelnen und für die Vertreter welcher Medien gelten diese? Sind spezielle Regelungen für Medienvertreter mit Einführung der allgemeinen Informationszugangsfreiheit eventuell sogar obsolet geworden?

Hierzu soll die Entwicklung dieser Normen zunächst allgemein, dann bezogen auf einige ausgewählte Länder dargestellt werden. Im Zuge dessen gilt es, die angesprochenen Fragestellungen zu untersuchen.

B. Das Recht auf Zugang zu Informationen im Völker- und Europarecht

Sowohl im Völkerrecht als auch in den Rechtsakten des Europarats sowie der Europäischen Gemeinschaft finden sich die Quellen der verschiedenen, hier angesprochenen Freiheiten. So wird die Meinungsäußerungsfreiheit, die die Kommunikationsfreiheit sowie die Informationsfreiheit einschließt, in inter- und supranationalen Verträgen und nachrangigen Rechtsinstrumenten behandelt.

I. Völkerrecht

Die Entstehung der Meinungsäußerungsfreiheit nach modernem Verständnis wird vielfach auf die Resolution 59 (I) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. Dezember 1946 zurückgeführt. Ebenso ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen wurde, der Meinungsäußerungsfreiheit eine Bestimmung (Artikel 19) gewidmet, wonach jeder das Recht hat, Meinungen unangefochten anzuhängen und Informationen und Ideen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten. Völkerrechtlich kodifiziert wurde dieses Recht schließlich im Jahre 1966 in Artikel 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

Neben diesen allgemeinen Menschenrechtsverbürgungen gibt es aber auch speziellere Initiativen bzw. Regelungen. Am 6. Dezember 2004 haben der Spezialberichterstatter für Meinungsfreiheit der Vereinten Nationen und der Vertreter für Medienfreiheit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie der Spezialberichterstatter für Meinungsfreiheit der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) eine gemeinsame Erklärung zum Zugang zu Informationen und zur Geheimhaltungsgesetzgebung⁴ unterzeichnet. Darin werden alle Staaten aufgerufen, Informationsfreiheitsgesetze zu verabschieden, die auf dem Prinzip der weitestmöglichen Offenlegung basieren. Außerdem soll sichergestellt werden, dass der Zugang zu staatlichen Informationen nicht durch zu restriktive Geheimhaltungsgesetze unterlaufen wird. Ausnahmen von dem Recht auf Zugang zu Informationen sollen klar und eng begrenzt sein und die Staaten sollen unabhängige Rechtsbehelfsmechanismen gegen die Ablehnung entsprechender Anträge einführen. Journalisten und andere sollen nicht für die Weiterverbreitung von Informationen haften, die ihnen zugespielt wurden.

Die zunehmende zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zugangs zu Informationen wird durch die Gründung der Internationalen Konferenz der Informationsbeauftragten im Jahr 2003 verdeutlicht.⁵ Eine spezifische völkerrechtliche Übereinkunft stellt die Aarhus-Konvention dar,⁶ in deren Rahmen der Zugang der Bürger zu Umweltinformationen geregelt wird.

II. Europarat

Auf der Ebene des Europarats wurde die Bedeutung des Rechts auf Zugang zu behördlichen Informationen ebenfalls schon recht frühzeitig erkannt und konnte in der Folge auch Aufnahme in Rechtsinstrumente dieser zwischenstaatlichen Organisation finden.

1. Artikel 10 EMRK

Von grundlegender Bedeutung hierfür und für die Freiheit der Medien ist zunächst die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Ein umfassender Schutz der Meinungsäußerungsfreiheit wird in Artikel 10 EMRK⁷ gewährleistet. Der Schutzbereich dieser Vorschrift umfasst:

- die aktive und passive Informationsfreiheit, worunter hier das Recht verstanden wird, andere zu informieren und wiederum selbst Informationen zu empfangen, sowie
- die Freiheit der Kommunikation durch Massenmedien (worunter auch die Rundfunkfreiheit zu fassen ist).



Artikel 10 schützt mit dem Recht, Informationen zu empfangen, die so genannte passive Informationsfreiheit, welche auch das aktive Bemühen um (und die Sammlung von) Informationen umfasst.⁸ Kann indes über das Recht auf Informationsempfang hinaus gehend auch die Verwaltung zur Erteilung von Auskünften über nicht allgemein zugängliche Vorgänge verpflichtet werden? In einem obiter dictum hat die ehemalige Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) diese Möglichkeit gesehen.⁹ Dabei wurde mit der Bedeutung der Meinungs- und Informationsfreiheit für jedes demokratische Gemeinschaftswesen, die einen freien Meinungs austausch gerade über die staatliche Herrschaftsausübung erfordere und dazu die grundsätzliche Zugänglichkeit von Verwaltungsinformationen voraussetze, argumentiert.¹⁰ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hingegen hat in seiner Rechtsprechung durchweg den Standpunkt vertreten, dass Artikel 10 keine Verpflichtung der Staaten begründe, Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, die der Staat geheim halten möchte.¹¹ Artikel 10 verbiete, dass die Regierung den Empfang von Informationen verhindere, die jemand weitergeben will. Daraus lasse sich jedoch keine positive Informationspflicht staatlicher Behörden ableiten. Auch habe der Europarat die Gewährung von Informationszugangsrechten durch die Mitgliedstaaten in speziellen Empfehlungen gefordert. Dies zeige, dass sich solche Rechte nicht bereits aus Artikel 10 herleiten ließen, sondern dass es vielmehr bestimmter Rechtsakte bedürfe.¹² Das Recht auf ungehinderten Empfang erstreckt sich mithin nur auf allgemein zugängliche Informationen - z. B. eine Parlamentsdebatte.¹³ Soweit bei der Auslegung des Artikel 10 Tendenzen zu erkennen sind, aus dieser Norm ein Recht auf Erhalt von Informationen abzuleiten, wird dabei weniger ein Recht auf konkrete einzelne Informationen ins Auge gefasst, als vielmehr ein Recht auf den Empfang von Informationen im Allgemeinen, d. h. den Empfang einer Stimmenvielfalt.¹⁴ So hat der EGMR ein Recht des Publikums anerkannt, angemessen informiert zu werden.¹⁵ Als logische Folge der Informationsfunktion der Medien, welche die Aufgabe eines „public watchdog“ wahrnehmen, habe die Öffentlichkeit ein Recht, von den Medien verbreitete Informationen von allgemeinem Interesse zu empfangen.¹⁶ Da dieses Recht anderenfalls leerlaufen würde, trifft die Staaten eine Verpflichtung, ihr Informationssystem so einzurichten, dass man sich tatsächlich über die wesentlichen Fragen informieren kann.¹⁷ Die im Rahmen der durch Artikel 10 garantierten Rundfunkfreiheit¹⁸ geschützten Tätigkeiten reichen von der Organisation von Rundfunkanstalten über die Gestaltung von Inhalten bis hin zur Übertragung und Weitervermittlung von Informationen.¹⁹

2. Empfehlungen des Europarats

Das Recht auf Zugang zu Informationen ist Gegenstand zweier Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats. Allerdings setzt der EGMR die Implementierung dieser Vereinbarungen nicht durch - sogenanntes *Soft Law*.²⁰

Die Empfehlung Nr. R(81) 19 aus dem Jahr 1981 über den Zugang zu Informationen, die sich im Besitz staatlicher Behörden befinden,²¹ motivierte die Verabschiedung von mehreren Informationszugangsgesetzen in unterschiedlichen Ländern Europas seit den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts.

