

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Barbara Ostmeier
Die Vorsitzende

Rostock, 27. November 2015

Stellungnahme

zur schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages zum

**Gesetz zur Stärkung der inneren Pressefreiheit, Gesetzentwurf
der Piratenfraktion zur Änderung des Landespressegesetzes,
Drucksache 18/3162 – im Folgenden: PresseG SH-Entwurf**

Ob und in welchen Grenzen der Redaktion ein Autonomiebereich im Verhältnis zum Verleger (Presseunternehmen) durch Gesetz eingeräumt werden darf, wird unter dem Stichwort der inneren Pressefreiheit diskutiert. § 3a PresseG SH-Entwurf betrifft diese im rechtswissenschaftlichen Schrifttum eingehend behandelte, vom Bundesverfassungsgericht aber noch nicht entschiedene Grundsatzfrage, die für die einen ein „alter Hut“ und für die anderen ein „evergreen“ sein mag. Die politische und juristische Debatte um die Bestimmung und Auslotung der Position des Verlegers und der Redaktion reicht weit zurück bis in die Anfänge der Weimarer Republik (vgl. Art. 118 Abs. 1 Satz 2 WRV) und in das Desiderat einer „Demokratisierung“ der Presse der 68iger Generation, womit vornehmlich der Axel Springer Verlag gemeint war, der gegen die Studentenbewegung publizistisch ins Feld zog und infolgedessen selbst zur Zielscheibe der 68iger Bewegung wurde. Auch die Rechtswissenschaft hat

dieser Disput erreicht. Unter Hinweis auf fortschreitende Konzentrationsprozesse in der (Axel Springer-) Presse unternahmen Teile des rechtswissenschaftlichen Schrifttums in den siebziger Jahren mannigfache Anläufe zu einer Reform des Pressewesens, die von einer öffentlich-rechtlichen Presse, über Kombinationsmodelle bis zu gesetzlichen Redakteursstatuten in Presseunternehmen reichten. Bekanntlich haben diese Reformvorschläge – auch eingedenk der erhobenen schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Einwände – das Laborstadium nie verlassen.

Demgegenüber hat der Gesetzgeber in Brandenburg die Zusammenarbeit zwischen Verleger und Redaktion geregelt. Nach § 4 BbgPresseG sind zwar die publizistischen Grundsätze in regelmäßigen Abständen, mindestens einmal jährlich, zu veröffentlichen. Nähere Einzelheiten zur Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Verleger und Redaktion sind jedoch nicht gesetzlich geregelt, sondern einer Vereinbarung zwischen Verleger und Redakteuren vorbehalten.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht hierüber deutlich hinaus. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird darauf verwiesen, dass in vielen Gebieten des Landes nur eine Tageszeitung regional berichte. Deshalb könne „eine Vielzahl an veröffentlichten Meinungen nur innerhalb der Redaktion gewährleistet werden“. Hinzu komme, dass die wirtschaftlich angespannte Situation der Presse die Gefahr inhaltlicher Einflussnahme etwa zugunsten von Anzeigenkunden erhöht habe. Vor diesem Hintergrund soll durch den Gesetzentwurf die innere Pressefreiheit in den Verlagen gestärkt werden. Obgleich der Gesetzentwurf mit Vielfaltsdefiziten bei der lokalen Berichterstattung gerechtfertigt wird, erstreckt er sich nicht nur auf die lokale Presse, sondern auf die gesamte und damit auch auf die überregionale Presse im Land Schleswig-Holstein, für die ein Vielfaltsdefizit weder diagnostiziert wird noch ersichtlich ist. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Redaktionen im Rahmen der publizistischen Grundsätze des Verlegers autonom berichten sollen. Der Verleger soll in einer Erklärung seine publizistischen Grundsätze niederlegen dürfen (§ 3a Abs. 1 Satz 1 PresseG SH-Entwurf). „Im Übrigen“ entscheidet die Redaktion selbstständig über die Berichterstattung (§ 3a Abs. 2 Satz 1 PresseG SH-Entwurf); davon ausgenommen sind geschäftlich relevante Mitteilungen des Verlages (§ 3a Abs. 2 Satz 2 PresseG SH-Entwurf). Die

Möglichkeit sachlicher Einflussnahme des Verlegers ist auf die Festlegung der Grundausrichtung des periodischen Druckwerks beschränkt¹. Da der Verleger zur Festlegung der publizistischen Grundsätze nicht verpflichtet ist², verliert er diese Möglichkeit der Einflussnahme, wenn er darauf verzichtet, die Grundausrichtung des periodischen Druckwerks für die Redaktion verbindlich festzulegen. In diesem Fall entscheidet die Redaktion vollends autonom über die Berichterstattung. Die (etwaige) Erklärung des Verlegers über die Grundausrichtung des Druckwerks unterliegt besonderen Publizitätspflichten. Die Erklärung ist regelmäßig, mindestens einmal jährlich, im Internet zu veröffentlichen. Änderungen und Ergänzungen der publizistischen Grundsätze werden erst wirksam, wenn sie veröffentlicht sind (§ 3a Abs. 1 Satz 2 und 3 PresseG SH-Entwurf).

