



Sachstand

Staatsferne der Presse bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen

Staatsferne der Presse bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 001/23
Abschluss der Arbeit: 14.03.2023 (zugleich letzter Abruf der Internetlinks)
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkungen	4
2.	Pressefreiheit – Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	4
2.1.	Persönlicher Schutzbereich	4
2.1.1.	Juristische Personen	4
2.1.2.	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	5
2.2.	Sachlicher Schutzbereich	8
2.2.1.	Allgemein	8
2.2.2.	Staatsferne der Presse	9
3.	Verstoß gegen § 3a UWG	13
4.	Fazit	14

1. Vorbemerkungen

Auftragsgemäß untersucht dieser Sachstand die Frage, ob das Gebot der Staatsferne der Presse auch auf gemischtwirtschaftliche Unternehmen anwendbar ist und ob ein Verstoß gegen dieses Gebot möglicherweise einen Verstoß gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)¹ darstellt.

2. Pressefreiheit – Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG²

2.1. Persönlicher Schutzbereich

Entscheidend ist, ob das konkrete Unternehmen vom persönlichen Schutzbereich der Pressefreiheit erfasst wird und sich als Grundrechtsträger auf die Pressefreiheit berufen kann oder ob das Unternehmen durch die Pressefreiheit eine Grundrechtsbindung erfährt. Hierbei wird bei den juristischen Personen zwischen solchen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts unterschieden. Eine weitere Gruppe stellen die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen dar, die eine Art Zwischenstellung einnehmen.

2.1.1. Juristische Personen

Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Der persönliche Schutzbereich ist jedoch nicht auf natürliche Personen beschränkt. **Juristische Personen des Privatrechts** können sich ebenso auf die Pressefreiheit berufen. Inländische juristische Personen, die Presseerzeugnisse erstellen oder verbreiten, sind wegen des Vorliegens einer grundrechtstypischen Gefährdungslage gemäß Art. 19 Abs. 3 GG Träger der Freiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.³

Demgegenüber können sich **juristische Personen des öffentlichen Rechts** in der Regel nicht auf das Grundrecht der Pressefreiheit berufen. Die Grundrechtsfähigkeit scheidet regelmäßig daran, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht Grundrechtsträger sein können, weil sie der staatlichen Sphäre zugeordnet sind und daher grundsätzlich gerade nicht Grundrechtsberechtigte, sondern Grundrechtsverpflichtete sind (Konfusionsargument). Körperschaften und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des Privatrechts, die vollständig in staatlicher Hand sind, sind somit grundsätzlich nur Bindungsadressaten der Grundrechte. Für die Pressefreiheit tritt an dieser Stelle zudem der allgemeine medienpezifische Grundsatz der Staatsfreiheit der Presse (siehe unter Punkt 2.2.2.) verbindlich hinzu.⁴

1 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), das zuletzt durch Artikel 20 des Gesetzes vom 24. Juni 2022 (BGBl. I S. 959) geändert worden ist, abrufbar unter: [UWG - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis \(gesetze-im-internet.de\)](https://www.gesetze-im-internet.de/wwg/)

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist, abrufbar unter: [Art 5 GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](https://www.gesetze-im-internet.de/art5gg/)

3 Dürig/Herzog/Scholz/Grabenwarter, 99. EL September 2022, GG Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 229, 233, 234.

4 Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 99. EL September 2022, GG Art. 1 Abs. 3 Rn. 54.

Der grundsätzliche Ausschluss öffentlich-rechtlicher Gewalt vom Schutz der Grundrechte gilt dabei unabhängig von der Organisationsform. Bedienen sich öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Erfüllung ihrer Zwecke einer von ihnen gegründeten juristischen Person des Privatrechts, führt dies nicht zur Erlangung des funktional zu versagenden Grundrechtsschutzes. Juristische Personen des Privatrechts, die im Alleineigentum einer oder mehrerer Körperschaften des öffentlichen Rechts stehen, können sich auf Grundrechte nicht berufen; dies gilt unabhängig davon, ob sie nach ihrem Gründungszweck öffentlichen Aufgaben dienen. Der Staat kann sich mit der Wahl der privatrechtlichen Handlungsform nicht seiner grundrechtlichen Bindungen entledigen oder sich den Grundrechtsschutz erschließen.⁵

