

12.09.2023

Gesetzentwurf

der Fraktion der AfD

Gesetz über die Offenlegung staatlicher Zahlungen an Journalisten (Zahlungsoffenlegungsgesetz NRW)

A Problem

Wie durch die Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Sven W. Tritschler bekannt wurde, zahlten die Landesregierung und ihr untergeordnete Stellen seit dem Jahr 2017 Honorare an Journalisten in einer Gesamthöhe von circa 800.000 Euro (Drs. 18/4655).

Diese Praxis stellt eine potenzielle Gefahr für die Freiheit und Unabhängigkeit der Medien in NRW dar. Die Zahlung von Honoraren an Journalisten durch staatliche Stellen birgt das Risiko, dass Journalisten in ihrer journalistischen Arbeit beeinflusst werden könnten, sei es direkt durch die Erwartung weiterer Honorare oder indirekt durch die Befürchtung, dass kritische Berichterstattung zu einem zukünftigen Entzug solcher finanziellen Zuwendungen führen könnte.

Für das Funktionieren der Demokratie ist dabei nicht nur die Freiheit der Medien unerlässlich, sondern auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in diese. Die Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass ihre Informationsquellen unabhängig sind und weder von der Regierung gesteuert noch beeinflusst sind. Doch gerade darauf können sich die Bürger nicht verlassen, wenn die Regierung sie im Dunkeln darüber lässt, ob ein bestimmter Journalist oder ein bestimmtes Medium direkt aus Steuermitteln bezahlt wird.

Verheerend ist, dass die Landesregierung keinerlei Problembewusstsein im Hinblick auf ihre eigene Praxis der staatlichen Bezahlung von Journalisten hat. Die Landesregierung stellt sich im Ergebnis auf den Standpunkt, dass die ansonsten viel beschworene Staatsferne der Medien (v. a. im Kontext der öffentlich-rechtlichen Medien) durch staatliche Honorarzahungen nicht beeinträchtigt wird und dass auch die journalistische Unabhängigkeit nicht geschmälert wird, wenn Journalisten sich durch die Regierung finanzieren lassen.

Hinzu kommt, dass die Landesregierung sich ebenfalls weigert, die Namen der von ihr bezahlten Journalisten sowie die Höhe der individuellen Honorarzahungen an die Journalisten offenzulegen. Dadurch wird den Bürgern die Möglichkeit genommen, sich quellenkritisch mit den von ihnen konsumierten Medien auseinanderzusetzen und nachzuprüfen, inwieweit ein Journalist oder ein Medium Zahlungen der Regierung oder anderer staatlicher Stellen angenommen hat.

B Lösung

Der Landtag schafft im Hinblick auf die Honorarzahlungen staatlicher Stellen an Journalisten Transparenz, in dem er durch ein entsprechendes Gesetz für die regelmäßige Offenlegung solcher Zahlungen sorgt. Hierdurch versetzt er die Bürger in die Lage, sich über die entsprechenden Zahlungsströme zu informieren und ihre eigenen Schlussfolgerungen zu ziehen. Zugleich wird durch die Offenlegung der problematische Einfluss der Regierung auf die Medien objektiv messbar.

C Alternativen

Es wäre auch denkbar, der Landesregierung und öffentlichen Stellen in bestimmten Fällen oder generell zu untersagen, Journalisten mit Steuergeld zu finanzieren.

D Kosten

Für die beteiligten öffentlichen Stellen, die Journalisten beauftragen, würde sich der Erfüllungsaufwand geringfügig erhöhen, da jede Beauftragung eines Journalisten nunmehr auch gemeldet werden müsste. Wegen der mit der Veröffentlichungspflicht einhergehenden Warnfunktion könnte aber die Zahl der Beauftragungen von Journalisten durch öffentliche Stellen perspektivisch eher abnehmen und sich die in der Verwaltung anfallende Arbeit sogar insgesamt reduzieren.

Die Landesregierung, welche die gemeldeten Beauftragungen samt den relevanten Informationen zu jeder Beauftragung zusammentragen und veröffentlichen würde, hätte ebenfalls einen geringfügig erhöhten Erfüllungsaufwand.

E Zuständigkeit

Der Landtag ist befugt, der Landesregierung und der öffentlichen Gewalt durch Gesetz Vorgaben im Hinblick darauf zu machen, mit wem sie kontrahiert, wie sie kontrahiert und ob und wenn ja in welcher Form eingegangene Vereinbarungen offenzulegen sind.

