

**Berliner Abhandlungen zum Presserecht**

**Heft 7**

**Die Träger der Pressefreiheit  
nach dem Grundgesetz**

**Von**

**Dr. Bernd Rebe**



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

**BERND REBE**

**Die Träger der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz**

# **Berliner Abhandlungen zum Presserecht**

herausgegeben von

**Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche**

**Heft 7**

# Die Träger der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz

Von

Dr. Bernd Rebe



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Auf Vorschlag der Professoren  
Dr. Karl August Bettermann und Dr. Ernst Heinitz  
als Dissertation von der Juristischen Fakultät  
der Freien Universität Berlin angenommen

Alle Rechte vorbehalten  
© 1969 Duncker & Humblot, Berlin  
Gedruckt 1969 bei Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Frankfurt am Main  
Printed in Germany

*Meiner Frau*



## Vorbemerkung

Das Anliegen dieser Arbeit ist die Klärung des für den verfassungsrechtlichen Schutz der Presse zentralen Problems, diejenigen Presse-tätigen zu bezeichnen, die aufgrund dieses Schutzes staatliche Eingriffe in ihren Bereich abwehren können. Hierbei waren zwei Hauptschwierigkeiten zu überwinden: Einmal konnte die zeitungswissenschaftliche Organlehre nur sehr unvollkommen die erforderliche Auskunft über Stellung und Funktion der am Kommunikationsprozeß „Presse“ beteiligten Personen und Institutionen geben. Zum zweiten mußte auf eine Rechtsprechung und Lehre zu Art. 5 I GG zurückgegriffen werden, die noch in vollem Fluß begriffen ist und die für die Pressewirklichkeit erheblichen Fragen nur zuoft im „Nebel des Institutionellen“ (Bettermann) verschwinden ließ oder aber auf die unfruchtbare Diskussion über die „öffentliche Aufgabe“ der Presse reduzierte.

Für die Fertigstellung der Arbeit bin ich insbesondere Herrn Professor Dr. Bettermann zu Dank verpflichtet, der sie mit Nachsicht und klärender Kritik gefördert und betreut hat. Weiter schulde ich Herrn Privatdozent Dr. Rehbinder Dank für seine wohlwollenden Hinweise und Anregungen.

Berlin, im März 1969

*Bernd Rebe*



## Inhaltsverzeichnis

<b>Rechtsquellenverzeichnis</b> . . . . .	11
<b>§ 1: Thema und Arbeitsgang</b> . . . . .	15

### *Erster Teil:*

#### **Der geschützte Freiheitsbereich**

<b>§ 2: Der gegenständliche Pressebegriff</b> . . . . .	17
A. Grammatische Auslegung . . . . .	17
B. Historische Auslegung . . . . .	19
C. Genetische Auslegung . . . . .	20
D. Systematische Auslegung . . . . .	21
E. Teleologische Auslegung . . . . .	21
F. Ergebnis . . . . .	22
<b>§ 3: Der funktionelle Pressebegriff</b> . . . . .	25
A. Überblick . . . . .	25
B. „Materielle“ und „formelle“ Pressefreiheit? . . . . .	25
Die einzelnen Freiheiten: . . . . .	27
<b>§ 4: Die Presseinformationsfreiheit</b> . . . . .	27
A. Meinungsäußerungsfreiheit und Pressefreiheit . . . . .	28
B. Allgemeine Informationsfreiheit und Presseinformationsfreiheit	32
I. Presseexterne Informationsquellen . . . . .	33
II. Presseinterne Informationsbahnen . . . . .	36
<b>§ 5: Presseinhalts- und Presseäußerungsfreiheit</b> . . . . .	37
A. Tatsachenberichterstattung . . . . .	37
B. Meinungsäußerung . . . . .	39
C. Anzeigen und Werbung . . . . .	40
D. Unterhaltung . . . . .	41
E. Auswahl und Gestaltung . . . . .	42
F. Verbreitung . . . . .	42
<b>§ 6: Die Presseorganisationsfreiheit</b> . . . . .	43
<b>§ 7: Zensurfreiheit</b> . . . . .	44