Zu den dort aufgeführten Grundsätzen zählen unter anderem die Einhaltung einer angemessenen Reaktionszeit seitens der Behörden sowie das Erfordernis, ablehnende Entscheidungen zu Anträgen auf Zugang zu Informationen zu begründen. Die aktuellere Empfehlung Rec(2002)2²² des Ministerkomitees zum Zugang zu amtlichen Informationen vom 21. Februar 2002 fügt noch den Grundsatz hinzu, dass die Auskunftserteilung in der Regel gebührenfrei erfolgen sollte. Die neuere Empfehlung enthält darüber hinaus Definitionen sowie Verfahrensvorschriften für die Behandlung von Anfragen und ist insgesamt detaillierter.

Der Auskunftsanspruch der Bürger soll sich gegen Verwaltungsbehörden richten. Die erste Empfehlung zählt jedoch Legislativorgane und Justizbehörden nicht zu den Anspruchsverpflichteten. Dies erstaunt insofern, als gerade der Transparenz des Gesetzgebungspro-

zesses innerhalb eines demokratischen Gemeinwesens eine überraschende Bedeutung beigemessen wird. Die neue Empfehlung geht insofern bereits einen Schritt weiter, indem sie an die Mitgliedstaaten appelliert zu überprüfen, in welchem Ausmaß sich das Recht auf Zugang zu Informationen auch auf Legislativorgane und Justizbehörden ausdehnen lassen könnte.

Das Recht auf Zugang zu Informationen sollte nach der ersten Empfehlung nur solchen Einschränkungen ausgesetzt sein, die in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutze legitimer öffentlicher Interessen sowie zum Schutze der Privatsphäre und anderer legitimer privater Interessen notwendig waren. Die Empfehlung zählte hier beispielhaft u. a. die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung und die Verbrechensverhütung auf. Diese Einschränkungen des Zugangsrechts unterlagen ihrerseits wiederum einer Beschränkung. Sie bestand in dem Erfordernis, das spezifische Interesse einer Einzelperson an Informationen im Besitz staatlicher Behörden, die sie persönlich betreffen, angemessen zu berücksichtigen. Eine entsprechende Pflicht zur Berücksichtigung des besonderen Interesses der Medien am Zugang zu Informationen war in der Empfehlung hingegen nicht vorgesehen.

Im Unterschied hierzu enthält die neue Empfehlung eine abschließende Aufzählung von Ausnahmetatbeständen. Selbst wenn ein solcher Tatbestand vorliegt, soll der Zugang zu Informationen nur dann verweigert werden dürfen, wenn nicht ein überragendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Informationen besteht. Ein solches überragendes öffentliches Interesse könnte eventuell auch Journalisten im Rahmen ihrer Recherchetätigkeiten geltend machen.²³ Damit könnte diese Formulierung aus Sicht der Medien einen Fortschritt darstellen.

Die in der Empfehlung von 2002 aufgezählten Ausnahmetatbestände finden sich so oder ähnlich in zahlreichen nationalen Informationszugangsgesetzen wieder. Derartige Beschränkungen sind dort allerdings oft wesentlich detaillierter ausgestaltet bzw. den nationalen Gegebenheiten angepasst. Im Einzelnen kann nach der Empfehlung folgende Typisierung von Zugangsbeschränkungen zum Schutz bestimmter wichtiger Rechtsgüter vorgenommen werden:

- die nationale Sicherheit, die Landesverteidigung und die internationalen Beziehungen;
- die öffentliche Sicherheit;
- die Verhinderung, Untersuchung und Verfolgung krimineller Handlungen;
- der Schutz der Privatsphäre und andere legitime private Interessen;
- kommerzielle und andere wirtschaftliche Interessen privater oder öffentlicher Natur;
- die Gleichheit der Parteien in Gerichtsverfahren;
- die Natur;
- Untersuchungen, Kontrolle und Aufsicht durch öffentliche Einrichtungen;
- die Wirtschafts-, Geld-, und Finanzpolitik des Staates;
- die Vertraulichkeit von Beratungs- oder Abwägungsprozessen innerhalb oder zwischen Behörden, während der internen Aufbereitung einer Angelegenheit.

III. Europäische Union

Im Primärrecht der Europäischen Gemeinschaft finden sich, ebenso wie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtscharta) und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, eine Reihe von Vorschriften, die im hiesigen Kontext Beachtung verdienen. Regelungen zum Zugang zu Informationen existieren zudem auch in ausführenden Rechtsakten. Hierbei ist allerdings streng zwischen Bestimmungen, welche sich auf den Zugang zu Dokumenten der Organe der Gemeinschaft beziehen, und solchen, die - wie die oben behandelte Empfehlung des Europarates - den Zugang zu Informationen im Besitz mitgliedstaatlicher Behörden betreffen, zu unterscheiden.



1. Der Zugang zu Dokumenten der Organe

Artikel 255 des EGV bestimmt, dass die Bürgerinnen und Bürger ein allgemeines Zugangsrecht zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission haben. Die Vorschrift ist Ausdruck des demokratischen Prinzips und konkretisiert zugleich das in Artikel 1 Abs. 2 EUV normierte Transparenzprinzip.²⁴ An dieser Vorschrift wird kritisiert, dass nur drei der Gemeinschaftsorganen als Anspruchsverpflichtete aufgeführt werden. Damit werde insbesondere die Möglichkeit geschaffen, durch die Einrichtung neuer Verwaltungseinheiten Teile des Verwaltungshandelns der Gemeinschaft dem Informationsanspruch zu entziehen.²⁵

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa,²⁶ der am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet wurde, enthält ebenfalls Regelungen über das Recht auf Zugang zu Dokumenten. Sie reichen teilweise weiter als Artikel 255 EG. So ist in Artikel I-50 Absatz 3 des Verfassungsvertrages²⁷ ein Recht jeder Unionsbürgerin und jedes Unionsbürgers sowie aller natürlicher und juristischer Personen mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union vorgesehen. Dies gilt unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger. Die Bestimmung ist damit explizit weit gefasst, die oben erwähnte Beschränkung auf drei Organe fällt weg. Stattdessen wird ein möglichst weiter Kreis von Anspruchsverpflichteten erfasst. Allerdings schränkt Artikel III-399 dies dahingehend ein, dass der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH), die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nur dann der Verpflichtung unterliegen, wenn und soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. In diesem Zusammenhang ist ferner auf Artikel II-436 Abs. 1 lit. a hinzuweisen, wonach ein Mitgliedstaat keine Auskünfte erteilen muss, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht.

Nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH stellt das Recht auf Zugang noch kein gemeinschaftliches Grundrecht dar, das zu den allgemeinen, aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten hervorgegangenen Rechtsgrundsätzen gehört.²⁸ In Artikel 42 der EU-Grundrechtecharta ist jedoch nunmehr ebenfalls ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission verbrieft. Der Verfassungsvertrag sieht die Integration der EU-Grundrechtecharta vor. Die vorgenannte Bestimmung ist dort als Artikel II-102 enthalten und wird damit verbindliches Primärrecht der Union, wenn der Verfassungsvertrag in Kraft tritt. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten wird jedoch nicht unbegrenzt gewährleistet, sondern ist ggf. im konkreten Einzelfall mit den in der Vorschrift genannten Rechtspositionen abzuwägen.

