

Teil 2: Subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten

§ 10 Fokus: Informationsfreiheitsrecht

Die externe Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, verstanden als der Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den Sendern und der Gesellschaft, erschöpft sich nicht in der objektiv-rechtlichen Transparenz, d. h. in den Transparenzpflichten der Sender. Einen wesentlichen Aspekt der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bildet außerdem die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Sender; mit anderen Worten: individuelle Informationsansprüche gegen die Rundfunkanstalten.

Diverse (Fach-)Gesetze gewähren einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Informationsanspruch. Anders als die objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten sind diese Informationsansprüche sachlich nicht auf *bestimmte* Informationen (etwa die Aufwandsentschädigungen der Rundfunkräte) begrenzt, sondern (im Rahmen ihres Anwendungsbereichs grundsätzlich) abhängig von dem jeweiligen Begehr. In diesem Sinne kann auch die Rede von der Beseitigung „blinder Flecken“ durch die individuelle Information sein: Defizite des objektiven Rechts werden durch die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Sender und insofern die Informationsbegehren Einzelner (potenziell) ausgeglichen. Die objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten und die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der Rundfunkanstalten stehen deshalb in einem wechselseitigen Ergänzungsverhältnis – zumal der Antragsteller eines Informationsanspruchs im Falle der Gewährung der begehrten Information regelmäßig frei über diese Information verfügen darf, kurz: sie veröffentlichen kann.¹²⁹⁷

¹²⁹⁷ Besonders augenscheinlich illustrieren dieses Ergänzungsverhältnis § 11 Abs. 4 S. 2 Nr. 9 BremIFG, § 7 Abs. 1 Nr. 14 LTranspG RP, § 8 Abs. 1 Nr. 18 SächsTranspG, § 5

Für die subjektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kommen vor diesem Hintergrund mehrere Anspruchsgrundlagen in Frage. Neben den fachgesetzlichen Ansprüchen des Archivrechts,¹²⁹⁸ Medienrechts¹²⁹⁹ sowie des Datenschutz-¹³⁰⁰ und Ver-gaberechts¹³⁰¹ ist insbesondere der *allgemeine* Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht angesprochen. Es sind dabei aber allein die Informationsfreiheitsgesetze,¹³⁰² die als Ausdruck eines grundlegenden Paradigmenwechsels gelten können: Ihr materiellrechtlich voraussetzungloser Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen markiert die Abkehr von dem Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit („Arkanprinzip“) und führt den Grundsatz der Informationszugangsfreiheit ein.¹³⁰³

Mit Blick auf diese Schlüsselstellung sowie die tatbestandlich sowohl in persönlicher wie in sachlicher Hinsicht über die fachgesetzlichen Anspruchsgrundlagen hinausgehende Reichweite konzentriert sich diese Untersuchung deshalb auf den allgemeinen Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht; übrige fachgesetzliche Informationsansprüche werden, soweit relevant, in jenem

Abs. 1 S. 2 ThürTranspG, die die behördliche Veröffentlichung von auf Grund eines individuellen Antrags auf Informationszugang gewährten Informationen vorsehen.

1298 Siehe für den Bund § 10 Abs. 1 S. 1 BArchG; für die Länder § 6 Abs. 1 LArchG BW; Art. 10 Abs. 2 S. 1 BayArchG; § 8 Abs. 1 BlnArchG; § 9 Abs. 1 BbgArchG; § 7 Abs. 1 S. 1 BremArchG; § 5 Abs. 1 HmbArchG; § 7 Abs. 1 S. 1 HessArchG; § 9 Abs. 1 LArchG MV; § 5 Abs. 1 S. 1 NdsArchG; § 6 Abs. 1 ArchG NRW; § 3 Abs. 1 S. 1 LArchG RP; § 11 Abs. 1 S. 1 ArchG SL; § 9 Abs. 1 SächsArchG; § 10 Abs. 1 S. 1 ArchG LSA; § 9 Abs. 1 S. 1 LArchG SH; § 16 Abs. 1 S. 1 ThürArchG. – Dazu auch § 43 NDR-StV: „Der NDR entscheidet in eigener Zuständigkeit, ob Unterlagen dem Staatsarchiv Hamburg angeboten und übergeben oder in eigener Verantwortung archiviert werden.“

1299 Dazu § 11 C. III. 1. a) m. Fn. 1613 und 1614.

1300 Dazu § 11 C. III. 3. (S. 435 f.).

1301 Dazu § 11 C. III. 4. (S. 436 f.).

1302 Zur Reduktion der sprachlichen Komplexität ist hier in Anlehnung an die bundesgesetzliche Terminologie stets die Rede von „Informationsfreiheitsgesetzen“, eingeschlossen sind damit sämtliche Gesetze, die einen *allgemeinen und materiellrechtlich voraussetzunglosen* Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gewähren, das heißt auch die „Transparenzgesetze“ der Länder Freie und Hansestadt Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen, das brandenburgische „Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz“, das „Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein“ sowie das hessische „Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz“. Kein Informationsfreiheitsgesetz in diesem Sinne ist dagegen das Bayerische Datenschutzgesetz, das mit Art. 39 Abs. 1 BayDSG allein einen *voraussetzungsvollen* Informationszugangsanspruch regelt.

1303 Statt Vieler Schoch, NVwZ 2015, 1.

Rahmen thematisiert.¹³⁰⁴ Den Ausgangspunkt bildet eine Skizze zu den Funktionen der Informationsfreiheit (A.), ihren verfassungsrechtlichen Grundlagen (B.) sowie zu der gemeinsamen Grundstruktur der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder (C.).

A. Funktionen der Informationsfreiheit

Nicht anders als die Transparenz ist sich die Informationsfreiheit (als ein Aspekt der Transparenz) nicht selbst Zweck und Ziel,¹³⁰⁵ die Informationsfreiheit ist ein Mittel zur Erreichung anderer, externer Zwecke. Dabei fügen sich die Funktionen der Informationsfreiheit in einen breiteren Kontext und können „als Ausdruck der staatlichen Informationsvorsorge“ akzentuiert werden.¹³⁰⁶ Unter diesen Vorzeichen haben sich in der wissenschaftlichen Diskussion mehrere Hauptfunktionen der Informationsfreiheit etabliert, die sich normativ durch die Zweckbestimmungen der Informationsfreiheitsgesetze der Länder¹³⁰⁷ bestätigt sehen können: Der Informationsfreiheit kommt zunächst eine *Kontrollfunktion* zu; als Sonderform der Verwaltungskontrolle tritt sie als Ergänzung zu den überkommenen staatlichen Kontrollmechanismen (Aufsicht, gerichtliche Kontrollen, Rechnungsprüfung) in Erscheinung.¹³⁰⁸ Zugeschrieben wird der Informationsfreiheit ferner eine demokratische *Partizipationsfunktion*; die Rede ist von der Ver-

1304 Siehe dazu die Ausführungen zum Verhältnis des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu den Informationszugangsrechten nach Fachrecht, § 11 C. III. (S. 428 ff.).

1305 Dazu oben § 2 A. (S. 41 ff.).

1306 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 45.

1307 Siehe § 1 Abs. 1 IFG BW (Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung); § 1 BlnIFG (Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und Kontrolle des staatlichen Handelns); § 1 Abs. 1 HmbTranspG (Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und Kontrolle des staatlichen Handelns); § 1 LTranspG RP (Abs. 2: Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung, Kontrolle des staatlichen Handelns, Erhöhung der Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen, Förderung der Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe sowie der Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft); § 1 ThürTranspG (Abs. 1 S. 4: Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und Kontrolle des staatlichen Handelns). – Wenig aussagekräftig, da allein den Gesetzesinhalt skizzierend, sind dagegen § 1 Abs. 1 IFG MV, § 1 IFG NRW und § 1 Abs. 1 IZG SH.

1308 Kloepfer, in: Die transparente Verwaltung, S. 9 (19 f.); Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 49.

besserung der Teilhabe des Bürgers am Staatsgeschehen und insofern einer Form der praktischen Demokratieverwirklichung (jenseits der formalen Beteiligung an der demokratischen Willensbildung durch periodische Wahlen).¹³⁰⁹ Die Informationsfreiheit ist schließlich ein Instrument des *Grundrechtsvoraussetzungsschutzes*; sie kann den effektiven Grundrechtsgebrauch stärken, konkret: die individuelle Persönlichkeitsentfaltung (Art. 2 Abs. 1 GG) und – mit Rücksicht auf die ökonomische Bedeutung von Information als „Rohstoff“¹³¹⁰ – die effektive Ausübung der Wirtschaftsgrundrechte (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG).¹³¹¹

B. Informationsfreiheit als rechtspolitische Entscheidung

Anders als von der verbreiteten, aber insofern irreführenden gesetzlichen Terminologie suggeriert,¹³¹² ist die „Informationsfreiheit“ (präziser „Informationszugangsfreiheit“) der Informationsfreiheitsgesetze keineswegs mit der grundrechtlichen Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG zu identifizieren: Mit der Ausnahme des brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes sind die Informationsfreiheitsgesetze nicht etwa gesetzliche Ausprägungen eines verfassungsrechtlich aufgegebenen Informationszugangsanspruchs gegen staatliche Behörden, sondern das Produkt rechtspolitischer Entscheidungen.¹³¹³

Mit dem Recht, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“, normiert Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG ein Abwehrrecht mit normgeprägtem Schutzbereich,¹³¹⁴ das auch unter Zuhilfenahme demokratietheoretischer Argumente nicht zu einem Leistungsrecht mutiert.¹³¹⁵ Zwar

1309 Diesen Aspekt betont insbesondere *Hong*, NVwZ 2016, 953 (954 f.); ferner *Bull*, ZG 2002, 201 (208 f.); *Kloepfer*, in: *Die transparente Verwaltung*, S. 9 (19); *Schoch*, *Informationsfreiheitsgesetz*, Einl Rn. 51.

1310 *Schoch*, VVDStRL 57 (1998), 158 (168); ferner *Kloepfer*, in: *Die transparente Verwaltung*, S. 9 (20 ff.).

1311 *Schoch*, *Informationsfreiheitsgesetz*, Einl Rn. 53.

1312 Stellvertretend für die Kritik *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBl 2005, 1277 (1279); ausführlich zur Terminologie und möglichen Präzisierungen ferner *Schoch*, *Informationsfreiheitsgesetz*, Einl Rn. 17 ff.

1313 Grundlegend *Schoch*, *Informationsfreiheitsgesetz*, Einl Rn. 59 ff.

1314 Dazu *Grabenwarter*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 5 Rn. 1006 f.

1315 Statt Vieler *Bull*, ZG 2002, 201 (207 f.) – A. A. *Wegener*, in: *Festschrift Bartlsperger*, S. 165 (169 ff.); *Scherzberg*, in: *Fluck/Fischer/Martini*, *Informationsfreiheitsrecht*, A I Rn. 90 ff. Monographisch *Scherzberg*, *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, S. 289

können die Informationsfreiheitsgesetze verfassungsrechtliche Ziele wie die freie demokratische Meinungs- und Willensbildung fördern, ihr Erlass war aber verfassungsrechtlich weder gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG noch sonst grundrechtlich gefordert;¹³¹⁶ auch den Staatszielbestimmungen, insbesondere dem Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 2 GG ist mit Rücksicht auf das offene Legitimationsmodell des Grundgesetzes¹³¹⁷ ein derartiges (objektivrechtliches) Verfassungsgebot nicht zu entnehmen.¹³¹⁸ Etwas anderes gilt einzig für das brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz: Der brandenburgische Gesetzgeber löst mit dem Gesetz den Verfassungsauftrag des Art. 21 Abs. 4 BbgLV ein.¹³¹⁹

Die Abkehr vom Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit und die Einführung eines materiellrechtlich voraussetzungslosen Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Informationen geht damit grundsätzlich auf die rechtspolitischen Entscheidungen der jeweils zuständigen Gesetzgeber zurück. Dies und die Untätigkeit der entsprechenden Gesetzgeber erklären auch, weshalb nicht sämtliche Länder ein Informationsfreiheitsgesetz kennen: In den Ländern Bayern und Niedersachsen gibt es bis heute kein Informationsfreiheitsgesetz.¹³²⁰ Unter der Mehrheit der Länder, die ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen haben, ist die informationsfreiheitsrechtliche Entwicklung im Übrigen verschieden weit fortgeschritten: So haben die Länder Freie und Hansestadt Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen bereits den Schritt von der Informationsfreiheitsgesetzgebung hin zur Transparenzgesetzgebung vollzogen. Dies bedeutet: die Länder normieren nicht nur individuelle Informationszugangsansprüche, sondern auch aktive behördliche Veröffentlichungspflichten.¹³²¹

ff.; Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, S. 222 ff.; Wegener, Der geheime Staat, S. 390 ff.

1316 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 67 ff.

1317 Grundlegend Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 24 Rn. 14: „Art. 20 Abs. 2 GG schreibt nicht bestimmte Legitimationsformen als solche vor, sondern einen bestimmten Gehalt an demokratischer Legitimation; für diesen sind die Legitimationsformen als Bausteine wirksam.“

1318 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 82 ff.

1319 Dazu Partsch, NJW 1998, 2559, der dem BbgAIG indes attestiert, dem Auftrag des Verfassungsgebers in Art. 21 Abs. 4 BbgLV nicht gerecht geworden zu sein.

1320 Zu den rechtspolitischen Aussichten hinsichtlich der Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen in Bayern und Niedersachsen Dix, JB InfoR 2019, 131 (142 f.).

1321 Resümierender Überblick zu der legislativen Entwicklung bei Dix, JB InfoR 2019, 131 ff.

C. Gemeinsame Grundstruktur der Informationsfreiheitsgesetze

Obgleich auf föderaler Ebene weder eine Simultangesetzgebung (etwa nach dem Vorbild der [Landes-]Verwaltungsverfahrensgesetze) stattfand noch ein entsprechender Musterentwurf (nach dem Vorbild des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes) existiert(e),¹³²² weisen die Informationsfreiheitsgesetze eine gemeinsame Grundstruktur auf. Typusprägend ist insofern die Normierung eines materiellrechtlich voraussetzunglosen Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.¹³²³ Für die Bejahung des individuellen Informationszugangs genügt ein Antrag einer anspruchsberechtigten (natürlichen oder juristischen) Person gegenüber einer anspruchsverpflichteten Stelle, der auf Zugang zu einer amtlichen Information gerichtet ist.¹³²⁴

Der Anspruch auf Informationszugang ist damit zwar materiellrechtlich voraussetzunglos, aber nicht grenzenlos gewährleistet: Die Informationsfreiheitsgesetze begrenzen den Informationszugang insbesondere in Form von Ausnahmetatbeständen, die weitgehend verfassungsrechtlich determiniert sind und als solche dem Schutz öffentlicher und/oder privater Belange dienen.¹³²⁵ Dabei kann insbesondere zwischen absoluten Verweigerungsgründen, bei denen der Gesetzgeber abschließend entschieden hat, unter welchen Voraussetzungen der Informationszugang zu versagen ist, und relativen Verweigerungsgründen, die eine behördliche Ermessensent-

1322 Demgegenüber gibt es einen Professorenentwurf, siehe *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE),

1323 Für den Bund § 1 Abs. 1 S. 1 IFG; für die Länder § 1 Abs. 2 IFG BW; § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; § 1 BbgAIG; § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG; § 1 Abs. 2 HmbTranspG; § 80 Abs. 1 S. 1 HessDSIG; § 1 Abs. 2 S. 1 IFG MV; § 4 Abs. 1 IFG NRW; § 11 Abs. 1 S. 1 LTranspG RP; § 1 S. 1 IFG SL, § 1 Abs. 1 S. 1 IFG; §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 S. 4 i. V. m. § 4 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG; § 1 Abs. 1 S. 1 IZG LSA; § 3 S. 1 IZG SH; § 4 Abs. 1 Nr. 2 ThürTranspG. – Der Anspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG ist deshalb nicht dem Informationsfreiheitsrecht zuzuordnen. – Für ausführliche Nachweise zu der informationsfreiheitsrechtlichen Rezeption des funktionalen Behördenbegriffs siehe sogleich, § 11 vor A. m. Fn. 1338.

1324 Pointiert *Schoch*, AfP 2010, 313 (315).

1325 Für den Bund §§ 3-6 IFG; für die Länder §§ 4-6 IFG BW; §§ 5-11 BlnIFG; §§ 4, 5 BbgAIG; §§ 3-6b BremIFG; §§ 4-8 HmbTranspG; §§ 82-84 HessDSIG; §§ 5-8 IFG MV; §§ 6-9 IFG NRW; §§ 14-16 LTranspG RP; § 1 S. 1 IFG SL, §§ 3-6 IFG; §§ 4 Abs. 3 S. 1, 5 Abs. 1, 6, 11 Abs. 4 und 5 SächsTranspG; §§ 3-6 IZG LSA; §§ 9, 10 IZG SH; §§ 12, 13 ThürTranspG. – Dazu *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 2 f.

scheidung vorsehen, unterschieden werden.¹³²⁶ Im Übrigen kennen die Informationsfreiheitsgesetze mit Ausnahme des SächsTranspG nur wenige (Teil-)Bereichsausnahmen.¹³²⁷ Eine durchgreifende Systematik verbunden mit einheitlichen gesetzlichen Wertungen ist indes nicht festzustellen.¹³²⁸

Weitgehend einheitlich sind demgegenüber die informationsfreiheitsrechtlichen Bestimmungen über die Art des Informationszugangs: Dem Antragsteller steht insofern ein Wahlrecht zu zwischen der Auskunft, der Einsicht und ggf. dem Informationszugang in „sonstiger Weise“.¹³²⁹ Übereinstimmung besteht außerdem mit Blick auf die durchgehende Anordnung einer Kostenfolge: Da sämtliche Informationsfreiheitsgesetze Kostenregelungen treffen, ist der Informationszugang grundsätzlich kostenpflichtig.¹³³⁰ Zur institutionellen Stärkung der Informationsfreiheit sowie der Gewährung subjektiven Rechtsschutzes haben der Bund und die Länder schließlich das Amt des Beauftragten für die Informationsfreiheit eingerichtet;¹³³¹

1326 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 49 f.

1327 Für den Bund § 3 Nr. 8 IFG; für die Länder etwa § 2 Abs. 3 IFG BW; § 2 Abs. 5 BbgAIG; § 3 Nr. 8, 9 BremIFG; § 5 HmbTranspG; § 81 Abs. 2 HessDSIG; § 3 Abs. 5, 6 LTranspG RP; § 2 SaarlIFG; § 3 Abs. 1 Nr. 8-11 IZG LSA; § 2 Abs. 4 IZG SH; § 2 Abs. 3-9 ThürTranspG. – Das SächsTranspG normiert mit den §§ 5 Abs. 1 Nr. 5, 6, 7, 8, 9, 12, 21 und 22, 11 Abs. 5 SächsTranspG dagegen eine Vielzahl von Bereichsausnahmen.

1328 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 39 ff.

1329 Für den Bund § 1 Abs. 2 IFG; für die Länder § 7 Abs. 5 IFG BW; § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG; § 7 Abs. 1 S. 2 BbgAIG; § 1 Abs. 2 BremIFG; § 12 Abs. 1, 4 HmbTranspG; § 4 Abs. 1 IFG MV; § 5 Abs. 1 S. 5 IFG NRW; § 12 Abs. 1 LTranspG RP; § 1 S. 1 IFG SL, § 1 Abs. 2 IFG; § 11 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG; § 1 Abs. 2 IZG LSA; § 5 Abs. 1 IZG SH; § 11 Abs. 1 S. 2-4 ThürTranspG.

1330 Für den Bund § 10 IFG; für die Länder § 10 IFG BW; § 16 BlnIFG; § 10 BbgAIG; § 10 BremIFG; § 13 Abs. 6 HmbTranspG; § 88 HessDSIG; § 13 IFG MV; § 11 IZG NRW; § 24 LTranspG RP; § 9 IFG SL; § 12 Abs. 5 SächsTranspG; § 10 IZG LSA; § 13 IZG SH; § 15 ThürTranspG.

1331 Für den Bund § 12 IFG; für die Länder § 12 IFG BW; § 18 BlnIFG („Berliner Beauftragte oder Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit“); § 11 BbgAIG („Die oder der Landesbeauftragte für das Recht auf Akteneinsicht“); § 13 BremIFG; § 89 HessDSIG („Die oder der Hessische Informationsfreiheitsbeauftragte“); § 14 HmbTranspG („Die bzw. der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit“); § 14 IFG MV; § 13 IFG NRW („Beauftragte oder Beauftragter für das Recht auf Information“); § 19 LTranspG RP; § 4-8 IFG SL; §§ 13-15 SächsTranspG („Die oder der Transparenzbeauftragte“); § 12 IZG LSA; § 14 IZG SH („Die oder der Landesbeauftragte für Informationszugang“); §§ 17-20 ThürTranspG.

wird der Informationszugang abgelehnt, steht dem Antragsteller zudem verwaltungsrechtlicher Rechtsschutz zur Verfügung.¹³³²

1332 Explizit für den Bund § 9 Abs. 4 IFG; für die Länder § 14 Abs. 2 S. 5, Abs. 3 Bl-nIFG; § 87 Abs. 5 HessDSIG; § 12 Abs. 2 IFG MV; § 22 LTranspG RP; § 1 Abs. 1 S. 1 IFG SL, § 9 Abs. 4 IFG; § 16 Abs. 1 SächsTranspG; § 9 Abs. 3 IZG LSA; § 7 IZG SH; § 21 ThürTranspG.

§ 11 Der individuelle Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht

Die im vorangegangenen, ersten Teil der Untersuchung zu beobachtende föderale Brechung der Sachmaterie „Rundfunk“ durchzieht nicht nur die objektiv-rechtliche Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, sondern prägt auch den individuellen Informationszugang bei den Sendern nach Informationsfreiheitsrecht. In diesem Sinne stützt(e) sich der Bundesgesetzgeber für den Erlass des IFG auf seine Annexkompetenz zur Regelung des Informationszugangs bei den Bundesbehörden; der Informationszugang bei den Behörden der Länder ist demgegenüber gem. Art. 70 Abs. 1 GG der Gesetzgebungskompetenz der föderalen Gliedstaaten zugeordnet.¹³³³ Für den individuellen Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht bedeutet dies: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ist allenfalls auf die Bundesrundfunkanstalt DW anwendbar,¹³³⁴ hinsichtlich der übrigen (Ein-)Landesrundfunkanstalten (BR, HR, RB, SR, WDR), Mehr-Länder-Rundfunkanstalten (MDR, NDR, RBB, SWR) und Allländer-Rundfunkanstalten (Deutschlandradio, ZDF) kommen allein Informationszugangsansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder in Frage.¹³³⁵

Ungeachtet dieses Befundes sowie in Ansehung des Umstandes, dass auf föderaler Ebene weder eine Simultangesetzgebung stattfand noch ein entsprechender Musterentwurf existiert(e),¹³³⁶ bildet der funktionale Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG (bzw. seiner landesrechtlichen Entsprechungen¹³³⁷) den – einheitlichen – Dreh- und Angelpunkt der Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informations-

1333 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 62 ff.

1334 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 94. – Unzutreffend *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 62.

1335 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 94, 99 f.

1336 Dazu bereits soeben § 10 C. (S. 350 ff.).

1337 § 1 Abs. 2 LVwVfG BW; § 1 Abs. 2 BlNwVfG; § 1 Abs. 2 BremVwVfG; § 1 Abs. 2 HmbVwVfG; § 1 Abs. 2 HessVwVfG; § 1 Abs. 3 VwVfG MV; § 1 Abs. 2 VwVfG NRW; § 2 LVwVfG RP; § 1 Abs. 2 VwVfG SL; § 1 Abs. 2 VwVfG LSA; § 3 Abs. 2 LVwG SH; § 1 Abs. 2 ThürVwVfG.

freiheitsrecht:¹³³⁸ Der Anspruch auf Informationszugang nach den Informationsfreiheitsgesetzen richtet sich insbesondere gegen Stellen, die Aufgaben

1338 Bund: § 1 Abs. 1 S. 1 IFG („Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen“). Zur Rezeption des funktionellen Behördenbegriffs gem. § 1 Abs. 4 VwVfG ausführlich *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 113 ff. – BW: § 2 Abs. 1 Nr. 1 IFG BW („Dieses Gesetz gilt [...] für die Stellen des Landes [...], soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“). Das LIFG BW verzichtet damit zwar bewusst auf die Nennung des Begriffs „Behörde“ und spricht stattdessen von „Stellen“, schließt also nicht (unmittelbar) an die allgemeine verwaltungsrechtliche Definition des Behördenbegriffs an. In der Sache ergibt sich hieraus allerdings allein der – im vorliegenden Kontext irrelevante – Unterschied, dass der Kreis der Anspruchsverpflichteten auf Stellen, nur „soweit“ sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, begrenzt und z. B. (im Gegensatz zu dem Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG) Regierungstätigkeit ausgeschlossen wird; siehe *Sicko*, in: *Debus*, Informationszugangsrecht BW, § 2 LIFG Rn. 18 ff. – Bln: § 2 Abs. 1 S. 1 Bln IFG („Dieses Gesetz regelt die Informationsrechte gegenüber den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen [...] des Landes Berlin, den landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts [...]“). Dazu *Städele*, in: *Gersdorf/Paal*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 BerlIFG Rn. 7 f.: Funktionaler Behördenbegriff entsprechend § 1 Abs. 1 VwVfG Bln i. V. m § 1 Abs. 4 VwVfG. – Bbg: § 2 Abs. 1 S. 1 Bbg AIG („Das Akteneinsichtsrecht besteht gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Landes, [...] den sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Landes [...]“). Dazu *OVG Bln-Bbg*, Beschluss v. 31. 07. 2012 – OVG 12 S 95.11, ZD 2013, 42 (43): „[N]ach der von dem BVerwG bestätigten Rspr. des Senats zu der parallelen Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) erfasst die Vorschrift alle staatlichen Stellen, die öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und weder der Gesetzgebung noch der Rspr. zuzuordnen sind.“ – Brem: § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG („Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Landes [...] einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen [...]“). Dazu *BremOVG*, Beschluss v. 24. 08. 2011 – I B 198/11, BeckRS 2011, 55739: „Der Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG knüpft [...] an den des § 1 Abs. 4 BremVwVfG an, es gilt also der – weite – funktionale Behördenbegriff [...]“ – Hmb: § 2 Abs. 3 HmbTranspG („Behörden sind alle Stellen im Sinne des § 1 Absatz 2 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes [...] in der jeweils geltenden Fassung einschließlich der der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts [...]“). – Hess: § 2 Abs. 1 HessDSIG („Öffentliche Stellen sind die Behörden [...] des Landes [...]“). Dazu *Geminn*, in: *Roßnagel*, HessDSIG, § 80 Rn. 28; *Gounalakis*, in: *Gersdorf/Paal*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 80 HessDSIG Rn. 8: Funktionaler Behördenbegriff. – MV: § 3 Abs. 2 IFG MV („Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle nach § 1 Abs. 3 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes“). – NRW: § 2 Abs. 1 NRW IFG („Dieses Gesetz gilt für die Verwaltungstätigkeit der Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes [...] sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts [...]. Behörde

der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Den Ausgangspunkt dieses Paragraphen markiert folglich die – maßgeblich – verfassungsrechtlich determinierte Frage, ob die Rundfunkanstalten als juristische Personen des Öffentlichen Rechts solche Stellen sind, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen; oder mit anderen Worten: Sind die Sender Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung?¹³³⁹ Während die herrschende Meinung diese Frage nach dem Motto „Es kann nicht sein, was nicht sein darf“ verneint¹³⁴⁰ und die Anstalten eher „zwischen Staat und Gesellschaft“ ver-

im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“). Dazu *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 80. – RP: § 3 Abs. 2 S. 1 LTranspG RP („Behörde ist jede Stelle im Sinne des § 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes“). – SL: § 1 Abs. 1 S. 1 IFG SL i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG (s. o.). – Sachsen: § 4 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG („Transpranzpflichtige Stellen sind [...] die sonstigen Stellen der öffentlichen Verwaltung des Freistaates Sachsen [...]\“). Zwar sind laut SächsLT-Drs. 7/8517 S. 42 als „Stelle der öffentlichen Verwaltung [...] alle Einrichtungen im verwaltungsorganisationsrechtlichen Sinn zu verstehen“. Aus dem systematischen Zusammenhang des § 4 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG mit § 4 Abs. 3 S. 1 SächsTranspG, der ausweislich der Gesetzesbegründung, SächsLT-Drs. 7/8517 S. 43, unter anderem die Anspruchsverpflichtung der Gerichte (Nr. 1) und des Landtags (Nr. 4) nach § 4 Abs. 1 S. 1 SächsTranspG beschränken will, ergibt sich jedoch, dass dem SächsTranspG gleichwohl der *funktionale* Behördenbegriff zugrunde liegt. Denn unter Geltung des „verwaltungsorganisationsrechtlichen“ Behördenbegriffs wäre das Gesetz gar nicht auf die Gerichte und den Landtag anwendbar. – LSA: § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Buchst. a IZG LSA („Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Landes [...]\“). Vgl. dazu VG Magdeburg, Urteil v. 13. 12. 2017 – 6 A 247/16, BeckRS 2017, 148993 (Rn. 23). – SH: § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG SH („Informationspflichtige Stellen sind Behörden des Landes [...]\“). Dazu ausführlich OVG SH, Urteil v. 23. 07. 2020 – 4 LB 45/17, BeckRS 2020, 24121 (Rn. 45 ff.): „Der beklagte Landtagspräsident ist eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG. Er handelt vorliegend als eine Behörde des Landes, da er eine öffentlichrechtliche Verwaltungstätigkeit ausübt.“ – Thür: § 2 Abs. 1 ThürTranspG („Dieses Gesetz gilt für Behörden, Einrichtungen und sonstige öffentliche Stellen des Landes [...] sowie für die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“).

1339 Die „Behörden“ im funktionalen Sinne können nicht pauschal mit den Trägern der mittelbaren Staatsverwaltung gleichgesetzt werden, es kann aber de facto zu einer Identität von Rechtsträgern und Behörden kommen; dies ist bei den Rundfunkanstalten der Fall, siehe *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 1 VwVfG Rn. 135.

1340 Pointiert *Hain*, K&R 2010, 242 (246); zuvor *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 140.

ortet,¹³⁴¹ führt eine zutreffende Verarbeitung der verfassungsrechtlichen Determinanten gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bei gleichzeitiger Beachtung unionsrechtlicher (Parallel-)Wertungen zu dem gegenteiligen Ergebnis (A.). Damit kommt eine Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach den Informationsfreiheitsgesetzen grundsätzlich in Frage (B.), sieht sich aber zugleich vor die Problematik des (Konkurrenz-)Verhältnisses des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu anderen Rechtsvorschriften gestellt (C.). Im Übrigen ist der Informationszugang bei den Rundfunkanstalten zwar materiellrechtlich voraussetzungslos, aber keineswegs ausnahmslos: Insbesondere mit Blick auf die Rundfunkfreiheit gelten für den Informationszugang Informationsrestriktionen (D.).

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

Die „öffentliche Anstalt“ ist nach der von Otto Mayer geprägten Begriffsbildung ein „Bestand von Mitteln [...], welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind“.¹³⁴² Dementsprechend zeichnet sich die Anstalt durch drei Merkmale aus: *Erstens* ihre Organisation als „organisatorische Zusammenfassung von Verwaltungsbediensteten und Sachmitteln [...] zu einer verselbständigte[n] Verwaltungseinheit“, *zweitens* durch ihre Aufgabe, namentlich die Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben, und *drittens* kennt die Anstalt – im Gegensatz zu der Körperschaft – keine Mitglieder, sondern Benutzer.¹³⁴³

Eine allein formell-verwaltungsorganisationsrechtlich orientierte Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten muss vor diesem Hintergrund zu dem Schluss kommen, dass der Staat mit der Errichtung der Sender staatliche Verwaltungsaufgaben rechtlich selbständigen, aber

1341 Programmatisch Ossenbühl, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft.

1342 Grundlegend Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, S. 268, 331.

1343 Statt Vieler Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 49. – Eine positivrechtliche Definition der „rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts“ formuliert § 41 Abs. 1 LVwG SH: „Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sind von einem oder mehreren Trägern der öffentlichen Verwaltung errichtete Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mit einem Bestand an sachlichen Mitteln und Dienstkräften Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen.“

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

in die Staatsorganisation einbezogenen Verwaltungsträgern zur Erledigung überträgt.¹³⁴⁴ Mit anderen Worten: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung.¹³⁴⁵ Ebenso wenig wie es aber für die Grundrechtsbindung der öffentlichen Gewalt bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf die gewählte Organisations- oder Handlungsform ankommt,¹³⁴⁶ kann umgekehrt der zwingende Schluss von der öffentlich-rechtlichen Verfasstheit auf den staatlichen Charakter einer Organisation und ihrer Aufgaben zulässig sein. Wenngleich die Rechtsordnung keine „Anstalten“ des Privatrechts kennt, ist die öffentlich-rechtliche Organisation deshalb lediglich ein Indiz für die Zugehörigkeit einer Stelle zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung.¹³⁴⁷ Maßgebend ist nicht die formell-verwaltungsorganisationsrechtliche, sondern die *materielle* Zuordnung. In der Sache geht es insofern um die Frage: Nehmen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch inhaltlich staatliche Aufgaben bzw. Verwaltungsaufgaben wahr?¹³⁴⁸

1344 Vgl. *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 1; ferner *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, S. 471: „Mittelbare Staatsverwaltung ist die nicht von den unmittelbaren Staatsbehörden, sondern von selbstständigen, das heißt rechtsfähigen Trägern wahrgenommene Verwaltung staatlicher Aufgaben.“

1345 Ebenso *Krempl*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 117.

1346 Grundlegend *BVerfG-K*, Beschluss v. 19. 07. 2016 – 2 BvR 470/08, NVwZ 2016, 1553 (Rn. 24 ff.): „Die Wahl der Organisationsform hat keine Auswirkungen auf die Grundrechtsbindung des Staates oder anderer Träger öffentlicher Gewalt. Das gilt nicht nur dann, wenn sie ihre Aufgaben unmittelbar selbst oder mittelbar durch juristische Personen des öffentlichen Rechts erfüllen, sondern auch dann, wenn sie auf privatrechtliche Organisationsformen zurückgreifen.“ (Rn. 27).

1347 M. w. Bsp. *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 20 f.: „[N]icht alles, was öffentlich-rechtlich organisiert ist, ist staatlich.“ Außerdem *ders.* ebd., S. 29: „Der Schluß von der Institution auf die Funktion ist [...] unzulässig [...].“ – In diese Richtung bereits *Arndt*, JZ 1965, 337: Es ist „eine unhaltbare Annahme, daß nur das Staatliche öffentlich-rechtlich organisiert werden könne, weshalb in allem, was öffentlich-rechtlich organisiert ist, etwas Staatliches in die Erscheinung treten müsse“. – Ferner *Bernsmann*, in: *Festschrift Herzberg*, S. 167 (172 f.); *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 172 f., 199. – Allgemein *Burgi*, in: *Ehlers/Pünder*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 10.

1348 *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 21: „Maßgeblich kann [...] nur die Frage sein, welcher Charakter dem Funktionskreis zukommt, der den Rundfunkanstalten zugeordnet ist.“ Ebenso *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 53. – A. A. *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 200: „Zur Widerlegung des indiziellen Schlusses von der öffentlich-rechtlichen Organisationsform auf die Zugehörigkeit zur Staatlichkeit im rein organisatorischen Sinne muß vielmehr konkret nachgewiesen werden, daß

I. Herrschende Lehre: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk „zwischen Staat und Gesellschaft“

Die herrschende Lehre verneint diese Frage; sie kommt mit den Worten Ossenbühls „aufgrund einer Aufgabenanalyse zu dem Ergebnis, daß die Rundfunkanstalten staatsfremde Aufgaben in öffentlich-rechtlicher Form, aber außerhalb der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung wahrnehmen“¹³⁴⁹

1. „Staatsfreiheit“ der öffentlichen Meinungsbildung

Abseits des rechtshistorischen Befundes, die Wahl der öffentlich-rechtlichen Organisationform solle allein der Rundfunkfreiheit Geltung verschaffen und verfolge nicht etwa den Zweck, „die Rundfunkanstalten [...] der mittelbaren Staatsverwaltung einzuverleiben“¹³⁵⁰ konzentriert sich die Argumentation „der herrschenden Meinung“ insofern vor allem auf das dem

es sich bei der betreffenden Organisation tatsächlich nicht einmal organisatorisch um eine staatliche Institution handelt, sei es, weil sie eine lediglich öffentlich-rechtlich organisierte gesellschaftliche Gründung ist, sei es, weil sie eine staatliche Gründung ist, die dann aber zum Betrieb „der Gesellschaft“ überlassen wurde.“ – Einen allein formell-systematisierenden Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung (losgelöst von der Qualifikation der wahrgenommenen Aufgaben) vertritt demgegenüber Hendl, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 299 f.; Hendl, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, § 143 Rn. 44. – Überblick zu den vertretenen Begriffsbildungen mit eigener Stellungnahme bei Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 85 ff.

1349 Ossenbühl, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 17. – Siehe stellvertretend für diese „absolut herrschende Auffassung“ aus der Kommentarliteratur Degenhart, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 371; Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 Rn. 586; Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Rn. 195. – Unklar Jarass, in: Jarass/Pierothe, GG, Art. 5 Rn. 53: Keine „staatliche Stellen i. e. S.“ – A. A. Antoni, in: Hömig/Wolff, GG, Art. 5 Rn. 23; Sodan, in: Sodan, GG, Art. 5 Rn. 24: „Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind [...] gleichzeitig Grundrechtsberechtigte und als Exekutivorgane gem. Art. 1 III Grundrechtsverpflichtete.“

1350 Ossenbühl, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 41; ferner Krempel, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 122. – In diese Richtung kann auch die Aussage des BVerfG, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (210); BVerfG, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (327) gedeutet werden, dass die Bestimmungen über die Organisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „die Unabhängigkeit der Anstalten vom Staat und ihre politische Neutralität“ sichern sollten.

Prinzip der Volkssouveränität gem. Art. 20 Abs. 2 GG entnommene Dogma der „Staatsfreiheit der öffentlichen Meinungsbildung“:¹³⁵¹ Es bedeute eine Pervertierung des demokratischen Prinzips, „wenn der Staat mit seinen Organen auf den gesellschaftlichen Willensbildungsprozeß Einfluß nehmen würde“. Die staatlichen Organe seien nicht Beteiligte des demokratischen Prozesses, ihre Zusammensetzung und ihre Handlungen vielmehr sein Ergebnis.¹³⁵² Die Teilnahme am Prozess der gesellschaftlichen Meinungsbildung sei dem Staat deshalb von Verfassungs wegen untersagt, es handele sich um eine (öffentliche) Aufgabe im gesellschaftlich-politischen Bereich. Die Veranstaltung von Rundfunk könne folglich keine staatliche Aufgabe sein:¹³⁵³ Der Staat sei unter demokratischen Gesichtspunkten daran gehindert, die Sachaufgabe Rundfunk zu einer staatlichen zu machen.¹³⁵⁴

2. „Staatsferne“ des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks

Eine spezifische Ausprägung findet diese Argumentation in dem verfassungsrechtlichen Gebot der Staatsferne des Rundfunks: Wenn Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verlange, dass der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werde, dann könne die Rundfunkveranstaltung keine staatliche Aufgabe sein.¹³⁵⁵ Im Gegenteil, „[d]ie Sachaufgabe

1351 Dazu kritisch *Schmitt*, Die „Staatsfreiheit“ der Meinungsbildung, JuWissBlog Nr. 100/2019 v. 25. 11. 2019, abrufbar im Internet unter <https://www.juwiss.de/100-2019/> (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1352 So *Krempl*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 121.

1353 *Leibholz*, in: Festschrift Scheuner, S. 363 (368 ff.); *Krempl*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 122; ebenso *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 301; *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 53; in diesem Sinne ferner *Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 96; *Jarass*, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, S. 36; *Winter*, in: *Fuhr*, ZDF-StV, § 1 II 2b (S. 44). – *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 154 ff., qualifiziert die Veranstaltung von Rundfunk vor diesem Hintergrund ebenfalls als „nichtstaatliche, öffentliche, gesellschaftliche Aufgabe“, ordnet die Rundfunkanstalten aber auf Grund einer „strengh organisatorisch-formalen Sichtweise“ dennoch dem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung zu, siehe *ders.*, ebd. S. 200 ff.

1354 *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 70 f.

1355 *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 33. – Ambivalent *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 122 f.: Wahr sei die Veranstaltung von Rundfunksendungen „nach deutschem Recht eine legitime Staatsaufgabe“, an der Programmgestaltung mitzuwirken gehöre aber nicht zu den legitimen Staatsaufgaben.