Gesetz über die Offenlegung staatlicher Zahlungen an Journalisten (Zahlungsoffenlegungsgesetz NRW)

§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, staatliche Zahlungen an Journalisten oder andere staatlicherseits an Journalisten eingeräumte wirtschaftliche Vorteile regelmäßig offenzulegen und die Öffentlichkeit in die Lage zu versetzen, sich hierüber zu informieren.

§ 2 Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt mit Ausnahme des § 8 für jede öffentliche Stelle des Landes, die an einer veröffentlichungspflichtigen Beauftragung wenigstens eines Journalisten beteiligt ist. Es gilt nicht im Verhältnis von Journalisten untereinander und auch nicht im Verhältnis zwischen Journalisten einerseits und privaten Rechtssubjekten, die keine öffentliche Stelle sind, andererseits.

(2) § 8 gilt für jedermann.

(3) Dieses Gesetz gilt nur im Hinblick auf veröffentlichungspflichtige Beauftragungen, die nach seinem Inkrafttreten vorgenommen werden.

§ 3 Begriffsbestimmungen

(1) Öffentliche Stellen im Sinne dieses Gesetzes sind der Landtag, die Landesregierung, die Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen. Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Sofern ein Rechtssubjekt des Privatrechts öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, gilt es als Behörde im Sinne dieses Gesetzes.

(2) Von Absatz 1 sind

1. die Gerichte,
2. die Staatsanwaltschaften,
3. der Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und
4. Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Prüfungseinrichtungen

auszunehmen.

(3) Journalisten im Sinne dieses Gesetzes sind

1. alle natürlichen Personen, die einer entgeltlichen journalistischen Tätigkeit nachgehen, insbesondere fest angestellte Journalisten und Freie Journalisten, sowie
2. alle Rechtssubjekte, die nicht nur unerheblich journalistisch tätig sind, insbesondere private Medien, der Westdeutsche Rundfunk Köln und andere Einrichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

(4) Wer nach Absatz 3 als Journalist anzusehen ist, ist keine öffentliche Stelle nach Absatz 1.

(5) Veröffentlichungspflichtige Beauftragungen im Sinne dieses Gesetzes sind alle Rechtsgeschäfte, an der wenigstens eine öffentliche Stelle und wenigstens ein Journalist beteiligt sind und durch die der Journalist ein Entgelt oder einen anderen wirtschaftlichen Vorteil erlangt.

§ 4 Veröffentlichungspflichtige Informationen

Veröffentlichungspflichtige Informationen im Sinne dieses Gesetzes sind

1. das Datum der Beauftragung,
2. der Anlass und Gegenstand der Beauftragung,
3. die vollständige Bezeichnung der an der Beauftragung beteiligten öffentlichen Stellen,
4. die vollständigen Namen oder die vollständige Bezeichnung der an der Beauftragung beteiligten Journalisten und
5. die Höhe des vereinbarten Entgelts, das der Journalist erhält, oder eine genaue Beschreibung des durch die Beauftragung erlangten anderen wirtschaftlichen Vorteils des Journalisten.

§ 5 Hinweispflicht und Pflicht zur Einholung der Einwilligung

Eine öffentliche Stelle darf eine veröffentlichungspflichtige Beauftragung nur vornehmen, wenn sie die an der Beauftragung beteiligten Journalisten zuvor auf die sich aus diesem Gesetz ergebende Veröffentlichungspflicht hinweist und die Einwilligung der beteiligten Journalisten zur Veröffentlichung nach diesem Gesetz einholt. Willigen die beteiligten Journalisten nicht ein, darf die Beauftragung der Journalisten von der öffentlichen Stelle nicht vorgenommen werden.

§ 6 Meldepflicht

(1) Jede an einer veröffentlichungspflichtigen Beauftragung beteiligte öffentliche Stelle hat spätestens sechs Wochen nach Vornahme der Beauftragung diese und die veröffentlichungspflichtigen Informationen (§ 4) an die zuständige Stelle zu melden.

(2) Die Landesregierung hat die zuständige Stelle durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

§ 7 Regelmäßige Veröffentlichung

(1) Die Landesregierung veröffentlicht alle in einem Kalenderjahr empfangenen Meldungen zusammen mit den veröffentlichungspflichtigen Informationen (§ 4) spätestens zum Ablauf des 31. März des darauffolgenden Kalenderjahres.

(2) Die Veröffentlichung erfolgt ausschließlich über das Internet.

