

Informations- und Medienrecht

Gersdorf / Paal

2. Auflage 2021
ISBN 978-3-406-76982-5
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

allerdings weniger um Knappheitsentscheidungen als vielmehr um Fälle der Vermeidung von Diskriminierungen. Auch insoweit greift ergänzend und überformend die Rundfunkfreiheit. Angesichts der „überlappenden“ Gesetzgebungskompetenzen in diesem Grenzbereich von Rundfunk- und Telekommunikationsregulierung finden sich hier Regelungen sowohl im MStV (§§ 78 MStV ff., ehem. §§ 52 ff. RStV) als auch im TKG (§ 50).

8. Die Dogmatik der Rundfunkfreiheit im Lichte des veränderten Realbereichs

Die Analyse der Rundfunkrechtsprechung (→ Rn. 45 ff.) hat bereits gezeigt, dass das BVerfG 81 zum einen seine Rechtsprechung von Anfang an offen für die Veränderungen im Realbereich angelegt und zum anderen in der weiteren Ausformung der Rechtsprechungslinien entsprechende Entwicklungen berücksichtigt hat. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob das Gericht das Ausmaß an Änderungen in der Tiefenstruktur tatsächlich hinreichend verarbeitet (zum Folgenden bereits Wahl/Kühling, Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, 2008, 409 ff.). Eine Gesamtbetrachtung der Auslegung der Medienfreiheit durch das BVerfG vermittelt hier letztlich vielmehr den Eindruck einer **überbordenden Interpretation der Gewährleistungsdogmatik** als Kern der Rundfunkfreiheit unter **Zurückdrängung der subjektivrechtlichen Komponenten**, die im seltsamen Kontrast zu einer diesbezüglich starken Zurückhaltung bei den übrigen Medienfreiheiten steht.

a) Die drei Ebenen: Ziele, Konzepte, Maßnahmen. Aufbauend auf der begrifflichen 82 Unterscheidung von Hoffmann-Riem (s. daher zum Folgenden dessen Abhandlung in Ladeur (Hrsg.), Innovationsoffene Regulierung des Internet, 2003, 55 ff. mwN jeweils zur Rechtsprechung des BVerfG) ist eine medienübergreifende, vereinheitlichende Gewährleistungsdogmatik der Massenkommunikationsmittel erforderlich, wenn auch mit einer anderen Stoßrichtung als von Hoffmann-Riem aufgezeigt. Dabei stuft Hoffmann-Riem das Gewährleistungsprogramm in den drei Ebenen des Ziels, des Konzepts und der jeweiligen Maßnahmen ab. Diese Differenzierung dient nicht nur der Abschtichtung der verschiedenen Kritikansätze, sondern erleichtert zugleich die Übertragung auf die übrigen Massenmedien. Auf der Zielebene geht es um die Sicherung einer pluralen Kommunikationsordnung. Auf der Konzeptebene stehen sodann die Staatsfreiheit des Rundfunks, die Grundversorgung der Rezipienten und ein hinreichender Pluralismus im Vordergrund. Auf der Maßnahmenebene hat das Verfassungsgericht im Rundfunkbereich den Gesetzgeber in ein enges normatives Korsett geschnürt.

b) Fragwürdige Grundannahmen des BVerfG. In einer Gesamtschau der Urteile fällt jedenfalls 83 auf, dass das Gericht an entscheidenden Stellen von folgenschweren Annahmen ausgeht, die keineswegs zwingend erscheinen. Dies gilt etwa für die pauschale Behauptung, dass die privaten Rundfunkanbieter letztlich nicht für eine hinreichende Absicherung des **Pluralismus** Sorge tragen können. Sie benötigen hohe Werbeeinnahmen, so das BVerfG, die sie nur durch ein massenattraktives Programm erreichen, was wiederum eine Vernachlässigung der Darstellung von Sendungen für kleinere Interessiertenkreise bedinge (BVerfGE 73, 118 (155) – LRG Niedersachsen). Dies mag noch im Zeitalter von zwei oder drei werbefinanzierten Rundfunkprogrammen der Fall gewesen sein. Angesichts der Existenz einer Vielzahl frei verfügbarer Programme privater Veranstalter ist diese These aber keinesfalls mehr evident. So dürften die beiden privaten Senderfamilien gegenwärtig durchaus ein hohes Maß an Pluralität gewährleisten und umgekehrt ist die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keineswegs konsequent auf die Vermeidung einer primären Ausrichtung auf Massenattraktivität der Sendeinhalte ausgerichtet, wie mit Blick auf die Sportinhalte besonders deutlich wird (→ Rn. 71). Letztlich dürfte es nicht primär um ein Vielfalts-, sondern vor allem um ein **Qualitätsdefizit** gehen. Grundsätzlich muss jedenfalls auch das Erreichen eines hinreichenden Pluralismusstadiums durch Private möglich sein, da auch dieses Modell vom BVerfG anerkannt wird. Weniger radikal wird auch näher darzulegen sein, dass nicht jede Rundfunkanstalt eine Existenzgarantie erhält, sondern dass auf eine hinreichende Anzahl sonstiger öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten abzustellen ist, die die Pluralismussicherung gewährleisten. Dieser interpretatorische Schritt würde bspw. eine Beschränkung der Anzahl öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter verfassungsrechtlich ermöglichen, sofern das politisch erwünscht ist. Eine **Existenzgarantie** einzelner öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter kann in der Logik der Verfassungsgerichtsrechtsprechung nur bestehen, soweit sie zur Funktionserfüllung notwendig ist. Damit ist im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechungslinie zur Rundfunkfreiheit eine weiter gehende und gegebenenfalls sogar radikale Einschränkung der notwendigen staatlichen Maßnahmen zur Pluralismussicherung aufgrund der Änderungen im Realbereich möglich. Dem könnte allenfalls die in ihren verschiedenen Aussagen ohnehin problematische 5. Rundfunk-Entscheidung im Wege stehen. Dort findet sich der missverständliche Satz, dass ein