*Zweiter Teil:***Der geschützte Personenkreis**

§ 8: Problemansatz und Entscheidungsmaßstab . . . . .	46
A. Die Problemlage . . . . .	46
B. Abgrenzungskriterien . . . . .	47
§ 9: Funktionsgliederung der Pressearbeit . . . . .	50
A. Überblick . . . . .	50
B. Ausgrenzung des kaufmännisch-technischen Personals . . . . .	51
I. Die kaufmännischen und technischen Mitarbeiter des Verlages . . . . .	51
II. Drucker und Setzer . . . . .	51
III. Mitarbeiter im Vertrieb . . . . .	52
§ 10: Der Redakteur . . . . .	52
A. Funktionsgliederung der Redaktion . . . . .	53
B. Grundrechtsberechtigung der Redaktionsangehörigen . . . . .	53
§ 11: Der Korrespondent . . . . .	56
A. Einteilung der „Ausgangspartner“ . . . . .	56
B. Grundrechtsberechtigung des Korrespondenten . . . . .	58
§ 12: Der ständige Mitarbeiter . . . . .	59
§ 13: Der freie Journalist . . . . .	60
§ 14: Der gelegentliche Autor . . . . .	61
§ 15: Die Mitarbeiter redaktioneller Hilfsbetriebe . . . . .	62
A. Redaktionelle Hilfsbetriebe . . . . .	62
B. Grundrechtsberechtigung . . . . .	65
§ 16: Der Herausgeber . . . . .	67
§ 17: Der Verleger . . . . .	68
A. Verlage mit eigener Redaktion . . . . .	68
B. Verleger von Maternzeitungen . . . . .	70
C. Redaktionsgemeinschaften . . . . .	70
D. Anzeigengemeinschaften . . . . .	71
§ 18: Der Leser . . . . .	71
§ 19: Ausländer . . . . .	73
§ 20: Kollektive . . . . .	74
A. Juristische Personen . . . . .	74
B. Nichtrechtsfähige Vereinigungen . . . . .	76
<b>Zusammenfassung . . . . .</b>	<b>77</b>
<b>Alphabetische Übersicht . . . . .</b>	<b>78</b>
<b>Literaturnachweise . . . . .</b>	<b>80</b>

# Rechtsquellenverzeichnis

## I. Überregionale Bestimmungen

RV 1871	Verfassung des Deutschen Reichs v. 16. 4. 1871 (RGeBl 63)
RPG	Reichsgesetz über die Presse v. 7. 5. 1874 (RGeBl 65, i. d. F. der Veröffentlichung v. 4. 8. 1953, BGBl I, 749)
WV	Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. 8. 1919 (RGeBl 1383)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949 (BGBl 1)

## II. Die Bestimmungen der Länder

### *Baden-Württemberg*

bawüVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg v. 11. 11. 1953 (GBl 173)
wübaPG	(Württemberg-badisches) Gesetz Nr. 1032 über die Freiheit der Presse v. 1. 4. 1949 (RegBl 59, aufgehoben durch § 26 II lit b bawüPG)
bawüPG	Gesetz über die Presse (Landespressegesetz) v. 14. 1. 1964 (GBl 11)
DVO-bawüPG	Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Presse v. 5. 5. 1964 (GBl 261)

### *Bayern*

bayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern v. 2. 12. 1946 (GVBl 333)
bayPG	Gesetz über die Presse v. 3. 10. 1949 (GVBl 243)
DVO-bayPG	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Presse v. 7. 2. 1950 (GVBl 54)

### *Berlin*

berlVerf	Verfassung von Berlin v. 1. 9. 1950 (VOBl 433)
berlPG	Berliner Pressegesetz v. 15. 6. 1965 (GVBl 744)

### *Bremen*

breVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen v. 21. 10. 1947 (GBl 251)
brePG 1948	Gesetz zum Schutz der Freiheit der Presse v. 20. 12. 1948 (GBl 250, i. d. F. der Veröffentlichung v. 30. 8. 1949, GBl 179, aufgehoben durch § 26 II lit c brePG)
brePG	Gesetz über die Presse v. 16. 3. 1965 (GBl 63)

