

IV. Informationsfreiheit und rundfunkgerechte Transparenz

Mit den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder seit 2005⁹² sucht der Gesetzgeber den freien Fluss von Informationen vom Staat zum Bürger zum Grundsatz zu erheben, Informationseinschränkungen zum Schutz öffentlicher Belange und privater Interessen hingegen als Ausnahmen zu qualifizieren.⁹³ Während bisher der verfassungsrechtliche Grundkonflikt der Informationsfreiheit mehr in der Verteidigung der Sphäre des Bürgers gegenüber dem Zugriff des Staates gesehen worden ist, betrifft nunmehr nach einem „Paradigmenwechsel“⁹⁴ der Grundkonflikt die Offenheit des Staates für einen Informationszugriff seiner Bürger. Es geht um Wissensgenerierung⁹⁵ für die Bürger. Deren Informationsfreiheitsrecht soll ein Instrument zur Kontrolle der Verwaltung durch die Bürger, mittelbar aber auch zur Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie werden⁹⁶.

1. Das Grundrecht auf Information (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG)

- a. Recht auf Informationsbeschaffung, nicht auf besondere Informationsquellen

Das Grundrecht der Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) begründet keine allgemeine Publizitätspflicht des Staates, sondern bezieht sich auf „allgemein zugängliche Quellen“. Der Schutzbereich des Art. 5 GG um-

92 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 5. September 2005, BGBI I, 2722, geändert durch Art. 2 Abs. 6 Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 7.8.2013, BGBI I, 3154; zu den europarechtlichen Grundlagen vgl. *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2016, Einl. Rn. 88 ff., 91 ff. (Eigenverwaltungsrecht der EU: Transparenzgebot), 155 ff. (Unionsverwaltungsrecht: sektorspezifisches Richtlinienrecht).

93 *Schoch*, aaO, Einl. Rn. 5.

94 *Bröhmer*, aaO, 4.

95 *Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, 2009, 8 f.

96 *Fehling*, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl 2017, 79 (80)

fasst kein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle.⁹⁷ Die Informationsfreiheit kann deshalb nicht als Quasi-Leistungsrecht auf Informationslieferung verstanden werden.⁹⁸ Geschützt ist das Recht auf Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen, nicht auf eine besondere Informationsquelle oder auf eine individuelle Antwort.⁹⁹

Ein Jedermannsrecht auf behördliche Auskunft und Akteneinsicht würde auch die Balance zwischen Transparenz und Vertraulichkeit¹⁰⁰ stören, den Staat in seinen Funktionsbedingungen treffen, praktisch unerfüllbar sein und gut organisierten Verbänden und Gruppen ein Instrument der Funktionsstörung in die Hand geben. Deswegen müsste ein Jedermannsrecht auf behördliche Information in die Grenzen eines berechtigten Interesses, einer persönlichen Betroffenheit gewiesen werden. Modellnorm ist die Justizgewähr des Art. 19 Abs. 4 GG. Dieses Jedermannsrecht erschließt den Rechtsweg nur demjenigen, der die Verletzung eigener Rechte durch die öffentliche Gewalt geltend macht.¹⁰¹ Popularklagen oder Verbandsklagen werden von der Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht erfasst. Selbst wenn es ein Individualrecht auf Transparenz von staatlichen Behörden gäbe, würde dieses herkömmlich den Betroffenen vorbehalten.

b. Die Information als „Rohstoff“ der Informationsgesellschaft

Die Information gilt als „Rohstoff“ der Informationsgesellschaft, beschreibt unter diesem Stichwort die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten von Informationen, die eine Kontrolle staatlichen Handelns erlaubt, die Teilhabe des Bürgers am Staatsgeschehen verbessert, die Wahrnehmung von Rechten ermöglicht, die Entwicklung des Menschen zum wissens- und willensbestimmten Entscheider und zum mündigen Bürger befördert.¹⁰²

97 BVerfGE 103, 44 (59 f.)- Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal.

98 BVerfGE 103, 44 (59) – Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal.

99 Kloepfer, Öffentliche Meinung, Massenmedien, in: HStR III, ³2005, § 42 Rn. 56; Kube, Neue Medien – Internet, in: HStR IV, ³2006, § 91 Rn. 69 f.; Schmidt-Jortzig, Meinungs- und Informationsfreiheit, in: HStR VII, ³2007, § 162 Rn. 36 f.

100 Vgl. oben zu I 1.

101 Zu den Voraussetzungen Sachs, in: ders., Grundgesetz, Kommentar, ⁷2014, Art. 19 Rn. 126 f. mN.

102 Masing, VVDStRL 63 (2004), 377 (393 ff.); Schoch, aaO, Einleitung Rn. 3, 15, 48 f.

Das Jedermannsrecht, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“, begründet grundsätzlich einen Anspruch nur auf Teilhabe an einer bereits für die Allgemeinheit erschlossenen Quelle. Lediglich soweit es für den Zugang zu den tatsächlichen Grundlagen der Freiheitsausübung erforderlich ist, kann das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG auch einen Anspruch auf Informationsbeschaffung, also einen Leistungsanspruch begründen.¹⁰³ Das Bundesverfassungsgericht betont in gefestigter Rechtsprechung, dass das Informationsgrundrecht wie die Mediengrundrechte keinen Anspruch auf die Eröffnung nicht allgemein zugänglicher Quellen begründen,¹⁰⁴ das aber eine vorhandene Öffentlichkeit – dort: der Grundsatz der Gerichtsöffentlichkeit – einen Anspruch auf Urteilsabdruck und Entscheidungszusendung begründen kann.¹⁰⁵ Das Bundesverwaltungsgericht anerkennt – ebenfalls unmittelbar unter Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 S. 1 und nicht auf ein Pressegesetz oder ein Informationsfreiheitsgesetz¹⁰⁶ –, dass ein Auskunftsanspruch der Medien allenfalls dann besteht, wenn andernfalls die Wahrnehmung ihrer grundrechtlichen Freiheit gefährdet wäre.¹⁰⁷

