

# Presserecht

Kommentar zu den deutschen Landespresso-gesetzen mit systematischen Darstellungen zum pressebezogenen  
Standesrecht, Anzeigenrecht, Werbe- und Wettbewerbsrecht, Vertriebsrecht, Urheber- und Verlagsrecht, Arbeitsrecht,  
Titelschutz, Jugendmedienschutz und Steuerrecht

von

Klaus Sedelmeier, Prof. Dr. Emanuel H. Burkhardt, Prof. Dr. Hans Achenbach, Prof. Dr. Karsten Altenhain, Prof. Dr. Christian Berger, Wolfgang Boorberg, Prof. Dr. Matthias Cornils, Hans-Jürgen Dörner, Ulrich Grund, Prof. Dr. Stefan Heilmann, Prof. Dr. Dr. Dres. h.c. Kristian Kühl, Dr. Matthias Lehr, Prof. Dr. Joachim Löffler, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Dr. Erich Steffen, Prof. Joachim Strobl-Albeg

6., neubearbeitete und erweiterte Auflage



Verlag C.H. Beck München 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:  
[www.beck.de](http://www.beck.de)  
ISBN 978 3 406 66357 4

Zu [Inhalts- und Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

## IV. Die Gewährleistung der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz

### § 1 LPG

der Funktion einer freien Presse ist“ (BVerfGE 66, 116, Rn. 46), nur begrenzt leistungsfähig. Die in diesem Sinne notwendige Bedingung ist keineswegs hinreichend, um eine Hilfstätigkeit als Pressetätigkeit begreifen zu können. Erforderlich ist vielmehr ein spezifischer Zusammenhang mit der Pressearbeit im engeren Sinne, der durch das entscheidende Kriterium eines „ausreichenden Inhaltsbezugs“ bestimmt werden muss (BVerfGE 77, 346, Rn. 25; weiter allerdings BVerfG [K], NVWZ 2007, 1306: auch „inhaltserne pressetechnische Hilfstätigkeiten, einschließlich der Tätigkeiten zur Erhaltung der wirtschaftlichen Grundlagen der Unabhängigkeit des Presseunternehmens als notwendige Voraussetzung einer freien Presse“ [ebd., Rn. 24]; die dafür vom BVerfG in Bezug genommene Entscheidung BVerfGE 64, 108 passt freilich nicht recht, weil es dort um den Anzeigenteil einer Zeitung ging, also durchaus um inhaltliche Publikationstätigkeit).

Das BVerfG behilft sich in der Pressegrosso-Entscheidung zunächst mit einer aus der institutionellen Perspektive des Presseunternehmens vorgenommenen Unterscheidung zwischen presseinternen und -externen Hilfstätigkeiten: Während der Inhaltsbezug bei internen Tätigkeiten „durch den organisatorischen Zusammenhalt des Presseunternehmens regelmäßig gegeben“ sei, bleibe es für presseexterne Hilfstätigkeiten in der Regel beim Schutz anderer Grundrechte, insbesondere des Art. 12 Abs. 1 GG. Etwas anderes könne jedoch „ausnahmsweise im Interesse eines freiheitlichen Pressewesens dann gelten, wenn eine selbständig ausgeübte, nicht die Herstellung von Pressezeugnissen betreffende Hilfstätigkeit typischerweise pressebezogen ist, in enger organisatorischer Bindung an die Presse erfolgt, für das Funktionieren einer freien Presse notwendig ist und wenn sich die staatliche Regulierung dieser Tätigkeit zugleich einschränkend auf die Meinungsverbreitung auswirkt“ (BVerfGE 77, 346, Rn. 25). Diese institutionelle Perspektive birgt offenkundig die Gefahr in sich, dass der Schutz der Pressefreiheit auf klassische Presseunternehmen und ihre Trabanten, mithin auf die professionelle Presse und wohl sogar hier nur auf organisierte Strukturen verengt wird (krit. *Bullinger*, Voraufl., Rn. 74), obwohl der persönliche Schutzbereich des Grundrechts diese Engführung an sich nicht kennt (s. u., Rn. 234 ff.).

Anhand des bundesverfassungsgerichtlichen Kriterienrasters ist der Grossist dem Schutz der Pressefreiheit unterstellt worden, insofern er unter den tatsächlichen Gegebenheiten des Pressegrosso-Systems für den Vertrieb von Pressezeugnissen unentbehrlich und eng mit den Verlagen und dem Einzelhandel verflochten sei und weil daher „sowohl der enge organisatorische und funktionale Pressebezug seiner Dienstleistung als auch die Auswirkung der an ihn gerichteten Gesetzespflicht auf die Meinungsverbreitung gegeben sind“ (BVerfGE 7, 346, Rn. 26; s. näher o., Rn. 153 ff.). Ein ausreichender Pressebezug ist auch für presseredaktionelle Hilfsunternehmen anerkannt (BVerfG [K] NJW 2006, 2836: Presseagentur; BGHZ 187, 354, Rn. 9f.: Bildarchiv; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, Art. 5 Rn. 33). Auch Druckereien ist der prespezifische Bezug eigen; sie unterfallen daher dem Grundrechtsschutz (BayVGH, NJW 1983, 1339/1340; *Bullinger*, Voraufl., Rn. 87; s. auch die Erstreckung des Richtervorbehals für die Beschlagnahme auf Druckereien in § 98 Abs. 1 Satz 2 StPO, zur ratio BGH, AfP 1999, 268, Rn. 13).

