



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 7 B 30.12
OVG 5 A 166/10

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 27. Mai 2013

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß und Brandt

beschlossen:

Die Beschwerde des Beklagten gegen die Nichtzulassung
der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Februar 2012
wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerde-
verfahren auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, ein freier Journalist, begehrt von der beklagten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt im Einzelnen spezifiziert Auskunft über die Auftragsvergabe „im nicht journalistisch-redaktionellen Bereich“ an bestimmte Unternehmen und Personen. Das Verwaltungsgericht wies die sowohl auf das Presserecht als auch auf das Informationsfreiheitsrecht gestützte Klage ab. Auf die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht das erstinstanzliche Urteil geändert. In Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht hat es zwar den Auskunftsanspruch nach § 4 Abs. 1 des Pressegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen - PresseG NRW - verneint, einen Anspruch auf Neubescheidung des Auskunftsbegehrens auf der Grundlage von § 4 des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - IFG NRW -) in Verbindung mit § 55a des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk - WDRG - aber bejaht: Dem Informationsanspruch stehe die Subsidiaritätsklausel des § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG

NRW nicht entgegen. Der Beklagte sei informationspflichtig. Er sei eine öffentliche Stelle im Sinne von § 2 Abs. 1 IFG NRW; im Zusammenhang mit einer Auftragsvergabe übe er Verwaltungstätigkeit im Sinne dieser Vorschrift aus. Der weit auszulegende Begriff umfasse im Sinne des formellen Verwaltungsbegriffs die gesamte Tätigkeit der Exekutive sowie die Verwaltung im materiellen Sinne. Hierunter falle zunächst die gesamte Tätigkeit des Beklagten, dem die öffentliche Aufgabe übertragen sei, die unerlässliche Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen sicherzustellen. Der Auskunftsanspruch scheide nicht deshalb aus, weil der Beklagte selbst Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit sei. Denn der Gesetzgeber habe die Rundfunkfreiheit mit der Einräumung des eingeschränkten Informationsanspruchs, der den journalistisch-redaktionellen Bereich ausnehme, unter Beachtung der Rundfunkautonomie verfassungskonform ausgestaltet. Vom geschützten journalistisch-redaktionellen Bereich ließen sich andere Bereiche abgrenzen, die in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit der Erfüllung der Programmgestaltung und -produktion stünden. Mit der Forderung nach größerer Transparenz sei kein unzulässiger Eingriff in den publizistischen Wettbewerb verbunden. Auch werde die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die sachlich begrenzte Eröffnung des Informationszugangs nicht gefährdet. Die Beklagte habe aber zu prüfen, ob dem Auskunftsanspruch die Ablehnungsgründe nach § 8 IFG NRW (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) und § 9 IFG NRW (Schutz personenbezogener Daten) entgegenstünden.

- 2 Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen. Hiergegen richtet sich die Beschwerde des Beklagten.

II

- 3 Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Das Vorbringen des Beklagten führt auf keinen der in Anspruch genommenen Zulassungsgründe.
- 4 1. Eine die Revision gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO eröffnende Divergenz ist nur dann im Sinne des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO hinreichend bezeichnet, wenn die Beschwerde einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung

dung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten und deren Entscheidung tragenden Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat (Beschlüsse vom 21. Juni 1995 - BVerwG 8 B 61.95 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 18, vom 13. Juli 1999 - BVerwG 8 B 166.99 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO Nr. 9 und vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26). Mangels Identität von Rechtsfrage und von Rechtsnorm bleibt demnach die Divergenzrüge erfolglos, wenn die als abweichend gerügte Entscheidung - wie hier mit § 2 Abs. 1 IFG NRW - eine Vorschrift des nicht revisiblen Rechts betrifft (Beschlüsse vom 16. Februar 1976 - BVerwG 7 B 18.76 - Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 143 und vom 4. Februar 1999 - BVerwG 6 B 131.98 - Buchholz 251.8 § 94 RhPPersVG Nr. 1). Der Einwand der Beklagten, dass die Aussagen in den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts, von denen das Oberverwaltungsgericht abgewichen sei, aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleiten und deswegen auch für die Auslegung des Landesrechts maßgeblich seien, verfängt nicht. Damit macht der Beklagte geltend, dass das Oberverwaltungsgericht bei der Anwendung des irrevisiblen Landesrechts bundesverfassungsrechtliche Vorgaben nicht beachtet habe. Mit der - vermeintlich - fehlerhaften Anwendung bzw. unzureichenden Beachtung von Rechtssätzen, die sich auf höherrangiges Recht beziehen, wird eine Divergenz im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO indessen nicht dargetan (Beschluss vom 19. August 1997 a.a.O.).

