

Sachgebiet:

Presserecht  
Rundfunkrecht

Stichworte:

Recht des Staatsvertrages über den SWF nicht revisibel; keine Revisibilität zur Ergänzung von Landesrecht herangezogener allgemeiner Rechtsgrundsätze; Bedeutung der Presse im freiheitlich-demokratischen Staat; Pflicht der Behörden zu großzügiger Informationspolitik; Regelung von Auskunftsansprüchen durch Pressegesetzgebung, nicht durch GG; Pressefreiheit als staatsgerichtetes Grundrecht; kein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse gegenüber dem Rundfunk

Rechtsquellen:

GG Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1, Art. 99

Landespressegesetz Bad.-Württ. § 4 Abs. 1, § 25 Abs. 2

VwVfG Bad.-Württ. § 1 Abs. 2, § 2 Abs. 1

Staatsvertrag über den Südwestfunk VwGO § 50 Abs. 1 Nr. 1

Leitsatz:

Urteil vom 13. Dezember 1984 - BVerwG 7 C 139.81 -

- 2 -

Leitsatz:

Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG läßt sich ein Rechtsanspruch der Presse gegenüber einer Rundfunkanstalt auf Erteilung von Auskünften nicht herleiten.

Urteil des 7. Senats vom 13. Dezember 1984 - BVerwG 7 C 139.81

I. VG Karlsruhe vom 7.11.1979 - Az.: IV (VI) 67/79 -  
II. VGH Mannheim vom 5.10.1981 - Az.: X 2365/79 -

Verkündet  
am 13. Dezember 1984  
Buddrich  
Justizhauptsekretärin  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BVerwG 7 C 139.81

VGH X 2365/79

**IM NAMEN DES VOLKES**

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 30. November 1984  
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts  
Prof. Dr. S e n d l e r und die Richter am Bundesverwaltungs-  
gericht K l a m r o t h , W i l l b e r g ,  
K r e i l i n g und S e e b a s s

für Recht erkannt:

Die

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 5. Oktober 1981 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Der Kläger, Herausgeber und Redakteur des monatlich erscheinenden Informationsdienstes "Rundfunk-Berichte", macht gegenüber dem beklagten Südwestfunk, einer Rundfunkanstalt des öffentlichen Rechts, einen presserechtlichen Auskunftsanspruch geltend.

Der Kläger hatte 1977 mit einer Untersuchung begonnen, in welchem Umfang Bundes- und Landesbehörden sowie ihnen zuzuordnende juristische Personen aus öffentlichen Haushaltsmitteln Leistungen an Rundfunkanstalten zur Programmfinanzierung erbringen. Er wandte sich mit einer Reihe hierauf gerichteter Fragen auch an den Beklagten. Mit Schreiben vom 28. Dezember 1978 gab der Beklagte einige allgemeine Hinweise, lehnte aber die Erteilung der gewünschten Einzelauskünfte ab. Nachdem ein erneutes Auskunftsersuchen unbeantwortet geblieben war, erhob der Kläger unter Berufung auf § 4 des baden-württembergischen Landespressegesetzes - LPG - und Art. 5 Abs. 1 GG Klage. Er begehrte - jeweils für den Zeitraum 1. Januar 1970 bis 5. Februar 1979 - Auskünfte zu folgenden Fragen:

- a) Welche finanziellen oder organisatorischen Hilfen wurden von Bundesbehörden, Landesbehörden, sonstigen Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Vereinen,

Verbänden,

Verbänden, sonstigen juristischen Personen des Privatrechts, deren Gesellschafter oder Mitglieder aus dem Kreis vorstehend genannter Stellen entstammen, oder privaten Firmen, die im Auftrag der vorstehend genannten Stellen handelten, erbracht, um Programmvorhaben des Südwestfunks - jeweils mit Titel, Herstellungsjahr, Ausstrahlungsdatum, Länge in Sendeminuten, Produktionskosten - zu fördern oder anzuregen?