#### (4) Informationsbeschaffung

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet zu Gunsten der Presse (wie auch des Rundfunks) den Einsatz medienspezifischer Informationsbeschaffungstechniken, begründet damit aber keinen über die allgemeine Informationsfreiheit bis Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG hinausgehenden Anspruch auf Zugang zu Informationsquellen. Der gewährleistete Zugang ist mithin auf allgemein zugängliche Quellen beschränkt; die Eröffnung der Zugänglichkeit steht in der Bestimmungsmacht des jeweils Berechtigten (etwa das Eigentümers oder der zuständigen staatlichen Stelle, BVerfGE 103, 44, Rn. 55). Auch bei öffentlichen Veranstaltungen in privater Trägerschaft unterliegt dieses Bestimmungsrecht allerdings den allgemeinen Schranken sittenwidriger (§ 826 BGB) oder wettbewerbswidriger (§§ 19f. GWB) Diskriminierung. Daraus ergeben sich Zugangs-

223

224

225

## LPG § 1

### Freiheit der Presse

ansprüche auch der Pressevertreter zu den allgemein für jedermann geltenden Bedingungen (näher *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 388). Geht es nur um den Zugang als solchen, nicht aber um den Einsatz pressespezifischer Mittel, unterfallen auch die Medien ohnehin nur dem Schutz der allgemeinen Informationsfreiheit und greifen die Mediengrundrechte tatbestandlich gar nicht ein (s. o., Rn. 179).

- 226 Haben Pressevertreter nach diesen Grundsätzen zu öffentlichen Gerichtsverhandlungen Zutritt wie andere Personen auch, so bestimmt sich die Verteilung knapper Sitzplätze, namentlich auch die Reservierung einer bestimmten Anzahl von Plätzen für Medienberichterstatter, grundsätzlich nach dem einfachen Verfahrensrecht. Sie unterliegt der Prozessleitung des Vorsitzenden in dem jeweiligen Gerichtsverfahren (BVerfG [K], NJW 2003, 500); dieser hat insoweit einen weiten Entscheidungsspielraum (BVerfG NJW 2013, 1293 – NSU-Prozess, Rn. 19; dazu *Kujath*, AfP 2013, 269; *Wegner*, BLJ 2014, 37). Allerdings muss die Entscheidung über die Vergabe knapper Plätze an Medienvertreter dem aus Art. 3 Abs. 1 GG iVm Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten subjektiven Recht auf Gleichbehandlung im publizistischen Wettbewerb entsprechen (BVerfGE 80, 124/133f.; BVerfG [K], NJW-RR 2008, 1069/1071; dazu auch *Kujath*, AfP 2013, 269); daraus folgt ein Anspruch auf „gleichberechtigte Teilhabe an den Berichterstattungsmöglichkeiten zu gerichtlichen Verfahren“ (BVerfG NJW 2013, 1293 – NSU-Prozess, Rn. 18). Sitzungspolizeiliche Anordnungen (§ 176 GVG) müssen daher in Berücksichtigung des grundsätzlichen Anspruchs der Presse auf Zugang im Interesse einer freien Berichterstattung und des subjektiven Rechts der Medienvertreter auf gleiche Teilhabe sachlich ausgestaltet sein. Das Prioritätsprinzip ist ein möglicher und üblicher Maßstab für die Platzverteilung (BVerfG [K], NJW 2003, 500). Allerdings bedarf nach Auffassung des BVerfG „auch dieses Prinzip einer Ausgestaltung, die die Chancengleichheit realitätsnah gewährleistet. Bei der verfahrensrechtlichen Umsetzung ist insoweit die tatsächliche Situation der vorhersehbar Interessierten hinreichend zu berücksichtigen“ (BVerfG NJW 2013, 1293 – NSU-Prozess, Rn. 19). Ob dabei „in bestimmten Situationen eine Differenzierung zwischen verschiedenen Medienvertretern verfassungsrechtlich zulässig oder geboten ist“, hat das BVerfG offengelassen (BVerfG ebd.).
- 227 Die rechtswidrige Beschaffung von Informationen fällt nach Auffassung des BVerfG nicht in den Schutzbereich der Meinungs- noch der Medienfreiheit (BVerfGE 66, 116, Rn. 54). Diese Annahme passt zum vom BVerfG zu Grunde gelegten Konzept normativer Ausgestaltung der Zugänglichkeit von Informationsquellen – der Grundrechtsschutz hängt eben von der rechtlichen Eröffnung der Informationsquelle ab. Sie ist indes aus allgemein grundrechtstheoretischer Sicht fragwürdig, weil sie den Schutz der Grundrechte nach Maßgabe der Gesetze bestimmt, nicht umgekehrt diese als Beschränkung einer prima facie weiterreichenden Handlungsfreiheit begreift. Immerhin pflanzt sich die grundrechtliche Schutzlosigkeit einfachrechtlich-illegaler Informationsbeschaffung nicht stets in einer Versagung des Schutzes auch für die nachfolgende Verbreitung fort (s. u., Rn. 233).
- (5) Vervielfältigung und Verbreitung
- 228 Geschützt ist die freie Entscheidung über die Art und Weise der Vervielfältigung und (körperlichen) Verbreitung von Presseerzeugnissen, namentlich auch die Bestimmung und Gestaltung der Vertriebsorganisation. Daher liegt in dem rechtlichen oder auch nur faktischen Zwang zur Wahl eines bestimmten Vertriebswegs eine Beeinträchtigung des grundrechtlichen Schutzgutes, der das Abwehrrecht (bei staatlichem Zwang) bzw. die Schutzpflicht (bei horizontaler Einschränkung etwa durch die wettbewerbsausschließenden Vereinbarungen des Pressegrosso, s. o., Rn. 158) entgegenwirken. Geschützt ist mithin jedenfalls auch die Entscheidung für einen verlageigenen Vertrieb; zum danach in den Schutz einbezogenen Personal gehören auch beim Verlag beschäftigte Zeitungsträger.
- 229 Umstritten ist die Frage, ob auch der Presse-Einzelhandel (selbständiger Buchhandel, Zeitschriften- und Zeitungshändler) dem Schutz der Pressefreiheit unterfällt. Am