Dem in Artikel 255 Abs. 2 EGV enthaltenen Rechtsetzungsauftrag trägt die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 20. Mai 2001²⁹ Rechnung. Sie regelt die Einzelheiten des Antragsverfahrens für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Auch sind die Bedingungen aufgeführt, unter denen die Organe der Gemeinschaft den Zugang zu Dokumenten verweigern können. Die Ausnahmetatbestände entsprechen im Wesentlichen der Empfehlung des Europarats aus dem Jahre 2002 und sind nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH eng auszulegen, um dem Recht auf Zugang eine möglichst weitgehende Geltung zu verschaffen.³⁰ Nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung sind die Gemeinschaftsorgane verpflichtet, Dokumente auszugsweise zugänglich zu machen, soweit die in ihnen enthaltenen Informationen nur zum Teil geheim gehalten werden dürfen. Gegebenenfalls kann die auszugsweise Übermittlung jedoch unterbleiben, falls sie einen unangemessen hohen Arbeitsaufwand mit sich bringt und die kenntlich bleibenden Informationen für den Antragsteller völlig wertlos sind.³¹

Die Verordnung berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, den Zugang zu Dokumenten zu regeln.³² Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sind ausdrücklich an die Organe der Gemeinschaft adressiert und haben daher keinen unmittelbaren Einfluss auf die Ausgestaltung entsprechender nationaler Rechtsinstrumente. Zwar sieht die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vor, dass vom Zugangsrecht auch Dokumente

erfasst sind, die von Dritten stammen. Dies stellt eine Abkehr von der zuvor geltenden so genannten „Urheberregel“ dar, wonach die Organe nicht zur Weitergabe von Dokumenten Dritter berechtigt waren. Den Mitgliedstaaten bleibt jedoch gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung das Recht vorbehalten, das Organ zu ersuchen, von dem Mitgliedstaat verfasste Dokumente nicht zu veröffentlichen. Einem solchen Ersuchen hat das Gemeinschaftsorgan Folge zu leisten, ohne dass es eines weiteren Abwägungsprozesses bedarf.³³

2. Der Zugang zu Informationen mitgliedstaatlicher Stellen

Von den Regelungen für Dokumente der Gemeinschaft sind solche Bestimmungen zu unterscheiden, die Auskunfts- oder Einsichtsansprüche gegen die Mitgliedstaaten zum Gegenstand haben. Verordnungen oder Richtlinien, die ein allgemeines Recht der Bürger auf die Erteilung staatlicher Informationen oder Einsicht in Akten staatlicher Stellen vorsehen würden, existieren jedoch nicht. Hingegen sieht die Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen³⁴ ein echtes, wenngleich bereichsspezifisches Recht auf Informationsgewährung vor.

Daneben verdient die Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverbreitung von Informationen des öffentlichen Sektors Erwähnung. Hierbei steht jedoch nicht im Vordergrund, überhaupt einen Anspruch auf Zugang zu Informationen zu gewähren. Vielmehr regelt die Richtlinie wie Informationen, die vom öffentlichen Sektor gehalten werden, einer weiteren Nutzung zugeführt werden können.³⁵ Danach werden die Mitgliedstaaten zwar nicht verpflichtet, bestimmte Informationsquellen für die Bürgerinnen und Bürger zu eröffnen, jedoch erhalten sie gewisse Verhaltensmaßregeln für den Fall bereits eröffneter Informationsquellen. Beispielsweise soll die Nichtdiskriminierung von potenziellen Verwendern aus dem kommerziellen und nichtkommerziellen Bereich sichergestellt werden. Für vergleichbare Kategorien der Weiterverwendung von Dokumenten sollen also gleiche Bedingungen herrschen; auch dürfen öffentliche Stellen, die Dokumente für eigene Geschäftstätigkeiten weiterverwenden, gegenüber anderen Nutzern nicht besser gestellt werden.

C. Rechtslage auf nationaler Ebene

Nachdem vorstehend untersucht wurde, welche völker- und europarechtlichen Regelungen Vorgaben in Bezug auf das Recht enthalten, Zugang zu von staatlichen Stellen gehaltenen Informationen zu verlangen, sollen nunmehr einige ausgewählte mitgliedstaatliche Rechtsordnungen dargestellt werden. Zunächst wird das Informationszugangsrecht untersucht.³⁶ Ein besonderes Interesse besteht daneben an solchen Regelungen, die speziell den Medien bzw. ihren Vertretern bestimmte Auskunftsansprüche gegenüber Behörden einräumen („Medienprivileg“). Im Folgenden werden zunächst solche Länder behandelt, die ausschließlich ein allgemeines Informationszugangsrecht kennen. Sodann gilt es, die Regelungen solcher Staaten darzustellen, welche sowohl ein allgemeines Informationszugangsrecht als auch ein Medienprivileg vorgesehen haben. Schließlich werden Rechtsordnungen behandelt, die allein ein Medienprivileg kennen.

I. Ausschließlich allgemeines Informationsrecht

1. Schweden

Wie bereits einführend dargestellt, ist Schweden weltweit das erste Land, in dem ein Aktenzugangsrecht gesetzlich normiert wurde. Dies geschah in Form einer Verordnung über die Pressefreiheit schon im Jahre 1766, und zwar bereits damals ausdrücklich als Ergänzung zu der Freiheit, offizielle Dokumente zu veröffentlichen.³⁷

Nach Kapitel 1 § 1 des geltenden Pressefreiheitsgesetzes, welches Verfassungsrang genießt, hat jeder schwedische Bürger das Recht, seine Gedanken und Überzeugungen in gedruckter Form zu veröffentlichen, offizielle Dokumente zu veröffentlichen sowie Aussagen

bezüglich jedes beliebigen Gegenstands zu treffen und hierzu Informationen zu kommunizieren. Diese Rechte sollen den freien Meinungsaustausch sicherstellen und der Aufklärung der Öffentlichkeit dienen. Das zweite Kapitel des Gesetzes enthält die Vorschriften zum Recht auf Zugang zu Informationen. Dessen § 1 bestimmt, dass (ebenefalls) zur Förderung eines freien Meinungsaustauschs und einer allseitigen Aufklärung jeder schwedische Bürger befugt ist, offizielle Akten einzusehen. Dieses Recht ist quasi das Gegenstück zu dem bereits genannten Recht, offizielle Dokumente zu veröffentlichen.

Ein Dokument ist gemäß Kap. 2 §. 3 Abs. 1 des Pressefreiheitsgesetzes grundsätzlich als „offiziell“ anzusehen, wenn es bei einer Behörde verwahrt wird und von der Behörde als entgegengenommen bzw. angefertigt gilt. Diese Definition erfasst auch solche Dokumente, die nicht von der Behörde selbst, sondern von dritten Personen angefertigt wurden.

Das Interesse an einer Veröffentlichung offizieller Dokumente wird herkömmlich eher bei Vertretern der Presse, als beim einzelnen Staatsbürger vermutet. Zielrichtung der oben genannten Vorschriften ist die Aufklärung der Öffentlichkeit, was allgemein als die zentrale Funktion der Medien angesehen wird. Dies und der Umstand, dass sich die entsprechenden Vorschriften in einem Gesetz wiederfinden, welches die Tätigkeit der Presse zum Gegenstand hat, hebt die besondere Bedeutung des Zugangs zu amtlichen Informationen gerade für die Erfüllung der Funktion der Medien innerhalb der Gesellschaft hervor. Zieht man jedoch in Betracht, dass mit dem Internet (nahezu) jedem Bürger eine leicht verfügbare Publikationsmöglichkeit zur Seite steht, erscheint das Recht zur Veröffentlichung derartiger Dokumente in einem neuen Licht.