Hinzutreten privater Rundfunkveranstalter nur sinnvoll sei, wenn „die Rundfunkordnung insgesamt verbessert“ werde (BVerfGE 74, 297 (331) – Baden-Württemberg). Dies kann aber kaum ein „Schutzminimierungsverbot“ (in diese Richtung AK-GG/Hoffmann-Riem Rn. 156) in dem Sinne bedeuten, dass der Staat nur solche Maßnahmen ergreifen dürfe, die zu einer Verbesserung des Schutzniveaus also letztlich zur Steigerung des Pluralismus führt. Dann wäre jedenfalls iZw ein Abbau ausgeschlossen, auch wenn ein hinreichender Außenpluralismus durch eine Vielzahl von privaten Rundfunkveranstaltern gewährleistet wäre. Ein solcher Sperrereffekt ist in einer rechtsvergleichenden Perspektive durchaus nicht ungewöhnlich. So hat der Conseil Constitutionnel gerade im Bereich der Medienregulierung einen entsprechenden „effet cliquet“ herbeigeführt, indem er nicht auf positive Pflichten des Gesetzgebers gesetzt hat, sondern eine negative Verpflichtung ausgesprochen hat, die eine Verschlechterung der Pluralismussicherung verbietet (Kühling, Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, 1999, 285). Verfassungsrechtlich überzeugend ist eine solche Argumentation aber nur, wenn das einfache Modell einer Steigerung der Freiheitsgrade („in dubio pro libertate!“) zuträfe. Die Optimierung der objektivrechtlichen Dimension der Rundfunkfreiheit wird jedoch mit einer Beschränkung von Freiheiten an anderer Stelle erkauft. Dies sind vordergründig die Freiheitsrechte der verpflichteten Beitragzahler, die mit der Umstellung der Finanzierung unabhängig vom Bereithalten eines Empfangsgerätes pro Haushalt bezahlen müssen, aber sodann auch die Rundfunkunternehmen und mit Blick auf die Online-Expansion auch die privaten Presseunternehmen, die durch den beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk in ihren Freiheiten gefährdet sind (vgl. auch Gersdorf, Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Konzeption der Kommunikationsverfassung des 21. Jahrhunderts, 2009, 82 f. und 92 ff.). Ein derartig simples Freiheitsmodell, das multipolaren Grundrechtskonflikten nicht gerecht wird, liegt der Rechtsprechung des BVerfG aber gerade nicht zugrunde. So hat das Gericht unter anderem in der 8. und 12. Rundfunk-Entscheidung die Interessen der Gebührenzahler als relevanten Faktor angesehen, der den Finanzbedarf der Rundfunkveranstalter zu beschränken vermag (BVerfGE 90, 60 (92) – Rundfunkgebühren I; BVerfGE 119, 181 (227) – KEF; vgl. letztlich schon BVerfGE 87, 181 (201) – Hessen 3). Auch im jüngsten Urteil des BVerfG zum Rundfunkbeitrag (BVerfG Urt. v. 18.6.2018 – 1 BvR 1675/16), hat es das BVerfG verpasst näher darzulegen, inwiefern der öffentlich-rechtliche Rundfunk dazu beitragen kann, Probleme im Bereich der neuen Mediendienste zu lösen. Es geht vielmehr davon aus, dass trotz der Vervielfältigung der verfügbaren Medien und Informationsquellen keineswegs die notwendige inhaltliche „Qualität und Vielfalt im Rundfunk“ die Folge sei (BVerfG Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 Rn. 79). Das BVerfG sieht in den neuen Dienstangeboten eher eine Reihe weiterer neuer Gefahren, wie etwa algorithmengetriebene Verstärkungseffekte gleichgerichteter Meinungen (BVerfG Urt. v. 18.7.2018 – 1 BvR 1675/16 Rn. 80).

- 84 c) **Skepsis gegenüber einer hinreichenden Anpassungsoffenheit.** Jedenfalls wundert es nicht, dass im Bereich der zentralen Aufgabe der Pluralismussicherung trotz einer verbalen Rückkoppelung die hinreichende Verarbeitung der Änderungen in der Verfassungswirklichkeit bezweifelt wird. Besonders massive Kritik hat der Wissenschaftliche Beirat des Wirtschaftsministeriums bereits in einem Gutachten vom November 1999 an der Rundfunkrechtsprechung des BVerfG geübt: Sie gehe von einem verfehlten normativen Ausgangspunkt aus, lege unrealistische Verhaltensannahmen zugrunde, berücksichtige die veränderte Wirklichkeit nicht angemessen und führe letztlich zu einer anachronistischen Überregulierung des Rundfunks (vgl. das Gutachten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Offene Medienordnung, 2000). Diese Kritik ist nicht von der Hand zu weisen. Der tendenziell strukturkonservativ wirkende Ansatz des BVerfG, dass hoheitliche Maßnahmen umso zwingender seien, als Veränderungen später gar nicht oder nur sehr schwer wieder rückgängig zu machen sind, ist ambivalent zu beurteilen. Jedenfalls würdigt das Gericht nicht hinreichend, dass der Pluralismus nicht nur durch hoheitliches Unterlassen pluralismussichernder Maßnahmen (false negative), sondern ebenso durch gut gemeintes hoheitliches Handeln gefährdet werden kann (false positive). So ist die Argumentation mancher Ökonomen nicht unplausibel, dass die – verfassungsrechtlich forcierte – massive Präsenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Entwicklung eines Außenpluralismus durch Private erheblich behindert und die Konzentration beflügelt hat. Naiv wirkt in diesem Zusammenhang jedenfalls die Behauptung in der 5. Rundfunk-Entscheidung, dass der private Rundfunk durch das Zulassen öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote auf lokaler und regionaler Ebene nicht beeinträchtigt werde (BVerfGE 74, 297 (335) – Baden-Württemberg). Diese Aussage mag zutreffend sein, wenn man dem öffentlich-rechtlichen Wettbewerber nicht einen durchschlagenden Wettbewerbsvorteil einräumt, nämlich den Zugriff auf einen konsumunabhängig zu zahlenden Rundfunkbeitrag zur Finanzierung des Auf- und Ausbaus von Angeboten.