c. Die Medien sind informationsberechtigt, nicht informationsverpflichtet

Soweit Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG den Medien einen Anspruch nicht nur auf Nutzung allgemein zugänglicher Informationsquellen gewährt, sondern darüber hinaus Leistungsansprüche zur Erleichterung und Förderung dieses Nutzungsanspruchs begründet, sind die Medien stets Freiheitsberech-

103 Vgl. grundsätzlich *Starck*, Staatliche Organisation und staatliche Finanzierung als Hilfe zur Grundrechtsverwirklichung?, in: *Starck* (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, 1976, Bd. I, 480 f.; *Kloepfer*, Grundrechte als Entstehenssicherung und Bestandsschutz, 1970, 14; *Winkler*, Der verfassungsummittelbare Auskunftsanspruch der Medien im Kontext, *VerwArch* 2016, 536 (537)

104 BVerfGE 103, 44 (59 f.) – Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal; BVerfGE 119, 309 (319) – Gerichtsfernsehen.

105 BVerfG, NJW 2015, 3708 (3710) – Zusendung eines strafgerichtlichen Urteils; vgl. auch BVerfGE 103, 44 (59 f.) – Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal; BVerfGE 119, 309 (319) – Gerichtsfernsehen.

106 Vgl. dazu *Winkler*, aaO, *VerwArch* 2016, 536 (538 f.).

107 BVerwG, NVwZ 2016, 1020 (1022) – freies Abgeordnetenmandat, nicht mandatsbezogene Inanspruchnahme der Abgeordnetenpauschale; BVerwGE 152, 241 (246) – Gutachten durch den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages; BVerwGE 151, 348 (350 ff.) – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

tigte, nicht Freiheitsverpflichtete. Art. 5 Abs. 1 S. 1 begründet ein Jedermannsrecht, berechtigt insoweit auch die Medien, mag bei der Medienfreiheit wegen deren Informations- und Kontrollaufgabe gegenüber den Staatsorganen in der repräsentativen Demokratie¹⁰⁸ besondere Ansprüche auf Informationserleichterung begründen. Grundsätzlich aber sind die Medien informationsberechtigt wie Jedermann.¹⁰⁹

Diese für die freiheitliche Verfassungsstruktur des Grundgesetzes maßstabgebende Unterscheidung zwischen freiheitsverpflichtetem Staat und freiheitsberechtigten Grundrechtsträgern scheint durch die Informationsfreiheitsgesetze infrage gestellt zu werden, soweit diese die öffentlich-rechtliche Organisation des Rundfunks zum Anlass nehmen, um diesen Rundfunk zu einer informationspflichtigen Behörde zu machen, obwohl der öffentlich-rechtliche Rundfunk – wie alle Medien – Freiheitsberechtigter ist und deswegen an den grundrechtlich und gesetzlich gewährleisteten Informationsfreiheiten teilhat.

2. Die Informationsfreiheitsgesetze

a. Voraussetzungsloser Anspruch auf Informationszugang

Die Informationsfreiheitsgesetze¹¹⁰ begründen einen Anspruch auf Informationszugang für jedermann, gewähren im Wesentlichen einen Anspruch auf Akteneinsicht und auf Auskunft.¹¹¹ Bis zum Inkrafttreten des IFG (Bund)¹¹² sah das Bundesrecht einen voraussetzungslosen – von Selbstbetroffenheit und berechtigtem Interesse unabhängigen – Informationszugang nur für Einzelbereiche des Verwaltungsrechts vor. Insbesondere das Umweltinformationsrecht, das Registerrecht, das Archivrecht, das Stasi-Unterlagenrecht und das Verbraucherinformationsrecht begründen ein Jedermannsrecht auf besondere, tatbestandlich umgrenzte Informationen.¹¹³

108 BVerfGE 20, 162 (175 f.) – Spiegel; BVerfGE 25, 256 (268) – Blinkfüer; BVerfGE 50, 234 (239 f.) – Ausschluss eines Reporters.

109 Winkler, VerwArch 2016, 536 (539).

110 Für eine Übersicht über die geltenden Gesetze Schoch, aaO, Einl. Rn. 202 f.

111 Vgl. exemplarisch Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG) v. 5.9.2005, BGBl. I, 2722, geändert durch Gesetz v. 7.8.2013, BGBl. I, 3154, dort § 1.