Schriftstücke können gemäß § 2 vom Zugangsrecht ausgenommen werden, wenn eines der dort genannten Rechtsgüter³⁸ betroffen ist und die Einschränkung des Zugangs zu seinem Schutze notwendig ist. Jedoch bedarf jede Einschränkung des Zugangsrechts einer besonderen Ermächtigung durch ein (einfaches) Gesetz, welches die Voraussetzungen eines solchen Eingriffs genau spezifiziert. Diese Funktion erfüllt das so genannte „Geheimhaltungsgesetz“, welches konkrete Aussagen zu den einzelnen Ausnahmetatbeständen trifft und beispielsweise die Interessen, welche eine Geheimhaltung rechtfertigen können, explizit benennt. Vorschriften, die eine absolute Geheimhaltung vorsehen, bilden in diesem Gesetz die Ausnahme. Meistens sind die Ausnahmetatbestände als Ermächtigungen formuliert, im Einzelfall den Zugang zu verweigern, wenn das geschützte Interesse beeinträchtigt wird.

Die Behörden haben eine weitgreifende Verpflichtung, öffentlich zugängliche Register ihrer Dokumente zu führen. In diese Register sind vielfach auch Unterlagen aufzunehmen, die unter einen der Ausnahmetatbestände fallen. Auf Anfrage sollen die der Öffentlichkeit zugänglichen Dokumente unverzüglich bzw. so schnell wie möglich – und ohne die Erhebung von Gebühren – zugänglich gemacht werden.

2. Irland

Im April des Jahres 1997 wurde in Irland ein Gesetz über die Informationsfreiheit (*Freedom of Information Act*) verabschiedet. Ziel war es, den Medien und der Öffentlichkeit gleichermaßen einen wirksamen und kostengünstigen Zugang zu Informationen zu ermöglichen, die sich im Besitz der Regierung befinden.

Das irische Informationsfreiheitsgesetz gilt für Medienvertreter und Bürger gleichermaßen, denn nach Artikel 6 hat jede Person ein Recht auf Zugang zu staatlichen Aufzeichnungen. Öffentliche Stellen sind nach dem Gesetz verpflichtet, ein Referenzbuch zu erstellen, in dem ihre Struktur und Organisation, die Art der in ihrem Besitz befindlichen Dokumente und die von ihnen getroffenen Vorkehrungen zur Ermöglichung des Zugangs aufgeführt sind.

Seit dem Jahr 2000 kann mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter RTÉ auch ein Medienunternehmen selbst zur Auskunft verpflichtet sein. Zugänglich für die Öffentlichkeit sind solche

Unterlagen über Management, Verwaltung, Finanzen, Geschäfte, Kommunikation und Vertragsschlüsse im Besitz von RTÉ, die seit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Informationsfreiheitsgesetzes (21. April 1998) erstellt wurden.³⁹

Der *Freedom of Information Act* wurde mit Gesetz vom 11. April 2003 geändert. Im Zuge der Änderung wurde die Definition des Begriffes „Regierung“ wesentlich erweitert. Stark umstritten war die Einführung der Gebührenpflichtigkeit für Anträge auf Gewährung von Zugang zu nicht personenbezogenen Informationen und für die entsprechenden Rechtsmittelverfahren zum 7. Juli 2003. Die Kosten der Verfolgung eines Antrags auf Unterlageneinsicht durch alle Instanzen des Verwaltungsverfahrens belaufen sich auf insgesamt 240 EUR.⁴⁰ Die Gebühren für ein solches Verfahren sind in Irland höher als in anderen Ländern. Es wurden Befürchtungen laut, dass die Gebühren Bürgerinnen und Bürger, nichtstaatliche Organisationen und Journalisten von Auskunftersuchen abschrecken könnten.⁴¹ Privatpersonen dürften durch diese Regelungen stärker abgeschreckt werden als Medienvertreter, da sich bei letzteren das Kostenrisiko in der Regel auf ein Unternehmen verteilt. Dies gilt wiederum nicht für freischaffende Journalisten, die ggf. abzuwägen haben, ob sich für sie die „Investition“ in die Informationsbeschaffung als lohnenswert herausstellt.⁴²

II. Allgemeines Informationszugangsrecht neben medienspezifischen Regelungen

1. Regelungen aus dem Bereich des allgemeinen Informationszugangsrechts

a) Slowenien

Die slowenische Verfassung⁴³ schützt in Artikel 39 Abs. 1 die Meinungs- und Redefreiheit. Die Freiheit des öffentlichen Auftretens, die Pressefreiheit und die Freiheit anderer Formen öffentlicher Information und Äußerung werden ebenso gewährleistet wie die Freiheit, Nachrichten und Meinungen zu sammeln, zu empfangen und zu verbreiten. Daneben sieht Absatz 2 ein Zugang der Bürger zu staatlichen Informationen vor. Voraussetzung ist jedoch, dass ein besonderes Interesse nachgewiesen wird.

Artikel 5 des Gesetzes über den Zugang zu Informationen öffentlicher Natur⁴⁴ normiert die Modalitäten der Zugangserlangung. Danach stellen staatliche Einrichtungen Informationsmaterial entweder zur sofortigen Einsichtnahme oder als Abschrift oder Kopie oder elektronische Aufzeichnung bereit. Artikel 4 des Gesetzes definiert Informationen öffentlicher Natur als Informationen, die aus dem Arbeitsbereich der staatlichen Körperschaften stammen und in Form eines von diesen gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Körperschaften erstellten oder von dritter Seite erhaltenen Dokumentes, Vorgangs, Dossiers, Registers, einer Aufzeichnung oder dokumentarischen Materials vorliegen. Artikel 6 bestimmt, unter welchen Bedingungen der Antrag auf Gewährung von Zugang zu öffentlichen Informationen abschlägig beschieden werden kann.⁴⁵ Nach Artikel 8 haben öffentliche Einrichtungen Verzeichnisse über in ihrem Verfügungsbereich befindliche öffentliche Informationen zu führen.

b) Deutschland

aa) Bundesebene

Die deutsche Verfassung schützt die Informationsfreiheit durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Ein Anspruch auf Zugang zu Informationen ist davon aber nicht umfasst. Zur Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht im N-TV-Urteil⁴⁶ bestätigt, dass diese kein Recht auf Eröffnung von Informationsquellen beinhaltet. Im zu Grunde liegenden Fall hatte ein Rundfunkveranstalter sich gegen eine gesetzliche Vorschrift gewandt, die Ton- und Fernsehaufnahmen von Gerichtsverhandlungen untersagt. Das Gericht hatte die Norm aber für verfassungsgemäß erklärt, da der Gesetzgeber gerade nicht verpflichtet sei, bestimmte Informationsquellen für den Zugang durch die Öffentlichkeit oder die Medien zu öffnen. Vielmehr könne der Gesetzgeber über die Zugänglichkeit einer Informations-

quelle und die Modalitäten des Zugangs entscheiden. Erst nach Eröffnung der allgemeinen Zugänglichkeit kann der Schutzbereich der Informationsfreiheit durch einen Grundrechtseingriff betroffen sein.

Auf Bundesebene existiert in Deutschland derzeit (noch) kein Informationsfreiheitsgesetz. Mit dem jüngst in den Bundestag eingebrachten Regierungsentwurf wird die Verabschiedung eines solchen Gesetzes allerdings angestrebt.

Spezifische Regelungen zu Auskunfts- und Einsichtsansprüchen enthält jedoch das Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz – StUG)⁴⁷ vom 20. Dezember 1991, das der Aufarbeitung der Tätigkeit des ehemaligen ostdeutschen Inlandsgeheimdienstes dient. Nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 StUG ist Betroffenen auf Antrag Auskunft über die zu ihrer Person vorhandenen und erschlossenen Unterlagen zu erteilen. Auch nicht betroffenen Dritten sind gemäß § 13 Abs. 7 StUG Auskünfte zu geben, allerdings müssen die Antragsteller dann Angaben machen, die das Auffinden der Informationen ermöglichen. Die Auskunft wird nur erteilt, wenn der dafür erforderliche Aufwand nicht außer Verhältnis zu dem vom Antragsteller geltend gemachten Informationsinteresse steht.

