

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 6

Die Parteipresse

Ihr verfassungsrechtlicher und politischer Standort
(Zugleich ein Beitrag zur Auslegung der Art. 5, 9, 18 und 21 GG)

Von

Priv.-Doz. Dr. Prodromos Dagoglou



DUNCKER & HUMBLLOT/BERLIN

Prodromos Dagtolou / Die Parteipresse

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 6

Die Parteipresse

Ihr verfassungsrechtlicher und politischer Standort
(Zugleich ein Beitrag zur Auslegung der Art. 5, 9, 18 und 21 GG)

Von

Priv.-Doz. Dr. Prodromos Dagtoglou



DUNCKER & HUMBLLOT/BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1967 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1967 bei Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Frankfurt/Main
Printed in Germany

Vorwort

In einer früheren Arbeit (Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, 1963, S. 20 Anm. 62) hatte der Verfasser die Frage offen gelassen, ob die Ablehnung der *Ridderschen* Unterstellung der politischen Presse unter Art. 21 GG den Ausschluß jeglicher Verbindung zwischen Art. 5 und 21 GG bedeute. Hier wird der Versuch unternommen, diese Verbindung über die *Partei*presse herzustellen und den dabei entstehenden Grenzfragen auf den Grund zu gehen.

Der verfassungsrechtlichen Untersuchung ist eine politische vorangestellt. Erscheinungen wie die politischen Parteien und die politische Presse können verfassungsrechtlich wohl kaum befriedigend untersucht werden, wenn die einschlägige politische Problematik nicht vorher aufgeheilt wird. Daher die als Einführung zu einer grundsätzlich juristischen Untersuchung ungewöhnlich ausführliche Behandlung des politischen Problems im ersten Teil der Arbeit.

Herrn Professor Dr. Karl August Bettermann möchte ich für die freundliche Aufnahme der Schrift in die „Berliner Abhandlungen zum Presserecht“ bestens danken.

Heidelberg, im Mai 1966

Prodromos Dagtoglou

Inhalt

Vorwort	5
-------------------	---

Erster Teil

Das politische Problem

I. Presse und Partei	9
II. Die Parteipresse	17
III. Die Parteirichtungspressen	20
IV. Die unparteiliche Presse	20
V. Die Entwicklung der Presstypen in Deutschland (Ein kurzer Rückblick)	22
VI. Der Rückgang der Parteipresse — Die Gründe	26

Zweiter Teil

Das verfassungsrechtliche Problem

I. Parteiprivileg und Pressefreiheit	31
II. Parteikern und Parteiorganisation (Ein kurzer Exkurs)	34
III. Parteipresseorgane als Parteiorganisationen	37
IV. Die Träger der Parteipresseorgane	39
V. Der Parteijournalist	45
VI. Ergebnisse	55

Erster Teil

Das politische Problem

I. Presse und Partei

Jede politische Partei — die regierende, aber vor allem die oppositionelle — bedarf des Kommunikations- und Kampfmittels der Presse, um die Gunst der Wähler zu erreichen und zu erhalten. Die vom Art. 21 GG anerkannte „Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes“ erfolgt in den Massenstaaten der Neuzeit vorwiegend durch Presse und Rundfunk. Nach dem Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts steht es aber fest, „daß der Rundfunk in Deutschland zu einer öffentlichen Einrichtung geworden ist und in öffentlicher Verantwortung steht“¹. Schon aus diesem Grunde verbietet die deutsche Rechtsauffassung von der Stellung des Rundfunks, daß er zum offiziellen oder offiziellen Organ einer Partei wird oder auch nur eine bestimmte Partei bevorzugt oder benachteiligt. Vielmehr hat bekanntlich das Bundesverfassungsgericht aus dem Art. 5 GG das Gebot hergeleitet, „daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch *einer* gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird“. Daraus hat das Gericht auf die Notwendigkeit einer solchen Organisation der Veranstalter von Rundfunkdarbietungen geschlossen, „daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können“². Der Rundfunk ist also verfassungsrechtlich zur parteipolitischen Neutralität verpflichtet. Wenn auch die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, Art. 5 Abs. 1 GG verbiete die Verstaatlichung des Rundfunks und gebiete seine gegenwärtige pluralistisch-paritätische Organisationsart, fragwürdig ist³, so unterliegt es doch keinem Zweifel, daß der aus