Nähere Einzelheiten zur Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Verlag und Redaktion können in einer Vereinbarung zwischen Verleger und der Redaktionsvertretung (vgl. § 3a Abs. 4 PresseG SH-Entwurf) oder zwischen dem Verleger und den Redakteuren im Rahmen eines Redaktionsstatuts festgelegt werden (§ 3a Abs. 3 Satz 1 PresseG SH-Entwurf). Wird das Redaktionsstatut mit einer Redaktionsvertretung vereinbart, bedarf es hierzu der Zustimmung von zwei Dritteln der Redakteure (§ 3a Abs. 3 Satz 2 PresseG SH-Entwurf).

§ 3a Abs. 4 PresseG SH-Entwurf eröffnet den Redakteuren die Möglichkeit, zur Förderung ihrer Interessen eine Redaktionsvertretung zu wählen, deren Größe sich nach der Anzahl der im Verlag beschäftigten Redakteure bestimmt. Nach § 3a Abs. 4 Satz 5 PresseG SH-Entwurf hat der Verlag die Redaktionsvertretung, sofern eine solche besteht, über die laufenden Geschäfte, insbesondere vor der Besetzung leitender Funktionen und vor Änderungen der publizistischen Grundsätze, zu informieren. Zu den Stellen mit Leitungsfunktionen zählen ausweislich der Entwurfsbegründung die Positionen des Chefredakteurs und der Ressortleiter³. Hieraus folgt, dass der Verleger den Chefredakteur und die Ressortleiter ernennen und entlassen sowie die publizistischen Grundsätze ändern kann. § 3a Abs. 4 Satz 5 PresseG SH-Entwurf begründet in diesen

¹ So ausdrücklich die Begründung des Gesetzentwurfs, S. 3.

² Vgl. § 3a Abs. 1 Satz 1 PresseG SH-Entwurf: „Legt der Verleger ... publizistische Grundsätze des Druckwerks fest“; Begründung des Gesetzentwurfs, S. 3: der Verleger eines periodischen Druckwerks „kann“ dessen Grundausrichtung für die Redaktion verbindlich festlegen.).

³ Entwurfsbegründung, S. 3 und 4.

Fällen allein ein Informations- und Anhörungsrecht der Redaktionsvertretung; ein Zustimmungserfordernis und damit ein Vetorecht der Redaktionsvertretung sieht die Regelung hingegen nicht vor.

Schließlich ist in § 3a Abs. 5 PresseG SH-Entwurf ein Überzeugungs- und Gewissensschutz der Redakteure geregelt. Danach dürfen Redakteure nicht gehalten werden, eine Meinung, die sie nicht teilen, als eigene zu publizieren. Aus der Weigerung dürfen ihnen keine Nachteile erwachsen.

Der Regelung des § 3a PresseG SH-Entwurf begegnen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken. § 3a PresseG SH-Entwurf verletzt die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Richtlinien- und Detailkompetenz des Verlegers und ist verfassungswidrig (sub I). Weiter gibt es Grund zur Annahme, dass § 3a PresseG SH-Entwurf Pressevielfalt im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht fördert, sondern im Gegenteil gefährdet. Bevor der Gesetzgeber entsprechende redaktionelle Autonomiebereiche rechtlich absichert, ist er von Verfassungs wegen verpflichtet, durch belastbare (wissenschaftliche) Studien darzutun, dass der Kreis der publizistisch Tätigen die gesamtgesellschaftliche Meinungs- und Themenvielfalt abbildet und dass gesetzliche Redaktionsstatute das Ziel einer ausgewogenen Presseberichterstattung nicht gefährden (sub II.).