- b) In welchem Umfang wurden von den unter a) genannten Stellen programmbegleitende Maßnahmen finanziert?
- c) Welche Untersuchungen des Südwestfunks wurden von den unter a) genannten Stellen finanziert, welche Vorkosten zu Programmen von diesen getragen, welche Hilfen für vorbereitende Arbeiten von diesen gewährt?
- d) Hat der Südwestfunk Rechte an Hörfunk- oder Fernsehproduktionen der unter a) genannten Stellen erworben und, wenn ja, zu welchem Preis, mit welcher Länge und mit welchem Umfang? Wurden diese Rechte vor, während oder nach der Produktion vereinbart?
- e) Welche Rechte hat der Südwestfunk von eigenen Produktionen im Bereich Hörfunk und Fernsehen an welche der unter a) genannten Stellen veräußert, wobei Preis, Länge und Umfang der Produktion sowie der Verwendungszweck anzugeben sind. Wurden die Rechte vor, während oder nach der Produktion veräußert?

Das Verwaltungsgericht gab der Klage teilweise statt, das Berufungsgericht wies sie in vollem Umfang ab.

In den Entscheidungsgründen des Berufungsurteils ist ausgeführt, der Kläger könne sein Auskunftsbegehren nicht auf § 4 Abs. 1 LPG stützen. Diese Bestimmung - sie verpflichtet die Behörden, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen - könne sich für den vorliegenden Fall keine Geltung beimessen. Das ergebe sich aus § 25 Abs. 2 LPG. Danach bleibe der Staatsvertrag über den Südwestfunk vom Gesetz unberührt. Wegen der durch den Staatsvertrag

geschaffenen

geschaffenen Bindung sei das Land Baden-Württemberg gehindert gewesen, dem als Zweiländeranstalt bestehenden Südwestfunk im baden-württembergischen Landespressegesetz einseitig Auskunftspflichten aufzuerlegen.

Der Kläger könne sein Auskunftsbegehren auch nicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG herleiten. Die Frage, ob sich Auskunftsrechte unmittelbar aus der grundgesetzlichen Gewährleistung der Pressefreiheit ergäben, könne offenbleiben. Auch wenn man das zugunsten des Klägers unterstellte, hätte seine Klage keinen Erfolg. Denn ein solcher Anspruch könnte sich nur gegen staatliche Stellen richten, die ihrer Funktion nach eine der Exekutive zuzuordnende Verwaltungstätigkeit im engeren Sinne ausübten. Hierzu gehörten die Rundfunkanstalten, soweit es sich um den Bereich der Programmgestaltung handele, nicht. In diesem Bereich seien die Rundfunkanstalten "staatsfrei". Sie erfüllten zwar eine öffentliche Aufgabe, übten aber keine exekutivische staatliche Verwaltungstätigkeit aus, sondern seien als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit dem Staat gegenüber selbständig. In dem hier in Frage stehenden Bereich seien Presse und Rundfunk in ihrer Grundrechtsträgerschaft und in ihrer Interessenlage gleichgerichtet. Sie stünden sich allerdings auch als konkurrierende Medien gegenüber. Es wäre deshalb nicht unproblematisch, in dieses Konkurrenzverhältnis dadurch einzugreifen, daß man den Rundfunk einseitig einem Auskunftsanspruch der Presse unterwürfe, dem die Presse umgekehrt nicht ausgesetzt wäre. Zumindest bedürfte ein solcher Auskunftsanspruch der Presse einer gesetzlichen Regelung, die nicht ohne weiteres an die für staatliche Behörden geltenden landespresserechtlichen Regelungen anknüpfen könnte, sondern der durch die Rundfunkfreiheit gekennzeichneten verfassungsrechtlichen Sonderstellung des Rundfunks Rechnung tragen müßte. Solange es eine solche Regelung nicht gebe, müsse es damit sein Bewenden haben, daß die Öffentlichkeit, deren Informationsinteresse ein Auskunftsanspruch der Presse letztlich dienen

solle,

solle, durch die "pluralistische Binnenstruktur" der Rundfunkanstalten an deren Tätigkeit in gestaltender und kontrollierender Weise beteiligt sei.

Mit seiner - vom Berufungsgericht zugelassenen - Revision verfolgt der Kläger im wesentlichen sein Klagebegehren weiter; er hat den Klageantrag lediglich dahin eingeschränkt, daß Auskunft über organisatorische Hilfen nicht mehr verlangt wird. Er rügt die Verletzung materiellen Rechts.