Die Verwendung der Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes für die politische und historische Aufarbeitung sowie durch Presse und Rundfunk ist in den §§ 32 ff. StUG geregelt. Unterlagen mit personenbezogenen Informationen dürfen, außer bei Einwilligung durch die betroffene Person, nur verwendet werden, wenn die Informationen Mitarbeiter oder Begünstigte des Staatssicherheitsdienstes betreffen. Das gilt auch, wenn die Unterlagen Personen der Zeitgeschichte, Inhaber politischer Funktionen oder Amtsträger betreffen. Informationen über Amtsträger können nur verwandt werden, sofern sie sich auf die zeitgeschichtliche Rolle der genannten Personen, ihre Funktions- oder Amtsausübung beziehen. Darüber hinaus dürfen Unterlagen mit personenbezogenen Informationen nur zur Verfügung gestellt werden, soweit durch deren Verwendung keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen der genannten Personen beeinträchtigt werden. Bei der Abwägung ist insbesondere zu berücksichtigen, ob die Informationserhebung erkennbar auf einer Menschenrechtsverletzung beruht. Im Falle der über den ehemaligen deutschen Bundeskanzler Helmut Kohl erstellten Unterlagen hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Zur-Verfügung-Stellung von Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes mit personenbezogenen Informationen an die Presse dem davon Betroffenen grundsätzlich unzumutbar ist. Dies gilt jedenfalls für Informationen, die durch Verletzung der räumlichen Privatsphäre beziehungsweise des Rechts am gesprochenen Wort gewonnen sind sowie für Informationen, die im weitesten Sinne auf Spionage beruhen. Andere Unterlagen, die beispielsweise Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen enthalten, dürfen dagegen nach Maßgabe einer Abwägung an die Presse herausgegeben werden. Die im Rahmen der Auslandsspionage erstellten Unterlagen über Helmut Kohl dürfen daher nicht zugänglich gemacht werden.⁴⁸

bb) Länderebene

Es sind derzeit vier Informationsfreiheitsgesetze (IFG) in Kraft, und zwar in den Ländern Berlin,⁴⁹ Brandenburg,⁵⁰ Nordrhein-Westfalen⁵¹ und Schleswig-Holstein.⁵² Aber auch in anderen Bundesländern gibt es Bestrebungen, derartige Gesetze einzuführen. Die Informationsfreiheitsgesetze räumen den Bürgern Ansprüche auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz der Behörden des jeweiligen Landes befinden, ein. Ansprüche gegen Bundesbehörden können aus diesen Landesgesetzen nicht erwachsen, wohl aber Ansprüche gegen Landesbehörden, die Bundesrecht ausführen.

2. Medienspezifische Regelungen

a) Slowenien

Gemäß Artikel 45 des Gesetzes über die Massenmedien⁵³ haben staatliche Stellen den Massenmedien Zugang zu Informationen zu

gewähren. Der Kreis der Anspruchsverpflichteten wird dabei weit gefasst. Darunter fallen alle dem Staat zurechenbaren Personen und Körperschaften. Berechtig, Informationen zu empfangen, sind Redaktionsmitglieder, Journalisten und sonstige Autoren/Programmersteller. Artikel 45 Abs. 7 des Gesetzes über die Massenmedien sieht außerdem vor, dass Journalisten und Autoren weder straf- noch zivilrechtlich für die wahrheitsgetreue Veröffentlichung von Informationen haften.

b) Deutschland

Nach der Kompetenzverteilung des deutschen Grundgesetzes (GG) besitzt der Bund im Bereich der Medien nur eine sehr eingeschränkte Zuständigkeit. Es besteht eine Rahmenkompetenz des Bundes nach Art. 72, 75 Abs. 1 Ziff. 2 GG für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse. Allerdings gibt es derzeit kein Presserechtsrahmengesetz. Die relevanten Regelungen werden daher auf Landesebene getroffen.

Für den audiovisuellen Sektor gibt es teilweise eigene Bestimmungen über Auskunftsansprüche der Medienvertreter gegen staatliche Behörden. So sieht das baden-württembergische Landesmediengesetz in § 6 Abs. 2 eine Verpflichtung der Behörden vor, Rundfunkveranstaltern (oder deren Vertretern) die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dienenden Auskünfte zu erteilen. Gleiches gilt für das „konvergente“ saarländische Mediengesetz (§ 5). In Ländern, in denen solche Bestimmungen in den Rundfunkgesetzen nicht existieren, findet sich ein Verweis auf die entsprechenden Bestimmungen für Pressevertreter. Die Landespressegesetze sehen in allen Bundesländern einen Auskunftsanspruch der Vertreter der Presse gegen staatliche Behörden vor. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise erklärt § 26 Landespressegesetz die für die Presse geltende Regelung des § 4 Landespressegesetz für auf den Rundfunk entsprechend anwendbar. Form, Inhalt und Umfang der behördlichen Auskunftspflicht, bestimmt sich danach, was für die Erfüllung des Anspruchs im Einzelfall als notwendig erscheint. Auskünfte können in Form einer Pressekonferenz, einer Presseerklärung, laufend gedruckter Informationen oder als Akteneinsicht erteilt werden. Das Ermessen der Behörde kann allerdings auf bestimmte Formen der Auskunft beschränkt sein.⁵⁴ Komplexe Sachverhalte können eine schriftliche Auskunft erfordern, wenn bei mündlichen Auskünften Missverständnisse, Lücken und Übertragungsfehler nicht ausgeschlossen werden können. Im Einzelfall kann das Ermessen sogar soweit reduziert sein, dass Akteneinsicht gewährt werden muss.⁵⁵

Die genannten Informationsfreiheitsgesetze definieren den Anspruchsverpflichteten recht weit. So zählen auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts, sofern sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, zu den Behörden bzw. öffentlichen Stellen (z. B. § 2 Abs. 4 IFG NRW). Vergleichbares gilt für den presserechtlichen Auskunftsanspruch, wie er etwa in § 4 des saarländischen Pressegesetzes normiert war.⁵⁶ Auch Rundfunkanstalten können zu Auskunftsverpflichteten bestimmt werden, sofern nicht eine abweichende Sonderregelung (etwa § 4 Abs. 5 des Sächsischen Pressegesetzes) gilt.

3. Betrachtung der Regelungen

Die slowenische Verfassung macht im oben zitierten Artikel 39 Absatz 2 das Recht auf Zugang zu Informationen von einem gesetzlich anerkannten rechtlichen Interesse abhängig. Damit bewegt sich die Norm nicht im Rahmen des durch die Empfehlungen des Europarates Vorgegebenen. Diese legen es den Mitgliedstaaten nahe, den Auskunftsanspruch unabhängig vom Vorliegen eines Interesses oder auch nur der Angabe von Gründen zu gewährleisten. Allerdings ist ein solches Interesse weder für Zugangsansprüche nach dem Gesetz über den Zugang zu Informationen öffentlicher Natur noch dem Gesetz über die Massenmedien gefordert, da nach der derzeitigen Gesetzeslage den slowenischen Bürgern und den Journalisten Auskunftsansprüche ohne weitere Darlegungspflichten zustehen. Die Bestimmungen der einfachen Gesetze entsprechen damit den Empfehlungen des Europarats und gehen über die verfassungsrechtliche Garantie des Zugangsanspruches hinaus.