I. § 3a PresseG SH-Entwurf auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand

1. Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG: Grundsatz-, Richtlinien- und Detailkompetenz des Verlegers

Das Bundesverfassungsgericht hat bislang nur entschieden, dass dem Betriebsrat im Rahmen betrieblicher Mitbestimmung ein Einfluss auf die Tendenz von Presseunternehmen nicht eingeräumt werden dürfe. Die verfassungsrechtlich verbürgte Tendenzfreiheit des Verlegers schütze nicht nur gegen staatliche Eingriffe, sondern auch dagegen, dass durch gesetzliche Regelung Dritten Einfluss auf die publizistische Betätigung einer Zeitung eröffnet wird. Ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats wäre ein solcher mit der Tendenzfreiheit unvereinbarer „fremder“ Einfluss⁴. Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht die Pflicht zur Information des Betriebsrats über tendenzbezogene Kündigungsgründe

⁴ Vgl. BVerfGE 52, 283 (296 ff.).

für verfassungsgemäß erachtet, weil das Presseunternehmen durch eine Anhörungsverpflichtung nicht daran gehindert sei, seine personellen Maßnahmen durchzusetzen⁵.

Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang Redakteuren entsprechende publizistische Mitgestaltungsrechte durch Gesetz zugesprochen werden dürfen, d.h., ob auch die Einflussnahme von Redakteuren einen solchen mit der Tendenzfreiheit des Verlegers unvereinbaren „fremden“ Einfluss darstellt, hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offen gelassen⁶. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe von Entscheidungen zur Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Grundsätze aufgestellt, aus den denen sich für die Bewertung publizistischer und personeller Mitbestimmungsrechte der Redakteure von Presseverlagen Rückschlüsse ableiten lassen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen sich „Presseunternehmen im gesellschaftlichen Raum frei bilden können. Sie arbeiten nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und in privatrechtlichen Organisationsformen. Sie stehen miteinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz, in die die öffentliche Gewalt grundsätzlich nicht eingreifen darf.“⁷ Ausfluss der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Pressefreiheit ist das Recht, die Tendenz einer Zeitung festzulegen, beizubehalten, zu ändern und diese Tendenz zu verwirklichen. Die Tendenzfreiheit ist eine „Grundbedingung freier Presse, wie sie durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet wird.“⁸ Aus ihr folgt das Recht, die Grundrichtung einer Zeitung unbeeinflusst zu bestimmen und zu verwirklichen.⁹

Subjekt dieser Tendenzfreiheit ist der Träger des Grundrechts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, mithin im Fall eines Verlagsunternehmens die Gesellschaft, die insoweit Verleger ist¹⁰. Die Tendenzfreiheit gründet (nur am Rande) auf dem Tragen des wirtschaftlichen Risikos für das Presseerzeugnis durch den Verleger. Hierzu ist er nur dann in der Lage, wenn er die Grundausrichtung des Blattes und die hierin verbreiteten

⁵ Vgl. BVerfGE 52, 283 (300 ff.).

⁶ BVerfGE 52, 283 (297).

⁷ BVerfGE 20, 161 (175); siehe auch BVerfGE 66, 116 (133).

⁸ BVerfGE 52, 283 (296).

⁹ BVerfGE 52, 283 (296).

¹⁰ Zu den maßgeblichen Begriffsbestimmungen (Verleger, Herausgeber, [verantwortlicher] Redakteur etc.) vgl. nur *Stammeler*, Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution. Eine Untersuchung zur Pressefreiheit nach dem Bonner Grundgesetz, 1971, S. 260 ff.

Meinungen entsprechend beeinflussen kann¹¹. Im Vordergrund der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Tendenzfreiheit steht die publizistische Gestaltungsbefugnis des Verlegers. Die Rechte des Verlegers lassen sich nicht auf eine „Pressegewerbefreiheit“ reduzieren¹². Vielmehr ist der Verleger als Grundrechtssubjekt Träger der Tendenzfreiheit¹³. Der Verleger stellt nicht lediglich eine organisatorische Plattform bereit, auf der Meinungen Dritter ungesteuert und ungefiltert verbreitet werden dürfen. Vielmehr gewährt Art. 5 Abs. 1 Satz GG ihm das Recht, die Tendenz einer Zeitung festzulegen, beizubehalten, zu ändern und diese Tendenz zu verwirklichen¹⁴. Gerade in dieser publizistischen Zweckbestimmung und Steuerung manifestiert sich der Inhaltsbezug, dessentwillen dem Verleger Grundrechtsschutz nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zukommt. Er trägt die Gesamtverantwortung für die Grundausrichtung des Presseerzeugnisses und für die gesamte „im Namen des Blattes“ veröffentlichte publizistische Betätigung der Redakteure. Kraft der Tendenzfreiheit hat der Verleger das Recht, nicht nur die Grundausrichtung des Presseerzeugnisses vorzugeben, sondern die zur Veröffentlichung anstehenden Beiträge der Journalisten darauf zu prüfen, ob sie der Grundausrichtung und Grundauffassung des Verlegers entsprechen. Nur unter dieser Voraussetzung lässt sich die von den Lesern regelmäßig erwartete Einheitlichkeit des publizistischen Erscheinungsbildes gewährleisten¹⁵. Umgekehrt steht es dem Verleger selbstredend auch frei, dem Blatt keine bestimmte Richtung vorzuschreiben, sondern lediglich eine Plattform mit entsprechenden Genres bzw. Kategorien bereitzustellen, innerhalb derer Meinungen (von Redakteuren oder) von Dritten veröffentlicht werden¹⁶. Auch das ist Ausfluss publizistischer Freiheit.