112 Vgl. Fn. 111.

113 Schoch, aaO, Einl. Rn. 27 ff; Fehling, DVBl. 2017, 79 (81).

Das allgemeine Datenschutzrecht kennt Informationsansprüche meist nur für Daten über die eigene Person. Sie gelten grundsätzlich auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.¹¹⁴ Das Erheben, Verarbeiten oder Nutzen personenbezogener Daten zu journalistisch-redaktionellen Zwecken modifiziert diesen Anspruch jedoch erheblich. Zudem tritt an die Stelle des Bundes- oder Landesbeauftragten für Datenschutz ein besonderer Datenschutzbeauftragter der jeweiligen Rundfunkanstalt.¹¹⁵

Besondere Informationsrechte der Medien kennen die Landespresso-ge setze, die dem presserechtlichen Auskunftsanspruch nachgebildeten rundfunkrechtlichen Informationsansprüche nach dem Rundfunkstaatsvertrag, auch das Stasi-Unterlagengesetz und die Grundbuchordnung. Im Übrigen entwickelt die Rechtsprechung einen – ungeschriebenen – Anspruch auf ermessensfehlerfreie behördliche Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang.¹¹⁶ Das BVerwG leitet einen Auskunftsanspruch der Presse direkt aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ab.¹¹⁷

b. Abwägung von Informationszugang und Vertraulichkeitsrechten

Diese Neuregelung begründet aber nicht einen strukturellen Wechsel von einer „Arkantradition“ hin zu einer offenen Exekutive mit umfassender öffentlicher Überwachungsmöglichkeit der Verwaltungs- und Regierungstätigkeit durch die interessierte Öffentlichkeit.¹¹⁸ Vielmehr begegnet der Anspruch auf Informationszugang entgegenstehenden Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsrechten und muss auf diese abgestimmt werden.

114 Das BayDSG gewährt in § 36 einen Anspruch, der dem Informationsfreiheitsrecht zumindest ähnlich ist, dazu sogleich Fn. 151.

115 Art. 20 f. BayRG; §§ 16-18 Deutschlandradio-Staatsvertrag; § 3 Abs. 5, 37 HDSG; §§ 39-42 des Staatsvertrages des Mitteldeutschen Rundfunks; § 41 und 42 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk; §§ 1 und 36 BremDSG; §§ 36 f. des Staatsvertrages über den Rundfunk Berlin-Brandenburg; § 11 SMG; § 39 SWR-Staatsvertrag; § 37 BW LDSG; §§ 48 f. des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk; §§ 16 f. des Staatsvertrages über das Zweite Deutsche Fernsehen.

116 BGH, NJW 2015, 3648; VGH BW, VBLBW 2014, 355 (356); vgl. auch § 29 VBVFG, § 25 SGB X, *Schoch*, aaO, Einl. Rn. 38.

117 BVerwG DVBl. 2013, 1118.

118 *Fehling*, DVBl 2017, 79 (87).

Die Informationsfreiheitsgesetze regeln keinen allgemeinen Individualanspruch auf Behördentransparenz, sondern Ansprüche auf Auskunft und Akteneinsicht, die inhaltlich in den Funktionsbedingungen des Staates, in Vertraulichkeit und Datenschutz, auch in Sicherheits-, Fiskal- und Wirtschaftsinteressen des Staates ihre Grenzen finden.¹¹⁹

Das IFG des Bundes – ähnlich die Gesetze der Länder – anerkennen staatliche Sicherheitsbelange als Gründe für die Versagung des Informationszugangs (§ 3 Nr. 1 c, Nr. 2)¹²⁰, schützen die Vertraulichkeit behördlicher Beratungen,¹²¹ anerkennen besondere, durch Gesetz oder Verwaltungsvorschrift geregelte Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten sowie das Berufs- und Amtsgeheimnis (§ 3 Nr. 4).¹²² Der Informationsanspruch besteht auch nicht bei vertraulich erhobener oder übermittelte Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang fortbesteht (§ 3 Nr. 7).¹²³ Schranken setzt auch der Schutz personenbezogener Daten,¹²⁴ der Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6), ebenso der Urheberrechtschutz.¹²⁵ Diese Einschränkungen der Informationszugangsfreiheit¹²⁶ enthalten objektiv-rechtliche Gewährleistungen und subjektive Rechtsansprüche, die aus der Informationszugangs „freiheit“ einen Abwägungsanspruch machen.

119 §§ 3, 4, 5, 6 IFG.

120 § 3 Nr. 1 c, Nr. 2 IFG:

121 Insbes. § 3 Nr. 3 b, aber auch a IFG.

122 § 3 Nr. 4 IFG.

123 § 3 Nr. 7 IFG.

124 § 5 IFG; vgl. die Rspr. des BVerfG zum Datenschutz BVerfGE 27, 1 (6) – Mikrozensus; BVerfGE 27, 344 (350 f.) – Ehescheidungsakten; BVerfGE 32, 373 (379) – Ärztliche Schweigepflicht; BVerfGE 35, 202 (220) – Lebach-Urteil; BVerfGE 44, 353 (372 f.) – Beratungsstelle für Suchtkranke; BVerfGE 56, 37 (41 ff.) – Selbstbezeichnung des Gemeinschuldners; BVerfGE 63, 131 (142 f.) – Gegendarstellung; BVerfGE 65, 1 (41 ff.) – Volkszählung; BVerfGE 100, 313 – Telekommunikationsüberwachung; BVerfGE 103, 21 – Genetischer Fingerabdruck (Straftaten in Altfällen); BVerfGE 109, 289 – Akustische Wohnraumüberwachung; BVerfGE 112, 304 – GPS-Observation; BVerfGE 115, 320 – Präventive Rasterfahndung; BVerfGE 120, 274 – Online-Durchsuchungen; BVerfGE 120, 378 – Automatisierte Erfassung von Kfz-Kennzeichen.