Das Gesetz über den Zugang zu Informationen öffentlicher Natur ist im Jahr 2003, d. h. 2 Jahre nach dem Mediengesetz, in Kraft getreten. Ist dadurch die Regelung des Mediengesetzes – ggf. teilweise – überflüssig geworden? Die Regelungen unterscheiden sich vor allem durch die im Gesetz über die Massenmedien statuierte Pflicht der Behörden, Informationen über Angelegenheiten ihres Arbeitsbereiches zur Veröffentlichung durch die Massenmedien bereitzustellen. Damit müssen sie nicht nur den Zugang zu bestimmten Dokumenten ermöglichen, sondern aktiv an der Informationsgewinnung der Medien mitarbeiten und die dazu erforderlichen Verfahren vorsehen. Im Übrigen weisen die in den beiden Gesetzen vorgesehenen Verfahren eine große Ähnlichkeit auf. Eine Privilegierung der Medien scheint in der Bestimmung zu liegen, dass Behörden bis zum Ende des nächsten Werktages eine schriftliche Erklärung über die Ablehnungsgründe abgeben müssen, wenn dies der Herausgeber des betroffenen Mediums wünscht (Artikel 45 Abs. 5 des Gesetzes über die Massenmedien). Nach dem Gesetz über den Zugang zu Informationen öffentlicher Natur besteht die Verpflichtung, die Ablehnung eines Antrages zu begründen und einen Antrag binnen 20 Tagen zu bescheiden. Offensichtlich im Interesse der Sicherstellung der zügigen Arbeit der Medien wird hier also ein deutlicher Unterschied gemacht.

Darüber hinaus soll das Gesetz über die Massenmedien geändert werden. Ein diesbezüglicher Regierungsentwurf datiert vom 3. März 2004.⁵⁷ Die Änderungen werden auch das Recht der Medienvertreter auf Zugang zu Informationen betreffen. Zum einen soll die Definition der öffentlichen Informationen präzisiert werden, zum anderen sollen Sanktionen bei Gesetzesverstößen sowie Fristen vorgesehen werden, innerhalb derer Anfragen beantwortet werden müssen. Beachtenswert erscheint, dass Journalisten erstmalig auch ein Anspruch auf Zugang zu nicht-öffentlichen Informationen der Behörden zuerkannt würde. Sie sollen künftig auch gegen die Versagung des Zugangs zu begehrten Informationen klagen können. Folglich geht der Gesetzgeber zwar nicht davon aus, dass mit Verabschiedung des Gesetzes über den Zugang zu Informationen öffentlicher Natur die angesprochenen Regelungen des Mediengesetzes überflüssig geworden sind, sieht aber die Notwendigkeit einiger Anpassungen.

Das Auskunftsrecht der Medien kann nach dem oben zu Deutschland Gesagten von Medienvertretern geltend gemacht werden, die sich als solche ausweisen. Die Erteilung der Auskunft wird also von der Medienzugehörigkeit des Antragstellers abhängig gemacht. Journalisten können sich aufgrund dieses Rechts an eine in der Behörde für solche Auskunftserteilungen zuständige Person wenden, die die Auskunft erteilen muss, sofern das Gesetz keine Versagungsgründe vorsieht. Damit muss sich ein Medienvertreter mit einer Auskunftserteilung beispielsweise durch den Pressesprecher einer staatlichen Einrichtung zufrieden geben.

III. Ausschließlich medienspezifische Regelungen

1. Malta

Artikel 47 Unterartikel 1 des Pressegesetzes⁵⁸ sieht für Journalisten einen Zugang zu Informationen vor. Danach richtet die Regierung Verfahren zur Versorgung der Vertreter der Presse mit den Informationen, die ihnen bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe von Nutzen sind, ein. Dieses Privileg gilt, trotz des Wortlautes „Presse“, auch für audiovisuelle Medien. Das ergibt sich aus den Artikeln 2 und 23 des Pressegesetzes. Die Ausnahmetatbestände des Artikel 47 Unterartikel 2 entsprechen weitgehend dem Katalog der oben behandelten Empfehlung des Europarates.

2. Zypern

Das Pressegesetz 145/1989 aus dem Jahre 1989 garantiert die Freiheit der Presse, die ungehinderte Verbreitung von Zeitungen und den Quellenschutz. Artikel 7 Abs. 2 enthält das Recht ausländischer und zypriotischer Journalisten, öffentliche Informationsquellen zu konsultieren und von jeder zuständigen Behörde in der Republik Zypern Informationen zu ersuchen, zu erhalten und diese frei und auf

dem von ihnen gewählten Weg zu verbreiten. Die zuständigen Behörden müssen die begehrten Informationen so schnell wie möglich bereitstellen, wenn keine entgegenstehenden Gründe vorliegen und nicht einer der üblichen Ausnahmetatbestände greift (Artikel 7 Abs. 3).

Die erwähnten Normen müssen allerdings im Zusammenhang mit Artikel 67 Abs. 1 des Gesetzes 1/1990 über den öffentlichen Dienst gesehen werden. Dieser schreibt vor, dass alle Informationen, die – gleich ob schriftlich oder mündlich – zur Kenntnis eines Beamten gelangen, vertraulich sind. Es ist ihm untersagt, diese weiterzugeben, sofern die Weitergabe nicht im Rahmen seiner Dienstpflichten oder auf formelle Anweisung der zuständigen Behörde, d. h. des Ministers, erfolgt.

D. Ergebnisse

Es lässt sich ein deutlicher Trend zur Verabschiedung gesetzlicher Regelungen, welche dem Bürger ein Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen einräumen, ausmachen. Solche Regelungen gibt es bereits in einem überwiegenden Teil der europäischen Länder,⁵⁹ und es zeichnet sich ab, dass weitere Länder nachziehen werden. Weder Völker- noch Europarecht differenzieren hinsichtlich des Rechts auf Zugang zu staatlichen Informationen zwischen einfachen Bürgern und Pressevertretern.

Neben der Frage des Zugangs zu Informationen stellt der Schutz der Informationsquellen (vor staatlichen Zugriffen) von Journalisten einen wichtigen Aspekt dar. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Rechtsgüter, die ausnahmsweise eine Aufdeckung journalistischer Quellen rechtfertigen können, in einer ganzen Reihe von Fällen mit den Rechtsgütern korrespondieren, mit deren Schutzbedürfnis die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu staatlichen Dokumenten begründet wird. Dies lässt sich gut anhand einer Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts illustrieren. Das Bundesverfassungsgericht billigte die Auswertung der Telefon-Verbindungsdaten von Journalisten durch die Ermittlungsbehörden, da dies in den konkreten Fällen der Verfolgung besonders schwerer Straftaten diene.⁶⁰ Der Schutz der Verfolgung krimineller Handlungen kann aber auch von staatlicher Seite geltend gemacht werden, wenn der Antrag eines Bürgers auf Zugang zu Informationen abgelehnt werden soll (siehe z. B. Empfehlung des Europarats, Abschnitt II. 2.). Es lassen sich also gewisse Wechselbeziehungen feststellen zwischen der Situation, in welcher der Staat an Informationen von Medienvertretern gelangen möchte, die diese grundsätzlich geheim halten wollen, und andererseits der Situation, dass der Staat sich aus dem selben Geheimhaltungsinteresse heraus einem Auskunftsbeglehen eines Journalisten entzieht.

