



HESSISCHER LANDTAG

13. 09. 2005

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Pressegesetzes

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 12. September 2005 den nachstehenden, durch Kabinettsbeschluss vom 12. September 2005 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von dem Minister des Innern und für Sport vertreten.

A. Problem

Eine freie, regelmäßig erscheinende Presse ist für die moderne Demokratie unentbehrlich. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muss er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Zu dieser umfassenden Information der Bürger gehört aber auch, dass er die Möglichkeit erhält, die Beteiligungsstruktur des ihn informierenden Presseorgans zu erkennen. Werden die Rechtsbeziehungen und Beteiligungsverhältnisse offen gelegt, kann der Bürger sich über die vorhandene oder nicht vorhandene Unabhängigkeit eines Presseorgans Klarheit verschaffen, um mit dem Informationsgehalt entsprechend zu verfahren bzw. diesen für seine Meinungsbildung zu bewerten. Ohne eine Regelung über die Pflicht zur Offenlegung der Rechtsbeziehungen und Beteiligungsverhältnisse würde der Bürger in seiner Einschätzung behindert, ob eine freie Berichterstattung oder eine von politischen oder wirtschaftlichen Interessen beeinflusste Berichterstattung vorliegt. Offen zu legen sind deshalb sowohl die Beteiligungen von Einzelpersonen und Unternehmen als auch die von politischen Parteien.

Für die Offenlegung der Beteiligungen von Einzelpersonen und Unternehmen an Printmedien reicht die in § 5 Abs. 2 HPresseG geregelte Pflicht aus, um die notwendige Transparenz im Hinblick auf die Bedeutung einer möglichen Einflussnahme auf die Inhalte eines Druckwerks in einem hierfür verhältnismäßigen Umfang zu erreichen. Die Vorschrift hat sich bewährt.

§ 5 Abs. 2 HPresseG reicht aber nicht aus, um die kapitalmäßige Beteiligung politischer Parteien an Printmedien zu erfassen, die sich in den letzten Jahren verstärkt und dadurch ein Besorgnis erregendes Ausmaß angenommen hat. Für den Bürger ist es für seine Meinungsbildung wichtig zu wissen, ob die Presse, die unter den Bedingungen des Parteienstaates die politische Arbeit der Parteien kontrollieren und kritisch vermitteln soll, ihrerseits von den Parteien kontrolliert, beeinflusst oder beherrscht wird. Dieses Interesse ist mit dem Interesse, Kenntnis von der wirtschaftlichen Beteiligung von Einzelpersonen und Unternehmen zu erhalten, nicht vergleichbar. Ein Engagement der Parteien in den Medien ist zwar erlaubt, muss aber für den Bürger offen erkennbar sein. Parteien stehen aufgrund ihrer durch Art. 21 GG vorgezeichneten Funktion in einem demokratisch verfassten Staat in einem Näheverhältnis zum Staat, das die Offenlegung einer versteckt beherrschenden Medienbeteiligung einer politischen Partei an einem Unternehmen verlangt.

B. Lösung

In die neuen Abs. 3 und 4 des § 5 des Hessischen Pressegesetzes wird eine detaillierte Regelung aufgenommen, die die Pflicht des Verlegers eines periodischen Druckwerks zur Offenlegung der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsverhältnisse einer politischen Partei an seinem Unternehmen, sofern sie nicht nur geringfügig sind, im Impressum des Druckwerks begründet.

C. Befristung

Das Hessische Pressegesetz wird bis zum 31. Dezember 2010 befristet.

D. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes.

E. Finanzielle Auswirkungen

Presseunternehmen müssen mit einem Mehraufwand für die Offenlegung der Beteiligungsverhältnisse rechnen, der abhängig ist vom Ausmaß der wirtschaftlichen Verflechtung mit politischen Parteien. Dieser Mehraufwand lässt sich nicht quantifizieren. Er ist aber geringfügig, weil die Angaben bei Tageszeitungen in der ersten Nummer jedes Kalendervierteljahres, bei anderen periodischen Druckschriften in der ersten Nummer jedes Kalenderjahres zu erfolgen haben und nach einer erstmaligen Ermittlung der Beteiligungsverhältnisse lediglich wiederholt und nur um Änderungen ergänzt werden müssen.

F. Auswirkungen, die Frauen anders oder in verstärktem Maße betreffen als Männer

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung des Hessischen Pressegesetzes**

Vom

Artikel 1

Das Hessische Pressegesetz in der Fassung vom 12. Dezember 2003 (GVBl. 2004 I S. 2) wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

- a) In Abs. 2 werden die Worte "im Druckwerk" durch die Worte "im Impressum des Druckwerks" ersetzt.
- b) Als Abs. 3 und 4 werden angefügt:

"(3) Ist eine politische Partei im Sinne des § 2 des Parteiengesetzes an dem Unternehmen unmittelbar oder mittelbar beteiligt, hat der Verleger eines periodischen Druckwerks zu den in Abs. 2 genannten Erscheinungszeitpunkten im Impressum des Druckwerks die Beteiligungsverhältnisse der politischen Partei an seinem Unternehmen durch Angabe des Namens der politischen Partei und der Art und des Umfangs der Beteiligung offen zu legen. Dabei ist auch eine stille Beteiligung der politischen Partei an dem Unternehmen oder an Gesellschaften, die an dem Unternehmen beteiligt sind, anzuführen. Dies gilt auch, wenn das Unternehmen, seine Gesellschafter oder die am Unternehmen beteiligten Gesellschaften oder deren Gesellschafter Anteilstreuhandschaften mit einer politischen Partei eingegangen sind und eine Beteiligung mit dem Treuhandvermögen erfolgt ist. Zu diesem Zweck haben die Gesellschafter gegenüber der Gesellschaft Anteilstreuhandschaften der politischen Partei offen zu legen; die am Unternehmen beteiligte Gesellschaft hat dem Verleger eine stille Beteiligung der politischen Partei an der Gesellschaft mitzuteilen. Änderungen der Beteiligungsverhältnisse sind in dem auf die Änderungen folgenden Erscheinungszeitpunkt des Druckwerks nach Abs. 2 bekannt zu machen.

(4) Eine Offenlegungspflicht nach Abs. 3 besteht nicht, wenn

1. a) der politischen Partei an dem Unternehmen oder an einer am Unternehmen beteiligten Gesellschaft oder
b) dieser Gesellschaft ihrerseits weniger als zehn vom Hundert des Kapitals oder der Stimmrechte des Unternehmens oder der Gesellschaft gehören oder
2. der politischen Partei an einer nicht börsennotierten Aktiengesellschaft, die am Unternehmen beteiligt ist, der vierte Teil der Aktien oder weniger gehört oder
3. der politischen Partei an einer börsennotierten Aktiengesellschaft, die am Unternehmen beteiligt ist, weniger als zehn vom Hundert der berücksichtigungsfähigen Stimmrechte zustehen oder
4. das Treuhandvermögen, mit dem sich der Treuehmer der als zehn vom Hundert der politischen Partei an dem Unternehmen beteiligt, weniger Hundert des Kapitals des Unternehmens beträgt,

es sei denn, dass die politische Partei aufgrund vertraglicher Vereinbarungen eine Stellung innehat, die wesentliche Entscheidungen des Unternehmens über die publizistische Gestaltung des Druckwerks von ihrer Zustimmung abhängig macht."