Der Beklagte beantragt, die Revision zurückzuweisen.

## II.

Die Revision des Klägers ist unbegründet. Das angefochtene Berufungsurteil verletzt revisibles Recht nicht.

1. Aus Gründen des revisiblen Rechts ist nichts gegen die Rechtsauffassung des Berufungsgerichts einzuwenden, aus § 4 Abs. 1 des baden-württembergischen Landespressegesetzes vom 14. Januar 1964 (GBl. S. 11) - LPG - ergebe sich der geltend gemachte Auskunftsanspruch nicht, weil diese Bestimmung auf der "Passivseite" nicht auf den Beklagten anwendbar sei. Da es sich hier um eine Rechtsnorm des Landesrechts handelt, ist diese Auslegung durch das Berufungsgericht für das Revisionsgericht maßgeblich (§ 562 ZPO in Verbindung mit § 173 VwGO).

Die Revision meint, die Auslegung des § 4 Abs. 1 LPG durch das Berufungsgericht verstoße gegen den Staatsvertrag über den Südwestfunk vom 27. August 1951 in der Fassung des Staatsvertrages zwischen dem Land Baden-Württemberg als Rechtsnachfolger der ehemaligen Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern und dem Land Rheinland-Pfalz vom 27. Februar/16. März 1959

(GBl. Bad.-Württ.)

(GB1. Bad.-Württ. S. 56, GVBl. Rheinl.-Pf. S. 109) und die auf den Staatsvertrag entsprechend anwendbaren Bestimmungen der §§ 305, 157 und 242 BGB. Dies verletze revisibles Recht; denn das Berufungsgericht entnehme dem Staatsvertrag zu Unrecht das Verbot, den Beklagten den in Baden-Württemberg geltenden allgemeinen Landesgesetzen zu unterwerfen. Ferner meint die Revision, diese Auslegung verstoße gegen Art. 20 Abs. 3 GG und § 1 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsverfahrensgesetz - LVwVfG) vom 21. Juni 1977 (GB1. Bad.-Württ. S. 227). Dem kann nicht gefolgt werden.

a) Der durch Landesgesetze in Geltung gesetzte Staatsvertrag über den Südwestfunk enthält Landesrecht, das nicht revisibel ist (vgl. § 137 Abs. 1 VwGO; BVerwGE 22, 299 <300 f.>). Der Umstand, daß sein Geltungsbereich nicht auf das Gebiet eines Landes beschränkt ist, ändert daran nichts. Mit dem Hinweis auf § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO kann die Revisibilität nicht begründet werden. Diese Vorschrift regelt die einzinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts bei einer Streitigkeit zwischen verschiedenen Ländern, wobei in einem solchen Fall das Bundesverwaltungsgericht etwa entscheidungserhebliches Landesrecht anzuwenden und auszulegen hat, weil es an einer Vorinstanz fehlt, deren Auslegung des Landesrechts für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich sein könnte. Um eine solche Streitigkeit geht es hier aber nicht. Die Revisibilität des Staatsvertragsrechts läßt sich auch nicht mit der von der Revision geäußerten Befürchtung einer unterschiedlichen Rechtsanwendung in den Vertragsländern begründen. Die letztinstanzliche Zuständigkeit verschiedener Oberverwaltungsgerichte zur Auslegung ein- und desselben Rechts ist hier ebenso wie im Falle des in verschiedenen Ländern geltenden übereinstimmenden Landesrechts hinzunehmen, soweit und solange der Gesetzgeber von der in Art. 99 GG vorgesehenen Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hat, dem Bundesverwaltungsgericht die letztinstanzliche

Entscheidung

Entscheidung über die Anwendung von Landesrecht zuzuweisen.