125 BVerwG DVBl. 2015, 1462.

126 In den Einzelausprägungen insges. umstritten vgl. *Fehling*, DVBl 2017, 79 (81 f., 83 f.); *Schoch*, aaO, Einl. Rn. 85 ff.

Dieser schonende Ausgleich zwischen Informationszugangsanspruch und Vertraulichkeitsrechten gewinnt praktische Bedeutung auch für die Rundfunkanstalten, wenn und soweit die Informationsfreiheitsgesetze auf diese anwendbar sind.¹²⁷ Die Rundfunkfreiheit garantiert insbesondere die zunächst interne und vertrauliche Recherche. Der Freiheitsberechtigte entscheidet, ob, wann und wie seine Informationen veröffentlicht werden.¹²⁸ Die Rundfunkfreiheit als Informationsfreiheit umschließt auch das Recht, vertraulich erhobene oder übermittelte Informationen zum Schutz der Informanten gegenüber Informationsinteressen Dritter – hier insbesondere Privater – zu wahren.¹²⁹ Dabei darf der Rundfunk auch nicht über persönlichkeitsbezogene Daten, Urheberrechte, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Dienste des Informationsinteresses Dritter disponieren. Schließlich berechtigt die Rundfunkfreiheit auch zur selbstbestimmten Gestaltung der Information: Der Redakteur rückt einiges in das Licht der Öffentlichkeit, belässt anderes im Dunkel des Nichtveröffentlichten, wählt Informationen aus, akzentuiert, kommentiert und karikiert sie, wirkt im Wechsel zwischen Bild und Ton mit den unterschiedlichen Informationsmitteln, wirbt in der Wahl seiner Worte und der Darstellung im Bild für eine Aussage oder vermittelt dem Hörer und Zuschauer eine geistige Distanz. Rundfunkfreiheit ist Informationsfreiheit des Rundfunks und der Rundfunkbediensteten, die nicht durch ein Jedermannsrecht auf Informationszugang in Frage gestellt werden darf.

c. Informationszugang „gegenüber den Behörden“

Wenn die Informationsfreiheitsgesetze einen Jedermannsanspruch auf Informationszugang begründen, zielt dieser Anspruch nicht auf allgemeine Transparenz staatlichen Handelns, sondern auf eine besondere Form der Verwaltungskontrolle, die andere staatliche Kontrollmechanismen – insbesondere Aufsicht, Rechnungshofkontrolle, gerichtliche Kontrolle – ergänzt.¹³⁰ Darüber hinaus verbessert der Anspruch auf Informationszugang

127 Vgl. dazu sogl. unter c.

128 BVerfGE 91, 125 (134) – Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal; BVerfGE 100, 313 (365) – Telekommunikationsüberwachung.

129 BVerfGE 100, 313 (365) – Telekommunikationsüberwachung.

130 *Schoch*, aaO, Einl. Rn. 49, § 1 Rn. 120.

die Teilhabe des Bürgers am Staatsgeschehen,¹³¹ stützt und stärkt den informierten, dank seines Wissens demokratiefähigen Bürger. Information ist Voraussetzung der grundrechtlichen Meinungs- und Willensbildung, auf dieser Grundlage auch der lebendigen Demokratie. Der einzelne Freiheitsberechtigte braucht die Information, um seine Rechte wirksam wahren zu können,¹³² um ökonomisch informiert als wissender Marktteilnehmer seine Erwerbs- und Konsumfreiheiten wahrzunehmen,¹³³ seine Persönlichkeitsrechte zu entfalten.¹³⁴ Information und Wissen ist Grundlage selbstbestimmter Freiheit. Schließlich wird die Allgemeinheit der Information durch die Staatszielbestimmungen des Rechtsstaatsprinzips¹³⁵ und insbesondere das Demokratieprinzip gestützt¹³⁶ und gefestigt.¹³⁷

Nach den Informationsfreiheitsgesetzen¹³⁸ besteht der Informationsanspruch „gegenüber den Behörden“. Für sonstige Organe und Einrichtungen gilt das Informationsfreiheitsgesetz, „soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“.¹³⁹ Der Begriff der „Behörde“ wird in der Rechtsordnung nicht einheitlich verwendet.¹⁴⁰ Behörde meint zumindest im Schwerpunkt eine in die Staatsverwaltung eingeordnete, organisatorische Einheit von Personen und rechtlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit und öffentlicher Autorität im Dienst staatlicher und von ihm geförderter Zwecke tätig ist.¹⁴¹ Die Auslegung des Tatbestandes „Behörde“ ist je nach betroffenem Sachbereich unterschiedlich.¹⁴² Für den

131 *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, 99 ff.

132 *Kloepfer*, in: ders., Die transparente Verwaltung – Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen, 2003, 9 (18).

133 Vgl. BFHE 215, 32 – Auskunftsanspruch zur Vorbereitung einer Konkurrentenklage gegen einen kommunalen Betrieb.

134 Vgl. exemplarisch BVerfGE 79, 256 (269) – Kenntnis der eigenen Abstammung, BVerfGE 117, 202 (226) – Vaterschaftsfeststellung; BVerfGE 120, 351 (360) – Datensammlung über steuerliche Auslandsbeziehungen.