Soweit auf nationaler Ebene allgemeine Informationszugangsrechte vorhanden sind, sind sie in der Regel vergleichsweise umfangreich.⁶¹

Dennoch existieren in einigen der untersuchten Staaten privilegierte Regelungen für den Medienbereich in unterschiedlichsten Ausprägungen (weiter). Es ist auffällig, dass solche Bestimmungen im Zuge der Einführung allgemeiner Zugangsrechte der Bürger zu staatlichen Informationen nicht etwa aufgehoben werden, sondern neben diesen neuen Regelungen fortbestehen und z. T. sogar fortentwickelt werden sollen. Aus Sicht der Gesetzgeber scheint ihre Existenzberechtigung daher nicht entfallen zu sein.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der allgemeine Informationsanspruch der Bürger auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz staatlicher Stellen befinden, in mancher Hinsicht über die existierenden Regelungen zum Medienprivileg hinausgeht. Der Kreis der Anspruchsberechtigten ist weiter gefasst und der Anspruch umfassender ausgestaltet. Dort wo allgemeine und spezielle Regelungen nebeneinander existieren, müsste ein Journalist unter Berufung auf ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz nicht offen legen, dass er das Auskunftersuchen mit dem Ziel einer Medienberichterstattung betreibt. Er könnte sich dann vielmehr in seiner Eigenschaft als Bürger auf sein Auskunftsrecht berufen, ohne ein besonderes Interesse an



der Erteilung der gewünschten Information darlegen zu müssen. Dies kann im Einzelfall eine erhebliche Erleichterung für Recherchetätigkeiten im Rahmen des investigativen Journalismus darstellen, insbesondere bei der Aufdeckung behördlichen Fehlverhaltens. Insoweit würde ein Recht des Bürgers auf Auskunft die Möglichkeiten der Journalisten und damit auch der audiovisuellen Medien erweitern.

Eine abschließende Beurteilung der Frage, ob das Recht auf Zugang zu Informationen Medienprivilegien überflüssig werden lässt, erscheint zum jetzigen Zeitpunkt allerdings verfrüht. Dies gilt insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die Rechte auf Zugang meistens vor vergleichsweise kurzer Zeit eingeführt worden sind und sich ihre Bedeutung für die Medien in der täglichen Praxis vielfach erst noch erweisen muss.