Ausnahmen gelten in den Fällen, in denen einer juristische Person des öffentlichen Rechts ein grundrechtlich geschützter Wirkungsbereich zugeordnet ist (wie z.B. bei Universitäten und Fakultäten nach Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG, Rundfunkanstalten nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) oder in denen sich juristische Personen des öffentlichen Rechts von vornherein in einem staatsfernen Lebensbereich bewegen (öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften). Außerdem gelten die Justizgrundrechte auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts. Eine weitere Ausnahme bilden ausländische juristische Personen in Staatshand aus anderen EU-Mitgliedstaaten. So hat das Bundesverfassungsgericht beim schwedischen Staatsunternehmen Vattenfall (Kapitalgesellschaft in vollständiger Staatskontrolle) eine Grundrechtsfähigkeit mit Blick auf die Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag; Art. 49, 54) bejaht. Bei einem ausländischen Staatsunternehmen bestehen keine Grundrechtsverpflichtung und keine Machtausübung im Inland.⁶

2.1.2. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen

Bei sogenannten **gemischtwirtschaftlichen Unternehmen** (mit Beteiligung der öffentlichen Hand und Privater) ist die Grundrechtsberechtigung höchst umstritten.

Die **Rechtsprechung** verneint eine Grundrechtsberechtigung immer dann, wenn eine maßgebliche Beteiligung der öffentlichen Hand vorliegt. Von einer derartigen „Beherrschung“ ist danach jedenfalls dann auszugehen, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Die fehlende Grundrechtsberechtigung soll sowohl unabhängig von der gewählten Handlungsform als auch unabhängig von dem Zweck gelten, zu welchem das Unternehmen tätig werde.⁷

Das Bundesverfassungsgericht führt dazu in seinem Urteil vom 22. Februar 2011 wie folgt aus:

5 Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 99. EL September 2022, GG Art. 1 Abs. 3 Rn. 55 m.w.N.

6 Dürig/Herzog/Scholz/Grabenwarter, 99. EL September 2022, GG Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 233.

7 BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226-278.

„Von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform unterliegen ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung.“⁸

„Die Grundrechte binden gem. Art. 1 Abs. 3 GG die staatliche Gewalt umfassend, wobei der Begriff der staatlichen Gewalt weit zu verstehen ist. Grundrechtsgebunden in diesem Sinne ist demnach jedes Handeln staatlicher Organe oder Organisationen. Diese Bindung steht zudem nicht unter einem Nützlichkeits- oder Funktionsvorbehalt: sobald der Staat eine Aufgabe an sich zieht, ist er bei deren Wahrnehmung auch an die Grundrechte gebunden.

Ebenso wie privatrechtlich organisierte öffentliche Unternehmen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sind auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen der unmittelbaren Grundrechtsbindung unterworfen, wenn jene von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen.“⁹

Zu den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen führt das BVerfG weiter wie folgt aus:

„Die unmittelbare Grundrechtsbindung betrifft nicht nur öffentliche Unternehmen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sondern auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden.

Für öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, ist anerkannt, dass die Grundrechtsbindung nicht nur den oder die Träger des jeweiligen Unternehmens trifft, sondern das Unternehmen selbst. Dies entspricht dem Charakter eines solchen Unternehmens als verselbständigte Handlungseinheit und stellt eine effektive Grundrechtsbindung unabhängig davon sicher, ob, wieweit und in welcher Form der oder die Eigentümer gesellschaftsrechtlich auf die Leitung der Geschäfte Einfluss nehmen können und wie - bei Unternehmen mit verschiedenen öffentlichen Anteilseignern - eine Koordination der Einflussrechte verschiedener öffentlicher Eigentümer zu gewährleisten wäre. Aktivitäten öffentlicher Unternehmen bleiben unabhängig von der Ausgestaltung der gesellschaftsrechtlichen Einflussrechte eine Form staatlicher Aufgabenwahrnehmung, bei der die Unternehmen selbst unmittelbar an die Grundrechte gebunden sind.