d) Künftige Anpassungsbedürfnisse – medienübergreifende Konvergenzen auf der Konzept- und Maßnahmenebene. Die mangelnde Erhärtung voraussetzungsreicher Behauptungen über die Zweckmäßigkeit bestimmter Maßnahmen ist in jedem Fall eine der größten Schwachstellen der Rechtsprechung des BVerfG. Gestalterische Vorgaben in Bezug auf die Medienfreiheiten müssen daher künftig besser fundiert sein, wenn die Rückanbindung an die Änderungen im Realbereich tatsächlich gelingen soll. Auch wenn die besondere Wirkmächtigkeit des Rundfunks im Vergleich zu den übrigen Medien strengere Vorgaben zu rechtfertigen vermag, wird die erhebliche Heterogenität einer überspannten Rundfunkrechtsprechung einerseits und einer unterentwickelten Judikatur zur Presse und anderen internetbasierten Medien andererseits zu relativieren sein. Die schwindende Überzeugungskraft der voraussetzungsreichen Rundfunkrechtsprechung in einem Zeitalter der explosionsartigen Zunahme von Fernsehprogrammen und einer erheblichen Erweiterung der Übertragungskapazitäten wird nämlich besonders deutlich, wenn man die äußerst zurückhaltend strukturierenden Vorgaben mit Blick auf die übrigen Medien und insbesondere die Pressefreiheit vergleichend betrachtet. So ist fraglich, warum auf lokaler Rundfunkebene öffentlich-rechtliche Rundfunkangebote erforderlich sind, während lokale Zeitungsmonopole akzeptiert werden, ohne dass entsprechende objektivrechtliche Vorgaben erfolgen. Übertrüge man die Rechtsprechung zum Rundfunk auf die Presse müsste man in Einzeitungskreisen gerade angesichts der verbreiteten politischen Ausrichtung vieler lokaler Zeitungen an einem hinreichenden Binnenpluralismus mit guten Gründen zweifeln. Da Außenpluralismus per definitionem nicht vorliegt, müsste folgerichtig eine binnenpluralistische öffentlich-rechtliche Lokalzeitung eingerichtet werden. Eine solche Forderung scheint auf den ersten Blick angesichts manch einseitiger Berichterstattung in den lokalen Medien gerade über Themen mit ausschließlich lokaler Relevanz sogar durchaus plausibel. Angesichts der inhärent pluralistischen Angebotsvielfalt im Internet relativieren sich allerdings die erheblichen Pluralismusdefizite der lokalen Presse. Eine (letztlich nie ernsthaft erwogene) öffentlich-rechtliche Bereitstellung von Lokalzeitungen ist daher verfassungsrechtlich unzulässig (→ Rn. 99). Solange es bei derart scharfen Abstufungen zwischen den Rechtsfolgen für die verschiedenen Medien bleibt, wird auch die Frage nach den Besonderheiten des Rundfunks, die eine solche Heterogenität in der vorgegebenen Maßnahmendichte verlangen, virulent bleiben. In Bezug auf die Pluralismussicherung muss bezweifelt werden, dass die besondere Suggestivkraft des Rundfunks tatsächlich die strengen Anforderungen im Vergleich zur Pressefreiheit zu rechtfertigen vermag. Auch hier muss eine so weit reichende Annahme jedenfalls durch eine **Medienwirkungsforschung** gestützt werden. Die sich gegenwärtig abzeichnende Relativierung der Bedeutung des klassischen Fernsehens als Leitmedium und die Herausbildung neuer, nicht auf den herkömmlichen Journalismus angewiesener Formen der Massenkommunikation bzw. Punkt-zu-Mehrpunkt-Kommunikation im Internet wird die Notwendigkeit dieser Auseinandersetzung verschärfen (s. etwa Inhalte, die über „**YouTube**“ verbreitet werden, und Angebote klassischer Rundfunksender zumindest in jüngeren Bevölkerungsgruppen zunehmend verdrängen). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist eine Konvergenz der Interpretation der Medienfreiheiten erforderlich, wobei tendenziell eine Orientierung an der subjektivrechtlich ausgerichteten Pressefreiheit angezeigt ist (so auch Gersdorf, Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Konzeption der Kommunikationsverfassung des 21. Jahrhunderts, 2009, 52 ff.). Ausgangspunkt ist dabei die gemeinsame Hervorhebung der Massenkommunikationsmittel in Art. 5 Abs. 1 S. 2, auf die das BVerfG schon in der 1. Rundfunk-Entscheidung verwiesen hat. Hier ordnete das Gericht den Rundfunk als Massenkommunikationsmittel „in die Nachbarschaft von Presse und Film“ ein und betonte, dass Art. 5 Abs. 1 S. 2 „alle drei Massenmedien in einem Satz“ nennt (BVerfGE 12, 205 (228) – Deutschland-Fernsehen, vgl. auch Seite 260: „(...) gehört der Rundfunk ebenso wie die Presse zu den unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmitteln, durch die Einfluss auf die öffentliche Meinung genommen und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird.“). Auf der Zielebene ginge es folgerichtig bei allen Massenmedien um die Sicherung einer pluralen Kommunikationsordnung. Eine weit gehende Homogenität bestünde – insoweit ist Hoffmann-Riem zu folgen – auch auf der Konzeptebene, nämlich insofern als die Staatsfreiheit der Medien, eine Grundversorgung der Rezipienten und ein hinreichender Pluralismus, der insbesondere eine Konzentrationsabwehr verlangt, zu gewährleisten sind. Vieles hängt im Weiteren jedoch davon ab, wie präzise die einzelnen Konzepte ausdifferenziert werden, zB in welcher Höhe etwa das verfassungsfeste Grundversorgungsniveau anzusiedeln ist. Der größte Wandel und die schärfsten Auseinandersetzungen spielen sich allerdings auf der Maßnahmenebene ab. Auch hier ist eine stärkere Konvergenz der verfassungsrechtlichen Rechtsfolgen für die einzelnen Diensteanbieter erforderlich. Dies muss maßgeblich durch ein **Zurückfahren der voraussetzungsreichen Rundfunkrechtsprechung** erfolgen, die als Maßnahmepaket auch ein scharfes Rundfunkkartellrecht mit punktueller Beseitigung von Pluralismus-

defiziten als Modell zu akzeptieren hat. Jedenfalls müsste das BVerfG andernfalls darlegen, warum ein solches Modell nicht als ausreichend für die Pluralismussicherung anerkannt werden kann und warum es bei den anderen Medien als genügend angesehen wird. Ob und wie ein solches Modell sodann in der Realität umgesetzt wird, ist eine Entscheidung des Gesetzgebers. Ein Abbau der verfassungsrechtlichen Vorgabendichte bedeutet hier nicht zwingend auch eine solche der Legislative. Gerade die Aufrechterhaltung eines Kinderkanals oder ein parlamentarischer Dokumentationskanal sind sicherlich rechtspolitisch äußerst wünschenswert und verfassungsrechtlich zulässig. Das gilt erst recht für ein qualitätsorientiertes „**Mehrwert**“-Fernsehen (vgl. dazu → Rn. 58b). Aber auch hier ist daran zu erinnern, dass nicht alles, was rechtspolitisch wünschenswert, verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben ist.