2. In § 6 Satz 1 und 3 wird jeweils das Wort "Wohnsitz" durch das Wort "Anschrift" ersetzt.

3. § 7 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 1 Satz 1 werden die Worte "ist der Name und der Wohnsitz oder der ständige Aufenthalt" durch die Worte "sind der Name und die Anschrift" ersetzt.
 - b) In Abs. 3 Nr. 1 werden die Worte "im Geltungsbereich des Grundgesetzes" durch die Worte " innerhalb eines Mitgliedstaates der Europäischen Union" ersetzt.
4. Dem § 13 wird als Abs. 3 angefügt:

"(3) Für nicht periodische Druckwerke gilt Abs. 1 Satz 1 nur, wenn sie den Anforderungen über das Impressum nach den §§ 6 und 7 Abs. 1 und 2 genügen."
5. In § 14 Abs. 1 werden die Worte "nach § 5 Abs. 2 über die Inhaber- verhältnisse" durch die Worte "nach § 5 Abs. 2 und 3 über die Inhaber- oder Beteiligungsverhältnisse" ersetzt.
6. In § 15 Abs. 1 Nr. 1 wird die Angabe "§ 5 Abs. 2" durch die Angabe "§ 5 Abs. 2 und 3" ersetzt.
7. In § 18 werden die Worte "am 1. Januar 2006" durch die Worte "mit Ablauf des 31. Dezember 2010" ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme des Art. 1 Nr. 7 am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden dritten Kalendermonats in Kraft. Art. 1 Nr. 7 tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines****1. Ziel und Gegenstand des Gesetzentwurfs**

Der Landtag hat mit Beschluss vom 15. Dezember 2004 die Landesregierung aufgefordert zu prüfen, welche Maßnahmen geeignet wären, um zu gewährleisten, dass künftig die unmittelbare und mittelbare kapitalmäßige Beteiligung politischer Parteien an Printmedien für den Leser erkennbar ist.

Das Ergebnis der Prüfung ist Gegenstand des Gesetzentwurfs, in dem in die neuen Abs. 3 und 4 des § 5 des Hessischen Pressegesetzes eine detaillierte Regelung aufgenommen wird, die die Pflicht des Verlegers eines periodischen Druckwerks zur Offenlegung der Beteiligungsverhältnisse einer politischen Partei an seinem Unternehmen, sofern sie nicht nur geringfügig sind, im Impressum des Druckwerks begründet. Vorgesehen ist eine Offenlegung, wenn eine politische Partei unmittelbar oder mittelbar - auch mit einer stillen Einlage oder einer Treuhandenschaft - an dem Presseunternehmen oder an einer am Presseunternehmen beteiligten Gesellschaft mit 10 v.H. oder mehr an dem Kapital oder an den Stimmrechten beteiligt ist bzw. an einer am Presseunternehmen beteiligten Aktiengesellschaft mehr als 25 v.H. der Aktien oder 10 v.H. oder mehr der berücksichtigungsfähigen Stimmrechte hält oder wenn sie aufgrund vertraglicher Vereinbarungen eine Stellung innehat, die wesentliche Entscheidungen des Unternehmens über die publizistische Gestaltung des Druckwerks von ihrer Zustimmung abhängig macht.

Prüfungsmaßstab sind die Vorschriften der Hessischen Verfassung (Art. 2, 11, 38 Abs. 2 und Art. 45 HV) und des Grundgesetzes (Art. 5, 12, 14 GG) in der Auslegung, die sie durch die Verfassungsgerichte gefunden haben. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird zur Pressefreiheit unter anderem ausgeführt, dass eine freie, regelmäßig erscheinende Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich ist. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muss er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion im Gange. In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung. In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. Sie fasst die in der Gesellschaft und ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und Forderungen kritisch zusammen, stellt sie zur Erörterung und trägt sie an die politisch handelnden Staatsorgane heran, die auf diese Weise ihre Entscheidungen auch in Einzelfragen der Tagespolitik ständig am Maßstab der im Volk tatsächlich vertretenen Auffassung messen können. Art. 11 HV und Art. 5 GG gewährleisten die Pressefreiheit somit nicht nur als subjektives Grundrecht für die im Pressewesen tätigen Personen und Unternehmen, das seinen Trägern Freiheit gegenüber staatlichem Zwang verbürgt. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen haben auch eine objektiv-rechtliche Seite. Sie garantieren das Institut "Freie Presse". Diese institutionelle Gewährleistung schützt den Bestand eines freiheitlichen und funktionsfähigen Pressewesens, sodass auch die Pflicht des Staates besteht, Gefahren für die Pressefreiheit abzuwehren (vgl. BVerfG E 20, 162, 174 bis 176). Gefahren entstehen durch die Bildung von Meinungsmonopolen, insbesondere aber durch eine parteipolitische Einflussnahme im Pressewesen, wenn diese für den Bürger nicht erkennbar ist. Der Bürger muss herausfinden können, wer hinter seiner Informationsquelle steht. Werden die Rechtsbeziehungen und Beteiligungsverhältnisse offen gelegt, kann der Bürger sich über die vorhandene oder nicht vorhandene Unabhängigkeit eines Presseorgans Klarheit verschaffen, um mit dem Informationsgehalt entsprechend zu verfahren bzw. diesen für seine Meinungsbildung zu bewerten. Ohne eine Regelung über die Pflicht zur Offenlegung der Rechtsbeziehungen und Beteiligungsverhältnisse würde der Bürger in seiner Einschätzung behindert, ob eine freie Berichterstattung oder eine von politischen oder wirtschaftlichen Interessen beeinflusste Berichterstattung vorliegt. Offen zu legen sind deshalb sowohl die Beteiligungen von Einzelpersonen und Unternehmen als auch die von politischen Parteien.

Für die Offenlegung der Beteiligungen von Einzelpersonen und Unternehmen an Printmedien reicht die in § 5 Abs. 2 HPresseG geregelte Pflicht aus, die sich bewährt hat. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Pressevielfalt,

die vom Bundesverfassungsgericht (E 12, 261 ff.) als ein wesentliches Merkmal einer freien Presse bezeichnet wird. Eine nicht manipulierte öffentliche Meinung als Motor des politischen Geschehens kann sich nur dort entwickeln, wo die Presse verschiedene und gegensätzliche Ansichten zur Diskussion stellt. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Beteiligung von Einzelpersonen und Unternehmen hat sich gezeigt, dass trotz der wirtschaftlichen Verflechtungen der Verlage die Presse diese Aufgaben nach wie vor erfüllt. In Deutschland besteht im Vergleich zu Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden noch eine stark mittelständisch geprägte Verlagslandschaft. Die Marktkonzentration beträgt knapp 30 v.H. Für Großbritannien und Frankreich liegen die entsprechenden Werte bei 50 bzw. 60 v.H., in den Niederlanden sogar über 80 v.H. (vgl. die Studie "Newspaper Endgame" der Unternehmensberatung A.T. Kearney zur Zukunft der Zeitungsindustrie vom Juni 2005, www.atkearney.de). Auch in Hessen besteht noch eine breite Presselandschaft (vgl. LT-Drucks. 16/2277 vom 14. April 2004).

Besorgniserregend ist aber die Beteiligung politischer Parteien an Printmedien, die sich in den letzten Jahren verstärkt hat. Ein gravierendes Beispiel hierfür ist die Beteiligung der SPD-Medienholding Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mbH (DDVG) an der Frankfurter Rundschau, die im Mai 2004 einen Anteil von 90 v.H. am Verlag der Frankfurter Rundschau erworben hatte. Die weiteren Beteiligungen der DDVG an Printmedien sind in der Bekanntmachung des Rechenschaftsberichts politischer Parteien für das Kalenderjahr 2003 in Teil 1 der BT-Drucks. 15/2800 vom 25. März 2004, S. 26 bis 28, dargestellt.

Diese Besorgnis erregende Entwicklung hat in der Politik und Rechtswissenschaft wiederholt zu der Frage geführt, ob die Beteiligung politischer Parteien an Printmedien begrenzt werden kann. Geprüft wurde, ob eine Offenlegungspflicht oder sogar ein Verbot der Beteiligung wie im Rundfunkrecht verfassungsrechtlich zulässig ist (vgl. Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, BT-Drucks. 14/6710 vom 19. Juli 2001, S. 43; Rechtsgutachten von Prof. Dr. H. Klein, BT-Drucks. 14/6711; Schriften zum Parteienrecht, Bd. 29, "Medienbeteiligung politischer Parteien" von Morlok/von Alemann/Streit, 1. Aufl. 2004; Möstl "Politische Parteien als Unternehmer" in DöV 2003, S. 106). Wesentliches Prüfungsergebnis war, dass ein Engagement der Parteien in den Medien zwar erlaubt sei, aber nur dann, wenn es für den Bürger offen erkennbar sei. Die Parteien stünden aufgrund ihrer durch Art. 21 GG vorgezeichneten Funktion in einem demokratisch verfassten Staat in einem Näheverhältnis zum Staat, das die Offenlegung einer versteckt beherrschenden Medienbeteiligung einer politischen Partei an einem Unternehmen verlange.