¹ BVerfGE 12, 205(246). Ebenso schon BVerfGE 7, 99(104). Auch in der Lehre wird diese Auffassung einhellig vertreten.

² BVerfGE 12, 205 (262f).

³ *Bettermann*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation, DVBl 1963, S. 41ff; *Zeidler*, Gedanken zum Fernseh-Urteil des BVerfG, AöR 86 (1961), 361ff (401ff); *Dagtolglou*, Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, 1964 S. 75ff.

technisch-ökonomischen Gründen monopolistisch strukturierte Rundfunk verfassungsrechtlich zur parteipolitischen Neutralität verpflichtet ist. Diese „Neutralität“ bedeutet zwar nicht Abstinenz von allem Politischen oder doch Parteipolitischen⁴. Sie gebietet aber „ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung“⁵. Schon aus dieser Erwägung folgt die bekanntlich primär auf den Grundsatz der Chancengleichheit⁶ und auf das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol⁷ gestützte Pflicht der Rundfunkanstalten, allen politischen Parteien entsprechend ihrer Bedeutung Sendezeiten zur Wahlpropaganda zuzuteilen⁸.

Rechtsauffassung und Organisationsart der Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik beschränken also wesentlich die objektive Eignung des Rundfunks als eines *parteipolitischen* Kommunikations- und Kampfmittels. Hinzu kommen einige allgemeine Aspekte einer teilweisen Überlegenheit der Presse im Vergleich zum Rundfunk. Zunächst einmal der zeitliche Faktor; dieser ist für die Presse von Bedeutung nicht nur bei der Vorbereitung (Beschaffung der Nachrichten, Berichterstattung, Kommentierung), sondern (anders als beim Rundfunk) auch bei der Herstellung und dem Vertrieb der Zeitung. Daraus folgt, daß der Rundfunk sich für eilige Nachrichten wesentlich besser als die Presse eignet. Seine absolute Grenze findet er aber in der Länge der Darbietung: Dem Zeitungsumfang sind (mindestens theoretisch) keine Grenzen gezogen, während das Rundfunkprogramm aus Gründen der Zeit und der Aufnahmefähigkeit der Hörer absolut begrenzt ist. Auch hat die Zeitung das Moment der Permanenz für sich: man kann sie nochmals lesen, wenn man sie schlecht verstanden hat, man kann sie mit anderen vergleichen und aufbewahren⁹. Freilich erreicht die Zeitung

⁴ Nach BVerfGE 14, 121 (136f) gehört sogar zur Neutralität und Sachlichkeit des Rundfunks, daß er „seinen Hörerkreis objektiv über die Gewichtsverteilung zwischen den bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen informiert“.

⁵ BVerfGE 12, 205 (262 f.); 14, 121 (136).

⁶ BVerfGE 7, 99; 13, 204; 14, 121. Dazu: W. Weber, Sendezeiten für Wahlpropaganda der politischen Parteien im Rundfunk, DÖV 1962, S. 241 ff (mit Hinweisen auf das weitere Schrifttum).

⁷ BVerfGE 14, 121 (133 f).

⁸ In BVerfGE 14, 121 (134) wird — umgekehrt zum Text — aus dem Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen die Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gefolgert, sich gegenüber dem Wahlwettbewerb der politischen Parteien grundsätzlich neutral zu verhalten. In derselben Entscheidung (S. 136 f) wird allerdings aus der Informationsfunktion des Rundfunks die Zuteilung von Sendezeiten an die politischen Parteien gerechtfertigt. Ein gewisser Zirkel der Argumentation ist damit offenbar, jedoch wegen der Interdependenz von Information und Politik wohl unvermeidlich.