Auch die entsprechende Anwendung von Bestimmungen des bürgerlich-rechtlichen Vertragsrechts auf das Staatsvertragsrecht führt nicht zur Revisibilität. Das Bundesverwaltungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, daß revisibles Recht nicht vorliegt, wenn Lücken des Landesrechts durch entsprechende Vorschriften des Bundesrechts geschlossen oder im Rahmen des Landesrechts allgemeine, dem Bundesrecht entnommene Rechtsgrundsätze angewendet werden (vgl. BVerwGE 50, 255 <262>). Derartige Rechtsätze haben demnach die Qualität des Rechts, das sie ergänzen, hier also die Qualität des dem Landesrecht angehörenden Staatsvertragsrechts.

b) Soweit die Revision eine Verletzung des Art. 20 Abs. 3 GG und des § 1 Abs. 2 VwVfG Bad.-Württ. geltend macht, beruft sie sich zwar auf revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 VwGO). Das Berufungsurteil hat dieses Recht indessen nicht verletzt.

Das Berufungsgericht hat § 4 Abs. 1 LPG - frei von Willkür - dahin ausgelegt, daß diese Gesetzesbestimmung einen gegen den Beklagten gerichteten Auskunftsanspruch nicht begründet. Es hat damit aufgezeigt, wie weit der Geltungsbereich des Gesetzes reicht. Mit dem in Art. 20 Abs. 3 GG normierten rechtsstaatlichen Grundsatz, daß die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden ist, hat es sich hierdurch - auch im Hinblick auf den Beklagten - nicht in Widerspruch gesetzt. Eine Verletzung des § 1 Abs. 2 VwVfG Bad.-Württ., der eine Definition des Behördenbegriffs für dieses Gesetz enthält, scheidet schon deshalb aus, weil das Landesverwaltungsverfahrensgesetz gemäß § 2 Abs. 1 VwVfG Bad.-Württ. für die Tätigkeit des Südfunks nicht gilt.

2. Daß das Berufungsgericht einen unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG herzuleitenden Auskunftsanspruch abgelehnt hat, verstößt weder gegen diese Verfassungsbestimmung noch gegen die weiteren von der Revision angeführten Grundgesetz-Artikel (Art. 1 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1).

a) Das

a) Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 die Pressefreiheit. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der das Bundesverwaltungsgericht sich angeschlossen hat, ist das Grundrecht der Pressefreiheit nicht nur als ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe zu verstehen; vielmehr ist durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch die "institutionelle Eigenständigkeit" der Presse gewährleistet (BVerfGE 66, 116 <133>; BVerwGE 47, 247 <252>, jeweils mit weiteren Nachweisen). Mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Instituts "freie Presse" ist indessen noch nicht die Frage beantwortet, ob sich unmittelbar aus dem Grundgesetz, also ohne eine konkretisierende einfachgesetzliche Regelung, ein Rechtsanspruch der Presse gegenüber Behörden auf Auskunfterteilung ergibt. Im Schrifttum sind die Meinungen geteilt. D a f ü r haben sich u.a. ausgesprochen v. Münch, in: v. Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 1981, Art. 5 RdNr. 24; Hamann/Lenz, Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl. 1970, Art. 5 Anm. B 6 S. 189; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 1978, S. 94 ff.; Löffler, Presserecht, Kommentar, 3. Aufl. 1983, Bd. I, LPG § 4 RdNr. 16 ff.; Groß, Presserecht, 1982, S. 143 ff.; Staggat, Zur Rechtsgrundlage des Informationsanspruches der Presse, 1970, S. 99; Jerschke, Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse, 1971, S. 223 ff.; Gehrhardt, Zum Begriff der Informationsfreiheit, AfP 1974, 689 (691). Hoffmann-Riem, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Gesamtherausgeber R. Wassermann, Bd. 1, 1984, Art. 5 RdNr. 99, hält zur Begründung besonderer Informationspflichten grundsätzlich eine Entscheidung des Gesetzgebers für erforderlich, sieht aber einen "Minimalstandard an Informationen" verfassungsunmittelbar garantiert (vgl. ähnlich Jarass, Nachrichtensperre und Grundgesetz - Öffentlichkeit als Verfassungsdirektive -, AfP 1979, 228, <231>). G e g e n