Dieses Näheverhältnis weisen andere Unternehmen, die an einem Presseunternehmen beteiligt sind, nicht auf. Insofern besteht ein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung der Beteiligungsverhältnisse von politischen Parteien und anderen Unternehmen, der es erlaubt, bei einer Beteiligung von politischen Parteien eine besondere Offenlegungspflicht zu regeln, die neben der unmittelbaren Beteiligung auch die mittelbaren Beteiligungen, Treuhandverhältnisse und stille Beteiligungen erfasst, um die erforderliche Transparenz im Pressewesen für den Bürger zu erreichen.

Die Zulässigkeit der Offenlegungspflicht ergibt sich im Einzelnen aus folgenden verfassungsrechtlichen Erwägungen:

Die Medienfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Art. 11 Abs. 2 HV wird wegen der weitergehenden Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verdrängt) weisen einen engen Bezug zur Meinungsfreiheit der Art. 11 Abs. 1 HV und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG auf, die die Freiheit des Einzelnen umfasst, seine Meinung in Schrift und Bild, d.h. auch durch Medien zu verbreiten. Vom Interesse des Einzelnen an der Verbreitung seiner Meinung her gedacht ist Medienfreiheit daher zuallererst Medien-Veranstalterfreiheit. Diese Medien-Veranstalterfreiheit steht auch den politischen Parteien zu.

Die Medienfreiheiten sind aber - wie oben bereits erwähnt - nicht allein im Individualinteresse gewährleistet, sondern erfüllen eine objektiv-demokratie-staatliche Aufgabe von für die Demokratie schlechthin konstituierender Bedeutung. Für Rundfunk und Presse besteht diese Aufgabe in der vom Bundesverfassungsgericht stets betonten Vermittlungs- und Kontrollfunktion der Medien, ihrer Eigenart eines ständigen Verbindungs- und Kontrollorgans

zwischen Volk und seinen gewählten Vertretern (BVerfG E 20, 162; 83, 238; 90, 60; 91, 125). Vermittlungsfunktion meint dabei die zentrale Aufgabe der Medien, sowohl Politik berichterstattend und kritisch kommentierend dem Volk zu vermitteln als auch – umgekehrt – die vielfältigen sich im Volk bildenden Meinungen an die Politik heranzutragen. Kontrollfunktion meint die gerade unter den Bedingungen der Massendemokratie und des Parteienstaates unerlässliche Aufgabe der Kritik und Kontrolle der Politik von Regierung und politischen Parteien, wie sie von den Medien erwartet wird.

Bei der Rundfunkfreiheit dominiert die objektiv-demokratiestaatliche Aufgabe. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (E 57, 295; 83, 238; 87, 181) ist die Rundfunkfreiheit keine vorrangig im Interesse des Individuums bestehende Freiheit zur Verbreitung eigener Meinung durch Rundfunk im Sinne einer originär individualrechtlichen Rundfunk-Veranstalterfreiheit, sondern eine dienende, d.h. eine allein um ihrer öffentlichen Funktion willen gewährleistete Freiheit. Der Gesetzgeber darf deshalb die Zulassung solcher Veranstalter ausschließen, die eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung gefährden. Da eine solche Gefährdung bei der Beteiligung politischer Parteien besteht, haben alle Landesgesetze die Parteien als Rundfunkveranstalter ausgeschlossen, fast alle darüber hinaus auch von Parteien abhängige Unternehmen und einige sogar - wie im Hessischen Privatrundfunkgesetz in § 6 - Unternehmen, an denen politische Parteien auch nur beteiligt sind.

Im Unterschied zur Rundfunkfreiheit dominiert bei der Pressefreiheit die individuelle Freiheit im Sinne der Medien-Veranstalterfreiheit. Ihrer öffentlichen Aufgabe eines die Vielfalt der Meinungen möglichst umfassend wiedergebenden Vermittlungs- und Kontrollorgans wird die Presse am besten gerecht, wenn eine möglichst unreglementierte Presse-Veranstalterfreiheit besteht (BVerfG E 20, 162, 175). Diese garantiert die größtmögliche Meinungsvielfalt. Nur soweit der unreglementierte Marktzugang zu Funktionsstörungen führen kann, kommen Beschränkungen der grundsätzlich umfassenden Veranstalterfreiheit in Betracht. Zu Funktionsstörungen kommt es, wenn die Presse, die unter den Bedingungen des Parteienstaates die politische Arbeit der Parteien kontrollieren und kritisch vermitteln soll, ihrerseits von den Parteien kontrolliert, beeinflusst oder beherrscht werden kann. Diese Funktionsstörungen gilt es zu verhindern. Zum Schutz der objektiv-demokratiestaatlichen Aufgabe der Presse ist eine Pflicht zur Offenlegung der Beteiligungen von politischen Parteien an Presseorganen ausreichend.

Ein Verbot von Pressebeteiligungen der politischen Parteien ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. Damit würde unverhältnismäßig in den Auftrag der Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes nach Art. 21 Abs. 1 GG, in das ihnen zustehende Grundrecht der Meinungs- und Pressefreiheit, in die Berufsfreiheit und Eigentumsgarantie eingegriffen, welche das wirtschaftliche und unternehmerische Engagement der Parteien im Pressewesen schützen. Parteien dürfen nicht gehindert werden, ihre demokratische Funktion einer Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes wahrzunehmen. Dieser Funktionsauftrag rechtfertigt nicht nur, sondern erfordert geradezu eine tragende Rolle bei der Meinungs- und Willensbildung über die Massenmedien. Er erstreckt sich nicht nur auf die Herausgabe parteieigener Medien, sondern auch auf die Beteiligung an Medien, wodurch die politischen Parteien von ihrer Medien-Veranstalterfreiheit Gebrauch machen und sich gleichzeitig oder aber nur - wenn sie keinen Einfluss auf das Presseergebnis ausüben - wirtschaftlich und unternehmerisch betätigen.

Die Offenlegung der Beteiligungen von politischen Parteien beeinträchtigt den Funktionsauftrag der Parteien und die ihnen zustehenden Grundrechte nicht, sondern macht nur deutlich, dass die betreffende Zeitung nicht mehr im vollen Sinne unabhängiges Medium der Berichterstattung und Vermittlung von Meinungen, sondern zugleich ein Instrument der Partei im politischen Meinungskampf sein kann. Den politischen Parteien bleibt die Möglichkeit der kapitalmäßigen Beteiligung und die Leser haben die Möglichkeit, den Inhalt der Presseergebnisse im Lichte der Parteienbeteiligungen zu bewerten. Eine solche Regelung ist zum Schutze der Pressefreiheit ein geeignetes und angemessenes Mittel. Sie ist deshalb mit Art. 2, 11, 38 Abs. 2 und Art. 45 HV und Art. 21 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 12, 14 Abs. 1 GG vereinbar.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Offenlegungspflicht verstößt auch nicht gegen das aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ableitbare Übermaßverbot, weil diese nur dann bestehen soll, wenn eine politische Partei unmittelbar oder mittelbar an dem Presseunternehmen nicht nur geringfügig beteiligt ist. Der Umfang der Offenlegungspflicht ist vom Ausmaß der wirtschaftlichen Verflechtungen politischer Parteien im Pressewesen und von ihrer Möglichkeit der Einflussnahme auf das Presseunternehmen abhängig.

Die übrigen Änderungen sind das Ergebnis der Evaluierung des Hessischen Pressegesetzes und eines Vergleichs mit den Pressegesetzen der anderen Bundesländer.

2. Ergebnis der Anhörungsverfahrens

Die Landesregierung hat aufgrund eines Beschlusses vom 14. Juni 2005 eine Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt. Die kommunalen Spitzenverbände, der Hessische Datenschutzbeauftragte und die Fachverbände hatten Gelegenheit, sich bis zum 31. Juli 2005 zu dem Gesetzentwurf zu äußern. Es wurden folgende Fachverbände beteiligt: Deutscher Presserat e.V., Deutscher Journalistenverband, Landesverband Hessen e.V. (DJV Hessen), Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V., Verband Hessischer Zeitungsverleger e.V., Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Landesverband Hessen e.V., Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di e.V., Landesbezirksfachbereich Medien, Kunst und Industrie Hessen (Ver.di Hessen), Südwestdeutscher Zeitschriftenverleger-Verband e.V. und Deutscher Werberat.