135 Zurückhaltend *Schoch*, aaO, Einl. Rn. 32.

136 *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000, 291 ff.; *Schoch*, aaO, Einl. Rn. 83.

137 *Fehling*, DVBl. 2017, 79 (80).

138 Exemplarisch § 1 Abs. 1 S. 1 IfG.

139 § 1 Abs. 1 S. 2 IfG.

140 Gross in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts (GVwR), Band I, 2012, § 13 Rn. 85; Jestaedt, das., § 14 Rn. 37; *Schoch*, aaO, § 1 Rn. 10.

141 BVerfGE 10, 20 (48) – Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“.

142 Zur Entwicklung und bereichsspezifischen Bedeutung des Begriffs vgl. eingehend *Schoch*, aaO, § 1 Rn. 110 f.

Informationszugang setzt der Tatbestand „Behörde“ voraus, dass eine Stelle dem Staat zugeordnet ist und Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt.¹⁴³ Zugangsverpflichtet ist die Exekutive – nicht Gesetzgebung und Rechtsprechung. Der Begriff Verwaltung umfasst Regierung und vollziehende Gewalt.¹⁴⁴ Voraussetzung der Wahrnehmung „öffentlicht-rechtlicher Verwaltungsaufgaben“ ist die Erfüllung staatlicher oder staatlich geförderter Zwecke auf der Grundlage des Öffentlichen Rechts.¹⁴⁵ § 1 Abs. 1 S. 2 IfG hat insoweit nur klarstellende Bedeutung.¹⁴⁶

Nach diesem Maßstab ist schon fraglich, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine organisatorisch dem Staat zugeordnete Stelle ist. Seine Organisation als öffentlich-rechtliche Anstalt hat gerade die Aufgabe, die freiheitsnotwendige Staatsferne dieses Rundfunks sicherzustellen. Jedenfalls aber erfüllen die Rundfunkanstalten bei ihrer Programm- und Sendetätigkeit keine öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe, sondern nehmen Freiheitsrechte wahr, und geben der Informationsfreiheit von jedermann aus allgemein zugänglichen Informationsquellen eine freiheitliche Grundlage. Deswegen spricht vieles dafür, die Rundfunkanstalten nicht als Adressaten der Informationspflicht nach den Informationsfreiheitsgesetzen zu verstehen.

Allerdings bestimmen Landesrundfunkgesetze teilweise ausdrücklich, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten informationspflichtig seien.¹⁴⁷ Mehrere Gesetze anerkennen eine Informationspflicht nur, soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Einige Länder nehmen journalistisch-redaktionelle Informationen vom Anspruch auf Informationszugang aus, setzen also eine grundsätzliche Informationspflicht voraus.

Für eine praktische Handhabung der Rechtsfragen zur Transparenz empfiehlt es sich deshalb, eine Informationspflicht der Landesrundfunkan-

143 Vgl. *Schoch*, aaO, § 1 Rn. 116 ff.

144 BVerwGE 141, 122 (Rn. 13 f.), NVwZ 2012, 251 – Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen; vgl. auch § 1 Abs. 1 S. 2 sowie § 3 Nr. 1 Lit. a, c IfG, die jeweils eine Informationspflicht der Bundesregierung voraussetzen.

145 *Schoch*, aaO, § 1 Rn. 178; *Rossi*, aaO, Rn. 57.

146 BVerwGE 141, 122 (Rn. 118) – Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen; BVerwG, NVwZ 2015, 1603 – Informationszugang zu mandatsbezogenen Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

147 Vgl. sogleich zu d.

stalten nicht generell zu verneinen.¹⁴⁸ Dank der Ausnahmen gilt diese Informationspflicht¹⁴⁹ allerdings nur dann, wenn die Rundfunkanstalt außerhalb des Kerns der von ihr gewährleisteten Rundfunkfreiheit tätig wird.

d. Unterschiede in Geltung und Rundfunkvorbehalten

Dieser Rundfunkfreiheit als Informationsfreiheit des Rundfunks tragen die Landesinformationsfreiheits- und -transparenzgesetze Rechnung. Nach diesen – unterschiedlich ausgestalteten – Gesetzen sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich informationfreiheitsberechtigt, nicht informationsvorpflichtet. Die Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen¹⁵⁰ und Sachsen kennen keine Informations- und Transparenzgesetze. Deswegen gelten für den Hessischen Rundfunk keine gesetzlichen Transparenzpflichten. Der Bayerische Rundfunk begegnet einem datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber öffentlichen Stellen.¹⁵¹ Thüringen hat ein Informationsfreiheitsgesetz, nimmt aber die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausdrücklich von der Geltung dieses Gesetzes aus.¹⁵² In anderen Ländern gilt das IFG für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und dies staatsvertraglich geregelt ist.¹⁵³ Diese Regel ist Maßstab für Radio Bremen. Einige

148 OVG NW, NVwZ 2012, 902 – Auskunftsanspruch eines Journalisten gegenüber dem WDR; bestätigt durch BVerwG, ZD 2014, 98; *Schoch*, aaO, § 1 Rn. 94.

