

Berlin, 4. Juni 2019

Aktionsprogramm für freie und unabhängige Medien

Position der SPD-Bundestagsfraktion vom 04. Juni 2019

Freie und unabhängige Medien sowie freier und unabhängiger Journalismus sind essenziell für eine offene und demokratisch verfasste Gesellschaft. Die SPD bekennt sich uneingeschränkt zur Presse- und Medienfreiheit. Gleichwohl müssen wir erkennen, dass die Freiheit und Vielfalt der Medien seit langer Zeit nicht mehr so infrage gestellt wurde und wird wie in den vergangenen Jahren.

In Deutschland, in Europa und der Welt hat sich mehr und mehr ein Klima verbreitet, das die Arbeit der freien und unabhängigen Medien erschwert oder gar gänzlich infrage stellt – ein Klima, das durch Fake News, aber auch Diffamierungen von Medienhäusern und Medienschaffenden oder gar Repression und Gewalt, gegen sie geprägt ist. Diffamierungen wie „Lügenpresse“ oder „gleichgeschalteter Staatsrundfunk“ sowie Gewaltandrohungen gegen Journalistinnen und Journalisten machen dies in erschreckender Weise offenkundig. Diesen Tendenzen, die auch vor unserem Land nicht haltmachen, wird die Sozialdemokratie entschlossen und entschieden entgegentreten.

Für Medienschaffende muss der zuverlässige Schutz und die Unterstützung des Staates jederzeit eine Selbstverständlichkeit sein, damit sie entsprechend ihrem verfassungsgemäßen Auftrag frei und ungehindert arbeiten können. Denn Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) gewährleistet den im Bereich von Presse und Rundfunk tätigen Personen und Organisationen Freiheitsrechte und schützt die institutionelle Eigenständigkeit der Presse und des Rundfunks.

Auf Bundesebene schlagen wir daher ein Aktionsprogramm für freie und unabhängige Medien vor, um die Presse- und Medienfreiheit zu stärken und um eine freie und qualitativ hochwertige journalistische Berichterstattung zu bewahren. Mit dem Aktionsprogramm beabsichtigt die SPD-Bundestagsfraktion nicht nur gezielte Neuregelungen für Presse und Medien, sondern sie verbindet damit auch die (Selbst-)Verpflichtung, bei allen Gesetzgebungsverfahren die Auswirkungen auf Presse und Medien in besonderer Weise zu bedenken und zu berücksichtigen.

Dieses Aktionsprogramm hat zunächst vier zentrale Bestandteile, die die Arbeit der Medien und Medienschaffenden unterstützen sollen. Diese sind:

1. die Verabschiedung eines Gesetzes zur Informationspflicht von Behörden des Bundes gegenüber den Medien (Medieninformationszugangs- und -auskunftsgesetz),
2. die Erarbeitung eines Gesetzentwurfes zur Stärkung der Presse- und Medienfreiheit zur Wahrung des Berufsgeheimnisschutzes und des Informantenschutzes – Ziel ist ein hohes Schutzniveau in allen Prozessordnungen,
3. die Unterstützung und Förderung des freien investigativen Qualitätsjournalismus und die Wahrung der Medienfreiheit und -vielfalt durch die Prüfung weitergehender Instrumente wie neue Finanzierungsmodelle oder indirekte Fördermaßnahmen,
4. mehr Hilfe und Schutz für Medienschaffende bei der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags durch die Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern.

Parallel dazu befinden oder befanden sich mehrere Gesetzgebungsverfahren im parlamentarischen Verfahren des Deutschen Bundestages, die für die Belange der freien Medien und des freien und unabhängigen Journalismus eine große Rolle spielen.

Wir haben

5. den Berufsgeheimnis- und Informantenschutz im parlamentarischen Verfahren zur Umsetzung der Richtlinie der Europäischen Union zum Geschäftsgeheimnisschutz u.a. durch Etablierung eines Ausnahmetatbestandes verbessert. Am 21. März 2019 hat der Bundestag dafür das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung mit den von der SPD initiierten Änderungsvorschlägen beschlossen.