*Hamburg*

- haVerf           Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom  
6. 6. 1952 (GVBl 117)
- haPG 1949       Gesetz über die Selbstverwaltung der Presse v. 3. 10.  
1949 (GVBl 245, durch haPG z. T. gegenstandslos)
- haPG             Hamburgisches Pressegesetz v. 29. 1. 1965 (GVBl I, 15)

*Hessen*

- heVerf           Verfassung des Landes Hessen v. 11. 12. 1946 (GVBl 229)
- hePG             Hessisches Gesetz über Freiheit und Recht der Presse  
v. 23. 6. 1949 (GVBl 75, i. d. F. der Veröffentlichung  
v. 22. 2. 1966, GVBl 31)

*Niedersachsen*

- ndsVerf          Vorläufige Niedersächsische Verfassung v. 13. 4. 1951  
(GVBl 103)
- ndsPG            Niedersächsisches Pressegesetz v. 22. 3. 1965 (GVBl 9)
- DVO-ndsPG       Verordnung zur Durchführung des § 12 Abs. 1 und 2 des  
Niedersächsischen Pressegesetzes v. 28. 6. 1965 (GVBl 150)

*Nordrhein-Westfalen*

- nwrVerf          Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 28. 6.  
1950 (GVBl 127)
- nwrPG 1949       Gesetz über die Berufsausübung von Verlegern, Ver-  
lagsleitern und Redakteuren v. 17. 11. 1949 (GVBl 293)
- DVO-nwrPG 1949 Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Berufs-  
ausübung von Verlegern, Verlagsleitern und Redakteu-  
ren v. 17. 11. 1949, v. 5. 12. 1949 (GVBl 303, i. d. F. der  
Veröffentlichung v. 26. 2. 1953, GVBl 201)
- nwrPG            Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Land-  
despressegesetz NW) v. 24. 5. 1966 (GVBl 340)

*Rheinland-Pfalz*

- rpfVerf          Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18. 5. 1947 (VOBl 209)
- rpfPG            Landesgesetz über die Presse (Landespressegesetz)  
v. 14. 6. 1965 (GVBl 107)

*Saarland*

- saarVerf         Verfassung des Saarlandes v. 15. 12. 1947 (ABl 1077)
- saarPG 1955      Gesetz Nr. 460 über das Pressewesen (Pressegesetz)  
v. 8. 7. 1955 (ABl 1034, aufgehoben durch § 25 saarPG)
- saarPG           Saarländisches Pressegesetz v. 12. 5. 1965 (ABl 409)

*Schleswig-Holstein*

- s-hVerf          Landessatzung für Schleswig-Holstein v. 13. 12. 1949  
(GVBl 1950, 3)
- s-hPG 1949       Gesetz zur vorläufigen Regelung des Pressewesens vom  
27. 9. 1949 (GVBl 199, aufgehoben durch § 26 II lit c  
s-hPG)

- s-hPAG 1949 Vorläufiges Gesetz über den Presseausschuß v. 29. 11. 1949 (GVBl 225, aufgehoben durch § 26 II lit d s-hPG)
- s-hPG Gesetz über die Presse v. 19. 6. 1964 (GVBl 71)