Rundfunk ist eine nicht-staatliche Aufgabe.¹³⁵⁶ Mit der Errichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werde nicht „eine öffentliche Aufgabe zur staatlichen Aufgabe gemacht und aus Gründen der Zweckmäßigkeit einer dem Staat inkorporierten öffentlich-rechtlichen Anstalt zur staatsmittelbaren Verwaltung gegeben [...], sondern die öffentliche Aufgabe als eine staatsfremde einem Träger überantwortet, der nach seiner Organisationsform die Gewähr dafür bietet, daß die gesellschaftlich relevanten Gruppen in ausgewogenem Verhältnis an der Darbietung von Rundfunk- und Fernsehveranstaltungen teilnehmen“.¹³⁵⁷

3. Opposition zwischen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und der Ausübung grundrechtlicher Freiheit

Neben diesem (vermeintlichen) Widerspruch zwischen der „Staatsfreiheit der öffentlichen Meinungsbildung“ (bzw. der „Staatsferne des Rundfunks“) und der Qualifikation der Rundfunkveranstaltung als Staatsaufgabe sieht die „herrschende Meinung“ die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben ferner in Opposition zu der (partiellen) Grundrechtsberechtigung der Rundfunkanstalten. Während die öffentlich-rechtliche Organisationsform lediglich einen Rahmen zur Verwirklichung grundrechtlich geschützter Freiheit bil-

Deshalb könnten die Rundfunkanstalten „jedenfalls für den Programmreich [...] nicht dem Typus der mittelbaren Staatsverwaltung zugeordnet werden“.

1356 So *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 9 (26); ferner *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 60; *Winter*, in: *Fuhr*, ZDF-StV, § 1 II 2b (S. 44); im Ergebnis ebenso *Arndt*, JZ 1965, 337 f.; *Hellmann*, wistra 2007, 281 (283); *Bernsmann*, in: Festschrift Herzberg, S. 167 (172); *Scholz*, Rundfunk eigene Programmpresse?, S. 24 f. (der die Anstalten gleichwohl der mittelbaren Staatsverwaltung zuordnet); *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 298 f.; *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 300; *Flechsig*, in: *Binder/Vesting*, Rundfunkrecht, § 9a RStV Rn. 12. – *Diffus Maunz*, BayVBl 1972, 169 (171 f.), der die Veranstaltung von Rundfunk sowohl durch öffentlich-rechtliche als auch privatrechtlich organisierte Sender als „öffentliche Verwaltung“ bezeichnet und Letztere als Beliebte apostrophiert – zugleich aber davon ausgeht, dass es sich bei der Rundfunkveranstaltung nicht um eine staatliche, sondern eine öffentliche, insofern staatsfremde sowie staatsferne Aufgabe handele, die auch nicht zur staatlichen erhoben werden dürfe.

1357 Abweichende Meinung der Richter *Dr. Geiger*, *Dr. Rinck* und *Wand* zu *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, *BVerfGE* 31, 314 (340 f.). – Zustimmend *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, S. 161 f.

de, aber keinen Teil der Staatsorganisation,¹³⁵⁸ erfüllten die Rundfunkanstalten bei ihrer Programm- und Sendetätigkeit „keine öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe, sondern nehmen Freiheitsrechte wahr“.¹³⁵⁹ Die (partielle) Grundrechtsfähigkeit der Sender wird dementsprechend als „staats-abweisende Position“ apostrophiert, die die Rundfunkanstalten „in ihrem Status wesentlich von der Stellung der Glieder mittelbarer Staatsverwaltung“ unterscheide. Denn für diese sei typisch und unabdingbar, „daß sie um der Einheit der staatlichen Organisation willen nicht mit eigenen Rechtspositionen ausgerüstet sind, die sie notfalls gegen den Staat einsetzen können“. Die Glieder der mittelbaren Staatsverwaltung stehen in diesem Sinne „innerhalb der staatlichen Administration“, die Rundfunkanstalten seien dagegen organisatorisch außerhalb dieses Kreises angesiedelt.¹³⁶⁰

4. Ergebnis: Rundfunkanstalten „zwischen Staat und Gesellschaft“

Vor diesem Hintergrund kommt die „herrschende Meinung“ zu dem Ergebnis, dass allein die Schaffung der materiellen, organisatorischen und Verfahrensregelungen als Grundlage der Verwirklichung der Rundfunkfreiheit – in den Worten des BVerfG: einer „positiven Ordnung“¹³⁶¹ – staatliche Aufgabe ist.¹³⁶² Die Veranstaltung des Rundfunks selbst sei demgegenüber keine staatliche Aufgabe. Folgerichtig erfüllen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „nichtstaatliche“ Aufgaben;¹³⁶³ sie sind keine Subjekte

1358 *Burgi*, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 10. – In diese Richtung bereits *Schuppert*, in: Festgabe v. Unruh, S. 183 (195 f.): Instrumentalisierung der Rechtsform „Anstalt“, „um durch eine organisatorische Verselbständigung gegenüber der staatsunmittelbaren Verwaltung autonome Entscheidungsspielräume zu ermöglichen“. Ferner *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, S. 8, 161 f. – Ähnlich *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 77, 81.

1359 So *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 60.

1360 So *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 44; in diese Richtung außerdem *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 9 (26); *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, Rn. 303.

1361 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, BVerfGE 57, 295 (320).

1362 Exemplarisch *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 81; ferner *Leibholz*, in: Festchrift Scheuner, S. 363 (370 f.); *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Rn. 195.

1363 Siehe insbesondere die abweichende Meinung der Richter *Dr. Geiger*, *Dr. Rinck* und *Wand* zu *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (338 f.): „Es gibt [...] zwar keine staatliche Zuständigkeit, auf die Veranstaltung von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen, auf ihre inhaltliche Gestaltung, auf das

der mittelbaren Staatsverwaltung. Da die Sender aber staatlich konstituiert und beauftragt, also ebenso wenig „staatsfreie private Einrichtungen“ sind,¹³⁶⁴ stehen sie „zwischen Staat und Gesellschaft“.¹³⁶⁵

II. Unionsrechtliche Perspektive

Zwar ist das Unionsrecht keineswegs zu der autoritativen Klärung der hier interessierenden Frage nach der verwaltungsorganisationsrechtlichen Zuordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufgerufen. Gleichwohl kann die unionsrechtliche Perspektive hier Impulse geben. Denn während die Einordnung der Finanzierung der Rundfunkanstalten als „staatliche Beihilfe“ i. S. d. Beihilfeverbots gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV¹³⁶⁶ weder (gewichtige) Argumente für noch gegen die Zuordnung der Sender zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung impliziert, spricht die Qualifizierung der Sender als „öffentliche“ Auftraggeber i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 VRL eine deutlichere Sprache: Wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Einrichtungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b VRL) sind, die i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a VRL zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, „im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen“, und i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. c VRL überwiegend staatlich finanziert werden,¹³⁶⁷ dann liegt die Zuordnung der Sender zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung nahe. Im Ergebnis lässt das Unionsrecht keine zwingenden Schlussfolgerungen zu; eine Zuordnung der Sender zum gesellschaftlichen

Programm, also auch nur mittelbar auf die Art der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe einzuwirken, wohl aber [...] eine staatliche Zuständigkeit, die *Organisationsform* der Träger jener öffentlichen Aufgabe gesetzlich zu regeln [...].“ – Ferner Arndt, JZ 1965, 337 (338); Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 71; Schreier, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 173.

1364 Hain, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 140.

1365 Grundlegend Ossenbühl, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 36 f.; zuvor bereits Berendes, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 97 f.; ferner Krempel, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 131; Hesse, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 53. – Die mit dieser Rubrizierung vorgeblich bewältigte Lage nennt Hain, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 140 zu Recht ein „Dilemma“.

1366 Dazu ausführlich oben § 7 A. I. (S. 223 ff.).

1367 Grundlegend EuGH, Urteil v. 13. 12. 2007 – C-337/06, EuZW 2008, 80. – Dazu ausführlich oben § 7 A. II. (S. 231 ff.).

oder jedenfalls nicht-staatlichen Bereich ist nach dem Gesagten indes fernliegend. Demgegenüber ist die Qualifikation der Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung eindeutig konsistent mit den skizzierten unionsrechtlichen (Parallel-)Wertungen.

III. Verfassungsrechtliche Einordnung

Entscheidend für die Beantwortung der Frage, ob es sich bei der Veranstaltung von Rundfunk um eine staatliche Aufgabe und damit bei den Rundfunkanstalten um Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung handelt, ist die *verfassungsrechtliche* Zuordnung der Sachaufgabe „Rundfunk“ in dem dichotomischen Koordinatensystem „zwischen Staat und Gesellschaft“. Nimmt man nicht nur die verfassungsrechtliche Prägung der Fragestellung zur Kenntnis, sondern außerdem den Umstand, dass die Rundfunkordnung des Grundgesetzes im Wesentlichen eine Ordnung ist, die aus der Rechtsprechung des BVerfG hervorgeht,¹³⁶⁸ muss das Hauptaugenmerk bei dieser verfassungsrechtlichen Zuordnung auf der Verarbeitung ebenjener Rechtsprechung liegen.

Während sich die herrschende Lehre durch die Judikate des BVerfG unter diesen Vorzeichen vor allem bestätigt sieht und gleichwohl verbleibende Zweifel im Wege der Interpretation auflöst, bezieht das Gericht in seiner jüngeren Rechtsprechung eindeutig Position: Das BVerfG qualifiziert die Rundfunkanstalten als „Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung“ (1.) – verzichtet dabei aber auf eine konkrete Auseinandersetzung mit der von der „herrschenden Meinung“ entfalteten Argumentation. Eine nähere Befassung mit diesen Argumenten offenbart indes: Weder das Dogma der „Staatsfreiheit“ der öffentlichen Meinungsbildung bzw. das Gebot der „Staatsferne“ öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (2.) noch die (partielle) Grundrechtsberechtigung der Sender (3.) stehen einer Qualifikation der Sachaufgabe „Rundfunk“ als Staatsaufgabe und damit der Zuordnung der Rundfunkanstalten zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung entgegen. Vielmehr handelt es sich bei der „Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung“

1368 Siehe nur Dörr, VerwArch 92 (2001), 149 ff.; Jarass, in: Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit, S. 59 f. – Überspitzte Kritik bei Schmitt Glaeser, DÖV 1987, 837 (839): „Der Staat des Grundgesetzes ist kein Verfassungsrichterstaat, in dem das Parlament zum bloßen Vollzugsorgan verfassungsrichterlicher Sprüche degradiert werden dürfte.“

– bei zutreffender Verarbeitung der Rechtsprechung des BVerfG – um eine konkurrierende Staatsaufgabe, die insbesondere durch die Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung wahrzunehmen ist (4.).

1. Rechtsprechung des BVerfG

- a) Ambivalenz: Rundfunk zwischen „staatlicher Aufgabe“ und „Staatsfreiheit“

Eine Exegese allein der früh(er)en Ausführungen des BVerfG zu dem Charakter der Sachaufgabe Rundfunk lässt noch keine eindeutigen Schlussfolgerungen über die verwaltungsorganisationsrechtliche Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu: *Zwar* apostrophiert das Gericht die Veranstaltung von Rundfunksendungen als eine „öffentliche Aufgabe“ und stellt fest: „Wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe in irgendeiner Form befaßt, wird sie zu einer ‚staatlichen Aufgabe‘ [...].“¹³⁶⁹ Unter rechtshistorischen Vorzeichen kommt das Gericht zu dem Schluss, dass die Veranstaltung von Rundfunksendungen „in Deutschland seit 1926 herkömmlich zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ gehöre; die „Nachrichtengebung im weitesten Sinne“ sei seit Entstehung des Rundfunks Anlaß und Rechtfertigungsgrund dafür, die Veranstaltung von Rundfunksendungen in den Kreis der öffentlichen Aufgaben einzubeziehen.¹³⁷⁰ Diese Charakterisierung setzt sich ferner fort in der Aussage, „[n]ach 1945 trat die Auffassung vom Rundfunk als einer öffentlichen Aufgabe noch stärker in Erscheinung, indem als Veranstalter der Rundfunksendungen Anstalten des öffentlichen Rechts gegründet wurden“; in diesem Sinne gehörten „[d]ie von Rundfunkanstalten öffentlichen Rechts erfüllten Aufgaben zum Bereich der öffentlichen Verwaltung“.¹³⁷¹ Wenn das BVerfG im Übrigen feststellt, dass die Rundfunkanstalten „in Wirklichkeit öffentlich-rechtliche Aufgaben“ erfüllten, die den Ländern „von Verfassungs wegen aufgegeben“ seien, welche „[d]ie Durchführung dieser Aufgabe [...] den zu diesem Zweck errichteten Anstalten des öffentlichen Rechts zugewiesen und bisher überlassen“ haben,¹³⁷² dann gleichen die Einlassungen des Gerichts sogar einer Subsumtion unter den Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung.

1369 BVerfG, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG I, 2/60, BVerfGE 12, 205 (243).

1370 BVerfG, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG I, 2/60, BVerfGE 12, 205 (244).

1371 BVerfG, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG I, 2/60, BVerfGE 12, 205 (245 f.).

1372 BVerfG, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF I/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (329).

Aber: Ungeachtet dieser Charakterisierungen der Sachaufgabe Rundfunk als „öffentliche Aufgabe“, „staatliche Aufgabe“, „Aufgabe der öffentlichen Verwaltung“ oder „öffentlich-rechtliche Aufgabe“ erkennt das Gericht später unter dem Eindruck der im Entstehen begriffenen „dualen Ordnung“, „Staatsfreiheit des Rundfunks“ bedeute, „daß der Staat [nicht] selbst Rundfunkveranstalter sein“ dürfe.¹³⁷³ Im Kontext des presserechtlichen Behördenbegriffs – und insofern aus Anlass gegen eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gerichteter (presserechtlicher) Auskunftsansprüche – stellt das Gericht in einem Kammerbeschluss außerdem fest: „Ein solcher Anspruch richtet sich [...] nicht gegen öffentlichrechtliche Rundfunkanstalten. Art. 5 I 2 GG gewährt der Presse Ansprüche allein gegen den Staat. [...] Öffentlichrechtliche Rundfunkanstalten sind [...] trotz ihrer Rechtsform und der Erfüllung einer ‚öffentlichen Aufgabe‘ nicht dem staatlichen Bereich in diesem Sinne zuzuordnen.“¹³⁷⁴

Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren: Die Rechtsprechung des BVerfG zu der Natur der Sachaufgabe Rundfunk, zu ihrer Verortung zwischen Staat und Gesellschaft, kann bis in das ausgehende 20. Jahrhundert nicht anders als ambivalent bezeichnet werden. Diese Ambivalenz röhrt einerseits aus der terminologischen Vielfalt bei der Charakterisierung der Sachaufgabe Rundfunk¹³⁷⁵ – das Gericht versieht die Rundfunkveranstaltung allein in den ersten beiden Rundfunk-Entscheidungen mit nicht weniger als vier Terminen („öffentliche Aufgabe“, „staatliche Aufgabe“, „Aufgabe der öffentlichen Verwaltung“ und „öffentlich-rechtliche Aufgabe“).¹³⁷⁶ Die Rede von dem Rundfunk als „Sache der Allgemeinheit“¹³⁷⁷ bedeutet dabei keineswegs, dass der Rundfunk keine staatliche, sondern eine gesellschaftliche Aufgabe ist; ebenso gut kann diese Formulierung auf die „res publica“,

1373 BVerfG, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, BVerfGE 83, 238 (330).

1374 BVerfG-K, Beschluss v. 20. 07. 1988 – 1 BvR 155/85 u. a., NJW 1989, 382 f.

1375 Pointiert Ossenbühl, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 22: „Die Charakterisierung der Rundfunkaufgaben in den beiden maßgeblichen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts (Fernsehurteil, Mehrwertsteuerurteil) lässt an Farbenreichtum nichts zu wünschen übrig.“ – Zurückhaltender zu der „terminologischen Mühe“ des Gerichts Emmerich/Steiner, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 58.

1376 Dazu auch Krempl, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 117 ff. – Kritisch Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 50: „Das Bundesverfassungsgericht hat die Begriffe ‚öffentliche‘ und ‚staatliche‘ Aufgaben nicht sauber auseinandergehalten und darüber hinaus jüngst einen dritten Begriff eingeführt: die ‚öffentlich-rechtlichen Aufgaben‘ (der Rundfunkanstalten).“

1377 BVerfG, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (327).

das (römische) Gemein- oder eben Staatswesen verweisen.¹³⁷⁸ Andererseits führt insbesondere die Definition der „Staatsfreiheit des Rundfunks“ als Verbot jeder staatlichen Rundfunkveranstaltung zu einer Verwirrung der bereits zuvor – jedenfalls terminologisch – wenig kohärenten Rechtsprechung, zumal dieses Verbot staatlicher Rundfunkveranstaltung im Widerspruch steht zu der – (zu Recht) viel kritisierten¹³⁷⁹ und oft auf den Kontext der bundestaatlichen Kompetenzverteilung gem. Art. 30 GG reduzierten¹³⁸⁰ – Aussage, die Veranstaltung von Rundfunksendungen werde zu einer „staatlichen Aufgabe“, wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe „in irgend-einer Form“ befasse. Im Ergebnis bleibt also nur der Befund: Weder die „herrschende Meinung“, noch die hier vertretene Ansicht, bei der Veranstaltung von Rundfunk handele es sich um eine konkurrierende Staatsaufgabe, kann die skizzierte früh(er)e Rechtsprechung des BVerfG (ernsthaft) als Argument für sich beanspruchen.

-
- 1378 A. A. *Lerche*, in: Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, S. 9 (26): „In der zitierten Formel, daß der Rundfunk ‚Sache der Allgemeinheit‘ ist, liegt zugleich negativ, daß er nicht Sache des Staates ist [...]“ Ferner *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 35.
- 1379 Zuletzt *Hain*, K&R 2010, 242 (244); siehe im Übrigen *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (890) („[...] führt [...] zu so unerträglichen Ergebnissen, daß man sich über den Mangel an Weitblick bei einem sonst so hervorragenden Gericht nur wundern kann“); *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 33 („unglückliche Wendung“); *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 105 („kann nicht richtig sein“); *Hesse*, Rundfunkrecht, Kap. 4 Rn. 51. – In der Sache auch *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 119: „Lediglich durch die Tatsache, daß sich der Staat ihrer annimmt, wird übrigens eine öffentliche Aufgabe noch nicht zu einer legitimen Staatsaufgabe, die im Rechts- und Verfassungsstaat allein Rechtserheblichkeit beanspruchen kann.“
- 1380 So insbesondere die abweichende Meinung der Richter *Dr. Geiger*, *Dr. Rinck* und *Wand* zu BVerfG, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, BVerfGE 31, 314 (341); ferner *Klein*, DÖV 1965, 755 (757); *Leibholz*, in: Festschrift Scheuner, S. 363 (370); *Leibholz*, in: Festschrift Geiger, S. 9 (10 f.); *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 33; *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 71 m. Fn. 78; *Krempl*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 123; *Schreier*, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 173 f. – In diesem Kontext weisen *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 59 indes zu Recht auf Folgendes hin: „Wären die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur Aufgabenträger des gesellschaftlichen oder privaten Bereichs, bräuchte die Frage nach ihrer Zuordnung zu den ‚Kompetenzräumen‘ des bundestaatlichen Verfassungssystems nach Maßgabe der Art. 83 ff. i. V. m. Art. 30 GG nicht gestellt zu werden. Es bliebe nur die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit zu klären.“

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

- b) Konsolidierung: Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als „Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung“

Dies ändert sich mit der ab Ende des 20. Jahrhunderts zu beobachtenden Konsolidierung der Rundfunk-Rechtsprechung des BVerfG, insbesondere aber mit der Durchdringung der nunmehr zum Gebot der Staatsferne geronnenen „Staatsfreiheit des Rundfunks“: Nachdem das Gericht in einem Kammerbeschluss bereits (in eher apodiktischem Duktus) erkannt hatte, dass es sich bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung handelt,¹³⁸¹ stellte das BVerfG in seiner Entscheidung zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten fest: „Das Gebot der Staatsferne stellt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk [...] nicht außerhalb des staatlichen Verantwortungsbereichs.“ Vielmehr knüpfe dieses rundfunkverfassungsrechtliche Prinzip „an die Strukturverantwortung des Staates für den Rundfunk“ an und setze sie voraus. Insgesamt stelle sich die Einrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks deshalb nicht als Statuierung nur eines ordnungspolitischen Rahmens zur Wahrnehmung privater Freiheit dar. Vielmehr sind die Rundfunkanstalten „*als staatlich gestaltete und verantwortete Organisation der Berichterstattung selbst*“ zu charakterisieren: „Den Staat trifft hier, anders als in Wirtschaftsbereichen, die grundsätzlich privatwirtschaftlichem Handeln überlassen sind, mehr als eine nur ergänzende Regulierungsverantwortung; *er ist unmittelbar Träger und Veranstalter, der mittels seiner Anstalten den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkberichterstattung selbst erfüllt.*“¹³⁸²

Zusammenfassend ist vor diesem Hintergrund festzuhalten: Die Rechtsprechung des BVerfG zu der Natur der Sachaufgabe Rundfunk war bis zum Kammer-Beschluss vom 15. Dezember 2003 – 1 BvR 2378/03 – uneindeutig. Spätestens seit dem Urteil des Gerichts vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 – hat das Gericht aber klar Stellung bezogen; und wenn das Gericht in seiner Rundfunk-Entscheidung vom 18. Juli 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17 – den (potenziellen) Empfang des Programms öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten als Inanspruchnahme einer „öf-

1381 BVerfG-K, Beschluss v. 15. 12. 2003 – 1 BvR 2378/03, NVwZ 2004, 472.

1382 BVerfG, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 39) (Hervorhebungen durch den Verf.).

fentlichen Leistung“ qualifiziert,¹³⁸³ dann führt es seine Judikatur insofern nur konsequent fort. Damit handelt es sich nach der Rechtsprechung des BVerfG bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung.

2. „Staatsferne“ des Rundfunks

Dieses Ergebnis des BVerfG wird auch nicht durch die auf die „Staatsferne“ des Rundfunks zielende Argumentation der herrschenden (Literatur-)Meinung widerlegt. Denn indem die herrschende Meinung die Veranstaltung von Rundfunk mit Verweis auf das Gebot der „Staatsferne“ als „nicht-staatliche Aufgabe“ qualifiziert und damit die Zuordnung der Sender zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung ablehnt,¹³⁸⁴ setzen ihre Vertreter die Verantwortung (i. S. d. Zuständigkeit)¹³⁸⁵ für die Wahrnehmung der Sachaufgabe „Rundfunk“ mit dem Modus ihrer Bewältigung gleich. In diesem Sinne baut die Argumentation der Literatur auf einer Ebenenverwechslung auf:¹³⁸⁶ Ebenso wenig wie staatliche Aufgaben von Verfassungs wegen ausnahmslos in dem Korsett ununterbrochener (demokratischer) Weisungsketten nach dem Leitbild der Ministerialverwaltung zu erfüllen sind, bedeutet die Qualifikation der Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe und in der Konsequenz der Sender als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung, dass damit der Rundfunk „dem Staat ausgeliefert“ wird.

1383 BVerfG, Urteil v. 18. 07. 2018 – I BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 81).

1384 Dazu soeben § 11 A. I. 2. (S. 359 f.).

1385 Klement, Verantwortung, S. 265 ff.

1386 Treffend Hain, K&R 2010, 242 (245): „Mit dem Petitem funktionsadäquater Staatsdistanz geht es dem BVerfG allerdings nicht um das ‚Ob‘ staatlicher Betätigung, sondern um das ‚Wie‘ der staatlichen Befassung mit Rundfunk. Demgegenüber bildet das Thema der Staatsaufgabenlehre die Zulässigkeit des ‚Ob‘ (und des ‚Inwieweit‘) staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Funktionsadäquate Staatsdistanz einerseits und die Frage nach dem Vorliegen einer Staatsaufgabe andererseits liegen auf verschiedenen Ebenen.“ (Hervorhebungen im Original).

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

- a) „Staatsferne“ Wahrnehmung staatlicher Aufgaben im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung

Wie insbesondere der Bereich der (funktionalen) Selbstverwaltung zeigt, können staatliche Aufgaben – *in Ergänzung* zu dem demokratischen Leitbild der Ministerialverwaltung¹³⁸⁷ – auch mittelbar durch institutionell verselbstständigte und eigenverantwortlich agierende Träger öffentlicher Verwaltung wahrgenommen werden.¹³⁸⁸ Das BVerfG hat hierzu unter den Vorzeichen des Art. 20 Abs. 2 GG (Demokratieprinzip) erkannt:

„Außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung [...] ist das Demokratiegebot offen für andere, insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt. Eine solche Interpretation des Art. 20 Abs. 2 GG ermöglicht es zudem, die im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und Autonomie zur Geltung zu bringen.“¹³⁸⁹

Vor diesem Hintergrund ergänze und verstärke die funktionale Selbstverwaltung das demokratische Prinzip; demokratisches Prinzip und Selbstverwaltung stehen demnach nicht im Gegensatz zueinander. Vielmehr erlaube Art. 20 Abs. 2 GG, durch Gesetz für abgegrenzte Bereiche der Erledigung

1387 Treffend *Handler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 318: „Die Selbstverwaltung kann [...] lediglich als eine Ergänzung, als eine Art Regulativ des zentralen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses angesehen werden.“ Ferner zu den Bedingungen der Schaffung von Einrichtungen der Selbstverwaltung *Klein*, in: Festschrift Forsthoff, S. 165 (178 ff.); *Schmidt-Aßmann*, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 249 (264), der von einem „Kernbereich und Vorrang des staatsunmittelbaren Verwaltungsvollzuges“ spricht, der nicht durch die Selbstverwaltung geschmälert werden dürfe. – Vor diesem Hintergrund zu den Grenzen der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Träger der funktionalen Selbstverwaltung *BVerfG*, Beschluss v. 05. 12. 2002 – 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59 (93). – Ausführlich zum Prinzip der Ministerialverwaltung *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 302 ff.

1388 Zum – in seinen Einzelheiten umstrittenen und je nach Erkenntnisinteresse verschiedenen akzentuierten – Begriff der (funktionalen) Selbstverwaltung exemplarisch *Schmidt-Aßmann*, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 249 ff.; *Handler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 284 ff.; *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 5 ff.; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 65 ff.; *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 12 ff.; *Handler*, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, § 143 Rn. 12 ff.

1389 *BVerfG*, Beschluss v. 05. 12. 2002 – 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59 (91).

öffentlicher Aufgaben besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen.¹³⁹⁰ Im Kontext der Selbstverwaltung in wirtschafts- und berufsständischen Kammern betont das BVerfG außerdem die Aktivierung privaten Sachverstands zur Erfüllung staatlicher Aufgaben als „legitime öffentliche Aufgabe“ der öffentlich-rechtlichen Zwangskorporationen; bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch wirtschafts- und berufsständische Kammern bildet die funktionale Selbstverwaltung insofern nicht nur den Rahmen für gesellschaftliche Teilhabe an der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, sondern vor allem die Grundlage für die staatliche Interessenermittlung und -verarbeitung.¹³⁹¹

-
- 1390 BVerfG, Beschluss v. 05. 12. 2002 – 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59 (92). – Grundlegend *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 382 ff.: „Versteht man [...] Demokratie als Dienst am Prinzip der Selbstbestimmung, so erweist sich auch funktionale Selbstverwaltung [...] als mögliche Quelle demokratischer Legitimation. Die ihr unleugbar inhärente Bevorrechtigung der Betroffenen hat dann nicht den Charakter eines a priori undemokratischen Privilegs, sondern bietet [...] eine besondere Chance zur Verwirklichung des Gebots der Selbstbestimmung in Bezug auf Angelegenheiten von begrenzter personaler Reichweite. Diese Option ist es, für die sich die grundgesetzliche Ausgestaltung des demokratischen Prinzips entschieden hat.“ – In diese Richtung zuvor u. a. *Schmidt-Aßmann*, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 249 (257): Im Rahmen des grundgesetzlichen Demokratiemodells „erscheinen die Beziehungen zwischen Demokratie und Selbstverwaltung vorrangig positiv determiniert als fortlaufende Umsetzung der repräsentativen Staatsform in die alltägliche praktische Bewältigung von Lagen in *Eigenverantwortlichkeit*“. Ferner *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 436. – Instruktiv zum Verhältnis „Demokratie – Selbstverwaltung“ *Handler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 301 ff. m. umf. Nachw. – Kritisches Resümee dagegen bei *Klein*, in: Festschrift Forsthoff, S. 165 (184 f.): „Einrichtungen der Selbstverwaltung sind, auch wenn sie über denen des Staates entsprechende Organisationsstrukturen verfügen, ihre Willensbildung also in einer auf die Mitglieder rückführbaren Weise erfolgt, nicht Demokratien im kleinen, jedenfalls nicht in einem verfassungsrechtlich relevanten Sinne.“ – Ablehnend *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 492 ff., der die Selbstverwaltung im Konflikt mit dem Demokratieprinzip sieht und damit der These von der Selbstverwaltung „als Realisationsmodus des Demokratieprinzips“ widerspricht, sowie *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 24 Rn. 33 f., der die Bedeutung und Rechtfertigung der Selbstverwaltung allein in dem Gedanken der „Heranziehung und eigenverantwortlichen Beteiligung von Betroffenen an der dezentralen Erledigung von auf sie bezogenen Verwaltungsaufgaben“ sieht.
- 1391 BVerfG, Beschluss v. 19. 12. 1962 – 1 BvR 541/57, BVerfGE 15, 235 (239 ff.); BVerfG, Beschluss v. 18. 12. 1974 – 1 BvR 430/65 u. 259/66, BVerfGE 38, 281 (299 ff.); treffend ferner *BVerfG-K*, Beschluss v. 07. 12. 2001 – 1 BvR 1806/98, NVwZ 2002, 335 (336 f.): „Die Organisation der Wirtschaftssubjekte in einer Selbstverwaltungskörperschaft soll Sachverständ und Interessen bündeln, sie strukturiert

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

Das Grundgesetz – namentlich das grundgesetzliche Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG – kennt damit keinen abschließenden, festgefügten Kanon zulässiger Modi für die Bewältigung staatlicher Aufgaben, sondern ist offen für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auch außerhalb geschlossener demokratischer Legitimationsketten – und damit „fern“ des Staates.¹³⁹² Die Beispiele für die Bewältigung staatlicher Aufgaben durch eigenständige und in ihrer Betätigung (fach)weisungsfrei gestellte Verwaltungsträger sind dementsprechend zahlreich: Neben der Bundesbank,¹³⁹³ dem Bundesrechnungshof,¹³⁹⁴ dem unabhängigen Kontrollrat¹³⁹⁵ sowie den Beauftragten für den Datenschutz (und die Informationsfreiheit)¹³⁹⁶ illustrieren dies insbesondere die soeben thematisierten Träger der funktionalen Selbstverwaltung: etwa die Studierendenwerke,¹³⁹⁷ die Bundesagentur

und ausgewogen in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess einbringen und gleichzeitig den Staat in der Wirtschaftsverwaltung entlasten. Gerade diese Kombination rechtfertigt die Annahme einer öffentlichen Aufgabe, ohne dass es darauf ankommt, ob einzelne dieser Aufgaben auch in anderer Form wahrgenommen werden könnten. [...] Aus der Sicht des Gesetzgebers ist die Erfüllung von Wirtschaftsverwaltungsaufgaben durch die Kammern sachnäher und wegen der Beteiligung der Betroffenen durch selbstgewählte Organe auch freiheitssichernder als durch staatliche Behörden.“ – Zu weiteren Motiven der Schaffung von Einrichtungen der Selbstverwaltung *Klein*, in: Festschrift Forsthoff, S. 165 (175).

- 1392 In diesem Sinne bezeichnet *Handler*, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, § 143 Rn. 35 f. das „Staatsdistanzprinzip“ sogar als ein Wesensmerkmal der Selbstverwaltung.
- 1393 Siehe § 12 S. 1 BBankG: „Die Deutsche Bundesbank ist bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig.“
- 1394 Siehe § 1 S. 1 BRHG: „Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen.“
- 1395 Siehe § 41 Abs. 3 BNDG: „Der Unabhängige Kontrollrat ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben und bei der Ausübung seiner Befugnisse unabhängig und nicht weisungsbegrenzt.“
- 1396 Siehe nur Art. 52 Abs. 2 DS-GVO: „Das Mitglied oder die Mitglieder jeder Aufsichtsbehörde unterliegen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Ausübung ihrer Befugnisse gemäß dieser Verordnung weder direkter noch indirekter Beeinflussung von außen und ersuchen weder um Weisung noch nehmen sie Weisungen entgegen.“
- 1397 Dazu *BVerwG*, Urteil v. 26. 09. 1969 – VII C 65.68, *BVerwGE* 34, 69 (75); *Folz*, in: *Festgabe v. Unruh*, S. 901 (912 ff.).

§ 11 Der individuelle Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

für Arbeit,¹³⁹⁸ die Sozialversicherungsträger¹³⁹⁹ – und nicht zuletzt die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten¹⁴⁰⁰ sowie die Universitäten, u. a. Veranstalter von sog. „Hochschulrundfunk“¹⁴⁰¹.

b) Das Gebot der „Staatsferne“ als Modus der Aufgabenwahrnehmung

Damit liegt offen: Es gibt keinen Gleichklang staatlicher Verantwortung und staatlicher Lenkung, mit anderen Worten: Staatliche Aufgaben werden nicht immer „staatlich“, d. h. im Rahmen geschlossener demokratischer Weisungsketten erledigt, sie können auch durch verselbstständigte und eigenverantwortlich agierende Selbstverwaltungsträger außerhalb der Ministerialverwaltung wahrgenommen und in diesem Sinne „staatsfern“ erfüllt werden.¹⁴⁰² Das Gebot der „Staatsferne“ des Rundfunks verneint deshalb nicht die Verantwortung (Zuständigkeit) des Staates für die Veranstaltung von Rundfunk, sondern stellt allein Anforderungen an die Art und Weise ihrer Erfüllung. Das BVerfG erkennt:

1398 Siehe § 367 Abs. 1 SGB III: „Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ist eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung.“

1399 Siehe § 29 Abs. 1 SGB IV: „Die Träger der Sozialversicherung (Versicherungsträger) sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung.“ Dazu Schnapp, in: Festgabe v. Unruh, S. 881 ff.

1400 Zum (gesetzlichen) Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten oben § 5 E. I. m. Fn. 456.

1401 Dazu Zimmermann, Hochschulrundfunk, S. 271 ff.

1402 Ebenso Leibholz, in: Festschrift Scheuner, S. 363 (371), der sich aber der Qualifikation der Sachaufgabe „Rundfunk“ als Staatsaufgabe entgegenstellt (insofern bleibt unklar, welchen Begriff der öffentlichen Verwaltung Leibholz im Folgenden meinen will): „Daß Träger öffentlicher Verwaltung staatsfrei agieren können, ist im übrigen nach deutschem Staats- und Verfassungsrecht nicht ungewöhnlich. Es sei nur an die Universitäten erinnert, die in ihrem ‚Kernbereich‘, nämlich dem der Forschung und Lehre, ebenso jedem staatlichen Einfluß entzogen sind wie die Kirchen, die staatsfrei hoheitliche Gewalt ausüben können.“ – Schmidt-Aßmann, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 249 (254) charakterisiert die funktionale Selbstverwaltung in diesem Sinne wie folgt: „Denn darum geht es doch der Idee der Selbstverwaltung: das Feld zwischen demokratisch-repräsentativer Staatlichkeit und der ihr zugeordneten hierarchisch aufgebauten Verwaltung einerseits und den vielfältigen Darstellungsweisen der grundrechtlich abgesicherten Individualrechtssphäre andererseits organisatorisch durch ‚Mischformen‘ so zu verfassen, daß Bewegung und Ordnung gleichermaßen gewährleistet werden [...]!“

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

„Das Gebot der Staatsferne zielt auf die Modalität der Leistungsorganisation und -erbringung. Es bringt eine spezifische Form der Verantwortung zum Ausdruck: Der Staat hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwar zu organisieren und dessen Auftrag durch eigene Anstalten zu erfüllen, muss dabei aber Sorge tragen, dass die Gestaltung des Programms und dessen konkrete Inhalte nicht in die allgemeine staatliche Aufgabenwahrnehmung eingebunden und als deren Teil ausgestaltet sind.“¹⁴⁰³

Im Ergebnis verwechselt die herrschende Lehre die Frage nach der *Verantwortung* (oder rechtsdogmatisch „Zuständigkeit“) für die Wahrnehmung der Sachaufgabe „Rundfunk“ mit der Frage nach dem Modus der *Aufgabenwahrnehmung* selbst. Diese Fragen sprechen indes verschiedene Problemebenen an. Die Frage nach der Verantwortung liegt der Frage nach dem Modus ihrer Wahrnehmung voraus, oder anders gewendet: Bei dem Gebot der „Staatsferne“ geht es nicht um die Zuordnung der Aufgabe „Rundfunkveranstaltung“ zum gesellschaftlichen oder staatlichen Bereich, sondern um das „Wie“ ihrer Bewältigung. Ebenso wie der Staat, konkret seine (staatlichen) Stellen, *demokratische* Wahlen als *staatliche* Aufgabe durchführt,¹⁴⁰⁴ zugleich aber nicht in Frage steht, dass sich der Wahlvorgang selbst ohne jede staatliche Beeinflussung, also „frei“ (i. S. v. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) zu vollziehen hat, bedeutet die Rubrizierung der Veranstaltung von Rundfunk als staatliche Aufgabe keineswegs, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zum „Staatsfunk“ zu degenerieren.¹⁴⁰⁵ Im

1403 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, *BVerfGE* 136, 9 (Rn. 40). – In diese Richtung zuvor schon *BGH*, Urteil v. 27. 11. 2009 – 2 StR 104/09, *NJW* 2010, 784 (787) (m. Anm. *Staffers*): „Dieses verfassungsrechtliche Gebot *inhaltlicher* Unabhängigkeit ändert jedoch nichts daran, dass die Sicherung der Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags als öffentliche Aufgabe den Bundesländern übertragen ist, die sie ihrerseits den zu diesem Zweck errichteten Rundfunkanstalten zugewiesen haben, weil sie diese Aufgabe wegen des Gebots der Staatsfreiheit nicht unmittelbar selbst wahrnehmen können.“

1404 *BVerfG*, Urteil v. 24. 06. 1958 – 2 BvF 1/57, *BVerfGE* 8, 51 (63); *BVerfG*, Urteil v. 19. 07. 1966 – 2 BvF 1/65, *BVerfGE* 20, 56 (113). – Zu ersterer Entscheidung *Klein*, DÖV 1965, 755 (756) („öffentliche Aufgabe“ ist hier offenkundig im Sinne von „staatlicher Aufgabe“ zu verstehen.“). – Pointiert *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 396: „Die Durchführung der Wahlen zu den Parlamenten [...] ist selbstverständlich eine staatliche Aufgabe.“

1405 In diesem Sinne auch *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 62 ff., die ferner auf die Parallelen zu den in ihrer Substanz *staatsfreien* kulturellen Leistungen *staatlicher* Universitäten und Kunsthochschulen verweisen: „Einer Rechtsfolgenautomatik ist mit diesen Feststellungen [i. e. Zuordnung der Rundfunkanstal-

Gegenteil, dieser Zuordnung geht es allein um die korrekte Verarbeitung der kategorialen Differenz „Staat – Gesellschaft“ und insofern um die Trennung zwischen den Ebenen „Aufgabenzuweisung“, „Organisation“ und „Aufgabenwahrnehmung“. Indem die herrschende Lehre die Frage nach der Verantwortung (Zuständigkeit) mit dem Modus ihrer Wahrnehmung gleichwohl vermischt, verkennt sie in letzter Konsequenz außerdem die „Pointe“ des organisatorischen Binnenpluralismus: Gerade die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks demonstriert – trotz aller Defizite –, dass die Staatsferne der Sender durch ihre Zuordnung zur mittelbaren Staatsverwaltung weder in Frage gestellt noch relativiert wird. Begreift man die Rundfunkfreiheit vor diesem Hintergrund als „Organisationsproblem“¹⁴⁰⁶ liegt dieses Problem gerade auch in der Auflösung des Dilemmas zwischen staatsferner Organisation und staatlicher Verantwortung. Der organisatorische Binnenpluralismus löst das in der Rundfunkordnung angelegte Dilemma auf, ohne die staatliche Verantwortung in Frage zu stellen oder aber die Sender dem Staat auszuliefern.