Anlässlich der Anhörung wurde um Mitteilung etwaiger Erfahrungswerte mit der Anwendung der Vorschriften des Gesetzes gebeten und ob weitere Änderungen des Gesetzes für erforderlich gehalten würden. Es wurde ausdrücklich danach gefragt, ob sich das in § 11 geregelte Medienprivileg bewährt habe.

Ver.di Hessen hat erklärt, dass die Stellungnahme auch namens des Landesbezirks Hessen der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver.di abgegeben werde.

a) Zum Gesetzentwurf:

Der Hessische Landkreistag hat mitgeteilt, dass der Gesetzentwurf keine Auswirkungen auf die von ihm vertretenen Landkreise habe. Von einer Stellungnahme zu den beabsichtigten Änderungen sehe er deshalb ab. Ein über den Gesetzentwurf hinausgehender Änderungsbedarf sei im Rahmen der Evaluierung nicht gemeldet worden, sodass weitere Änderungen des Gesetzes nicht für erforderlich gehalten würden.

Der Hessische Datenschutzbeauftragte hat erklärt, dass er keine Einwände gegen die geplanten Regelungen habe.

Der Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Landesverband Hessen e.V. erhebt ebenfalls keine Einwände gegen die geplante Gesetzesänderung. Auch aus der Mitgliedschaft lägen ihm keine Forderungen für eine Änderung des Hessischen Pressegesetzes vor.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat sich dahin gehend geäußert, dass zu den vorgesehenen Änderungen des Gesetzentwurfs aus kommunaler Sicht keine Anmerkungen zu machen seien.

Der DJV Hessen und Ver.di Hessen begrüßen, dass die Angabe der wirtschaftlichen Beteiligung nach § 5 Abs. 2 künftig im Impressum eines Druckwerks zu erfolgen haben, da dies für mehr Transparenz Sorge.

Der Verband Hessischer Zeitungsverleger e.V. lehnt eine Erweiterung der Impressumspflicht ab, auch soweit dies die Offenlegung von unmittelbaren und mittelbaren Parteibeteiligungen an einem Verlag nach § 5 Abs. 3 betrifft. Hierzu bestehe keine Notwendigkeit. Die bisherigen Regelungen hätten sich bewährt.

Der DJV Hessen und Ver.di Hessen begrüßen die Pflicht zur Offenlegung wirtschaftlicher Beteiligungen an den Verlagen, die Printmedien herausgeben, und die Erweiterung dieser Pflicht auf die unmittelbare und mittelbare Beteiligung politischer Parteien. Beide Verbände halten es aber nicht für

ausreichend, nur eine Erweiterung der Offenlegungspflicht auf die Beteiligung politischer Parteien vorzusehen. Nach ihrer Auffassung hat sich die Regelung des § 5 Abs. 2 nicht bewährt. Der berechtigte Anspruch der Leser zu erfahren, welche Personen, Unternehmen oder Gruppen unmittelbar oder mittelbar an periodischen Druckwerken beteiligt sind, werde nicht erfüllt. Nach Ansicht von Ver.di Hessen gewinnt die Forderung nach Transparenz der Besitz- und Beteiligungsverhältnisse vor dem Hintergrund einer weiter zunehmenden Pressekonzentration in Deutschland einen immer höheren Stellenwert. Im Sinne einer größtmöglichen Transparenz befürworten der DJV Hessen und Ver.di Hessen die Übernahme der bereits bestehenden Regelungen von Bayern bzw. Berlin, in deren Pressegesetzen eine deutlich weitergehende Verpflichtung zur Offenlegung der Besitz- und Beteiligungsverhältnisse verankert sei als in Hessen.

Der Auffassung des Verbandes Hessischer Zeitungsverleger e.V., dass keine Notwendigkeit für die Offenlegungspflicht von Parteibeteiligungen bestehe, kann nicht gefolgt werden. Auch die Auffassung des DJV Hessen und von Ver.di Hessen, dass § 5 Abs. 2 nicht ausreiche, wird nicht geteilt. Die Regelung des § 5 Abs. 2 hat sich bewährt. Dies wird auch vom Verband Hessischer Zeitungsverleger e.V. bestätigt. Die Regelung einer Offenlegungspflicht wie die im Bayerischen Pressegesetz und im Pressegesetz von Berlin wird nicht für erforderlich gehalten. Der Staat ist verpflichtet, Störungen der demokratischen Funktion der Presse zu begegnen. Solche Störungen treten insbesondere auf, wenn sich politische Parteien an Presseunternehmen unmittelbar und mittelbar beteiligen. Politischen Parteien ist nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG die Aufgabe zugewiesen, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Sie wirken aufgrund ihrer besonderen Stellung im demokratischen Gemeinwesen in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit hinein und besitzen dadurch ein Näheverhältnis zum Staat. Dieses Näheverhältnis weisen andere Unternehmen, Vereine oder Gruppen nicht auf, sodass ihre mögliche Einflussnahme auf Presseunternehmen nicht die gleiche Bedeutung hat wie die von politischen Parteien. Für den Bürger ist es für seine Meinungsbildung wichtig zu wissen, ob die Presse, die unter den Bedingungen des Parteienstaates die politische Arbeit der Parteien kontrollieren und kritisch vermitteln soll, ihrerseits von den Parteien kontrolliert, beeinflusst oder beherrscht wird. Dieses Interesse ist mit dem Interesse, Kenntnis von der wirtschaftlichen Beteiligung von Einzelpersonen, Unternehmen und Gruppen zu erhalten, nicht vergleichbar. Wie von Ver.di Hessen unter Bezugnahme auf die Untersuchung "Newspaper Endgame" der Unternehmensberatung A.T. Kearney zur Zukunft der Zeitungsindustrie ausgeführt wird, besteht zurzeit noch eine stark mittelständisch geprägte deutsche Verlagslandschaft. Eine Konsolidierung werde dadurch erwartet, dass die Verlage zunehmend zur Adresse von reinen Kapitalanlegern würden, die vorwiegend oder ausschließlich Renditeinteressen verfolgen. Es geht in erster Linie also um wirtschaftliche Interessen. Dies mag bei der Beteiligung von politischen Parteien zwar auch der Fall sein. Bei ihnen ist die Gefahr einer politischen Einflussnahme aber größer als bei Kapitalanlegern. Außerdem können Monopolbildungen nicht durch das Presserecht, sondern nur durch das Kartellrecht verhindert werden. Presserechtlich von Bedeutung ist die inhaltliche Unabhängigkeit der Printmedien, die bei einer Beteiligung von Einzelpersonen, Unternehmen und Gruppen anders zu bewerten ist als bei einer Beteiligung von politischen Parteien, wo die Bildung von Meinungsmonopolen wegen der Aufgabe der Presse, die Politik von Regierung und politischen Parteien kritisch zu bewerten und zu kontrollieren, für den Leser erkennbar sein muss. Die Besorgnis erregende Entwicklung einer vermehrten Beteiligung politischer Parteien an Printmedien veranlasst zu der gesetzgeberischen Maßnahme. Für die Beteiligung von Einzelpersonen, Unternehmen und Gruppen an Presseunternehmen reicht dagegen die bestehende Regelung des § 5 Abs. 2 aus, um die notwendige Transparenz im Hinblick auf die Bedeutung einer möglichen Einflussnahme auf die Inhalte eines Druckwerks in einem hierfür verhältnismäßigen Umfang zu erfassen.

Der Verband Hessischer Zeitungsverleger e.V. weist darauf hin, dass es sowohl aus Gründen des Persönlichkeits- als auch des Datenschutzes äußerst bedenklich sei, wenn in § 6 Satz 1 und 3 sowie § 7 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs nunmehr der Begriff "Wohnsitz" durch "Anschrift" ersetzt werde. Aus seiner Sicht sei es ausreichend, wenn ein Herausgeber, Gesellschafter oder Geschäftsführer am Sitz des Unternehmens erreichbar sei.

Keinesfalls sollte über diese Bekanntgabe hinaus eine Pflicht zur Offenlegung der privaten Anschrift insgesamt vorgesehen werden.