Steht demnach fest, dass Träger der Tendenzfreiheit der Verleger ist, bedeutet dies nicht, dass den Redakteuren kein Grundrechtsschutz zukommt. Zwar wird im Schrifttum vereinzelt die Auffassung vertreten, dass Redakteure sich im Verhältnis zum Verleger auf den Schutz der Pressefreiheit nicht berufen können¹⁷. Diese Auffassung vermag schon deshalb

¹¹ Vgl. nur *Wendt*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. I, 6. Auflage, 2012, Art. 5 Rn. 39.

¹² So aber *Mallmann*, Referat zum 49. DJT, in: Verhandlungen 49. DJT, Bd. II, N 20 f.

¹³ Vgl. nur *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 302.

¹⁴ BVerfGE 52, 283 (296).

¹⁵ Vgl. nur *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 302.

¹⁶ Vgl. Publikationsformen im Internet wie The Huffington Post.

¹⁷ Vgl. *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Auflage, 2014, Art. 5 Rn. 81 m.w.N.

nicht zu überzeugen, weil die die publizistische Betätigung der Journalisten dem sachlichen Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unterfällt. Weiter ist allgemein anerkannt, dass den Journalisten ein gewisser Überzeugungs- und Gewissensschutz zukommt¹⁸, was voraussetzt, dass das Grundrecht der Pressefreiheit auch im Verhältnis der Journalisten zum Verleger zur Anwendung kommt. Schließlich ist zu beachten, dass Art. 10 EMRK nach der Rechtsprechung des EGMR auch im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gilt¹⁹; der Gerichtshof erkennt damit eine gewisse innere Pressefreiheit an, was bei der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu berücksichtigen ist²⁰.

Unterfällt die publizistische Betätigung der Redakteure dem besonderen Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, bedeutet dies nicht, dass zwischen Verleger und Redakteuren ein quasiparitätischer Grundrechtsschutz der Pressefreiheit besteht, dessen Konfliktpotenzial der Gesetzgeber im Wesentlichen frei regeln könnte²¹. Vielmehr ergeben sich aus der Verfassung bestimmte Vorrangregeln, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rechtsbeziehung zwischen Verleger und Journalisten zu beachten hat. Hierbei ist zwischen der Grundsatz-, der Richtlinien- und der Detailkompetenz zu unterscheiden. Nach ganz überwiegender Auffassung obliegt sowohl die Grundsatzkompetenz, also die Bestimmung und Änderung der grundsätzlichen Ausrichtung des Presseergebnisses, als auch die Richtlinienkompetenz, d.h. die Entscheidung über neu auftretende Fragen mit Bedeutung über die Tagesaktualität hinaus, dem Verleger²². Diese Grundsatz- und Richtlinienkompetenz ist der wirt-

¹⁸ Hierzu sogleich.

¹⁹ Vgl. nur EGMR, Urteil vom 29.2.2000, Rs. 39293/98, *Fuentes Bobo/Spanien*.

²⁰ Vgl. BVerfGE 111, 307 (315 ff.); 128, 326 (366 ff.); 131, 268 (295 f.).

²¹ So aber *Hoffmann-Riem*, Innere Pressefreiheit als politische Aufgabe: Über die Bedingungen und Möglichkeiten arbeitsteiliger Aufgabenwahrnehmung in der Presse, 1979, S. 71 f.; a.A. die ganz herrschende Meinung, vgl. nur *Scholz*, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, 1978, S. 103; *Kloepfer*, „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Artikels 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 1996, S. 34 f.