Nichts anderes hat für gemischtwirtschaftliche Unternehmen, an denen sowohl private wie öffentliche Anteilseigner beteiligt sind, zu gelten, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden.

Auch bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erfasst die Frage der Grundrechtsbindung das jeweilige Unternehmen insgesamt und kann nur einheitlich beantwortet werden.

8 BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226-278, juris 1. Leitsatz.

9 BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226-278, juris Orientierungssatz 1a, 1b.

Sie sind gleichfalls als verselbständigte Handlungseinheiten tätig. Die Grundrechtsbindung der hinter den Unternehmen stehenden öffentlichen Eigentümer und ihre gesellschaftsrechtlichen Einwirkungsbefugnisse allein sind ungeeignet, die Grundrechtsbindung solcher Unternehmen zu ersetzen und machen sie insbesondere nicht überflüssig. Schon grundsätzlich kann eine Grundrechtsbindung nicht quotenweise realisiert werden. Auch sind die Einwirkungsrechte der Anteilseigner auf die laufende Geschäftsführung gesellschaftsrechtlich vielfach beschränkt, so dass - insbesondere im Aktienrecht, und unter Berücksichtigung des Mitbestimmungsrechts - eine Grundrechtsbindung selbst durch die Mehrheit der Eigentümer vielfach nicht durchsetzbar ist. Überdies wäre die Geltendmachung von Grundrechten über den Umweg der Einwirkungsrechte, zumal wenn an einem Unternehmen mehrere öffentliche Anteilseigner beteiligt sind, vom Verfahren und Zeitaufwand her zu schwerfällig, um einen effektiven Grundrechtsschutz sicherzustellen.

Ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen unterliegt dann der unmittelbaren Grundrechtsbindung, wenn es von den öffentlichen Anteilseignern beherrscht wird. Dies ist in der Regel der Fall, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Insoweit kann grundsätzlich an entsprechende zivilrechtliche Wertungen angeknüpft werden.

Das Kriterium der Beherrschung mit seiner Anknüpfung an die eigentumsrechtlichen Mehrheitsverhältnisse stellt danach nicht auf konkrete Einwirkungsbefugnisse hinsichtlich der Geschäftsführung ab, sondern auf die Gesamtverantwortung für das jeweilige Unternehmen: Anders als in Fällen, in denen die öffentliche Hand nur einen untergeordneten Anteil an einem privaten Unternehmen hält, handelt es sich dann grundsätzlich nicht um private Aktivitäten unter Beteiligung des Staates, sondern um staatliche Aktivitäten unter Beteiligung von Privaten. Für sie gelten unabhängig von ihrem Zweck oder Inhalt die allgemeinen Bindungen staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Bei der Entfaltung dieser Aktivitäten sind die öffentlich beherrschten Unternehmen unmittelbar durch die Grundrechte gebunden und können sich umgekehrt gegenüber Bürgern nicht auf eigene Grundrechte stützen.“¹⁰

In der **Literatur** werden unterschiedliche Ansichten vertreten. So versagt **eine Ansicht** den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen die Grundrechtsberechtigung ab einer Beteiligungsquote der öffentlichen Hand von mehr als 50 % bzw. stellt auf „den bestimmenden Einfluss“ als maßgebliches Kriterium ab, wobei für die Beurteilung des Letzteren die Beteiligungsquote heranzuziehen sei.¹¹

10 BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226-278, juris Rn. 49 – 54 m.w.N.

11 Vgl. Badura DÖV 1990, 353 (354); Gersdorf, Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Demokratie und Wirtschaftlichkeitsprinzip, 2000, S. 136 (166); Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 99. EL September 2022, GG Art. 1 Abs. 3 m.w.N.