## IV. Die Gewährleistung der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz

### § 1 LPG

spezifischen Pressebezug und der Bedeutung für die Pressefunktion lässt sich auch beim Einzelhandel (wie beim Großhandel) kaum zweifeln. Allein das vom BVerfG für die Beurteilung externer Hilfätigkeiten herangezogene Kriterium der „engen organisatorischen Bindung an die Presse“ liegt hier weniger deutlich vor als bei der nach beiden Seiten (Verleger und Einzelhändler) institutionell eingebundenen Rolle des Pressegrosso. Stellt man indes die grundsätzliche Fragwürdigkeit dieses institutional nur auf Presseunternehmen bezogenen, damit aber die Reichweite der Pressefreiheit problematisch einschränkenden Merkmals in Rechnung (s.o., Rn. 223), spricht mehr für eine an der sachlichen Bedeutung des Einzelhandels für die Presse-distribution orientierte großzügige Sichtweise; danach kann sich auch der Einzelhandel, soweit er Druckwerke vertreibt, auf die Pressefreiheit berufen. Mindestanteile von Presseerzeugnissen an Angebot oder Umsatz des jeweiligen Betriebs können dafür sinnvollerweise nicht gefordert werden (*Bullinger, Vorauf., Rn. 96*). Das BVerfG hat in einer Kammerentscheidung den Verkauf von Sonntagszeitungen durch ambulante Straßenverkäufer jedenfalls unter der Bedingung als vom Schutzbereich der Pressefreiheit umfasst angesehen, dass diese Verkäufer in das Vertriebsnetz des Verlages eingebunden waren und also „in enger organisatorischer Bindung an die Presse“ tätig wurden (BVerfG [K], NVwZ 207, 1306, Rn. 25).

In räumlicher Hinsicht stellt sich die Grundsatzfrage, ob die pressegrundrechtliche Verbreitungsfreiheit ähnlich wie die an die Bedingung der Allgemeinzugänglichkeit geknüpfte Informationszugangsfreiheit von vornherein auf rechtlich für die Verbreitung von Presseerzeugnissen zugelassene Orte beschränkt ist. Danach hinge schon der *prima facie*-Grundrechtsschutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG von der Widmung des jeweiligen Raums auch für den Zweck pressemäßiger Kommunikation ab (in dieser Richtung unter Berufung u.a. auf die fragwürdige Sprayer-von-Zürich-Entscheidung des BVerfG [Vorprüfungsausschuss], NJW 1984, 1293, *Bullinger, Vorauf., Rn. 102 ff.*; s. auch – für Art. 8 GG – BVerfGE 128, 130 – Fraport, Rn. 66: „verbürgt die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist.“).

Die Gegenauffassung tritt auf der Grundlage einer weiten Tatbestandstheorie der Grundrechte für ein prinzipielles Recht auf Inanspruchnahme fremder Flächen, ob in privater oder öffentlicher Trägerschaft, ein, begreift mithin rechtliche Verbreitungsverbote, ob in der starken Form eines Ausschlusses des Zugangs zu den Räumen oder – weniger weit gehend – nur einer Einschränkung der Verbreitung von Presseerzeugnissen, immer auch als rechtfertigungsbedürftige Schranke der Kommunikationsfreiheiten (in diesem Sinn schon BVerfGE 7, 230 Rn. 12 ff.). Diese weite Auffassung kann für sich in Anspruch nehmen, die definitiv anerkannten Fälle einer verfassungsrechtlich aus Art. 5 Abs. 1 und 3 GG hergeleiteten Bindung und Begrenzung des Widmungsrechts des Hoheitsträgers und auch des Nutzungsbestimmungsrechts gemischt-öffentlicher Unternehmen hinsichtlich von „Orten allgemeinen kommunikativen Verkehrs“ (BVerfGE 128, 130 – Fraport, Rn. 66 ff.) dogmatisch besser erklären zu können: Wäre der grundrechtliche Anspruch durch die einfachrechtlichen Eröffnung des Raums als Verbreitungsforum für Druckwerke bedingt, könnte das Grundrecht nicht umgekehrt Bindungswirkung gegenüber dem einfachen Recht, etwa den Landesstraßengesetzen, entfalten und ließe sich der doch allgemein anerkannte kommunikative Gemeingebräuch (s. sogleich, Rn. 232) nicht mehr grundrechtlich begründen. Auf der anderen Seite führt die Anerkennung einer *prima facie* unbegrenzten räumlichen Verbreitungsrechts der Presse keineswegs in unlösbare Konflikte mit der Eigentumsordnung und dem durch Art. 14 Abs. 1 GG prinzipiell auch verfassungsrechtlich garantierten Ausschließungsrecht des Eigentümers: Geht es um private Räume und Flächen, lassen sich die dem Eigentümer zugeordneten ausschließlichen Nutzungsrechte ohne weiteres als in aller Regel gerechtfertigte Schranken der Medienfreiheiten verstehen.