einen

einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse haben u.a. Stellung genommen Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz-Kommentar, Stand September 1983, Art. 5 RdNr. 137; Ridder, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, 2. Band, 1954, S. 276; v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1957, Bd. I, Art. 5 Anm. V 2 c; Geiger, Das Grundrecht der Pressefreiheit, in: Studien und Berichte der katholischen Akademie in Bayern, Heft 5, 1958, S. 11 (16, 26), erneut veröffentlicht in: Pressefreiheit, hrsg. von J. Wilke, 1984, S. 291 (294, 301); ders., Die Grundrechte der Informationsfreiheit, in: Festschrift für Adolf Arndt, 1969, S. 119 (133 f.); Friesenhahn, Die Pressefreiheit im Grundrechtssystem des Grundgesetzes, in: Recht und Rechtsleben in der sozialen Demokratie, Festgabe für Otto Kunze, 1969, S. 21 (25); Scheuner, Pressefreiheit, VVDStRL Heft 22 (1965) S. 1 (72, 78); Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 67; Kemper, Pressefreiheit und Polizei, 1964, S. 33 f.; Czajka, Pressefreiheit und "öffentliche Aufgabe" der Presse, 1968, S. 160; Kempen, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, S. 223; Starck, Informationsfreiheit und Nachrichtensperre, AfP 1978, 171 (175); Stober, Informationsanspruch der Presse gegenüber Gerichten, DRiZ 1980, 3 (9).

Auch die Rechtsprechung hat die Frage eines verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs der Presse - sei es eines Angehörigen eines Presseberufs als natürlicher Person, sei es eines Presseunternehmens als juristischer Person - bisher nicht geklärt. Entgegen der Annahme Löfflers (Presserecht a.a.O., LPG § 4 RdNr. 17) hat sich der erkennende Senat in dem Urteil vom 10. Dezember 1971 (BVerwGE 39, 159) nicht für das Bestehen eines solchen Anspruchs ausgesprochen. In dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Dezember 1974 (BVerwGE 47, 247 <252>) und in dem Beschluß vom 25. März 1966 - BVerwG 1 B 18.65 - (DVBl. 1966, 575) ist die Frage offengelassen worden. Das Bundesverfassungsgericht hat stets (zuletzt in

BVerfGE 66, 116 <133>) die große Bedeutung einer freien Presse für ein freiheitliches demokratisches Staatswesen betont und wiederholt darauf hingewiesen, daß die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gesicherte Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachrichten und Meinungen reicht (BVerfGE 20, 162 <176>). Daß die Beschaffung von Informationen unter dem Schutz des Grundgesetzes steht, besagt aber nicht, daß auf die Erteilung der Information ein Rechtsanspruch besteht. Auch aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu der Verpflichtung des Staates, die Pressefreiheit zu gewährleisten (BVerfGE 20, 162 <175 f.>), folgt ein solcher Anspruch nicht. Hiernach ist der Staat - unabhängig von subjektiven Berechtigungen einzelner - verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen, woraus sich als prinzipielle Folgerung auch Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden ergeben. Ob der Auskunftspflicht der Behörden ein Auskunftsanspruch korrespondiert und ob ein solcher Rechtsanspruch bereits kraft Verfassungsrechts besteht und nicht erst durch das die Pressefreiheit insoweit konkretisierende einfache Gesetzesrecht geschaffen wird, hat das Bundesverfassungsgericht bisher nicht entschieden.

Es bedarf hier keiner Beantwortung der Frage, ob im Falle einer Untätigkeit des Gesetzgebers ein "Minimalstandard" an Informationen in der Weise verfassungsunmittelbar garantiert ist, daß das Grundgesetz einen klagbaren Rechtsanspruch auf Erteilung einer bestimmten Information zuerkennt (vgl. Hoffmann-Riem a.a.O.). In dieser Lage befindet sich die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland nicht, denn in allen Ländern ist durch Pressegesetze die Informationspflicht der Behörden geregelt. Daß der erkennende Senat - von der Frage des "Minimalstandards" abgesehen - einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch

verneint,

verneint, beruht auf den folgenden Erwägungen.