Auch der DJV Hessen und Ver.di Hessen sprechen sich gegen die Angabe der Anschrift des verantwortlichen Redakteurs im Impressum nach § 7 aus. Eingeräumt wird, dass der verantwortliche Redakteur nur an seinem Wohnort verklagt werden könne. Aus Sicht des DJV Hessen dürften aber datenschutzrechtliche Belange gegen eine Veröffentlichung sprechen. Er empfiehlt deshalb, ein Auskunftsrecht gegenüber dem Verleger einzuräumen, da dieser in den meisten Fällen ohnehin neben dem verantwortlichen Redakteur verklagt werde. Ver.di Hessen macht geltend, dass Einschüchterungsversuche mit dem Ziel der Verhinderung kritischer oder unliebsamer Berichterstattung damit erheblich erleichtert würden. Dies werde für nicht verantwortbar gehalten.

Zu dieser Kritik ist zu bemerken, dass Hessen das einzige Bundesland ist, das beim Impressum nach § 6 Satz 1 und 3 und § 7 Abs. 1 Satz 1 nur die Angabe des Wohnsitzes verlangt, während nach den Pressegesetzen der anderen Bundesländer sowohl beim Verleger als auch beim verantwortlichen Redakteur die Angabe der Anschrift erforderlich ist. Die Änderung dient der Einheit der presserechtlichen Vorschriften im Bundesgebiet. Warum in Hessen eine andere Regelung geboten sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Dem Einwand gegen die Änderung des § 6 ist entgegen zu halten, dass sowohl die Privatanschrift als auch die Geschäftsadresse des Verlegers in Betracht kommen. Zu dem beanstandeten Erfordernis, die Anschrift des verantwortlichen Redakteurs anzugeben, ist zu bemerken, dass die Öffentlichkeit wegen der großen meinungsbildenden Wirkung von periodischen Druckwerken darüber zu unterrichten ist, wer für den Inhalt straf- und zivilrechtlich einzustehen hat. Der verantwortliche Redakteur hat auf den Inhalt eines periodischen Druckwerks entscheidenden Einfluss. Die presserechtlichen Vorschriften wenden sich direkt an ihn, wie beispielsweise die Pflicht zum Abdruck einer Gegendarstellung und die Straf- und Ordnungswidrigkeitenvorschriften. Die Impressumspflicht soll neben der strafrechtlichen Verfolgung aber auch die wirksame Verfolgung zivilrechtlicher Ansprüche, die Einzelpersonen oder Unternehmen aus unzulässigen Eingriffen der Presse in ihre geschützten Rechte zustehen, sichern. Das Impressum soll den Behörden und den in ihren Rechten verletzten Personen die ladungs- und zustellfähige Anschrift der hierfür verantwortlichen Person vermitteln. Die im Impressum Benannten müssen ohne weitere Nachforschungen allein aufgrund der Impressumsangaben gerichtlich geladen werden können (vgl. Sedelmeier in Löffler, Kommentar zur Pressefreiheit, 4. Aufl., 1997, Rdn. 35 zu § 8 LPG). Der verantwortliche Redakteur kann nur an seinem privaten Wohnsitz verklagt werden, sodass seine Anschrift anzugeben ist. Dem Leser ist es nicht zuzumuten, sich erst von dem Verleger die Anschrift des verantwortlichen Redakteurs geben zu lassen. Im Falle einer Weigerung müsste er dieses Auskunftsrecht gerichtlich einklagen.

Ver.di Hessen begrüßt die Änderung des § 7 Abs. 3 Nr. 1, mit der geregelt wird, dass der ständige Aufenthalt "innerhalb eines Mitgliedstaates der Europäischen Union" anstelle des ständigen Aufenthalts "im Geltungsbereich des Grundgesetzes" ausreicht, um die erste Bedingung für die Tätigkeit bzw. die Beschäftigung als verantwortlicher Redakteur zu erfüllen.

Der Südwestdeutsche Zeitschriftenverleger-Verband e.V. und Ver.di Hessen wenden sich in ihren Stellungnahmen gegen § 13 Abs. 3, wonach die kurze presserechtliche Verjährungsfrist nur dann gilt, wenn ein Impressum vorhanden ist und dieses den gesetzlichen Anforderungen genügt. Es werde keine Rechtfertigung gesehen, die Geltung der kurzen Verjährungsfrist und damit eine für die Pressefreiheit und die Rechtssicherheit von Journalisten und Autoren wichtige Bestimmung von dem für die Betroffenen zumeist gar nicht beeinflussbaren Punkt abhängig zu machen, dass das Impressum möglicherweise fehlerhaft ist. Die kurze presserechtliche Verjährungsfrist bei Presseinhaltsdelikten sei eines der wichtigsten Schutzrechte der Presse, das nicht wegen weniger Missbrauchsfälle im Bereich von anonymen CDs für die gesamte Presse ausgehöhlt werden sollte.

Diesem Einwand wurde dadurch entsprochen, dass in § 13 Abs. 3 eine Rückausnahme für periodische Druckwerke im Sinne des § 4 Abs. 3 aufgenommen wurde. § 13 Abs. 3, wonach die kurze presserechtliche Verjährungsfrist nicht gilt, wenn das Impressum nach §§ 6 und 7 Abs. 1 und 2 fehlt oder unrichtig ist, bezieht sich danach nur auf Druckwerke, die keine

periodischen Druckwerke sind. Das Privileg der kurzen presserechtlichen Verjährungsfrist wird mit der besonderen Situation der Presse als Mittler der öffentlichen Meinung und aus der meist vorhandenen Augenblicksbedingtheit, Offenkundigkeit und geringen Nachhaltigkeit der Wirkung der Delikte gerechtfertigt. Bei periodischen Druckwerken gelten diese Gründe im besonderen Maße, so dass bei ihnen an der kurzen presserechtlichen Verjährungsfrist festgehalten werden kann, selbst wenn das Impressum fehlt oder unrichtig ist.

b) Anregungen zum Gesetz:

Der Hessische Städte- und Gemeindebund macht im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes Folgendes geltend:

Die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 reiche nicht aus, um - insbesondere in Zeiten des Wahlkampfes - Fragen der Presse, die zum Teil Angelegenheiten, die nicht nur die Verwaltung als solche, sondern insbesondere persönliche Angelegenheiten der hauptamtlichen sowie ehrenamtlichen Wahlbeamten und Mandatsträger betreffen, abzuwehren. Er regt deshalb die Streichung der Worte "an deren öffentlicher Bekanntgabe kein berechtigtes Interesse besteht" an.

Zu diesem Änderungsbegehren ist zu bemerken, dass nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 die Einschränkung des der Presse zustehenden Auskunftsanspruchs gegenüber den Behörden weitergeht als nach den Pressegesetzen der anderen Bundesländer, die für die Auskunftsverweigerung lediglich ein schutzwürdiges persönliches Interesse verlangen. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 muss keine Auskunft erteilt werden, selbst wenn das private Interesse nicht schutzwürdig ist, wenn an der öffentlichen Bekanntgabe kein berechtigtes Interesse besteht. Nicht geregelt werden kann, dass die Auskunft bereits dann nicht erteilt werden darf, wenn persönliche Angelegenheiten Einzelner betroffen sind, ohne dass auf deren Schutzwürdigkeit und ein öffentliches Interesse an der Bekanntgabe abgestellt wird. Dies wäre verfassungsrechtlich bedenklich. Eine solche Regelung würde die Aufgaben der Presse, an der Bildung der öffentlichen Meinung durch umfassende Informationen und der Kontrolle von politischen Vorgängen mitzuwirken, beeinträchtigen. Die Auskunftspflicht der Behörden ist eine prinzipielle Folgerung aus der Verpflichtung des Staates, der Pressefreiheit Rechnung zu tragen.

Des Weiteren schlägt der Hessische Städte- und Gemeindebund eine Regelung vor, wonach amtliche Bekanntmachungen nach § 3 Abs. 3 nicht mehr zur Verfügung gestellt zu werden brauchen, wenn diese in einem Amtsblatt der Gemeinde oder auf der gemeindlichen Homepage veröffentlicht sind. Nach seiner Auffassung hätte die Behörde nach dem geltenden § 3 Abs. 3 nicht das Recht, gegenüber der Presse die Herausgabe der Bekanntmachung in Papierform abzulehnen.