Und wir drängen

6. im Rahmen der Beratung des Datenschutzanpassungsgesetzes auf eine Umsetzung von Artikel 85 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), um Datenschutz und Kommunikationsfreiheit in Einklang zu bringen.

1. Mehr Auskunftsrechte und Informationen durch ein Medieninformationszugangs- und -auskunftsgesetz

Mit seinem Urteil vom 20. Februar 2013 (6 A 2/12) hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Pressegesetze der Länder auf den Bundesnachrichtendienst als Bundesbehörde nicht anwendbar sind, mangels einer bundesgesetzlichen Regelung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs dieser aber unmittelbar auf das Grundrecht der Pressefreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG gestützt werden kann. Die Länder können danach – anders als dies seit Jahrzehnten Staatspraxis und herrschende Meinung in der Rechtswissenschaft war – durch ihre Pressegesetze Bundesbehörden nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten, da den Ländern hierfür die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Mit seinem Urteil vom 27. Juli 2015 (1 BvR 1452/13) hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass eine Verletzung der Pressefreiheit nicht vorliegt, wenn und solange den Presseangehörigen im Ergebnis ein Auskunftsanspruch eingeräumt wird, der hinter dem Gehalt der Auskunftsansprüche der Landespressegesetze nicht zurückbleibt.

Es ist nicht hinnehmbar und mit dem Postulat der Pressefreiheit auch nicht vereinbar, dass der Gehalt des verfassungsrechtlichen Auskunftsanspruchs und vor allem auch das Spektrum vermeintlicher Ausnahmen erst im Wege langwieriger Rechtsstreitigkeiten erkennbar wird und in jedem Einzelfall erstritten werden muss.

Die Arbeitsgruppe Kultur und Medien der SPD-Bundestagsfraktion hat daher – aufbauend auf dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur „Auskunftspflicht von Bundesbehörden gegenüber der Presse (Presseauskunftsgesetz)“ (BT-Drs. 17/12484) – einen Gesetzentwurf zur „Informationspflicht von Behörden des Bundes gegenüber den Medien (Medieninformationszugangs- und -auskunftsgesetz)“ vorgelegt und dem Koalitionspartner zur Mitberatung übermittelt. Mit diesem Entwurf wollen wir Rechtssicherheit für die Medien im Hinblick auf den Umfang des verfassungsrechtlich verbürgten Auskunftsanspruchs und insbesondere in Hinblick auf die Ausnahmen schaffen sowie die Auskunfts- und Informationsansprüche von Medien gegenüber den Bundesbehörden und dem Deutschen Bundestag stärken.

In dem Gesetz soll geregelt werden, dass Bundesbehörden Vertreterinnen und Vertretern der Presse und des Rundfunks zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe Informationen erteilen müssen, soweit dem keine Geheimhaltungsvorschriften entgegenstehen oder berechnete öffentliche Interessen bzw. schutzwürdige Interessen Dritter überwiegen oder die Durchführung eines schwebenden Verfahrens, etwa vor Gericht, erschwert oder gefährdet werden kann. Bereits durch die Wortwahl soll deutlich werden, dass die Behörden nicht nur aus-

kunftspflichtig sind, sondern die bei ihnen vorhandenen Informationen zur Verfügung zu stellen haben, die mit dem Anspruch geltend gemacht werden.

Der Gesetzesvorschlag enthält zugleich auch – analog zu den Landespressegesetzen – das medienrechtlich gebotene Benachteiligungsverbot beim Zugang zu Informationen und stellt ferner klar, dass es keine Vorgaben zur Verwendung von Informationen geben darf.

2. Gesetzentwurf zur Stärkung der Pressefreiheit:

Berufsgeheimnis- und Informantenschutz

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes unterliegt der gesamte Bereich publizistischer Tätigkeit – von der Beschaffung von Informationen bis zur Verbreitung von Nachrichten – dem verfassungsrechtlichen Schutz. Geschützt sind vor allem die Geheimhaltung der Informationsquellen und das Vertrauensverhältnis zwischen Presse bzw. Rundfunk sowie Informantinnen und Informanten. Dieser Schutz ist unentbehrlich, weil Presse und Rundfunk auf private Mitteilungen nicht verzichten können, diese Informationsquellen aber nur dann ergiebig fließen, wenn sich Informantinnen und Informanten grundsätzlich auf die Wahrung des Redaktionsgeheimnisses verlassen können.