Ob der geltend gemachte Anspruch besteht, ist durch Auslegung des Grundgesetzes zu ermitteln. Ziel jeder Auslegung ist die Feststellung des Inhalts einer Norm, also des im Gesetz objektivierte Willens des Gesetzgebers, wie er sich aus Wortlaut, Sinnzusammenhang, Entstehungsgeschichte und Zweck der Regelung ergibt (BVerfGE 11, 126 <130 f.>). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt: Die Pressefreiheit wird gewährleistet. Dem Wortlaut dieser Rechtsnorm und ihrer Stellung im Normengefüge des Grundgesetzes läßt sich, auch wenn man die Pressefreiheit nicht nur im Sinne eines Freiheitsrechts, sondern als institutionelle Garantie versteht, ein Anhaltspunkt für einen Informationsanspruch nicht entnehmen. Es kann auch keine Rede davon sein, daß die formulierte Regelung hinter dem zurückgeblieben ist, was der Grundgesetzgeber regeln wollte. Die Frage, ob ein Informationsrecht der Presse gegenüber öffentlichen Stellen in der Verfassung festgelegt werden sollte, ist während des Gesetzgebungsverfahrens im Grundsatzausschuß erörtert und abgelehnt worden; es wurde die Auffassung vertreten, daß das Verhältnis zwischen Presse und Behörden in der künftigen Pressegesetzgebung geregelt werden könne (vgl. Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge Bd. 1 (1951), S. 1 <84> mit Materialien-Nachweisen; auszugsweise erneut veröffentlicht in: Pressefreiheit, a.a.O., S. 267 <276 f.>). Ferner fordern Sinn und Zweck der Norm einen Rechtsanspruch auf Information nicht. Die in der Literatur vertretene Annahme, die grundgesetzlich geschützte Beschaffung der Information setze einen Auskunftsanspruch gegenüber Behörden notwendig voraus, trifft nicht zu. Es ist nicht richtig, daß die Presse ohne einen solchen Anspruch außerstande wäre, die ihr obliegende öffentliche

Aufgabe

Aufgabe der Nachrichtenbeschaffung zu erfüllen. Wer das Funktionieren einer freien Presse als von dem Bestehen eines Auskunftsanspruchs abhängig ansieht, unterschätzt die Fähigkeit der Presse, auch außerhalb behördlicher Auskünfte eine Vielzahl von Informationsmöglichkeiten zu nutzen.

Mit der Gewährleistung der Pressefreiheit trägt das Grundgesetz der besonderen Bedeutung der Presse in einem freiheitlichen demokratischen Staatswesen Rechnung. Es schützt und sichert die Aufgabe der Presse, an dem Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung teilzunehmen und dadurch an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Daraus folgt die Pflicht des Staates, diese Aufgabe der Presse zu respektieren. Hierzu gehört auch die Pflicht zur Erteilung von Auskünften. Einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung entspricht ein Verhalten der Behörden, das in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse von Offenheit geprägt ist. Es erfordert die Bereitschaft, dem Bürger diese Angelegenheiten dadurch durchsichtig zu machen, daß der Presse (wie auch den anderen Medien) durch eine großzügige Informationspolitik eine genaue und gründliche Berichterstattung ermöglicht wird. Eine Behörde, die der Presse eine Auskunft verweigert, obwohl der Erteilung ein durchgreifender Grund nicht entgegensteht, wird der ihr vom Grundgesetz auferlegten Pflicht nicht gerecht (in diesem Sinne auch Geiger, Das Grundrecht der Pressefreiheit, a.a.O. S. 26; ders., Die Grundrechte der Informationsfreiheit, a.a.O.; Scheuner, a.a.O. S. 78; Ridder, a.a.O.).

Ob und unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall ein Rechtsanspruch auf Auskunft besteht, ist im Grundgesetz indessen nicht geregelt. Der Verfassungsgeber hat diese Regelung dem Bundesgesetzgeber und den Landesgesetzgebern überlassen (Art. 75 Nr. 2 GG). Von einer Regelungslücke als einer planwidrigen Unvollständigkeit des Grundgesetzes kann daher keine