Dieser Änderungswunsch ist nicht regelungsbedürftig. Der Zweck der Regelung ist nicht berührt, wenn keine amtlichen Bekanntmachungen übersandt werden, sondern auf das eigene Amtsblatt und die Homepage verwiesen wird. Die geltende Regelung konkretisiert nur die Pflicht zur Gleichbehandlung bei der Zuleitung amtlicher Bekanntmachungen an die Presse. Die Behörden sind verpflichtet, den Verlegern von Zeitungen und Zeitschriften gegen Vergütung der Übermittlungskosten ihre amtlichen Bekanntmachungen nicht später als den Mitbewerbern zuzuleiten, damit Chancengleichheit für die Möglichkeit einer aktuellen publizistischen Auswertung der amtlichen Bekanntmachungen besteht. Der Zweck der geltenden Regelung besteht also darin, dass amtliche Bekanntmachungen von Behörden im wirtschaftlichen Wettbewerb nicht zugunsten des einen oder anderen Verlegers wirken sollen. Verlegt oder druckt eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ihr amtliches Presseorgan selbst und sieht sie deshalb von einer Übermittlung ihrer amtlichen Bekanntmachungen an die Verleger von Zeitungen oder Zeitschriften ab, so verstößt sie nicht gegen § 3 Abs. 3.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund setzt sich für eine Präzisierung der Regelung des Gegendarstellungsanspruchs ein, welche verhindern soll, dass die Gegendarstellung an einer äußerst ungünstigen Stelle abgedruckt wird. Es sei zu befürchten, dass die Gegendarstellung, wenn sie an einer ungünstigen Stelle abgedruckt werde, kaum Beachtung fände, was sich nachteilig auswirken könne.

Für diesen Änderungswunsch besteht ebenfalls kein Regelungsbedürfnis. Geregelt ist in § 10 Abs. 3, dass der Abdruck der Gegendarstellung im gleichen Teil des Druckwerks und mit gleicher Schrift wie der beanstandete Text ohne Einschaltungen und Weglassungen zu erfolgen hat. Diese Regelung befindet sich auch in den Pressegesetzen der anderen Bundesländer. Sie ist durch die Rechtsprechung ausreichend konkretisiert. Der Gegendarstellungsanspruch wird nur dann erfüllt, wenn der Abdruck der Gegendarstellung nach Anordnung und Platzierung im Druckwerk im gleichen Maße wie die Erstmitteilung die Aufmerksamkeit des Lesers erweckt. Nach der Rechtsprechung sind die Begriffe "gleicher Teil des Druckwerks" und "gleiche Schrift" eng auszulegen. Ein Abdruck an ungünstiger Stelle erfüllt den Gegendarstellungsanspruch nicht. Der Grundsatz der Waffengleichheit fordert, dass für die Leser die Entgegnung ebenso leicht auffindbar sein muss wie der Vortext. Aus diesem Grundsatz ergibt sich des Weiteren, dass der Gegendarstellung vom Schriftbild das gleiche Gewicht zukommen muss wie der Erstmitteilung. Auch kann die Gegendarstellung unter einer Überschrift verlangt werden, wenn die Erstmitteilung eine entsprechende Überschrift hatte. (Vgl. Sedelmeier, a.a.O., Rdn. 174 bis 176 zu § 11 LPG m.w.Nachw.).

c) Zum Medienprivileg:

Der Deutsche Presserat e.V. hat sich in seiner Stellungnahme auf das Medienprivileg beschränkt. Die Regelung des § 11 für den Datenschutz im journalistisch-redaktionellen Bereich sei nicht nur zur Wahrung der grundrechtlich gewährleisteten Pressefreiheit verfassungsrechtlich geboten. Sie habe sich in den ersten Jahren des Bestehens durch die Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle Redaktionsdatenschutz auch bereits praktisch bewährt. Das Modell der Selbstregulierung gewährleiste einen verfassungsmäßigen Ausgleich des Spannungsfeldes zwischen Pressefreiheit und informationeller Selbstbestimmung. Jede Änderung würde auf verfassungsrechtliche Schranken stoßen. Der Deutsche Presserat spricht sich daher ausdrücklich dafür aus, auch weiterhin an dieser Regelung festzuhalten.

Auch der DJV Hessen, der Südwestdeutsche Zeitschriftenverleger-Verband e.V. und Ver.di Hessen erklären, dass sich das Medienprivileg bewährt habe. Es gebe bislang keine Beschwerden, die sich generell gegen die getroffenen Regelungen richten würden.

d) Aufnahme neuer Regelungen in das Gesetz:

Der DJV Hessen bittet um die Aufnahme eines allgemeinen Rechts der Medien auf Informationsbeschaffung im Sinne eines Zugangsrechts zu öffentlichen Veranstaltungen in das Hessische Pressegesetz.

Hierzu ist zu bemerken, dass die Thematik bereits in den vergangenen Jahren auf den Sitzungen der Presserechtsreferenten des Bundes und der Länder diskutiert worden ist und dabei Einvernehmen bestand, dass die Schaffung eines Zugangsrechts der Presse zu öffentlichen Veranstaltungen in den Landespressegesetzen rechtlichen Bedenken begegnet. Einer entsprechenden Initiative der Journalistenverbände anlässlich der Änderung der Pressegesetze in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland wurde aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht nachgekommen. Der DJV Hessen trägt selbst vor, dass sich ein solches öffentlich-rechtlich geregeltes Zugangsrecht nicht unmittelbar aus Art. 5 GG ergebe. In Rechtsprechung und Literatur werde überwiegend angenommen, dass sich wegen der Ausstrahlungswirkung der Grundrechte auf das Privatrecht aus Art. 5 Abs. 1 GG ein privat-rechtlich ausgestalteter Anspruch auf Zugang und Berichterstattung der Medien bei öffentlichen Veranstaltungen bzw. ein hierauf gerichteter privatrechtlicher Kontrahierungszwang ergeben könne. Insofern besteht kein Regelungsbedürfnis. Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass eine Regelung in den Publizistischen Grundsätzen des Deutschen Presserates existiert, wonach Exklusivverträge, die die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Vorgänge und Ereignisse von Allgemeininteresse einschränken oder verhindern, als unzulässig bezeichnet werden. Beim Datenschutz wird mit der Einräumung des Medienprivilegs auf die Selbstkontrolle der Presse gesetzt, sodass dies auch bei der Berichterstattung geschehen sollte.

Ver.di Hessen setzt sich für die Aufnahme von Vorschriften für die "innere Pressefreiheit" in das Hessische Pressegesetz ein, wonach die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der Redakteure bei der Erstellung des redaktionellen Teils von Zeitungen und Zeitschriften geregelt werden sollen.

Diesem Anliegen wurde nicht gefolgt, weil die Frage der Zulässigkeit einer Regelung der inneren Pressefreiheit noch nicht gelöst ist und wegen des überregionalen Charakters der großen Zeitungen und zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbslage nur bundeseinheitlich gelöst werden kann. Eine isolierte Regelung in einem Land kommt nicht in Betracht. Regelungen der inneren Pressefreiheit hängen von der umstrittenen Vorfrage ab, ob die Pressefreiheit den Verlegern anvertraut ist und Art. 5 GG insoweit für die Verleger ein individuelles, staatsgerichtetes Abwehrrecht darstellt, das Regelungen der inneren Organisation bzw. für das Verhältnis von Verlegern und Redakteuren ausschließt, oder ob sich die Redakteure gegenüber den Verlegern ebenfalls auf Art. 5 GG berufen können. Auch herrscht Streit darüber, ob eine solche Änderung, wenn sie zulässig wäre, auf dem Boden des Tarifrechts zu erfolgen hätte oder im Wege einer presserechtlichen Regelung, etwa durch ein Presserechtsrahmengesetz des Bundes. Einer landesrechtlichen Regelung steht entgegen, dass Fragen der inneren Pressefreiheit nicht ohne Rücksicht auf die betriebsverfassungsrechtliche Seite gelöst werden können, deren Regelung in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt (Art. 74 Nr. 12 GG). Wegen der mit der Regelung der inneren Pressefreiheit verbundenen verfassungsrechtlichen Probleme sind freiwillige Vereinbarungen zwischen Verlegern und Redakteuren vorzuziehen. Diesen Weg sind bereits einige Presseunternehmen gegangen, die mit ihren Redaktionen Redaktionsstatute vereinbart und eine innerorganisatorische Entscheidung über Mitbestimmungsformen getroffen haben. Entsprechende Satzungen gibt es beispielsweise bei den Süddeutschen Zeitung und der Rhein-Zeitung (Koblenz).