Die Rechtsprechung und heute herrschende Meinung leitet aus den Kommunikationsgrundrechten (unter Einschluss der Art. 5 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 1 GG) in der Tat

230

231

232

## LPG § 1

### Freiheit der Presse

nicht nur *prima facie*, sondern auch als definitive Schutzwirkung das Recht auf „kommunikativen (Gemein-)Gebrauch“ öffentlicher Straßen und Wege ab (*Stahlhut*, in: *Kodal, Straßenrecht*, Kapitel 25, Rn. 22ff., und *Sauthoff, Öffentliche Straßen*, Rn. 301ff.; *Degenhart*, in: *BK*, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 430). Die straßenrechtlichen Vorschriften sind mithin so zu lesen, dass davon auch der kommunikative Verkehr erfasst ist, soweit nicht durch Hinzutreten besonderer Umstände die „eigentliche“ Verkehrsfunktion der Straßen ernsthaft beeinträchtigt wird, etwa durch Aufstellen von Informationsständen, räumliche Beeinträchtigung des fließenden oder ruhenden Verkehrs usw. Das Verteilen von missionarischen oder sonst werbenden Flugschriften oder Handzetteln in Fußgängerzonen gehört danach zur kommunikativen Funktion des Straßenraums, die von Verfassungs entweder als Gemeingebräuch (so z.B. VG Ansbach, Urt. v. 8.12.2008, AN 10 K 08.00961, juris) oder als erlaubnisfreie Sondernutzung anzuerkennen ist oder deren Zulassung durch Sondernutzungserlaubnis zumindest nicht in das Ermessen nach den Straßengesetzen fallen darf, vielmehr zu bewilligen ist (Ermessensschrumpfung, s. etwa BVerfG [K], NVwZ 1992, 53, Rn. 15ff., *Papier*, in: *Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Aufl. 2010, § 41 III 5 Rn. 33 mwN). Für den Straßenverkauf von Sonntagszeitungen hat das BVerfG (K) die Einordnung als erlaubnis- und gebührenpflichtige Sondernutzung gebilligt, allerdings unter der Bedingung, dass sich das Ermessen in verfassungskonformer Auslegung auf eine gebundene Entscheidung, also einen Anspruch des Antragstellers reduziert, sofern nicht ausnahmsweise ein durchgreifender straßenrechtlicher Versagungsgrund besteht (BVerfG [K], NVwZ 2007, 1306, Rn. 32ff.). Der Ansatz eines Teils der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, die Schutzwürdigkeit der Kommunikation im öffentlichen Straßenraum davon abhängig zu machen, dass damit nicht allein oder im Schwerpunkt wirtschaftliche Motive verfolgt werden (z.B. VGH BW, NVwZ 1998, 91, Rn. 5ff.; restriktiv auch OVG NRW Beschl. v. 17.7.2014, 11 A 2250/12, Rn. 13ff.) ist abzulehnen (zutreffend BVerwG, NJW 1997, 406, Rn. 14). Die innere Befindlichkeit und Motivation ist ein noch viel problematischeres und häufig untaugliches Kriterium für die grundrechtliche Schutzbedürftig- und -würdigkeit einer Kommunikation als die nach der äußeren Wirkung bemessene publizistische Relevanz (s. o., Rn. 212ff.).