Zum Teil wird davon ausgegangen, dass gemischtwirtschaftliche Unternehmen im gleichen Umfang am Grundrechtsschutz partizipieren wie sonstige juristische Personen des Privatrechts.¹² Begründet wird dies mit dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit, mit der Notwendigkeit eines umfassenden Grundrechtsschutzes der privaten Anteilseigner und teilweise auch mit Argumenten aus der längst versunkenen Privatisierungsdebatte: Wenn sich der Staat schon aus seiner Erfüllungsverantwortung zurückziehe und auf die Beteiligung Privater setze, etwa auf Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP), dann sei es kontraproduktiv und widersprüchlich, den dermaßen aktivierten Privaten den Grundrechtsschutz vorenthalten zu wollen.¹³

Nach **einer weiteren Auffassung** kommt es auf den Gesellschaftszweck an. Wenn die Verfolgung öffentlicher Aufgaben klar zum Gründungszweck gehört, dann ist die Grundrechtsbindung ebenso wie die Minderung des Grundrechtsschutzes der privaten Gesellschafter durch deren privatautonome Entscheidung gedeckt.¹⁴

Eine noch **weitergehende Auffassung** sieht allein den öffentlichen Anteilseigner grundrechtsverpflichtet an. Denn die Bindungsklausel des Art. 1 Abs. 3 GG erfasse nicht das gemischtwirtschaftliche Unternehmen als solches, weil die privaten Anteilseigner vollen Grundrechtsschutz – selbst bei einer Mehrheitsbeteiligung des Staates – genießen. Dieser Grundrechtsschutz kann aber nur nach Maßgabe der privatautonom anerkannten Gesellschaftsstruktur und des Unternehmenszweckes gelten.¹⁵

2.2. Sachlicher Schutzbereich

2.2.1. Allgemein

Der Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG umfasst die Wahrnehmung aller wesensmäßig mit der Pressearbeit im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten. Dieser Schutz reicht von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung. Das geschützte Verhalten erstreckt sich auf alle Tätigkeiten der im Pressewesen tätigen Personen, die mit dem Presseergebnis selbst oder mit seinen institutionell-organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in einem funktionalen Zusammenhang stehen. Damit gewährleistet Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG im Wesentlichen das Recht „Art, Ausrichtung, Inhalt und Form eines Publikationsorgans frei zu bestimmen“.¹⁶

Dieser umfassende Schutz aller wesensmäßig mit der Pressearbeit zusammenhängenden Tätigkeiten erfasst im Interesse einer ungehinderten Meinungsverbreitung auch inhaltsferne Hilfstätigkeiten, die im Umfeld der redaktionellen Erstellung von Artikeln, Kommentaren und Reportagen

12 Bleckmann, Staatsrecht II, S. 131 f.

13 Stern, Staatsrecht III/1, S. 1169 f.; v. Mangoldt/Klein/Starck/Huber, 7. Aufl. 2018, GG Art. 19 Rn. 284 m.w.N.

14 Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, 99. EL September 2022, GG Art. 1 Abs. 3 Rn. 130.

15 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 1 Rn. 109.

16 Dürig/Herzog/Scholz/Grabenwarter, 99. EL September 2022, GG Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 271.

vorgenommen werden und für das Funktionieren der Presse unerlässlich sind. Der sachliche Schutzbereich beschränkt sich damit nicht auf unmittelbar inhaltsbezogene Tätigkeiten der Presse. Die Pressefreiheit schützt den gesamten journalistischen Schaffensprozess. Letztlich ist jedes Verhalten geschützt, das für das Funktionieren einer freien Presse notwendige Bedingung ist. Hierzu zählen die Vorbereitung, der Werk- sowie der Wirkungsbereich, die Informationssammlung, die redaktionelle Umsetzung und der Absatz der Presseerzeugnisse.¹⁷

2.2.2. Staatsferne der Presse

Die Pressefreiheit schließt den Staat als Grundrechtsträger von der Pressefreiheit aus (siehe auch unter Punkt 2.1). Zudem werden dem Staat unter bestimmten Umständen auch Tätigkeiten von Grundrechts wegen verwehrt. Dies kann etwa bei Druckschriften im Rahmen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit relevant werden. Hierunter fallen periodische Veröffentlichungen, wie Parlamentsblätter oder Pressespiegel und Druckerzeugnisse von staatlichen Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung wie gemeindliche Informationsblätter oder kommunale Amtsblätter.¹⁸