§ 8 Gesetzliche Erlaubnis für Anträge auf Informationszugang

Die Offenbarung der in § 4 genannten Informationen ist im Hinblick auf Anträge auf Informationszugang erlaubt (§ 9 Absatz 1 Buchstabe b Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 27. November 2001 (GV. NRW. S. 806), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Mai 2018 (GV. NRW. S. 244, ber. S. 404) geändert), soweit es sich um Informationen zu

veröffentlichungspflichtigen Beauftragungen handelt, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorgenommen wurden.

§ 9
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Das Gesetz ist so konstruiert, dass vor allem im Hinblick auf die Grundrechte der Journalisten (insbesondere die Berufsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung) eine größtmögliche Schonung an den Tag gelegt wird. Hauptadressat dieses Gesetzes sind daher nicht die Journalisten selbst, sondern die öffentlichen Stellen, die mit Journalisten kontrahieren wollen. Ihnen wird durch das Gesetz im Wesentlichen vorgegeben, dass das Kontrahieren mit Journalisten transparent erfolgen muss. Ein Anspruch der Journalisten darauf, mit der öffentlichen Gewalt zu kontrahieren, besteht nicht.

Das Gesetz ist ferner als *lex imperfecta* ausgestaltet; es wird also bewusst auf Sanktionsvorschriften bei Verletzung der im Gesetz enthaltenen Ordnungsvorschriften verzichtet. Dies ist in diesem Falle vertretbar, weil bei den öffentlichen Stellen als Hauptadressat des Gesetzes die widerlegbare Vermutung besteht, dass sie sich in aller Regel auch ohne Sanktionsdrohung rechtstreu verhalten. Eine Sanktionierung der in den öffentlichen Stellen tätigen Menschen sollte von einem späteren Gesetzgeber nur dann ins Auge gefasst werden, wenn sich in der Praxis zeigen sollte, dass das Gesetz verletzt wird.

B Besonderer Teil

Zu § 1

Der Gesetzeszweck wird allgemein beschrieben.

Zu § 2

Zu Absatz 1

Es wird verdeutlicht, dass das Gesetz ausschließlich bei Rechtsgeschäften im Verhältnis „Öffentliche Stelle–Journalist“ Anwendung findet. Das Gesetz wird ausdrücklich nicht auf Rechtsgeschäfte im Verhältnis „Journalist–Journalist“ und im Verhältnis „Journalist–Privat“ angewandt, wobei der zweite Satz rein klarstellend ist und sich dies bereits im Umkehrschluss aus dem ersten Satz des Absatzes ergibt.

Zu Absatz 2

Das Gesetz eröffnet im § 8 auch einen anderen, individuellen Zugang zu den in § 4 genannten veröffentlichungspflichtigen Informationen; dem wird durch diesen Absatz Rechnung getragen.

Zu Absatz 3

Es wird für das gesamte Gesetz ein Rückwirkungsverbot verankert. Dies hat vor allem den Zweck, das in § 5 festgeschriebene grundrechtsschonende Einwilligungserfordernis abzusichern – die Einwilligung zu einer Veröffentlichung kann realistisch nur für neue Fälle, nicht aber für die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits abgeschlossenen Altfälle eingeholt werden.

Zu § 3

Zu Absatz 1 und 2

Die Definition ist an § 2 IFG NRW orientiert, allerdings mit einigen Modifikationen: So werden Landtag und Landesregierung ausdrücklich benannt, während die in Absatz 2 aufgezählten Stellen anders als in § 2 IFG NRW in Gänze ausgenommen werden.

Zu Absatz 3

Es sind grundsätzlich zwei idealtypische journalistisch geprägte Vertragspartner für die öffentliche Gewalt vorstellbar: Einerseits der Journalist als natürliche Person (Nr. 1), andererseits ein journalistisch geprägtes Unternehmen, beispielsweise ein Zeitungsverlag oder ein Medienkonzern (Nr. 2).

Bei Nr. 1 wird nur darauf abgestellt, dass der Journalist entgeltlich tätig ist. Art und Umfang dieser entgeltlichen Tätigkeit werden dabei nicht weiter qualifiziert und somit bewusst weit gefasst; jede entgeltliche journalistische Tätigkeit ist also geeignet, um den Status als Journalist zu bejahen. Dies trägt der sich wandelnden Medienlandschaft Rechnung, bei der beispielsweise auch Weblogs u. ä. eine immer größere Rolle spielen. Eine faktische Einschränkung dieser weiten Definition erfolgt allerdings dadurch, dass den öffentlichen Stellen keine Nachforschungs- oder Befragungspflichten auferlegt werden; die öffentlichen Stellen sind also nicht verpflichtet, bei jedem Vertragspartner künftig den Journalistenstatus zu prüfen. Vielmehr ist das Gesetz nur dann anwendbar, wenn die öffentliche Stelle positives Wissen über die entgeltliche journalistische Tätigkeit eines Vertragspartners hat. Somit sind Bagatellfälle, bei denen ein Vertragspartner beispielsweise einer geringfügigen entgeltlichen Tätigkeit als Journalist nachgeht, dies aber weder allgemein noch der öffentlichen Stelle bekannt ist, zu vernachlässigen.