Rede

Rede sein. Schon deshalb kann der hier streitige presserechtliche Auskunftsanspruch nicht unmittelbar dem Grundgesetz entnommen werden. Eine Rechtsfortbildung durch die Rechtsprechung, die dies unternehmen wollte, stünde mit dem gesetzten Recht nicht in Einklang. Es wäre - von anderen Bedenken, insbesondere im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz, abgesehen - auch dem rechtsstaatlichen Gebot der Rechtssicherheit abträglich, wollte man der Rechtsprechung aufgeben, im jeweiligen Einzelfall festzustellen, ob, wenn die Voraussetzungen eines einfachgesetzlichen Auskunftsanspruchs nicht vorliegen, ein verfassungsunmittelbarer Rechtsanspruch auf Auskunft besteht, dessen Umfang und Grenzen im Grundgesetz nicht vorgegeben sind. Der erkennende Senat ist deshalb der Auffassung, daß die Regelung des Auskunftsanspruchs, die unter anderem eine Berücksichtigung der einer Auskunft etwa entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen und deren Abwägung gegenüber dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit erfordert, dem Gesetzgeber vorbehalten ist und bleiben muß.

Soweit die Rechtsprechung dem Grundgesetz ungeschriebene Teilhaberechte und Leistungsansprüche entnommen hat (vgl. BVerfGE 33, 303 <330 ff.> - 1. Numerus clausus-Urteil; BVerfGE 35, 79 <114 ff.> - 1. Hochschulurteil; BVerwGE 27, 360 <362 f.> - Ersatzschulurteil), können daraus für die hier zu entscheidende Rechtsfrage keine Schlüsse gezogen werden. Dort ging es darum, Grundrechten zum Erfolg zu verhelfen, die anderenfalls nicht mehr hätten verwirklicht werden können. So aber ist die Lage hier nicht. Es ist nicht anzunehmen, daß das Grundrecht der Pressefreiheit in Not gerät, wenn neben den gesetzlich vorgesehenen Auskunftspflichten der Behörden ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch nicht anerkannt wird.

b) Für ein gegen den Rundfunk gerichtetes Auskunftsbegehren kommt folgendes hinzu: Das Grundrecht der Pressefreiheit ist

staatsgerichtet.

staatsgerichtet. Das gilt nicht nur, soweit seine Funktion als Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in Frage steht. Auch die Gewährleistung der institutionellen Eigenständigkeit der Presse sichert deren Rechtsstellung gegenüber dem Staat. Pflichten, die sich hieraus gegenüber der Presse ergeben, sind solche des Staates, also seiner Organe, Behörden, Dienststellen und Amtswalter, seien es solche der unmittelbaren oder der mittelbaren Staatsverwaltung. Rundfunkanstalten sind aber, auch wenn sie rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sind, keine Anstalten, die der Ausübung staatlicher Verwaltung dienen. Ihre hier in Frage stehende Tätigkeit, die Veranstaltung von Rundfunksendungen, ist nicht mittelbare Staatsverwaltung. Der Rundfunk nimmt bei der Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen, ebenso wie die Presse bei ihrer Tätigkeit, eine öffentliche Aufgabe wahr, die nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG weder unmittelbar noch mittelbar Aufgabe des Staates sein kann. Gerade zum Zweck der Gewährleistung der Freiheit von staatlicher Einflußnahme schützt das Grundgesetz die Rundfunkfreiheit, und um die Verwirklichung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu ermöglichen, sind die Rundfunkanstalten als vom Staat unabhängige, sich selbst verwaltende Anstalten des öffentlichen Rechts geschaffen und so organisiert worden, daß ein beherrschender Einfluß des Staates auf den Rundfunk ausgeschlossen ist (BVerfGE 31, 314 <322>).

Der Rundfunk steht als Träger des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG mithin in einer Gegenposition zum Staat. Er ist um der Gewährleistung seiner eigenen Freiheit willen aus diesem ausgegliedert und kann insoweit nicht als Teil der staatlichen Organisation betrachtet werden. Daraus folgt, daß den Rundfunk insoweit auch keine Pflichten treffen, die

sich

sich - wie etwaige Auskunftspflichten - als Ausfluß der Pflicht des Staates zur Respektierung der öffentlichen Aufgaben der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Grundrechtsträger verstehen lassen. Eine der Staatsgerichtetheit entsprechende "Dritt-Gerichtetheit" (BVerfGE 66, 116 <135>) kommt der Pressefreiheit insoweit nicht zu. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gibt gegenüber Dritten weder eigenständige Abwehrrechte noch kann er gegenüber Dritten eigenständige Leistungspflichten begründen.