In der **Literatur** wird die Ansicht vertreten, dass solange die Druckerzeugnisse erkennbar im Rahmen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben und verbreitet werden und nicht mit Tages- und Wochenzeitungen privater Presseunternehmen in einen Wettbewerb treten, sie verfassungsrechtlich zulässig sind. Sie fallen zwar selbst nicht in den Schutzbereich der Pressefreiheit, sie beeinträchtigen diese aber auch nicht und sind daher zulässig.¹⁹

Unzulässig sind nach Auffassungen in der Literatur hingegen Presseerzeugnisse, welche von staatlichen Behörden oder anderen öffentlichen Stellen herausgegeben werden und die mit privaten Druck- und Presseprodukten in Konkurrenz treten. Die staatlichen Druckwerke dürfen kein funktionales Äquivalent zu einem privaten Presseerzeugnis sein. Sie dürfen schon nicht den Eindruck erwecken, Produkte privater Presseunternehmen zu sein. Sie müssen als Mittel staatlicher Öffentlichkeitsarbeit eindeutig erkennbar sein. In dem Fall, in dem das Druckwerk nicht von einem freien Presseerzeugnis zu unterscheiden ist, wird die Unabhängigkeit der Informationsfunktion der Presse gefährdet. Hierdurch würde Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG beeinträchtigt. Zumindest unterliegen solche Tätigkeiten staatlicher Stellen aber Beschränkungen aus Gründen der Einhaltung des Grundsatzes einer staatsfreien Presse. Staatlich verantwortete Publikationen, die der Staat unter Rückgriff auf privatrechtliche Organisationsformen herausgibt und verbreitet – die er aber zu verantworten hat –, sind ebenso zu beurteilen. Publikationen, die im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Staates veröffentlicht werden, können Rechte privater Presseunternehmer aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verletzen, wenn und soweit sie dem Grundsatz der staatsfreien Presse widersprechen. Dies wiederum ist anzunehmen, wenn sie privaten Presseerzeugnissen in Erschei-

17 Dürig/Herzog/Scholz/Grabenwarter, 99. EL September 2022, GG Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 272.

18 Dürig/Herzog/Scholz/Grabenwarter, 99. EL September 2022, GG Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 375.

19 Dürig/Herzog/Scholz/Grabenwarter, 99. EL September 2022, GG Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 375.

nungsbild und Funktion derart ähnlich sind, dass sie den Grundsatz der staatsfreien Kommunikation beeinträchtigen. Sie sind aber zulässig, wenn sie nur komplementäre Funktion gegenüber privaten Presseprodukten einnehmen.²⁰

Die **Rechtsprechung** des Bundesgerichtshofs (BGH) definiert das Gebot der Staatsferne der Presse wie folgt:

„Die Bestimmung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert zur Sicherung der Meinungsvielfalt die Staatsferne der Presse. Dieser Grundsatz schließt es aus, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar Presseunternehmen beherrscht, die nicht lediglich Informationspflichten öffentlicher Stellen erfüllen. Der Staat darf sich nur in engen Grenzen auf dem Gebiet der Presse betätigen. Das verfassungsrechtliche Gebot, die Presse von staatlichen Einflüssen freizuhalten, bezieht sich nicht nur auf manifeste Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung der im Bereich der Presse tätigen Unternehmen, sondern weitergehend auch auf die Verhinderung aller mittelbaren und subtilen Einflussnahmen des Staates.“²¹

Den Umfang und die Grenzen des Gebots der Staatsferne der Presse legt der BGH, in diesem konkreten Fall am Beispiel gemeindlicher Publikationen, wie folgt fest:

„Das Gebot der Staatsferne der Presse lässt eine pressemäßige Betätigung von Hoheitsträgern nur im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben und nur insoweit zu, als die Garantie des Instituts der freien Presse aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gefährdet wird.“²²