149 Zum Informationsrecht der Rundfunkveranstalter gegenüber Behörden vgl. § 9 a RStV; zur Frage eines Vorrangs dieses medienspezifischen Informationsrechts bejahend *Flechsig*, in: *Hahn/Vesting*, aaO, § 9 a RStV, Rn. 12; verneinend *Schoch*, aaO, § 1 Rn. 94; zum Auskunftsanspruch von Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten Bay VGH, DVBl. 2017, 574.

150 § 16 NDsg gewährt grundsätzlich einen Anspruch auf Auskunft oder Akteneinsicht bei einer datenverarbeitenden Stelle über Daten der eigenen Person.

151 Bayern gewährt in Art. 36 BayDSG einen Auskunftsanspruch (nicht Akteneinsicht); „es spricht einiges dafür“, dass diese Kodifikation eines allgemeinen Informationszugangsanspruchs gegenüber öffentlichen Stellen den Informationfreiheitsanspruch in Bayern abschließend regelt, Bay VGH, DöV 2017, 459; die Frage des Gesetzesvorrangs gegenüber Kommunalsatzungen wurde im Ergebnis wegen Verstoßes gegen das Erfordernis des Gesetzesvorbehalts offengelassen, aaO, 460.

152 § 2 Abs. 6 ThürIFG.

153 § 2 Abs. 2 Nr. 4 LIFG BW, § 3 Abs. 7 LTranspG RLP, § 1 S. 3 SIFG (ohne Erfordernis staatsvertraglicher Regelung).

Länder nehmen journalistisch-redaktionelle Informationen vom Anspruch auf Informationszugang aus.¹⁵⁴ Für diese Länder stellt sich damit die Frage, wie weit diese Ausnahme programmerheblicher Tätigkeit reicht,¹⁵⁵ ob im Übrigen der Informationsanspruch von anderen Informationsbeschränkungen (Wettbewerbs- und Kartellrecht) modifiziert wird.¹⁵⁶ Der Vorbehalt für journalistisch-redaktionelle Informationen gilt unmittelbar für den Saarländischen Rundfunk. Der Bund und die übrigen Länder¹⁵⁷ haben Informationsfreiheitsgesetze, ohne deren Anwendung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausdrücklich zu regeln. Für den Westdeutschen Rundfunk und Rundfunk Berlin-Brandenburg lassen die dort geltenden Gesetze also offen, inwieweit der Rundfunk durch das IFG verpflichtet ist. Entsprechende Fragen stellen sich für das Deutschlandradio¹⁵⁸ und die Deutsche Welle¹⁵⁹, die nach dem Maßstab des IFG des Bundes zu beurteilen sein dürften.

Bei Mehrländeranstalten, die im Geltungsbereich verschiedener Länder wirken, kann ein Landesgesetzgeber allein keine verbindliche Regelung für diese Anstalten treffen. Die – eingeschränkte – Rechtsaufsicht über den Rundfunk wird durch alle Staatsvertragsländer ausgeübt, dürfte deshalb in den Landesgesetzen nur bei einem übereinstimmenden Inhalt, im Übrigen im Staatsvertrag eine Rechtsgrundlage finden. Der Mitteldeutsche Rundfunk wirkt in Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt. In Sachsen gilt kein IFG. § 2 Abs. 6 des Thüringer IFG schließt eine Geltung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus. Sachsen-Anhalt kennt ein IFG mit Vorbehalt für journalistisch-redaktionelle Informationen. Hier beansprucht kein Landesgesetz Geltung für den gesamten Wirkungsbereich des MDR, der seinen Rundfunkauftrag grundsätzlich einheitlich für sein gesamtes Sendegebiet erfüllt. Eine Rechtsgrundlage für einen Transparenzanspruch dürfte deshalb allenfalls entstehen, wenn die beteiligten Landesparlamente sich auf eine gleiche Regelung verständigen oder die beteiligten Länder in einem Staatsvertrag eine gemeinsame Regel vereinbaren.¹⁶⁰

154 § 3 Nr. 9 BremIFG, § 5 Nr. 6 HmbTG, § 3 Nr. 10 IZG LSA.

155 Vgl. unten zu V 2 a.

156 Vgl. unten zu V 2 c.

157 Vgl. BlnIFG, BbgAIG, IFGMV, IFG NRW, IZG-SH.

158 Von den Ländern errichtet, dazu *Schoch*, aaO, § 1 Rn. 100.

159 Vgl. dazu *Schoch*, aaO, § 1 Rn. 169.

160 Vgl. sogleich zu e.

Entsprechendes gilt für den Norddeutschen Rundfunk, dessen Rundfunkgebiet die Länder Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig Holstein umfasst. Niedersachsen kennt kein IFG. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein gelten jeweils Gesetze ohne Rundfunkvorbehalt. In Hamburg gilt das IFG nicht für journalistisch-redaktionelle Informationen. Auch hier dürfte eine verbindliche Rechtsgrundlage für das einheitliche Sendegebiet erst durch vereinheitlichte Landesgesetze oder durch einen Staatsvertrag entstehen.

