

Marcel Wölfle

**Verfassungsrechtliche Determination
von Informations- und Auskunftsansprüchen
der Medien in der Informationsgesellschaft**



Nomos

**Hamburger Schriften zum Medien-,
Urheber- und Telekommunikationsrecht**

herausgegeben von:

Prof. Dr. Wolfgang Schulz
Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg
Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Hamburg

Band 17

Marcel Wölfle

Verfassungsrechtliche Determination
von Informations- und Auskunftsansprüchen
der Medien in der Informationsgesellschaft



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Frankfurt am Main, Univ., Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-7821-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-2225-4 (ePDF)

D30

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahre 2019 als Dissertation an der Goethe-Universität in Frankfurt eingereicht und im Jahre 2020 unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung aktualisiert. Zuvorderst möchte ich mich bei meinen Eltern und meinem Bruder bedanken, die mich während meines Studiums und der Erstellung meiner Forschungsarbeit stets ermutigten. Ohne deren vielfältige Unterstützung wäre beides keinesfalls möglich gewesen.

Ich darf mich zudem bei meinem Betreuer Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Thomas Vesting bedanken, der meine Forschungsarbeit mit seinen Ratschlägen förderte und stets für eine Diskussion meiner Forschungsergebnisse zur Verfügung stand. Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Georg Hermes für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein Dank gilt überdies Herrn Professor Dr. Wolfgang Schulz für die Aufnahme meiner Forschungsarbeit in seine Schriftenreihe „Hamburger Schriften zum Medien-, Urheber- und Telekommunikationsrecht“.

Eppstein, 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
A. Arbeitsauftrag	15
I. Problemaufriss	15
II. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	21
B. Der Schutz der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG für Medien	23
I. Staatliche Stellen als für Medien allgemein zugängliche Informationsquellen i.S.v. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG	23
1. Der Schutzbereich der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG	24
2. Die allgemeine Zugänglichkeit von staatlichen Stellen als Informationsquelle nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG	27
3. Völkerrechtliche Implikationen durch Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK	30
4. Konsequenzen für die Zugänglichkeit von staatlichen Informationen für Medien	34
a) Zugang zur normativ geöffneten Informationsquelle	34
b) Zugang zur normativ ungeöffneten Informationsquelle	36
II. Normative Bestimmung der Zugänglichkeit durch die Wertungen des Demokratie-, Rechtsstaats-, und Sozialstaatsprinzips	39
1. Informationszugang am Maßstab der Verfassungsprinzipien	41
a) Demokratieprinzip	41
b) Rechtsstaatsprinzip	45
c) Sozialstaatsprinzip	49

Inhaltsverzeichnis

2. Die Folgen des verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsgebots für einen Informationszugangsanspruch	52
a) Kein subjektiver Anspruch auf Informationen aus den Verfassungsprinzipien, sondern ein objektiver Handlungsauftrag	52
b) Ausgestaltung des objektiven Handlungsauftrags zur Schaffung eines hinreichenden Informationsniveaus	55
c) Zwischenergebnis	60
III. Folgen eines verfassungsrechtlich statuierten Informationsanspruchs	60
1. Rechtspolitische Aufwertung des Informationsfreiheitsrechts	62
2. Verfassungsrechtliche Absicherung des Informationsfreiheitsrechts	63
3. Schaffung eines lückenlosen Informationszugangsrechts	64
4. Lenkung von verwaltungsrechtlichen und gesetzgeberischen Abwägungsentscheidungen	66
5. Zwischenergebnis	68
IV. Ergebnis	68
C. Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Medien aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	69
I. Grammatikalische und historische Betrachtung eines subjektiven Auskunftsanspruchs	70
1. Grammatikalische Betrachtung	70
2. Historische Betrachtung	71
3. Zwischenergebnis	77
II. Privilegierung der Medien durch Auskunftsansprüche im Informationszeitalter	78
1. Traditionelle Funktionen der Medien	81
a) Informationsfunktion	82
b) Kontrollfunktion	84
2. Veränderungen der Medienlandschaft in der Informationsgesellschaft	87
a) Strukturen einer sich fragmentierenden Gesellschaft	88
b) Wandel des (Informations-)Konsumverhaltens der Gesellschaft	91

c) Konvergierende Medienwelt	95
3. Bedeutung der Medien in der Informationsgesellschaft	97
a) Medien als „(Informations-)Navigatoren“	97
b) Medien als „Diskurs- und Agendasetzer“	101
c) Medien als „Faktenkontrolleure“	106
4. Zwischenergebnis	112
III. Auskunftspflicht aufgrund des objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalts der Presse- und Rundfunkfreiheit	112
1. Auskunftspflicht des Staates aus dem Institut der Freien Presse	112
a) Das Institut der Freien Presse	112
b) Auskunftspflicht der Behörden aus der institutionellen Gewährleistung	116
c) Kein subjektiver Auskunftsanspruch aus der institutionellen Gewährleistung	119
2. Auskunftspflicht aus der objektiv-rechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit	123
a) Das Dogma der „dienenden“ Rundfunkfreiheit	123
b) Wesensmäßige Funktionsäquivalenz zwischen Presse und Rundfunk hinsichtlich behördlicher Auskunftspflichten	127
3. Zwischenergebnis	131
IV. Subjektivierung der objektiven Auskunftspflicht des Staates	131
1. Prüfungsmaßstab für ein originäres Leistungsrecht aus den Grundrechten	133
2. Informationsmonopol des Staates	136
3. Hinreichende Beeinträchtigung der Grundrechtswahrnehmung	139
a) „Leerlaufen“ des subjektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalts der Presse- und Rundfunkfreiheit	139
b) Verschlossenheit des Informationsmonopols als Beeinträchtigung der Funktionswahrnehmung	142
4. Normative Betrachtung	146
5. Zwischenergebnis	147
V. Ergebnis	147