„Staatliche Teilhabe an öffentlicher Kommunikation bedeutet Kompetenzwahrnehmung im zugewiesenen Aufgabenbereich. Die Kompetenz zur Staatsleitung schließt als integralen Bestandteil die Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit ein. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit ist nicht nur zulässig, sondern notwendig, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten. Darunter fällt namentlich die Darlegung und Erläuterung der Politik hinsichtlich getroffener Maßnahmen und künftiger Vorhaben angesichts bestehender oder sich abzeichnender Probleme sowie die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über den Bürger unmittelbar betreffende Fragen und wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit.“²³

„Äußerungs- und Informationsrechte [...] finden ihre Legitimation danach in der staatlichen Kompetenzordnung, [...]“²⁴

20 Dürig/Herzog/Scholz/Grabenwarter, 99. EL September 2022, GG Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 376.

21 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris Rn. 18.

22 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris Rn. 23.

23 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris Rn. 24.

24 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris Rn. 25.

„Die innere Grenze wird durch den erforderlichen Bezug auf die [...] Aufgaben gesetzt; die äußere Grenze zieht die Garantie des Instituts der freien Presse.“²⁵

„Für die konkrete Beurteilung [...] Publikationen mit Blick auf das Gebot der Staatsferne der Presse sind Art und Inhalt der veröffentlichten Beiträge auf ihre Neutralität sowie Zugehörigkeit zum Aufgabenbereich [...] zu untersuchen und ist unter Einbeziehung des äußeren Erscheinungsbilds eine wertende Gesamtbetrachtung vorzunehmen.

Die Staatsferne der Presse verlangt unter Berücksichtigung des Grundsatzes einer vom Volk ausgehenden Meinungsbildung sowie des staatlichen Sachlichkeitsgebots, dass sich [...] in ihren Publikationen wertender oder meinungsbildender Elemente enthält und sich auf Sachinformationen beschränkt. Dazu gehört auch, dass sich [...] Publikationen keiner (boulevard)pressemäßigen Illustration bedienen und das Layout nicht nach Art einer Tages- oder Wochenzeitung gestalten dürfen, um schon den Eindruck eines freien, von einem privaten Unternehmen stammenden Presseerzeugnisses zu vermeiden. Staatliche Publikationen müssen eindeutig als solche erkennbar sein; andernfalls wird die Unabhängigkeit der Informationsfunktion der Presse gefährdet.“²⁶

„Bezogen auf den Inhalt einer gemeindlichen Publikation besteht ein Bereich auf jeden Fall zulässigen Informationshandelns durch die Kommune, der die Garantie des Instituts der freien Presse nicht berührt. Staatliche Information mit dem Ziel, Politik verständlich zu machen, die Bevölkerung über Politik und Recht im jeweiligen Aufgabenkreis zu informieren und staatliche Tätigkeit transparent zu gestalten, ist auch in presseähnlicher Form zulässig. So erfüllt die Gemeinde mit der Veröffentlichung amtlicher Mitteilungen in legitimer Weise öffentliche Aufgaben. Auch Berichte über die kommunale Wirtschaftsförderung können Teil der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit einer Gemeinde sein. Gleichfalls ohne weiteres zulässig - und sogar geboten, wenn die Information nur über die Gemeinde gewonnen werden kann - ist die Unterrichtung der kommunalen Öffentlichkeit über die aktuelle Tätigkeit und künftigen Vorhaben der Kommunalverwaltung und des Gemeinderats. Allerdings wird nicht jedes Ereignis durch die Anwesenheit eines Mitglieds der Gemeindeverwaltung zum Gegenstand zulässiger kommunaler Öffentlichkeitsarbeit.“²⁷

„Daneben lässt sich eine die Grenzen zulässiger staatlicher Kommunikation klar überschreitende Tätigkeit ausmachen, die eine vom Staat unabhängige Meinungsbildung der Öffentlichkeit gefährdet. Hierzu zählen allgemeine Beiträge über ortsansässige Unternehmen, die Bewertung privater Initiativen oder die allgemeine Beratung der Leserinnen und Leser. Ebenso sind rein gesellschaftliche Ereignisse etwa aus den Bereichen Sport, Kunst und Musik in der Regel keine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung und kein zulässiger Gegenstand gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit. Diese Ereignisse tragen zwar zur Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Gemeinde bei und liegen damit auch im Interesse der Gemeinde; die pressemäßige Berichterstattung über das gesellschaftliche Leben in

25 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris Rn. 28.