Bei Nr. 2 wird nicht auf die Rechtsform abgestellt und stattdessen der weite Begriff des Rechtssubjekts gewählt, also jeder von der Rechtsordnung anerkannte Träger von subjektiven Rechten und Pflichten. Eine Einschränkung erfolgt hier allerdings dadurch, dass unerhebliche journalistische Tätigkeiten nicht zur Bejahung des Journalistenstatus führen. Der geschäftsführende Gesellschafter einer Baufirma, der einen Gastbeitrag in einer Zeitung schreibt, macht hierdurch seine Baufirma also nicht zu einem journalistischen Unternehmen im Sinne dieses Gesetzes.

Zu Absatz 4

Diese Regelung wurde höchst vorsorglich aufgenommen, um Paradoxien auszuschließen, bei denen möglicherweise sowohl die Eigenschaft als öffentliche Stelle als auch als Journalist bejaht werden kann. Im Zweifel verdrängt also der Journalistenstatus den Status als öffentliche Stelle.

Zu Absatz 5

Der Begriff des Rechtsgeschäfts wird hier bewusst als weiter Begriff eingesetzt, um alle denkbaren Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Journalisten abzudecken. Entscheidend ist aber hierbei, dass der Journalist ein Entgelt oder einen anderen wirtschaftlichen Vorteil durch das Rechtsgeschäft mit der öffentlichen Stelle erlangt. Der Begriff des anderen wirtschaftlichen Vorteils soll hierbei atypische Vermögenszuwächse abdecken, die wirtschaftlich äquivalent zu einer Honorarzahlung sind, aber keinen Entgeltcharakter haben (z. B. Geschenke).

Zu § 4

Es wird abschließend aufgezählt, welche Informationen veröffentlichungspflichtig sind.

Zu § 5

Die öffentlichen Stellen müssen künftig ihre journalistischen Vertragspartner auf die durch das Gesetz vorgeschriebene Veröffentlichung hinweisen und auch ihre Einwilligung hierzu einholen. Willigen die Journalisten nicht ein, darf die öffentliche Stelle mit den entsprechenden Journalisten nicht kontrahieren.

Zu § 6

Da der Begriff der öffentlichen Stelle weit ist, kann der Landesregierung nicht zugemutet werden, dass sie zentral jede öffentliche Stelle im Land im Hinblick auf Rechtsgeschäfte mit Journalisten überwacht. Daher haben sich die öffentlichen Stellen im Falle des Kontrahierens mit Journalisten um die Meldung an die zuständige Stelle selbst zu kümmern.

Zu § 7

Zu Absatz 1

Hauptaufgabe der Landesregierung ist es, die Meldungen samt der veröffentlichungspflichtigen Informationen über die zuständige Stelle entgegenzunehmen, zu aggregieren und regelmäßig zu veröffentlichen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 trägt der Digitalisierung Rechnung.

Zu § 8

Schließlich wird noch ein alternativer und dezentraler Weg eröffnet, der es den Bürgern erlaubt, sich durch einen Antrag auf Informationszugang nach IFG NRW über die Zahlungsströme von öffentlichen Stellen zu Journalisten zu informieren. Ein beabsichtigter Effekt dieser Norm ist, dass sich Bürger somit auch außerhalb des regelmäßigen Veröffentlichungsrhythmus gemäß § 7 bei individuellem Interesse informieren können.

Die Erteilung der gesetzlichen Erlaubnis für Fälle ab Inkrafttreten dieses Gesetzes soll dabei ausdrücklich nicht so verstanden werden, dass nicht auch Anträge auf Informationszugang nach IFG NRW zu anderen als den in § 4 genannten Informationen oder zu Altfällen gestellt werden können, wobei diese sich dann aber auf die anderen im IFG NRW anerkannten Gründe für einen Informationszugang stützen müssten.

Bei einem Auseinanderfallen der Definitionen dieses Gesetzes und des IFG NRW zur „öffentlichen Stelle“ wäre bei Anträgen auf Informationszugang im Zweifel den Definitionen des IFG NRW der Vorzug zu geben.

Zu § 9

Die Norm regelt das Inkrafttreten.

Sven W. Tritschler
Andreas Keith

und Fraktion