- 86 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die verfassungsgerichtlich imprägnierte positive Einschätzung öffentlich-rechtlich organisierter Leistungsbereitstellung mit einer größeren Skepsis zu betrachten ist. Das wurde auf tragische Weise bei den Schleichwerbeskandalen in den Jahren 2002 und 2003 deutlich, die im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein geradezu groteskes Ausmaß an mangelnder Neutralität, entfesseltem Gewinnstreben und korruptiven Strukturen offenbart haben, die vergleichbare Skandale im Privatfernsehen durchaus in den Schatten gestellt haben. Der spätere Schleichwerbungsfall im ZDF im Rahmen der Sendung „Wetten, dass...“ hat die Anfälligkeit auch öffentlich-rechtlich bereitgestellter Rundfunkprogramme bestätigt (s. dazu <http://www.handelsblatt.com/panorama/kultur-literatur/wetten-dass-gottschalk-kassierte-millionen-fuer-schleichwerbung/7624540.html>, abgerufen am 12.2.2021). Die gegenwärtig teuerste öffentlich-rechtliche Programmlandschaft weltweit (siehe <https://www.wiwo.de/my/unternehmen/dienstleister/steigende-rundfunkgebuehr-das-teuerste-oeffentlich-rechtliche-rundfunksystem-der-welt/23902524-2.html>, abgerufen am 12.2.2021), die einen erheblichen Anteil der Investitionen nicht in die Präsentation von Kultur- und Minderheitenprogrammen steckt, sondern in den Erwerb von Fußballrechten oder Spielfilmbouquets, ist jedenfalls nicht verfassungsrechtlich vorgegeben. Hier ist der hoheitliche Korridor möglicher Maßnahmen zu erweitern. Jedenfalls muss eine **stärkere Ausrichtung** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die **Kompensation von Vielfaltslücken** und auf eine **Mehrwertorientierung** (→ Rn. 72b) verfassungsrechtlich eröffnet werden. Dogmatische Grundlage dafür ist eine stärkere individualrechtliche Interpretation der Rundfunkfreiheit gepaart mit einer kritischeren Bewertung gegenüber hoheitlich organisierter Leistungsbereitstellung sowohl was die Freiheitsgefährdungspotenziale als auch die reale Leistungsfähigkeit anbelangt. Wichtig ist im Übrigen die hoheitliche Verpflichtung zur Medienwirkungsforschung und zur Beobachtung der Medienentwicklung, um frühzeitig Pluralismusedefizite zu beseitigen. Auf der Instrumentenebene ist im Übrigen jedenfalls einheitlich eine scharfe Konzentrationskontrolle erforderlich. Daran gemessen wäre bspw. jegliche substantielle Schwächung der Pressefusionskontrolle verfassungsrechtlich kaum als zulässig einzustufen (die Bedeutung der Pressefusionskontrolle als vorbeugende Maßnahme gegen Konzentrationen in der Marktstruktur hervorhebend auch Rudolph, Erhalt von Vielfalt im Pressewesen, 2009, 197 f.; → Rn. 98 f.; zu Problemen der Marktabgrenzung bei medienübergreifenden Transaktionen zuletzt Esser NZKart 2013, 135). Von zunehmender Bedeutung wird eine ebenso **strenge Offenheitspflege** der Zugangsmöglichkeiten sein. Neue Zugangsgefahren bei der Rundfunkfreiheit, die etwa von Zugangsberechtigungssystemen ausgehen können, sind hier ebenso zu bekämpfen wie ein Zugang zur Verteilungsinfrastruktur zu gewährleisten ist (→ Rn. 77 ff.). Dies könnte für den Pressebereich bspw. durchaus einen Zugang eines Wettbewerbers zum Verteilungsnetz einer örtlichen Tageszeitung bedingen (vgl. dazu – allerdings abl. – EuGH NJW 1999, 2259 ff. – Bronner). Dabei ist die Offenheitspflege nicht nur für die Intermediäre, sondern auch für die Rezipienten von entscheidender Bedeutung.

V. Medienfreiheit II – Presse aus Abs. 1 Hs. 2 Var. 1

1. Pressebegriff

- 87 a) **Klassischer Pressebegriff.** Die verfassungsrechtliche Bezeichnung der Presse knüpft an die klassische Definition im analogen Zeitalter an. Etymologisch leitet sich der Terminus aus dem mittellateinischen Begriff „pressa“ für „Druck“ ab (s. Duden, Das Herkunftswörterbuch, 5. Aufl. 2014, Stichwort „Presse“) und verweist damit auf den technischen Aspekt der Herstellung im Druckwege. Darauf hat auch das BVerfG im Ausgangspunkt abgestellt und unter den Begriff der Presse alle in „gedruckter und zur Verbreitung geeigneter und bestimmter“ Publikationen gefasst (BVerfGE 95, 28 (35) – Werkszeitungen mwN). Dazu gehören sodann periodische Druckerzeugnisse wie insbesondere Zeitungen und Zeitschriften, aber genauso auch Bücher. Werkszeitungen unterfallen gleichermaßen dem Schutzbereich, wenn sie einen Beitrag zum Kommunikationspro-

zess leisten (BVerfGE 95, 28 (35) – Werkszeitungen), genauso wie Flugblätter und Plakate (BVerfGE 85, 1 (11) – Bayer-Aktionäre; Dreier/Schulze-Fielitz Rn. 89 mwN). Entscheidend ist im Übrigen das allen Medien immanente Ziel, eine **größere Zahl von Rezipienten** zu erreichen – sei es die ganze Öffentlichkeit, also die Allgemeinheit, oder eine Teilöffentlichkeit über bestimmte Abonnementkreise, Werksangehörige, Mitglieder der Schulgemeinschaft etc. Auf die Größe des Kreises kommt es dabei nicht an, sodass auch ein kleiner und gruppenspezifisch definierter Personenkreis (etwa im Falle einer Klassenzeitung mit Kleinstauflage) genügt (ebenso BK-GG/Degenhart Rn. 194). Damit ist der verfassungsrechtliche Pressebegriff insofern weiter als der einfachgesetzliche in den Ländergesetzen, der entsprechende „Bagatellpublikationen“ nicht erfasst (vgl. etwa Art. 6 Abs. 3 S. 2 BayPrG).