²² Vgl. nur *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, 122. Aktualisierung, Juli 2006, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 463; *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 20. Lfg., Art. 5 I, II Rn. 174; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage, 2014, Art. 5 Rn. 94; *Kloepfer*, „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Artikels 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 1996, S. 41 f.; *Lerche*, Verfassungsrechtliche Aspekte der „inneren Pressefreiheit“, 1974, S. 53 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Auflage, 2013, Art. 5 I, II Rn. 308; *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 303; *Starck*, in: Starck (Hrsg.), GG, 6. Auflage, 2010, Art. 5 Rn. 92; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. I, 6. Auflage, 2012, Art. 5 Rn. 39.

schaftlichen und publizistischen Verantwortung des Verlegers geschuldet. Der Verleger kann das wirtschaftliche Risiko nur dann tragen, wenn er die inhaltliche Grundausrichtung des Presseerzeugnisses bestimmen kann. Vor allem aber ist es Ausfluss der Tendenzfreiheit des Verlegers, den publizistischen Zweck und Rahmen des Presseprodukts festzulegen. Der Verleger muss für eine gewisse Einheitlichkeit des publizistischen Erscheinungsbildes sorgen können, weil hiervon die Akzeptanz durch den Leser regelmäßig maßgeblich abhängt²³. Sofern die Redakteure ohne Bindung an inhaltliche Vorgaben des Verlegers nach freiem Gutdünken publizieren könnten, wäre der Verleger um seine durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte publizistische Gestaltungsfreiheit gebracht. Neben der Grundsatzkompetenz muss auch die Richtlinienkompetenz beim Verleger verbleiben. Stünde dem Verleger lediglich die Grundsatzkompetenz zu, könnte er nur die Einhaltung des naturgemäß weit gefassten publizistischen Rahmens überwachen, ohne sich neu auftretenden Fragen zuwenden zu können, die in ihrer Bedeutung über die Tagesaktualität hinausgehen. Dies wäre mit der dem Verleger nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zukommenden Tendenzfreiheit unvereinbar, die ihm das Recht einräumt, in wichtigen Zeitfragen Stellung zu beziehen²⁴. Neben der Grundsatzkompetenz zählt die Richtlinienkompetenz zum Kern der durch das Grundrecht der Pressefreiheit geschützten Tendenzfreiheit des Verlegers.

Umgekehrt sieht fest, dass der Redakteur nicht lediglich „Verrichtungsgehilfe“²⁵ des Verlegers ist, sondern über ein Mindestmaß an publizistischer Freiheit im Sinne eines Überzeugungs- und Gewissensschutzes verfügt. Es ist unumstritten, dass ein Redakteur nicht zur Veröffentlichung eines Beitrages unter seinem Namen verpflichtet werden darf, der seiner Meinung widerspricht²⁶. Auch steht fest, dass entsprechende Informations- und Anhörungsrechte der Redaktion mit den Verlegerrechten

²³ Vgl. *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 302.

²⁴ Vgl. *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 303.

²⁵ *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 20. Lfg., Art. 5 I, II Rn. 174; *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 303.

²⁶ Vgl. nur *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, 122. Aktualisierung, Juli 2006, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 463; *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 20. Lfg., Art. 5 I, II Rn. 174; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage, 2014, Art. 5 Rn. 94; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Auflage, 2013, Art. 5 I, II Rn. 308; *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 303; *Starck*, in: Starck (Hrsg.), GG, 6. Auflage, 2010, Art. 5 Rn. 92; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. I, 6. Auflage, 2012, Art. 5 Rn. 39.

vereinbar sind²⁷, solange sie nicht als echte Vetorechte ausgestaltet sind und damit das Entscheidungsrecht des Verlegers in grundsätzlichen Fragen unberührt bleibt²⁸.

Wie sich die Zuständigkeiten zwischen Verleger und Redaktion innerhalb des durch die Grundsatz- und Richtlinienkompetenz gezogenen Rahmens von Verfassungen wegen verteilen, ist im Einzelnen umstritten. Teilweise wird die Detailkompetenz, die die Entscheidung tagesaktueller publizistischer Fragen betrifft, den Redakteuren²⁹ und teilweise dem Verleger³⁰ zugeordnet. Ungeachtet dieses Grundsatzstreits ist eine Entscheidungskompetenz des Verlegers wenigstens dann unabdingbar, wenn einzelne Artikel zu unzumutbaren Nachteilen für den Verleger führen; dies ist insbesondere der Fall, wenn sich der Verleger zivil- oder strafrechtlichen Sanktionen ausgesetzt sähe³¹. Die Haftung für etwas, was man nicht zu steuern und zu verhindern in der Lage ist, wäre ein (grund-)rechtliches „Unding“. Auch muss dem Verleger ein Entscheidungsprimat zukommen, wenn sich in Detailfragen ein Konflikt entzündet, der für die grundsätzliche Tendenz des Presseerzeugnisses bedeutsam ist³². Darüber hinaus wird man dem Verleger generell die Letztentscheidungskompetenz im Sinne eines Vetorechts auch in Detailfragen mit Tagesaktualität zusprechen müssen. Zwar ist einzuräumen, dass es zur Absicherung des wirtschaftlichen Risikos einer solchen Detailkompetenz des Verlegers nicht bedarf, weil die Grundsatz- und Richtlinienkompetenz regelmäßig ausreichen dürfte, um der wirtschaftlichen Verantwortung für das Presseerzeugnis nachkommen zu können³³. Entscheidend

²⁷ Vgl. nur *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 303; a.A. (wohl) *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, 122. Aktualisierung, Juli 2006, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 467.