- 5 2. Grundsätzlich bedeutsam im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtssache, wenn in dem angestrebten Revisionsverfahren die Klärung einer bisher höchstrichterlich ungeklärten, in ihrer Bedeutung über den der Beschwerde zugrunde liegenden Einzelfall hinausgehenden, klärungsbedürftigen Rechtsfrage des revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) zu erwarten ist. Der Beklagte legt nicht dar, dass diese Voraussetzungen in Bezug auf die von ihm ausdrücklich bzw. der Sache nach aufgeworfenen Fragen gegeben sind.

6 Der Beklagte macht geltend, dass die landesrechtlichen Vorschriften über den Informationszugang gegenüber dem Beklagten den Schutzwirkungen des Grundrechts der Rundfunkfreiheit nicht genügen. Die Rüge der Nichtbeachtung von Bundesrecht bei der Auslegung und Anwendung von Landesrecht vermag eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision aber nur dann zu begründen, wenn die Auslegung der - gegenüber dem Landesrecht als korrigierender Maßstab angeführten - bundesrechtlichen Normen ihrerseits ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft (s. etwa Beschlüsse vom 15. Dezember 1989 - BVerwG 7 B 177.89 - Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 277, vom 30. Juni 2003 - BVerwG 4 B 35.03 - Buchholz 310 § 108 Abs. 1 VwGO Nr. 26 und vom 17. März 2008 - BVerwG 6 B 7.08 - Buchholz 451.20 § 12 GewO Nr. 1). Das zeigt die Beschwerde nicht auf.

7 a) Die Frage,

ob es mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist, dass die gesamte Tätigkeit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt einschließlich namentlich der Vergabe von Aufträgen, die eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt für erforderlich hält, um ihren gesetzlichen Aufgaben nachzukommen, in einer eine Auskunftspflicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt begründenden Weise als staatliche Verwaltungstätigkeit rechtlich eingeordnet wird,

rechtfertigt die Zulassung der Revision schon deswegen nicht, weil sie so nicht entscheidungserheblich ist. Denn das Oberverwaltungsgericht hat den Beklagten nach Maßgabe des § 55a WDRG lediglich in einem Teil seines Tätigkeitsbereichs und somit als - vorbehaltlich der Prüfung von Weigerungsgründen dem Grunde nach - partiell informationspflichtig angesehen.

8 Aber selbst wenn die Frage auf ihren entscheidungserheblichen Kern zurückgeführt würde, wäre damit eine Grundsatzfrage revisiblen Rechts nicht dargetan. Die Beschwerde zielt insoweit auf die zutreffende Auslegung des Begriffs der Verwaltungstätigkeit in § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW. An bundesrechtlichen Vorgaben muss sich indessen nur die Informationspflicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt als solche, nicht aber die Auslegung einzelner im Landesrecht aufgeführter tatbestandlicher Voraussetzungen dieser Pflicht messen lassen.

Auf die Einordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in allgemeine staatsorganisationsrechtliche Kategorien kommt es folglich hier nicht an (siehe hierzu auch BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 20. Juli 1988 - 1 BvR 155/85 u.a. - NJW 1989, 382 und vom 15. Dezember 2003 - 1 BvR 2378/03 - NVwZ 2004, 472; Schoch, AfP 2010, 313 <317>).

9 b) Mit der Frage,

ob es sich im Rahmen der gesetzgeberischen Befugnis zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hält, Dritten Auskunftsansprüche gegenüber öffentlich-rechtlich Rundfunkanstalten einzuräumen,

wird ein Klärungsbedarf ebenso wenig aufgezeigt. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Voraussetzungen, unter denen der (Landes-)Gesetzgeber seine Ausgestaltungsbefugnis in Anspruch nehmen darf, bereits geklärt.