3. Opposition zwischen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und der Ausübung grundrechtlicher Freiheit

Neben dem behaupteten – und nunmehr entkräfteten – Widerspruch zwischen der „Staatsferne“ des Rundfunks und der Qualifikation seiner Aufgabe als staatliche Aufgabe stützt die herrschende Lehre ihre Ablehnung der Zuordnung der Rundfunkanstalten zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung auf das Argument, die Erfüllung staatlicher Aufgaben und die Wahrnehmung grundrechtlich gesicherter Freiheit könnten nicht in eins fallen, schlössen sich vielmehr gegenseitig aus: In diesem dichotomischen Schema kann die Veranstaltung von Rundfunk *entweder* die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe *oder* die Wahrnehmung von Grundrechten sein. Wenn in diesem Kontext ferner die These anklingt, Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsverpflichtung könnten sich nicht in ein und demselben Rechtssubjekt vereinigen („Konfusion“), mit anderen Worten: die staatliche Organisation der Sender sei mit ihrer Grundrechtssubjektivität unver-

ten zum Bereich organisierter Staatlichkeit] nicht das Wort geredet. So leitet sich beispielsweise aus der Zuordnung zur Staatssphäre nicht schon notwendig eine umfassende Rechtsaufsicht und schon gar nicht eine Fachaufsicht des Staates über die Rundfunkanstalten ab.“

1406 Grundlegend Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem. – Dazu ausführlich oben § 5 B. I. 1. (S. 83 ff.).

einbar, transzendierte diese Argumentation die Frage nach der Natur der Sachaufgabe „Rundfunk“. Sie greift auf das Problem des organisatorischen Rahmens für die Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheit aus, um die behauptete Opposition zwischen der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und der Ausübung grundrechtlich gesicherter Freiheit zu begründen. Nimmt man indes die Relationalität des aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erwachsenen (Grund-)Rechtsverhältnisses zur Kenntnis und hält wiederum die Sinnebenen „Aufgabenzuweisung“, „Organisation“ und „Aufgabenwahrnehmung“ auseinander, gibt es weder eine derartige „Opposition“ noch die skizzierte „Konfusion“.

a) Grundrechtsausübung als Rechtsverhältnis bei der Aufgabenwahrnehmung

In der Sache verwechselt die herrschende Lehre die Frage nach der Aufgabenwahrnehmung erneut mit dem Problem der Aufgabenzuweisung: Der Umstand, dass es sich bei der Veranstaltung von Rundfunk (auch) um die Ausübung grundrechtlich gesicherter Freiheit handelt, impliziert keine Aussage zu der Frage nach der (gesellschaftlichen oder staatlichen) Verantwortung für die Sachaufgabe „Rundfunk“, sondern lediglich über das Rechtsverhältnis der Rundfunkanstalten zu (sonstigen) staatlichen Stellen *bei der Aufgabenwahrnehmung*.¹⁴⁰⁷ Vor diesem Hintergrund zeigt das Beispiel der Universität, dass staatliche Aufgaben durchaus in „grundrechtlicher Freiheit“ erfüllt werden können: Wie die Rundfunkanstalten beruhen die Universitäten und Fakultäten „zumeist auf staatlichen Gründungsakten, und ihre Tätigkeiten sind nicht nur beispielsweise im Bereich des Prüfungswesens, sondern auch im Verhältnis von übergeordneten universitären Entscheidungseinheiten gegenüber nachrangigen Einheiten und gegenüber ihren Mitgliedern als grundrechtsgebundene staatliche Kompetenzausübung zu qualifizieren“;¹⁴⁰⁸ mit anderen Worten: die Universitäten nehmen (konkurrierende) staatliche Aufgaben wahr.¹⁴⁰⁹ Ungeachtet dessen ist

1407 Grundlegend zur Bedeutung des Rechtsverhältnisses als Kriterium der Grundrechtssubjektivität Achterberg, in: Gedächtnisschrift Klein, S. 1 (27 ff.).

1408 So Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 51 m. w. Nachw.

1409 BVerfG, Beschluss v. 16. 01. 1963 – 1 BvR 316/60, BVerfGE 15, 256 (265) spricht insofern von der „Verantwortung des Staates für die Förderung der Wissenschaften“. – Ausführlich Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 296 ff.; ferner Peters, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (882), der indes wenig später meint,

die Grundrechtsberechtigung der Universitäten und ihrer Fakultäten unbestritten,¹⁴¹⁰ und zwar aus dem Grund, „dass sich der Staat mit dem Betrieb von Universitäten zum Zwecke der Wissenschaft, Forschung und Lehre eine Angelegenheit als Staatsaufgabe zu eigen gemacht hat, für die er jedem, der diese Aufgaben in Person wahrnimmt, das staatsgerichtete Grundrecht des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 garantiert“.¹⁴¹¹ Führt man sich insofern die Tätigkeit der Hochschullehrer vor Augen, wird die damit angedeutete Vereinbarkeit staatlicher Aufgaben mit der Ausübung grundrechtlicher Freiheit vollends greifbar: Zwar steht der Hochschullehrer in der *Amtspflicht*, zu forschen und zu lehren. Im Rahmen seiner Amtswahrnehmung partizipiert er aber zugleich an der grundrechtlich gesicherten Freiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG und ist damit Grundrechtssubjekt in einem Bereich, „in dem sein Handeln und Entscheiden als Amtswalterhandeln grundsätzlich nicht ihm als freiheitsausübenden Individuum, sondern dem Staat zugerechnet wird“. Die Tätigkeit des Hochschullehrers ist damit staatliche Amtswahrnehmung *und* Grundrechtsausübung.¹⁴¹²

Es gibt folglich keinen Widerspruch zwischen der Wahrnehmung grundrechtlich gesicherter Freiheit und der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Ohnedies eignet der Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“ mehr der Charakter eines Kompetenztitels, denn eines Grundrechts.¹⁴¹³ Steht aber der Gebrauch der Rundfunkfreiheit nicht im Belieben ihres Trägers,¹⁴¹⁴ rückt das objektiv-rechtliche Normziel des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, die Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, in den Vordergrund. Unter diesen Vorzeichen erscheint die Errichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten als „Indienstnahme“ von Grundrechtsträgern zur Erfüllung staatlicher Aufgaben.¹⁴¹⁵

Wissenschaft, Forschung und Lehre seien keine staatlichen Aufgaben (890 f.). – A. A. Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 121.

1410 Grundlegend *BVerfG*, Beschluss v. 16. 01. 1963 – 1 BvR 316/60, *BVerfGE* 15, 256 (262).

1411 Unbestrittene h. M., siehe zum Ganzen m. w. Nachw. *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 51.

1412 So *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 51 Fn. 3.

1413 Zur Kritik Schmitt, DÖV 2019, 949 (951 f.); *Schmitt*, in: *Verfassungen*, S. 203 (206 ff.).

1414 Exemplarisch *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, *BVerfGE* 83, 238 (315): „Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtigt ihren Träger nicht zu beliebigem Gebrauch.“

1415 Ähnlich *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 61 f. – Insofern kommen

b) Konfusion der „Konfusion“

Wenn sich hinter der Argumentation der herrschenden Lehre schließlich die Behauptung einer „Konfusion“ zwischen Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsverpflichtung und damit zwischen der Grundrechtssubjektivität der Rundfunkanstalten und ihrer staatlichen Organisation verbirgt,¹⁴¹⁶ erkennen ihre Vertreter, dass die Frage nach der Berechtigung und Verpflichtung eines Rechtssubjekts stets relational zu beantworten ist.¹⁴¹⁷ Dass sich Rechte und Pflichten, verstanden als Rechtsverhältnisse, je nach Sachverhalt in ein und demselben Rechtssubjekt vereinen, ist juristischer Alltag. Unter grundrechtlichen Vorzeichen illustrieren dies neben den Universitäten nicht zuletzt die Rundfunkanstalten selbst: So ist etwa die Grundrechtsbindung der Rundfunkanstalten bei der Zuteilung und Verweigerung von Sendezeiten an politische Parteien unbestritten.¹⁴¹⁸ Damit gilt: „Auch als Hoheitsträger kann eine juristische Person des öffentlichen Rechts aus derselben Grundrechtsnorm sowohl berechtigt als auch verpflichtet sein.“¹⁴¹⁹

als weiteres Beispiel zur Widerlegung der von der h. M. behaupteten „Opposition“ die Beliehenen in den Sinn: Nach der von der h. M. entfalteten Argumentation dürften natürliche oder juristische Personen des privaten Rechts entweder keine staatlichen Aufgaben wahrnehmen oder könnten – jedenfalls in dieser Funktion – keine Träger von Grundrechten sein (auf Letzteres weist Achterberg, in: Gedächtnisschrift Klein, S. 1 [25] hin). Ersteres trifft offensichtlich nicht zu, Letzteres verkennt in seiner Absolutheit die Relativität grundrechtlicher und im Übrigen sämtlicher Rechtsverhältnisse: Zwar können sich Beliehene als Hoheitsträger nicht gegenüber dem einzelnen Bürger auf Grundrechte berufen, dies schließt indes nicht generell die Grundrechtssubjektivität des Beliehenen gegenüber dem ihn beleihenden Staat aus (die h. M. geht indes – nach der hier vertretenen Ansicht zu pauschal – davon aus, dass Beliehene nicht grundrechtsberechtigt sind, soweit ihnen die eigenständige Wahrnehmung einer staatlichen Zuständigkeit übertragen ist, siehe Achterberg, in: Gedächtnisschrift Klein, S. 1 [36 f.]; m. umf. Nachw. Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 60 f.).

1416 Diesem Verdacht setzt sich insbesondere Ossenbühl, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 44 aus; siehe zu der Argumentation soeben § 11 A. I. 3. (S. 360 f.).

1417 Ebenso Schoch, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (5).

1418 BVerfG, Beschluss v. 03. 09. 1957 – 2 BvR 7/57, BVerfGE 7, 99 (107 f.); BVerfG, Beschluss v. 30. 05. 1962 – 2 BvR 158/62, BVerfGE 14, 121 (134 ff.); BVerfG, Beschluss v. 14. 02. 1978 – 2 BvR 523/75 und 958, 977/76, BVerfGE 47, 198 (225). – Dazu Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, S. 77, der indes an der Dichotomie „zwischen der Ausführung ‚gesetzlich zugewiesener hoheitlicher Aufgaben‘ und der Ausübung ‚grundrechtlicher Freiheiten‘“ festhält.

1419 So Bettermann, NJW 1969, 1321 (1323); grundlegend zum Rechtsverhältnis als Deutungsschema Achterberg, in: Gedächtnisschrift Klein, S. 1 (27 ff.); ferner Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, S. 402.

Das Konfusionsargument ist damit in gewisser Weise selbst konfus.¹⁴²⁰ Im Übrigen kann eine Konfusion allein auf ein und derselben Sinnebene auftreten; die Grundrechtsberechtigung als Modus der Aufgabenwahrnehmung und die vorausliegenden Fragen nach der Aufgabenzuweisung und der Organisation sind aber – wie bereits eingangs betont – auf verschiedenen Ebenen angesiedelt.¹⁴²¹

4. Die Veranstaltung von Rundfunk als öffentliche und (konkurrierende) Staatsaufgabe

Wenn nunmehr die von der herrschenden Lehre entfaltete Argumentation entkräftet ist, kann damit noch nicht als *positiv* erwiesen gelten, dass es sich bei der Veranstaltung von Rundfunk – jedenfalls auch – um eine Staatsaufgabe handelt. Zwar ist dieses Ergebnis implizit der skizzierten Rechtsprechung des BVerfG zu entnehmen; indes setzt das Gericht die Rubrizierung der Veranstaltung von Rundfunk als Staatsaufgabe lediglich voraus, ohne dies im Zusammenhang mit der Qualifizierung der Rundfunkanstalten als „Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung“ eigens zu begründen. Eine solche Begründung ist Ziel der folgenden Ausführungen.

a) „Öffentliche“ und „staatliche“ Aufgaben

Terminologischer Ausgangspunkt bei der Frage nach den Aufgaben des Staates muss die Unterscheidung zwischen den „öffentlichen“ und den „staatlichen“ Aufgaben sein. Während die Veranstaltung von Rundfunk als Voraussetzung einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbil-

1420 Pointiert *Bettermann*, NJW 1969, 1321 (1323): „Aber die Konfusionslehre ist eben konfus. Es ist einfach gedankenlos zu folgern: weil die Grundrechte sich gegen die öffentliche Gewalt richten, können sie nicht juristischen Personen des öffentlichen Rechts zustehen.“

1421 Als Parallele bieten sich wiederum die Universitäten an: Die öffentlich-rechtlichen Personalkörperschaften sind öffentlich-rechtlich organisiert, gem. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG partiell grundrechtsberechtigt und zugleich Teil der grundrechtsgebundenen mittelbaren Staatsverwaltung, vgl. nur § 58 Abs. 1 S. 1 Hochschulrahmengesetz: „Die Hochschulen sind in der Regel Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen.“

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

dung ohne Weiteres als öffentliche Aufgabe anerkannt wird,¹⁴²² verneint die herrschende Lehre die Qualifizierung der Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe.¹⁴²³ Dies deutet bereits an: Staatsaufgaben können keineswegs mit den öffentlichen Aufgaben in eins gesetzt werden.¹⁴²⁴

In diesem Sinne handelt es sich bei den öffentlichen Aufgaben um solche Aufgaben, deren Wahrnehmung (bloß) im öffentlichen Interesse bzw. im Interesse der Allgemeinheit liegt;¹⁴²⁵ die Bezeichnung einer Aufgabe als „öffentliche“ besagt folglich nichts über den (legitimen) Träger dieser Aufgabe.¹⁴²⁶ Gleichwohl lässt sich der öffentliche Charakter einer Aufgabe nicht „empirisch-deskriptiv bestimmen, sondern es handelt sich um einen normativen Begriff, der sich erst einem wertenden Urteil erschließt“.¹⁴²⁷ Dagegen kann von „staatlichen Aufgaben“ erst dort die Rede sein, wo Verfassung, Gesetz oder Unionsrecht *den Staat* „als verantwortlichen Aufgabenträger“ bezeichnen.¹⁴²⁸ Unter diesen Vorzeichen wird es zwar kaum je eine (verfassungslegitime) Staatsaufgabe geben, die nicht zugleich „öffentliche“ Aufgabe ist,¹⁴²⁹ umgekehrt ist aber nicht jede öffentliche Aufgabe auch

1422 Siehe etwa *Ossenbühl*, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 37; *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 71; *Krempl*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen, S. 122. – Allgemein zu dem Zusammenhang zwischen öffentlichem Interesse und öffentlichen Aufgaben *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, § 73 Rn. 12.

1423 Siehe soeben § 11 A. I. (S. 358 ff.).

1424 Grundlegend *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (878 ff.); ferner *Klein*, DÖV 1965, 755 (758 f.); *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 118. – *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 47 bemerkt: „Vielfach wird zwischen ‚öffentlichen‘ und ‚staatlichen‘ Aufgaben nicht unterschieden; zum Teil werden sie bewußt gleichgesetzt.“

1425 *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (878); *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 99.

1426 *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (878 f.); *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 118.

1427 *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 118.

1428 So *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 131. – Ferner *Klein*, DÖV 1965, 755 (758); *Peters*, in: Festschrift Nipperdey, S. 877 (880); *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 (153); *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 50; *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, § 73 Rn. 13.

1429 *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 99.

„staatliche“ Aufgabe.¹⁴³⁰ So gesehen sind die Staatsaufgaben eine Teilmenge der öffentlichen Aufgaben.¹⁴³¹

b) Die Bestimmung der Staatsaufgaben als Frage des positiven Rechts

Auf Grundlage der skizzierten Terminologie präsentiert sich die Bestimmung der Staatsaufgaben – insbesondere, aber nicht nur – als ein „Problem der Verfassungsauslegung“:¹⁴³² Wenn staatliche Aufgaben allein diejenigen Aufgaben sind, die Verfassung, Gesetz oder Unionsrecht als solche des Staates bezeichnen, dann müssen staatliche Aufgaben „vom Staat sanktionierte“ werden; dies wiederum kann allein durch die Rechtsordnung geschehen.¹⁴³³ Mit anderen Worten: „Alles hängt hier vom positiven Recht ab.“¹⁴³⁴ Historische und sonstige Argumente müssen demgegenüber in den Hintergrund treten,¹⁴³⁵ obgleich zur Kenntnis zu nehmen ist: Es sind nicht nur „rationale“ oder praktische Erwägungen, sondern oft auch weltanschauliche und/oder ideologische Motive, die zu der positivrechtlichen Rubrizierung einer Aufgabe als Staatsaufgabe führen (können).¹⁴³⁶

1430 Grundlegend *Peters*, in: *Festschrift Nipperdey*, S. 877 (878 ff.); ferner *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HStR IV*, § 73 Rn. 12.

1431 *Peters*, in: *Festschrift Nipperdey*, S. 877 (879); *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HStR IV*, § 73 Rn. 13. – A. A. *Klein*, DÖV 1965, 755 (758): „Die ‚öffentlichen‘ Aufgaben, wenn man sie von den ‚staatlichen‘ unterscheiden will, werden – das ist ihr wesentliches Kennzeichen – nicht vom Staat, sondern von der Gesellschaft erfüllt.“

1432 So *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 (154); ähnlich *Böckenförde*, in: *Festgabe Hefermehl*, S. 11 (23): „Die entscheidende Frage ist [...], ob eine öffentliche Aufgabe durch die Verfassung oder durch eine im Rahmen der Verfassung getroffene Entscheidung des demokratischen Gesetzgebers zu einer staatlichen Aufgabe erklärt und entsprechend organisiert oder ob sie als gesellschaftliche Aufgabe belassen bzw. ausdrücklich sanktioniert ist.“

1433 *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 105.

1434 *Peters*, in: *Festschrift Nipperdey*, S. 877 (895).

1435 Treffend *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 106: „Die faktische historische Entwicklung allein ist kein Beweis für das Bestehen einer Staatsaufgabe. Die *historische Argumentation*, die auch vom Bundesverfassungsgericht praktiziert wird, hat ihren Ort bei der Feststellung von *Gewohnheitsrecht*.“ – Stärkere Betonung der historischen Überlieferung staatlicher Aufgaben bei *Peters*, in: *Festschrift Nipperdey*, S. 877 (880). – Dass historische Gründe in den Hintergrund treten müssen, bedeutet im Übrigen nicht, dass die *positivrechtliche* Rubrizierung einer Aufgabe als Staatsaufgabe im Einzelfall auf geschichtliche Ursachen zurückzuführen ist, siehe dazu sogleich am Beispiel der Presse § 11 A. III. 4. e) (S. 386 ff.).

1436 *Peters*, in: *Festschrift Nipperdey*, S. 877 (881).

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

Ausgehend von dieser Einsicht in die Maßgeblichkeit des positiven Rechts hat die Bestimmung der Staatsaufgaben in einem mehrstufigen Schema zu erfolgen: Die Grundsatzentscheidungen zu den Aufgaben des Staates sind auf höchster Ebene, auf der Ebene der Verfassung als der „rechtlichen Grundordnung eines Gemeinwesens“¹⁴³⁷ angesiedelt. Die zweite Ebene, namentlich die Gesetzesebene, entfaltet anschließend – im Rahmen und in den Grenzen der Verfassung – die „wichtigsten Konkretisierungen der Staatsaufgabennormen“, während auf der dritten und letzten Ebene untergesetzliche Rechtssätze weitere Konkretisierungen leisten.¹⁴³⁸

Die Entfaltung dieses mehrstufigen Schemas soll dabei nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei den Staatsaufgaben keineswegs um ein statisches Phänomen handelt; vielmehr muss die Rede von einem *dynamischen Prozess der Aufgabenentwicklung* sein, der insbesondere dem Wandel politischer Auffassungen und (Mehrheits-)Verhältnisse ausgesetzt ist.¹⁴³⁹ Dies heißt aber ebenso wenig, dass sich der Prozess der Aufgabenentwicklung gleichsam „frei“ und „grenzenlos“ entfalten könnte: Auf Aufgaben, die ihm von Verfassungs wegen vorenthalten sind – zu denken ist insbesondere an die Grundrechte – oder durch Gesetz versagt werden, darf der Staat nicht zugreifen.¹⁴⁴⁰

c) Konsequenzen der „modernen“ Grundrechtsdogmatik für die Lehre von den Staatsaufgaben

Das Grundgesetz bezeichnet vor diesem Hintergrund nur selten explizit bestimmte Aufgaben als solche des Staates.¹⁴⁴¹ Neben den Gesetzgebungs-kompetenzen (Art. 70 ff. GG)¹⁴⁴² und abseits der grundgesetzlichen Verteilung der Verwaltungskompetenzen (Art. 83 ff. GG) sind es deshalb auch die

1437 So *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 114, der meint: „Eine Verfassung ohne die hauptsächlichsten Bestimmungen der Staatsaufgaben wäre unvollständig.“

1438 Zum Ganzen *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 114 f.

1439 Grundlegend *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 118; ebenso Ossenbühl, VVDStRL 29 (1971), 137 (153 f.); *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 131.

1440 *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 135.

1441 Mit Beispielen *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 149 ff.

1442 Dazu *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 152 ff.: Die Gesetzge-bungskompetenzen sind „besonders ergiebig, wenn es darum geht, die Aufgaben des Staates zu konkretisieren“.

– soeben noch als Grenzen apostrophierten – Grundrechte, die die Staatsaufgaben auf der Ebene der Verfassung konkretisieren: Denn die Grundrechte sind keineswegs nur negative Ausgrenzungen staatlichen Handelns. Eine *moderne* Grundrechtsdogmatik, die nicht mehr allein in dem (in der deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts verbreiteten) abwehrrechtlichen Denken liberaler Prägung verhaftet ist, begreift die Grundrechte unter den Vorzeichen der von den Art. 1-19 GG entfalteten „objektiven Wertordnung“¹⁴⁴³ zugleich als objektive Gewährleistungen. Sie legen dem Staat nicht nur Schutzpflichten auf, sondern machen ihn unter dem Stichwort des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes zum Garanten ihrer realen Entfaltung.¹⁴⁴⁴ Bereits *Lorenz von Stein* wusste: „Die Freiheit ist erst eine wirkliche in dem, der die Bedingungen derselben, die materiellen und geistigen Güter als die Voraussetzungen der Selbstbestimmung, besitzt.“¹⁴⁴⁵

Nirgends wird diese Verantwortung des Staates für die Freiheit des Einzelnen deutlicher als in Art. 1 Abs. 1 GG: Die Menschenwürde „bestimmt und beschränkt Staatszweck und Staatsaufgabe, und [sie] bestimmt und beschränkt die Legitimität von Staat und Recht aus den Werten personaler Ethik“¹⁴⁴⁶ Auf die Lehre von den Staatsaufgaben gewendet bedeutet dies: „Da, wo der Mensch allein nicht mehr in der Lage ist, seine Würde gegen Angriffe zu schützen, ist die staatliche Gewalt verpflichtet, zu ihrem Schutz tätig zu werden.“¹⁴⁴⁷ Aus diesem verfassungsrechtlichen „Aufruf zu positiver Förderung grundrechtlicher Freiheit“ folgt das Gebot entsprechender staatlicher Maßnahmen:¹⁴⁴⁸ Der „Leistungsstaat“ macht die Grundrechte „zum Gegenstand seiner Aufgaben“¹⁴⁴⁹ Wenngleich dies nicht bedeuten kann und soll, dass der Staat des Grundgesetzes zu einem ubiquitären Staat mutiert,

1443 *BVerfG*, Urteil v. 15. 01. 1958 – 1 BvR 400/51, *BVerfGE* 7, 198 (205).

1444 Dazu *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof, HStR IV*, § 73 Rn. 43, 70.

1445 v. *Stein*, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, Bd. 3, S. 104.

1446 *Dürig*, Kommentierung der Artikel 1 und 2 Grundgesetz, Sonderdruck, Art. I Rn. 15.

1447 So – und zu diesem Gedankengang – *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 155. – Konkrete Ausprägung findet dieser Gedanke in dem grundrechtlich sanktionierten Anspruch (aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG) auf Gewährleistung eines Existenzminimums, siehe grundlegend *BVerfG*, Beschluss v. 29. 05. 1990 – 1 BvL 20/84 u. a., *BVerfGE* 82, 60 (80): „Zwingend ist [...], daß der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schafft.“

1448 *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 159.

1449 So *Häberle*, *VVDStRL* 30 (1972), 43 (56); im Anschluss hieran *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 159.

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

der in sämtliche Lebensbereiche ausgreift und etwa die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln als seine „Staatsaufgabe“ deklariert, können deshalb aus den Grundrechten *im Einzelfall* Staatsaufgaben erwachsen.

- d) Die Veranstaltung von Rundfunk als informationelle und kulturelle Daseinsvorsorge

Indem es die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter diesen Vorzeichen als (staatliche) Einrichtungen der informationellen und kulturellen „Daseinsvorsorge“¹⁴⁵⁰ charakterisiert, erhebt das BVerfG die Veranstaltung von Rundfunk zu einer staatlichen Aufgabe. Als begriffliche Verkörperung jener Charakterisierung kann die – mit der (damals) im Entstehen begriffenen „dualen Rundfunkordnung“ einsetzende – Rede von der „unerlässlichen Grundversorgung“ bzw. dem „klassischen Auftrag des Rundfunks“ gelten.¹⁴⁵¹ Denn es sind diese Wendungen, die das Gericht mit Leben füllt, wenn es formuliert, es müsse „dafür Sorge getragen sein, daß für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme geboten werden, welche umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, und daß Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise gesichert ist“¹⁴⁵²

In Ansehung des aus der „dualen Rundfunkordnung“ hervorgehenden wirtschaftlichen Konzentrationsdrucks sowie hinsichtlich (unterstellter) publizistischer Defizite der privaten Sender gerann diese „unerlässliche Grundversorgung“ später zum „klassischen Funktionsauftrag“. In diesem Sinne komme „[i]m Rahmen der dualen Rundfunkordnung [...] dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der von ihm sicherzustellenden Erfüllung des klassischen Funktionsauftrags der Rundfunkberichterstattung

1450 Angedeutet bereits in *BVerfG*, Urteil v. 27. 07. 1971 – 2 BvF 1/68, 2 BvR 702/68, *BVerfGE* 31, 314 (330); Das Gericht spricht im Kontext der „öffentlichen Aufgabe“ der Rundfunkanstalten von „anderen Fällen der öffentlichen Daseinsvorsorge“. – Explizit *BGH*, Urteil v. 27. 11. 2009 – 2 StR 104/09, NJW 2010, 784 (Rn. 28 ff.) (m. Anm. *Stoffers*).

1451 *BVerfG*, Urteil v. 04. 11. 1986 – 1 BvF 1/84, *BVerfGE* 73, 118 (157 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, *BVerfGE* 74, 297 (324); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, *BVerfGE* 83, 238 (297 f.); *BVerfG*, Beschluss v. 06. 10. 1992 – 1 BvR 1586/89, 487/92, *BVerfGE* 87, 181 (199).

1452 *BVerfG*, Beschluss v. 24. 03. 1987 – 1 BvR 147, 478/86, *BVerfGE* 74, 297 (325); *BVerfG*, Urteil v. 05. 02. 1991 – 1 BvF 1/85, 1/88, *BVerfGE* 83, 238 (298).

besondere Bedeutung zu“. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk habe die Aufgabe, „als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationality als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet“¹⁴⁵³ Mit anderen Worten: Die „spezifische Eigenrationality des privatwirtschaftlichen Rundfunks zu ergänzen und auszugleichen ist ein Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“¹⁴⁵⁴. Im Wesentlichen öffentlich finanziert, könne er „wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen“ als die privaten Sender handeln;¹⁴⁵⁵ sein Auftrag beschränke sich im Übrigen „nicht auf eine Mindestversorgung oder auf ein Ausfüllen von Lücken und Nischen, die von privaten Anbietern nicht abgedeckt werden, sondern erfasst die volle Breite des klassischen Rundfunkauftrags, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information eine kulturelle Verantwortung umfasst und dabei an das gesamte Publikum gerichtet ist“¹⁴⁵⁶.

Auf dem Boden der skizzierten Rechtsprechung trägt die gegenwärtige verfassungsgerichtliche Judikatur zur Begründung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Züge einer – eher pessimistischen, beinahe abwehrenden – Reaktion auf „die Digitalisierung“: Das Leistungsangebot der Rundfunkanstalten werde durch die – hier mit dem Stichwort der Digitalisierung bezeichnete – „Entwicklung der Kommunikationstechnologie und insbesondere die Informationsverbreitung über das Internet weiterhin nicht infrage gestellt“. Im Gegenteil, die „Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke“ begünstigten „Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten“; hinzu komme die Gefahr, dass Inhalte aus ökonomischem Kalkül „gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden“.

1453 Zum Ganzen *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 31); *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 77); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 78).

1454 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 32).

1455 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 32); *BVerfG*, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 78); *BVerfG*, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 79).

1456 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 32).

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führe.¹⁴⁵⁷ Im Ergebnis führe dies alles „zu schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen“. Deshalb wachse die Bedeutung der – und so schließt sich der Kreis zu der ursprünglich als „Grundversorgung“ bezeichneten – Aufgabe der Rundfunkanstalten, „durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bildendes Gegengewicht zu bilden“.¹⁴⁵⁸ Dies alles gelte „gerade in Zeiten vermehrten komplexen Informationsaufkommens einerseits und von einseitigen Darstellungen, Filterblasen, Fake News, Deep Fakes andererseits“.¹⁴⁵⁹

Festzuhalten bleibt damit: Wer sich weder mit dem pauschalen Verweis auf die „Staatsferne“ oder die (bereichsspezifische) Grundrechtsberechtigung der Sender begnügen will noch die Judikatur des BVerfG nur selektiv zur Kenntnis nimmt, sondern stattdessen Funktion und Begründung der Rundfunkanstalten zutreffend verarbeitet, muss zu dem Ergebnis kommen, dass Letztere als öffentlich-rechtliche Einrichtungen der informationellen und kulturellen Daseinsvorsorge *staatliche* Aufgaben wahrnehmen. Wie – insbesondere die neuere – Rechtsprechungsentwicklung zeigt, vermissen sich in der verfassungsrechtlichen Funktion und Begründung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Aspekte des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes und in diesem Zusammenhang auch *sozialstaatlich* motivierter¹⁴⁶⁰ Daseinsvorsorge mit der eher von dem Gedanken „publizistischer Gefahrenabwehr“ geleiteten „Demokratievorsorge“.¹⁴⁶¹ In diesem Sinne verlangt Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einerseits, „die Informations- wie die Meinungsfreiheit als effektive Chance der Teilnahme möglichst vieler Menschen am

1457 BVerfG, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 79); BVerfG, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 80).

1458 BVerfG, Urteil v. 18. 07. 2018 – 1 BvR 1675/16, 745, 836, 981/17, BVerfGE 149, 222 (Rn. 80); BVerfG, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 81).

1459 BVerfG, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389 (Rn. 81).

1460 Betonung dieses Aspekts bei *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 146 f.

1461 So *Hain*, K&R 2010, 242 (245); *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 144.

politischen, sozialen und kulturellen Leben zu schützen“¹⁴⁶² Andererseits richtet sich die Rundfunkfreiheit als funktional auf die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung und insofern den demokratischen Prozess bezogene Gewährleistung gegen jede einseitige Vereinnahmung oder dysfunktionale Beeinflussung ebenjenes Prozesses. Mit anderen Worten: Das Grundrecht verlangt wirksame *staatliche* Maßnahmen zur Sicherung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. Instrument zur Bewältigung der so charakterisierten Staatsaufgabe sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in deren „Auftrag“ sich sozialstaatliche und demokratische Zwecke vereinigen und die als „sektorale Aufgabenträger“¹⁴⁶³ zwar Grundrechtssubjekte sind – deren Grundrechtsausübung aber mit der Aufgabenwahrnehmung zusammenfällt.¹⁴⁶⁴ Folglich kann die von den Sendern als Subjekten der mittelbaren Staatsverwaltung wahrzunehmende *Staatsaufgabe* als *Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung* apostrophiert werden.

e) Ergebnis: Aufgabenverteilung in der verfassungsrechtlichen Medienordnung

Die Rundfunkveranstaltung zur Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung als staatliche Aufgabe zu qualifizieren bedeutet indes nicht, einem entsprechenden staatlichen Monopol das Wort zu reden.¹⁴⁶⁵ In der „dualen Rundfunkordnung“, dem Nebeneinander von

1462 Treffend *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 313, der in diesem Sinne weiter ausführt: Staatsfreiheit „bedeutet [...] nicht, daß der Staat [...] nicht mittelbar zur Realisierung der Meinungsfreiheit und zur Bildung einer öffentlichen Meinung beitragen dürfte. Im Gegenteil ist auch hier die Grundrechtsverwirklichungspflicht des Staates zu beachten, die aus dem gewandelten Verständnis der Grundrechte folgt. Der Staat hat auch im Bereich der Meinungsfreiheit die Pflicht, die Voraussetzungen zu schaffen und zu erhalten, damit aus der grundgesetzlichen Freiheitschance reale Freiheit wird.“ (S. 314 f.). – Ähnlich *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, S. 144, 147. – Im Ergebnis auch *Waldhoff*, AfP 2011, 1 (2); *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 58: Veranstaltung von Rundfunksendungen „als Aufgabe der kulturellen Daseinsvorsorge“.

1463 Begriff nach *Gersdorf*, AfP 2010, 421 (429).

1464 In diese Richtung auch *Emmerich/Steiner*, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 60 ff.

1465 Instruktiv *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 432: „Freilich begründen Aufgabennormen im allgemeinen *kein Monopol* der einen Seite, sei es des

öffentlich-rechtlich und privatrechtlich organisiertem Rundfunk, ist die Veranstaltung von Rundfunk vielmehr eine *konkurrierende* Staatsaufgabe. Sie wird sowohl von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als auch den privatrechtlich organisierten Rundfunkveranstaltern wahrgenommen,¹⁴⁶⁶ obgleich die Wahrnehmung der mit dem Begriff des „klassischen Auftrags“ des Rundfunks umschriebenen Aufgaben in Ansehung der gesetzlichen Rundfunkordnung *primär* Ersteren obliegt¹⁴⁶⁷.¹⁴⁶⁸

Das erreichte Ergebnis setzt sich damit im Übrigen nicht in Widerspruch zu der zwar als „öffentliche“ sanktionierten,¹⁴⁶⁹ aber nicht-staatlichen, sondern gesellschaftlichen Aufgabe der Presse: Wenn die Bestimmung der Staatsaufgaben eine Frage allein des positiven Rechts ist, kann die Rechtsordnung bei der Zuordnung verschiedener Aufgaben durchaus zu verschiedenen Ergebnissen gelangen. Genau so liegt es bei den Sachaufgaben „Pres-

Staates, sei es der Bürger, so daß auch in solchen Bereichen (bei Fehlen speziellerer Ausschlußnormen) staatliche und gesellschaftliche Institutionen *nebeneinander*, in „Konkurrenz“ oder Kooperation miteinander tätig sein können.“

1466 Hain, K&R 2010, 242 (245 f.).

1467 Siehe nur den „Auftrag“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gem. § 26 Abs. 1 MStV einerseits (S. I.: „Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.“) und die „Programmgrundsätze“ der privaten Rundfunkveranstalter gem. § 51 MStV andererseits (Abs. 1 S. I.: „Für die Rundfunkprogramme gilt die verfassungsmäßige Ordnung.“).

1468 Ein letztes Mal kann in diesem Zusammenhang zu Anschauungszwecken auf das Hochschulwesen, konkret auf das Nebeneinander von staatlichen und privaten Hochschulen verwiesen werden, siehe dazu Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 296 ff.

1469 Siehe § 3 LPG BW; Art. 3 Abs. 1 BayLPG; § 3 Abs. 1 BlnLPG; § 3 S. 1 BbgLPG; § 3 BremLPG; § 3 HmbLPG; § 3 LPG MV; § 3 NdsLPG; § 3 LPG NRW; § 5 LMedienG RP („öffentliche Aufgabe“ allgemein der Medien); § 4 SMG („öffentliche Aufgabe“ allgemein der Medien); § 3 Abs. 1, 2 SächsLPG; § 3 LPG LSA; § 3 LPG SH; § 3 ThürLPG. – Kritisch Klein, DÖV 1965, 755 (759); mit historischer Einordnung Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 129 f.: „Zusammenfassend ist festzustellen, daß im Ergebnis die öffentliche Aufgabe der Presse praktisch rechtsfolgenlos bleibt. Sie verleiht weder einen im Rechtssinn öffentlichen Status, noch können allein aus ihrer normativen Anerkennung bestimmte Privilegien abgeleitet werden. Was bleibt, ist eine juristisch irrelevante Meinungsäußerung des Gesetzgebers über die soziale Bedeutung des Massenmediums Presse, ein bloßer Ehrentitel, auf den ohne Schaden hätte verzichtet werden können und in Anbetracht der geschichtlichen Belastung der ‚öffentlichen Aufgabe‘ durch das Schriftleitergesetz auch hätte verzichtet werden sollen.“

se“ und „Rundfunk“: Im Gegensatz zu der Veranstaltung von Rundfunk erheben weder das Grundgesetz noch die Pressegesetze die Verbreitung von Presseerzeugnissen zu einer staatlichen Aufgabe. Im Gegenteil, das BVerfG leitet aus der Pressefreiheit ein staatliches Betätigungsverbot ab, das dem Gesetzgeber untersagt, eine entsprechende Staatsaufgabe zu kreieren, und allen übrigen staatlichen Stellen verbietet, auf diese Aufgabe zuzugreifen.¹⁴⁷⁰ Wie eingangs angedeutet, müssen die Gründe für diese Differenz aber keineswegs zwingend oder auch nur praktisch sein, sie können ebenso gut weltanschaulicher und/oder ideologischer Natur sein. Die Qualifizierung der Presse als „nur-öffentliche“ Aufgabe ist in diesem Sinne vor allem auf historische Ursachen zurückzuführen.¹⁴⁷¹

IV. Verfassungstheoretische Perspektive: Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft

Nimmt man schließlich eine verfassungstheoretische Perspektive auf das Problem der Zuordnung der Rundfunkanstalten zu Staat oder Gesellschaft ein und geht dabei von der *Unterscheidung* zwischen Staat und Gesellschaft aus, so verbietet sich die von der herrschenden Lehre propagierte Verortung der Sender „zwischen Staat und Gesellschaft“¹⁴⁷² Denn die dichotomische Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft erschöpft sich keineswegs in einer bloß theoretischen Differenzierung, sie bezeichnet vielmehr einen Vorgang der „realen Wirklichkeit“¹⁴⁷³ und ist insofern nicht nur „für eine freiheitliche Demokratie schlechthin konstituierend“,¹⁴⁷⁴ die „freiheitsstiftende rechtsstaatliche Verfassung steht und fällt“ mit ihr.¹⁴⁷⁵ Kurz: die

1470 Statt Vieler *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 Rn. 375 f.

1471 Für eine historisch fundierte Gegenüberstellung der Grundrechtsinterpretation einerseits der Pressefreiheit und andererseits der Rundfunkfreiheit siehe Schmitt, DÖV 2019, 949 (951); Schmitt, in: Verfassungen, S. 203 (210).

1472 Dazu oben § 11 A. I. 4. (S. 361 f.).

1473 So Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 10; ähnlich Rupp, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 29.

1474 Rupp, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 27.

1475 Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 21. – Nicht verschwiegen werden soll, dass Forsthoff in seiner 1933 erstmals erschienenen Schrift „Der totale Staat“ noch etwas ganz anderes vertrat: Jener totale Staat als der Staat der totalen Verantwortung „stellt die totale Inpflichtnahme jedes einzelnen für die Nation dar. Diese Inpflichtnahme hebt den privaten Charakter der Einzelexistenz auf. In allem und

A. Ausgangspunkt: Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung

Unterscheidung ist eine „Bedingung der individuellen Freiheit“¹⁴⁷⁶. Wenn die herrschende Meinung gleichwohl diese Unterscheidung im Namen der „Staatsferne“ und Grundrechtssubjektivität – mit anderen Worten: der „Freiheit“ – der Rundfunkanstalten negiert und die Sender in einem – wie auch immer gearteten – „Zwischenreich“ zwischen Staat und Gesellschaft vermutet, so negiert sie die Voraussetzungen ebenjener Freiheit. Das ist die – wenn man so will, „ironische“ – Pointe der von der herrschenden Meinung propagierten Stellung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten „zwischen Staat und Gesellschaft“.

1. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als funktionale Differenzierung

Ausgangspunkt der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft ist die begriffliche Trennung des (demokratischen) Staates als der „politische[n] Entscheidungseinheit und Herrschaftsorganisation für eine Gesellschaft“¹⁴⁷⁷ von ebenjener Gesellschaft. In der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft stehen sich in diesem Sinne nicht etwa (personen)verschiedene „Verbände“ gegenüber,¹⁴⁷⁸ die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft kann vielmehr auf eine funktionale Differenzierung zurückgeführt werden:¹⁴⁷⁹ Die Begriffe „Staat“ und „Gesellschaft“ bezeichnen „verschiedene ‚Wirkbereiche‘, ‚Willensbildungs- und Entscheidungssysteme‘, ‚Funktionen und Rollen‘ oder ‚Aggregatzustände‘ ein und desselben Verbandes“¹⁴⁸⁰ konkret: Einerseits den nach dem Rechtsprinzip der Gleichheit verfassten (demokratischen) Staat und andererseits die von dem

jedem, in seinem öffentlichen Handeln und Auftreten ebenso wie innerhalb der Familie und häuslichen Gemeinschaft verantwortet jeder einzelne das Schicksal der Nation.“ Siehe *Forsthoff*, Der totale Staat, S. 46.

1476 Grundlegend *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit.

1477 Zu diesem Staatsverständnis *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 24 ff.; angedeutet bereits in *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (16).

1478 *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (17); *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 22 ff.; *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 25. – So aber *Ehmke*, in: Festgabe Smend, S. 23 (24 f.); ähnlich *Preuß*, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S. 84.

1479 *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 26.

1480 *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 25 m. w. Nachw.

Rechtsprinzip der Freiheit geleitete – und in der Rolle als das „Volk“ mit dem demokratischen Staat personenidentische – Gesellschaft.¹⁴⁸¹

Das so sichtbar werdende (konkrete oder abstrakte) *Beziehungsverhältnis* zwischen Staat und Gesellschaft ist demgegenüber keine Frage der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft selbst, sondern eine „Grundfrage der Staats- und Verfassungsform“.¹⁴⁸² Die Relation zwischen Staat und Gesellschaft ist insofern in seiner jeweiligen Gestalt zeitgebunden, d. h. dem sozialen, politischen und historischen Wandel unterworfen,¹⁴⁸³ oder anders gewendet: das mit der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft aufgedeckte Verhältnis zwischen dem deutschen Obrigkeitsstaat und der bürgerlichen Gesellschaft im 19. Jahrhundert ist ein (grundlegend) anderes als jenes zwischen dem demokratischen Staat des Grundgesetzes und der offenen Gesellschaft im 21. Jahrhundert.