Das Sendegebiet des Südwestrundfunks umfasst Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. In beiden Ländern gilt ein IFG, das aber auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur anwendbar ist, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und dies staatsvertraglich geregelt ist. Im Bereich von Rundfunk Berlin-Brandenburg stimmen das BlnIFG und das BbgAIG darin überein, dass sie keine besonderen Regeln für den Rundfunk enthalten. Damit haben die meisten Landesgesetze den Rundfunk zumindest in seiner Kernaufgabe von den Informationspflichten der LIFG ausgenommen. Lediglich für den WDR und den rbb stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Informationsfreiheit des Rundfunks und Informationsanspruch des Jedermann verfassungsunmittelbar.

Für alle Rundfunkanstalten bleibt zu prüfen, ob das jeweilige IFG auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk angewandt werden darf. Der Rundfunk gewährleistet in seiner Struktur als öffentlich-rechtliche Anstalt das Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Es ist um seiner Freiheit, seiner Distanz zum Staat willen Anstalt des öffentlichen Rechts, ist insoweit nicht Behörde, nicht Verwaltungsstelle.

e. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als informierender Grundrechtsträger

Der öffentliche rechtliche Rundfunk ist öffentlich-rechtlich organisiert und wird durch Beiträge finanziert, damit er – unabhängig von Staat und Wirtschaft und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen – ein Programm anbieten kann, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. Er soll das den Regeln des Marktes folgende Programm des privatwirtschaftlichen Rundfunks ausgleichen und ergänzen, soll abgeschirmt gegen eine ökonomische Fremdsteuierung durch die Macht des Geldes, die Medienkonzentration und deren Kapitalverflechtung seinen Programmauftrag „unbeeinflusst

von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Art, erfüllen.“¹⁶¹ Er entscheidet freiheitlich (Art. 5 Abs. 1 GG) über das Beschaffen, Bewerten und Verbreiten von Informationen,¹⁶² ist dabei organisatorisch nach dem Modell der Gruppenpluralität¹⁶³ gegen spezielle Informationsansprüche gesellschaftlicher Gruppen oder Einzelpersonen abgeschirmt. Das Recht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks organisiert ein der Allgemeinheit dienendes Freiheitsrecht: Die Rundfunkfreiheit ereignet sich in einem Umfeld, in dem sich Meinungsvielfalt, Programmeigenständigkeit, Offenheit der Themenwahl, verlässliche Unterrichtung und wohlbedachte Kommentierung nicht selbstverständlich entfalten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll hier seine grundrechtlich geschützte Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) im Dienst allgemein zugänglicher, vielfältiger Information aller Rundfunkteilnehmer wahrnehmen. Er handelt nicht als staatliche Behörde, sondern als informierender, freiheitsberechtigter Grundrechtsträger.

Damit ist auch die Gleichheit der Transparenz zwischen öffentlichem und privatem Rundfunk sowie zwischen Rundfunk und anderen Medien gewährleistet. Einige der rechtspolitischen Transparenzinitiativen wollen gerade in diesem Vergleich eine Verschiedenheit begründen, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk beitragsfinanziert sei. Diese Beitragsfinanzierung will aber den Rundfunk gerade freiheitlicher und unabhängiger gestalten, ihn nicht zusätzlichen Bindungen unterwerfen, die eine Erfüllung seines Auftrags in Konkurrenz mit den privaten Anbietern erschweren würde. Außerdem könnten Wettbewerbsangleichungen allenfalls überzeugen, wenn für den privaten Rundfunk gleiche Bedingungen gelten, er insbesondere seinen Ertrag – ähnlich dem Verfahren der KEF – auch einer Bedarfskontrolle unterwerfen würde. Das aber widerspräche den Prinzipien von Markt und Wettbewerb.

Im Ergebnis ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk somit nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder informationsberechtigt, jedenfalls im Kern der programmerheblichen Informationen aber nicht informationsverpflichtet. Im Übrigen ergibt sich aus der Stellung des öffentlich-rechtli-

161 BVerfGE 83, 238 (311) – 6. Rundfunkurteil (WDR); BVerfGE 87, 181 (199) – Werbeverbot; BVerfGE 119, 181 (218) – Rundfunkfinanzierungsvertrag; BVerfGE 136, 9 (30 ff.) – ZDF-Aufsichtsgremien.

162 BVerfGE 91, 125 (134) – Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal; BVerfGE 100, 313 (365) – Telekommunikationsüberwachung.

163 BVerfGE 136, 9 (Rn. 65 f.) – ZDF-Aufsichtsgremien.

chen Rundfunks und seiner Mitarbeiter als Freiheitsberechtigten nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, dass sie nicht gleichzeitig freiheitsberechtigt und freiheitsverpflichtet sein können. Der Freiheitsberechtigte aber entscheidet autonom über Ausmaß, Art und Zeitpunkt seines Informierens. Wären die Rundfunkanstalten informationspflichtig, also in ihrer Informationsfreiheit fremdbestimmt, hätte das für das Grundrechtsverständnis aller nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG berechtigten Medien grundsätzliche Bedeutung: Der gleichheitsrechtliche Gehalt der Medienfreiheit¹⁶⁴ hat zur Folge, dass um der gleichen Freiheit aller Medien willen nicht für einzelne Freiheitsberechtigte Sonderpflichten begründet werden dürfen. Eine offene und freie Information und Kommunikation setzt insbesondere in ihrer Bedeutung für die Demokratie¹⁶⁵ voraus, dass alle Medien ungehindert und unter gleichen Bedingungen an dem ständigen Prozess der Information, Meinungsäußerung und öffentlichen Kritik teilnehmen.¹⁶⁶ Diese Gleichheit und Freiheit im publizistischen Wettbewerb ist für die Medien und die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG konstitutiv. Transparenzpflichten gelten für alle Medien oder sie gelten nicht.