b) Die Presse im digitalen Zeitalter. Der Begriff der Presse ist jedoch ausgehend von diesem klassischen engen Verständnis **entwicklungs offen** angelegt und unterliegt damit einer notwendig **dynamischen Fortgestaltung**, die der Digitalisierung der Informations- und Mediengesellschaft gerecht wird. Dadurch wird zugleich die Abgrenzung zum Rundfunk anspruchsvoller, die zur Zeit der Verabschiedung des Grundgesetzes klar durch unterschiedliche Verbreitungstechniken (Druck hier, elektromagnetische Schwingungen dort) definiert war. Mit der Konvergenz der Verbreitungswege werden dagegen Presseerzeugnisse wie Rundfunkinhalte gleichermaßen digitalisiert und etwa über das Internet veröffentlicht. Dies macht ein **Abrücken vom Erfordernis der drucktechnischen Verkörperung** als zwingendem Definitionselement erforderlich (für eine Abkehr von der technischen Betrachtungsweise Ziem, Die Bedeutung der Pressefreiheit für die Ausgestaltung der wettbewerbsrechtlichen und urheberrechtlichen Haftung von Suchdiensten im Internet, 2003, 62 ff.; Dreier/Schulze-Fielitz Rn. 91; Gersdorf AfP 2010, 421 (421); Stern/Becker/Fechner Rn. 123; Gersdorf BayVbl 2015, 625 (627); Kloepfer/Holzengel/Schumacher, Netzneutralität in der Informationsgesellschaft, 2011, 47, 57; Isensee/Kirchhof/Kube § 91 Rn. 20). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Art. 5 Abs. 1 S. 2 von Anfang an auf eine umfassende Schutzbereichserfassung jeglicher Medien angelegt war (die lediglich historisch bedingte Aufteilung in Presse, Rundfunk und Film betonend auch Stern/Becker/Fechner Rn. 58; Koreng, Zensur im Internet, 2010, 98 ff.; Pille, Meinungsmacht sozialer Netzwerke, 2016, 193; aA hingegen Schmidtman, Die verfassungsrechtliche Einordnung konvergenter Massenmedien, 2013, 273; Gersdorf BayVbl 2015, 625 (626 f.)). Denn bei der Schaffung des Grundgesetzes waren alle damals relevanten Medien mit der Presse, dem Rundfunk und dem Film erfasst. Dieser umfassende Ansatz muss vom Schutzzweck her, aber auch vor dem Hintergrund der europäischen Vorgaben umfassender Medienfreiheiten (→ Rn. 20 f.), aufrecht erhalten bleiben. Es erscheint im Hinblick auf viele Dienste schwierig, diese entweder als Presse oder als Rundfunk einzuordnen, da sie schlichtweg ein vorher nicht dagewesenes Massenkommunikationsmittel darstellen. Da die Rundfunkfreiheit angesichts der vom BVerfG identifizierten Besonderheiten einer – zunehmend fragwürdigen – Sonderdogmatik unterworfen wurde und diese wie die Filmfreiheit auf die Verbreitung einer Kombination von Ton und bewegten Bildern spezifisch ausgerichtet ist, spricht jedenfalls aber einiges dafür, allen Medieninhalten, die keinen Rundfunk und keinen Film darstellen, auf der Rechtsfolgensseite einen ähnlich weiten Spielraum und einen hauptsächlich abwehrrechtlichen Schutz genau wie der Presse zu gewähren. Aufgrund der großen Ähnlichkeit zu klassischen Druckerzeugnissen können nicht nur die Angebote von Nachrichtenagenturen oder die digitale Transformation klassischer Zeitungsangebote im Internet zwanglos als **Online-Zeitungen** eingestuft werden („www.faz.net“), sondern auch sämtliche sonstigen Informationsangebote im Internet, die in dieser Form originär erst durch jenen neuen Publikationsweg ermöglicht wurden (vgl. dazu BK-GG/Degenhart Rn. 196; Gersdorf AfP 2010, 421 (421 ff.); Gersdorf BayVbl 2015, 625 (627); Koreng, Zensur im Internet, 2010, 99; Isensee/Kirchhof/Kube § 91 Rn. 2). Das gilt insbesondere für **Blogs** als im Internet veröffentlichte Journale bzw. regelmäßige Kommentare, Berichte etc. Dies schließt auch Publikationen nebenberuflich tätiger Journalisten mit ein, da alle im Pressewesen tätigen Personen Grundrechtsträger sind. Deswegen ist auch bei ihnen die Beschlagnahme der Ausrüstung aufgrund der damit verbundenen Störung der journalistischen Tätigkeit als Verletzung der Pressefreiheit zu bewerten (BVerfG Urt. v. 22.10.2020 – 1 BvR 1949/20). Erforderlich ist jedoch eine gewisse Strukturierung der Informationsweitergabe, sodass bspw. eine bloße Äußerung in einem Chat-Room weiterhin der Meinungsfreiheit unterfällt. Rein vermittelnde Strukturierungstätigkeiten wie die Organisation des **Chat-Rooms** selbst, die grundsätzlich von Internetintermediären (→ Rn. 8) durchgeführt wird, stellen allerdings keine presstypischen Verhaltensweisen dar. Zwar sind an diese Dienste wie bereits dargelegt ähnlich weite Vorgaben wie an die Presse zu stellen, dennoch erübrigt es die Konzeption einer einheitlichen Medienfreiheit, jedes internetbasierte Massenmedium deshalb auch verfassungsrechtlich als Presse

88

einstufen zu müssen, obwohl sie in ihrer Tätigkeit wenig Parallelen aufweisen und schlichtweg ein Bild darstellen (vgl. dazu → Rn. 99d; anders bislang noch in der Vorversion).