233 Das grundrechtliche *prima facie*-Recht zum pressemäßigen Vertrieb von Druckwerken wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass deren Inhalt auf rechtswidrig erlangten Informationen basiert (überzeugend dazu BVerfGE 66, 116, Rn. 55, näher *Degenhart*, in: *BK*, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 414ff.). Verbote des Vertriebs derartiger Inhalte – gestützt auf zivilrechtliche Unterlassungs- oder Schadensersatzansprüche, §§ 823 und 826 i. V. m. § 1004 BGB – sind Eingriffe in das Grundrecht, als solche allerdings jedenfalls dann regelmäßig gerechtfertigt (Art. 5 Abs. 2 GG), wenn der Rechtsbruch bei der Informationsbeschaffung qualifiziert war, z.B. bei „einer durch Täuschung widerrechtlich beschafften und zu einem Angriff gegen den Getäuschten verwendeten Information“ (BVerfGE 66, 116, Rn. 57). Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Verbreitung kommt nur dann ausnahmsweise in Betracht, „wenn die Bedeutung der Information für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und für öffentliche Meinungsbildung eindeutig die Nachteile überwiegt, welche der Rechtsbruch für den Betroffenen und die (tatsächliche) Geltung der Rechtsordnung nach sich ziehen muß“ (BVerfG, ebd.). Davon kann dem BVerfG zufolge aber nur ausgegangen werden, wenn mit der Verbreitung widerrechtlich erlangter Informationen selbst wiederum rechtswidrige Zustände oder Verhaltensweisen aufgedeckt werden. Liegt der Rechtsverstoß bei der Beschaffung der Information in einem Bruch des selbst zu den essenziellen Schutzzinhalten der Pressegewährleistung fehlenden Redaktionsgeheimnisses, kann sich mithin in der Güterkollision beider Rechtspositionen aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG der grundrechtliche Verbreitungsanspruch gegen den grundrechtlichen Anspruch auf Schutz des Redaktionsgeheimnisses regelmäßig nur durchsetzen, wenn durch die Publikation ihrerseits Rechtsverletzungen des von dem Vertrauensbruch betroffenen Verlages oder der Redaktion aufgedeckt werden (BVerfGE 66, 116, Rn. 71).

## IV. Die Gewährleistung der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz

### § 1 LPG

#### c) Grundrechtsberechtigung

Der Kreis der aus dem Grundrecht der Pressefreiheit Berechtigten bestimmt sich nach dem Merkmal ihrer Mitwirkung an den sachlich zur Presse gehörenden Tätigkeiten, nicht nach irgendwelchen Qualifikationen, Berufszugehörigkeiten oder professionellen Standards. Dementsprechend ist Träger des Grundrechts jedermann, der in spezifischer und daher der Pressefreiheit zuzurechnender Weise an der Herstellung oder Verbreitung von Presseerzeugnissen mitwirkt. Zu diesem Kreis gehören neben den Verlegern, Verlagsmitarbeitern, Herausgebern und Redakteuren mithin auch diejenigen Personen, die presseexterne Hilfstatigkeiten ausüben, welche in hinreichend engem funktionalem Zusammenhang mit der Presse stehen (s. o., Rn. 222ff.), namentlich die Grossisten, aber auch Buchhändler, Presseagenturen und sonstige redaktionelle Hilfsbetriebe.

Insofern der verfassungsrechtliche Pressebegriff in personeller Hinsicht keinerlei Professionalisierung oder institutionelle Einbindung in Presseunternehmen verlangt, bleibt jede einfachrechtliche Verengung des Personenkreises spezifisch berechtigter Presseangehöriger hinter der grundrechtlichen Garantie *ratione personae* zurück. Eine solche Differenz, ist, soweit es sich um einfachrechtliche Privilegierungen der institutionellen Presse handelt, wie etwa beim medienrechtlichen Auskunftsanspruch (§ 4 LPG), zwar nicht abwehrrechtlich rechtfertigungsbedürftig – es geht insoweit nicht um einen staatlichen Eingriff. Sie muss sich jedoch sehr wohl mit den Anforderungen des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbaren lassen. Die Professionalität ausgebildeter oder jedenfalls von Presseunternehmen im engeren Sinne beauftragter Journalisten mag regelmäßig immer noch ein hinreichend tragfähiger Differenzierungsgrund für derartige Privilegierungen, indes auch für die Auferlegung der presseordnungsrechtlichen Sonderlasten sein. Mit dem immer stärker werdenden Aufkommen eines – allerdings zumeist internetbasierten und daher in einem exakten Sinn außerhalb der Presse liegenden – Laien- und Gelegenheitsjournalismus geraten derartige Differenzierungen und Verengungen auf die institutionelle Presse im traditionellen Sinn jedoch zunehmend unter Druck. Der verfassungsrechtliche Pressebegriff indes ist in persönlicher Hinsicht offen genug, um auch derartige Veränderungen aufzunehmen

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist Jedermann-Grundrecht, berechtigt mithin auch Ausländer, im Übrigen auch juristische Personen und sonstige Personenvereinigungen, insofern das Grundrecht seinem Wesen nach auf diese Kollektive anwendbar ist (Art. 19 Abs. 3 GG), also namentlich Verlagsunternehmen (BVerfGE 10, 118, Rn. 22; 21, 271, Rn. 25), Presseagenturen usw., aber auch Unternehmensträger, deren Geschäftsfeld nicht primär auf dem Gebiet der Herstellung von Druckwerken liegt, soweit sie Presseerzeugnisse herstellen oder vertreiben (BVerfGE 95, 28/34f.).