Inhaltsverzeichnis

D. Konturen des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs der Medien aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	149
I. Anspruchsteller	150
1. Vertreter der traditionellen Presse	150
2. Vertreter des traditionellen Rundfunks	154
3. Vertreter der „elektronischen Presse“	156
a) Formale Abgrenzung zwischen Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit	157
b) Materiell-funktionale Abgrenzung zwischen Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit	160
c) Einheitliches Mediengrundrecht aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	166
d) Konsequenzen für einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch	169
4. Zwischenergebnis	173
II. Anspruchsumfang	173
1. Konkordanz mit öffentlichen Geheimhaltungsinteressen	174
a) Öffentliche Geheimhaltungs- und Auskunftsverweigerungsinteressen mit Verfassungsrang	175
1) Leistungsfähigkeit der Verwaltung	176
2) Behördliche Entscheidungsfindung bei laufenden Verfahren	178
3) Kernbereich der exekutiven Eigenverwaltung	180
4) Innere und äußere Sicherheit des Gemeinwesens	182
5) Internationale Beziehungen	183
b) Ausgleich zwischen öffentlichen Geheimhaltungsinteressen und der Presse- und Rundfunkfreiheit	184
2. Konkordanz mit Grundrechten Dritter	187
a) Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts durch Informationstätigkeit der öffentlichen Hand	187
1) Unmittelbarer Eingriff durch eine Auskunftserteilung	188
2) Mittelbarer Eingriff durch eine Auskunftserteilung	189

b) Notwendigkeit einer einfachgesetzlichen Regelung zur Herstellung einer Konkordanz	193
1) Mindeststandard als untaugliches Instrument der Anspruchskonturierung eines verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs	195
2) Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als Eingriffsermächtigung	200
3) Maßstab der Wesentlichkeitsschwelle bei Auskunfts- bzw. Informationsbegehren	203
4) Konsequenzen für einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch	208
3. Zwischenergebnis	211
III. Anspruchsgegenstand	211
IV. Kostenregelungen	213
V. Ergebnis	216
E. Das Informationsfreiheitsgesetz als unerfüllter Regelungsauftrag des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	218
I. Unterschiede zwischen den Presse- und Mediengesetzen, dem Rundfunkstaatsvertrag und dem Informationsfreiheitsgesetz	219
1. Gesetzgeberische Intention der Auskunfts- und Informationsansprüche	221
2. Antragssteller	223
3. Antragsgegenstand	229
4. Ausschlussstatbestände	233
5. Rechtsmittel	238
6. Kostenregelung	240
7. Zwischenergebnis	242
II. Das Informationsfreiheitsgesetz am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	242
1. Kein Abstandsgebot durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG in einer fortwährend konvergierenden Medienlandschaft	243
2. (Teil-)Verwaltungsbereichsausschlüsse als Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	246
3. Absolute Ausschlussstatbestände als Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	250
4. Kostenregelungen des IFG im Lichte von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	253
5. Zwischenergebnis	254
III. Ergebnis	254

Inhaltsverzeichnis

F. Die Gesetzgebungskompetenz für medienrechtliche Auskunftsansprüche	256
I. Problemaufriss: Das kompetenzrechtliche Verständnis des Bundesverwaltungsgerichts	257
II. Keine ausdrückliche oder ungeschriebene Zuweisung an die Gesetzgebungskompetenz des Bundes	262
1. Annexkompetenz / Kompetenz kraft Sachzusammenhangs	264
2. Kompetenz kraft Natur der Sache	269
3. Landesrechtliche Bindung von Bundesbehörden	271
4. Zwischenergebnis	274
III. Historische und wesensmäßige Zugehörigkeit der Auskunftsansprüche zur Materie des Presserechts	275
1. Historische Zugehörigkeit	276
2. Wesensmäßige Zugehörigkeit	278
3. Zwischenergebnis	281
IV. Ergebnis	281
G. Zusammenfassung	283
Rechtsprechungsverzeichnis	301
Literaturverzeichnis	285

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.D.	außer Dienst
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
Art.	Artikel (Singular)
Artt.	Artikel (Plural)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BeckOK	Beck'scher Online Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
CR	Computer und Recht
d.h.	das heißt
DRiZ	Deutsche Richterzeitschrift
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
etc.	et cetera
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
f.	die angegebene und die folgende Seite
ff.	die angegebene und die folgenden Seiten
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung

Abkürzungsverzeichnis

jurisPR-ITR	Juris PraxisReport IT-Recht
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
K&R	Kommunikation und Recht
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
lit.	littera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MMR	Multimedia und Recht
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
NZWiSt	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht
Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Satz
u. a.	und andere
usw.	und so weiter
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
z.B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht – Rechtsprechungsdienst