- 89 **c) Keine inhaltliche Eingrenzung.** Den Begriff der Pressefreiheit versteht das BVerfG im Übrigen – wie die Literatur auch – zu Recht inhaltlich **weit** (grundlegend BVerfGE 34, 269 (283) – Soraya). So kommt es auf die inhaltliche **Qualität** des Druckerzeugnisses für die Schutzbereichserfassung nicht an, ebenso wenig wie die Ausprägung der Gewinnerzielungsabsicht insoweit relevant ist. Die „Unterhaltungs- und Sensationspresse“ wird danach genauso erfasst wie die „seriöse Presse“ (BVerfGE 34, 269 (283) – Soraya). Entsprechend den Ausführungen zur Meinungsfreiheit (→ Rn. 25) sind vor diesem Hintergrund im Rahmen der Pressefreiheit auch **pornografische** Zeitschriften erfasst (ebenso BK-GG/Degenhart Rn. 199). Dasselbe gilt für reine **Werbe- und Anzeigenblätter** (vgl. BVerfG NJW 1986, 1743, allerdings für den Fall eines Anzeigenblattes mit nicht ganz unwesentlichem redaktionellen Teil; in der Literatur statt vieler MKS/Starck Rn. 131) und auch für Erzeugnisse mit bloßen Tatsachenmitteilungen, sofern ihnen ein Informationsgehalt zukommt (BK-GG/Degenhart Rn. 199). Erneut ist damit der verfassungsrechtliche Pressebegriff weiter gefasst als die Definitionen in einigen Pressegesetzen der Länder, die entsprechende gewerbliche Mitteilungen teilweise vom Pressebegriff ausnehmen (s. etwa § 7 Abs. 3 Nr. 2 LPG NRW). Unberührt von der fehlenden tatbestandlichen Differenzierung bleibt jedoch eine Unterscheidung auf der Rechtfertigungsebene: Hier kann sehr wohl danach abgeschichtet werden, welchen Beitrag das Medium etwa zu einer öffentlichen Diskussion leistet oder ob der redaktionelle Teil einer Zeitung betroffen ist oder nur der Anzeigenteil (s. zu letzterem etwa am Beispiel des Zeugnisverweigerungsrechts BVerfGE 64, 108 (118 f.) – Chiffreanzeigen).

2. Geschützte Verhaltensweisen

- 90 **a) Umfassender Schutzansatz aller pressetypischen Verhaltensweisen.** So wie der Pressebegriff im Sinne eines umfassenden Schutzes der Medienfreiheit weit zu fassen ist, muss auch ein **weites** Verständnis der geschützten Verhaltensweisen zugrunde gelegt werden. Danach sind alle Verhaltensweisen erfasst, die der **Gewinnung, Aufbereitung und Verbreitung** entsprechender Meinungen und Tatsachen dienen (vgl. grundlegend BVerfGE 10, 118 (121) – Berufsverbot I; analog für die Rundfunkfreiheit BVerfGE 91, 125 (134) – Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal I). Dabei geht es um **sämtliche Arbeitsschritte, die zum einen für entsprechende Publikationen erforderlich sind, ausgehend von der Beschaffung der Informationen (BVerfGE 20, 162 (176) – Spiegel), die nachfolgenden Aufbereitungsschritte der Informationen in der Redaktion bis hin zu sämtlichen Formen ihres Vertriebs – also die Auslieferung von Zeitschriften, der Schutz gegen Beschlagnahmen etc. (s. dazu etwa v. Münch/Kunig/Wendt Rn. 35 mwN). Ebenfalls geschützt ist die Entscheidung, ob und wie ein Presseergebnis innerhalb der gesetzlichen Grenzen **bebildert** wird (Maunz/Dürig/Grabenwarter Rn. 322; Gounalakis NJW 2020, 3692). Eine Bedürfnisprüfung findet bei Ereignissen der Zeitgeschichte auch dann nicht statt, wenn bereits eine umfangreiche Vorberichterstattung erfolgte. So stellte der BGH bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Öffentlichkeitsfahndung darauf ab, ob es sich um ein Bildnis der Zeitgeschichte (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 KUG) handelt. Ein solches Ereignis der Zeitgeschichte kann auch dann vorliegen, wenn eine Problematik anhand eines konkreten Betroffenen verdeutlicht wird (OLG Dresden Urte. v. 1.10.2020 – 4 U 1637/20). Insgesamt ist eine umfassende Abwägung zwischen den Rechten der Abgebildeten und den Rechten der Presse aus Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 10 Abs. 1 EMRK vorzunehmen (BGH Urte. v. 29.9.2020 – VI ZR 445/19). Entscheidend ist dabei, ob die Bilder im konkreten Fall dazu dienen, eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse ernsthaft und sachbezogen zu erörtern und damit dem Informationsanspruch und der öffentlichen Meinungsbildung des Publikums zu dienen. So soll ein möglichst schonender Ausgleich zwischen den Belangen der Medien und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht erreicht werden. Handelt es sich um eine Berichterstattung über Straftaten, so verdient das Informationsinteresse wegen des damit verbundenen öffentlichen Interesses im Allgemeinen den Vorrang. Ergänzend tritt gerade für periodische Presseprodukte die Freiheit hinzu, Presseorgane zu gründen oder einen Presseberuf zu ergreifen (BVerfGE 20, 162 (175 f.) – Spiegel).**
- 91 **b) Informationsansprüche auf der Ebene der Informationsbeschaffung.** In Bezug auf Informationsansprüche können sich Pressevertreter zunächst genauso auf die Informationsfreiheit berufen wie andere Personen auch und auf diese Weise einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Informationen und entsprechenden Veranstaltungen als öffentlich zugängliche Informationsquellen reklamieren. Insoweit stellt das BVerfG für alle Medien gleichermaßen auf die Informationsfreiheit ab (BVerfGE 103, 44 (59) – Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal II). Sofern sodann im Rahmen der Zugangsregelung Beschränkungen erfolgen, greift die Pressefreiheit, was