26 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris Rn. 35 – 36.

27 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris Rn. 37.

einer Gemeinde ist aber gerade originäre Aufgabe der lokalen Presse und nicht des Staates.“²⁸

Bei der Beurteilung der Verletzung des Gebots der Staatsferne der Presse stellt der BGH auf eine wertende Gesamtbetrachtung des Einzelfalls ab und legt dabei folgende Grundsätze fest:

„Einzelne, die Grenzen zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit überschreitende Artikel allein begründen allerdings keine Verletzung des Gebots der Staatsferne der Presse. Notwendig ist vielmehr eine wertende Betrachtung der Publikation insgesamt, bei der sich jede schematische Betrachtungsweise verbietet. Im Rahmen einer Einzelfallprüfung ist entscheidend, ob der Gesamtcharakter des Presseerzeugnisses geeignet ist, die Institutsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu gefährden. Dabei ist neben den dargestellten inhaltlichen Kriterien insbesondere zu berücksichtigen, wie die Informationen den angesprochenen Gemeindegliedern präsentiert werden. Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Pressefreiheit bestehen zum Beispiel, wenn die Gemeinde als Teil des Staates auf den lokalen Kommunikationsprozess bestimmend Einfluss nimmt. Je stärker die [...] Publikation den Bereich der ohne weiteres zulässigen Berichterstattung überschreitet und bei den angesprochenen Verkehrskreisen als funktionales Äquivalent zu einer privaten Zeitung wirkt, desto eher ist die Institutsgarantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und die daraus abgeleitete Marktverhaltensregelung des Gebots der Staatsferne der Presse verletzt. Keinesfalls darf die [...] Publikation den Lesern eine Fülle von Informationen bieten, die den Erwerb einer Zeitung - jedenfalls subjektiv - entbehrlich macht. Je deutlicher - in Quantität und Qualität - ein erweitertes Amtsblatt Themen besetzt, deretwegen Zeitungen gekauft werden, desto wahrscheinlicher ist der Leserverlust bei der privaten Presse und eine damit einhergehende, dem Institut der freien Presse zuwiderlaufende Meinungsbildung durch den Staat von oben nach unten.

Bei der Beurteilung des Gesamtcharakters des Presseerzeugnisses sind auch die optische Gestaltung der Publikation, redaktionelle Elemente der meinungsbildenden Presse, wie Glossen, Kommentare oder Interviews und die Frequenz des Vertriebs zu berücksichtigen. Allein die Verwendung pressemäßiger Darstellungselemente und eine regelmäßige Erscheinungsweise führen zwar nicht automatisch zu einer Verletzung des Gebots der Staatsferne der Presse. Die Grenze wird aber überschritten, wenn das Druckwerk nicht mehr als staatliche Publikation erkennbar ist. Eine Anzeigenschaltung ist ebenfalls in die Gesamtwürdigung einzubeziehen. Sie ist nicht generell unzulässig, sondern kann zulässiger, fiskalisch motivierter Randnutzen sein. Erfolgt die Verteilung kostenlos, erhöht sich die Gefahr einer Substitution privater Presse; auch das ist zu berücksichtigen.“²⁹

28 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris Rn. 38.

29 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris Rn. 40 – 41.