- 10 Die Rundfunkfreiheit bedarf als der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dienende Freiheit der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthält einen Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit, der auf eine Ordnung zielt, die durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichstster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Danach muss sich die Ausgestaltung des Rundfunks am Ziel der Gewährleistung einer freien, umfassenden und wahrheitsgemäßen individuellen und öffentlichen Meinungsbildung orientieren. Kommunikations- und rundfunkbezogene Vorschriften, die den rechtlichen Rahmen der Rundfunkfreiheit regeln, sind am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gemessen nicht zu beanstanden, wenn sie geeignet sind, das Ziel der Rundfunkfreiheit zu fördern, und die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Interessen angemessen berücksichtigen (BVerfG, Urteile vom 16. Juni 1981 - 1 BvL 89/78 - BVerfGE 57, 295 <319 f.>; vom 4. November 1986 - 1 BvF 1/84 - BVerfGE 73, 118 <166>; Beschluss vom 26. Februar 1997 - 1 BvR 2172/96 - BVerfGE 95, 220 <235> und Urteil vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03 - BVerfGE 121, 30 <51, 59>).

- 11 Danach ist zur Unterscheidung zwischen Ausgestaltungen und Beschränkungen der Rundfunkfreiheit auf den Regelungszweck abzustellen. Die Ausgestaltung darf allein auf die Sicherung der Rundfunkfreiheit gerichtet sein. Gesetzliche Regelungen sind nur dann der Ausgestaltung zuzuordnen, wenn sie dazu dienen, dass der Rundfunk seine verfassungsrechtliche Aufgabe erfüllen kann. Demgegenüber setzen Eingriffsregelungen der Rundfunkfreiheit im Interesse anderer Rechtsgüter Schranken und verfolgen insofern den Schutz externer Zwecke.
- 12 Ob das angefochtene Urteil die Regelung in § 55a WDRG gemessen an diesen Vorgaben unzutreffend eingeordnet hat, ist für die Frage der Zulassung der Revision ohne Bedeutung.
- 13 c) Die Frage,

ob es mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist, Dritten
Auskunftsansprüche gegenüber öffentlich-rechtlich Rundfunkanstalten einzuräumen,

genügt ebenso wenig den Anforderungen an die Darlegung einer Grundsatzbe-
deutung. Denn insoweit werden klärungsbedürftige Fragen der bundesverfas-
sungsrechtlichen Maßstabnorm nicht ansatzweise aufgezeigt.

- 14 d) Die im Anschluss hieran mit dem Ziel der gebotenen Präzisierung der bun-
desrechtlichen Vorgaben formulierte Frage nach dem Umfang des Schutzbe-
reichs der Rundfunkfreiheit, nämlich

ob sich der Schutzbereich der Rundfunkfreiheit aus Art. 5
Abs. 1 Satz 2 GG auf den Schutz des Redaktionsgeheim-
nisses und das Verbot der inhaltlichen Einflussnahme auf
das Programm beschränkt oder ob der Grundrechtsschutz
aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch die Organisation der öf-
fentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wie zum Beispiel
programmfernere Fragen der finanziellen und frequenz-
technischen Ausstattung, der internen Verfahrensabläufe
und der Beschaffung umfasst,

rechtfertigt ebenso wenig die Zulassung der Revision. Der erforderliche Klärungsbedarf ist nicht ersichtlich. Vielmehr ist der Schutzbereich der Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - jedenfalls soweit hier entscheidungserheblich - hinreichend geklärt.