insbesondere bei **sitzungspolizeilichen Maßnahmen im Gericht** relevant ist und etwa eine steuernde Nutzung der einschlägigen Befugnisse verbietet (grundlegend BVerfGE 50, 234 (243) – Gerichtspresse; s. aus der Literatur BK–GG/Degenhart Rn. 213; zur Reichweite der Presseberichterstattung aus dem Gerichtssaal grundlegend Scherer, Gerichtsöffentlichkeit als Medienöffentlichkeit, 1979; zur Anwesenheit von Medienvertretern in Verhandlungen unter Berücksichtigung der Pressevertreter sowohl aus einfachgesetzlicher als auch verfassungsrechtlicher Sicht von Coelln, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 2005, 223 ff.). Außerdem bekräftigte das BVerfG, dass sich für Medienvertreter aus der Pressefreiheit ein Anspruch auf gleichberechtigten und realen Zugang zu Gerichtsverhandlungen zum Zweck der Berichterstattung ergibt (BVerfG Urt. v. 18.8.2020 – 1 BvR 1918/20). Bei **Knappheitsentscheidungen** tritt der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 neben die Pressefreiheit, etwa bei der Vergabe begrenzter Plätze im Gerichtssaal oder bei Pressekonferenzen (zu Letzterem BVerwGE 47, 247 (253 f.)). Die Orientierung am **Prioritätsprinzip** bei der Verteilung der knappen Plätze ist sodann grundsätzlich zulässig, sofern durch die Ausgestaltung des Verfahrens die Chancengleichheit gesichert wird (BVerfG NJW 2003, 500). Im Übrigen sind **Differenzierungen auf sachlicher Basis** (etwa besondere Fachkenntnisse) zulässig, die jedoch nicht zu einer verdeckten politischen oder sonstigen Steuerung der Presse führen dürfen (BVerwGE 47, 247 (253); s. ferner BVerfG NJW 2003, 500 (501), auch mit dem Hinweis, dass grundsätzlich keine Differenzierung zwischen den verschiedenen **Typen der Medien** indiziert ist; vgl. auch die Erwägungen des BVerfG im einstweiligen Rechtsschutzverfahren zur Vergabe der Medienplätze im NSU-Verfahren, dass unter Umständen eine Reservierung einer bestimmten Anzahl von Presseplätzen für ausländische Medienvertreter im Sinne einer **Quote** erforderlich sein könne, weil ein ganz besonderes Interesse der ausländischen Medien angesichts der Herkunft der Opfer bestehe (BVerfG Urt. v. 12.4.2013 – 1 BvR 990/13 Rn. 20), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20130412_1bvr099013.html, abgerufen am 12.2.2021). Ohne relevante Knappheitssituationen (etwa bei der Bereitstellung von Gerichtsentscheidungen) sind derartige Differenzierungen hingegen nicht notwendig und daher unzulässig (BVerwGE 104, 105 (113 f.)). Handelt es sich um öffentlich zugängliche Veranstaltungen, die von Privaten durchgeführt werden, liegt ein Fall der Drittwirkung vor. IRd Anwendung der einschlägigen zivilrechtlichen Vorschriften (etwa der §§ 826, 823 und 1004 BGB) muss dann der besonderen Bedeutung der Pressefreiheit hinreichende Beachtung geschenkt werden (MKS/Starck Rn. 137). Dabei ist vergleichbar den vom BVerfG im Rahmen der Kurzberichterstattung entwickelten Vorgaben für den Rundfunk (→ Rn. 55) auch zum Schutz der Pressefreiheit eine Monopolisierung im Rahmen von **Exklusivverträgen** grundsätzlich zu verhindern (so schon zu Recht BK–GG/Degenhart Rn. 218). Unproblematisch und grundgesetzlich geboten ist sodann die verfassungskonforme Interpretation einfachgesetzlicher Auskunftsansprüche mit einer in der Folge großzügigen Gewährung entsprechender Auskünfte gegenüber der Presse. Das gilt bspw. für den Fall der Grundbuchauskunft nach § 12 GBO sowie der Einsichtnahme in die Grundakten eines Grundstücks (s. BVerfG NJW 2001, 503 (504) im konkreten Fall bejahend; BVerfG AfP 2000, 566 (567), im konkreten Fall verneinend). Hier ist die Frage des Vorliegens eines berechtigten Interesses im Lichte der Pressefreiheit zu beurteilen, sodass etwa **investigative Recherchen** über mögliche Unregelmäßigkeiten bei der Finanzierung einer Immobilie durch einen hochrangigen Politiker ein derartiges Interesse unzweifelhaft zu begründen vermögen und die kollidierenden Persönlichkeitsrechte der von der Auskunft betroffenen Personen grundsätzlich verdrängen (BGH NJW-RR 2011, 1651; zu presserechtlichen Fragen des investigativen Journalismus vgl. auch Eichhoff, Investigativer Journalismus aus verfassungsrechtlicher Sicht, 2011, 56 ff. und passim). Im Wesentlichen kommt es darauf an, ob die bestehenden Auskunftsregelungen insgesamt ausreichend effektiv sind, um der Presse im Ergebnis eine funktionsgemäße Betätigung zu sichern. Nach diesem Kriterium ist auch zu entscheiden, inwieweit der Gesetzgeber bestimmten Vertraulichkeitsinteressen den Vorrang einräumen darf. Dieses Ermessen ist etwa in § 96 Abs. 4 S. 1 BHO grundsätzlich auf Null reduziert, wenn nicht im Einzelfall ein schutzwürdiges privates oder öffentliches Vertraulichkeitsinteresse entgegensteht (OVG Münster Urt. v. 7.10.2020 – 15 A 1519/16; zu den Anforderungen an einen Auskunftsanspruch OVG Bautzen NJW 2020, 2287). Dabei widerspricht es nicht der Neutralitätspflicht des Staates, insoweit eine Prüfung der Ernsthaftigkeit und Sachlichkeit der Recherche vorzunehmen und dies bei der Gewichtung der kollidierenden Rechtsgüter zu berücksichtigen. Gründe, die wiederum gegen das Bestehen eines Auskunftsanspruchs sprechen, sind verschiedene staatliche Interessen, etwa wenn sich die Weitergabe der gewünschten Information nachteilig auf internationale Beziehungen auswirken könnte, wobei die Rechtsprechung dem Auskunftsverpflichteten insoweit einen Beurteilungsspielraum gewährt (s. OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2017, 119637 Rn. 30 – im Fall eines Auskunftsersuchens des Satirikers Jan Böhrermann gegen die Bundesregierung mit Blick auf die Äußerungen der Bundeskanzlerin, dass sein

Gedicht „bewusst verletzend“ sei, wobei das Gericht das Vorliegen nachteiliger Auswirkungen auf internationale Beziehungen nicht als durchgreifend ansah).