Grundrechtsfähig aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 sind auch Minderjährige, soweit sie pressemäßige Massenkommunikation, insbesondere in Form von Schülerzeitungen, betreiben können (*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 5 I, II Rn. 119). Die Verteilung von Schülerzeitungen in der Schule fällt in die abwehrrechtlich geschützte Vertriebsfreiheit und ist nicht etwa Bewilligung einer staatlichen Leistung im Sonderstatusverhältnis; Verbote oder Beschränkungen sind daher Grundrechteingriffe (*Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 432). Vergleichbares gilt für Anstaltszeitungen von Strafgefangenen (näher zu beidem *Bullinger*, Voraufl., Rn. 296ff.). Hoheitsträger und damit auch staatliche Schulen sind hingegen nach allgemeinen Grundsätzen nicht grundrechtsberechtigt und können sich daher auch in Hinsicht auf ein von ihnen herausgegebenes Druckwerk nicht auf das Grundrecht der Pressefreiheit berufen (*Bethge*, in: Sachs, Art. 5 Rn. 80; *Jarass*, in: ders./*Pieroth*, Art. 5 Rn. 38).

#### 4. Eingriffe in die Pressefreiheit

Rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Pressefreiheit ist entsprechend dem Eingriffsbegriff der allgemeinen Grundrechtslehren jede dem Staat zurechenbare recht-

234

235

236

237

238

## LPG § 1

### Freiheit der Presse

liche oder faktische, unmittelbare oder mittelbare Beeinträchtigung der grundrechtlich gewährleisteten Gehalte der Pressefreiheit.

#### a) Eingriffe

- 239 Zu den Eingriffen in die Pressefreiheit gehören danach Berufsausübungsverbote (BVerfGE 10, 118/121), strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen mit beeinträchtigender Wirkung auf das Redaktionsgeheimnis oder die sonstige Pressearbeit (Durchsuchung und Beschlagnahme, BVerfGE 38, 103/105; 56, 247/248f.), die Erzwungung von Zeugenaussagen in den vom pressespezifischen Zeugnisverweigerungsrecht (§ 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO) nicht erfassten Fällen (BVerfGE 36, 193/204; 64, 108, Rn. 21 ff.), der Ausschluss von Journalisten aus Gerichtsverhandlungen oder staatlichen Pressekonferenzen (BVerfGE 50, 234/241 ff.; 87, 334/339; BVerwGE 47, 247/253f.), die Erhebung von Telekommunikationsverkehrsdaten von Journalisten (BVerfGE 107, 299/330f.) aber auch wirtschaftsrechtliche, die verlegerische Handlungsfreiheit einschränkende Vorgaben wie zum Beispiel das kartellrechtliche Zusammenschlussverbot.

#### b) Faktisch-mittelbare Eingriffe

- 240 Der Erste Senat des BVerfG hat in den Entscheidungen Osho und Glykol von 2002 (BVerfGE 105, 279/300f.; 105, 252), den Eingriffsbegriff wieder enger gefasst, also auf rechtliche Imperative oder doch jedenfalls unmittelbar staatlich verursachte Belastungen beschränkt. Faktisch-mittelbare Verkürzungen des Grundrechtsgutes sind nach diesem Sonderweg des Ersten Senats (krit. dazu *Cornils*, in: FS Bethge, 2009, 137ff.) nicht im engeren Sinne Eingriff, sondern nur mehr „eingriffsgleiche Beeinträchtigung“, indessen auch nur dann, wenn sie in ihrer Zielsetzung und Wirkung Eingriffen gleichkommen, mithin dem Eingriff „funktional äquivalent“ sind. Nur dann greifen die gleichen Rechtfertigungsanforderungen wie für Eingriffe im engeren Sinne. Substantiell ist diese Differenz, von den Ausgangsfällen Glykol und Osho abgesehen, bisher allerdings soweit ersichtlich nicht zum Tragen gekommen, bleibt es mithin bei einer terminologischen Abweichung von der sonst üblichen Einbeziehung auch der faktisch-mittelbaren, aber dem Staat als eigene zurechenbaren Beeinträchtigungen in den Eingriffsbegriff. Eine eingriffsgleiche Wirkung mit der Folge uneingeschränkter Schutzwirkung des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hat das BVerfG so auch im Schutzbereich der Pressefreiheit für die Veröffentlichung einer Zeitung im Verfassungsschutzbericht unter der Rubrik Rechtsextremismus angenommen (BVerfGE 113, 63 – Junge Freiheit). In der jüngsten Rechtsprechung auch des Ersten Senats ist, soweit ersichtlich, die Figur der „eingriffsgleichen Beeinträchtigung“ nicht mehr herangezogen worden.

#### c) Fiskalische Maßnahmen mit Beeinflussungswirkung

- 241 Staatliche finanzielle Förderung von Presseunternehmen ist nicht von Verfassungen wegen kategorisch ausgeschlossen, kann vielmehr sogar als Instrument der Funktionsicherung angezeigt oder im Extremfall struktureller Existenzgefährdung geboten sein (s. o., Rn. 168 ff.), aktiviert aber als faktischer Eingriff das Abwehrrecht der Pressefreiheit, wenn sie gegen die strikten Anforderungen der Inhaltsneutralität verstößt, also mit inhaltsbezogenen Steuerungswirkungen auf die Publikationstätigkeit verbunden ist (BVerfGE 80, 124, Rn. 28: „subjektives Abwehrrecht gegen die mit staatlichen Förderungsmaßnahmen etwa verbundenen inhaltslenkenden Wirkungen“).
- 242 Die staatliche Beteiligung an Presseunternehmen ist wie die Neugründung solcher Unternehmen grundsätzlich ausgeschlossen (Verbot der Staatspresse), soweit es nicht nur um zulässige Formen der Öffentlichkeitsarbeit oder Aufgabenerfüllung geht (s. o., Rn. 172, näher *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 488). Allenfalls als ultimatio-Variante wirtschaftlicher Förderung zur Funktionssicherung – vergleichbar den Pressesubventionen – denkbar könnte eine Gestaltungsform öffentlicher Presseunternehmen sein, die unmittelbare, aber auch mittelbare Einflussnahmen des staatlichen