- 15 Die Rundfunkfreiheit ist in ihrem Kern Programmfreiheit. Diese Programmautonomie umfasst Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung des Programms, die Sache des Veranstalters unter Abwehr nicht nur staatlicher, sondern jeder fremden Einflussnahme sein müssen (BVerfG, Beschluss vom 13. Januar 1982 - 1 BvR 848/77 u.a. - BVerfGE 59, 231 <258>). Geschützt sind alle Phasen der Entstehung und Vorbereitung des Programms bis zur Verbreitung der Nachricht und Meinung und damit alle Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die zur Gewinnung und rundfunkspezifischen Verbreitung von Nachrichten und Meinungen im weitesten Sinne gehören (stRspr, BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 1994 - 1 BvR 1595, 1606/92 - BVerfGE 91, 125 <134 f.>; Urteil vom 24. Januar 2001 - 1 BvR 2623/95, 622/99 - BVerfGE 103, 44 <59>; Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 620/07 - BVerfGE 119, 309 <318>; Urteil vom 12. März 2008 a.a.O. S. 58). Sie gewährleistet den Schutz der redaktionellen Arbeit, etwa auch durch Zeugnisverweigerungsrechte, Durchsuchungs- und Beschlagnahmeverbote. Voraussetzungen und Hilfstätigkeiten, ohne die der Rundfunk seine Funktion nicht in angemessener Weise erfüllen kann, werden ebenfalls geschützt (BVerfG, Urteil vom 12. März 2003 - 1 BvR 330/96, 348/99 - BVerfGE 107, 299 <309 f.>). In den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit fallen schließlich auch die Organisation und die Finanzierung des Rundfunkbetriebs, soweit sie Rückwirkungen auf die Programmtätigkeit haben können (BVerfG, Beschluss vom 13. Januar 1982 a.a.O. S. 259 f.; Urteil vom 5. Februar 1991 - 1 BvF 1/85, 1/88 - BVerfGE 83, 238 <310 f.>; Beschluss vom 5. Oktober 1993 - 1 BvL 35/81 - BVerfGE 89, 144 <153>; Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <88>).
- 16 Hieraus folgt, dass der Schutzbereich am Programmbezug der jeweiligen Tätigkeiten ausgerichtet ist; diese müssen zur inhaltlichen Gestaltung des Rundfunks beitragen. Von einem Schutz, der undifferenziert die gesamte Tätigkeit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt umfasst, geht die Rechtsprechung nicht

aus. Gegenteiliges folgt insbesondere nicht aus der Entscheidung zur Konkursunfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten; denn dort hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auf die Möglichkeit einer unzulässigen Einflussnahme des Konkursverwalters auf das Programm abgestellt (Beschluss vom 5. Oktober 1993 a.a.O. S. 153).

17 e) Schließlich verhilft auch die Frage,

ob es mit der materiell-rechtlichen und der verfahrensrechtlichen Garantie der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist, dass Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auskunftspflichtig sein sollen, die nicht dem journalistisch-redaktionellen Bereich zuzurechnen sind,

der Beschwerde nicht zum Erfolg. Nach Ansicht des Beklagten gibt es zur Unterscheidung zwischen auskunftspflichtigen und nicht auskunftspflichtigen Tätigkeitsfeldern nach Maßgabe des „journalistisch-redaktionellen Bereichs“ keine operationalisierbare Grenzziehung, die eine praktikable und rechtssichere Rechtsanwendung ermöglicht.

18 In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist indessen - wie oben ausgeführt - geklärt, dass der Schutzbereich der Rundfunkfreiheit auf die Sicherung der besonderen Aufgabe der Rundfunkveranstalter ausgerichtet und folglich programmbezogen zu bestimmen ist. Auf der Grundlage dieses nicht institutions- sondern funktionsbezogenen Ansatzes geht die Rechtsprechung davon aus, dass innerhalb des Handelns einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt verschiedene Bereiche unterscheidbar und abzugrenzen sind (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 13. Januar 1982 a.a.O. S. 260 f.). Dass es bei dieser Unterscheidung neben wohl eindeutigen Fallgestaltungen wie etwa der von der Vergaberichtlinie erfassten Gebäudereinigung (siehe EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2007 - Rs. C-337/06, Bayerischer Rundfunk u.a./GEWA - Slg. 2007, I-11173; dazu Degenhart, HGR IV, 2011, § 105 Rn. 57) auch Grenzfälle gibt, die im Hinblick auf die Gefahr einer mittelbaren Beeinträchtigung der Programmfreiheit näherer Untersuchung bedürfen, stellt den - auch vom Gesetzgeber in § 55a WDRG verfolgten - Ansatz einer Unterscheidbarkeit nicht in Fra-

ge. Welche Tätigkeitsfelder im Einzelnen den spezifischen Programmbezug aufweisen, ist eine Frage, die nicht in verallgemeinerungsfähiger Weise, sondern nur unter Würdigung auch der Umstände des Einzelfalles zu entscheiden ist und deswegen einer rechtsgrundsätzlichen Klärung nicht zugänglich ist.

- 19 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG.

Dr. Nolte

Krauß

Brandt