²⁸ So in Bezug auf das Anhörungsrecht des Betriebsrats vgl. BVerfGE 52, 283 (300 ff.).

²⁹ *Herzog*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 20. Lfg., Art. 5 I, II Rn. 174; *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 304; *Starck*, in: *Starck* (Hrsg.), GG, 6. Auflage, 2010, Art. 5 Rn. 92; vgl. auch *Lerche*, Verfassungsrechtliche Aspekte der „inneren Pressefreiheit“, 1974, S. 62 f.

³⁰ *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, 122. Aktualisierung, Juli 2006, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 463; *Kloepfer*, „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Artikels 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 1996, S. 41 f.; *Scholz*, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, 1978, S. 125.

³¹ Vgl. *Mallmann*, Referat zum 49. DJT, in: Verhandlungen 49. DJT, Bd. II, N 31; *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 304.

³² *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, 122. Aktualisierung, Juli 2006, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 463.

³³ *Starck*, in: *Starck* (Hrsg.), GG, 6. Auflage, 2010, Art. 5 Rn. 92.

für die Zuordnung der Detailkompetenz dürfte auch insoweit die publizistische Wirkkraft der Tendenzfreiheit des Verlegers sein. Als Kehrseite des Überzeugungs- und Gewissensschutzes der Redakteure ist ein Vetorecht des Verlegers auch in Bezug auf Publikationen mit Tagesaktualität anzuerkennen. Ebenso wenig wie einem Journalisten zugemutet werden kann, einen seinem Willen zuwiderlaufenden Artikel zu publizieren, muss es ein Verleger dulden, dass eine Meinung eines Redakteurs, die sich mit seiner nicht deckt, im Namen des Verlages veröffentlicht wird. Als Angestellte schreiben und publizieren Journalisten unter dem Signum des Verlages. Jede in einem Presseerzeugnis veröffentlichte Meinung wirkt auf den Verleger zurück. Dem Verleger dürfen die Vetorechte nicht vorenthalten werden, die den Redakteuren zustehen. Dem Verleger ist ebenso wenig wie dem Redakteur die Veröffentlichung von Beiträgen zuzumuten, die seiner Meinung widersprechen. Dem unstreitig feststehenden Vetorecht des Redakteurs korrespondiert ein entsprechendes Vetorecht des Verlegers.

Ob und in welchem Umfang der Verleger von seiner Grundsatz-, Richtlinien- und Detailkompetenz Gebrauch macht, obliegt seiner autonomen Entscheidung, in die der Staat prinzipiell nicht eingreifen darf. Er kann – auch im Interesse einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Redaktion – den Redakteuren einen breiten Autonomiebereich einräumen oder die inhaltliche Gestaltung der Publikation – in den Grenzen des Überzeugungs- und Gewissensschutzes der Redakteure – mehr oder weniger in eigenen Händen halten. Weitreichende Entscheidungsfreiheit besitzt der Verleger auch bei der Art und Weise der Durchsetzung seiner Grundsatz-, Richtlinien und Detailkompetenz. Er kann diese selbst wahrnehmen oder sich hierzu – wie typischerweise in der Praxis – eines Chefredakteurs und Ressortleiters bedienen³⁴.

2. Unvereinbarkeit von § 3a PresseG SH-Entwurf mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Unter Zugrundelegung der zuvor aufgestellten Maßstäbe verstößt § 3a PresseG SH-Entwurf teilweise gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Indem § 3a Abs. 1 PresseG SH-Entwurf bestimmt, dass die Redaktion an die vom Verleger festgelegten publizistischen Grundsätze gebunden ist, wird

³⁴ Vgl. nur *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 304; *Starck*, in: *Starck* (Hrsg.), GG, 6. Auflage, 2010, Art. 5 Rn. 92.

die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Grundsatzkompetenz des Verlegers konkretisiert. Umgekehrt regelt der Gesetzgeber mit § 3a Abs. 5 PresseG SH-Entwurf den verfassungsrechtlich notwendigen Überzeugungs- und Gewissensschutz von Redakteuren. Auch ist das Informations- und Anhörungsrecht der Redaktionsvertretung nach § 3a Abs. 4 Satz 5 PresseG SH-Entwurf verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil es die Entscheidungsbefugnis des Verlegers unberührt lässt.