Zwar will der Kläger die begehrten Auskünfte gerade zu dem Zweck erhalten, etwaigen staatlichen Einflußnahmen auf den Rundfunk nachzuspüren und dadurch mögliche Mißstände aufzudecken, die die Rundfunkfreiheit gefährden. Das vermag aber nichts daran zu ändern, daß sich aus dem Grundrecht der Pressefreiheit der geltend gemachte Auskunftsanspruch gegenüber dem Beklagten nicht ergibt. Das Berufungsgericht hat zutreffend darauf hingewiesen, daß Presse und Rundfunk zwar in ihrer Grundrechtsträgerschaft und in ihrer Interessenlage gegenüber dem Staat gleichgerichtet sind, daß sie sich aber auch als konkurrierende Medien gegenüberstehen und es deshalb im Hinblick auf die verfassungsrechtlich vorgegebene Gleichartigkeit und Gleichrangigkeit von Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit (BVerfGE 12, 205 <260 f.>) problematisch wäre, in dieses Konkurrenzverhältnis dadurch einzugreifen, daß man den Rundfunk einseitig einem Auskunftsanspruch der Presse unterwirft. Auch Groß (Presserecht, a.a.O. S. 154 f.), der einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch bejaht, lehnt einen solchen gegenüber den Rundfunkanstalten deshalb ab (ähnlich Löffler, Presserecht, a.a.O., § 4 LPG RdNrn. 55 ff.).

Zu Recht hat das Berufungsgericht ferner dargelegt, daß den Interessen der Allgemeinheit, um derentwillen den Verwaltungsbehörden Auskunftspflichten gegenüber der Presse auferlegt werden, bei den Rundfunkanstalten durch die "pluralistische Binnenstruktur" Rechnung getragen wird. Der Rundfunkrat, ein

Organ

Organ des Beklagten, setzt sich aus Vertretern der Regierungen und Parlamente der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie der Kirchen, Gewerkschaften und anderer Verbände zusammen. Ihm gehören auch Vertreter der Presse an (vgl. §§ 10 und 11 des Staatsvertrages). Daß der Rundfunkrat die Interessen der Allgemeinheit vertritt, ist in § 9 Abs. 1 des Staatsvertrages und Art. 8 Abs. 1 der Satzung des Südwestfunks bestimmt. Außerdem ist in der Satzung (Art. 43) vorgesehen, daß der Jahresbericht des Intendanten, der die Tätigkeit und das Finanzgebaren der Anstalt sichtbar macht, den Regierungen und Landtagen der Vertragsländer zugeleitet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Dadurch ist eine öffentliche Kontrolle mindestens in dem Maße gewährleistet, wie es bei Verwaltungsbehörden durch die Einräumung eines Informationsanspruchs der Presse der Fall ist.

c) Das angefochtene Urteil verstößt nicht gegen Art. 1 Abs. 3 GG. Danach binden die Grundrechte unter anderem die vollziehende Gewalt als unmittelbar geltendes Recht. Da Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen selbständigen, die pressegesetzlichen Regelungen ergänzenden Informationsanspruch der Presse gegenüber dem Rundfunk nicht kennt, das Grundrecht der Pressefreiheit also nicht den von der Revision vorausgesetzten Inhalt hat, kann insoweit von einer Grundrechtsbindung des Rundfunks, die das Berufungsgericht nach Meinung der Revision verkannt hat, nicht gesprochen werden.

Schließlich beruht das Berufungsurteil nicht insofern auf einer Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG), als es, wie die Revision meint, von einer Gleichbehandlung von Presse und Rundfunk hinsichtlich etwaiger Auskunftspflichten ausgegangen ist und damit Ungleiches gleich behandelt hat. Auf die Frage, worin sich Presse und Rundfunk unterscheiden, kommt es nicht an, denn hiervon hängt das Bestehen eines verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs nicht ab. Ein solcher ist

aus

aus den angegebenen Gründen auch dann zu verneinen, wenn alle Unterschiede zwischen Presse und Rundfunk berücksichtigt werden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Sandler	Klamroth	Willberg
Kreiling	Seebass	

B e s c h l u ß

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 4 000 DM festgesetzt.

Prof. Dr. Sandler	Klamroth	Willberg
Kreiling	Seebass	