## IV. Die Gewährleistung der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz

### § 1 LPG

Eigentümers auf die inhaltliche Pressetätigkeit zuverlässig und nachhaltig ausschließt (s. o., Rn. 172, 175). Die grundrechtliche Verbotswirkung gegenüber staatlicher Pressebeteiligung folgt indes nicht in erster Linie aus dem subjektiven Abwehrrecht der Pressefreiheit, sondern aus der objektiven Grundsatznorm des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG: Gewährleistung der Staatsfreiheit der Presse (dazu *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 439f.; *Schulz*, AfP 2013, 464; mit Blick auf den Rundfunk: BVerfG, ZUM 2014, 501, Rn. 43; *Cornils*, Ausgestaltungsgesetzesvorbehalt, S. 111ff.). Daher kommt es auf konkrete faktische Beeinträchtigungseffekte hinsichtlich der publizistischen Gestaltungsfreiheit des Presseunternehmens aufgrund der staatlichen Beteiligung gar nicht an: Diese ist auch dann unzulässig, wenn sich der Staat tatsächlich jedweder Beeinflussung enthält und die Beteiligung aus Sicht der privaten Anteilseigner sogar erwünscht ist.

#### d) Eingriff und Ausgestaltung

Im Vergleich mit der rundfunkverfassungsrechtlichen Dogmatik ist die Kategorie des Ausgestaltungsgesetzes im Schutzbereich der Pressefreiheit kaum entwickelt. Dieser Unterschied ist Konsequenz der hier weit geringer ausgebildeten und konkretisierten Gewährleistungsgehalte zur Sicherung der objektiven massenmedialen Informations- und Kommunikationsfunktion (o., Rn. 134ff.). Sind Ausgestaltungen diejenigen rechtlichen Maßnahmen, insbesondere, aber nicht ausschließlich normativer Art, die in Erfüllung positiver verfassungsrechtlicher Regelungspflichten vorgenommen werden, so kann davon im Bereich der die Presse betreffenden Regelungen allenfalls begrenzt die Rede sein, denn konkret und unbedingt gefasste Regelungsaufträge aus der Pressegewährleistung, die dem dicht gewebten rundfunkverfassungsrechtlichen Ausgestaltungsprogramm für den Rundfunkgesetzgeber auch nur anähernd entsprächen, sind bisher, d.h. auf dem heutigen Stand pressegrundrechtlicher Dogmatik in der Rechtsprechung des BVerfG nicht formuliert worden. Dies bedeutet aber erstens nicht, dass solche Auftragsgehalte – und ihnen korrespondierende Ausgestaltungsgesetze – nicht schon gegenwärtig durchaus anerkannt, wenn auch nicht dem Rundfunkverfassungsrecht vergleichbar thematisiert sind, und zweitens erst recht nicht, dass nicht künftig präziser gefasste Ausgestaltungsaufträge zur Sicherung des Funktionsziels des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch Fortentwicklung der presseverfassungsrechtlichen Dogmatik noch herausgearbeitet werden können, wenn und soweit die tatsächlichen Umfeldbedingungen der Presse dies gebieten (s. zu den „latenten“ Gewährleistungsgehalten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG o. Rn. 147; s. auch *Jarass*, in: ders./*Pieroth*, Art. 5 Rn. 39; *Schemmer*, in: *Epping/Hillgruber*, Art. 5 Rn. 55; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 227).

Bei einem weiten Ausgestaltungsbegriff lassen sich jedenfalls die rechtlichen Schutzwahrungen, die auf die grundrechtliche Schutzpflicht zurückgeführt werden können (z. B.: Sicherung des Redaktionsgeheimnisses durch äußerungsrechtliche Ansprüche, BVerfGE 66, 116, s. o., Rn. 125), insoweit als Ausgestaltungen der Pressefreiheit begreifen. Aber auch im Hinblick auf die Funktionssicherungsgewährleistung erscheint es zumindest gut vertretbar, den klassischen Satz presserechtlicher Bestimmungen im engeren Sinne, namentlich das Presseordnungsrecht (Impressumpflicht, Offenlegungspflicht, Sorgfaltspflicht) sowie die Vorschriften über die Gegendarstellung und ggf. auch den Auskunftsanspruch, als im Kern verfassungsgeboten anzusehen. Sie dienen sämtlich nicht nur der Sicherung individueller Rechtsverfolgung, sondern auch – etwa über die Ausweisung und Klarstellung von Verantwortlichkeiten und Einflussfaktoren – der freien und nichtmanipulierten Meinungsbildung (s. für die Impressumpflicht nur u. § 8 Rn. 10). Aus dem Presserecht im weiteren Sinne stehen jedenfalls die gerichtsverfahrensrechtlichen Regelungen über das Zeugnisverweigerungsrecht und die Beschlagnahme sowie wohl auch die kartellrechtlichen Modifikationen für die Pressefusionskontrolle in einem denkbar engen und verfassungsrechtlich eingeforderten Zusammenhang zum Funktionssicherungsziel des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Für die strafprozessualen Eingriffe hat das BVerfG sogar eine über die