f. Gemeinsame Länderregelung für länderübergreifende Anstalten

Dieser im Recht der Medienfreiheit angelegte Gleichheitssatz für Medien¹⁶⁷ hat auch Folgen für die Landesgesetzgebungskompetenz, die grundsätzlich je nach Gesetzgebungshoheit des Landes verschiedene Regelungen erlaubt. Der je eigenständige Kompetenzbereich des Landesgesetzgebers rechtfertigt gesetzliche Differenzierungen der jeweiligen Landesgesetze. Der Hebesatz für die Gewerbesteuer¹⁶⁸, die Maßstäbe des Hochschulrechts,¹⁶⁹ die Eingriffsvoraussetzungen für die Polizei sind je nach

164 BVerfGE 124, 300 (328) – Wunsiedel; vgl. auch o. I, 2 c.

165 Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: HStR II, 3²⁰⁰⁴, § 24 Rn 3 f., 68; Eichenberger, Beziehungen zwischen Massenmedien und Demokratie, in: FS für Leo Schürmann, 1987, 405 f.; Schoch, VVDStRL 57 (1998), 169 (187 ff.).

166 Seit BVerfGE 7, 198 (205 ff.) – Lüth; BVerfGE 20, 162 (174 ff.) – Spiegel stRspr.

167 BVerfGE 124, 300 (338) – Wunsiedel; P. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 2015, Art. 3 Abs. 1, Rn. 193.

168 Vgl. § 16 Abs. 1 Gewerbesteuergesetz; zur rechtfertigenden Kraft dieser Kommunalautonomie gegenüber der Gleichmäßigkeit wettbewerbswirksamer Gewerbesteuer vgl. BVerfGE 21, 54 (68 f.) – Lohnsummensteuer.

169 BVerfGE 33, 302 (352) – Numerus clausus.

Bundesland verschieden, weil der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gesetzgebungsautonomie diese Verschiedenheiten geregelt hat. Wenn der Landesgesetzgeber jedoch bei Erlass von Transparenzpflichten regionale Unterschiede für bundesweit tätige Rundfunkanstalten begründet, können diese Differenzierungen nicht mehr mit dem Bundesstaatsprinzip gerechtfertigt werden. Wenn ein in allen Ländern direkt empfangbares Rundfunkprogramm nach Maßgabe von Bundesrecht (Art. 5 Abs. 1 GG) gemeinsam produziert und ausgestrahlt wird,¹⁷⁰ diese Gemeinsamkeit technisch notwendig oder im Rahmen des Rundfunkauftrags geboten ist, müssen die Länder zusammenwirken und zur Selbstkoordination Vereinbarungen treffen, um den Veranstaltern einheitliche – vom Grundgesetz geprägte – Maßstäbe zu bieten. Dies gilt umso mehr, wenn die Länder durch Vertrag und Gesetzgebung Gemeinschaftseinrichtungen – wie die ARD und das ZDF – geschaffen haben und Gemeinschaftsprogramme¹⁷¹ senden. Diese Organisationen folgen in ihrem Handeln und ihrer Finanzierung einem einheitlichen Maßstab. Dieser wird dann „bereichsspezifisch“ rundfunkgerecht bemessen.¹⁷² Handlungsmittel ist der Staatvertrag.

Im Ergebnis ist das Recht auf Rundfunktransparenz ein objektives Recht, das nicht die Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation durch millionenfache Berechtigungen auf Auskunft und Akteneinsicht ad absurdum führen darf, das aber den Rundfunk, seine Organe, die KEF, die Rechts- und die Dienstaufsicht bindet, wenn sie die Rahmenbedingungen für Rundfunk- und Informationsfreiheit bestimmen. Bei berechtigtem Interesse und individueller Verletzung eigener Rechte mag es auch subjektive Berechtigungen auf Transparenz von Medien geben. Allerdings ist Information der Kernauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der in der Vielfalt der Rundfunkfreiheit, geprägt von binnenpluraler Offenheit und Unparteilichkeit, in Distanz zu Staat und Wirtschaft erfüllt werden muss. Diese Informationsfreiheit der Rundfunkanstalten und die Informa-

170 BVerfGE 73, 118 (196 f.) – Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz; vgl. auch schon BVerfGE 12, 205 (254 ff.) – Fernseh GmbH.

171 § 11 b Abs. 4 RStV.

172 Zur Parallele der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 S. 1 GG) vgl. BVerfGE 6, 32 (34) – Elfes-Urteil; BVerfGE 110, 177 (191) – Freizügigkeit der Spätaussiedler; zur freien Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG), BVerfGE 33, 303 (352) – Numerus clausus; zur Anwendung von Bundesstrafrecht durch Landesgerichte BVerfGE 90, 145 (190 ff.) – Cannabis; insgesamt: P. Kirchhof, in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 3 Abs. 1, 2015, Rn. 163 ff.

tionsvielfalt der Rundfunkangebote dürfen nicht durch Informationsberechtigungen von einzelnen und Gruppen strukturell verzerrt werden.