§ 3a Abs. 1 und 2 PresseG SH-Entwurf begegnen indes insoweit Bedenken, als der Verleger seine durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Grundsatzkompetenz verliert, wenn er darauf verzichtet, die Grundausrichtung des periodischen Druckwerks für die Redaktion verbindlich festzulegen und im Internet zu veröffentlichen. In diesem Fall entscheidet die Redaktion vollends autonom über die Berichterstattung (vgl. § 3a Abs. 2 PresseG SH-Entwurf). Die Obliegenheitsregelung hat indes keine praktische Relevanz, weil der Verleger die Grundausrichtung des periodischen Presseerzeugnisses regelmäßig festlegt.

Schließlich hindert § 3a PresseG SH-Entwurf den Verleger nicht, die zur Durchsetzung seiner Grundsatzkompetenz erforderlichen Maßnahmen in sachlicher und personeller Hinsicht zu treffen. § 3a PresseG SH-Entwurf sieht ausdrücklich vor, dass Einzelheiten zur Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Verlag und Redaktion in einer Vereinbarung zwischen Verleger und Redakteuren geregelt werden können. Gegenstand einer solchen Vereinbarung könnte auch die Regelung der zur Durchsetzung der Grundsatzkompetenz des Verlegers erforderlichen Maßnahmen sein.

§ 3a PresseG SH-Entwurf verstößt aber deshalb gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, weil die Möglichkeit sachlicher Einflussnahme des Verlegers auf die Festlegung der Grundausrichtung des periodischen Druckwerks beschränkt ist (vgl. § 3a Abs. 1 und 2 PresseG SH-Entwurf). Dies wird in der Begründung des Gesetzentwurfs ausdrücklich bestätigt³⁵. § 3a PresseG SH-Entwurf weist dem Verleger allein die Grundsatzkompetenz zu, verwehrt dem Verleger aber die Richtlinien- und Detailkompetenz, die ihm nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht entzogen werden darf. Neben der Grundsatzkompetenz zählt die Richtlinienkompetenz zum Kern der durch das Grundrecht der Pressefreiheit geschützten Tendenzfreiheit des Ver-

³⁵ Entwurfsbegründung, S. 3.

legers. Der Richtlinienkompetenz bedarf es, um auf neu auftretende Fragen, die in ihrer Bedeutung über die Tagesaktualität hinausgehen, reagieren zu können. Dem Verleger darf nicht versagt werden, zu wichtigen Zeitfragen Stellung zu beziehen und zu diesem Zweck auf die publizistische Betätigung seiner Redakteure Einfluss zu nehmen³⁶.

Der Tendenzschutz des Verlegers bezieht sich auch auf Detailfragen von nur tagesaktueller Relevanz. Dies gilt wenigstens dann, wenn die Wahrnehmung der Detailkompetenz zur Anwendung zivil- oder strafrechtlicher Sanktionen erforderlich ist oder sich in Detailfragen ein Konflikt entzündet, der für die grundsätzliche Tendenz des Presseerzeugnisses bedeutsam ist. Darüber hinaus steht dem Verleger generell die Letztentscheidungskompetenz im Sinne eines Vetorechts auch in Detailfragen zu. Dem Verleger ist ebenso wenig wie dem Redakteur die Veröffentlichung von Beiträgen zuzumuten, die seinen Anschauungen widersprechen. Dem unstreitig bestehenden Vetorecht des Redakteurs (vgl. § 3a Abs. 5 PresseG SH-Entwurf) korrespondiert ein entsprechendes Vetorecht des Verlegers, das ihm nach § 3a Abs. 1 und 2 PresseG SH-Entwurf genommen wird. Ob und in welchem Umfang der Verleger von seiner Grundsatz-, Richtlinien- und Detailkompetenz Gebrauch macht, unterfällt seiner autonomen Entscheidung, die der Staat zu wahren hat.

II. Redaktionsstatut als Mittel der Vielfaltsicherung?

Das durch Gründungsfreiheit, durch privatrechtliche Organisationsform und durch Privatwirtschaftlichkeit gekennzeichnete Institut Freie Presse ist das dem Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zugrundeliegende Regelmodell³⁷. Abweichungen von diesen Regelstrukturen sind von Verfassungen wegen zwar nicht a priori ausgeschlossen; sie sind jedoch an die Voraussetzung geknüpft, dass sich die objektiv-rechtlich gebotene Pressevielfalt nicht einstellt³⁸. Dementsprechend wären gesetzliche Re-

³⁶ Vgl. *Ricker/Weberling*, Handbuch des Presserechts, 6. Auflage, 2012, S. 303.