⁹ B. *Voyenne*, La presse dans la société contemporaine (Paris 1962), S. 21.

nur den Lesefähigen und (was in Europa und Nordamerika relevanter ist) nur den Leselustigen — eine immer kleiner werdende Menschenkategorie. Jedoch übt das gedruckte Wort auf den Leser eine besondere Faszination und Überzeugungskraft aus¹⁰, die weder vom Hörfunk noch vom Fernsehen voll erreicht werden kann: Im allgemeinen schenkt man dem Gelesenen mehr Vertrauen als dem Gehörten. Daher überrascht es kaum, wenn demoskopische Befragungen von 1952 mindestens für Europa erwiesen haben, daß die Presse als *Informationsmittel* eine größere Bedeutung besitzt als der Rundfunk¹¹. Der Unterschied war aber bereits 1952 nicht groß; im übrigen stand das Fernsehen in den USA (aber auch in Italien) an erster Stelle. Neuere statistische Erhebungen in Frankreich (November 1962) erwiesen, daß das Fernsehen für 60% der Besitzer von Fernsehgeräten und 46% der gesamten französischen Bevölkerung das wesentliche Informationsmittel während der Vorwahlzeit war¹². Selbst in Großbritannien, dem zei-

¹⁰ Bereits *Ben Johnson* (1565?—1642) betonte die Überzeugungskraft des gedruckten Wortes, als er einen Londoner Drucker, Nathaniel Butter, verspottete: „I am a printer, and a printer of news, and I do hearken after 'em wherever they may be . . . It is the printing of 'em makes 'em news to a great many, who would indeed believe nothing but what's in print.“ (Zitiert bei *H. W. Steed*, *The Press* (London 1938), S. 118, siehe dort auch S. 212 f).

¹¹ Eine Erhebung des *Instituts für Demoskopie* in Allensbach, bei der 26 000 Personen gefragt wurden, führte u. a. auch zu Ergebnissen hinsichtlich der Informationsquelle der Befragten. Von den vier informationsmäßig aufgliederten Gruppen der Befragten (Uninformierte, mangelhaft Informierte, leidlich Informierte, gut Informierte) schöpften die leidlich und gut Informierten ihr Wissen bevorzugt aus der Zeitung oder aus Zeitung und Rundfunk. (Angaben bei *E. Dovivat*, *Zeitungswissenschaft*, Bd. II, Berlin 1955, S. 140). Das *Internationale Presseinstitut* (I. P. I.) in Zürich führte 1952 eine internationale Erhebung über den Nachrichtenverkehr durch. Auf die Frage, „Welche ist Ihre Hauptinformationsquelle über die auswärtigen Ereignisse“ wurden folgende Antworten gegeben (wobei einige der Befragten mehrere Informationsquellen genannt haben, so daß die Summe 100 übersteigt):

Informationsquelle	USA	Großbritannien	Frankreich	Italien
Zeitung	47 %	52 %	64 %	41 %
Hörfunk/Fernsehen	72 %	51 %	50 %	43 %
Andere	13 %	8 %	19 %	14 %
Keine Antwort	6 %	8 %	9 %	22 %

(Aus der Veröffentlichung des I. P. I.: *The Flow of the News*, Zürich, 1953, S. 150). Es muß freilich darauf aufmerksam gemacht werden, daß sich die Frage nur auf auswärtige Ereignisse bezog (vgl. unten Anm. 35).

¹² *G. Michelat*, *Télévision, Moyens d'Information et Comportement Electoral*, in: *Revue française de science politique*, Bd. XIV (1964), S. 877 ff. (882/3, auch Tabellen 3 und 4).