2. Validität der Unterscheidung im demokratischen Leistungs- und Sozialstaat der Gegenwart

Die Frage nach der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft stellt sich vor diesem Hintergrund in einer Demokratie – und insbesondere in dem demokratischen Leistungs- und Sozialstaat der Gegenwart – „in besonderer Weise“:¹⁴⁸⁴ Wenn alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) und sich der Staat zugleich zu einem Leistungs- und Sozialstaat entwickelt hat, der etwa unter dem Stichwort des „Grundrechtsvoraussetzungsschutzes“ Garant der Entfaltungsbedingungen individueller Freiheit geworden ist, dann scheint die dichotomische Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft ihre Berechtigung verloren zu haben,¹⁴⁸⁵ sie trägt womöglich sogar Züge des Autoritären.¹⁴⁸⁶

1481 Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 152.

1482 So Böckenförde, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (19).

1483 Dazu Böckenförde, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (15); Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 19 (keine Gleichsetzung einer bestimmten „Phase der Verhältnisbestimmung von Staat und Gesellschaft“). – Dies verkennt indes Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S. 83 f. in seiner Kritik, die in die Erklärung der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als „obsolet“ mündet.

1484 So Böckenförde, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (20).

1485 Rechtswissenschaftlich Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S. 85: „Nachdem die ‚verspätete Nation‘ 1919 doch noch in den [...] Genuß bürgerlich-demokratischer Umwälzungen gelangt war, ließ sich spätestens nach

Indes: Wer mit Bedacht nicht von einer „Trennung“ spricht, sondern von der *Unterscheidung* zwischen Staat und Gesellschaft,¹⁴⁸⁷ und ferner erkennt, dass diese Unterscheidung weder eine Gegenüberstellung zweier personenverschiedener Verbände noch ein konkretes Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft meint, sondern Ausdruck einer funktionalen Differenzierung ist, weiß: „Die unzweifelhafte Abhängigkeit der Freiheit und Daseinsvorsorge des heutigen Menschen vom Staat, von staatlicher Gewährleistung, Sicherung und Normierung röhrt [...] nicht an dem Unterschied von staatlicher Herrschaft und bürgerlicher Freiheit. Sie setzt

dem Ende des zweiten Weltkrieges, nach der Zerschlagung des Beamtenums, des Richtertums und des Militärs und der Legitimierung aller Staatsgewalt durch das Volk, eine solcherart statische Gegenposition von Staat und Gesellschaft nicht länger aufrechterhalten.“ Skeptisch *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 11: Bei einem von „vordemokratischen liberalen Vorstellungen der Zeit vor 1918“ geprägten Verständnis vermag „das Begriffspaar ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘“ das Verhältnis zwischen dem demokratischen Staat und dem „gesellschaftlichen Leben“ nicht „sachgemäß zum Ausdruck zu bringen“. Anders verhielt es sich, „wenn die Unterscheidung als Ausdruck einer *funktionalen Differenzierung* verstanden wird; doch dürfen dabei Überreste der früheren Anschauung nicht in die Gegenwart transportiert werden“. – Verwaltungswissenschaftlich *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, S. 93 f., 165 ff., der die Einordnung von Organisationen anhand einer „Skala mit den Eckpunkten privat und staatlich“ vornehmen will und in diesem Sinne die Klassifizierung von Organisationen als „Skalierungs- und Zuordnungsproblem“ begreift – indes einräumen muss: „Daß mit unseren Klassifikationsversuchen eine Reihe juristischer Fragen aufgeworfen werden – etwa nach Grundrechtsbindung und Rechtsschutz bei quasi- und fast-staatlichen Organisationen – liegt auf der Hand. Sie können hier nicht vertieft werden.“ (S. 189 f.). – Politikwissenschaftlich *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 225 ff., der die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft durch die mit dem „neuen Interventionismus des ausgehenden 19. Jahrhunderts“ bezeichnete Entstehung des Leistungs- und Sozialstaats für überholt hält, siehe insbesondere S. 226: „Erst diese Dialektik einer mit fortschreitender Verstaatlichung der Gesellschaft sich gleichzeitig durchsetzenden Vergesellschaftung des Staates zerstört allmählich die Basis der bürgerlichen Öffentlichkeit – die Trennung von Staat und Gesellschaft. Zwischen beiden, und gleichsam ‚aus‘ beiden, entsteht eine repolitisierte Sozialsphäre, die sich der Unterscheidung von ‚öffentlicht‘ und ‚privat‘ entzieht.“

- 1486 Zu diesem Vorwurf *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11; ausführlich *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 44 ff.
- 1487 *Henke*, VVDStRL 28 (1970), 149 (166); *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 8; ähnlich *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 154 („dialektische Einheit“); *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 21 („dialektische Zuordnung“).

diesen Unterschied im Gegenteil voraus und zwingt den Staat, im Sinne des modernen Grundrechtsverständnisses gerade dafür zur sorgen, individuelle Freiheit zu sichern und, wo sie gefährdet oder verkümmert ist, zu stabilisieren und aufzubauen.¹⁴⁸⁸ Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft stellt keineswegs die mannigfaltige Interdependenz zwischen Staat und Gesellschaft in Frage oder suggeriert einen „gesellschaftsfreien“ Staat,¹⁴⁸⁹ sie nimmt diese Wechselbeziehung vielmehr als eine Frage des Beziehungsverhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft in sich auf und ist auch in der Demokratie Voraussetzung seiner freiheitlichen Ordnung.

3. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als „Bedingung individueller Freiheit“

Hier schließt sich der Kreis zu der eingangs wiedergegebenen These *Böckenfördes*, die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft sei „Bedingung individueller Freiheit“: Wenn sowohl Art. 1 Abs. 3 GG (Bindungswirkung der Grundrechte) als auch Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip) mit Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung den – insofern von der Gesellschaft zu unterscheidenden – „Staat“ adressieren, ist die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft eine unverzichtbare Kategorie des Grundgesetzes und „grundrechtliche Notwendigkeit“.¹⁴⁹⁰ Unter diesen Vorzeichen der Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG bildet der „Realitäts- und Freiheitsgehalt“ den Kern der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft.¹⁴⁹¹

Konkret äußert sich dieser „Realitäts- und Freiheitsgehalt“ *erstens* in der „Konzentration vielfach zerstreuter politischer Herrschafts- und Entschei-

1488 *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 20. – Siehe ferner *Böckenförde*, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (24 ff.); *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 153 f.; *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 37 ff.

1489 In diesem Sinne exemplarisch *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 (150): Es sei unleugbar, „daß die staatlich institutionalisierte und die gesellschaftliche Sphäre auf breitester Front miteinander verquickt sind, zum Teil nahtlos ineinander übergehen, wobei sich wechselnd der Staat in die Gesellschaft vorschiebt und gesellschaftliche Gruppen institutionalisierte Staatlichkeit infiltrieren“.

1490 *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 153; *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 25; ausführlich *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 29 ff.

1491 So *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 28.

dungsgewalt“, die die „Emanzipation der einzelnen von anderer als dieser politischen Herrschaftsgewalt“ erst ermöglicht.¹⁴⁹² Zweitens bewirkt die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, „daß gesellschaftliche Macht sich nicht unmittelbar in politische Macht umsetzt“.¹⁴⁹³ Und drittens ergibt sich aus der „Konzentration der politischen Entscheidungsgewalt beim Staat“ erst die in den Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG i. V. m. den Grundrechten gem. Art. 1-19 GG zum Ausdruck kommende „Möglichkeit der Reduktion des Staates auf spezifische Entscheidungsfunktionen“¹⁴⁹⁴ Am Ende steht, was Böckenförde als „doppelt genährte Freiheit“ bezeichnet: Demokratische Freiheit in diesem Sinne ist nicht nur „politische“ Freiheit zur „Mitwirkung und Mitbeteiligung aller an den Entscheidungen der Staatsgewalt“. Demokratische Freiheit ist auch „bürgerliche“ Freiheit der Einzelnen und der Gesellschaft „vor bestimmten Zugriffen der Staatsgewalt überhaupt“.¹⁴⁹⁵

Verzichtet man demgegenüber auf die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, bleiben nicht nur Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG ohne Adressat; ein Abschied von der in dieser Unterscheidung liegenden Dichotomie bedeutet auch die Proklamation entweder eines totalen Staates oder einer totalen Gesellschaft, die alle privaten, sozialen und gesellschaftlichen Lebensäußerungen usurpieren müssten.¹⁴⁹⁶ Mit anderen Worten: Diktatur oder das Zerrbild einer totalitären Demokratie, in denen entweder ein Einzelner (bzw. eine Gruppe) oder aber Alle „über alle alles beschließen“ können.¹⁴⁹⁷

1492 Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 28.

1493 Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 28 f.

1494 Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 29 f.

1495 Böckenförde, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (20); ferner Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 35 f.

1496 Siehe auch Rupp, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 28: „Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft bringt mithin neben der Art der staatlichen Funktionsarchitektur das Freiheitliche der freiheitlichen Demokratie zum Ausdruck und unterscheidet sie damit von allen totalitären Staatsformen.“

1497 So Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S. 35 f.; ferner Böckenförde, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (17, 19).

4. Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als Voraussetzung der Lehre von den Staatsaufgaben

Ungeachtet jener verfassungstheoretischen Einwände gegen die herrschende Lehre, die sich auf die freiheitssichernde Funktion der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft berufen, verunmöglicht die vor allem von Ossenbühl propagierte Stellung der Rundfunkanstalten „zwischen Staat und Gesellschaft“, „öffentliche“ von „staatlichen“ Aufgaben zu unterscheiden. Kurz: Die Behauptung einer Zwischenschicht zwischen Staat und Gesellschaft untergräbt die im Grundgesetz angelegte Lehre von den Staatsaufgaben.¹⁴⁹⁸ Damit trägt gerade die herrschende Meinung entgegen dem Bekunden Ossenbühls, der die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft für die „Desorientierung“ bei der verwaltungsorganisatorischen Zuordnung der Rundfunkanstalten verantwortlich macht,¹⁴⁹⁹ zu jener „Desorientierung“ bei.¹⁵⁰⁰ Im Übrigen bleibt die Frage nach der „Verantwortung“ für die Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Sachaufgabe „Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung“ offen. Denn diese Verantwortung kann nur *entweder* bei dem Staat *oder* bei der Gesellschaft liegen; bei ihrer Verortung in einer opaken Zwischenschicht ist dagegen unklar, wer wem gegenüber für die Wahrnehmung dieser Verantwortung einzustehen hat, wer wem diese Verantwortung übertragen hat und wie die Wahrnehmung dieser Verantwortung durchgesetzt werden kann.¹⁵⁰¹ Faktisch gibt die herrschende Meinung also die Sachaufgabe „Gewährleistung der freien individuellen und

1498 Böckenförde, in: Festgabe Hefermehl, S. 11 (22).

1499 Ossenbühl, Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, S. 17 ff. – Siehe indes die grundsätzliche Bejahung dieser Unterscheidung bei Ossenbühl, VVDStRL 29 (1971), 137 (151).

1500 Dies illustriert insbesondere der Ansatz von Schreier, Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 166 f., der die von der h. M. behauptete „Zwischenstellung“ der Sender mit der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft in Einklang bringen will, indem er im Rahmen eines weiten Gesellschaftsbegriffs dem Staat einen „nicht-staatlich öffentlichen“ und einen „nicht-staatlich privaten“ Bereich entgegengesetzt.

1501 Siehe in diesem Sinne zu dem Konzept einer „zwischen Staat und Gesellschaft verantwortungsdiversifizierenden Gemeinwohlkonkretisierung“ Rupp, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, § 31 Rn. 57.

öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung“ auf, oder mit anderen Worten: stellt sie der Verantwortungslosigkeit anheim.¹⁵⁰²

V. Fazit: Rundfunkveranstaltung als staatliche Aufgabe der Rundfunkanstalten

Als Fazit bleibt festzuhalten: Die von der herrschenden Lehre propagierte Stellung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten „zwischen Staat und Gesellschaft“ vermischt sowohl in ihrer auf die „Staatsferne“ als auch in ihrer auf die Grundrechtssubjektivität der Sender ziellenden Argumentation die Ebenen „Aufgabenzuweisung“, „Organisation“ und „Aufgabenwahrnehmung“. Sie versäumt damit, die Verantwortung für die Sachaufgabe Rundfunk von dem Modus ihrer Wahrnehmung zu unterscheiden.

Das Dogma, die Sachaufgabe Rundfunk könne keine staatliche sein, da Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG dem Staat verbiete, auf diese Aufgabe zuzugreifen, hat vor diesem Hintergrund keinen Bestand. Im Gegenteil, nimmt man die Rechtsprechung des BVerfG zur Kenntnis und dekonstruiert den „klassischen“ Auftrag (bzw. Grundversorgungs- oder Funktionsauftrag) des Rundfunks als Verkörperung der Aufgabe „Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung“, dann liegt offen: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nehmen als Einrichtungen der informationellen und kulturellen Daseinsvorsorge eine (konkurrierende) *staatliche* Aufgabe wahr – und sind damit Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung.¹⁵⁰³

Diese – verfassungstheoretisch notwendige – Zuordnung der Rundfunkanstalten im Rahmen der dichotomischen Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft ändert indes nichts an der Doktrin der Staatsferne selbst, stellt diese nicht in Frage oder relativiert sie. Auch als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung stehen die Rundfunkanstalten unverändert außerhalb der allgemeinen staatlichen Aufgabenwahrnehmung; ihre Einbeziehung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit bedeutet nicht, sie zu „Staatsfunk“ zu degradieren. Wenn die Einordnung der Rundfunkanstalten als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung aber ohne Konsequenz für die Staatsferne der Sender oder ihre (beschränkte) Grundrechtssubjektivität

1502 Zu dem (Rechts-)Begriff der Verantwortung als Synonym für „Zuständigkeit“ Klement, Verantwortung, S. 265 ff.

1503 Im Ergebnis ebenso Schoch, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (4).

bleibt, ist der Argumentation der herrschenden Lehre nach dem Motto „Es kann nicht sein, was nicht sein darf“ das Fundament entzogen.

*B. Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach
Informationsfreiheitsrecht*

Wie eingangs festgestellt, ist der individuelle Informationszugang bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter den Vorzeichen der den Ländern zugeordneten Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk „föderal gebrochen“¹⁵⁰⁴ Kurz: Mit Ausnahme der *Bundesrundfunkanstalt DW* kommen Informationszugangsansprüche bei den Rundfunkanstalten allein auf Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze *der Länder* in Frage. In des erschöpft sich die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz nicht in dem Befund einer „föderalen Brechung“. Im Gegenteil, diese Frage erfordert die weitere Differenzierung zwischen der Anspruchsverpflichtung solcher Rundfunkanstalten, die von nur einer Gebietskörperschaft (Bund oder Land) getragen werden (I.), und der Anspruchsverpflichtung sog. Mehr-Länder-Rundfunkanstalten, die von mehreren, unter Umständen sogar allen Ländern unterhalten werden – und damit im Gegensatz zu den (Ein-)Landesrundfunkanstalten nicht Einrichtungen nur eines Landes oder des Bundes sind (II.): Neben die „föderale Brechung“ tritt hier eine „intraföderale Brechung“. Abseits der Rundfunkanstalten selbst und in Ansehung seiner gesellschaftspolitischen Prominenz verdient außerdem die Anspruchsverpflichtung des „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice“ (im Folgenden nur: Beitragsservice) gesonderte Aufmerksamkeit (III.). Vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Teil thematisierten mannigfaltigen Betätigungen der Rundfunkanstalten unter dem Mantel privatrechtlicher Organisationsformen¹⁵⁰⁵ ist ferner die materielle Informationspflicht der damit angesprochenen Beteiligungsunternehmen von Interesse (IV.).

1504 Dazu oben § 11 A. vor I. (S. 356 f.).

1505 Dazu oben § 7 B. III. vor I. (S. 247 ff.).

I. Bundesrundfunkanstalt DW und (Ein-)Landesrundfunkanstalten

Ruft man sich die den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder gemeinsame Grundstruktur in Erinnerung¹⁵⁰⁶ – für die Bejahung des individuellen Informationszugangs genügt ein Antrag einer anspruchsberechtigten (natürlichen oder juristischen) Person gegenüber einer anspruchsverpflichteten Stelle, der auf Zugang zu einer amtlichen Information gerichtet ist¹⁵⁰⁷ –, dann markiert die Subsumtion der Rundfunkanstalten unter den von den Informationsfreiheitsgesetzen rezipierten funktionalen Behördenbegriff¹⁵⁰⁸ die einzige *positive* materielle Tatbestandsvoraussetzung des Informationszugangs bei den Sendern. Begreift man unter diesen Vorzeichen die Rundfunkanstalten ferner als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung – und damit zugleich als Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, d. h. als „Behörden“ i. S. v. § 1 Abs. 4 VwVfG¹⁵⁰⁹ –, verdichtet sich die Frage nach der Anspruchsverpflichtung der Sender im Falle der Bundesrundfunkanstalt DW und der (Ein-)Landesrundfunkanstalten (BR, HR, RB, SR und WDR) zur Frage nach der Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Behörden der jeweiligen, die betreffende Rundfunkanstalt tragenden Gebietskörperschaft. Eine gesonderte Normierung der Anspruchsverpflichtung dieser Sender jenseits der allgemeinen Regelung des Informationszugangs bei „Behörden“ im funktionalen Sinn ist demgegenüber nicht erforderlich;¹⁵¹⁰ erfolgt eine solche explizite Bezeichnung der Rundfunkanstalten als anspruchsverpflichtete Stellen gleichwohl, ist sie lediglich deklaratorischer Natur.¹⁵¹¹ Etwas anderes gilt indes für die Normierung einer Bereichsausnahme zugunsten der Rundfunkanstalten: Die Abwesenheit einer solchen Bereichsausnahme tritt als *negative* Anspruchsvoraussetzung zu der *positiven* Bedingung der Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes.

1506 Dazu ausführlich oben § 10 C. (S. 350 ff.).

1507 *Schoch*, AfP 2010, 313 (315).

1508 Dazu oben § 11 vor A. m. Fn. 1338.

1509 *Schoch*, in: *Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht, § 1 VwVfG Rn. 150.

1510 So § 81 Abs. 1 Nr. 8 HessDSIG; § 1 Abs. 1 S. 1, 3 IfG SL; § 55a WDR-G.

1511 Ebenso *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (179). – A. A. *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 60, der die Rundfunkanstalten nicht als „Behörden“ im verwaltungsverfahrensrechtlichen Sinne (§ 1 Abs. 4 [L]VwVfG) qualifizieren will und deren Anspruchsverpflichtung in der Konsequenz allein auf derartige, explizite Normierungen stützt.

1. Anspruchsverpflichtung von DW, HR, RB, SR und WDR nach Informationsfreiheitsrecht

Beide Voraussetzungen, Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes und Abwesenheit einer Bereichsausnahme, sind erfüllt bei der DW als Auslandssender des Bundes sowie den Rundfunksendern HR, RB, SR und WDR als „Ein-Land-Rundfunkanstalten“ der Länder Hessen, Freie Hansestadt Bremen, Saarland und Nordrhein-Westfalen: Die DW ist gem. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG,¹⁵¹² der HR gem. §§ 80 Abs. 1 S. 1, 81 Abs. 1 Nr. 8 HessDSIG,¹⁵¹³ das RB gem. § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG,¹⁵¹⁴ der SR gem. § 1 S. 1, 3 IFG SL, § 1 Abs. 1 S. 1 IFG¹⁵¹⁵ und der WDR gem. §§ 4 Abs. 1, 2 Abs. 1 NRW IFG, § 55a WDR-G¹⁵¹⁶ anspruchsverpflichtete Stelle nach dem jeweils anwendbaren Informationsfreiheitsgesetz. Wenn einzelne Informationsfreiheitsgesetze weiterhin – scheinbar – einschränkend formulieren, Rundfunkanstalten seien nur anspruchsverpflichtet, „soweit“ sie „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ (§ 81 Abs. 1 Nr. 8 HessDSIG) bzw. „öffentliche-rechtliche Ver-

1512 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 169.

1513 Hierzu Geminn, in: Roßnagel, HessDSIG, § 81 Rn. 19.

1514 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 94.

1515 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 94. – Als gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG grundrechtsberechtigte juristische Person des Öffentlichen Rechts ist der SR im Übrigen gem. § 1 Abs. 1 S. 2 IFG SL explizit selbst anspruchsberrechtigt, soweit der Anspruch auf Informationszugang außerdem „zur Ausübung des jeweiligen Grundrechts geltend gemacht wird“. Allgemein zur Anspruchsberichtigung juristischer Personen des Öffentlichen Rechts und insofern der Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht Schoch, NJW 2009, 2987 (2989).

1516 OVG NRW, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289); bestätigt durch BVerwG, Beschluss v. 27. 05. 2013 – 7 B 30.12, ZD 2014, 98 f.; zustimmend Degenhart, ZUM 2012, 521 (522); Pauly/Krieg, DVBl 2014, 265 (268); Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 94; ferner Franßen, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 184, der den WDR als „Behörde einer Anstalt des öffentlichen Rechts“ gem. § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW anspruchsverpflichtet sieht. – Mit skeptischer Zurückhaltung noch VG Köln, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (179 f.), das zwar (zutreffend) die grundsätzliche Anspruchsverpflichtung des WDR bejaht („wohl eine öffentliche Stelle i. S. d. § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW“), den Informationszugang aber (zu Unrecht) verneint, da sich die im konkreten Fall begehrten Auskünfte nicht auf eine Verwaltungstätigkeit des Sender bezögen; denn „Verwaltungstätigkeit“ i. S. v. § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW bezeichne allein die *hoheitlichen* Tätigkeiten des Senders, namentlich die Vergabe von Sendezeiten an Dritte und den „Gebühreneinzug“. Siehe insofern die berechtigte Kritik von Schoch, AfP 2010, 313 (317); Gurlit, Die Verwaltung 44 (2011), 75 (85). Zustimmend dagegen Flechsig, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 9a RStV Rn. 12.

waltungsaufgaben“ (§ 1 S. 3 IFG SL) wahrnehmen, bleibt dies im Übrigen ohne weitere Bedeutung: Denn der die Tätigkeit der Rundfunkanstalten sowohl begründende als auch begrenzende gesetzliche Auftrag der Sender erschöpft sich (abseits sog. „Randnutzungen“)¹⁵¹⁷ sachlich in der *staatlichen* Aufgabe „Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunk“¹⁵¹⁸ Mit anderen Worten: Die Rundfunkanstalten erfüllen im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags *allein* „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ bzw. „öffentlicht-rechtliche Verwaltungsaufgaben“.

2. Voraussetzungsvoller Auskunftsanspruch gegen den BR gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG

Anders liegen die Dinge in Bayern und insofern für den BR: In dem Freistaat existiert (ebenso wie in Niedersachsen) kein allgemeines Informationszugangsrecht. Aus diesem Grund kommt für den BR allein der (im Gegensatz zu den durch ihre Voraussetzungslosigkeit gekennzeichneten Zugangsansprüchen der Informationsfreiheitsgesetze) *voraussetzungsvolle* Auskunftsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG in Frage. Danach hat „[j]eder [...] das Recht auf Auskunft über den Inhalt von Dateien und Akten öffentlicher Stellen, soweit ein berechtigtes, nicht auf eine entgeltliche Weiterverwendung gerichtetes Interesse glaubhaft dargelegt wird“ und weder der Schutz personenbezogener Daten entgegensteht noch „Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ beeinträchtigt werden.¹⁵¹⁹ Weitere Einschränkungen erfährt dieses Auskunftsrecht gem. Art. 38 Abs. 1 BayDSG, der hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten „zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken“ bestimmt, dass den betroffenen Personen „nur die in [Art. 38] Abs. 2 [BayDSG] genannten Rechte“ zustehen.¹⁵²⁰

1517 Dazu unten § 11 D. III. m. Fn. 1687.

1518 Im Ergebnis auch OVG NRW, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289); § 2 Abs. 1 IFG NRW erfasst „zunächst die gesamte Tätigkeit des Bekl. [i. e. WDR]“. Dazu kritisch Degenhart, ZUM 2012, 521 (522).

1519 Dazu Brodmerkel, BayVBl 2016, 621 (624); Will, BayVBl 2016, 613 (insb. 614 ff.); Schmieder, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 39 BayDSG Rn. 10 ff.

1520 Dazu Schmieder, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 39 BayDSG Rn. 29. – Die Beschränkung der Anwendung des BayDSG auf „die Art. 5 bis 8“ gem. Art. 21 Abs. 1 BR-G a. F. findet sich in Art. 21 BR-G n. F. nicht mehr.

3. Unzulässigkeit anstaltseigener „Informationsfreiheitssatzungen“

Die Existenz allein eines solchen von der Darlegung berechtigter, nicht kommerzieller Interessen abhängigen Auskunftsanspruchs, oder umgekehrt: der daraus resultierende „Mangel“ eines allgemeinen und voraussetzunglosen Informationszugangsanspruchs leitet über zu einer aus dem kommunalen Bereich bekannten Fragestellung, namentlich: Sind die Rundfunkanstalten ebenso wie die Kommunen dazu befugt, sog. Informationsfreiheitssatzungen zu erlassen, um gesetzgeberischer Untätigkeit abzuhelpfen und einen voraussetzunglosen Informationszugang zu schaffen? Diese Frage spricht das bereits an anderer Stelle thematisierte¹⁵²¹ Problem der Reichweite des Selbstverwaltungsrechts öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten an; die dort erreichten Ergebnisse beanspruchen auch hier Geltung: Das Selbstverwaltungsrecht der Sender ist als *gesetzliche* Ausprägung des *verfassungsrechtlichen* Gebots der „Staatsferne“ des Rundfunks zwar grundrechtlich geboten (Stichwort: Grundrechtsschutz durch Organisation), aber nicht Gegenstand einer eigenen verfassungsrechtlichen Garantie. Sein Inhalt ist deshalb primär gesetzlich determiniert; das insofern positivrechtlich anerkannte Satzungsrecht der Rundfunkanstalten¹⁵²² findet seine äußereren Grenzen in dem Vorrang des Gesetzes sowie in dem rundfunkverfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes.

Nach dem Gesagten bestehen schon hinsichtlich des *Vorrangs* des Gesetzes Zweifel an der Zulässigkeit anstaltseigener Informationsfreiheitssatzungen; ausgeschlossen sind derartige Satzungen jedenfalls dann, wenn die jeweilige Anstalt bereits der Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes unterliegt.¹⁵²³ Existiert dagegen nur ein *voraussetzungsvoller* Auskunftsanspruch, wie dies mit Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG für den BR der Fall ist, kann die Zulässigkeit derartiger Satzungen nicht ohne Weiteres von der Hand gewiesen werden, zumal der bayerische – wie im Übrigen die meisten anderen – Rundfunkgesetzgeber kein (spezielles) auf Informationszugang gerichtetes Jedermannsrecht gegenüber „seiner“ öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt geschaffen hat.¹⁵²⁴ Gleichwohl kann diese (für die kommunalen

1521 Siehe ausführlich oben § 5 E. (S. 139 ff.).

1522 Dazu oben § 5 E. I. m. Fn. 468.

1523 Zu kommunalen Informationsfreiheitssatzungen Schrader, BayVBl 2012, 289 (291).

1524 Zu der nunmehr umstrittenen Frage nach der Vereinbarkeit kommunaler Informationsfreiheitssatzungen mit dem Vorrang des Gesetzes seit Geltung des allgemeinen Auskunftsanspruchs gem. Art. 36 Abs. 1 S. 1 a. F., jetzt Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG, siehe BayVGH, Beschluss v. 27. 02. 2017 – 4 N 16.461, ZD 2017, 487

B. Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Informationszugangssatzungen noch ungeklärte) Frage nach der konkreten Reichweite des Gesetzesvorrangs offen bleiben: Etwaige Informationsfreiheitssatzungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten verstößen ohnedies gegen den *Vorbehalt* des Gesetzes. Denn die verfassungsrechtliche Rundfunkordnung kennt unter dem Stichwort der „positiven Ordnung“ einen Wesentlichkeitsvorbehalt, der ein Vorbehalt des Parlamentsgesetzes ist und den Rundfunkgesetzgebern insbesondere die „Grundsatzentscheidungen zum Umfang der Transparenz“ öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vorbehält.¹⁵²⁵ Wenn insofern bereits die Frage nach der Sitzungsoffentlichkeit der Rundfunkgremien eine solche „Grundsatzentscheidung“ sein soll,¹⁵²⁶ dann muss dies erst recht für die Gewährung eines voraussetzungslosen Anspruchs auf Zugang zu den Informationen der Sender gelten, die bei der Wahrnehmung ihrer staatlichen Aufgabe anfallen.

Im Gegensatz zu den Kommunen und ungeachtet des Umstandes, dass es sich bei entsprechenden Informationsfreiheitssatzungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ohnehin nur um „Behelfslösungen“ handeln könnte,¹⁵²⁷ sind die Sender folglich nicht kompetent, derartige Satzungen zu erlassen. Zwar ist auch die Satzungskompetenz der Rundfunkanstalten positivrechtlich anerkannt, diese *gesetzliche* Satzungskompetenz wurzelt aber anders als das Satzungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften und Verbände nicht in einem (sowohl bundes- als auch landes)*verfassungsrechtlich* garantierten Selbstverwaltungsrecht (exemplarisch Art. 28 Abs. 2 S. 1, 2 GG).¹⁵²⁸ Sie ist lediglich Ausfluss einer „Grundrechtssicherung durch Selbstverwaltung“¹⁵²⁹ und begegnet einem weitreichenden Parlamentsvorbehalt. Insofern liegt die einzige produktive Parallele zum kommunalen

(Rn. 17 f.); *Brodmerkel*, BayVBl 2016, 621 (624 f.); *Will*, BayVBl 2016, 613 (620); *Schmieder*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 39 BayDSG Rn. 42.

1525 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – I BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 81). – Dazu oben § 5 E. II. (S. 142 ff.).

1526 *BVerfG*, Urteil v. 25. 03. 2014 – I BvF 1/11, 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9 (Rn. 80).

1527 So *Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 86; *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 253; jeweils in Anschluss an *BfDI*, 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011, Tz. 3.4.2, abrufbar im Internet unter https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-3TB10_11.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1528 Zum kommunalen Satzungsrecht *BayVGH*, Beschluss v. 27. 02. 2017 – 4 N 16.461, ZD 2017, 487 (Rn. 20); *Schrader*, BayVBl 2012, 289 (291); *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 248.

1529 Vgl. *Bethge*, in: *Festgabe v. Unruh*, S. 149 (169).

Bereich in den Grenzen des jeweiligen Satzungsrechts: Ebenso wenig wie die Kommunen durch ihre Satzungskompetenz zu Grundrechtseingriffen befugt sind,¹⁵³⁰ sind die Rundfunkanstalten zur Ausgestaltung der grundrechtlichen Rundfunkordnung („positive Ordnung“) mit dem Mittel der Satzung berufen. Für den Informationszugang bei dem BR bedeutet dies: Solange der bayerische Gesetzgeber untätig bleibt und weder ein Informationsfreiheitsgesetz noch einen (bereichsspezifischen) voraussetzunglosen Informationszugangsanspruch (etwa im BR-G) schafft, wird es kein derartiges subjektives Recht gegen den Sender geben.

II. Mehr-Länder-Rundfunkanstalten

Die Anspruchsverpflichtung der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten, d. h. solcher Rundfunkanstalten, die im Wege eines Staatsvertrags als Einrichtung mehrerer oder aller Länder errichtet wurden, kann anders als die Anspruchsverpflichtung der Bunderrundfunkanstalt DW sowie der (Ein-)Landesrundfunkanstalten nicht allein auf den materiellen Tatbestand „Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes“ und die Abwesenheit einer Bereichsausnahme zurückgeführt werden. Denn potenziell kommt hinsichtlich der meisten Mehr-Länder-Rundfunkanstalten die Geltung *mehrerer* Informationsfreiheitsgesetze in Betracht. In der Praxis sind in diesem Sinne zwei Konstellationen anzutreffen: Entweder existiert nicht in jedem, mindestens aber in einem der Trägerländer ein Informationsfreiheitsgesetz (dies ist für die Sender Deutschlandradio, NDR und ZDF der Fall) oder sämtliche Trägerländer kennen einen entsprechenden Informationszugangsanspruch (dies ist bei den Sendern MDR, RBB und SWR der Fall).

Wer die Antwort auf die damit aufgeworfene Frage nach dem anwendbaren (Informationsfreiheits-)Recht allein in dem Sitzlandprinzip sucht, mag zwar regelmäßig zu eindeutigen Ergebnissen gelangen; hat eine Rundfunkanstalt ihren Sitz aber in mehreren Ländern,¹⁵³¹ ist dieses Prinzip für die Bestimmung des anwendbaren Rechts ungeeignet. Übergeht man dagegen

1530 BayVGH, Beschluss v. 27. 02. 2017 – 4 N 16.461, ZD 2017, 487 (Rn. 20); Schrader, BayVBl 2012, 289 (291); Brodmerkel, BayVBl 2016, 621 (622 f.); Schuster, LKV 2018, 495 (501 f.); Troidl, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, Rn. 88a; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 249.

1531 Dies ist der Fall bei dem SWR, der gem. § 1 Abs. 1 S. 2 SWR-StV seinen Sitz in Baden-Baden, Mainz und Stuttgart hat, sowie bei dem DLR, das seinen Sitz gem. § 1 Abs. 3 S. 1 DLR-StV in Köln und Berlin hat.

weder das Problem der Gesetzgebungskompetenz noch den gemeinsamen Willen der insofern zuständigen Landesgesetzgeber, markiert eine staatsvertragliche Vereinbarung, die die Geltung *eines* Informationsfreiheitsgesetzes anordnet, die notwendige Voraussetzung für die Anspruchsverpflichtung der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht (1.). In Abwesenheit einer solchen Vereinbarung scheidet eine Anspruchsverpflichtung für die meisten Mehr-Länder-Rundfunkanstalten deshalb aus (2.). Einen eigenen Weg (mit Vorbildcharakter) gehen demgegenüber die Freie und Hansestadt Hamburg und die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein: Anstatt eine staatsvertragliche Vereinbarung über das auf den NDR anwendbare Informationsfreiheitsgesetz zu treffen, schaffen sie mit § 47 NDR-StV eine bereichsspezifische Vollregelung, die den Informationszugang bei dem Sender erschöpfend regelt (3.).

1. Voraussetzung: Staatsvertragliche Geltungsanordnung

Unhintergehbar Voraussetzung für die Anwendbarkeit eines Gesetzes, das den voraussetzungslosen Informationszugang bei Stellen der öffentlichen Verwaltung regelt, ist die Gesetzgebungskompetenz der jeweiligen gesetzgebenden Körperschaft für die Normierung der Aufgaben und der Organisation jener Stellen. Wie bereits angedeutet, wirft der Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Mehr-Länder-Rundfunkanstalten unter diesen Vorzeichen die Frage auf, welche gesetzgebende Körperschaft für die Regelung eines solchen Rechts auf Informationszugang bei den Sendern zuständig ist. Nochmals betont sei insofern, dass die Mehr-Länder-Rundfunkanstalten Einrichtungen *mehrerer* Länder sind;¹⁵³² das ZDF ist nicht etwa eine Einrichtung seines Sitzlandes Rheinland-Pfalz, sondern eine Einrichtung *aller* föderalen Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland.¹⁵³³

1532 Grundlegend zur Zulässigkeit der Errichtung von Mehr-Länder-Anstalten am Beispiel der „All-Länder-Rundfunkanstalt“ ZDF *BVerwG*, Urteil v. 05. 11. 1965 – VII C 119.64, *BVerwGE* 22, 299 (305 ff.). Ferner zur bundesstaatlichen Kooperation in Form „echter Gemeinschaftseinrichtungen“ *Nettesheim*, in: *Festschrift Badura*, S. 363 (387 ff.). Kritisch *Schneider*, *VVDStRL* 19 (1961), 1 (22).

1533 § 1 Abs. 1 S. 1 ZDF-StV: „Die Länder sind Träger der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen ‚Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)‘.“ In der Konsequenz ist das ZDF lediglich „auch“ eine Anstalt seines Sitzlandes Rheinland-Pfalz, siehe *BVerwG*, Urteil v. 05. 11. 1965 – VII C 119.64, *BVerwGE* 22, 299 (311); ferner *Horner*, *LKV* 2021, 440 (443). – A. A. *Vedder*, *Intraföderale Staatsverträge*,

Vor diesem Hintergrund ist die Bestimmung des anwendbaren (Informationsfreiheits-)Rechts ausschließlich anhand des Sitzlandprinzips nicht mit der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im föderalen Bundesstaat vereinbar. Andernfalls könnte das jeweilige Sitzland einseitig auf die Aufgaben und Organisation der in ihrem Hoheitsgebiet belegenen Rundfunkanstalten zugreifen, während die übrigen Trägerländer des betreffenden Senders dieser gesetzgeberischen Ingerenz weitgehend ausgeliefert sein müssten, denn: Reaktionen auf derartige legislative Akte könnten allein im Wege staatsvertraglicher Vereinbarungen erfolgen, diese wiederum dürften aber an dem fehlenden Einvernehmen des jeweiligen Sitzlandes scheitern. Mit anderen Worten: Unter alleiniger Geltung des Sitzlandprinzips mutierte das Sitzland zum einzigen „Herr“ über die Mehr-Länder-Rundfunkanstalt.¹⁵³⁴ Als Ausweg bliebe den übrigen Trägerländern nur die Kündigung des jeweiligen (Rundfunk-)Staatsvertrages.¹⁵³⁵ Dieses Ergebnis würde indes nicht nur dem Charakter der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten als Einrichtungen eben mehrerer, gleichberechtigter und souveräner Länder – in den Worten von Jarass – „kraß widersprechen“.¹⁵³⁶ Es setzt sich deshalb auch in Widerspruch zu der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im föderalen Bundesstaat: Wenn mehrere Länder eine *gemeinsame* Einrichtung durch die Vereinbarung eines Staatsvertrags schaffen, der Aufgaben und Organisation der betreffenden Einrichtung normiert, ist das Sitzland nicht kompetent, diese Vereinbarung einseitig zu modifizieren. Die damit angebrochene Gesetzgebungskompetenz transzendierte vielmehr den Hoheitsbereich des einzelnen Landes und steht den jeweiligen Trägerländern nur *gemeinsam* zu. Zu einem gleichen – aber weniger eindeutigen – Ergebnis dürfte übrigens kommen, wer sich entweder auf die verfassungsrechtliche Pflicht zu bundes- bzw. länderfreundlichem Verhalten beruft,¹⁵³⁷ das nach der Rechtsprechung des BVerfG eine „Rechtsschranke für die Ausübung

S. 110, der ohne überzeugende Begründung meint, das *BVerwG* qualifizierte das ZDF „eindeutig“ als Einrichtung allein des Landes Rheinland-Pfalz.

1534 So Jarass, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 25.

1535 Zum Ganzen Jarass, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 24 f.

1536 Jarass, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 25.

1537 Dazu grundlegend (u. a.) *BVerfG*, Urteil v. 28. 02. 1961 – 2 BvG 1, 2/60, *BVerfGE* 12, 205 (254 ff.). – Ausführlich zur Pflicht zu länderfreundlichem Verhalten Eggerath, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, S. 51 ff., die für Staatsverträge im Rundfunkbereich sogar von einem „gesteigerten Rücksichtnahmegerbot“ und einer entsprechenden Kooperationspflicht der Länder ausgeht. Ferner Vedder, Intraföderale Staatsverträge, S. 253 ff.

B. Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

von Gesetzgebungsbefugnissen im Bundesstaat“ impliziert,¹⁵³⁸ oder wer davon ausgeht, dass mit der Schaffung einer gemeinsamen Einrichtung implizit vereinbart ist, Aufgaben und Organisation dieser Einrichtung nur gemeinsam zu normieren.