Die Freiheit der Presse kann jedoch mit anderen im Grundgesetz geschützten Werten in ein Spannungsverhältnis geraten. Zu diesen Werten gehört das Erfordernis einer wirksamen Strafverfolgung. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, das Spannungsverhältnis zwischen den Grundrechten aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG und den Bedürfnissen einer wirksamen Strafrechtspflege auszutarieren. So schränken beispielsweise Zeugnisverweigerungsrechte und Beschlagnahmeverbote die Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden ein. In der alltäglichen Praxis werden diese Zeugnisverweigerungsrechte zunehmend als Hindernis und nicht als Schutzgut angesehen. Um den Berufsgeheimnisschutz wieder wirksam sicherzustellen, bedarf es gesetzlicher Regelungen.

§ 53 Strafprozessordnung (StPO) gewährt den dort genannten Berufsgeheimnisträgerinnen und -trägern ein Zeugnisverweigerungsrecht über die ihnen im Rahmen ihrer Berufsausübung anvertrauten oder bekannt gewordenen Informationen. Damit haben sie das Recht, das Zeugnis im Rahmen einer gerichtlichen Vernehmung zu verweigern. § 160a StPO enthält indessen eine wesentliche Differenzierung: Für Geistliche, Verteidigerinnen und Verteidiger sowie Abgeordnete gilt gemäß § 160a Absatz 1 StPO ein absolutes Erhebungs- und Verwertungsverbot hinsichtlich aller Ermittlungsmaßnahmen, soweit das Zeugnisverweigerungsrecht reicht (seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung des Schutzes von Vertrau-

ensverhältnissen zu Rechtsanwältinnen und -anwälten im Strafprozessrecht im Jahre 2011 sind auch Rechtsanwältinnen und -anwälte, die nicht Verteidigerinnen oder Verteidiger sind, in den Schutzbereich des § 160a Absatz 1 StPO einbezogen). Für andere zeugnisverweigerungsberechtigte Berufsheimnisträgerinnen und -träger – und damit auch für Journalistinnen und Journalisten sowie andere Medienschaffende – greift nach § 160a Absatz 2 StPO nur ein relatives Erhebungs- und Verwertungsverbot nach Maßgabe einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Diese Vorschrift wurde in zahlreichen bereichsspezifischen Gesetzen übernommen.

Mit dieser Relativierung des Zeugnisverweigerungsrechtes laufen der Berufsheimnisschutz und der Informantenschutz leer. Wir werden – aufbauend auf dem Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion zur „Stärkung der Pressefreiheit“ aus der 17. Legislaturperiode (BT-Drs. 17/9144) einen Gesetzentwurf erarbeiten, um den Berufsheimnisschutz für Journalistinnen und Journalisten zu stärken, und damit diese Relativierung aufheben. Es müssen alle in § 53 StPO genannten Berufsgruppen den gleichen Schutz erhalten. Zudem hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in mehreren Entscheidungen wichtige Vorgaben gemacht, etwa zum Richtervorbehalt und zum Beschlagnahmeschutz, die bislang nicht in das deutsche Recht umgesetzt wurden. Diese werden wir aufgreifen und umsetzen. Ziel ist es, in allen Prozessordnungen den gleichen hohen Berufsheimnisschutz sicherzustellen.

3. Förderung des Journalismus

Journalistinnen und Journalisten sowie andere Medienschaffende stehen in der freien und ungehinderten Ausübung ihrer Tätigkeit zunehmend unter Druck. Dies betrifft insbesondere den Zugang und das unzensurierte Veröffentlichen von Informationen und Meinungen. Zunehmende Prozessrisiken, systematisches Vorgehen gegen die freie Berichterstattung und gezielte Versuche, mittels Fake News die Glaubwürdigkeit der unabhängigen Berichterstattung zu erschüttern, bis hin zu persönlichen Anfeindungen und Bedrohungen von Journalistinnen und Journalisten haben zu einer veränderten Gesamtsituation geführt.