- 1) Einzelheiten zur Entstehung der Verordnung und zum Wirken des Anders Chydenius in: Stephen Lambell, *Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy*, in: *Freedom of Information Review*, No. 97, Februar 2002, 2-8.
- 2) Insbesondere im anglo-amerikanischen Rechtskreis werden Vorschriften, die den Zugang des Bürgers zu von staatlichen Stellen gehaltenen Informationen betreffen, überwiegend als Informationsfreiheitsgesetz bezeichnet. Nach deutschem Sprachgebrauch wird der Gehalt solcher Bestimmungen allerdings überwiegend als „Recht auf Zugang zu Informationen“ bezeichnet. Unter „Informationsfreiheit“ versteht man demnach meist das Grundrecht auf freie Vermittlung und freien Empfang von Informationen, eine Ausprägung des z. B. in Art. 10 Abs. 1 EMRK verankerten Meinungsäußerungsrechts. Geschieht die Übermittlung von Informationen beispielsweise mittels Presse-, Rundfunk- oder Internetangeboten, so kann dies umfassend als Medienfreiheit bezeichnet werden. Im Folgenden wird der Begriff „Informationsfreiheit“ stets dann verwandt, wenn eine Übersetzung von „Freedom of Information“ ins Deutsche vorgenommen wird oder aber entsprechende Gesetze originär so heißen. Synonym hierzu gebrauchen wir den Terminus „Informationszugangsrecht“ oder „Recht auf Zugang zu Informationen“.
- 3) Derartige Bestimmungen wurden 1978 in Frankreich, den Niederlanden und Spanien, 1985 in Dänemark, 1986 in Griechenland, 1987 in Österreich, 1989 in Portugal und 1990 in Italien verabschiedet. Es folgte die Mehrheit der Länder Ost- und Mitteleuropas, die im Zuge der Umwälzungen nach der Öffnung des eisernen Vorhangs Informationsfreiheitsgesetze einführten, um eine Anpassung an westliche Demokratiestandards vorzunehmen und durch Schaffung von Transparenz Vetterwirtschaft und Korruption vorzubeugen. Hinzu kamen Belgien (1994), Finnland (1995) und Irland (1997) und das Vereinigte Königreich im Jahre 2000 (hier ist die Regelung seit Januar 2005 in Kraft).
- 4) Die Erklärung ist abrufbar unter <http://www.article19.org/docimages/1888.doc>
- 5) Siehe die Deklaration der Zusammenarbeit durch 14 Informationsbeauftragte und Ombudsmänner am 7. April 2003 in der Europäischen Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz in Berlin, abrufbar unter http://www.informationsfreiheit.de/info_international/dokumente/Deklaration_deutsch.htm
- 6) Die Aarhus-Konvention, die im Juni 1998 unterzeichnet wurde, ist abrufbar in deutscher Sprache unter: <http://www.aarhus-konvention.de/dokumente/docs/aarhus.pdf>
- 7) Der offiziellen Text der EMRK ist abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/005.doc>. Für eine Übersetzung des Textes ins Deutsche siehe beispielsweise <http://www.admin.ch/ch/d/sr/co/101.html>
- 8) Jochen Frowein/Wolfgang Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., 1996, Artikel 10, Rz. 11; Jens Meyer-Ladewig, EMRK Handkommentar, 1. Aufl. 2003, Rz. 14.
- 9) EKMR 8383/78, „X/Germany“ in DR 12, 227.
- 10) Johannes Wewers, Das Zugangsrecht zu Dokumenten in der europäischen Rechtsordnung, S. 148;
- 11) EGMR vom 26. März 1987, Serie A, Bd. 116, S. 29, Nr. 47f. - Leander gegen Schweden; EGMR vom 7. Juli 1989, Serie A, Bd. 160, S. 20 Nr. 49 - Gaskin gegen Vereinigtes Königreich; EGMR vom 19. Februar 1998 in RJD 1998-I, S. 210 - Guerra gegen Italien; EGMR vom 15. Juni 2004, Sirbu und andere gegen Moldawien, abrufbar unter <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=4&portal=hbk&action=html&highlight=MOLDOVA&sessionid=627767&skin=hudoc-en>
- 12) Johannes Wewers, a. a. O., S. 149.
- 13) Mark Villiger, Handbuch der EMRK, 1993, Rz. 599.
- 14) Tarlach McGonagle in IRIS Spezial: „Politische Rede und die Rolle der Medien“ 2004, S. 8.
- 15) EGMR, EuGRZ 1979, 386 (390) - Sunday Times; EGMR, EuGRZ 1995, 16 (20) - Observer & Guardian.
- 16) EGMR, Guerra (siehe Endnote 11), Rz. 53. Die besondere Bedeutung des Rundfunks für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess wird auch im Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen hervorgehoben, siehe Artikel 7 Abs. 3 sowie die Erwägungsgründe 4 und 6.
- 17) Frowein/Peukert, a. a. O., Rz. 14; Wewers, a. a. O., S. 150.
- 18) Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR umfasst Artikel 10 EMRK die Garantie der Rundfunkfreiheit, siehe EGMR, EuGRZ 1990, 255 - Groppera (Rz. 55); EGMR, EuGRZ 1990, 261 - Autronic; EGMR, EuGRZ 1994, 549 - Lentia.
- 19) Grabenwarter, Christoph: Europäische Menschenrechtskonvention, Wien 2003, S. 271.
- 20) McGonagle, a. a. O., S. 9.
- 21) Empfehlung Nr. R (81) 19 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Zugang zu Informationen im Besitz staatlicher Behörden vom 25. November 1981, abrufbar in englischer Sprache unter [http://www.coe.int/T/e/legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/Recommendation\(81\)19.asp](http://www.coe.int/T/e/legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/Recommendation(81)19.asp)
- 22) Die Empfehlung ist abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/e/human%5Frights/media/5%5FDocumentary%5FResources/1%5FBasic%5FTexts/2%5FCommittee%5Fof%5FMinisters%27%5FTexts/PDF_Rec\(2002\)002_E.pdf](http://www.coe.int/t/e/human%5Frights/media/5%5FDocumentary%5FResources/1%5FBasic%5FTexts/2%5FCommittee%5Fof%5FMinisters%27%5FTexts/PDF_Rec(2002)002_E.pdf)
- 23) Der EGMR hat beispielsweise die Verurteilung von Journalisten wegen der Publikation bestimmter Steuerdokumente, von denen diese Kopien unerlaubt in Besitz hatten, als Verstoß gegen Artikel 10 EMRK gewertet, da die Berichterstattung der betroffenen Journalisten im Interesse der Allgemeinheit stattfand, EGMR vom 21. Januar 1999, Reports of Judgements and Decisions 1999-I - Fressoz und Roire.
- 24) Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde in Artikel 1 Abs. 2 EUV, vor allem auf Betreiben der nordischen Staaten (Lenz/Borhardt-Bitterlich, EUV/EGV, 3. Auflage, Art. 1 EUV, Rn. 14), das Prinzip der Transparenz in das Vertragswerk der EU aufgenommen. Diese Vorschrift ist allerdings nicht unmittelbar anwendbar, so dass sich der Einzelne nicht auf sie berufen kann. Siehe auch Wegener in Callies/Ruffert, 2. Aufl. 2002, Art. 255 Rz. 1.
- 25) Callies/Ruffert-Wegener, a. a. O., Art. 255 Rz. 9.
- 26) Der Vertrag über eine Verfassung für Europa ist abrufbar unter: http://www.europa.eu.int/constitution/index_de.htm
- 27) In Artikel I-50 Absatz 1 ist in Zukunft das Transparenzprinzip festgeschrieben.
- 28) Generalanwalt Léger, C-41/00 P, SA-Interporc gegen Kommission, Slg. 2003, I-2125, Rz. 80; Magiera in Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 1. Aufl., 2003, Art. 42, Rz. 6.
- 29) Amtsblatt L 145/43 der EU vom 31. Mai 2001, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/docs/1049DE.pdf
- 30) EuGH, C-355/99 P, Rat gegen Hautala, Slg. 2001, I-9565, Rdnr. 25 m. w. N.
- 31) EuG, T-204/99, Matilla gegen Rat und Kommission, Slg. 2001, II-2265, Rdnr. 68.
- 32) EuG, T-76/02, Messina gegen Kommission, Urteil vom 17. September 2003, Rdnr. 40f., noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht; siehe auch die 15. Begründungserwägung der Verordnung.
- 33) EuG, T-168/02, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Kommission, Urteil vom 30. November 2004, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.
- 34) Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates; Amtsblatt der EU L 41/29 vom 14. Februar 2003, abrufbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_041/l_04120030214de00260032.pdf Die Richtlinie erfüllt die völkerrechtliche Verpflichtung aus der oben erwähnten Aarhus-Konvention.
- 35) Richtlinie 2003/98/EG, Amtsblatt der EU L 345/90 vom 21. Dezember 2003. Siehe insbesondere Erwägungsgrund 5 sowie Artikel 3 der Richtlinie.
- 36) Die in beinahe allen Ländern existierenden Vorschriften, die Betroffenen in Verwaltungs- und ähnlichen Verfahren Einsichtsrechte einräumen, werden hier nicht dargestellt.
- 37) Christian Hetsch, Die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane im Lichte des Transparenzprinzips, 2003, S. 36.
- 38) Diese entsprechen weitgehend den in der Empfehlung des Europarats genannten Gründen.
- 39) Siehe dazu Candelaria van Strien-Reney: Ausdehnung des Freedom of Information Act auf RTÉ, in IRIS 2000-5, S. 16, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2000/5/article26.de.html>
- 40) Es kosten: 15 EUR eine Anfrage nach Einsicht in andere Unterlagen als solche, die lediglich Angaben über die eigene Person enthalten; 75 EUR ein Antrag auf interne Überprüfung einer Entscheidung einer öffentlichen Behörde, eine Anfrage auf Einsichtnahme in Unterlagen abzulehnen, und 150 EUR ein Antrag auf Überprüfung einer solchen Entscheidung.
- 41) Siehe dazu Tarlach McGonagle, Entwicklungen beim Recht auf Auskunft, in IRIS 2003-9, S. 14, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/9/article28.de.html>
- 42) Im Gegensatz hierzu sieht beispielsweise der FOIA in den USA eine Privilegierung der Medien dahingehend vor, dass von Vertretern der Medien lediglich die üblichen Kosten für das Kopieren der Dokumente verlangt werden sollen, siehe *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552.
- 43) Abrufbar unter <http://www.verfassungen.de>
- 44) Das Gesetz über den Zugang zu Informationen öffentlicher Natur vom 5. März 2003 ist abrufbar unter [http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/KDAD5EEEEE9150A3B6C1256D8F0045E9B2/\\$file/Zakon_o_dostopu_do_informacij_ANG.pdf](http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/KDAD5EEEEE9150A3B6C1256D8F0045E9B2/$file/Zakon_o_dostopu_do_informacij_ANG.pdf)
- 45) Dies ist der Fall, wenn Belange, wie die oben unter B II. aufgeführten, berührt sind.
- 46) BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001, Aktenzeichen 1 BvR 2623/95 und 1 BvR 622/99.
- 47) Das StUG ist abrufbar unter: http://www.bstu.de/rechtl_grundl/index.htm
- 48) BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2004, Aktenzeichen 3 C 41.03; siehe dazu http://www.bstu.de/aktuelles/presse2004/0803_statement_birhtler.htm
- 49) Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (IFG) vom 15. Oktober 1999, abrufbar unter: http://www.informationsfreiheit.de/info_berlin/gesetze/ifg_01.htm
- 50) Brandenburgisches Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) vom 10. März 1998, abrufbar unter: http://www.la.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=68313&template=allgemein_lda
- 51) Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) vom 27. November 2001, abrufbar unter http://www.lfd.nrw.de/fachbereich/fach_3_komplett.html
- 52) Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH) vom 9. Februar 2000, abrufbar unter <http://www.datenschutzzentrum.de/material/recht/infofrei/infofrei.htm>
- 53) <http://www.gov.si/srd/eng/index.html>
- 54) Martin Löffler/Reinhard Ricker, Handbuch des Presserechts, 2000, S. 149.
- 55) Ebenda.
- 56) Verwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 19. Juli 1996, 1 K 86/95, AfP 1997, 837. Yvonne Wildschütz, Das Saarländische Pressegesetz wurde durch das Saarländische Mediengesetz aufgehoben, siehe IRIS 2002-4, S. 5.
- 57) Siehe Peter Strothmann, Änderungen am Mediengesetz verabschiedet, IRIS 2004-5, S. 15, abrufbarunter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/5/article23.de.html>
- 58) Abschnitt 248 der Gesetze von Malta, abrufbar in englischer Sprache unter: http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_6/chapt248.pdf
- 59) Siehe Kevin/Ader/Fueg/Pertzinidou/Schoenthal: „Die Information der Bürger in der EU: Pflichten der Medien und der Institutionen im Hinblick auf das Recht des Bürgers auf umfassende und objektive Information“, Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments. Die Studie ist abrufbar unter <http://www.epra.org> unter der Rubrik News/Archive.
- 60) Siehe Jan Peter Müßig, Verfassungsgericht billigt Auskunftsanordnung für Telefonverbindungen, IRIS 2003-4, S. 13, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/4/article30.de>
- 61) Als Ausnahme ist hier Italien zu nennen, wo der Auskunftssuchende ein persönliches, konkretes Interesse geltend machen muss; siehe dazu Kevin/Ader/Fueg/Pertzinidou/Schoenthal, a. a. O., S. 103.