Regelungen zu den Aufgaben und der Organisation der öffentlich-rechtlichen Mehr-Länder-Rundfunkanstalten sind damit der staatsvertraglichen Vereinbarung durch alle Trägerländer vorbehalten.¹⁵³⁹ Etwas anderes gilt nur für solche orts- und landesrechtlichen Regelungen, die ihre Geltung allein an die „physische Präsenz“ der jeweiligen Rundfunkanstalt in dem Hoheitsgebiet der jeweiligen Gebietskörperschaft knüpfen:¹⁵⁴⁰ Beispielswei-

1538 *BVerfG*, Urteil v. 01. 12. 1954 – 2 BvG 1/54, *BVerfGE* 4, 115 (140): „Eine Rechts-schranke für die Ausübung von Gesetzgebungsbefugnissen im Bundesstaat – für Bund und Länder – ergibt sich aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundesstreue. Bleiben die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Landes begrenzt, so muß der Landesgesetzgeber Rücksicht auf die Interessen des Bundes und der übrigen Länder nehmen.“

1539 *VG Leipzig*, Urteil v. 06. 04. 2017 – 3 K 1012/15, unveröffentlicht (S. 9 der Entscheidungsgründe); bestätigt durch *SächsOVG*, Beschluss v. 02. 02. 2018 – 3 A 755/17, *SächsVBl* 2018, 163 (Rn. 9); *Bosman*, *K&R* 2021, 28 (32 ff.); *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 26. – Im Ergebnis ebenso *OVG RP*, Urteil v. 15. 05. 1995 – 2 A 12088/94, *DVBl* 1995, 1372 (1373); *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 99; *Maatsch*, in: *Maatsch/Schnabel*, *HmbTranspG*, § 5 Rn. 34; zu der parallelen Frage der Anwendbarkeit landeshaus-haltsrechtlicher Regelungen als Grundlage für die Haushaltsprüfung von Mehr-Länder-Rundfunkanstalten *Krempl*, Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungs-unternehmen, S. 166 f. – Ähnlich *Kirchhof*, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 62 f., der die Anwendbarkeit landesrechtlicher Normen (des Infor-mationsfreiheitsrechts) ferner für möglich hält, sofern diese im intraföderalen Vergleich inhaltlich übereinstimmen – eine solche Konstruktion, die faktisch eine Zwischenschicht zwischen Bundes- und Landesrecht schafft, dürfte aber (gravie-renden) verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen und ist deshalb abzulehnen. – Unentschieden *Schnabel*, in: *Maatsch/Schnabel*, *HmbTranspG*, § 2 Rn. 19 f., der „erhebliche Zweifel“ daran äußert, „ob das Sitzlandprinzip eine dogmatisch saubere Lösung darstellt“, und dieses Prinzip deshalb allenfalls „als Auslegungsregel für den Fall des Fehlens audrücklicher Regelungen über das anwendbare Recht“ an-wenden will. – A. A. *BVerwG*, Urteil v. 05. 11. 1965 – VII C 119.64, *BVerwGE* 22, 299 (311 f.); *Schnabel*, *ZUM* 2010, 412 (414 f.) (Geltungsanordnung als bloßer „Idealfall“, im Übrigen Geltung des Sitzlandprinzips); *Schnabel*, *NordÖR* 2012, 431 (432); *Knöpfle*, Information des Parlaments über das Finanzgebaren öffentlich-rechtli-cher Rundfunkanstalten, S. 21 f.; *Müllmann*, in: *Heinemann*, *Praxiskommentar LTranspG RP*, § 3 Ziff. 3.4.7 (S. 72). – Widersprüchlich *Vedder*, *Intraföderale Staatsverträge*, S. 113 f., 199.

1540 *Bosman*, *K&R* 2021, 28 (32); ähnlich *Jarass*, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 24 f.

se die Landesbauordnungen, Kommunalabgabengesetze oder aber die Aufrelegung eines Anschluss- und Benutzungzwangs durch kommunale Sitzungen (auf Grundlage der jeweiligen Gemeindeordnung).¹⁵⁴¹ Bei den Informationsfreiheitsgesetzen handelt es sich jedoch nicht um derartige Normen. Denn ähnlich wie der Auskunftsanspruch nach Presserecht kann „die öffentliche Zugänglichkeit der [bei den Rundfunkanstalten] vorhandenen Informationen“ nach Informationsfreiheitsrecht „die gesetzliche Aufgabenbefüllung [der Sender] beeinflussen“: Zwar erhöht der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht ebenso wie der presserechtliche Auskunftsanspruch „auf der einen Seite die Nachvollziehbarkeit der Gesetzesausführung durch den Bürger und vermag so sein Vertrauen in deren Rechtsstaatlichkeit und Sachgemessenheit zu stärken“. Nicht anders als der Auskunftsanspruch nach Presserecht birgt der voraussetzungslose Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen aber auch „die Möglichkeit, dass Schutzinteressen Dritter oder aufgabenbezogene Vertraulichkeitsinteressen beeinträchtigt werden“. Das BVerwG hat vor diesem Hintergrund erkannt, dass „[m]it der Entscheidung über Umfang und Grenzen der öffentlichen Zugänglichkeit von Verwaltungsinformationen [...] indirekt mit über den normativen Stellenwert oder das praktische Gewicht bestimmter von einer Sachmaterie erfasster materieller Belange bestimmt und insgesamt eine zentrale, auf die behördliche Umsetzung der fachgesetzlichen Regelungsanliegen einwirkende Rahmenbedingung des Verwaltungshandelns gesetzt“ wird.¹⁵⁴² Wenn die Gesetzgeber der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen deshalb die Anwendbarkeit ihrer jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gem. § 2 Abs. 2 Nr. 4 IFG BW, § 3 Abs. 7 LTranspG RP und § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 SächsTranspG von einer staatsvertraglichen Regelung abhängig machen, haben sie sich dieses Ergebnis zu Eigen gemacht.¹⁵⁴³

Folglich hängt die Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze auf Mehr-Länder-Rundfunkanstalten stets von der Vereinbarung einer staatsvertraglichen Geltungsanordnung ab, die die Anwendbarkeit des jeweiligen Landesgesetzes auf die betreffende Rundfunkanstalt erklärt.¹⁵⁴⁴ Die

1541 Beispiele nach Bosman, K&R 2021, 28 (32).

1542 Zum Ganzen BVerwG, Urteil v. 20. 02. 2013 – 6 A 2/12, NVwZ 2013, 1006 (Rn. 24). – Im Ergebnis ebenso Bosman, K&R 2021, 28 (33 f.).

1543 Ebenso Bosman, K&R 2021, 28 (33 f.).

1544 Ähnlich Schoch, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (6): „Bei Mehr-Länder-Anstalten (MDR, NDR, RBB, SWR) stößt das einzelne Landes-IFG an Kompetenzgrenzen.“ – Zur a. A. siehe soeben Fn. 1539.

Informationsfreiheitsgesetze können nicht „kraft ihrer eigenen Normativität“ Anwendung auf die Sender beanspruchen, sondern nur aufgrund einer entsprechenden Willensbetätigung der staatsvertragschließenden Trägerländer.¹⁵⁴⁵ Fehlt dagegen eine solche Willensbetätigung in Form einer Geltungsanordnung, liegt darin keineswegs automatisch eine planwidrige Regelungslücke, die im Wege einer Analogie geschlossen werden müsste oder dürfte.¹⁵⁴⁶ Vielmehr zeigen nicht nur die bereits angesprochenen Geltungsvorbehalte gem. § 2 Abs. 2 Nr. 4 IfG BW, § 3 Abs. 7 LTranspG RP sowie gem. § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 SächsTranspG, sondern auch parallele Regelungen in den Rundfunkstaatsverträgen über das jeweils anwendbare (Landes-)Datenschutzgesetz,¹⁵⁴⁷ dass in derartigen Fällen von einer *absichtsvollen* Unterlassung der staatsvertragschließenden Länder auszugehen ist, die – ungeachtet individueller Befindlichkeiten – zur Kenntnis zu nehmen ist.¹⁵⁴⁸ Denn die Geltung der Informationsfreiheit auch bei öffentlich-rechtlichen (Mehr-Länder-)Rundfunkanstalten ist verfassungsrechtlich nicht notwendig, sondern Gegenstand der rechtspolitischen Entscheidung der jeweils zuständigen Gesetzgeber. Im Übrigen ist es unerheblich, wenn ein Landesgesetzgeber meint, die Geltung „seines“ Informationsfreiheitsgesetzes durch Anordnung des Sitzlandprinzips seinerseits bestimmen zu können:¹⁵⁴⁹ Ihm fehlt die Gesetzgebungskompetenz für eine solche Bestimmung.

1545 Vgl. OVG RP, Urteil v. 15. 05. 1995 – 2 A 12088/94, DVBl 1995, 1372 (1373) zu der Anwendbarkeit der LHO RP auf das ZDF.

1546 Allgemein zur analogen Anwendung landesrechtlicher Normen zur Beseitigung staatsvertraglicher Regelungslücken am Beispiel des Haushaltsrechts Jarass, Die Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten, S. 26.

1547 Für den MDR: § 36 MDR-StV; RBB: § 36 RBB-StV; SWR: § 39 Abs. 1 S. 1 SWR-StV. – Mit Rücksicht auf die seit dem 25. 05. 2018 geltende DS-GVO verweisen § 18 Abs. 1 S. 1 DLR-StV, § 43 Abs. 1 S. 4, 5 NDR-StV und § 18 Abs. 1 S. 1 ZDF-StV nur noch auf die Normen dieser unmittelbar wirksamen EU-Verordnung; Geltungsanordnungen, wie sie noch im MDR-StV, RBB-StV und SWR-StV getroffen werden, sollten sich in diesem Sinne ebenfalls in absehbarer Zeit erübrigen.

1548 Ausführlich VG Leipzig, Urteil v. 06. 04. 2017 – 3 K 1012/15, unveröffentlicht (S. 9 der Entscheidungsgründe).

1549 So aber der Hamburgische Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung zu § 2 HmbTranspG, Bürgerschafts-Drs. 20/4466 S. 14: „Bei Mehrländerbehörden ist mangels Spezialregelung auf das Sitzland der Mehrländerbehörde abzustellen; Gleiches gilt für (Mehrländer-)Anstalten, Körperschaften und Stiftungen.“

2. Befund: Weitgehende gesetzgeberische Untätigkeit

Das Ergebnis, Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze auf öffentlich-rechtliche Mehr-Länder-Rundfunkanstalten ist eine entsprechende staatsvertragliche Geltungsanordnung, leitet über zu dem Befund: Mit Ausnahme der Länder Berlin und Brandenburg hinsichtlich des RBB haben sich die Trägerländer der übrigen Mehr-Länder-Rundfunkanstalten nicht auf eine derartige Geltungsanordnung geeinigt; oder mit anderen Worten: Sie blieben untätig. Demgegenüber formuliert § 35 RBB-StV zwar keine *spezielle* Geltungsanordnung für ein bestimmtes Informationsfreiheitsgesetz, erklärt aber *allgemein* das Recht des Landes Berlin auf den RBB für anwendbar, „soweit dieser Vertrag nichts anderes bestimmt“. Davon umfasst ist in Abwesenheit einer solchen anderslautenden Bestimmung auch das Informationsfreiheitsgesetz des Landes Berlin; folglich ist der RBB gem. § 3 Abs. 1 S. 1 BlnIFG anspruchsverpflichtete Behörde i. S. v. § 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG.¹⁵⁵⁰ Der Mangel der für die Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze geforderten Geltungsanordnungen hinsichtlich aller übrigen Mehr-Länder-Rundfunkanstalten mag vor diesem Hintergrund unbillig erscheinen,¹⁵⁵¹ ist aber als geltendes Recht zu akzeptieren; ihm kann – wie schon gezeigt¹⁵⁵² – auch nicht durch Informationsfreiheitssatzungen der Sender abgeholfen werden. Was bleibt, ist lediglich der gerichtlich anerkannte Anspruch auf ermessensfehlerfreie Bescheidung eines Auskunftsbegehrens.¹⁵⁵³

1550 Dazu Bbg LT-Drs. 5/7947 S. 3: Eine (geplante) Bereichsausnahme im BbgAIG zu Gunsten des RBB „stehe [...] im Widerspruch zu einem Staatsvertrag mit dem Land Berlin, in dem geregelt sei, dass das Berliner Informationsfreiheitsgesetz anwendbar sei“.

1551 Unmut äußert etwa Müllmann, in: Heinemann, Praxiskommentar LTranspG RP, § 3 Ziff. 3.6 (S. 75).

1552 Dazu oben § 11 B. I. 3. (S. 400 ff.).

1553 Siehe BVerwG, Urteil v. 16. 09. 1980 – 1 C 52.75, BVerwGE 61, 15 (22 f.): „In der Rechtsprechung ist [...] anerkannt, daß auch außerhalb eines Verwaltungsverfahrens ein berechtigtes Interesse bestehen kann, Einsicht in verwaltungsbehördliche Akten und Unterlagen zu nehmen.“

3. Sonderfall NDR: Staatsvertragliche Vollregelung des Informationszugangs gem. § 47 NDR-StV

Wie eingangs angedeutet, gehen demgegenüber die Freie und Hansestadt Hamburg und die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein einen eigenen Weg, der zwar der „Atomisierung“ des Informationsfreiheitsrechts¹⁵⁵⁴ weiteren Vorschub leisten dürfte, aber gleichwohl Vorbildcharakter entfalten könnte: Anstatt eine Geltungsanordnung zugunsten eines Informationsfreiheitsgesetzes zu treffen (oder dies zu unterlassen), führen sie mit § 47 NDR-StV „erstmalig einen [eigenständigen] Informationszugangsanspruch gegenüber dem NDR ein“. Ausweislich der Begründung zum (neuen) NDR-StV soll dieser Informationszugangsanspruch „die vielfältigen Informationen, die dem NDR vorliegen, der Öffentlichkeit zugänglich machen und dadurch zur Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz“ des Senders beitragen. Zugleich stelle § 47 NDR-StV sicher, „dass die Belange der Rundfunkfreiheit und der journalistisch-redaktionellen Tätigkeit des NDR nicht beeinträchtigt werden“.¹⁵⁵⁵

Die so umrissenen Ziele wollen die Rundfunkgesetzgeber augenscheinlich mit einer *eigenständigen Vollregelung* erreichen, die den Informationszugang bei dem NDR *abschließend* regelt: In diesem Sinne formuliert § 47 Abs. 1 S. 1 NDR-StV eine Anspruchsgrundlage auf Zugang zu Informationen gegenüber dem NDR. Demnach hat „jede natürliche oder juristische Person mit Sitz in Deutschland [...] einen Anspruch auf freien Zugang zu den Informationen, über die der NDR als informationspflichtige Stelle verfügt“. Die Formulierung „informationspflichtige Stelle“ soll dabei zum Ausdruck bringen, dass sich der durch Abs. 1 S. 1 begründete Informationszugangsanspruch allein gegen den NDR, nicht aber gegen seine Tochter- und Beteiligungsunternehmen richtet.¹⁵⁵⁶ Abs. 1 S. 2 nimmt von diesem voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch „Informationen, über die der NDR zu journalistisch-redaktionellen Zwecken verfügt“, aus.

Sodann folgt auf die Begriffsbestimmungen des Abs. 2 die dem Verfahrensrecht zuzuordnende Regelung zur Stellung des Antrags auf Informationszugang gem. § 47 Abs. 3 NDR-StV; Abs. 4 bestimmt die konkrete Art des Informationszugangs. Der Begründung zum NDR-StV ist insofern zu entnehmen, dass die begehrten Informationen „vorrangig [...] in der vom

1554 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Einl Rn. 241 ff.

1555 Zum Ganzen Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 42.

1556 Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 42.

Antragsteller begehrten Form übermittelt bzw. zugänglich gemacht werden sollen (siehe auch Abs. 4 S. 2).¹⁵⁵⁷ In dem Wissen, dass ein Informationszugang „ohne zwingende Fristen weitgehend wirkungslos ist“¹⁵⁵⁸ normieren die Rundfunkgesetzgeber mit § 47 Abs. 5 NDR-StV anschließend die Rechtsfolge des gem. Abs. 1 S. 1 begründeten Anspruchs: Liegen die Voraussetzungen des Informationszugangsanspruchs vor, „sind die Informationen der oder dem Antragstellenden [grundsätzlich] zeitnah, spätestens jedoch binnen eines Monats nach Eingang des Antrags beim NDR zugänglich zu machen“. Sollten die Voraussetzungen des Informationszugangsanspruchs dagegen nicht vorliegen, trifft Abs. 6 verfahrensrechtliche Bestimmungen für die Ablehnung des auf Informationszugang gerichteten Antrags; im Sinne eines möglichst weitgehenden Informationszugangs bestimmt S. 4, dass bei Vorliegen eines der Ablehnungsgründe gem. § 47 Abs. 8, 9 NDR-StV „hiervon nicht betroffene Informationen zugänglich zu machen [sind], soweit sie ausgesondert werden können“. Abs. 7 weist für Streitigkeiten über den Informationszugang gem. § 47 Abs. 1 S. 1 NDR-StV deklaratorisch auf den Verwaltungsrechtsweg hin;¹⁵⁵⁹ ein Widerspruchsverfahren findet nicht statt (S. 2).

§ 47 Abs. 8, 9 NDR-StV formulieren schließlich zum Teil rechtspolitisch motivierte, zum Teil verfassungsrechtlich notwendige Informationsrestriktionen, namentlich: einerseits Ablehnungsgründe zum Schutz der Geheimhaltungsinteressen des NDR (Abs. 8 S. 1 Nr. 1) sowie des öffentlichen Interesses an einer funktionsfähigen Rechtspflege (Abs. 8 S. 2 Nr. 2). Andererseits Ablehnungsgründe zum Schutz der berechtigten Interessen Dritter, die durch eine Informationsgewährung in ihren subjektiven Rechten und/oder ihren individuellen Interessen betroffen sind (Abs. 9); „Dritte“ können ausweislich der Begründung zum NDR-StV auch Tochter- und Beteiligungsunternehmen des NDR sein.¹⁵⁶⁰ Mit Abs. 10 enthält § 47 NDR-StV ferner eine Kostenregelung, und für solche Antragsteller, „die der Ansicht sind, dass der Informationsanspruch zu Unrecht abgelehnt oder nicht beachtet worden ist [usw.]“, regelt Abs. 11 ein Anrufungsrecht zum Rundfunkdatenschutzbeauftragten.

1557 Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 43.

1558 Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 43.

1559 Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 43.

1560 Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 44.

III. Beitragsservice und sonstige Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit

Zur Erfüllung ihres Auftrags und in diesem Sinne zur effiziente(re)n Erledigung ihrer gesetzlichen Aufgaben – die in Ansehung etwa des Beitragsbezugs nicht nur einzelne Sender betreffen – unterhielten die Rundfunkanstalten zum Stichtag 31. Dezember 2017 insgesamt 44 Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit (in der Terminologie der KEF sog. „andere GSEA“).¹⁵⁶¹ Nach Erkenntnissen der KEF werden diese Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit „wie ein Beteiligungsunternehmen geführt und gesteuert“¹⁵⁶² mit Blick auf ihren finanziellen Aufwand, Ertrag sowie auf ihren Personalbestand „sind sie teilweise sogar bedeutender als Beteiligungen“ der Rundfunkanstalten.¹⁵⁶³ Die prominenteste gemeinsame Einrichtung dürfte der zentrale Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio sein.¹⁵⁶⁴

Wie der Sammelbegriff „Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit“ indes verrät, handelt es sich bei den jeweiligen „Sendungen“ (bspw. dem Fernsehkanal „Phoenix“ oder dem „Kinderkanal“ von ARD und ZDF), „Einrichtungen“ und „Aufgaben“ (neben dem Beitragsservice etwa die „ARGE Rundfunk-Betriebstechnik“) um rechtlich unselbständige Einheiten und damit nicht um Stellen, die – selbst und in eigenem Namen – Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Sinne des funktionalen Behördenbegriffs wahrnehmen. Exemplarisch illustriert dies die obergerichtliche Verwaltungsrechtsprechung hinsichtlich der Zurechnung von Erklärungen „des“ Beitragsservice zu der für den Beitragseinzug jeweils zuständigen Rundfunkanstalt: Als „im Rahmen einer nichtrechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsgemeinschaft betrie-

1561 KEF, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 659.

1562 KEF, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 658.

1563 KEF, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 658. – Dementsprechend waren für das Jahr 2017 ein Personalbestand von rund 1.953 Stellen, finanzielle Gesamtaufwendungen in Höhe von rund 663 Mio. Euro sowie Erträge in Höhe von 8,3 Mio. Euro zu verzeichnen, siehe KEF, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 659.

1564 Zur Einordnung: Für die Jahre 2021 bis 2024 meldete der Beitragsservice einen Aufwand in Höhe von 763,6 Mio. Euro (bei der KEF an), konkret einen jährlichen Aufwand zwischen 186,1 und 196 Mio. Euro. Sein Personalbestand wird für das Jahr 2024 (gegenüber 2020 unverändert) mit 956 Vollzeitäquivalenten angegeben, KEF, 22. Bericht, Kap. 12 Tz. 668 m. Tab. 227.

bene Stelle der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten“ i. S. v. § 10 Abs. 7 S. 1 RBStV erledigt der Beitragsservice keine *eigenen* Aufgaben in *eigenem* Namen, er nimmt allein „die der Rundfunkanstalt zugeschriebenen Aufgaben ganz oder teilweise für diese wahr“.¹⁵⁶⁵ Demgemäß handele es sich bei dem Beitragsservice „um eine Verwaltungsstelle, die jeweils für die Landesrundfunkanstalt tätig wird, an die die Gebühren zu entrichten sind“;¹⁵⁶⁶ der Beitragsservice sei insofern ein Teil der Rundfunkanstalt, der lediglich aus Zweckmäßigkeitssgründen aus dem normalen Betrieb am Sitz der jeweiligen Anstalt örtlich ausgelagert wurde.¹⁵⁶⁷ Erklärungen des Beitragsservice werden deshalb im Namen und im Auftrag der jeweils zuständigen Rundfunkanstalt abgegeben.¹⁵⁶⁸

Damit liegt offen: Genauso wenig wie die Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit selbst und in eigenem Namen etwa Verwaltungsakte i. S. v. § 35 S. 1 VwVfG erlassen und damit einen Antrag auf Informationszugang bescheiden können, sind sie als „Behörden“ oder als sonstige „Einrichtungen“¹⁵⁶⁹ der Länder im

1565 SächsOVG, Beschluss v. 12. 09. 2016 – 3 B 166/16, BeckRS 2016, 55305 (Rn. 6); SächsOVG, Beschluss v. 01. 12. 2016 – 3 A 718/16, BeckRS 2016, 121259 (Rn. 7).

1566 SächsOVG, Beschluss v. 09. 06. 2015 – 3 B 136/15, BeckRS 2015, 55327 (Rn. 11); SächsOVG, Beschluss v. 12. 09. 2016 – 3 B 166/16, BeckRS 2016, 55305 (Rn. 6); SächsOVG, Beschluss v. 01. 12. 2016 – 3 A 718/16, BeckRS 2016, 121259 (Rn. 7).

1567 SächsOVG, Beschluss v. 28. 03. 2014 – 3 D 7/14, juris (Rn. 13); SächsOVG, Beschluss v. 09. 06. 2015 – 3 B 136/15, BeckRS 2015, 55327 (Rn. 11); SächsOVG, Beschluss v. 12. 09. 2016 – 3 B 166/16, BeckRS 2016, 55305 (Rn. 6); SächsOVG, Beschluss v. 01. 12. 2016 – 3 A 718/16, BeckRS 2016, 121259 (Rn. 7).

1568 SächsOVG, Beschluss v. 28. 03. 2014 – 3 D 7/14, juris (Rn. 13); SächsOVG, Beschluss v. 09. 06. 2015 – 3 B 136/15, BeckRS 2015, 55327 (Rn. 11); SächsOVG, Beschluss v. 12. 09. 2016 – 3 B 166/16, BeckRS 2016, 55305 (Rn. 6); SächsOVG, Beschluss v. 01. 12. 2016 – 3 A 718/16, BeckRS 2016, 121259 (Rn. 7); ebenso Knauff, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 35 VwVfG Rn. 84; Tucholke, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 10 RBStV Rn. 62. – Ferner aus zivilrechtlicher Sicht im Schudner-Gläubiger-Schema BGH, Beschluss v. 21. 10. 2015 – I ZB 6/15, NVwZ-RR 2016, 117 (Rn. 15): „Der Beitragsservice ist nicht rechtsfähig und damit auch nicht partei- und prozessfähig, sondern dient den Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio aus Praktikabilitätsgründen lediglich als eine örtlich ausgelagerte gemeinsame Inkassostelle. Er ist daher nur zur Beitreibung von Rundfunkbeiträgen im Namen der Landesrundfunkanstalten befugt [...]. Im Streitfall kam daher bereits von Rechts wegen nur der Gläubiger und nicht auch der Beitragsservice als tatsächlich existierende Partei und damit als Gläubiger der zu vollstreckenden Rundfunkbeiträge in Betracht.“

1569 Siehe zu den „sonstigen Einrichtungen“ § 1 Abs. 1 S. 2 IfG; § 2 Abs. 1 S. 1 BbgAIG; § 1 Abs. 1 S. 2 BremIfG; § 2 Abs. 1 S. 1 HessDSIG; § 2 Abs. 1 S. 2 IfG NRW; § 1 S. 3 IfG SL; § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IfG LSA; § 2 Abs. 1 ThürTranspG. – Exemplarisch zu

Sinne der Informationsfreiheitsgesetze zu qualifizieren. Adressat eines Anspruchs auf Informationszugang kann deshalb nur die jeweilige Rundfunkanstalt sein, deren Aufgabenwahrnehmung konkret in Rede steht oder in deren Namen etwa der Beitragsservice agiert. Ein Anspruch auf Informationszugang (unmittelbar) bei den Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit besteht nicht.¹⁵⁷⁰

IV. Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Die bereits an anderer Stelle konstatierte „Flucht ins Privatrecht“ der Rundfunkanstalten u. a. in Form von 186 Unternehmensbeteiligungen schafft nicht nur schwer nachvollziehbare Verflechtungsstrukturen.¹⁵⁷¹ Wenn die Rundfunkanstalten ihre Aufgaben in nicht unerheblichem Maße in den Organisationsformen des Privatrechts wahrnehmen, zeitigt dies auch Auswirkungen auf die Wirksamkeit des individuellen Informationszugangs bei den Sendern: Sofern in Bezug auf die Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten ein Informationsfreiheitsgesetz entweder nicht anwendbar ist oder die Voraussetzungen an den Informationszugang bei juristischen Personen des Privatrechts nach dem jeweils anwendbaren Informationsfreiheitsgesetz nicht vorliegen, bleibt dem individuellen Informationszugang der weite Bereich der Sendertätigkeit in den Organisationsformen des Privatrechts verschlossen.

Den Ausgangspunkt des Informationszugangs bei den Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht bildet vor diesem Hintergrund die Frage nach dem jeweils anwendbaren (Informationsfreiheits-)Gesetz. Parallel zu der Anspruchsverpflichtung der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten ist insbesondere bei den Beteiligungsunternehmen jener Mehr-Länder-Rundfunkanstalten das Problem der Gesetzgebungskompetenz aufgeworfen. Kurz: Welcher Gesetzgeber ist kompetent, die Informationspflicht der Beteiligungsunternehmen zu regeln, und insofern: Nach welchem Prinzip richtet sich die Bestimmung des jeweils anwendbaren (Informationsfreiheits-)Gesetzes?

§ 1 Abs. 1 S. 2 IfG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 174 f.: Der Hinweis auf die Anspruchsverpflichtung „sonstiger Einrichtungen“ ist vor allem klarstellender Bedeutung und insofern weitgehend deklaratorischer Natur.

1570 Parallel zu Regie- und kommunalen Eigenbetrieben *Ruppel*, JB InfoR 2011, 103 (123).

1571 Dazu oben § 7 vor A. m. Fn. 818, 819.

Angesichts der Divergenzen, aber insbesondere mit Blick auf strukturelle Gemeinsamkeiten hinsichtlich des Informationszugangs bei juristischen Personen der Privatrechts nach dem Informationsfreiheitsrecht des Bundes und der Länder setzt die Beantwortung dieser Frage(n) eine vergleichende Analyse der jeweiligen Informationszugangsregelungen voraus.

In diesem Sinne ist zunächst zu konstatieren, dass – mit Ausnahme des SächsTranspG¹⁵⁷² – sämtliche Informationsfreiheitsgesetze eine Anspruchsverpflichtung juristischer Personen des Privatrechts kennen. Während insofern Unterschiede hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Bestimmung des Anspruchsgegners zu verzeichnen sind (1.), folgen die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen der Informationspflicht Privater mit dem zentralen Merkmal „Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“ einem im Wesentlichen einheitlichen Schema (2.). Die heterogene verfahrensrechtliche Gestaltung des Informationszugangs bei juristischen Personen des Privatrechts ist dabei für die Anwendung des Sitzlandprinzips je nach konkreter gesetzlicher Realisierung entweder offen oder steht dieser entgegen. Die Bestimmung des Anspruchsgegners lässt deshalb keine einheitliche (oder abschließende) Antwort auf die hier aufgeworfenen Fragen zu. Demgegenüber schließt die ausnahmslos zu konstatierende tatbestandliche Rezeption der durch eine juristische Person des Privatrechts *jeweils konkret* wahrgenommenen Aufgaben die Gesetzgebungskompetenz nur eines Landes hinsichtlich des Informationszugangs bei den Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten aus, *wenn und soweit* diese Aufgaben einer Mehr-Länder-Rundfunkanstalt oder mehrerer Rundfunkanstalten zugleich wahrnehmen. Eine abstrakte Aussage zur Informationspflicht der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten kann deshalb nicht getroffen werden. Es kommt stets auf den Einzelfall an (3.).

1. Verfahrensrecht: Formeller Anspruchsgegner

Nach der (in diesem Punkt) heterogenen gesetzlichen Systematik des Informationsfreiheitsrechts des Bundes und der Länder steht mit dem Informationszugang bei juristischen Personen des Privatrechts keineswegs immer auch eine entsprechende *formelle* Anspruchsverpflichtung des jeweiligen Privatrechtssubjekts in Rede. Vielmehr wählen der Bundes- und die Lan-

1572 Ausweislich SächsLT-Drs. 7/8517 S. 42 soll das SächsTranspG insbesondere nicht auf Beliehene anwendbar sein.

desgesetzgeber verschiedene verfahrensrechtliche Wege, die im Folgenden die terminologische Differenzierung zwischen der Anspruchsverpflichtung (verfahrensrechtliche Adressatenstellung, Anspruchsgegner) und der materiellen Informationspflicht (inhaltliche Adressatenstellung) erfordern.¹⁵⁷³

Nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder Berlin, Brandenburg, Freie und Hansestadt Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ist Anspruchsgegner die jeweils informationspflichtige juristische Person des Privatrechts selbst; formell anspruchsverpflichtete und materiell informationspflichtige Stelle sind mithin identisch.¹⁵⁷⁴ Demgegenüber ist nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt sowie Thüringen Anspruchsgegner nicht die jeweils materiell informationspflichtige juristische Person des Privatrechts, sondern die Behörde, deren Aufgaben von dem Privatrechts-subjekt im konkreten Fall wahrgenommen werden. Dies ergibt sich aus dem jeweiligen (Informationsfreiheits-)Verfahrensrecht: Ist eine juristische Person des Privatrechts materiell informationspflichtige Stelle, ist ein entsprechender Antrag auf Informationszugang gegen die Behörde zu richten, die sich des Privatrechtssubjekts zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedient;¹⁵⁷⁵ das Gleiche soll im Übrigen auf den voraussetzungsvollen Auskunftsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 BayDSG zutreffen.¹⁵⁷⁶ Etwas anderes gilt gem. § 7 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 IFG BW, § 11 Abs. 1 S. 3 Hs. 2 LTranspG RP, § 9

1573 Windoffer, in: Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 223 (229).

1574 So § 13 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 BlnIFG; § 6 Abs. 1 S. 3 BbgAIG; §§ 2 Abs. 5, 13 Abs. 4 S. 1 HmbTranspG; § 85 Abs. 1 S. 1 HessDSIG; § 5 Abs. 1 S. 1 IFG NRW; § 4 Abs. 1, 3 IZG SH. – Insofern zum HmbTranspG *Schnabel*, in: Maatsch/Schnabel, Hmb-TranspG, § 2 Rn. 21: Das Gesetz schaffe „einen direkten Anspruch gegen juristische Personen des Privatrechts“. – Zum IFG NRW *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 333 ff.: Rechtsfolge des § 2 Abs. 4 IFG NRW sei eine echte (Behörden-)Fiktion. – Allgemein Windoffer, in: Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 223 (233 m. Fn. 45).

1575 § 7 Abs. 1 S. 2 IFG; § 7 Abs. 1 S. 2 IFG BW; § 7 Abs. 2 S. 2 BremIFG; § 7 Abs. 1 S. 2 IFG LSA; § 10 Abs. 1 S. 3 IFG MV; § 11 Abs. 1 S. 3 LTranspG RP; § 1 Abs. 1 S. 1 IFG SL, § 7 Abs. 1 S. 2 IFG; § 9 Abs. 2 ThürTranspG. – Dazu Püschel, AfP 2006, 401 (404); Dalibor, JB InfoR 2009, 271 (295 f.); Windoffer, in: Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 223 (232 f.) sowie exemplarisch (zum IFG) Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 234 ff.

1576 BayVGH, Urteil v. 13. 05. 2019 – 4 B 18.1515, NJW 2020, 85 (Rn. 31); BayVGH, Beschluss v. 04. 08. 2020 – 4 C 20.671, ZUM-RD 2021, 392 (Rn. 17).

Abs. 2 S. 2 ThürTranspG nur für Beliehene: Im Fall der Beleihung besteht der Anspruch unmittelbar gegenüber dem Beliehenen.

Auf die aufgeworfene Frage nach der Gesetzgebungskompetenz zur Regelung einer Informationspflicht von Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gewendet, lassen die skizzierten verfahrensrechtlichen Regelungen zur Bestimmung des formellen Anspruchsgegners zwei Schlüsse, aber keine einheitliche Antwort zu: Sofern sich die formelle Anspruchsverpflichtung und die materielle Informationspflicht bei den juristischen Personen des Privatrechts vereinigen, bleiben die Rundfunkanstalten als „Konzernmutter“ ihrer Beteiligungsunternehmen – formal – unberührt. Aus dieser (rein formalen) Perspektive spricht zwar nichts *gegen* die Gesetzgebungskompetenz nur eines Landes hinsichtlich der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Mehr-Länder-Rundfunkanstalten, indes ist diese Gesetzgebungskompetenz damit ebenso wenig *positiv* dargetan. Mit anderen Worten: Die Anwendbarkeit des Sitzlandprinzips (hier: Sitzland des Privatrechtssubjekts) ist weder ausgeschlossen noch nachgewiesen. Sofern aber nicht die Beteiligungsunternehmen, sondern die betreffenden Rundfunkanstalten formell anspruchsverpflichtete Stellen nach Informationsfreiheitsrecht sind, dürfte das Sitzlandprinzip keine Gel tung beanspruchen können. Denn unklar bleibt nicht nur, *wessen* Sitzland (Sitzland des Beteiligungsunternehmens? Sitzland der Rundfunkanstalt?) maßgeblich sein soll. Fraglich ist auch, ob es sich bei der formellen Anspruchsverpflichtung um eine Regelung handelt, die die Aufgaben und/ oder Organisation der Sender betrifft und damit die Gesetzgebungskompetenz nur eines (Träger-)Landes überschreitet.¹⁵⁷⁷

2. Materieller Tatbestand: Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

Besieht man nicht nur die Regelungen des Verfahrensrechts und blendet umgekehrt ebenso wenig die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen des Informationszugangs bei juristischen Personen des Privatrechts nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder aus, können die möglichen Folgerungen aus der verfahrensrechtlichen Bestimmung des Anspruchsgegners indes nicht ausschlaggebend sein: Wenn jene Tatbestandsvoraussetzungen unter Verwendung verschiedener Formulierungen, aber

1577 Siehe zu diesem Kriterium oben § 11 B. II. 1. (S. 403 ff.).

in der Sache unterschiedslos die materielle Informationspflicht juristischer Personen des Privatrechts (auch) an die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung knüpfen¹⁵⁷⁸ – und damit im Fall der Beteiligungs-

1578 Ebenso *Windoffer*, in: Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 223 (230 ff.); *Ruppel*, JB InfoR 2011, 103 (126 ff.). – Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Bln, Bbg und SH erstrecken die materielle Informationspflicht auf solche juristische Personen des Privatrechts, „die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse betraut sind“ (§ 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG), denen „Hoheitsaufgaben des Landes zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes übertragen worden sind“ (§ 2 Abs. 1 S. 1 BbgAIG), oder „soweit ihnen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts [...] übertragen wurden“ (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 IZG SH). Mit anderen Worten: auf Beliehene.
– Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes sowie der Länder Brem, Hess, MV, NRW, RP, SL, LSA und Thür verzichten dagegen auf das Erfordernis einer Übertragung öffentlich-rechtlicher Aufgaben zur selbstständigen Erledigung *in den Handlungsformen des Öffentlichen Rechts* (Beleihung), setzen unter Verwendung verschiedener Formulierungen aber ebenfalls die öffentlich-rechtliche Natur der konkret wahrgenommenen Aufgaben voraus: Informationspflichtig sind demnach juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Behörde „sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient“ (§ 1 Abs. 1 S. 3 IFG; § 1 Abs. 1 S. 3 BremIFG; § 1 Abs. 1 S. 2 IFG LSA; § 3 Abs. 2 S. 2 LTranspG RP; § 1 Abs. 1 S. 1 IFG SL, § 1 Abs. 1 S. 3 IFG; § 2 Abs. 2 ThürTranspG), „wenn sie hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ wahrnimmt (§ 2 Abs. 1 S. 2 HessDSIG), „[s]ofern“ sie „öffentliche Aufgaben“ erledigen (§ 2 Abs. 4 IFG NRW), oder aber „dieser Person die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde“ (§ 3 Abs. 3 Var. 2 IFG MV; § 3 Abs. 2 S. 2 Alt. 2 LTranspG RP). Kurz: Juristische Personen des Privatrechts sind informationspflichtig, wenn und soweit die jeweilige juristische Person des Privatrechts Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Dies gilt auch für § 3 Abs. 3 IFG MV, nach dessen Wortlaut für die Informationspflicht juristischer Personen zwar alternativ zur Wahrnehmung von „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ (Var. 1) oder der „Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ (Var. 2) ausreicht, dass an dem jeweiligen Privatrechtssubjekt lediglich „eine oder mehrere [...] juristisch[e] Personen des öffentlichen Rechts mit einer Mehrheit der Anteile oder Stimmen beteiligt sind“ (Var. 3). Aus § 10 Abs. 1 S. 3 IFG MV, der hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Bestimmung des Anspruchsgegners vorsieht, dass „[i]m Fall des § 3 Abs. 3 [...] der Antrag an die Behörde zu richten [ist], die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient“, ergibt sich jedoch, dass auch § 3 Abs. 3 Var. 3 IFG MV die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben voraussetzt. Im Ergebnis ebenso *Dalibor*, JB InfoR 2009, 271 (292 f.); a. A. *VG Schwerin*, Urteil v. 24. 02. 2021 – 1 A 2011/19 SN, BeckRS 2021, 4787 (Rn. 25 f.); *Ruppel*, JB InfoR 2011, 103 (138 ff.). – Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder BW und Hmb sowie der voraussetzungsvolle Auskunftsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG kennen neben der Qualifikation der jeweiligen Aufgabe als „öffentliche Verwaltungsaufgabe“, „Aufgabe der öffentlichen Verwaltung“ oder schlicht als „öffentliche“

unternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (und sonstiger mit den Sendern vertraglich verbundener Unternehmen) an die Wahrnehmung von Aufgaben der Sender –, dann ist die Frage nach der Gesetzgebungs-kompetenz zur Regelung von Informationspflichten der Beteiligungsunter-nehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nicht (allein) anhand der formellen Anspruchsverpflichtung zu beantworten. Maßgeblich für die Be-stimmung des anwendbaren Informationsfreiheitsrechts ist vielmehr, wel-che gesetzgebende(n) Körperschaft(en) jeweils kompetent ist oder sind, Regelungen über die Aufgaben und die Aufgabenwahrnehmung der betref-fenden Rundfunkanstalt(en) zu treffen.

Bei den Mehr-Länder-Rundfunkanstalten und hinsichtlich der Wahr-nehmung solcher Aufgaben, die eine juristische Person des Privatrechts für mehrere Rundfunkanstalten zugleich erfüllt, kann vor diesem Hintergrund auf die Ausführungen zur Anspruchsverpflichtung der Mehr-Länder-Rund-funkanstalten verwiesen werden:¹⁵⁷⁹ Die Gesetzgebungskompetenz zur (informationsfreiheitsrechtlichen) Regelung dieser Aufgaben transzendiert den Hoheitsbereich nur eines Landes und steht den jeweils betroffenen Trägerländern nur gemeinsam zu. In jenen Fällen ist die Normierung einer materiellen Informationspflicht juristischer Personen des Privatrechts einer staatsvertraglichen Vereinbarung vorbehalten. Steht dagegen die Wahrneh-mung von Aufgaben allein einer „Einlandanstalt“ durch ein Privatrechts-subjekt in Rede, stellt sich das Problem der Gesetzgebungskompetenz nicht; in diesen Fällen kommt eine materielle Informationspflicht des be-treffenden Beteiligungsunternehmens (oder sonstiger mit der Rundfunkan-stalt vertraglich verbundener Privatrechtssubjekte) nach dem Informations-freiheitsgesetz des jeweiligen Trägerlandes in Frage. Beiden Fällen ist dabei gemein: Das Sitzlandprinzip kommt nicht zur Anwendung.

weitere Voraussetzungen der Informationspflicht juristischer Personen des Privat-rechts, und zwar insbesondere hinsichtlich der staatlichen Einflussmöglichkeiten auf die jeweilige juristische Person des Privatrechts. Diese Einflussmöglichkeiten können sich entweder aus staatlichen Aufsichtsbefugnissen ergeben oder aber aus den Beteiligungsverhältnissen, siehe Art. 1 Abs. 2 S. 1 BayDSG, § 2 Abs. 4 S. 1 IFG BW und § 2 Abs. 3 Hs. 2 HmbTranspG. Ebensolche Einflussmöglichkeiten verlangt im Übrigen § 2 Abs. 3 S. 1 HessDSIG für die Anspruchsverpflichtung solcher juristischer Personen des Privatrechts, deren Träger gemischt sind, d. h. sowohl öffentliche Stellen als auch Privatrechtssubjekte sind.