3. Verstoß gegen § 3a UWG

Gemäß § 1 Abs. 1 UWG soll dieses Gesetz dem Schutz der Mitbewerber, der Verbraucher sowie der sonstigen Marktteilnehmer vor unlauteren geschäftlichen Handlungen dienen. Es soll zugleich das Interesse der Allgemeinheit an einem unverfälschten Wettbewerb schützen.³⁰

Das UWG definiert dabei in § 3a einen Rechtsbruch wie folgt:

„§ 3a Rechtsbruch

Unlauter handelt, wer einer gesetzlichen Vorschrift zuwiderhandelt, die auch dazu bestimmt ist, im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten zu regeln, und der Verstoß geeignet ist, die Interessen von Verbrauchern, sonstigen Marktteilnehmern oder Mitbewerbern spürbar zu beeinträchtigen.“³¹

Fraglich ist, ob ein Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne der Presse eine Marktverhaltensregelung i.S.v. § 3a UWG darstellt. Der BGH bejaht dies und führt dazu wie folgt aus:

„Bei dem aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleitenden Gebot der Staatsferne der Presse handelt es sich um eine Marktverhaltensregelung im Sinne von § 3a UWG.“³²

„Das für den Staat bestehende, aus der Garantie des Instituts der freien Presse des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitete Gebot, sich nur in engen Grenzen auf dem Gebiet der Presse zu betätigen, regelt die Frage, wie sich Hoheitsträger und von Hoheitsträgern beherrschte Unternehmen im Falle ihrer Teilnahme am Wettbewerbsgeschehen auf dem Gebiet der Presse zu verhalten haben. Dieses Gebot ist im Sinne des § 3a UWG zumindest auch dazu bestimmt, im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten zu regeln. Das Gebot der Staatsferne der Presse setzt der am Markt tätigen öffentlichen Hand zugunsten der anderen Marktteilnehmer - insbesondere der institutionell geschützten Presse, aber auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger an einer unabhängigen Information und Meinungsbildung - enge Grenzen. Es soll nicht bestimmte Anbieter von bestimmten Märkten fernhalten, sondern lässt zu, dass private und staatliche Stellen sich in einem überschneidenden Bereich auf dem Markt begegnen.“³³

Wird im konkreten Einzelfall ein Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne der Presse festgestellt, so stellt dies ebenfalls einen Verstoß gegen eine Marktverhaltensregelung i.S.v. § 3a UWG dar.

30 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), das zuletzt durch Artikel 20 des Gesetzes vom 24. Juni 2022 (BGBl. I S. 959) geändert worden ist, abrufbar unter: [§ 1 UWG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

31 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), das zuletzt durch Artikel 20 des Gesetzes vom 24. Juni 2022 (BGBl. I S. 959) geändert worden ist, abrufbar unter: [§ 3a UWG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

32 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris 1. Leitsatz; OLG München, Urteil vom 30. September 2021 – 6 U 6754/20 –, juris Rn. 84.

33 BGH, Urteil vom 20. Dezember 2018 – I ZR 112/17 –, juris Rn. 19.

Daraus können sich die Rechtsfolgen aus Kapitel 2 UWG, z.B. in Form von Beseitigungs- und Unterlassungsansprüchen (§ 8 UWG), ergeben.

4. Fazit

Folgt man der Rechtsprechung des BVerfG und Teilen der Literatur, so betrifft die unmittelbare Grundrechtsbindung auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Daraus folgt, dass diese Unternehmen ebenfalls an das Gebot der Staatsferne der Presse gebunden wären.

Inwiefern ein Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne der Presse vorliegt, lässt sich erst durch eine wertende Gesamtbetrachtung des konkreten Einzelfalls beurteilen. Hierbei sind u.a. Art und Inhalt der veröffentlichten Beiträge auf ihre Neutralität sowie Zugehörigkeit zum konkreten Aufgabenbereich, die optische Gestaltung der Publikation sowie der Rahmen der Betätigung (Öffentlichkeitsarbeit) zu überprüfen.

Sollte im Ergebnis feststehen, dass ein Verstoß gegen das Gebot der Staatsferne der Presse vorliegt, so dürfte mit der Rechtsprechung des BGH auch ein Verstoß gegen § 3a UWG gegeben sein, woraus sich die o.g. Rechtsfolgen ergeben dürften.

* * *