243

244

## LPG § 1

### Freiheit der Presse

Reichweite der gesetzlichen Schutzworschriften (§ 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO) hinausreichende Schutzwirkung der Pressefreiheit angenommen (BVerfGE 25, 296/305; 36, 193/211; 64, 108, Rn. 20f.), namentlich auch ein ggf. grundrechtsumittelbar begründetes Zeugnisverweigerungsrecht in den von der gesetzlichen Regelung nicht erfassten Fällen, etwa hinsichtlich des in § 53 Abs. 1 Satz 3 StPO ausgeschlossenen Anzeigenteils (*Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 404).

- 245 Sind die genannten Regelungen in ihrer funktionssichernden Bedeutung und kraft ihrer Verankerung in der verfassungsrechtlichen Funktionsgewährleistung Ausgestaltungen der Pressefreiheit, so sind sie doch zugleich auch Eingriffe in die Pressefreiheit, soweit sie die Betätigungsfreiheit von Journalisten oder Presseunternehmen einschränken, insbesondere also im Presseordnungsrecht oder bei der Untersagung von Pressefusionen. Die im Rundfunkverfassungsrecht nicht überzeugend (näher *Cornils*, Ausgestaltungsgesetzesvorbehalt, S. 90ff.) wohl bis heute von der herrschenden Auffassung behauptete Exklusivität der Kategorien der Ausgestaltung und des Eingriffs (BVerfGE 73, 118/166; *Jarass*, in: ders./*Pieroth*, Art. 5 Rn. 54, 56; *Ruck*, AÖR 117 [1992], 543ff.; erkennbar zweifelnd *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Art. 5 I, II Rn. 216f.) ist also zu Recht für die Pressefreiheit nie angenommen worden. Die rechtsstaatlich disziplinierende Gegen-Kraft des Abwehrrechts wirkt hier auf das Funktionssicherungsziel gestützten staatlichen Ausgestaltungsmaßnahmen entgegen und sichert so ab, dass diese Maßnahmen auf das Notwendige und Angemessene begrenzt bleiben und – grundsätzlicher noch – die individuelle Handlungsfreiheit des aus der Pressefreiheit Berechtigten überhaupt mit dem ihr zukommenden Gewicht im Zielkonflikt mit gegenläufigen objektiven Funktionssicherungsinteressen zur Geltung kommt.

### 5. Eingriffsrechtfertigung und Abwägungsprobleme

- 246 Eingriffe in die Pressefreiheit bedürfen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Sie bedürfen wie jeder Grundrechtseingriff gesetzlicher Grundlage, die indessen bei den Kommunikationsgrundrechten den in Art. 5 Abs. 2 GG genannten qualifizierenden Anforderungen genügen muss: Das den Eingriff unmittelbar bewirkende oder tragende Gesetz muss allgemein sein oder die Ziele des Jugend- oder Ehrenschutzes verfolgen. Eine absolute Grenze gegenüber jedweder zulässigen Beeinträchtigung der Kommunikationsfreiheiten zieht darüber hinaus das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG. Materiellen Grundrechtsschutz sichert vor allem das in den Grundrechten, so auch in Art. 5 Abs. 1 GG, selbst verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip: Eingriffe müssen zur Erreichung legitimer Beschränkungsgründe geeignet und erforderlich sein; der mit der Maßnahme erreichte Nutzen für das geförderte Rechtsgut muss schließlich in angemessenen Verhältnis zur Intensität des Grundrechtseingriffs stehen (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).

#### a) Allgemeinheit des Gesetzes

- 247 Gesetze, die die Pressefreiheit unmittelbar beeinträchtigen (gesetzesunmittelbare Eingriffe) oder zu administrativen oder judikativen Eingriffen ermächtigen, müssen allgemein sein (Art. 5 Abs. 2 GG). Das BVerfG hat im für das bundesverfassungsgerichtliche Verständnis der „Allgemeinheit“ des Gesetzes auf dem heutigen Stand maßgebenden Wunsiedel-Beschluss vom 4. November 2009 diese Anforderung überzeugend auch auf die anderen beiden Schrankenvorbehalte des Art. 5 Abs. 2 GG erstreckt, also auf das Recht der persönlichen Ehre und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend (BVerfGE 124, 300, Rn. 62ff.; zust. *Jestaedt*, in: HGR IV, § 102 Rn. 64; a. A. noch *Degenhart*, in: BK, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 78). Deutlich wird ferner, dass die Allgemeinheitsanforderung auch für Gesetze gilt, die inhaltlich auf verfassungsrangige Gründe gestützt werden können, die also Umsetzungen einer verfassungsimmanenten Schranke der Kommunikationsgrundrechte sind. Die Allgemeinheit des Gesetzes ist danach eine für alle Beschränkungsgründe übergreifend geltende, rechtsstaatliche Grundbedingung für die Zulässigkeit von Eingriffen in die