1579 Siehe oben § 11 B. II. 1. (S. 403 ff.).

3. Konsequenz: Informationspflicht als Frage des konkreten Einzelfalls

Wenn sich die materielle Informationspflicht der Beteiligungsunternehmen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (sowie anderer mit den Sendern vertraglich verbundener Privatrechtssubjekte) in der Konsequenz jeweils nach der Erfüllung der konkret in Rede stehenden Verwaltungsaufgaben und dabei nach dem Sender, für den diese Aufgaben wahrgenommen werden, richtet, dann handelt es sich bei der Informationspflicht der betreffenden juristischen Person des Privatrechts um eine Frage des Einzelfalls. Auf Grundlage der Verteilung der insofern angesprochenen Gesetzgebungskompetenzen verläuft die Beantwortung dieser Frage faktisch (weitgehend) parallel zu der Anspruchsverpflichtung der Rundfunkanstalten selbst, mit anderen Worten: Nimmt ein Beteiligungsunternehmen (oder ein anderes Privatrechtssubjekt) Aufgaben für einen Sender wahr, der mangels staatsvertraglicher Geltungsanordnung hinsichtlich des jeweils anwendbaren Informationsfreiheitsgesetzes selbst keine zugangsverpflichtete Stelle ist (namentlich: Deutschlandradio, MDR, NDR, SWR, ZDF), gilt dasselbe für den Informationszugang bei der jeweiligen juristischen Person des Privatrechts. Nimmt ein Beteiligungsunternehmen (oder ein anderes Privatrechtssubjekt) dagegen Aufgaben für eine der bereits oben als zugangsverpflichtete Stelle erkannten Rundfunkanstalten wahr, folgt die materielle Informationspflicht der betreffenden juristischen Person des Privatrechts den Vorschriften des für den jeweiligen Sender geltenden Informationsfreiheitsgesetzes.

Letzteres bedeutet in der Sache: Beteiligungsunternehmen und allgemein Privatrechtssubjekte, die Aufgaben des RBB wahrnehmen, unterliegen keiner materiellen Informationspflicht. Das auf den Sender anwendbare Informationsfreiheitsgesetz des Landes Berlin „erstreckt“ (bloß deklaratorisch)¹⁵⁸⁰ seine materiellen Informationspflichten allein auf Beliehene (§ 2 Abs. 1 S. 1 BlnIFG);¹⁵⁸¹ Beleihungen finden im Bereich des Rundfunks aber (soweit ersichtlich) nicht statt. Etwas anderes gilt demgegenüber für solche juristische Personen des Privatrechts, die für die Sender DW, RB und SR tätig werden: Entsprechend dem insofern weitgehend identischen Wortlaut der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes sowie der Länder Bremen und Saarland sind diese Unternehmen materiell informationspflichtig, wenn

¹⁵⁸⁰ Beliehene sind bereits „Behörden“ im funktionellen Sinne, siehe Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 1 VwVfG Rn. 168 f.

¹⁵⁸¹ So auch Püschel, AfP 2006, 401 (403); Ruppel, JB InfoR 2011, 103 (137).

und soweit sich eine der genannten Rundfunkanstalten des jeweiligen Privatrechtssubjekts zur Erfüllung ihrer bereits oben als Staatsaufgabe charakterisierten gesetzlichen (Verwaltungs-)Aufgaben bedient.¹⁵⁸² Ungeachtet der jeweils abweichenden Formulierungen des § 2 Abs. 1 S. 2 HessDSIG und des § 2 Abs. 4 IFG NRW ist das gleiche Ergebnis für solche Privatrechtssubjekte zu konstatieren, die Aufgaben des HR oder des WDR erfüllen¹⁵⁸³ – wobei der Hessische Gesetzgeber hiervon zum einen gem. § 2 Abs. 2 S. 1 HessDSIG solche Unternehmen ausnimmt, „soweit sie als öffentlich-rechtliche Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen“.¹⁵⁸⁴ Zum anderen gelten für die materielle Informationspflicht gemischtwirtschaftlicher Unternehmen weitere Einschränkungen: § 2 Abs. 3 S. 1 HessDSIG verlangt in dem Fall, dass „einer oder mehreren öffentlichen Stellen die absolute Mehrheit der Anteile [des betreffenden Privatrechtssubjekts] gehört oder der Stimmen zusteht“.¹⁵⁸⁵ Einen ähnlichen Ansatz verfolgt im Übrigen der bayerische Gesetzgeber, der den *voraussetzungsvollen* Auskunftsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG bei juristischen Personen des Privatrechts neben der Wahrnehmung von „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ gem. Art. 1 Abs. 2 S. 1 BayDSG davon abhängig macht, dass „eine oder mehrere [...] juristisch[e] Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder durch eine [...] Vereinigung [an dem betreffenden Privatrechtssubjekt] beteiligt sind“, und gem. Art. 1 Abs. 3 S. 1 BayDSG solche Unternehmen, die „am Wettbewerb teilnehmen“, von dem Anwendungsbereich der für „öffentliche Stellen“ geltenden Vorschriften ausnimmt.¹⁵⁸⁶ Liegen diese Voraussetzungen sowie die weiteren Voraussetzungen des Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG indes vor, sind auch solche juristische Personen des Privatrechts auskunftsverpflichtet, die Aufgaben des BR erfüllen. Keine materielle Informationspflicht be-

1582 Dazu *Püschel*, AfP 2006, 401 (404) sowie exemplarisch zu § 1 Abs. 1 S. 3 IFG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 214 ff.

1583 Im Ergebnis wohl ebenso *Roßnagel*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 2 Rn. 23. – A. A. *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 303 ff. der davon ausgeht, von einer Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch eine Privatrechtsperson könne nur dann gesprochen werden, „wenn der Unternehmensgegenstand noch deckungsgleich mit den von einer öffentlichen Stelle wahrzunehmenden Aufgaben ist und die Privatrechtsperson und ihre Tätigkeit daher auch noch der Verwaltungsorganisation [...] zuzurechnen ist“; dafür sei als zusätzliches – ungeschriebenes – Tatbestandsmerkmal eine Mehrheitsbeteiligung der jeweiligen öffentlichen Stelle erforderlich.

1584 *Roßnagel*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 2 Rn. 23.

1585 Dazu *Roßnagel*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 2 Rn. 31 ff.

1586 Dazu *Engelbrecht*, in: Schröder, BayDSG, Art. 1 Rn. 22 ff.

steht schließlich hinsichtlich solcher Unternehmen, die Aufgaben des NDR wahrnehmen: Im Gegensatz zu den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder kennt die informationsfreiheitsrechtliche Vollregelung des § 47 NDR-StV keinen Informationszugang bei juristischen Personen des Privatrechts.¹⁵⁸⁷

V. Fazit: Informationsfreiheitsrecht als Gegenstand der Rechtspolitik

Da aus Perspektive des Verfassungsrechts weder der Bundesgesetzgeber noch die Landesgesetzgeber die Schaffung eines voraussetzungslosen Informationszugangs bei Stellen der öffentlichen Verwaltung schulden, der Erlass entsprechender Informationsfreiheitsgesetze aber rechtspolitisch sehr wohl ein Gebot der Klugheit ist,¹⁵⁸⁸ muss auch das Fazit zur Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht zum Teil rechtspolitisch ausfallen. In diesem Sinne ist hinsichtlich der Länder, die nach wie vor kein Informationsfreiheitsgesetz kennen, erneut auf den oft angestimmten Appell, ein solches Informationsfreiheitsgesetz zu erlassen,¹⁵⁸⁹ hinzuweisen. Hinsichtlich der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten sollte außerdem die Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes vereinbart oder aber nach dem Vorbild des § 47 NDR-StV eine bereichsspezifische Regelung geschaffen werden. In Bezug auf die sendereigenen Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben ohne eigene Rechtspersönlichkeit sowie mit Blick auf die Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten können diese rechtspolitischen Forderungen nur wiederholt werden.

1587 Siehe auch Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 42: Die Formulierung „informationspflichtige Stelle“ in § 47 Abs. 1 S. 1 NDR-StV soll zum Ausdruck bringen, dass sich der durch Abs. 1 S. 1 begründete Informationszugangsanspruch allein gegen den NDR, nicht aber gegen seine Tochter- und Beteiligungsunternehmen richtet.

1588 Exemplarisch Schnabel, ZUM 2010, 412 (413): „Der Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen ist [...] zwar verfassungsrechtlich nicht zwingend erforderlich, aber verfassungspolitisch geboten.“ – Dazu ferner oben § 10 B. (S. 348 f.).

1589 Statt Vieler Dix, JB Infor 2019, 131 (142 f.): „Auch in einem föderalen System wie dem der Bundesrepublik wäre es an der Zeit, auf diese Länder [i. e. Bayern, Niedersachsen] einzuwirken, um ein bundesweit einheitliches Mindestniveau an Transparenz sicherzustellen, wie es mittlerweile zum internationalen Standard gehört.“

C. Verhältnis des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu anderen Rechtsvorschriften

Der Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist hinsichtlich der bei Erlass der Informationsfreiheitsgesetze bereits existierenden Informationszugangsansprüche sowie mit Blick auf solche Zugangsrechte, die erst nach Inkrafttreten der Informationsfreiheitsgesetze geschaffen wurden und/oder (noch) werden, vor das Problem der Normenkonkurrenz gestellt. In Anbetracht der föderalen Brechung des Informationsfreiheitsrechts kennt dieses „Kernproblem des Informationszugangsrechts“¹⁵⁹⁰ indes keine bundeseinheitliche Lösung. Vielmehr bewegen sich die gesetzlichen Normenkonkurrenzregelungen zwischen der Normierung eines informationsfreiheitsrechtlichen Mindeststandards einerseits und der Anordnung der Subsidiarität des Informationsfreiheitsrechts gegenüber dem speziellen Fachrecht andererseits (I.). Gleichwohl ergeben sich hieraus für das Verhältnis des individuellen Informationszugangs zu den objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Rundfunkanstalten keine Unterschiede; einen Vorrang der „rundfunkeigenen Transparenz“ gegenüber der allgemeinen Informationszugangsfreiheit gibt es nicht (II.). In Bezug auf die Informationszugangsrechte des Fachrechts sind demgegenüber Differenzierungen angezeigt, im Ergebnis stimmen die Normenkonkurrenzregelungen des Bundes und der Länder aber auch hier überein (III.). Dabei beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Untersuchung allein der Regelungen solcher Informationsfreiheitsgesetze, die unter Beachtung der föderalen Kompetenzordnung auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten grundsätzlich anwendbar sind;¹⁵⁹¹ namentlich: auf § 1 Abs. 3 IFG, § 3 Abs. 3 BlnIFG, § 1 Abs. 3 BremIFG, § 80 Abs. 2 HessDSIG, § 4 Abs. 2 S. 1 NRW IFG und § 1 S. 1 IFG SL, § 1 Abs. 3 IFG. Zu gewärtigen bleibt indes, dass vorliegend lediglich Aussagen zu der gegenwärtigen Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten getroffen werden können; die hier unberücksichtigt bleibenden Informationsfreiheitsgesetze¹⁵⁹² können in Zukunft – etwa auf Grundlage einer staatsvertraglichen Geltungsanordnung – durchaus noch Anwendung auf die Sender finden.

1590 So *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 286.

1591 Dazu soeben § 11 B. (S. 396 ff.).

1592 Dies sind § 1 Abs. 3 IFG BW; § 1 BbgAIG; §§ 9 Abs. 1, 15 HmbTranspG; § 1 Abs. 3 S. 1 IFG MV; § 2 Abs. 3 LTranspG RP; § 1 Abs. 2 SächsTranspG; § 1 Abs. 3 IFG LSA; § 3 S. 2 IZG SH; § 4 Abs. 2 ThürTranspG.

I. Normenkonkurrenz zwischen informationsfreiheitsrechtlichem Mindeststandard und gesetzlich angeordneter Subsidiarität

Bei einer vergleichenden Untersuchung der genannten informationsfreiheitsrechtlichen Regelungen können zwei verschiedene Ansätze zur Lösung des Problems der Normenkonkurrenz identifiziert werden. Die damit angesprochenen Normenkonkurrenzregelungen sind Ausdruck der jeweiligen gesetzlichen (Grund-)Konzeption; sie reflektieren, ob der betreffende Gesetzgeber mit dem Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes einen Mindeststandard schaffen wollte oder nur eine Auffangregelung.

1. Allgemeines Informationsfreiheitsrecht als Mindeststandard

Ersteres ist der Fall gem. § 3 Abs. 3 BlnIFG; die Normenkonkurrenzregelung verzichtet auf eine gesetzliche Subsidiaritätsanordnung und bestimmt lediglich, dass „[w]eitergehende Ansprüche nach anderen Rechtsvorschriften [...] unberührt“ bleiben, d. h. nicht durch die Vorschriften des BlnIFG verdrängt werden. Wer dieser Bestimmung aber einen eigenständigen normativen Gehalt jenseits des allgemeinen *lex specialis*-Satzes zumessen will, statt sie als bloße Floskel zu deuten, muss außerdem zu dem Schluss kommen, dass umgekehrt solche „anderen Rechtsvorschriften“, die keine „weitergehenden Ansprüche“ normieren, dem BlnIFG *nicht* vorgehen. Auch fachgesetzliche Spezialregelungen, die zudem den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen abschließend regeln wollen, schließen den allgemeinen Anspruch auf Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht damit nur insoweit aus, als sie weitergehende Ansprüche normieren.¹⁵⁹³

1593 Dazu *VG Berlin*, Urteil v. 30. 08. 2012 – 2 K 147/Ii, NVwZ-RR 2013, 209 (210): „Das BerlIFG enthält keine der Bestimmung des § 1 III IFG Bund oder anderen Regelungen in den IFGen der Länder (vgl. z. B. § 4 II 1 NWIFG) vergleichbare allgemeine Subsidiaritätsklausel, wonach die Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht den Vorschriften des BerlIFG vorgehen. In § 3 III BerlIFG ist im Gegenteil geregelt, dass ‚weitergehende‘ Ansprüche nach anderen Rechtsvorschriften unberührt bleiben.“ – A. A. *Stollwerk*, LKV 2016, 1 (2), der zwar zutreffend auf die Geltung des *lex specialis*-Satzes hinweist, dabei aber die explizite Einschränkung dieses Grundsatzes auf solche Normen, die „weitergehende“ Ansprüche normieren, ignoriert; ferner *Städele*, in: *Gersdorf/Paal*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 Bln IFG Rn. 21. Ebenso zu dem weitgehend wortgleichen § 15 HmbTranspG *Maatsch*, in: *Maatsch/Schnabel*, HmbTranspG, § 15 Rn. 24.

2. Subsidiarität des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts

Alle übrigen – hier untersuchten – Informationsfreiheitsgesetze schaffen demgegenüber keinen derartigen Mindeststandard, sondern ordnen die Subsidiarität des (allgemeinen) Informationsfreiheitsrechts gegenüber spezielleren (Informationszugangs-)Normen unabhängig davon an, ob letztere „weitergehende“ oder restriktivere Ansprüche regeln. Als bloße „Auffanggesetze“ beanspruchen diese Informationsfreiheitsgesetze Geltung nur für die Sachbereiche, in denen spezielle Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen der jeweils anspruchsverpflichteten Stellen nicht existieren.¹⁵⁹⁴ Dabei suggerieren grammatische Differenzen eine inhaltliche Differenzierung zwischen „relativer“ und „absoluter“ Subsidiarität, in der Sache erweisen sich die unterschiedlichen gesetzlichen Formulierungen der Normenkonkurrenzregelungen indes als bloß semantische Unterschiede.

Eine dem gesetzlichen Wortlaut nach *relative* Subsidiarität des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts gegenüber spezielleren Informationszugangsnormen ordnen der bremische, hessische sowie der nordrhein-westfälische Gesetzgeber an. § 1 Abs. 3 BremIFG erklärt „andere Rechtsvorschriften“ dementsprechend für vorrangig, „[s]ofern der Zugang zu amtlichen Informationen“ dort „abschließend“ geregelt ist.¹⁵⁹⁵ Wenn § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW bestimmt, „[s]oweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung

1594 Vgl. *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 300. Ähnlich *Franßen*, in: *Franßen/Seidel*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 435, der mit Blick auf das IFG NRW von einer „Funktion der ‚Lückenfüllung‘“ spricht.

1595 Dazu *BremOVG*, Beschluss v. 13. 02. 2017 – OVG 1 B 327/16, BeckRS 2017, 103148 (Rn. 14) sowie ausführlich *VG Bremen*, Urteil v. 14. 05. 2018 – 4 K 646/17, BeckRS 2018, 8741 (Rn. 16), das § 1 Abs. 3 BremIFG als eine mit § 1 Abs. 3 IFG „identische“ Regelung bezeichnet: Die von § 1 Abs. 3 BremIFG als Rechtsfolge angeordnete „Sperrwirkung kann nur eine Norm entfalten, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hat. Damit sind die Voraussetzungen für den Nachrang des Informationsfreiheitsgesetzes allerdings nicht abschließend umschrieben. Wenn und soweit die Bestimmung des § 1 Abs. 3 IFG dem Fachrecht Geltung verschaffen will, bedarf es des Weiteren der Prüfung, ob sich die spezialgesetzliche Bestimmung als abschließend versteht [...].“ Ferner Bremische Bürgerschafts-Drs. 17/1442 S. 7: „[S]olche Rechtsvorschriften, die Regelungen hinsichtlich des Zugangs zu amtlichen Informationen enthalten, [sollen] gegenüber dem BremIFG Vorrang haben.“ – Ursprünglich war der bremische Gesetzgeber noch davon ausgegangen, dass der Zugangsanspruch gem. § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG ein „Mindestanspruch“ sei, siehe Bremische Bürgerschafts-Drs. 16/1000 S. 11.

von Akteneinsicht bestehen, gehen sie den Vorschriften dieses Gesetzes vor¹⁵⁹⁶ und es auch gem. § 80 Abs. 2 HessDSIG nur „besondere Rechtsvorschriften“ sind, die dem in Abs. 1 normierten Anspruch auf Informationszugang vorgehen, „[s]oweit [sie] die Auskunftserteilung regeln“¹⁵⁹⁷ gilt für jene Informationsfreiheitsgesetze nichts anderes: Wie das Tatbestandsmerkmal „soweit“ zeigt, sind nur solche Vorschriften als vorrangig in Betracht zu ziehen, die denselben Sachverhalt abschließend regeln.¹⁵⁹⁸ Sinngemäß trifft dies auch auf Art. 39 Abs. 2 BayDSG zu.¹⁵⁹⁹

Eine dem gesetzlichen Wortlaut nach *absolute* Subsidiarität des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts gegenüber spezielleren Informationszugangsnormen normieren dagegen der Bundesgesetzgeber sowie der saarländische Gesetzgeber. Dementsprechend gehen dem IFG und dem IFG SL (im Wege des dynamischen Verweises gem. § 1 S. 1 IFG SL) gem. § 1 Abs. 3 IFG pauschal „Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen [...] vor“. § 1 Abs. 3 IFG erklärt damit nicht nur „andere Rechtsvorschriften“ ohne jede weitere Qualifikation für vorrangig,¹⁶⁰⁰ die gem. § 1 Abs. 3 IFG angeordnete Subsidiarität erfährt außerdem keine Einschränkungen hinsichtlich ihrer Reichweite. Mit anderen Worten: sie gilt – scheinbar – absolut.

Gleichwohl handelt es sich bei der skizzierten Differenzierung zwischen absoluter und relativer Subsidiarität allein um einen semantischen Unterschied: Wenn nicht nur die hinsichtlich ihrer Rechtsfolgen relativ formulierten Normenkonkurrenzregelungen allein den Vorrang abschließender „Rechtsvorschriften“ bestimmen, sondern auch § 1 Abs. 3 IFG als positivrechtliche Ausprägung des allgemeinen lex specialis-Satzes voraussetzt, dass

1596 Dazu ausführlich *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 434 ff.

1597 Dazu HessLT-Drs. 19/5728 S. 126; ferner *Lück/Penski*, ZD 2018, 525 (526); *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 80 Rn. 31.

1598 So zu § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW OVG NRW, Beschluss v. 19. 06. 2002 – 21 B 589/02, NVwZ-RR 2003, 800 (801 f.); OVG NRW, Beschluss v. 31. 01. 2005 – 21 E 1487/04, NJW 2005, 2028 (2029); OVG NRW, Urteil v. 15. 06. 2011 – 8 A 1150/10, ZD 2011, 141 (142); OVG NRW, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288. Ferner *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 448. – Im Ergebnis ebenso zum Hess-DSIG HessLT-Drs. 19/5728 S. 126; ferner *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 80 Rn. 31.

1599 Dazu BayLT-Drs. 17/7537 S. 50 sowie *Schmieder*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 39 BayDSG Rn. 29.

1600 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 288.

sich die konkurrierende Norm als abschließend versteht,¹⁶⁰¹ dann bleibt für die von dem Wortlaut suggerierte Differenzierung zwischen „relativer“ und „absoluter“ Subsidiarität kein Raum mehr. Im Ergebnis bedeutet dies: Ungeachtet der verschiedenen Formulierungen bestimmt sich der Zugang zu amtlichen Informationen im Rahmen des sachlichen Anwendungsbereichs einer abschließenden „anderen“ bzw. „besonderen“ Rechtsvorschrift gemäß den (Subsidiaritäts-)Regelungen der hier untersuchten Informati ons freiheitsgesetze ausschließlich nach den entsprechenden Regelungen des Fachrechts.¹⁶⁰²

II. Verhältnis zu der objektiv-rechtlichen Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Mit Blick auf das Verhältnis des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu den objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Rundfunkanstalten ist vor diesem Hintergrund bereits zweifelhaft, ob sich die Frage nach dem Vorrang jener Normen des objektiven Rechts überhaupt stellt, d. h. ob die skizzierten Normenkonkurrenzregeln hier angesprochen sind. Denn die Normenkonkurrenzregelungen des Bundes und der Länder setzen – logisch – stets ein Konkurrenzverhältnis voraus;¹⁶⁰³ *konkurrierende „Rechtsvorschriften“* im Sinne jener Regelungen – seien es „besondere“ oder nur „andere“ – sind deshalb nur solche Normen, die einen (abstrakt) identischen sachlichen Regelungsgehalt mit den Informationszugangsan-

1601 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 294.

1602 Zu § 1 Abs. 3 IFG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 300. – In der Sache nichts anderes gilt im Übrigen für das Verhältnis der informationsfreiheitsrechtlichen Vollregelung gem. § 47 NDR-StV zu anderen Rechtsvorschriften: Die Lösung etwaiger Normenkonkurrenzen richtet sich hier nach dem allgemeinen *lex specialis*-Satz.

1603 Grundlegend (zu § 1 Abs. 3 IFG) *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 292 f. – Für das BremIFG VG *Bremen*, Urteil v. 14. 05. 2018 – 4 K 646/17, BeckRS 2018, 8741 (Rn. 16): „Eine solche Sperrwirkung kann nur eine Norm entfalten, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hat.“ – Zum HessDSIG *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 80 Rn. 31. – Explizit bereits der Wortlaut von § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW, der nur solche Vorschriften adressiert, die „den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht“ betreffen; dazu *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 436.

sprüchen der Informationsfreiheitsgesetze aufweisen.¹⁶⁰⁴ Konkret bedeutet dies: der jeweils normierte Zugang zu amtlichen Informationen muss Überschneidungen hinsichtlich Anspruchsberechtigtem, Anspruchsverpflichtetem und Anspruchsgegenstand mit den Informationsfreiheitsgesetzen aufweisen, kurz: einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen regeln.¹⁶⁰⁵

Diese Bedingung trifft auf die objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Rundfunkanstalten ersichtlich nicht zu: Die zumeist als Gebote formulierten Normen des objektiven Rechts regeln gerade keinen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren *Anspruch* auf Zugang zu amtlichen Informationen, sondern sehen etwa die Veröffentlichung näher bestimmter Informationen vor, ohne dabei subjektive Rechte zu begründen. Von mit dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht *konkurrierenden* Rechtsvorschriften kann unter diesen Vorzeichen keine Rede sein.¹⁶⁰⁶ Wenn das BVerwG am Beispiel der objektiven Transparenzpflichten des Parteiengesetzes (§§ 23 ff. PartG) gleichwohl zu dem Schluss kommt, das von § 1 Abs. 3 IFG vorausgesetzte Konkurrenzverhältnis bestehe nicht allein zu individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Informationszugangsansprüchen,¹⁶⁰⁷ gibt das Gericht die Informationsfreiheit demgegenüber der Schöpfung immer neuer „de facto-Bereichsausnahmen“¹⁶⁰⁸ (contra legem) preis: Folgt man dieser Interpretation des § 1 Abs. 3 IFG, muss jede Normierung objektiver Transparenzpflichten öffentlicher Stellen – die immer auch die Transparenz hinsichtlich aller übrigen, von diesen Pflichten nicht

1604 Grundlegend (zu § 1 Abs. 3 IFG) *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 294. – Zum BlnIFG *Stollwerk*, LKV 2016, 1 (2). – Zum BremIFG VG *Bremen*, Urteil v. 14. 05. 2018 – 4 K 646/17, BeckRS 2018, 8741 (Rn. 14). – Zum IFG NRW *Franßen*, in: *Franßen/Seidel*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 436.

1605 *Schoch*, NVwZ 2020, 1682 (1683). – A. A. *BVerwG*, Urteil v. 17. 06. 2020 – 10 C 16/19, NVwZ 2020, 1680 (Rn. 9 ff.); zuvor schon *BVerwG*, Urteil v. 22. 03. 2018 – 7 C 30/15, NVwZ 2018, 1401 (Rn. 17).

1606 Am Beispiel der objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten des Parteienrechts zu § 1 Abs. 3 IFG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 361. – Am Beispiel einer Bekanntmachungsverpflichtung gemäß einer Wahlordnung zu § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW VG *Düsseldorf*, Urteil v. 10. 02. 2004 – 3 K 2/03, BeckRS 2004, 154122 (Rn. 14): Eine „beschränkte Bekanntmachungsverpflichtung steht einem weiter gehenden individuellen Anspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW [...] nicht entgegen“. Ferner *Franßen*, in: *Franßen/Seidel*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 453.

1607 *BVerwG*, Urteil v. 17. 06. 2020 – 10 C 16/19, NVwZ 2020, 1680 (Rn. 12).

1608 *Schoch*, NVwZ 2020, 1682 (1684).

erfassten Informationen negativ umgrenzen – zu einer Verdrängung des individuellen Informationszugangs führen, sofern sich die jeweilige objektiv-rechtliche Transparenzpflicht nur als abschließend versteht. Am Ende steht die widersinnige Konsequenz, dass derjenige Gesetzgeber, der auf die Schaffung objektiver Transparenzpflichten verzichtet, mehr zur Transparenz amtlicher Informationen beitragen dürfte als der Gesetzgeber, der objektive Transparenzpflichten schafft. Ob dies im Sinne eines – vom BVerwG schließlich als Kronzeugen bemühten¹⁶⁰⁹ – Gesetzgebers liegt, der mit der Anordnung beispielsweise von Publikationspflichten doch eher die Transparenz amtlicher Informationen stärken will, erscheint durchaus zweifelhaft. Mit § 55a WDR-G, der ungeachtet der objektiven Transparenzpflichten des WDR die Anwendbarkeit des IFG NRW (deklaratorisch) anordnet, ist diese Konsequenz jedenfalls nicht vereinbar.

Im Ergebnis bedeutet dies: Eine „rundfunkeigene Transparenz“¹⁶¹⁰ die den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht ausschließen könnte, gibt es nicht. Die objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und der individuelle Informationszugangsanspruch stehen nebeneinander.¹⁶¹¹

III. Verhältnis zu Informationszugangsrechten des Fachrechts

Weniger eindeutig als das Verhältnis zwischen den objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Rundfunkanstalten und den subjektiv-rechtlichen Informationszugangsansprüchen des Einzelnen ist das Konkurrenzverhältnis des Informationszugangs nach Informationsfreiheitsrecht zu den individuellen Informationsrechten des Fachrechts. Mit Blick auf ihre spezifische

1609 BVerwG, Urteil v. 17. 06. 2020 – 10 C 16/19, NVwZ 2020, 1680 (Rn. 20 f.).

1610 Vgl. Kirchhof, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 37 ff., 50 f. – Kritisch Schoch, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (7).

1611 Vgl. auch Schoch, Wider die Arkantradition, epd medien 45/2017, 3 (4): „Das Grundgesetz kennt kein geschlossenes Demokratiemodell. Mehrfach hat das Bundesverfassungsgericht die Entwicklungsoffenheit des Demokratieprinzips hervorgehoben. Diese Einsicht ist folgenreich: Institutionalisierte Kontrollen in der Binnenorganisation eines Verwaltungsträgers, worum es sich bei den Rundfunkanstalten handelt, äußern keine Sperrwirkung gegenüber ‚von außen‘ kommenden Informationsfreiheitsrechten; im Gegenteil, die Transparenz von Verwaltungseinrichtungen – eingehetzt durch notwendige Restriktionen (wie Datenschutz, Geheimnisschutz) – entspricht dem Ideal des demokratischen Rechtsstaates.“

Relevanz für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verdienen insofern der medienrechtliche Auskunftsanspruch (1.), die rufrekrechtlichen Beweissicherungsrechte (2.), das datenschutzrechtliche Informationsrecht (3.) sowie die vergaberechtlichen Auskunftsansprüche (4.) gesonderte Aufmerksamkeit.

1. Medienrechtlicher Auskunftsanspruch

Der medienrechtliche Auskunftsanspruch gegen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten wird im Gegensatz zu der Anspruchsverpflichtung der Sender nach Informationsfreiheitsrecht grundsätzlich in Abrede gestellt. Eine konsequente Verarbeitung des spezifisch medienrechtlichen Behördenbegriffs vermeidet derartige Inkonsistenzen, wirft aber das Problem des (Konkurrenz-)Verhältnisses jener Ansprüche zueinander auf.

a) Anspruchsverpflichtung der Rundfunkanstalten nach Medienrecht

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind entgegen der ständigen Rechtsprechung¹⁶¹² „Behörden“ im Sinne des Presse- und Medienrechts – und deshalb: anspruchsverpflichtete Stellen im Sinne des presserechtlichen¹⁶¹³ und allgemein der medienrechtlichen¹⁶¹⁴ Auskunftsansprüche. Denn wenn die Rundfunkanstalten staatliche Aufgaben wahrnehmen und unter diesen Vorzeichen bereits als Behörden im funktionalen Sinne agieren,¹⁶¹⁵ sind sie erst recht Behörden im Sinne des Medienrechts.¹⁶¹⁶ Der

1612 Grundlegend *BVerfG-K*, Beschluss v. 20. 07. 1988 – 1 BvR 155/85 u. a., NJW 1989, 382 f.; *BVerwG*, Urteil v. 13. 12. 1984 – 7 C 139/81, *BVerwGE* 70, 310 (316 f.); ferner *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (288); *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, *ZUM-RD* 2010, 174 (178).

1613 Siehe § 4 Abs. 1 LPG BW; Art. 4 Abs. 1 S. 1 BayLPG; § 4 Abs. 1 BlnLPG; § 5 Abs. 1 BbgLPG; § 4 Abs. 1 BremlPG; § 4 Abs. 1 HmbLPG; § 4 Abs. 1 LPG MV; § 4 Abs. 1 NdsLPG; § 4 Abs. 1 LPG NRW; § 12a Abs. 1 LMedienG RP; § 5 Abs. 1 SMG; § 4 Abs. 1 S. 1 SächsLPG, § 4 Abs. 1 S. 1 LPG LSA; § 4 Abs. 1 LPG SH; § 4 Abs. 1 ThürLPG.

1614 § 5 Abs. 1 S. 1 MStV (zugunsten der Rundfunkveranstalter), §§ 18 Abs. 4, 5 Abs. 1 S. 1 MStV (zugunsten der Anbieter von Telemedien i. S. v. § 18 Abs. 2 S. 1 MStV).

1615 Dazu ausführlich oben § 11 A. (S. 356 ff.).

1616 Im Ergebnis ebenso *Schoch*, AfP 2010, 313 (317); *Degenhart*, ZUM 2012, 521: „Insbesondere dort, wo die Rundfunkanstalten nicht im Kernbereich ihrer grundrechtlich geschützten Programmfunctionen tätig werden, besteht kein Anlass,

eigenständige, „funktionell-teleologische“ presserechtliche Behördenbegriff (der auf die übrigen medienrechtlichen Auskunftsansprüche übertragen werden kann)¹⁶¹⁷ adressiert nicht nur die staatliche Eingriffsverwaltung, sondern er beansprucht überall dort Geltung, „wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, von deren konkreter Verwendung Kenntnis zu erlangen ein berechtigtes öffentliches Interesse besteht“.¹⁶¹⁸ Nimmt man in diesem Sinne den kategorialen Unterschied zwischen den beitragsfinanzierten Rundfunkanstalten als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und etwa der privatrechtlich verfassten Presse zur Kenntnis, bleibt kaum Raum für das (Gegen-)Argument, die Rundfunkanstalten könnten unter Gesichtspunkten des (publizistisch-ökonomischen) Wettbewerbs nicht selbst Gegenstand des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs sein;¹⁶¹⁹ auch die Grundrechtsberechtigung der Sender ändert hieran nichts.¹⁶²⁰ Es ist im Übrigen kein Widerspruch, dass die Rundfunkanstalten – je nach Sachverhalt – Berechtigte oder Verpflichtete des medienrechtlichen Auskunftsanspruchs sein können, dieses Ergebnis ist der Relationalität einer aus Rechtsverhältnissen erwachsenden Rechtsordnung vielmehr immanent.¹⁶²¹

sie als gebühren- und demgemäß beitragsfinanzierte Körperschaften des öffentlichen Rechts vom Geltungsbereich presserechtlicher Informationsansprüche auszuschließen.“ – Widersprüchlich demgegenüber OVG NRW, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288; VG Köln, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (178 ff.), die einerseits die presserechtliche Behördeneigenschaft der Rundfunkanstalten verneinen, die Sender aber andererseits als Behörden im funktionellen Sinne kennzeichnen; kritisch dazu Degenhart, ZUM 2012, 521 (523); Schnabel, ZD 2012, 291 f.

1617 Flechsig, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, § 9a RStV Rn. 18 spricht insofern von einem „eigenständigen, rundfunk-medienrechtlichen Behördenbegriff“.

1618 Grundlegend BGH, Urteil v. 10. 02. 2005 – III ZR 294/04, NJW 2005, 1720 f.

1619 In diese Richtung aber u. a. BVerfG-K, Beschluss v. 20. 07. 1988 – 1 BvR 155/85 u. a., NJW 1989, 382: „Die Zuerkennung eines gegen die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten gerichteten Auskunftsanspruchs kann wegen der damit verbundenen Verschlechterung ihrer Wettbewerbssituation gegenüber der Presse, vor allem aber gegenüber den neu auftretenden privaten Rundfunkveranstaltern im Hinblick auf die Gleichrangigkeit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung von Presse- und Rundfunkfreiheit durch Art. 5 I 2 GG jedenfalls nicht von Verfassungs wegen gefordert sein.“ – Aus der Literatur Burkhardt, in: Sedelmeier/Burkhardt, Löffler, Presserecht, § 4 LPG Rn. 74.

1620 Treffend Degenhart, ZUM 2012, 521.

1621 A. A. offenbar Kirchhof, Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 54 f.: „Die Medien sind informationsberechtigt, nicht informationsverpflichtet“.

b) Konkurrenzverhältnis zwischen Medienrecht und
Informationsfreiheitsrecht

Sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anspruchsverpflichtete „Behörden“ im Sinne der medienrechtlichen Auskunftsansprüche, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis dieser Auskunftsansprüche zu dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht. Die medienrechtlichen Auskunftsansprüche kommen insofern als mit dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht kollidierende „Rechtsvorschriften“ in Frage; sie weisen einen (abstrakt) identischen sachlichen Regelungsgehalt mit den Informationszugangsansprüchen auf: Sowohl der presserechtliche Auskunftsanspruch als auch der medienrechtliche Auskunftsanspruch regeln – ungeachtet diverser Differenzen im Detail – einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Zugang zu amtlichen (behördlichen) Informationen. Die Ansprüche stehen folglich in einem Konkurrenzverhältnis.¹⁶²² Etwas anderes gilt allein für die Bundesrundfunkanstalt DW: Folgt man dem BVerwG, können die medienrechtlichen Auskunftsansprüche als Normen des Landesrechts keine Geltung für Bundesbehörden beanspruchen.¹⁶²³ Da das Gericht aber – in Ermangelung einer (nach wie vor nicht existierenden) bundesrechtlichen Anspruchsgrundlage – unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einen *medienspezifischen* Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden ableitet,¹⁶²⁴ tritt stattdessen Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (Pressefreiheit, Rundfunkfreiheit) als konkurrierende „andere Rechtsvorschrift“ i. S. v. § 1 Abs. 3 IfG in Erscheinung.¹⁶²⁵

-
- 1622 Im Ergebnis ebenso *Püschel*, AfP 2006, 401 (407); *Schnabel*, NVwZ 2012, 854 (857); *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 328. – A. A. wohl *Partsch*, NJW 2013, 2858 (2860): Die Ansprüche seien „wesensverschieden“. – Ausführliche Ge- genüberstellungen des presserechtlichen mit dem informationsfreiheitsrechtlichen Anspruch bei *Püschel*, AfP 2006, 401 ff. und *Schnabel*, NVwZ 2012, 854 (855 ff.).
- 1623 *BVerwG*, Urteil v. 20. 02. 2013 – 6 A 2/12, NVwZ 2013, 1006 (Rn. 22 ff.); bekräftigt durch *BVerwG*, Urteil v. 25. 03. 2015 – 6 C 12/14, NVwZ 2015, 1388 (Rn. 12 ff.).
- 1624 *BVerwG*, Urteil v. 20. 02. 2013 – 6 A 2/12, NVwZ 2013, 1006 (Rn. 27 ff.); bekräftigt durch *BVerwG*, Urteil v. 25. 03. 2015 – 6 C 12/14, NVwZ 2015, 1388 (Rn. 24); *BVerwG*, Beschluss v. 23. 03. 2021 – 6 VR 1/21, NVwZ-RR 2021, 663 (Rn. 16 f.); *BVerwG*, Urteil v. 08. 07. 2021 – 6 A 10.20, AfP 2021, 429 (Rn. 18). – Zum Umfang dieses Anspruchs *Schnabel*, NJW 2016, 1692 (1694): „[N]ahezu exakt [...] gleich[e] Konturen“ wie der Auskunftsanspruch nach den Landespressegesetzen.
- 1625 Zur sinngemäßen Geltung der die Entscheidung tragenden Gründe nicht nur für den streitgegenständlichen presserechtlichen Auskunftsanspruch, sondern allgemein für die medienrechtlichen Auskunftsansprüche *Alexander*, ZUM 2013, 614 (619 f.). – A. A. *Wiebe*, ZUM 2020, 39 (40 ff.), der zwar die Anwendbarkeit

c) Idealkonkurrenz zwischen Medienrecht und Informationsfreiheitsrecht

Allein der Umstand, dass die medienrechtlichen Auskunftsansprüche einen mit dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht (abstrakt) identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweisen, bedeutet noch nicht den Vorrang des Medienrechts vor dem Informationsfreiheitsrecht. Dies zeigt bereits § 4 Abs. 5 BlnLPG, demgemäß die „Vorschriften des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes“ durch den presserechtlichen Auskunftsanspruch „unberührt“ bleiben.¹⁶²⁶ Aber auch ungeachtet positivrechtlicher Anordnungen gehen die medienrechtlichen Auskunftsansprüche dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht nicht vor: Zwar handelt es sich bei den medienrechtlichen Auskunftsansprüchen insbesondere mit Blick auf die Normierung von den Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht vordergründig ausschließenden Rechtsfolgen (lediglich „Auskunft“, nicht etwa „Einsicht“) um abschließende „Rechtvorschriften“. Sinn und Zweck der Auskunftsansprüche verbieten einen die Informationsfreiheitsgesetze verdrängenden *Vorrang* des Fachrechts gleichwohl: Die medienrechtlichen Auskunftsansprüche wollen als positiv-rechtliche Ausprägung der institutionellen Grundrechtsfunktion des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG die Medien privilegieren, eine Vorenthaltung im Einzelfall womöglich weiterreichender¹⁶²⁷ „Jedermann“-Ansprüche nach Informationsfreiheitsrecht ist mit dieser Zielsetzung kaum vereinbar. Die medienrechtlichen Auskunftsansprüche verstehen sich deshalb nicht als „vorrangige“ Vorschriften; sie verschließen die informationsfreiheitsrechtlichen „Jedermann“-Ansprüche Medienschaffenden weder in persönlicher Hinsicht noch beanspruchen sie einen derartigen Vorrang wegen spezifischer Anforderungen an die Informationen, die ihnen unterfallen.¹⁶²⁸ Nichts anderes kann für den unmittel-

rundfunkrechtlicher Auskunftsansprüche auf Bundesbehörden mit den (auf das Presserecht zielenden) Argumenten des BVerwG ebenfalls ablehnt, aber keinen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch des Rundfunks aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (Rundfunkfreiheit) ableiten will.

1626 Dazu *Schnabel*, NVwZ 2012, 854 (858): Ungewöhnliche Regelungstechnik, aber überzeugendes Ergebnis.

1627 Angesprochen ist damit vor allem das von den medienrechtlichen Auskunftsansprüchen nicht gewährte Recht auf Akteneinsicht, dazu *Püschel*, AfP 2006, 401 (404 f.).