B. Im Einzelnen

Zu Art. 1 Nr. 1 Buchst. a (§ 5 Abs. 2):

Die Änderung des Abs. 2 dient der Klarstellung, dass die Offenlegung der Beteiligungsverhältnisse im Impressum des Druckwerks zu erfolgen hat. Vermieden werden soll dadurch, dass die Angaben an einer Stelle im Druckwerk gemacht werden, wo sie der Leser nicht erwartet. Mithilfe des Impressums soll der Leser erkennen können, wer den Meinungsbildungsprozess in den Printmedien in Gang setzt, beeinflusst und über wirtschaftliche Beteiligungen auch indirekt beeinflussen kann.

Zu Art. 1 Nr. 1 Buchst. b (§ 5 Abs. 3 und 4):

Durch die in Abs. 3 geregelte Offenlegungspflicht werden sowohl unmittelbare als auch mittelbare Beteiligungen von politischen Parteien an periodischen Druckwerken erfasst. Die unmittelbaren Beteiligungen sind selten, werden aber aus Gründen der Vollständigkeit genannt.

Durch Abs. 3 Satz 1 wird der Verleger eines periodischen Druckwerks verpflichtet, zu den in Abs. 2 genannten Erscheinungszeitpunkten (d.h. bei Tageszeitungen in der ersten Nummer jedes Kalendervierteljahres, bei anderen periodischen Druckschriften in der ersten Nummer jedes Kalenderjahres) im Impressum des Druckwerks die Beteiligungsverhältnisse politischer Parteien an seinem Unternehmen offen zu legen, indem neben dem Namen der politischen Partei die Art und der Umfang der Beteiligung anzugeben sind.

Medienunternehmen sind ganz überwiegend in der Form einer GmbH, einer GmbH & Co. KG, seltener auch in der Form einer Aktiengesellschaft oder einer Genossenschaft verfasst. Politische Parteien können sich im Rahmen ihrer Vermögensverwaltung an den Medienunternehmen beteiligen. Eine unmittelbare Beteiligung ist beispielsweise in Form einer Einlage bei einer Genossenschaft möglich. In den meisten Fällen erfolgt die Beteiligung aber über eine von der politischen Partei gegründete Gesellschaft, die ihre Vermögensanteile verwaltet (so genannte Holding), also mittelbar. Dies resultiert daraus, dass politische Parteien in der Regel nicht eingetragene Vereine sind und deshalb keine Rechtspersönlichkeit besitzen, so dass sie sich auch nicht selbst als Gesellschafter an Medienunternehmen beteiligen können.

Für ihre wirtschaftlichen Betätigungen gliedern politische Parteien das Vereinsvermögen oftmals aus und übertragen es auf einen rechtsfähigen Vermögensträger. Hierfür bietet sich die GmbH an. Durch die Vertragsgestaltung wird sichergestellt, dass die Vermögensverwaltung durch die GmbH im Interesse der Partei durchgeführt wird. Dies erfolgt durch eine treuhänderische Verbundenheit zwischen der Partei und den Organen der Gesellschaft,

etwa durch Personalunion der Ämter in der Partei und in der Gesellschaft und/oder durch Abschluss eines Treuhandvertrages, der die Elemente des Geschäftsbesorgungsvertrages und damit des Auftrages enthält. Als Gesellschafter können Parteimitglieder fungieren; sie sind dann verpflichtet, die Gesellschafterstellung im Interesse der Partei wahrzunehmen.

Durch Abs. 3 Satz 2 und 3 werden ausdrücklich stille Beteiligungen und Anteilstreuhandschaften politischer Parteien an dem Presseunternehmen und an den am Presseunternehmen beteiligten Gesellschaften erfasst. Auch Anteilstreuhandschaften der Gesellschafter mit einer politischen Partei werden erfasst, wenn sich der Gesellschafter mit dem Treuhandvermögen an dem Presseunternehmen oder an einer am Presseunternehmen beteiligten Gesellschaft beteiligt hat.

Zu diesem Zweck haben die Gesellschafter nach Abs. 3 Satz 4, 1. Halbsatz gegenüber der Gesellschaft Anteilstreuhandschaften der politischen Partei offen zu legen. Außerdem wird im zweiten Halbsatz geregelt, dass die am Unternehmen beteiligte Gesellschaft gegenüber dem Verleger eine stille Beteiligung einer politischen Partei an der Gesellschaft mitzuteilen hat, damit dieser die Beteiligung im Impressum offen legen kann.

Die Pflicht zur Bezeichnung der stillen Gesellschafter sowie die Pflicht zur Mitteilung der Anteilstreuhandschaft und einer stillen Beteiligung an einer am Presseunternehmen beteiligten Gesellschaft sind ausdrücklich im Pressegesetz zu regeln, weil nach der gegenwärtigen Rechtslage eine stille Beteiligung nicht mitgeteilt werden muss und der Gesellschafter gegenüber der Gesellschaft eine Treuhandverbindung grundsätzlich nicht offenbaren muss. Dies ist weder durch eine Vorschrift des Gesellschaftsrechts noch aufgrund der gesellschaftlichen Treupflicht gefordert. Außerdem ist es nach dem Gesellschaftsrecht zulässig, die Geheimhaltung der stillen Beteiligung und der Treuhandschaft vertraglich zu regeln. Die presserechtliche Mitteilungspflicht des Unternehmens bzw. der Gesellschaft und die Offenlegungspflicht des Gesellschafters führen dazu, dass eine solche etwaige vertragliche Vereinbarung über die Geheimhaltung hinfällig wird. Dies berührt zwar das Gesellschaftsrecht und die im Bürgerlichen Gesetzbuch verankerte Vertragsfreiheit, aber nur als reflexartige Folge der Regelung. Nach Ziel und Zweck liegt ihr Schwerpunkt im Bereich des in die Landeskompetenz fallenden Presserechts und kann von daher im Pressegesetz geregelt werden. Die Auswirkungen auf andere bundesrechtlich geregelte Rechtsgebiete sind zwangsläufig nicht zu vermeiden, da Presseorgane fast immer zugleich auch gesellschaftsrechtlich und privatrechtlich organisierte Unternehmen sind.

Änderungen der Beteiligungsverhältnisse sind nach Abs. 3 Satz 5 in dem auf die Änderungen folgenden Erscheinungszeitpunkt des Druckwerks nach Abs. 2 bekannt zu machen.

Durch Abs. 4 wird dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Sinne des Übermaßverbots und dem Rechtsstaatsprinzip entsprochen, indem die Offenlegungspflicht nicht gilt, wenn bestimmte Schwellenwerte nicht überschritten werden, die bei Aktiengesellschaften § 20 Aktiengesetz (AktG) und §§ 21 ff. Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) berücksichtigen. Als formelle Schwelle wird eine Beteiligung der politischen Partei an dem Presseunternehmen oder an der am Presseunternehmen beteiligten Gesellschaft von weniger als 10 v.H. am Kapital oder an den Stimmrechten festgelegt. Dies gilt auch, wenn es sich bei dem Presseunternehmen um eine Aktiengesellschaft handelt, da nach § 5 Abs. 1 HPresseG die Aktien auf den Namen lauten müssen und der Verleger somit die Aktionäre kennt. Anders ist dies bei einer am Presseunternehmen beteiligten Aktiengesellschaft, an der eine politische Partei beteiligt sein kann, wenn es sich bei deren Aktien nicht um Namensaktien handelt. Bei dieser ist auf die im AktG und im WpHG geregelten Mitteilungspflichten Rücksicht zu nehmen; nur wenn diese eingreifen, ist die Gesellschaft in der Lage, einer Offenlegungspflicht nachzukommen. Als formelle Schwelle wird daher bei nicht börsennotierten Aktiengesellschaften der vierte Teil der Aktien (vgl. § 20 AktG) und bei börsennotierten Aktiengesellschaften weniger als 10 v.H. der berücksichtigungsfähigen Stimmrechte (vgl. §§ 21 und 23 WpHG) festgelegt. Als materielle Schwelle wird die Einflussmöglichkeit auf die publizistische Gestaltung des Druckwerks aufgrund vertraglicher Vereinbarungen zum Maßstab genommen. Für die erforderliche Transparenz im Pressewesen reichen diese Schwellen aus. Wer-

den sie überschritten, kann von einer Einflussmöglichkeit der politischen Partei auf das Presseunternehmen ausgegangen werden.