- 92 Fraglich ist weiter, ob auch in Abwesenheit entsprechender einfachgesetzlicher Regelungen Auskunftsansprüche **unmittelbar aus der Verfassung** abgeleitet werden können. Dies wird überwiegend mit dem Argument abgelehnt, dass derartige Ansprüche ebenso wie ein bloßer Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Informationsbegehren nicht zuletzt angesichts der Weite des Pressebegriffs zu unbestimmt seien (s. etwa v. Münch/Kunig/Wendt Rn. 35; ebenfalls kritisch äußerte sich Rhein DÖV 2019, 394). Dabei wird auch auf einen nicht näher erläuterten Widerspruch zur Informationsfreiheit verwiesen (Dreier/Schulze-Fielitz Rn. 248). Hier kann man inzwischen jedoch umgekehrt argumentieren. Angesichts der zunehmend transparenten Interpretation der Informationsfreiheit (→ Rn. 42) kann man aus der Bedeutung der Informationsfreiheit in Verbindung mit der wichtigen Funktion der Presse in der Demokratie in engen Grenzen auch einen unmittelbaren Auskunftsanspruch aus der Verfassung ableiten, da und soweit der Zugang zu Informationen für den effektiven Schutz der im Verbund interpretierten Grundrechtspositionen unentbehrlich ist (so im Ergebnis auch BK-GG/Degenhart Rn. 220). Das vermag gegebenenfalls sogar den Anspruch auf eine besondere Form der Bereitstellung zu begründen. Das BVerwG bejaht daher nunmehr zu Recht die Existenz eines verfassungsunmittelbaren, presserechtlichen Auskunftsanspruchs auf Grundlage der **objektiv-rechtlichen Institutionsgarantie** der Pressefreiheit (BVerwG Urt. v. 20.2.2013 – 6 A 2/12 Rn. 27). Ohne dessen Existenz würde diese Institutionsgarantie in dem vom (jeweils zuständigen) Gesetzgeber nur unzureichend oder überhaupt nicht normierten Bereichen weitgehend leerlaufen (BVerwG Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14 Rn. 28; BVerwG NVwZ 2013, 1006 Rn. 29). Das Vorliegen der **Voraussetzungen** des Anspruchs bejaht das BVerwG grundsätzlich, wenn Auskunft über eine Information begehrt wird, die der Behörde tatsächlich vorliegt (BVerwG Urt. v. 20.2.2013 – 6 A 2/12 Rn. 30), soweit die streitgegenständliche Materie von der Pflicht des Gesetzgebers, zum Erhalt der presserechtlichen Institutionsgarantie tätig zu werden, umfasst ist (BVerwG Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14 Rn. 37) und soweit berechnete schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen nicht entgegenstehen (BVerwG Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14 Rn. 24). Konkret fragt das BVerwG danach, was der (hypothetisch tätig gewordene) Gesetzgeber für den konkreten Fall hätte regeln dürfen – wobei der verfassungsrechtliche Auskunftsanspruch, unter Berücksichtigung des (im Bereich der objektiven Institutionsgarantie weit zu fassenden) Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers, nur in demjenigen Umfang bestehen kann, „den der Gesetzgeber selbst nicht unterschreiten durfte (bzw. hätte dürfen)“ (BVerwG Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14 Rn. 26; Urt. v. 20.2.2013 – 6 A 2/12 Rn. 29). Zu einer Relativierung dieses weiten Einschätzungsspielraums führt dann allerdings die Feststellung des BVerwG, dass bspw. Vertraulichkeitsinteressen die Pressefreiheit nur überwiegen, wenn der Gesetzgeber für die gegebene Sachkonstellation einen **entsprechenden Ausschlussgrund** normieren hätte dürfen (BVerwG Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14 Rn. 26). Letztlich entscheidend ist immer eine Abwägung im konkreten Einzelfall, bei der unter anderem geklärt werden muss, ob die verlangten Informationen den für die öffentliche Meinung relevanten **Kern** der Tätigkeit der Behörde betreffen (vgl. BVerwG Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14 Rn. 34 f.) und ob die effektive funktionsgemäße Betätigung der Presse trotz der Zurückhaltung der Information noch gewährleistet ist (BVerwG Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14 Rn. 29; BVerwG Urt. v. 20.2.2013 – 6 A 2/12 Rn. 27). Ebenso erforderlich ist eine sorgfältige Rechtsgüterabwägung mit kollidierenden (Persönlichkeits-) Rechten mit Blick auf Tonbandaufzeichnungen (entsprechende Ansprüche insoweit prinzipiell ablehnend im Fall der verlangten Tonbandaufzeichnung von Gemeinderatssitzungen BVerwGE 85, 283 (286 ff.); restriktiv in Bezug auf einen presserechtlichen Auskunftsanspruch über das Gehalt des Geschäftsführers einer kommunalen GmbH zuletzt etwa der VGH München AfP 2012, 495 (496 f.); allgemein zu den persönlichkeitsrechtlichen Grenzen des presserechtlichen Auskunftsanspruchs Hornung AfP 2017, 391). Die Entwicklung in der Rechtsprechung, bei fehlender Gesetzgebungskompetenz der Länder und Untätigkeit des zuständigen Bundesgesetzgebers einen Auskunftsanspruch unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abzuleiten, zeigte sich auch in einem Urteil des VG Berlin. Diesem Anspruch wurden auch Hintergrundgespräche der Bundesregierung als integraler Bestandteil ihrer Kompetenz zur Staatsleitung unterworfen (VG Berlin Urt. v. 13.11.2020 – 27 K 34.17; BVerwG Urt. v. 18.9.2019 – 6 A 7.18; BVerfGE 44, 125). Dementsprechend hat das BVerfG in einer Kammerentscheidung jüngerer Datums hervorgehoben, dass das durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 geschützte Berichterstattungsinteresse es grundsätzlich gebietet, die Möglichkeit zu schaffen, am **Rande der Hauptverhandlung Lichtbilder** für die Presse (und **Fernsehaufnahmen** für den Rundfunk) vom Geschehen im Gerichtssaal unter Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten anzufertigen. Den kollidierenden Persönlichkeitsrechten kann hier durch Anonymisierungspflichten nachgekommen werden. Das gilt insbesondere solange noch kein erst-