1628 Zum gleichen Ergebnis kommen *OVG NRW*, Urteil v. 26. 10. 2011 – 8 A 2593/10, BeckRS 2011, 55609, im Anschluss daran *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 f., und mit im Detail abweichender Begründung zuvor *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (179), die indes

bar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleiteten medienrechtlichen Auskunftsanspruch gegen Bundesbehörden gelten. Der medienrechtliche Auskunftsanspruch und der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht stehen damit in Idealkonkurrenz, mit anderen Worten: Sie können nebeneinander geltend gemacht werden.¹⁶²⁹

2. Rundfunkrechtliche Beweissicherungsrechte

Mit Ausnahme des HR-G kennen sämtliche Rundfunkgesetze ein rundfunkspezifisches Beweissicherungsgebot. Demnach haben die Rundfunkanstalten ihr Angebot, konkret die von ihnen verbreiteten Rundfunksendungen und – sofern nicht bereits durch den Begriff der „Rundfunksendungen“ erfasst – den Fernsehtext,¹⁶³⁰ den Radiotext¹⁶³¹ und ihre Telemedienangebote¹⁶³² aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen (in den Grenzen einer gesetzlich bestimmten Frist) aufzubewahren.¹⁶³³

schon den „abschließenden“ Charakter des presserechtlichen Auskunftsanspruchs verneinen. Ferner *Püschel*, AfP 2006, 401 (407); zustimmend *Degenhart*, ZUM 2012, 521 (522), der die Argumentation von OVG NRW, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 als „teleologische Normreduktion“ charakterisiert.

1629 Im Ergebnis ebenso *Schoch*, AfP 2010, 313 (315); *Schnabel*, NVwZ 2012, 854 (857 f.); *Brink*; in: *Brink/Polenz/Blatt*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 133; *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 107; *Scheel*, in: *Berger/Partsch/Roth u. a.*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 127; *Gounalakis*, in: *Gersdorf/Paal*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 80 HessDSIG Rn. 21; *Schwartmann*, in: *Gersdorf/Paal*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 IFG NRW Rn. 24. – A. A. *Dietrich*, K&R 2011, 385 (386); *Geminn*, in: *Roßnagel*, HessDSIG, § 80 Rn. 32; zum voraussetzungsvollen Zugangsanspruch nach Art. 39 Abs. 1 BayDSG *Schmideder*, in: *Gersdorf/Paal*, BeckOK Informations- und Medienrecht, Art. 39 BayDSG Rn. 29, die aber allesamt nicht auf die Frage nach der abschließenden Natur der medienrechtlichen Auskunftsansprüche eingehen; ferner *Franßen*, in: *Franßen/Seidel*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 526, der den presserechtlichen Auskunftsanspruch als abschließende Regelung qualifiziert.

1630 Art. 16 Abs. 4 BR-G; § 6 Abs. 3 S. 1 RB-G; § 11 Abs. 4 RBB-StV; § 18 Abs. 4 SMG; § 12 Abs. 3 SWR-StV.

1631 § 14 Abs. 2 DLR-StV; § 12 Abs. 3 SWR-StV.

1632 § 14 Abs. 2 DLR-StV; § 14 Abs. 3 MDR-StV; § 11 Abs. 4 RBB-StV; § 18 Abs. 4 SMG; § 12 Abs. 3 SWR-StV; § 12 Abs. 1 S. 4 WDR-G; § 14 Abs. 2 ZDF-StV.

1633 Für den BR: Art. 16 Abs. 1 BR-G; DLR: § 14 Abs. 1 S. 1 DLR-StV; DW: § 21 Abs. 3 DW-G; MDR: § 14 Abs. 1 S. 1 MDR-StV; NDR: § 15 Abs. 1 S. 1 NDR-StV; RB: § 6 Abs. 1 S. 1 RB-G; RBB: § 11 Abs. 1 RBB-StV; SR: § 18 Abs. 1 SMG; SWR: § 12 Abs. 1 S. 1 SWR-StV; WDR: § 12 Abs. 1 S. 1 WDR-G; ZDF: § 14 Abs. 1 S. 1 ZDF-StV.

Subjektiv-rechtliche Kehrseite dieses Beweissicherungsgebots ist ein Beweissicherungsrecht des Einzelnen;¹⁶³⁴ insofern gehen nicht nur die hier interessierenden, womöglich mit dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht konkurrierenden Regelungen (des BR-G, DW-G, RB-G, RBB-StV, SMG und WDR-G), sondern auch alle übrigen Rundfunkgesetze von einem einheitlichen Tatbestand sowie von gleichartigen Rechtsfolgen aus. Anspruchsberechtigt sind Personen, die potenziell durch das Angebot einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt in eigenen Rechten berührt bzw. betroffen sind. Anspruchsverpflichtet ist die Rundfunkanstalt, die das jeweilige Angebot verbreitet (hat). Anspruchsgegenstand und zugleich Rechtsfolge ist die Einsicht in die Aufzeichnung des betreffenden Angebots und, falls der Anspruchsberechtigte dies verlangt, die Herstellung einer Mehrfertigung der Aufzeichnung (auf eigene Kosten). Im Gegensatz zum Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht ist das Beweissicherungsrecht im Übrigen nicht voraussetzungslos gewährleistet; *materiell* setzt der Anspruch voraus, dass der Antragsteller schriftlich (oder elektronisch) glaubhaft macht, durch das jeweilige Angebot in seinen Rechten „berührt“ bzw. „betroffen“ zu sein.

Ungeachtet des unter diesen Vorzeichen (abstrakt) sachlich identischen Regelungsgehalts der rundfunkrechtlichen Beweissicherungsrechte mit dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht handelt es sich bei den rundfunkrechtlichen Beweissicherungsrechten nicht um „andere“ oder „besondere“ Rechtsvorschriften im Sinne der informationsfreiheitsrechtlichen Normenkonkurrenzregelungen. Denn die skizzierten Ansprüche sind nicht als Regelungen fachgesetzlicher Art im Interesse der Informationszugangsfreiheit zu charakterisieren, sondern als Instrumente der Informationsbeschaffung für einen möglicherweise durch das Angebot einer Rundfunkanstalt rechtlich Geschädigten. In diesem Sinne stehen die Beweissicherungsrechte lediglich im Dienste der Vorbereitung eines möglichen Schadensersatzanspruchs, etwa wegen der Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG). Mit anderen Worten: Die rundfunkrechtlichen Beweissicherungsrechte sind zwar spezielle, aber keine gegenüber dem Informationsfreiheitsrecht abschließende Regelungen. Die rundfunkrechtlichen Beweissicherungsrechte und der In-

1634 Für den BR: Art. 16 Abs. 3 BR-G; DLR: § 14 Abs. 3 DLR-StV; DW: § 21 Abs. 3 DW-G; MDR: § 14 Abs. 2 MDR-StV; NDR: § 15 Abs. 3 NDR-StV; RB: § 6 Abs. 6 RB-G; RBB: § 11 Abs. 3 RBB-StV; SR: § 18 Abs. 3 SMG; SWR: § 12 Abs. 2 SWR-StV; WDR: § 12 Abs. 2 WDR-G; ZDF: § 14 Abs. 3 ZDF-StV.

formationszugang nach Informationsfreiheitsrecht stehen folglich nebeneinander (in Idealkonkurrenz).¹⁶³⁵

3. Datenschutzrechtlicher Auskunftsanspruch gem. Art. 15 Abs. 1 DS-GVO

Auch der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch gem. Art. 15 Abs. 1 DS-GVO bezweckt nicht die Verwirklichung der Informationszugangsfreiheit. „Anlass und Regelungsziel“ der DS-GVO ist vielmehr „der in Art. 8 I GRCh und Art. 16 I AEUV gewährleistete Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten“.¹⁶³⁶ Das Recht jeder Person, Auskunft über die sie betreffenden personenbezogenen Daten zu erhalten, ist nicht nur in Art. 8 Abs. 2 S. 2 GRCh garantiert, die Betroffenenrechte der DS-GVO gehen in diesem Sinne auch auf die Erwägung des europäischen Normgebers zurück, „dass der Einzelne selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen können muss“.¹⁶³⁷ Allein zu diesem Zweck und nicht etwa im Dienste der Verwaltungstransparenz räumen Art. 8 Abs. 2 GRCh und Art. 15 Abs. 1 DS-GVO der betroffenen Person ein Auskunftsrecht darüber ein, „welche personenbezogenen Daten von Dritten erhoben worden sind“.¹⁶³⁸ Art. 15 Abs. 1 DS-GVO ist damit lediglich ein Betroffenenrecht,¹⁶³⁹ nicht aber eine der hier in Rede stehenden, von den Normenkonkurrenzregelungen adressierten „anderen“ oder „besonderen“ Rechtsvorschriften, die ein grundsätzlich jeder Person zustehendes Zugangsrecht zum gesamten Informationsbestand der jeweils informationspflichtigen Stelle gewähren.¹⁶⁴⁰ Der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch und der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht stehen deshalb (im Verhältnis der Idealkonkurrenz) neben-

¹⁶³⁵ So für das Recht der technischen Anlagen *Schoch*, Informationsfreiheitgesetz, § 1 Rn. 377; ebenso, allgemein zu Betroffenen- und Geschädigtenrechten, *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt, Informationsfreiheitgesetz, § 1 Rn. 140.

¹⁶³⁶ *BVerwG*, Urteil v. 16. 09. 2020 – 6 C 10/19, NVwZ 2021, 80 (Rn. 19) mit Verweis auf Art. 1 Abs. 2 DS-GVO und Erwägungsgrund 1 zur DS-GVO.

¹⁶³⁷ *BVerwG*, Urteil v. 16. 09. 2020 – 6 C 10/19, NVwZ 2021, 80 (Rn. 19) mit Verweis auf Erwägungsgrund 7 S. 2 zur DS-GVO.

¹⁶³⁸ *BVerwG*, Urteil v. 16. 09. 2020 – 6 C 10/19, NVwZ 2021, 80 (Rn. 19).

¹⁶³⁹ So *NdsOVG*, Beschluss v. 26. 06. 2019 – 11 LA 274/18, NZI 2019, 689 (Rn. 22).

¹⁶⁴⁰ So (noch zu § 19 BDSG a. F.) *Schoch*, Informationsfreiheitgesetz, § 1 Rn. 373.

einander;¹⁶⁴¹ nichts anderes gilt im Übrigen für die bereichsspezifischen Betroffenenrechte gem. § 12 Abs. 3 S. 1 MStV und § 11 Abs. 8 RBStV.

4. Informationszugangsansprüche im Vergaberecht

Der Umstand, dass die Rundfunkanstalten als „öffentliche Auftraggeber“ für die Vergabe nicht unmittelbar programmbezogener Aufträge (bei Überschreiten der Schwellenwerte gem. § 106 Abs. 1, 2 GWB) an die kartellvergaberechtlichen Vorgaben des GWB gebunden sind,¹⁶⁴² wirft schließlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen den vergaberechtlichen Informationszugangsansprüchen und dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht auf. Hierzu können indes kaum verbindliche Aussagen getroffen werden; abseits der Bildung abstrakter Kategorien kommt es stets auf eine Einzelfallprüfung an. Die Informationszugangsansprüche im Vergaberecht sind unterschiedlich ausgestaltet und abhängig von dem jeweiligen Stadium des Vergabeverfahrens. In diesem Sinne kann entlang der Zuteilung des Vergaberechts¹⁶⁴³ zunächst zwischen dem Informationszugang im Oberschwellenbereich (§ 106 Abs. 1, 2 GWB) gem. Kartellvergaberecht (§§ 97-184 GWB) und dem Informationszugang im Unterschwellenbereich nach haushaltrechtlichen Grundsätzen (siehe exemplarisch § 55 BHO) dif-

1641 Zum IFG NRW *Schwartmann*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 IFG NRW Rn. 30e; zum IZG SH *OVG SH*, Urteil v. 06. 12. 2012 – 4 LB 11/12, NVwZ 2013, 810 (Rn. 60). – Zum IFG (des Bundes) *Debus*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 2171 sowie (noch im Verhältnis zu § 19 BDSG a. F.) *Polenz*, NJW 2009, 1921 (1923); *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 140; *Scheel*, in: Berger/Partsch/Roth u. a., Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 135; *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 373. – Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Art. 15 Abs. 1 DS-GVO und dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht offenlassend (da ein niedersächsisches Informationsfreiheitsgesetz nicht existiert) *NdsOVG*, Urteil v. 20. 06. 2019 – 11 LC 121/17, ZD 2019, 473 (Rn. 71). – Etwas anderes gilt gem. § 32e AO für steuerliche Daten; hier „sollen die von der DS-GVO und der AO aufgestellten datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen gelten und die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder ‚bereichsspezifisch verdrängen‘“. Mit anderen Worten: Art. 15 Abs. 1 DS-GVO geht vor. Siehe *NdsOVG*, Urteil v. 20. 06. 2019 – 11 LC 121/17, ZD 2019, 473 (Rn. 68); ferner *VG Gießen*, Urteil v. 23. 10. 2019 – 4 K 252/19.GI, NZI 2020, 36 (Rn. 26). – A. A. (noch zu §§ 5 S. 1 Nr. 1, 18 DSG NRW a. F.) *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 481.

1642 Dazu ausführlich oben § 7 A. II. (S. 231 ff.).

1643 Dazu *Dörr*, in: Burgi/Dreher, Beckscher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, Einl Rn. 18 ff.

ferenziert werden; im Rahmen des Oberschwellenbereichs bietet sich ferner die Unterscheidung zwischen dem Vergabeverfahren (§§ 97-154 GWB) und dem Nachprüfungsverfahren (§§ 155-184 GWB) an.

Für das Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich bedeutet dies: Während der Ausschreibungsphase sowie des laufenden Vergabeverfahrens wird der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht verdrängt, soweit das Vergaberecht abschließende Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen enthält (etwa § 62 Abs. 1, 2 VgV i. V. m. § 113 S. 1 GWB; § 19 Abs. 4 VOB/A i. V. m. § 113 S. 1 GWB, § 2 S. 2 VgV); dies gilt unter normhierarchischen Vorzeichen auch für das BlnIFG. Keine vorrangigen Regelungen existieren dagegen nach Abschluss des Vergabeverfahrens; die Anwendbarkeit des Vergaberechts ist an die Existenz eines Vergabeverfahrens gebunden.

Für das Nachprüfungsverfahren im Oberschwellenbereich kennt das GWB mit seinem § 165 eine spezialgesetzliche Regelung, die den Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht verdrängt.¹⁶⁴⁴ Vorausgesetzt, die Abwesenheit vergaberechtlicher Informationszugangsansprüche für den Zeitraum nach Abschluss des Nachprüfungsverfahrens ist kein Ausdruck *beredten gesetzgeberischen Schweigens*, sind die Informationsfreiheitsgesetze in diesem Zeitraum wiederum anwendbar.

Der Unterschwellenbereich spricht schließlich das staatliche Beschaffungswesen und insofern die untergesetzlichen Verdingungsordnungen an. Als Verwaltungsvorschriften sind diese Bestimmungen mangels gesetzlicher Rezeption jedoch keine (außenwirksamen) „Rechtsvorschriften“ im Sinne der informationsfreiheitsrechtlichen Normenkonkurrenzregelungen, sondern bloßes Innenrecht. Damit existiert schon kein relevantes Konkurrenzverhältnis zu dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht; der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht bleibt unberührt.¹⁶⁴⁵

IV. Fazit: Informationsfreiheitsrecht als faktischer Mindeststandard

Besieht man die informationsfreiheitsrechtlichen Normenkonkurrenzregelungen, entfalten die (hier untersuchten) Informationsfreiheitsgesetze

1644 Zu § 111 GWB a. F. *Franßen*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 532.

1645 Zum Ganzen *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 333 ff. m. umf. Nachw.; ferner *Debus*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 209 ff. mit einer Übersicht zu den vertretenen Ansichten.

mit Ausnahme des BlnIFG *normativ* keinen Mindeststandard. *Faktisch* kommt dem Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht (abseits des Vergaberechts) gleichwohl nicht nur die von den Gesetzgebern bezweckte Auffangfunktion zu: Der Informationszugang wird weder durch die objektiv-rechtlichen Transparenzpflichten der Sender verdrängt noch durch die medienrechtlichen Auskunftsansprüche oder die Betroffenenrechte des Rundfunk- und Datenschutzes. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist hiergegen nichts zu erinnern; der Rundfunkfreiheit der Sender kann durch Informationsrestriktionen Rechnung getragen werden.

D. Informationsrestriktionen

Wie bereits an anderer Stelle bemerkt,¹⁶⁴⁶ ist der Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht zwar voraussetzungsfrei, aber keineswegs grenzenlos. Eine grenzenlose Informationszugangsfreiheit wäre dem Rechtsstaat fremd; vor dem Hintergrund der großenteils durch das Verfassungsrecht vorgezeichneten Grenzen gilt im Informationsfreiheitsrecht vielmehr der „Grundsatz limitierter Transparenz“¹⁶⁴⁷ Theoretisch kommen für den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter diesen Vorzeichen (fast) alle gesetzlichen Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsrechts in Frage. Die in dem hier gegebenen Rahmen nötige Konzentration fordert indes eine Engführung auf diejenigen Ausnahmetatbestände, die entweder von *spezifischer* Relevanz für den Informationszugang bei den Rundfunkanstalten sind oder insofern noch *offene* Fragen aufwerfen. Konkret sind dies der verfassungsrechtlich gebotene Ausnahmetatbestand zugunsten „journalistisch-redaktioneller Informationen“ (I.) sowie mit Blick auf die Transparenz individueller Vergütungen und Honorare der Schutz personenbezogener Daten (II.); Fragen der tatbestandlichen Abgrenzung stellen sich ferner hinsichtlich des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (III.).¹⁶⁴⁸ Für die übrigen Ausnahmetatbestände ist auf das dazu bereits existierende Schrifttum zu verweisen.

1646 Siehe oben § 10 C. (S. 350 ff.).

1647 Exemplarisch *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 1 f.

1648 Die Untersuchung beschränkt sich wiederum auf die Ausnahmetatbestände derjenigen Informationsfreiheitsgesetze, die grundsätzlich auf (mindestens) eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt anwendbar sind, d. h. auf das Informations-

I. Schutz der Rundfunkfreiheit bzw. „journalistisch-redaktioneller Informationen“

Mit dem Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ ist der für den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wichtigste Ausnahmetatbestand angesprochen. Denn „die Schaffung eines einfach-gesetzlichen umfassenden Auskunftsanspruchs durch den Gesetzgeber“ wäre „ein unzulässiger staatlicher Eingriff in die grundrechtlich gesicherte Vertraulichkeit redaktioneller Arbeit“.¹⁶⁴⁹ Informationsrestriktionen hinsichtlich „journalistisch-redaktioneller Informationen“ sind mithin verfassungsrechtlich geboten.

1. Einheitlicher (Mindest-)Standard

Ungeachtet positivrechtlicher Differenzen folgt der Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ im Informationsfreiheitsrecht einem einheitlichen, verfassungsrechtlich determinierten Mindeststandard. Dieser Mindeststandard gilt unabhängig davon, ob die „journalistisch-redaktionellen Informationen“ der Rundfunkanstalten expliziten Schutz im Informationsfreiheitsrecht erfahren.

a) Gesetzliche Informationsrestriktionen zugunsten „journalistisch-redaktioneller“ Informationen

Expliziten Schutz erfahren die „journalistisch-redaktionellen Informationen“ öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im BremIFG sowie dem WDR-G; das Gleiche gilt für die informationsfreiheitsrechtliche Vollregelung gem. § 47 NDR-StV. Dementsprechend bestimmt § 3 Nr. 9 BremIFG,

freiheitsgesetz des Bundes sowie die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland. Berücksichtigung finden ferner die informationsfreiheitsrechtliche Vollregelung gem. § 47 NDR-StV sowie der voraussetzungsvolle Informationszugangsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG. Regelungen der übrigen Informationsfreiheitsgesetze werden ggf. der Vollständigkeit halber in den Fn. nachgewiesen; im Übrigen soll nicht in Abrede gestellt werden, dass die unberücksichtigt bleibenden Informationsfreiheitsgesetze – etwa auf Grund einer staatsvertraglichen Geltungsanordnung – in Zukunft Relevanz auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewinnen können.

1649 OVG NRW, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289).

der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht „gegenüber Radio Bremen in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen“. Gem. § 47 Abs. 1 S. 2 NDR-StV „sind Informationen, über die der NDR zu journalistisch-redaktionellen Zwecken verfügt“, von dem Anspruch gem. Abs. 1 S. 1 ausgeschlossen. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber nimmt den WDR mit Blick auf „journalistisch-redaktionelle Informationen“ gem. § 55a WDR-G vom Anwendungsbereich des IFG NRW aus. Während § 3 Nr. 9 BremIFG und § 47 Abs. 1 S. 2 NDR-StV damit als tatbestandliche Informationsrestriktionen formuliert sind, markiert § 55a WDR-G eine Anwendungsbeschränkung, genauer: eine sektorale Bereichsausnahme. Dieser Unterschied der Gesetzesformulierung bleibt indes inhaltlich ohne weitere Bedeutung, er ist lediglich rechtstechnischer Natur: In der Sache dürften sowohl § 3 Nr. 9 BremIFG und § 47 Abs. 1 S. 2 NDR-StV als auch § 55a WDR-G bloß deklaratorische Hinweise auf die Geltung der (rundfunk)verfassungsrechtlich determinierten Grenzen für den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sein.¹⁶⁵⁰ Die betreffenden Gesetzgeber haben folglich nicht von ihrer Gestaltungsbefugnis zur Ausbalancierung des Spannungsverhältnisses zwischen Informationszugangsfreiheit und Informationsrestriktionen¹⁶⁵¹ Gebrauch gemacht; sie wollen lediglich den Vorgaben der Rundfunkfreiheit Geltung verschaffen.

Sinngemäß werden (zum Teil) auch die gesetzlichen Anwendungsbeschränkungen hinsichtlich öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten gem. § 81 Abs. 1 Nr. 8 HessDSIG sowie § 1 S. 3 IFG SL als de facto-Ausnahmen

1650 Zu § 47 Abs. 1 S. 2 NDR-StV Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 42: „Hierdurch wird gewährleistet, dass auch, wenn der NDR sich im Rahmen seiner Programmautonomie gegen eine Verwendung der Informationen entscheidet, der Quellen- und Informantenschutz sichergestellt bleibt und die Rundfunkfreiheit nicht beeinträchtigt wird.“ – Zu § 55a WDR-G NRW LT-Drs. 14/9393 S. 188: Der Informationsanspruch des Bürgers sei „in Ausgleich zu bringen mit der grundrechtlich geschützten Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) des Rundfunkveranstalters“. – Kaum hilfreich ist dagegen die Erklärung der Bremischen Bürgerschaft, Drs. 16/1000 S. 2, § 3 Nr. 9 BremIFG verdeutlichte, „dass ein Informationsanspruch gegenüber Radio Bremen in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen nicht besteht“. – Mangels Anwendbarkeit auf eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gegenstandslos, aber inhaltlich weitgehend identisch mit § 3 Nr. 9 BremIFG und § 55a WDR-G sind § 5 Nr. 6 HmbTranspG, § 3 Abs. 1 Nr. 10 IFG LSA und § 2 Abs. 5 S. 1 ThürTranspG. Siehe dazu Hmb Bürgerschafts-Drs. 20/4466 S. 18 („bezieht den Schutz der Presse- und Rundfunkfreiheit“); LSA LT-Drs. 5/748 S. 23 („mit Rücksicht auf die Rundfunkfreiheit getroffen“); Thür LT-Drs. 5/4986 S. 16 („Ausdruck der Rundfunkfreiheit“).

1651 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 3.

zugunsten „journalistisch-redaktioneller Informationen“ interpretiert.¹⁶⁵² Die Formulierung jener (praktisch gegenstandslosen)¹⁶⁵³ Vorbehalte, das jeweilige Informationsfreiheitsgesetz sei in Bezug auf Rundfunkanstalten nur anwendbar, soweit sie „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ bzw. „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben“ erfüllen, nimmt den „journalistisch-redaktionellen“ Bereich aber gerade *nicht* aus; die „journalistisch-redaktionelle“ Berichterstattung im Sinne des verfassungsrechtlichen Rundfunkauftrags bildet vielmehr den Kern der staatlichen (Verwaltungs-)Aufgabe der Sender.¹⁶⁵⁴ Keine positivrechtlichen Normierungen zum Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ kennen außerdem das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sowie des Landes Berlin; nichts anderes trifft im Übrigen auf das BayDSG zu.

b) Verfassungsrechtliche Determinierung

Für den Schutz der „journalistisch-redaktionellen“ Informationen im Informationsfreiheitsrecht bleiben die skizzierten positivrechtlichen Differenzen gleichwohl unerheblich. Denn weder das Absehen von der expliziten Normierung eines Ausnahmetatbestands zugunsten „journalistisch-redaktioneller Informationen“ noch der Verzicht auf rundfunkspezifische Regelungen überhaupt bedeuten, dass es Informationsrestriktionen hinsichtlich „journalistisch-redaktioneller Informationen“ nicht gibt. Das Gegenteil ist der Fall. Zwar sind die Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsrechts grundsätzlich abschließend; die Rede ist insofern von einem Analogieverbot.¹⁶⁵⁵ Damit ist jedoch der Vorrang der Verfassung nicht in Frage gestellt: Die Maßgaben der Rundfunkfreiheit beanspruchen als verfassungsrechtli-

1652 In diesem Sinne reklamiert der hessische Gesetzgeber für „journalistisch-redaktionelle Informationen“ eine Ausnahme von dem Anwendungsbereich des Zugangsanspruchs gem. § 80 Abs. 1 S. 1 HessDSIG, siehe Hess LT-Drs. 19/6300 S. 11; im Anschluss daran *Geminn*, in: Roßnagel, HessDSIG, § 81 Rn. 19. – Vgl. ferner die zwar praktisch gegenstandslosen, aber weitgehend wortgleichen Regelungen gem. § 2 Abs. 2 Nr. 4 IFG BW – dazu BW LT-Drs. 15/7720 S. 61 („Dabei wird klargestellt, dass nach diesem Gesetz keine Informationszugangsansprüche gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen bestehen.“) –, gem. § 3 Abs. 7 LTranspG RP – dazu RP LT-Drs. 16/5173 S. 24 – sowie gem. § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 SächsTranspG.

1653 Dazu oben § 11 B. I. (S. 397 ff.).

1654 Dazu ausführlich § 11 A. III. 4. (S. 378 ff.).

1655 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 16 ff.

cher Mindeststandard im Informationsfreiheitsrecht auch dann Geltung, wenn der Gesetzgeber ihnen nicht ausdrücklich Rechnung trägt. Als Parallelen kann insofern auf den verfassungsrechtlich aufgegebenen Schutz des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ im Informationsfreiheitsrecht¹⁶⁵⁶ oder auf die Begrenzung des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs der Presse gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG durch die „Sicherung der Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste“ (in Anlehnung an entsprechende Ausnahmetatbestände der Landespressgesetze)¹⁶⁵⁷ verwiesen werden. Rechtssystematisch liegt für den Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ in diesem Sinne ebenso die Zuordnung zu den jeweils den behördlichen Entscheidungsprozess schützenden Ausnahmetatbeständen des Bundes- und des Landesrechts nahe, sofern eine explizite Normierung zum Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ nicht existiert.¹⁶⁵⁸ Schützt das jeweilige IFG den behördlichen Entscheidungsprozess nur bis zu dessen Abschluss, wie dies bei § 4 Abs. 1 S. 1 IFG, § 10 Abs. 1 S. 1 BlnIFG und § 84 Abs. 1 S. 1 HessDSIG der Fall ist,¹⁶⁵⁹ sind die dadurch entstehenden „Lücken“ ggf. durch den unmittelbaren Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu füllen.¹⁶⁶⁰

2. Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ als Ausprägung der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Programmgestaltung

Wenn der Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ allein die Gewährleistung des verfassungsrechtlich gebotenen Mindeststandards zur Wahrung der Rundfunkfreiheit bezweckt und dieser Mindeststandard ungeachtet seiner expliziten Normierung Geltung für das gesamte Informationsfreiheitsrecht beansprucht, sind die rundfunkspezifischen Grenzen des Informationszugangs bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abzuleiten. Angesprochen ist insofern

1656 Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 21 ff.

1657 BVerwG, Urteil v. 18. 09. 2019 – 6 A 7/18, NVwZ 2020, 305 (Rn. 19).

1658 Parallel zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im IFG des Bundes Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, § 4 Rn. 52.

1659 Zu § 4 Abs. 1 S. 1 IFG Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, § 4 Rn. 25; zu § 84 Abs. 1 S. 1 HessDSIG Geminn, in: Roßnagel, HessDSIG, § 84 Rn. 6.

1660 Zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, § 4 Rn. 53, der ferner auf die Möglichkeit des Schutzes gem. § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG hinweist.

die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr der redaktionellen Programmgestaltung, konkret: der Informantenschutz und das Redaktionsgeheimnis.¹⁶⁶¹

a) Rekapitulation: Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis

Wie bereits an anderer Stelle dargelegt,¹⁶⁶² überschneiden sich Informantenschutz und Redaktionsgeheimnis zwar teilweise, sind aber keineswegs deckungsgleich, sondern jeweils eigenständige Ausprägungen der verfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr journalistischer Arbeit. Dabei sind weder der Informantenschutz noch das Redaktionsgeheimnis Verfassungsgebote mit festbestimmtem Inhalt. Ihr Gewährleistungsgehalt erschließt sich nur bei einer funktionalen Betrachtung: Der Informantenschutz dient der Wahrung des freien Informationsflusses zwischen den Medien und ihren Quellen; neben der Identität des Informanten sind deshalb die zugetragene Information selbst, sämtliche Kommunikationsvorgänge zwischen dem Informanten und dem betreffenden Medium sowie sonstige Informationen geschützt, deren Kenntnisnahme den Informationsfluss zwischen Medien und Informanten hemmen (können).¹⁶⁶³ Das Redaktionsgeheimnis schützt als Voraussetzung allgemein der freien redaktionellen Arbeit die gesamte redaktionelle Arbeit; umfasst sind nach der Rechtsprechung neben den Beratungen und den Entscheidungen in der Redaktion vor allem Unterlagen, die das Ergebnis eigener Beobachtungen und Ermittlungen dokumentieren, sowie – in Überschneidung zum Informantenschutz – die im Bereich journalistischer Recherche hergestellten Kontakte sowie zugetragene Informationen.¹⁶⁶⁴

1661 Ähnlich OVG NRW, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289): Bei verfassungskonformer Auslegung gehöre „zu dem journalistisch-redaktionellen Bereich [...] jede Information, die Einblicke in die dem Redaktionsgeheimnis unterfallende Informationsgewinnung, -verarbeitung oder -verbreitung ermöglicht oder deren Veröffentlichung auf andere Weise eine fremde Einflussnahme auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme konkret befürchten lässt.“

1662 Siehe oben § 6 A. I. vor l. (S. 160 f.).

1663 Ausführlich oben § 6 A. I. 1. (S. 161 ff.).

1664 Ausführlich oben § 6 A. I. 2. (S. 163 ff.).

b) Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ als
Abgrenzungsfrage

Anders als etwa vom WDR im Rahmen eines Verwaltungsstreitverfahrens vor dem VG Köln vorgetragen, kann vor diesem Hintergrund keine Rede davon sein, dass jede Unterscheidung zwischen „journalistisch-redaktionellen Informationen“ sowie „anderen“ Informationen (jenseits der rundfunkverfassungsrechtlichen Vertraulichkeitsgewähr) „künstlich, lebensfremd und operativ nicht umsetzbar“ sein müsse.¹⁶⁶⁵ Denn aus *juristischer* Perspektive ist der Schutz bestimmter Informationen im Rahmen der Vertraulichkeitsgewähr redaktioneller Prozesse weder ein absoluter noch ein grenzenloser Schutz; Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG adressiert nicht jeden, noch so abseitigen Zusammenhang zur redaktionellen Gestaltung des Rundfunkprogramms.¹⁶⁶⁶ In der funktionalen Logik insbesondere des Redaktionsgeheimnisses kann es nicht (allein) um tatsächlich kaum auszuschließende Rück- oder Vorwirkungen des Bekanntwerdens einer Information auf den Prozess der redaktionellen Programmgestaltung gehen. Im Gegenteil, es geht vor allem um die *juristische Zuordnung* einer Information zu diesem Prozess sowie um deren *grundrechtliche Relevanz* (auch) im Verhältnis zu anderen rechtlich relevanten Belangen, etwa legitimen (öffentlichen) Interessen an der Offenlegung der betreffenden Information. Der Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ wirft unter diesen Vorzeichen zwar Fragen der Abgrenzung auf, derartige Abgrenzungsfragen sind indes „juristischer Alltag“, deren Beantwortung allein die Bildung eines *rechtlichen Maßstabs* erfordert.

Während die geforderte Abgrenzung zwischen „journalistisch-redaktionellen“ und „anderen“ Informationen bei „eindeutig“ gelagerten Konstellationen, wie etwa der Vergabe von Reinigungsdienstleistungen,¹⁶⁶⁷ insofern kaum vor Probleme stellen dürfte, wird die Notwendigkeit der Bildung

1665 So aber der Beklagenvortrag des WDR in *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (177).

1666 Ebenso *BVerwG*, Beschluss v. 27. 05. 2013 – 7 B 30.12, ZD 2014, 98 f. (Rn. 16): „Von einem Schutz, der undifferenziert die gesamte Tätigkeit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt umfasst, geht die Rspr. nicht aus.“

1667 Dazu *OVG NRW*, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289). Kritisch *Degenhart*, ZUM 2012, 521 (522 f.): „Dies sind durchweg sehr eindeutig gelagerte Fallgestaltungen – leider benennt das Gericht keine gleichermaßen nachvollziehbaren Kriterien für Fälle, in denen mittelbarer Programmbezug besteht, gleichwohl der journalistisch-redaktionelle Bereich nicht betroffen ist.“

eines solchen rechtlichen Maßstabs umso deutlicher, je enger der faktische Zusammenhang einer Information zum Prozess der redaktionellen Programmgestaltung ist. Zur Maßstabsbildung bietet sich dabei wiederum ein Rückgriff auf den sog. „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“¹⁶⁶⁸ an: Nach der damit angesprochenen Rechtsprechung des BVerfG ist die Vertraulichkeit faktisch sensibler und rechtlich autonomer Willensbildungsprozesse – wie dies auch der Fall bei dem Prozess der redaktionellen Programmgestaltung ist – Ergebnis eines differenzierten Abwägungsprogramms. Dieses Abwägungsprogramm baut einerseits auf die Dichotomie „laufender Vorgang – abgeschlossener Vorgang“ – d. h. auf den Faktor „Zeit“ – und andererseits auf eine je-desto-Logik auf: Je enger der Bezug eines Sachverhalts zu dem verfassungsrechtlich geschützten Willensbildungsprozess, desto höher sind die Anforderungen an das jeweilige Offenlegungsinteresse.¹⁶⁶⁹ Dieses für die gubernative Willensbildung entwickelte Abwägungsprogramm ist mit Differenzierungen auch auf das Redaktionsgeheimnis, mit Blick auf seine herausragende Relevanz für die Freiheit der Medien aber nicht auf den Informantenschutz übertragbar.¹⁶⁷⁰ Parallel zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gilt demnach für das Redaktionsgeheimnis: Je enger ein abgeschlossener Sachverhalt mit der redaktionellen Willensbildung zusammenhängt, desto schwerer wiegt das Redaktionsgeheimnis wegen der zu befürchtenden einengenden Vorwirkungen auf die Freiheit zukünftiger Programmentscheidungen; umso eher ist die betroffene Information als „journalistisch-redaktionelle Information“ auch dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht entzogen. Je weiter der Vorgang aber zurückliegt, desto geringer sind diese zu erwartenden negativen Vorwirkungen und umso weniger ist die betreffende Information dem Informationszugang vorzuenthalten.¹⁶⁷¹

1668 Dazu ausführlich oben § 6 A. II. 1. (S. 169 ff.).

1669 Dazu oben § 6 A. II. 1. (S. 169 ff.).

1670 Dazu oben § 6 A. II. 2. (S. 172 ff.); insbesondere zur Bedeutung des Informantenschutzes § 6 A. II. 2. b) (S. 176 ff.).

1671 Dazu oben § 6 A. II. 2. a) (S. 173 ff.).

c) Ergebnis: Keine Umdeutung einer Teilausnahme in eine Bereichsausnahme

Die Frage, ob eine Information als „journalistisch-redaktionelle Information“ dem Informationszugang nach Informationsfreiheitsrecht entzogen ist, kann folglich nicht pauschal beantwortet werden, sondern nur mit Rücksicht auf den jeweiligen Einzelfall:¹⁶⁷² Die Antwort hängt dabei *erstens* davon ab, ob die jeweilige Information (auch) an dem Gewährleistungsbereich des Informantenschutzes partizipiert; ist dies der Fall, ist der Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen. Ist die Information dagegen allein dem Redaktionsgeheimnis zuzuordnen, ist *zweitens* zwischen Informationen im Zusammenhang mit laufenden redaktionellen Vorgängen und solchen Informationen zu differenzieren, die sich allein auf abgeschlossene redaktionelle Prozesse beziehen. Während der Informationszugang bei laufenden Vorgängen mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wiederum unvereinbar ist, unterliegen abgeschlossene Prozesse *drittens* dem vorgestellten Abwägungsprogramm; insofern spielt insbesondere das Gewicht des (öffentlichen) Offenlegungsinteresses im Verhältnis zu dem redaktionellen Geheimhaltungsinteresse eine Rolle.

Fest steht damit, dass es eine entgrenzte Vertraulichkeitsgewähr der redaktionellen Programmgestaltung nicht gibt.¹⁶⁷³ Anders als zum Teil offenbar angestrebt, darf der verfassungsrechtlich gebotene Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht zum Anlass für das „Umdeuten einer Teilausnahme in eine Bereichsausnahme gegen den Willen des Gesetzgebers“¹⁶⁷⁴ genommen werden.¹⁶⁷⁵

1672 Ebenso *BVerwG*, Beschluss v. 27. 05. 2013 – 7 B 30.12, ZD 2014, 98 f. (Rn. 18).

1673 Ebenso *Pauly/Krieg*, DVBl 2014, 265 (268): Die „in manchen Informationsfreiheitsgesetzen explizit formulierte Grenze [zum Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“] bezieht sich auf den Schutz der ‚spezifisch redaktionelle[n] Tätigkeit‘, verwehrt jedoch eine generelle Informationsblockade, weil der geforderte inhaltliche Zusammenhang mit der Programmgestaltung nicht zu beliebigen Schutzbehauptungen entgrenzt werden darf.“

1674 Treffend *Schnabel*, ZD 2012, 291 f.

1675 So aber noch *VG Köln*, Urteil v. 19. 11. 2009 – 6 K 2032/08, ZUM-RD 2010, 174 (179): „Die von dem Kläger vorgenommene Abgrenzung in die von der Rundfunkfreiheit erfasste journalistisch-redaktionelle und die sonstige Tätigkeit verkürzt den Schutzbereich des Grundrechts in unzulässigerweise und ist auch tatsächlich nicht praktikabel.“ Dazu zurecht kritisch *Schnabel*, ZUM 2010, 412 (416): Wenig überzeugende „bloße Wiederholung des Beklagtvortrags“.

3. Darlegungslast der Rundfunkanstalten

Jenseits dieses materiellen Gehalts des Schutzes „journalistisch-redaktioneller Informationen“ im Informationsfreiheitsrecht ist der pauschale Verweis auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG schließlich auch aus verfahrensrechtlicher Perspektive ungeeignet, den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auszuschließen bzw. zu begrenzen. Denn die mit der Informationsfreiheit einhergehende Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen Informationszugangsfreiheit und Informationsrestriktion hat zur Konsequenz, dass die jeweils anspruchsverpflichtete Behörde die Darlegungslast für das Vorliegen von Ausnahmen zum Informationszugang trägt. Konkret bedeutet dies für den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht: Reklamiert die jeweils anspruchsverpflichtete Rundfunkanstalt, die begehrte Information sei dem Informationszugang als „journalistisch-redaktionelle Information“ entzogen, so genügt hierfür nicht die bloße Behauptung jenes Ausschlussstatbestands. Der Sender hat als anspruchsverpflichtete Behörde vielmehr anhand konkreter Tatsachen darzulegen, weshalb im konkreten Fall „journalistisch-redaktionelle Informationen“ in Rede stehen. Die Preisgabe solcher Informationen, die bereits Rückschlüsse auf die geschützte Information zulassen, ist aber nicht gefordert.¹⁶⁷⁶

II. Schutz personenbezogener Daten

Die informationsfreiheitsrechtlichen Ausnahmetatbestände zum Schutz personenbezogener Daten sind vor allem mit Blick auf die bereits an anderer Stelle thematisierte¹⁶⁷⁷ Transparenz individueller Vergütungen und Honorare herausgehobener Funktionsträger öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (Intendanten, Moderatoren, Chefredakteure, Sprecher) von Interesse. Da nach den Regelungen sämtlicher der hier untersuchten Informationsfreiheitsgesetze (sowie gem. § 47 Abs. 9 S. 1 Nr. 1 NDR-StV) der Schutz personenbezogener Daten weder absolut angeordnet noch der Informationszugang allein von der Einwilligung des Betroffenen abhängt, sondern einem Abwägungsvorbehalt mit dem Informationsinteresse des Antragstel-

1676 Vgl. zum Ganzen *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Vorb §§ 3-6 Rn. 61 ff.

1677 Siehe § 7 B. IV. (S. 255 ff.).

lers unterliegt,¹⁶⁷⁸ bietet sich insofern der Rekurs auf verfassungsrechtliche (Parallel-)Wertungen an. Unter diesen Vorzeichen ist für den Informationszugang hinsichtlich der individuellen Vergütungen und/oder Honorare herausgehobener Funktionsträger öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten davon auszugehen, dass das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des betroffenen Funktionsträgers am Ausschluss des Informationszugangs regelmäßig überwiegt: In Anlehnung an den Kammerbeschluss des BVerfG zu der Veröffentlichung der Vergütung von Vorstandsmitgliedern gesetzlicher Krankenversicherungen¹⁶⁷⁹ steht dem mit dem Informationszugang verbundenen Grundrechtseingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ein öffentlicher Belang von erheblichem Gewicht gegenüber, dem die verfassungsrechtlich geschützten Vertraulichkeitsinteressen der betroffenen Funktionsträger (auch unter Berücksichtigung unionsrechtlicher sowie konventionsrechtlicher Vorgaben) untergeordnet werden können.¹⁶⁸⁰ Für einen derartigen Vorrang des Informationsinteresses namentlich an dem Einsatz öffentlicher Mittel spricht im Übrigen, dass mit den individuellen Vergütungen und/oder Honoraren allein die Sozialspäre der Betroffenen berührt sein dürfte.

III. Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist im gegebenen Kontext lediglich mit Blick auf die Abgrenzung zu dem Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ von Interesse. Obgleich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insofern anders als Privatrechtssubjekte jenseits des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG keinen grundrechtlich fundierten Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (gem. Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) beanspruchen können,¹⁶⁸¹ schützen die entsprechenden informations-

1678 Für den Bund und das Saarland (im Wege des dynamischen Verweises gem. § 1 S. 1 IFG SL) § 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 IFG; ferner § 6 Abs. 1 Alt. 2 BlnIFG; § 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BremIFG; § 83 i. V. m. § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HessDSIG; § 9 Abs. 1 Buchst. e IFG NRW. Für den voraussetzungsvollen Zugangsanspruch gem. Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG: Art. 39 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BayDSG.

1679 BVerfG-K, Beschluss v. 25. 02. 2008 – 1 BvR 3255/07, NJW 2008, 1435.

1680 Ebenso *Pauly/Krieg*, DVBl 2014, 265 (269 f.). – Dazu bereits § 7 B. IV. 2. und 3. (S. 259 ff.).

1681 *Pauly/Krieg*, DVBl 2014, 265 (269).

freiheitsrechtlichen Ausnahmetatbestände des Bundes- und Landesrechts auch die Sender: Der Wortlaut der Ausnahmetatbestände beschränkt den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht auf Privatrechtssubjekte, sondern erfasst alle Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ohne Ansehung der Person des jeweils „betroffenen“ Geheimnisträgers.¹⁶⁸² Erfasst sind damit auch juristische Personen des öffentlichen Rechts.¹⁶⁸³

Indes sprechen Sinn und Zweck des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur für den Geheimnisschutz der öffentlichen Hand, wenn und soweit diese sich *erwerbswirtschaftlich* betätigt und damit in den Wettbewerb mit privaten Unternehmen tritt.¹⁶⁸⁴ Im Umkehrschluss ist die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben seitens der Verwaltung jenseits fiskalischer Hilfsgeschäfte und erwerbswirtschaftlicher Betätigungen nicht Gegenstand des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.¹⁶⁸⁵ Überschneidungen mit dem Schutz „journalistisch-redaktioneller Informationen“ gibt es daher nicht; „journalistisch-redaktionelle Informationen“ können nicht zugleich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sein: Gerade die „journalistisch-redaktionelle“ Berichterstattung, oder mit anderen Worten: die Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung bezeichnet die staatliche (Verwaltungs-)Aufgabe der Rundfunkanstalten.¹⁶⁸⁶

Dementsprechend ist der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für den Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur relevant, wenn und soweit die begehrte Information nicht mehr der Erfüllung des Rundfunkauftrags zugeordnet werden kann; dies ist etwa der

1682 Siehe § 6 S. 2 IfG, § 7 S. 1 BlnIfG, § 6 S. 2 BremIfG: „Betroffener“; § 82 Nr. 4 HessDSIG, ferner Art. 39 Abs. 3 Nr. 3 BayDSG: „Betroffene Person“. – Explizit § 8 S. 5 IfG NRW: „Betroffen sein kann auch eine öffentliche Stelle.“ – Zu § 47 Abs. 9 S. 1 Nr. 3 NDR-StV Hmb Bürgerschafts-Drs. 22/4034 S. 44: „Solche Rechte kann im Einzelfall auch der NDR selbst geltend machen.“

1683 Zum WDR OVG NRW, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (290); zum IfG (des Bundes) OVG *Bln-Bbg*, Beschluss v. 21. 04. 2015 – 12 N 88.13, juris (Rn. 21); zum BlnIfG OVG *Bln-Bbg*, Urteil v. 02. 10. 2007 – 12 B 11.07, juris (Rn. 24); a. A. zum IZG SH OVG SH, Beschluss v. 30. 03. 2005 – 4 LB 26/04, juris (LS 2). – Zum Ganzen *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rn. 80.

1684 *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rn. 80; in diese Richtung auch OVG *Bln-Bbg*, Beschluss v. 21. 04. 2015 – 12 N 88.13, juris (Rn. 21).

1685 Zu § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 UIG OVG *Bln-Bbg*, Urteil v. 12. 02. 2015 – OVG 12 B 13/12, NVwZ-RR 2015, 801 (803). – Zu § 6 S. 2 IfG *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, § 6 Rn. 80; ähnlich *Wegener*, NZS 2008, 561 (570); *Wiebe*, NVwZ 2019, 1705 (1708).

1686 Dazu ausführlich oben § 11 A. (S. 356 ff.).

Fall bei Randnutzungen, beispielweise der Vermietung von Räumlichkeiten an Dritte, oder bei Vorhaben wie dem – nicht realisierten (und womöglich nicht zulässigen) – ZDF Medienpark.¹⁶⁸⁷ Anhaltspunkte für die Zuordnung einer Information zum Bereich der Auftragserfüllung kann dabei die Frage nach dem grundrechtlichen Schutz der jeweiligen Tätigkeit geben: In diesem Sinne wird weder „alles, was die Rundfunkanstalt ‚anfaßt‘, [...] ,unter ihren Händen‘ nach dem König-Midas-Prinzip gleichsam zur Ausübung von Rundfunkfreiheit“¹⁶⁸⁸ es sind auch „etliche Tätigkeiten denkbar, die nicht hoheitlich sind, aber so weit von der Wahrnehmung der Rundfunkfreiheit entfernt sind, dass ihre Einbeziehung in den Schutzbereich nicht nachvollziehbar wäre“¹⁶⁸⁹

E. Bewertung

Am Ende der Untersuchung des individuellen Informationszugangs bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht bleibt festzuhalten: Die Rundfunkanstalten kommen als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung grundsätzlich als anspruchsverpflichtete Stellen im Sinne der Informationsfreiheitsgesetze in Frage. Vor dem Hintergrund der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen wirft allein die Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze auf die Mehr-Länder-Rundfunkanstalten sowie die Beteiligungsunternehmen der Sender Probleme auf; diese Probleme wären indes durch die Vereinbarung entsprechender (staatsvertraglicher) Geltungsanordnungen zugunsten eines Informationsfreiheitsgesetzes leicht zu lösen.¹⁶⁹⁰

Kein Raum bleibt demgegenüber für die Behauptung, die Rundfunkfreiheit erlaube die Anspruchsverpflichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht nicht. Insbesondere kann keine

1687 Dazu Degenhart, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Freizeitparks, S. 68 ff.

1688 Emmerich/Steiner, Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 67.

1689 Schnabel, ZUM 2010, 412 (416).

1690 Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert vor diesem Hintergrund „die Schaffung ausdrücklicher Rechtsvorschriften [...] nach denen die jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze auch auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der grundrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit anzuwenden sind“, siehe Entschließung vom 24. 06. 2010, abrufbar im Internet unter https://datenschutz-hamburg.de/assets/pdf/IFK-Entschliessung_Rundfunkanstalten_vom_24.6.2010.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

Rede von einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung zulasten der Rundfunkanstalten sein; sofern mit Blick auf die durch ihre Finanzierung frei von ökonomischen Zwängen gestellten Sender überhaupt von „Wettbewerbsverzerrungen“ gesprochen werden kann, handelt es sich um verfassungsrechtlich erlaubte Verzerrungen des Wettbewerbs.¹⁶⁹¹ In diesem Sinne hat auch das OVG NRW erkannt:

„Soweit der Gesetzgeber öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Blick auf deren Finanzierung eine größere Transparenz abverlangt als privaten Anbietern, liegt darin auch kein unzulässiger Eingriff in den publizistischen Wettbewerb. Dieser wird durch einen Informationsanspruch bezogen auf Informationen, die nicht den journalistisch-redaktionellen Bereich betreffen, für sich genommen nicht notwendig negativ beeinflusst. Es spricht nichts dafür, dass der Gesetzgeber mit Blick auf etwaige Wettbewerbsnachteile veranlasst gewesen sein könnte, das aus der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks folgende öffentliche Informationsinteresse weiter zurückzustellen. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass durch die Gewährung eines sachgerecht begrenzten Informationsanspruchs die Erfüllung des Programmauftrags mit Blick auf einen zunehmenden wirtschaftlichen Wettbewerb um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer gefährdet sein könnte. Die Wirksamkeit der besonderen organisatorischen Sicherungen zur Gewährleistung der Vielfalt und Unabhängigkeit der Berichterstattung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird durch Offenlegung von Tatsachen außerhalb des journalistisch-redaktionellen Bereichs nicht in Frage gestellt.“¹⁶⁹²

Dem ist uneingeschränkt zuzustimmen. Der Informationszugang bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht ist weder mit der Rundfunkfreiheit im Allgemeinen noch mit den Funktionsbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Besonderen unver-

1691 Schnabel, ZD 2012, 291 (292) geht so weit, festzustellen: „Der Mangel an Waffen-Gleichheit ist daher kein Zustand, der durch die Gerichte zu korrigieren wäre, sondern verfassungsrechtlich gewollt.“

1692 OVG NRW, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (289 f.). – Zustimmend Degenhart, ZUM 2012, 521 (522 f.): „Dass eine durch Gebühren – und demnächst durch den steuerähnlichen Rundfunkbeitrag – finanzierte öffentlich-rechtliche Anstalt sich in weitergehendem Maße dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit stellen muss als private Unternehmen, dies jedenfalls wird vom OVG NRW zu Recht betont [...].“

einbar. Denn den Funktionsbedingungen der Sender kann im Rahmen gesetzlicher Informationsrestriktionen mit hinreichender Flexibilität Rechnung getragen werden, wie etwa die informationsfreiheitsrechtlichen Ausnahmetatbestände zum Schutz journalistisch-redaktioneller Informationen demonstrieren. Insbesondere das gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützte Vertrauensverhältnis zwischen den Sendern und ihren Informanten (Informantenschutz) sowie das Redaktionsgeheimnis bleiben so auch unter Geltung der Informationsfreiheitsgesetze gewahrt. Zu guter Letzt darf mit der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten auf Folgendes hingewiesen werden: Die Geltung der Informationsfreiheitsgesetze kann die Rundfunkanstalten „in ihrem demokratischen Auftrag und Selbstverständnis nachhaltig stärken“¹⁶⁹³ Transparenz ist keine Bedrohung, Transparenz kann vielmehr Vertrauen schaffen.

1693 Entschließung vom 24. 06. 2010, abrufbar im Internet unter https://datenschutz-hamburg.de/assets/pdf/IFK-Entschliessung_Rundfunkanstalten_vom_24.6.2010.pdf (letzter Abruf am 10. 02. 2023). – Zu der demokratischen Funktion der Informationsfreiheit siehe bereits oben, § 10 A. (S. 347 f.). – Befürchtungen, der Informationszugang könnte zu einer administrativen Überforderung der Sender führen, wie sie etwa Steul, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 229 (234) äußert, sind demgegenüber unbegründet, siehe auch OVG NRW, Urteil v. 09. 02. 2012 – 5 A 166/10, ZD 2012, 288 (290).

Gesamtbilanz

Am Ende dieser Arbeit steht eine Gesamtbilanz. Ziel dieser Gesamtbilanz ist nicht, den Gang und die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung im Einzelnen zusammenzufassen. Es geht vielmehr um einen resümierenden Rückblick. In diesem Sinne dominiert eine analytische Perspektive, die anhand exemplarisch aufgegriffener Einzelaspekte der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten die Thesen der Arbeit illustriert.

A. Ausgangspunkt: Prozeduraler Transparenz-Begriff

Jede wissenschaftliche Untersuchung steht vor der Notwendigkeit, sich von ihrem Gegenstand einen – im wahrsten Sinne des Wortes – „Begriff“ zu machen. Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist deshalb die Bildung eines juristisch anschlussfähigen Transparenz-Begriffs. Unterstellt werden dabei folgende Prämissen: *Erstens* ist Transparenz kein Selbstzweck, kein Ziel in sich, sondern stets ein Mittel zur Erreichung externer, von der Transparenz verschiedener Ziele.¹⁶⁹⁴ Aus verfassungsrechtlicher Perspektive bedeutet dies: Die mit der Transparenz konkret verfolgten (verfassungslegitimen) Ziele bestimmen den Grund und die Grenzen der Transparenz. Damit Transparenz diese Ziele – genannt seien exemplarisch Akzeptanz, Kontrolle und gesellschaftliche Teilhabe – erreichen kann, muss ein Transparenz-Begriff *zweitens* die Bedingungen gelungener Kommunikation berücksichtigen.¹⁶⁹⁵ *Drittens* existiert kein juristisch verbindlicher Begriff der Transparenz; zwar ist die Transparenz ein Topos sowohl der Rechtsprechung des BVerfG als auch der Gesetzgebung, weder das Gericht noch der Gesetzgeber machen sich aber einen Begriff von der Transparenz.¹⁶⁹⁶

Vor dem Hintergrund dieser Annahmen erfolgt eine Annäherung an die begriffliche Substanz der Transparenz hier nicht etwa anhand der Etymologie des Wortes („Durchschaubarkeit“), die die Akzentuierung des Begriffs als einen Zustand nahelegt. Vielmehr wird die Transparenz unter Rekurs

1694 Dazu § 2 A. (S. 41 ff.).

1695 Dazu § 2 B. (S. 43 f.).

1696 Dazu § 3 A. vor I. (S. 52).

auf den allgemeinen Sprachgebrauch als ein Vorgang charakterisiert, und zwar: als ein Vorgang des Abbaus von Informationsasymmetrien. Dieser Vorgang bezieht sich auf einen „Erkenntnisgegenstand“, mit anderen Worten: es geht nicht lediglich um die Übertragung von Informationen, sondern um einen Kommunikationsvorgang, und insofern auch: Verständlichkeit.¹⁶⁹⁷ Unter juristischen Vorzeichen ist Transparenz damit ein normativ gesteuerter Prozess des Abbaus von Informationsasymmetrien in Bezug auf einen bestimmten Erkenntnisgegenstand.¹⁶⁹⁸

Es ist dieser Transparenz-Begriff, der die vorliegende Arbeit prägt, ihren Gang programmiert. Dabei öffnet das prozedurale Verständnis der Transparenz zum einen den Blick auf die verschiedenen Wirkrichtungen von Transparenz: Transparenz kann sich als Vorgang innerhalb der Rundfunkanstalten vollziehen (interne Transparenz) oder aber nach außen richten, sei es an andere Akteure der Rundfunkordnung wie die KEF (Inter-Akteur-Transparenz) oder an die Gesellschaft (externe Transparenz). Zum anderen rückt die prozedurale Perspektive die Transparenz in die Nähe des verfahrensrechtlichen Denkens im Verwaltungsrecht. Der hier vorgeschlagene Transparenz-Begriff erschließt dieses Denken so für die Transparenz der Rundfunkanstalten.

B. Verfassungsrecht: Zwischen Transparenzgebot und Vertraulichkeitsgewähr

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive adressiert die Frage nach der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vor allem die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Obgleich damit ein Grundrecht angeprochen ist, sind die wesentlichen verfassungsrechtlichen Determinanten der Transparenz der Rundfunkanstalten nicht abwehrrechtlicher Natur. Unter den Vorzeichen der ohnehin zu verzeichnenden Dominanz objektiv-rechtlicher Deutungsmuster der Rundfunkfreiheit¹⁶⁹⁹ sind es die objektiv-rechtlichen Gehalte des Grundrechts, die den Grund und die Grenzen der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bestimmen.

Ein Fundament dieser objektiv-rechtlichen Determinanten ist nach wie vor die von *Christian Starck* so treffend bezeichnete „unauflösbare Ver-

1697 Dazu § 3 A. I. (S. 53 ff.).

1698 Dazu § 3 A. III (S. 56 f.).

1699 Vgl. Schmitt, DÖV 2019, 949 (950 ff.).

klammerung von politischer Freiheit und Organisation“.¹⁷⁰⁰ Ausgehend von dieser Einsicht können die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten als Ausprägungen des Grundrechtsschutzes durch Organisation, des Grundrechtsschutzes durch Verfahren sowie des institutionellen Schutzes der Freiheit der Medien akzentuiert werden: Die (interne sowie externe) Transparenz der Gremien ist unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen ein Aspekt des Grundrechtsschutzes durch Organisation; als „Sachwalter der Allgemeinheit“, die (normativ) effektiven Einfluss auf die Wahrnehmung des gesamten (Rundfunk-)Auftrags der Rundfunkanstalten üben (sollen), stehen den Gremien zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe Selbst- und Fremdinformationsrechte zu,¹⁷⁰¹ umgekehrt verlangt u. a. „die Art“ dieser Aufgabe auch ein Mindestmaß externer Transparenz der Gremien.¹⁷⁰² Die Transparenz der Rundfunkfinanzierung ist demgegenüber ein Aspekt des Grundrechtsschutzes durch Verfahren; die verfassungsrechtlich geforderte Prozeduralisierung der Rundfunkfinanzierung zur Vorbeugung politischer Einflussnahme auf die Rundfunkanstalten und ihr Programm impliziert insbesondere den Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den in die Finanzierung der Sender eingebundenen Akteuren (Rundfunkanstalten, KEF, Parlamente), wirkt sich aber auch auf die externe Transparenz der Rundfunkfinanzierung aus (Stichworte: Begründungspflicht bei Abweichung von dem Vorschlag der KEF, Berichte der KEF).¹⁷⁰³ Die Grenzen der Transparenz der Rundfunkanstalten können schließlich dem institutionellen Schutz der Freiheit der Medien zugeordnet werden; die verfassungsrechtliche Vertraulichkeitsgewähr der redaktionellen Programmgestaltung ist eine Voraussetzung der freien Berichterstattung durch Rundfunk überhaupt.¹⁷⁰⁴

Im Ergebnis fordert die Rundfunkverfassung weder die umfassende Transparenz der Rundfunkanstalten noch stehen die skizzierten objektiv-rechtlichen Postulate des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG der Einführung entsprechender Transparenzpflichten pauschal entgegen. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive kaum zu beanstanden ist, wenn der Gesetzgeber insofern an die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten andere (d. h. strengere) Anforderungen stellt als an die Transparenz der privaten Rundfunkveranstalter: Ein Gebot strikter Gleichbehandlung kennt Art. 5

1700 Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 7.

1701 Dazu § 5 B. I. (S. 82 ff.).

1702 Dazu § 5 B. II. (S. 92 ff.).

1703 Dazu § 7 B. II. (S. 241 ff.).

1704 Dazu § 6 A. (S. 159 ff.).

Abs. 1 S. 2 GG nicht; im Gegenteil, öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter sind *kategorial* verschieden. Schließlich ist mit diesen verfassungsrechtlichen Determinanten der Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten kein geschlossenes System beschrieben: Die objektiv-rechtlichen Gehalte des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG werden weiterhin Gegenstand der fortwährenden Weiterentwicklung der Rundfunkordnung durch das BVerfG sein. Trotz der oft beklagten Dominanz der Rechtsprechung des BVerfG bleibt aber der parlamentarische Gesetzgeber der Herr der Rundfunkordnung: Er hat es in der Hand, die Transparenz der Sender normativ zu gestalten.

C. Rundfunkrecht: Transparenz durch Prozeduralisierung

Abseits der rundfunkrechtlichen Regelungen zur Transparenz der Gremien, die als ein „Schlüssel“ zur Transparenz der Rundfunkanstalten bezeichnet werden können, und ungeachtet der sich einer abstrahierenden Darstellung weitgehend entziehenden Veröffentlichungspflichten der Sender, sind es vor allem die Potenziale der Prozeduralisierung des Rundfunkrechts für die Transparenz der Rundfunkanstalten, die auf Ebene des für die Transparenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten relevanten Gesetzesrechts eine Hervorhebung verdienen. Die fortschreitende Prozeduralisierung des Rundfunkrechts kann insofern neben dem allgemeinen Vorzug, dass auf diesem Wege die grundrechtsschonende Konkretisierung offener gesetzlicher Vorgaben gelingt, auf unionsrechtliche Einflüsse sowie auf den bereits skizzierten rundfunkverfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz durch Verfahren im Rahmen der Rundfunkfinanzierung zurückgeführt werden. Konkret angesprochen sind damit insbesondere das Verfahren zur Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Telemedienuftags gem. § 32 MStV („Drei-Stufen-Test“),¹⁷⁰⁵ die prozeduralen Konzepte der Auftragskonkretisierung gem. § 31 Abs. 1, 2 MStV,¹⁷⁰⁶ §§ 4a, 4b, 4c DW-G¹⁷⁰⁷ sowie das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten gem. §§ 1-6 RFinStV.¹⁷⁰⁸ Am eindrücklichsten können die Potenziale der Prozeduralisierung für die Transparenz der Rundfunkanstalten indes an-

1705 Dazu § 6 C. (S. 189 ff.).

1706 Dazu § 6 D. I. (S. 210 ff.).

1707 Dazu § 6 D. II. (S. 213 ff.).

1708 Dazu § 7 C. (S. 266 ff.).

hand eines Negativbeispiels illustriert werden, und zwar anhand der Personalauswahl der Sender: Während die gegenwärtige Praxis weitgehend auf verfahrensrechtliche Elemente wie etwa die öffentliche Ausschreibung der Position des Intendanten verzichtet und die Personalauswahl so informellen, kaum nachvollziehbaren oder überprüfbar – schlicht: intransparenten – Mechanismen überlässt,¹⁷⁰⁹ könnte eine (zudem den Direktiven des Art. 33 Abs. 2 GG genügende) Prozeduralisierung derartiger Entscheidungen erheblich zur Transparenz der Personalauswahl beitragen, denn: Verfahren tragen durch die Strukturierung von Entscheidungen und in diesem Rahmen die Aggregierung der für die Entscheidung erforderlichen Informationen wesentlich zum Abbau von Informationsasymmetrien bei. Insbesondere geschieht dieser Abbau von Informationsasymmetrien durch verfahrenseröffnende Akte wie öffentliche Ausschreibungen, durch die Einbeziehung der von der jeweiligen Entscheidung potenziell Betroffenen oder aber auch lediglich interessierter Dritter in das Verfahren, in diesem Sinne durch öffentliche Anhörungen, Aufforderungen zu Stellungnahmen, ferner durch die Dokumentation des Verfahrens und schließlich durch die Veröffentlichung eines ggf. begründeten Verfahrensergebnisses. Zutreffend erfasst werden diese Aspekte, wenn man Verfahren vor diesem Hintergrund als „Kommunikationsprozesse“ apostrophiert; offen liegt damit auch der Zusammenhang zwischen Prozeduralisierung und Transparenz. Die Prozeduralisierung des Rundfunkrechts ist demnach zwar kein Allheilmittel. Nicht in Abrede gestellt werden soll der mit der Durchführung komplexer Verfahren verbundene personelle, zeitliche und finanzielle Aufwand. Indes können die Rationalitäts- und Akzeptanzgewinne insbesondere der skizzierten partizipativen Verfahrenselemente die Effizienz des Entscheidens durchaus auch erhöhen.

D. Informationsfreiheitsrecht: Rundfunkanstalten als Behörden

Die Frage nach der Anspruchsverpflichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht ist vor allem eine Frage nach der verwaltungsorganisatorischen Zuordnung der Sender: Sind die Rundfunkanstalten Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung und insofern „Behörden“ im funktionalen Sinne? Die herrschende Lehre verneint diese

1709 Dazu § 8 B. (S. 327 ff.).

Frage im Wesentlichen mit Verweis einerseits auf die Staatsferne, andererseits auf die Grundrechtsberechtigung der Rundfunkanstalten und will den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stattdessen „zwischen Staat und Gesellschaft“ verorten. Nimmt man dagegen zur Kenntnis, dass die „Staatsferne“ des Rundfunks lediglich den Modus der Aufgabenwahrnehmung adressiert, das Grundgesetz die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben im Kontext der funktionalen Selbstverwaltung insofern auch „fern des Staates“ zulässt und die Grundrechtsberechtigung der Rundfunkanstalten allein ein Rechtsverhältnis der Sender bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben bezeichnet, können die Argumente der herrschenden Lehre gegen die Zuordnung der Sender zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung kaum Bestand haben. Im Gegenteil, ausgehend von der Rechtsprechung des BVerfG zur verfassungsrechtlichen Begründung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Veranstaltung von Rundfunk als ein Gegenstand der informationellen und kulturellen Daseinsvorsorge zu charakterisieren. Als Einrichtungen dieser informationellen und kulturellen Daseinsvorsorge nehmen die Rundfunkanstalten eine *staatliche* Aufgabe wahr, und zwar: die Aufgabe der „Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch Rundfunkveranstaltung“.¹⁷¹⁰ Im Ergebnis kommen die Sender als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung damit grundsätzlich als anspruchsverpflichtete Behörden im Sinne des Informationsfreiheitsrechts in Frage. Während vor diesem Hintergrund von einer Anspruchsverpflichtung der Bundesrundfunkanstalt DW sowie der (Ein-)Landesrundfunkanstalten HR, RB, SR und WDR gemäß dem jeweils anwendbaren Informationsfreiheitsgesetz auszugehen ist,¹⁷¹¹ scheitert die Anwendbarkeit eines Informationsfreiheitsgesetzes bei den Mehr-Länder-Rundfunkanstalten Deutschlandradio, MDR, SWR und ZDF in Ermangelung einer insofern erforderlichen rundfunkstaatsvertraglichen Geltungsanordnung. Etwas anderes gilt allein für den RBB kraft ausdrücklicher Regelung zur Anwendung des Rechts des Landes Berlin sowie für den NDR, der nach der informationsfreiheitsrechtlichen Spezialregelung gem. § 47 NDR-StV informationspflichtig ist.¹⁷¹² Die Rundfunkfreiheit steht einer Anspruchsverpflichtung der Rundfunkanstalten nach Informationsfreiheitsrecht im Übrigen nicht

1710 Dazu § 11 A. (S. 356 ff.).

1711 Dazu § 11 B. I. I. (S. 398 f.).

1712 Dazu § 11 B. II. (S. 402 ff.).

entgegen; ihren Vorgaben ist aber in Form von Informationsrestriktionen Rechnung zu tragen.¹⁷¹³

E. Zusammenschau: Wechselverhältnis zwischen objektiv-rechtlicher Transparenz und subjektiv-rechtlicher Transparencyverpflichtung der Rundfunkanstalten

Wie die Zweiteilung der vorliegenden Untersuchung illustriert, kann der Abbau von Informationsasymmetrien aus normativer Perspektive sowohl Gegenstand entsprechender Gebote des objektiven Rechts als auch Gegenstand subjektiv-rechtlicher Ansprüche bspw. auf Informationszugang sein. Ersteres wird hier als „objektiv-rechtliche Transparenz“, Letzteres als „subjektiv-rechtliche Transparencyverpflichtung“ der Rundfunkanstalten vorgestellt. Das Verhältnis von objektiv-rechtlicher Transparenz und subjektiv-rechtlicher Transparencyverpflichtung kann insofern als ein solches wechselseitiger Ergänzung charakterisiert werden; allein eine Zusammenschau beider Aspekte kann die Transparency der Rundfunkanstalten hinreichend abbilden: Während die objektiv-rechtliche Transparenz unabhängig von ihrer individuellen Geltendmachung ist und einer gerichtlichen Durchsetzung nicht offen steht, ist die subjektiv-rechtliche Transparencyverpflichtung der Rundfunkanstalten individuell durchsetzbar, aber auch auf ihre Geltendmachung angewiesen. Zurückgeführt werden kann dieser unterschiedliche Wirkmechanismus auf die – zugespitzte – Formel: Die objektiv-rechtliche Transparency ist eine Frage der Rechtssetzung, die subjektiv-rechtliche Transparencyverpflichtung eine Frage der Rechtsdurchsetzung. Unter diesen Vorzeichen können objektiv-rechtliche Transparencypflichten zwar faktisch an die Stelle subjektiv-rechtlicher Ansprüche auf Informationszugang treten, sofern die jeweils begehrten Informationen ohnedies zu veröffentlichten sind. Die Transparencypflichten des objektiven Rechts können indes auch erst den Anlass für die Beantragung weitergehender Informationen geben und insofern die Tatsachengrundlage für die Formulierung subjektiv-rechtlicher Ansprüche bilden. Umgekehrt kann die subjektiv-rechtliche Transparencyverpflichtung der Rundfunkanstalten „blinde Flecken“ des objektiven Rechts kompensieren und diese „blinden Flecken“ ggf. durch die anschließende Veröffentlichung der im Wege des individuellen Informationszugangs erlangten Informationen beseitigen.

1713 Dazu § 11 D. I. (S. 439 ff.).

F. Ausblick

Es sind schließlich nicht allein die im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Aspekte, die den normativ determinierten Abbau von Informationsasymmetrien in Bezug auf den Erkenntnisgegenstand „öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ bestimmen. Der Topos „Transparenz“ markiert ein potenziell uferloses Feld, das kaum je erschöpfend zu durchdringen sein wird. Abschließend soll der Blick gleichwohl für die Öffentlichkeitsarbeit der Rundfunkanstalten (I.) sowie die Verantwortung der Parlamente und Landesregierungen (II.) geweitet werden.

I. Öffentlichkeitsarbeit als Aspekt der Transparenz

Die Öffentlichkeitsarbeit, verstanden als die um gesellschaftliche Akzeptanz werbende Selbstdarstellung des Staates, ist das Recht und die Aufgabe aller Staatsfunktionen.¹⁷¹⁴ Wer die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (zutreffend) als Subjekte der mittelbaren Staatsverwaltung charakterisiert, muss vor diesem Hintergrund zu dem Ergebnis kommen, dass die Öffentlichkeitsarbeit auch eine Aufgabe aller Rundfunkanstalten ist. Die Öffentlichkeitsarbeit der Rundfunkanstalten kann dabei einen wesentlichen Aspekt ihrer Transparenz bilden – vorausgesetzt, sie dient nicht allein der unkritischen Bewerbung der Sender, ihres Programms und damit zugleich der Verhüllung von Defiziten, Fehlern und Irrtümern: Gefordert ist eine Öffentlichkeitsarbeit, die tatsächlich an dem Abbau von Informationsasymmetrien gegenüber der Gesellschaft interessiert ist, insofern auch Fehler benennt und allgemein die Kommunikation mit den Bürgern auf Augenhöhe sucht.¹⁷¹⁵

In diesem Sinne sollen hier beispielhaft drei Bereiche genannt werden, in denen die Transparenz der Rundfunkanstalten von der Öffentlichkeitsarbeit der Sender profitieren kann: Besondere Relevanz kann die Öffentlichkeitsarbeit erstens für solche Bereiche erlangen, in denen objektive Transparenzpflichten der Sender nicht existieren, die aber zugleich nicht als

1714 Schoch, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, § 37 Rn. 76 f.

1715 Zum ambivalenten Verhältnis zwischen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und Transparenz Jestaedt, AÖR 126 (2001), 204 (233 ff.): „Gezielte Nicht-Öffentlichkeit oder auch Intransparenz also als Medium staatlicher Selbstdarstellung und – darin – Medium staatlicher Selbsterhaltung.“

„Grundsatzentscheidungen“ einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten sind. Exemplarisch können dazu die *überobligatorische* Veröffentlichung von Informationen zu den durchschnittlichen Ausgaben für die Produktion einer Folge der Krimireihe „Tatort“¹⁷¹⁶ oder der Redaktionsblog der „Tagesschau“¹⁷¹⁷ gezählt werden.¹⁷¹⁸ Zweitens kann auch die öffentliche Wahrnehmung *obligatorischer* Veröffentlichungen, die selbst Gegenstand objektiver Transparenzpflichten sind, im Wege der Öffentlichkeitsarbeit gesteigert werden. Neben Hinweisen auf die entsprechenden Veröffentlichungen etwa in Form von Pressemitteilungen gehört dazu auch die verständliche Aufbereitung und einfache Verfügbarkeit der Informationen.¹⁷¹⁹ Ist nicht nur die Existenz gesetzlich vorgeschriebener Veröffentlichungen kaum bekannt, sondern verbergen sich die entsprechenden Informationen außerdem in dem Wust schwer durchschaubarer Internetauftritte, laufen die objektiven Transparenzpflichten faktisch leer.¹⁷²⁰ Angesprochen sind drittens die Gremien der Rundfunkanstalten und ihre Mitglieder, die durch eine eigenständige, von den Sendern unabhängige Öffentlichkeitsarbeit in das öffentliche Bewusstsein treten und insofern Aufmerksamkeit für ihre Tätigkeit als „Sachwalter der Allgemeinheit“ gewinnen könnten.¹⁷²¹ Als positives Beispiel darf insofern die Initiative des ZDF Fernsehrat-Mitglieds *Leonard Dobusch* gelten, der u. a. in seiner auf netzpolitik.org veröffentlichten Serie „Neues aus dem Fernsehrat“¹⁷²² regelmäßig von der Arbeit des Gremiums berichtet.

1716 Die Übersicht zu den durchschnittlichen Ausgaben für den Tatort im Ersten wurde zwischenzeitlich wieder gelöscht, ist aber im Internet nach wie vor abrufbar unter <https://web.archive.org/web/2022110100800/https://www.ard.de/die-ard/wie-wir-funktionieren/Ausgaben-fuer-den-Tatort-100> (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1717 Abrufbar im Internet unter <https://blog.tagesschau.de/> (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

1718 Ferner zu den freiwilligen Veröffentlichungen des MDR *Wille*, in: Transparency and Funding of Public Service Media, S. 239 (241 f.).

1719 Ebenso (zum Verwaltungsrat des ZDF) *Thomaß/Dupuis*, Öffentliche Anteilnahme, epd medien 35/2014, 5 (8).

1720 Dazu *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (4f.). – Die European Broadcasting Union (EBU) empfiehlt Rundfunksendern in ihrem Ratgeber zur Veröffentlichung von Informationen im Internet, dass relevante Informationen ausgehend von der Startseite des jeweiligen Internetauftritts in weniger als drei Klicks erreichbar sein sollen, siehe *European Broadcasting Union, Assessing Transparency*, S. 13.

1721 Ähnlich *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (5).

1722 netzpolitik.org, Neues aus dem Fernsehrat, abrufbar im Internet unter <https://netzpolitik.org/neues-aus-dem-fernsehrat/> (letzter Abruf am 10. 02. 2023).

Für sämtliche dieser Bereiche gilt dabei: Die *transparente* Öffentlichkeitsarbeit ist auf den Willen der Beteiligten zur Transparenz angewiesen; sie lebt in gewisser Weise von Voraussetzungen, die rechtlich schwer zu garantieren sind, kurz: von einer „Kultur der Transparenz“!¹⁷²³ Dabei dürften zumindest die technischen Voraussetzungen im Zeitalter des Internets gegeben sein.¹⁷²⁴

II. Verantwortung von Parlamenten und Landesregierungen

Wenn hier am Ende die Verantwortung der Parlamente und Landesregierungen für die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten hervorgehoben wird, ist dies kein bloßer Allgemeinplatz. Denn unter den Vorzeichen der verfassungsrechtlich geforderten „positiven“ Rundfunkordnung steht mit dieser Verantwortung nicht lediglich die oft bemühte, unspezifische „politische“ Verantwortung der Parlamente und (Landes-)Regierungen in Rede. Im Gegenteil, das Grundgesetz überträgt der Gesetzgebung die spezifische *Pflicht*, im Wege „materielle[r], organisatorische[r] und Verfahrensregelungen“ sicherzustellen, „daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird.“¹⁷²⁵ Mit anderen Worten: Die Parlamente schulden die (legislative) Gewährleistung der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch den Rundfunk. Als Adressaten dieses rundfunkverfassungsrechtlichen Ausgestaltungsauftrags tragen die gesetzgebenden Körperschaften die Verantwortung nicht nur für die Rundfunkordnung, sondern auch für die (Einrichtung der) öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Die Verantwortung der Parlamente und Landesregierungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist vor diesem Hintergrund eine verfassungsrechtlich fundierte Verantwortung, die primär im Dienste der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung wahrgenommen

1723 Von einer „Kultur der Transparenz“ spricht auch *Speck*, In der Blackbox, epd medien 13/2019, 3 (5).

1724 Zu widersprechen ist dagegen der insofern von *Rössler*, in: Kumulierte Evidenzen, S. 39 (65) geäußerten These, dass „[i]n letzter Konsequenz [...] irgendwann auch die öffentliche Kontrolle des Rundfunks durch gesellschaftlich relevante Gruppen online und mit Instrumenten von Social Media organisiert werden und damit das bestehende System der Rundfunkkontrolle ablösen“ könnte.

1725 Grundlegend *BVerfG*, Urteil v. 16. 06. 1981 – 1 BvL 89/78, *BVerfGE* 57, 295 (320).

werden sollte. Auf die Transparenz der Sender gewendet bedeutet dies zunächst, dass die Parlamente in ihrer Rolle als Rundfunkgesetzgeber die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Transparenz der Rundfunkanstalten (Stichwort: „Mindestmaß“ der Gremientransparenz¹⁷²⁶) zu verwirklichen haben. Vor allem sind in dem gegebenen Kontext allerdings die zentrale Stellung der Parlamente im Rahmen des prozeduralen Verfahrens zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags¹⁷²⁷ sowie insofern ihre Rolle als Adressaten gesetzlicher Berichtspflichten (§ 5a RFinStV,¹⁷²⁸ § 37 S. 3 MStV¹⁷²⁹) angesprochen; mit Blick auf die Landesregierungen geht es ferner um die Verhandlung intraföderaler Staatsverträge im Bereich des Rundfunks (MStV, RFinStV, RBStV): Nehmen die Parlamente und Landesregierungen ihre verfassungsrechtliche Verantwortung ernst, statt die Medienpolitik als partei- und wahlaktischen Spielball zu entfremden, sollte bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben die sachlich orientierte und öffentlich geführte Auseinandersetzung im Vordergrund stehen. Parlamente und Landesregierungen könnten so nicht nur erheblich zur Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (und der Medienpolitik) beitragen, der Verzicht auf opportune politische Agenden und die Besinnung auf die eigene Integrationsfunktion könnten auch die Akzeptanz der Sender stärken. Nicht im Sinne einer so verstandenen Verantwortung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist deshalb die geheime Aushandlung von Rundfunk- bzw. Medienstaatsverträgen im Rahmen von nicht öffentlich tagenden Kommissionen und Untergruppierungen der Staats- und Senatskanzleien (Stichwort: „Hinterzimmer-Politik“)¹⁷³⁰ oder jüngst die Verweigerung einer Rundfunkbeitragerhöhung durch den sachsen-anhaltinischen Landtag unter Verletzung (u. a.) der verfassungsrechtlich abgesicherten Begründungspflicht.¹⁷³¹

1726 Dazu § 5 B. II. (S. 92 ff.).

1727 Dazu § 7 B. II. (S. 241 ff.).

1728 Dazu § 7 F. I. (S. 311 ff.).

1729 Dazu § 7 E. I. 2. (S. 300 ff.).

1730 Dazu ausführlich unter den Vorzeichen der „verfassungsrechtlichen Grundsätze von Öffentlichkeit und Transparenz“ Eggerath, Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag der Länder, S. 246 ff. – Zur (medialen) Kritik ferner Hanfeld, Geheimsache, FAZ Nr. 239 v. 15. 10. 2014, S. 13; Dauerdialog, FAZ Nr. 300 v. 27. 12. 2018, S. 13. – Vor diesem Hintergrund zu einem informationsfreiheitsrechtlichen Anspruch auf Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Einführung und Umsetzung des 15. RÄndStV VG Mainz, Urteil v. 23. 04. 2021 – 4 K 521/19.MZ, BeckRS 2021, 15995.

1731 BVerfG, Beschluss v. 20. 07. 2021 – 1 BvR 2756/20, 2775/20 und 2777/20, BVerfGE 158, 389; dazu Schmitt, NVwZ 2021, 1435.

Gesamtbilanz

Nach all dem bleibt: Eine Diskreditierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mag zwar – je nach adressiertem Publikum – politisch opportun scheinen, ist aber mit Blick auf die Voraussetzungen der freien Meinungsbildung stets kurz-sichtig. Konstruktive Kritik ist dagegen notwendig. Letzteres ist auch ein Anliegen dieser Arbeit.