Im Einzelnen gilt für die formellen Schwellenwerte Folgendes:

Die Offenlegungspflicht besteht nach Abs. 4 nicht, wenn

- der politischen Partei an dem Presseunternehmen weniger als 10 v.H. des Kapitals oder der Stimmrechte gehören (Nr. 1a, 1. Alt.) oder
- der politischen Partei an der am Presseunternehmen beteiligten Gesellschaft weniger als 10 v.H. des Kapitals oder der Stimmrechte gehören, auch wenn die Gesellschaft an dem Presseunternehmen mit einem höheren Anteil an Kapital, Stimmrechten oder Aktien beteiligt ist, oder
- der am Presseunternehmen beteiligten Gesellschaft weniger als 10 v.H. des Kapitals oder der Stimmrechte gehören, auch wenn die politische Partei an dieser Gesellschaft mit einem höheren Anteil an Kapital, Stimmrechten oder Aktien beteiligt ist (Nr. 1b), oder
- der politischen Partei von einer nicht börsennotierten Aktiengesellschaft, die am Presseunternehmen beteiligt ist, der vierte Teil der Aktien oder weniger gehört (Nr. 2) bzw. von einer börsennotierten Aktiengesellschaft weniger als 10 v.H. der berücksichtigungsfähigen Stimmrechte zustehen (Nr. 3), auch wenn die Aktiengesellschaft an dem Presseunternehmen mit einem höheren Anteil an Kapital, Stimmrechten oder Aktien beteiligt ist (bei einer Beteiligung der Aktiengesellschaft an dem Presseunternehmen mit weniger als 10 v.H. am Kapital oder an den Stimmrechten des Unternehmens greift der Ausschluss der Offenlegungspflicht bereits nach Nr. 1b ein), oder
- das Treuhandvermögen, mit dem sich der Treuehmer der politischen Partei an dem Presseunternehmen beteiligt, weniger als 10 v.H. des Kapitals des Presseunternehmens beträgt.

Zu Art. 1 Nr. 2 und 3 Buchst. a (§ 6 Satz 1 und 3 und § 7 Abs. 1 Satz 1):

Hessen ist das einzige Bundesland, das beim Impressum nach § 6 Satz 1 und 3 und § 7 Abs. 1 Satz 1 nur die Angabe des Wohnsitzes verlangt, während nach den Pressegesetzen der anderen Bundesländer die Angabe der Anschrift erforderlich ist. Die Rechtsprechung sieht den Sinn und Zweck der Impressumspflicht darin, dass die im Impressum Benannten ohne weitere Nachforschungen allein aufgrund der Impressumsangaben gerichtlich geladen werden können (vgl. Sedelmeier, a.a.O., Rdn. 35 zu § 8 LPG). Die §§ 6 und 7 HPresseG sind daher an die entsprechenden Vorschriften in den Pressegesetzen der anderen Bundesländer anzupassen, indem statt des Wohnsitzes künftig die Anschrift anzugeben ist, was zugleich der Einheit der presserechtlichen Vorschriften im Bundesgebiet dient.

Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 alter Fassung besteht die Möglichkeit, nur den ständigen Aufenthalt des verantwortlichen Redakteurs zu nennen. Auch dieses ist unbefriedigend. Da der verantwortliche Redakteur nur an seinem privaten Wohnsitz verklagt werden kann, ist zu fordern, dass für den verantwortlichen Redakteur die Privatanschrift angegeben wird.

Zu Art. 1 Nr. 3 Buchst. b (§ 7 Abs. 3 Nr. 1):

In § 7 Abs. 3 Nr. 1, der regelt, wer als verantwortlicher Redakteur tätig werden darf, ist die Voraussetzung des ständigen Aufenthalts "im Geltungsbereich des Grundgesetzes" durch den ständigen Aufenthalt "innerhalb eines Mitgliedstaates der Europäischen Union" zu ersetzen. Damit wird europarechtlichen Vorgaben genügt. Das Pressegesetz von Baden-Württemberg und das Landesmediengesetz von Rheinland-Pfalz enthalten bereits eine entsprechende Regelung.

Zu Art. 1 Nr. 4 (§ 13 Abs. 3):

In § 13 Abs. 3 wird eine Regelung aufgenommen, wonach die kurze presserechtliche Verjährungsfrist für nicht periodische Druckwerke nicht gilt, wenn das Impressum nach §§ 6 und 7 Abs. 1 und 2 HPresseG fehlt oder unrichtig ist. Das Landesmediengesetz von Rheinland-Pfalz enthält in § 37 Abs. 4 eine vergleichbare Bestimmung für alle Druckwerke. Auch das Pressegesetz von Schleswig-Holstein regelt dies bereits für alle Druckwerke in § 24 Abs. 4 Nr. 1. Die Ausnahme von der kurzen presserechtlichen Verjähr-

rungsfrist ist gerechtfertigt, da nur bei entsprechenden Angaben im Impressum die Ermittlungen wegen möglicher Verstöße zügig eingeleitet werden können. Die Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte hatten mit Beschluss vom 21. November 2002 eine solche Regelung angeregt. Begründet wurde der Beschluss damit, dass anlässlich der Strafverfolgung bei CDs mit strafbarem Inhalt ein falsches oder fehlendes Impressum nicht selten dazu führt, dass die Täter innerhalb der kurzen presserechtlichen Verjährungsfrist nicht ermittelt werden können.

Das Privileg der kurzen presserechtlichen Verjährungsfrist wird mit der besonderen Situation der Presse als Mittler der öffentlichen Meinung und aus der meist vorhandenen Augenblicksbedingtheit, Offenkundigkeit und geringen Nachhaltigkeit der Wirkung der Delikte gerechtfertigt. Bei periodischen Druckwerken gelten diese Gründe im besonderen Maße, sodass bei ihnen an der kurzen presserechtlichen Verjährungsfrist festgehalten werden kann, selbst wenn das Impressum fehlt oder unrichtig ist. Eine wirksame Strafverfolgung ist bei ihnen trotz falschen oder fehlenden Impressums grundsätzlich möglich, da sie täglich oder zumindest in Zwischenräumen von höchstens sechs Monaten in ständiger, wenn auch unregelmäßiger Form erscheinen und sowohl Verleger als auch verantwortlicher Redakteur innerhalb der kurzen presserechtlichen Verjährungsfrist von sechs Monaten, gegebenenfalls auch aufgrund von Vorauflagen der Zeitung oder Zeitschrift, ermittelt werden können.

Zu Art. 1 Nr. 5 und 6 (§ 14 Abs. 1 und § 15 Abs. 1 Nr. 1):

Es handelt sich um Folgeänderungen zu der Änderung des § 5.

Zu Art. 1 Nr. 7 (§ 18):

Die Änderung dient der Verlängerung der Befristung bis zum 31. Dezember 2010.

Zu Art. 2:

Die Bestimmung regelt das In-Kraft-Treten. Das Gesetz soll erst ca. drei Kalendermonate nach seiner Verkündung in Kraft treten, um den Verlegern periodischer Druckwerke ausreichend Zeit zu geben, sich auf die zu erwartende neue Rechtslage einzustellen. Für Art. 1 Nr. 7 wird ein In-Kraft-Treten am Tage nach der Verkündung des Gesetzes geregelt, um zu verhindern, dass das Hessische Pressegesetz mit Ablauf des 31. Dezember 2005 außer Kraft tritt, wenn das Änderungsgesetz erst kurz vor diesem Stichtag verkündet wird.

Wiesbaden, 12. September 2005

Der Hessische Ministerpräsident

Koch

Der Hessische Minister des Innern
und für Sport
Bouffier