Wir setzen uns daher für weitere Maßnahmen zur Förderung der Medienfreiheit und -vielfalt ein und prüfen etwa die Förderung einer Stiftung oder andere Finanzierungsformen, die den freien investigativen Journalismus unterstützen und einen Beitrag zur Vielfaltssicherung leisten sollen. Zudem setzen wir uns für die weitere Verbesserung der sozialen Rahmenbedingungen für Journalistinnen und Journalisten ein. Die Arbeit der Journalistinnen und Journalisten soll auch dadurch als tragende Säule im demokratisch verfassten Staat spürbar verbessert werden.

In diesem Zusammenhang wollen wir die Deutsche Welle als Stimme der Freiheit in der Welt weiter stärken. Denn sie steht für Pluralität, Qualität der Berichterstattung sowie demokratische Meinungsvielfalt und prägt die mediale Präsenz Deutschlands im Ausland.

4. Mehr Hilfe und Schutz durch Behörden für Medienschaffende

Wir prüfen derzeit sorgfältig, wie wir den Schutz von Medienschaffenden vor Übergriffen und vor der Behinderung ihrer Arbeit verbessern können. Wir begrüßen den teilweise engeren Austausch zwischen Presseverbänden und Polizeibehörden zum Schutz vor Gewalt, etwa im Vorfeld von öffentlichen Veranstaltungen. Die Unterstützung der Presse darf jedoch keine freiwillige Leistung mit Ermessensspielraum sein. Zur Durchsetzung des Rechtsstaates gehört der Schutz der Pressefreiheit durch den Schutz von Journalistinnen und Journalisten.

Wir werden daher gegenüber den Sicherheitsbehörden verdeutlichen, dass sie die Journalistinnen und Journalisten in besonderer Weise in deren Arbeit unterstützen sollen und bei den Ländern anregen, dass diese Unterstützung als Aufgabenbeschreibung Eingang in die Landespolizeigesetze findet. Darüber hinaus werden wir eine Anpassung des Bundespolizeigesetzes prüfen.

In einem ersten Schritt schlagen wir vor, dass Bund und Länder sich darauf verständigen, die Formel auf dem bundeseinheitlichen Presseausweis wie folgt zu ergänzen:

„Insbesondere die Polizeibehörden werden gebeten, dem/der Ausweisinhaber(in) (Zugang, Informationen und Auskünfte zu gewähren und ihr/ihm) gegebenenfalls Hilfe und Schutz zuteilwerden zu lassen.“

5. Änderungen im Geschäftsgeheimnisschutz-Gesetz

Im Rahmen der parlamentarischen Verfahren konnten wir wichtige Verbesserungen im Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943 zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung für die Tätigkeit der Journalistinnen und Journalisten einbringen (BT-Dr. 19/8300). Mit dem nun beschlossenen Gesetz schaffen wir Rechtssicherheit und stellen den berechtigten Schutz von Geschäftsgeheimnissen sicher, ohne den verfassungsrechtlichen Auftrag der Medien zu beschneiden oder den Hinweisgeberschutz einzuschränken.

Es ist uns gelungen, den im ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung noch vorgesehenen Rechtfertigungsgrund in eine Tatbestandsausnahme umzugestalten. Dieser Ausnahmetatbestand erlaubt in bestimmten Fällen den Erwerb, die Nutzung und Offenlegung

von Geschäftsgeheimnissen. Ein solcher Ausnahmetatbestand war aus unserer Sicht zwingend notwendig, da bereits die Erfüllung eines Verbotstatbestandes einen abschreckenden Effekt für die Arbeit von Journalistinnen und Journalisten gehabt hätte. Wir haben außerdem erreicht, dass die Definition des Geschäftsgeheimnisses um das Merkmal eines berechtigten Interesses an der Geheimhaltung ergänzt wird. Nicht zuletzt gibt es nun einen Strafbareitsausschluss, der journalistisches Handeln nicht als strafrechtliche Beihilfehandlung wertet. Damit stellen wir in diesen Bereichen Rechtssicherheit für Journalistinnen und Journalisten sowie andere Medienschaffende her.

Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Freiheit der Medien, denn insbesondere zur Aufdeckung von Missständen in Unternehmen oder Behörden sind Informationen und Dokumente aus internen Geschäftsabläufen besonders wichtig. Investigative Journalistinnen und Journalisten sowie ihre Informantinnen und Informanten, die sich um die Aufklärung dieser Missstände mit großem Einsatz und unter vielen Risiken bemühen, werden nun in ihrer freien Berichterstattung nicht mehr zusätzlich gefährdet. Nur wenn die Informationsquellen der Medien geschützt sind, werden diese nicht versiegen.

6. Datenschutz und Kommunikationsfreiheit in Einklang bringen

Die Datenschutz-Grundverordnung verpflichtet die Mitgliedsstaaten, Regelungen zu schaffen, die das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in Einklang bringen. Dieser Ausgestaltungsauftrag ist deswegen so relevant, weil dies in der digitalen Gesellschaft nicht nur journalistische oder künstlerische Tätigkeiten betrifft, sondern auch jedwede Äußerungen beispielsweise in sozialen Netzwerken und im Internet insgesamt.

Die bisherige Rechtsprechung in Deutschland hat diesen Ausgleich durch differenzierte Entscheidungen im Einzelfall gewährleistet und sollte weiterhin als Maßstab gelten. Hierfür bedarf es aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion einer klaren Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten zu Zwecken der Meinungsäußerung, die eine Abwägung zwischen dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit sowie dem Schutz der Persönlichkeitsrechte eröffnet, ohne einem Grundrecht den grundsätzlichen Vorrang einzuräumen. Datenverarbeitung zur Ausübung der Meinungsfreiheit sollte zulässig sein, sofern nicht die Interessen und Grundrechte der betroffenen Personen, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen. Die Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage ist notwendig, um eine mögliche Selbstbeschränkung bei der Ausübung der Meinungsfreiheit (chilling effect) zu verhindern.

Für den Medienbereich haben die Bundesländer bereits Regelungen in ihrem Kompetenzbereich geschaffen. Doch mit Blick auf die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und auf jede Einzelne und jeden Einzelnen ist auch der Bund in der Pflicht. Daher ist es aus unserer Sicht dringend geboten, auch auf bundesgesetzlicher Ebene im Sinne des Artikels 85 tätig zu werden und Datenschutz und Meinungsfreiheit in Einklang zu bringen.

Fazit

Ziel sozialdemokratischer Medienpolitik ist es, die Medienfreiheit uneingeschränkt zu schützen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine freie und ungehinderte journalistische Beobachtung und Berichterstattung sicherstellen. Im Koalitionsvertrag haben wir uns auf eine Stärkung der Auskunftsrechte für die Medien und für eine Verbesserung des Berufsgeheimnisschutzes verständigt. Mit dem „Aktionsprogramm für freie und unabhängige Medien“ legen wir erste Vorschläge bzw. Ergebnisse vor und konkretisieren unsere Vorhaben. Wir setzen darauf, dass wir in den Verhandlungen mit unserem Koalitionspartner in diesem Bereich weitere Maßnahmen auf den Weg bringen können, um den Koalitionsvertrag umzusetzen. Was jedoch absolut klar ist: Regelungen, die zu einer Verschlechterung des bisher unbefriedigenden Auskunftsrechts führen, werden wir in keinem Fall mittragen. Ein gutes Beispiel ist die Einigung beim Geschäftsgeheimnisschutzgesetz, durch die wir die große Bedeutung der Presse- und Medienfreiheit für unsere Demokratie verdeutlichen. Das Aktionsprogramm beschreibt damit zugleich unsere rote Linie für die Beratungen innerhalb der Koalition.