³⁷ BVerfGE 20, 161 (175); siehe auch BVerfGE 66, 116 (133). Die Gegenansicht überträgt die für das Grundrecht der Rundfunkfreiheit geltenden Grundsätze auf den Pressebereich und geht für den gesamten Medienbereich von einer Modellneutralität aus, die den Gesetzgeber legitimiere, sich zwischen Markt-, (binnenpluralistischen) Integrations- und Kombinationsmodellen frei zu entscheiden (vgl. nur *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, 2002, Rn. 189; hiergegen zuletzt Gersdorf, Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Konzeption der Kommunikationsverfassung des 21. Jahrhunderts, 2009, S. 69 ff.).

³⁸ Zur Gewährleistungsverantwortung des Staates für Pressevielfalt vgl. zuletzt Gersdorf, AfP 2012, 336 (338 f.).

gelungen der inneren Pressefreiheit, die von den dargelegten verfassungsrechtlichen Vorrangregeln abweichen, nur zulässig, wenn der Außenpluralismus miteinander konkurrierender Presseerzeugnisse nicht mehr besteht und auch nicht wiederhergestellt werden kann³⁹.

Damit ist indes noch nicht geklärt, ob entsprechende gesetzlich begründete publizistische Mitgestaltungsrechte der Redakteure überhaupt geeignet sind, für Pressevielfalt zu sorgen. Unabhängige Redaktionen bieten für sich genommen noch keine Gewähr für Meinungsvielfalt⁴⁰. Sie mögen zwar gewisse Gegengewichte zu kommerziellen Interessen des Verlegers sein. Redaktionen sind aber nicht binnenpluralistisch strukturiert und repräsentieren nicht die gesamte Vielfalt bestehender Meinungen und Themen. Darüber hinaus sichern Redaktionsstatute redaktionelle Autonomie nur im Verhältnis zum Verleger, nicht aber im innerredaktionellen Verhältnis und damit auch nicht im Verhältnis zum Chefredakteur und zu Ressortleitern. Noch so weitreichende Redaktionsstatute können nicht verhindern, dass der Verleger über die Person des Chefredakteurs oder Ressortleiters – auf formellem oder informellem Wege – Einfluss auf die redaktionelle Gestaltung nimmt.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Zweifel, ob Redaktionsstatute ein geeignetes Instrumentarium zur Sicherung von Pressevielfalt sind, gibt es Grund zur Annahme, dass eine gesetzliche Erweiterung des redaktionellen Autonomiebereichs Pressevielfalt im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht fördert, sondern im Gegenteil gefährdet. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass sich die (partei-)politische Orientierung der im politischen Bereich tätigen Journalisten mit der bei Wahlen zum Ausdruck kommenden öffentlichen Meinung nicht (annähernd) deckt. So hat etwa eine im Jahr 2010 erstellte Studie des Instituts für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der FU Berlin ergeben, dass über ein Drittel der im politischen Bereich tätigen Journalisten nach eigener Aussage keiner Partei zuneigt (36, 1%); 26,9% neigt zu Bündnis 90/Die Grünen, 15,5% zur SPD, 9% zur CDU/CSU, 7,4% zur FDP und 4,2 % zur Die Linke⁴¹. Sollten diese Studien zutreffen, wäre das Leitziel einer aus-

³⁹ Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Auflage, 2013, Art. 5 I, II Rn. 308; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. I, 6. Auflage, 2012, Art. 5 Rn. 39.

⁴⁰ Vgl. *Bullinger*, *HdbStR*, Bd. VII, 3. Auflage, 2009, § 163 Rn. 57.

⁴¹ Abrufbar unter https://www.dfjv.de/documents/10180/178294/DFJV_Studie_Politikjournalistinnen_und_Journalisten.pdf

gewogenen, alle gesellschaftlichen Meinungen und Themen angemessen berücksichtigenden Berichterstattung durch die Presse gefährdet. Da die Themenwahl ganz maßgeblich vom (politischen) „Milieu“ des jeweiligen Journalisten bestimmt wird, bezöge sich die Vielfaltgefährdung vor allem auf die Notwendigkeit einer thematisch ausgewogenen Berichterstattung. Redaktionsstatute würden die hiermit verbundenen Vielfaltsgefahren perpetuieren oder sogar vertiefen. Bevor der Gesetzgeber entsprechende redaktionelle Autonomiebereiche rechtlich absichert, ist er von Verfassungs wegen verpflichtet, durch belastbare (wissenschaftliche) Studien darzutun, dass der Kreis der publizistisch Tätigen die gesamtgesellschaftliche Meinungs- und Themenvielfalt abbildet und dass gesetzliche Redaktionsstatute das Ziel einer ausgewogenen Presseberichterstattung nicht gefährden.



(Prof. Dr. Hubertus Gersdorf)