**Entwürfe (in zeitlicher Reihenfolge)**

- EntwLR Pressegesetz-Entwurf des Länderrats der amerikanischen Zone v. 26. 7. 1946, mit den vom Rechtsausschuß am 28. 8. 1946 beschlossenen Änderungsvorschlägen, abgedruckt in: Küster-Sternberger, Verantwortung und Freiheit des Journalisten, S. 27 ff.
- EntwDJV Entwurf für ein Bundespressegesetz, ausgearbeitet vom Deutschen Journalistenverband, abgedruckt in: Das erste Jahr, hrsg. vom Deutschen Journalistenverband, Bonn o. J. (1951), S. 43 ff.
- EntwBMI Entwurf zu einem Gesetz über das Pressewesen (Bundespressegesetz) des Bundesministeriums des Innern, Anfang März 1952 zur öffentlichen Diskussion gestellt, abgedruckt in: Lüders, Presse- und Rundfunkrecht, S. 266 ff.
- ModEntw 1960 Modellentwurf für ein Landespressegesetz (Stand: 19. 5. 1960), vorgelegt von der ständigen Konferenz der Innenminister, abgedruckt in: Thiele, Pressefreiheit, S. 32 ff.
- ModEntw 1963 Modellentwurf für ein Landespressegesetz (Stand: 1. 2. 1963), vorgelegt von der ständigen Konferenz der Innenminister, abgedruckt in: ArchPr 1963, 329 ff.
- EntwFDP Von der Fraktion der FDP im Bundestag vorgelegter Entwurf eines Gesetzes über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Presserechtsrahmengesetz), BT-Drucks. IV/1814 v. 8. 1. 1964, abgedruckt in: ArchPr 1964, 425 f.
- EntwSPD Von der Fraktion der SPD im Bundestag vorgelegter Entwurf eines Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Presserechts (Presserechtsrahmengesetz - PRRG), BT-Drucks. IV/1849 v. 20. 1. 1964, abgedruckt in: ArchPr 1964, 427 f.



## § 1: Thema und Arbeitsgang

a) Art. 5 I 2 GG gewährleistet neben der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film die Pressefreiheit. Als subjektives öffentliches Recht enthält sie eine Freiheitsverbürgung für ihre Träger. In der folgenden Arbeit soll versucht werden, Klarheit über die Personen und sonstigen Grundrechtsträger zu gewinnen, die den Schutz der Pressefreiheit als eines subjektiven öffentlichen Rechts genießen und die Subjekte, Berechtigte oder Träger dieses Freiheitsrechts sind. Dabei bleibt die Auseinandersetzung mit dem institutionellen Verständnis des Grundrechts ausgeklammert; ich gehe vielmehr davon aus, daß das subjektive Grundrecht den gesamten Schutzbereich der Pressefreiheit umfaßt.

Die Frage nach den Subjekten der Pressefreiheit ist vor allem im Hinblick auf die Aktivlegitimation bei der Verfassungsbeschwerde von Bedeutung, da nur die Träger eines angeblich verletzten Grundrechts diese Verletzung durch die öffentliche Gewalt rügen können<sup>1)</sup>. So ist etwa zu klären, ob der Zeitungsjunge, der von der Polizei am Austragen von Zeitungen gehindert wird, nach Erschöpfung des Rechtswegs unter Berufung auf die Pressefreiheit Verfassungsbeschwerde erheben kann. Können dies die Setzer und Drucker einer Zeitung, die durch hoheitliche Gewalt in der Ausübung ihres Berufs behindert werden?

Die Trägerschaft ist weiter im Hinblick auf Art. 18 GG von Bedeutung, da die Verwirkung den Mißbrauch der Berechtigung voraussetzt.

b) Für den Arbeitsgang ist bestimmend, daß der Begriff „Presse“ in dreifachem Sinn verstanden werden kann<sup>2)</sup>: Einmal als Umschreibung derjenigen Druckerzeugnisse, die „Pressefreiheit“ genießen (materieller, gegenständlicher Pressebegriff). Zum zweiten sind hiermit die geschützten Tätigkeiten oder Funktionen umschrieben, deren staatlich unbeeinflusste Vornahme durch die Pressefreiheit gesichert wird (funktionaler Pressebegriff). Zum dritten ist mit „Presse“ der Personen-

---

<sup>1)</sup> BVerfGE 3, 383 (392); 6, 273 (277); 12, 6 (8); 21, 362 (367).

<sup>2)</sup> Ridder, Grundrechte II, S. 254; Füchtenbusch, Die Möglichkeiten polizeilichen Handelns im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes, S. 22; Schüle (-Huber), Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit, S. 27 Fn. 63.

Kemper, Pressefreiheit und Polizei, S. 28 unterscheidet nur den sachlichen und den personalen Pressebegriff.

kreis bezeichnet, dem das subjektive öffentliche Recht zusteht (personeller Pressebegriff). Hierbei ist der personelle mit dem materiellen und dem funktionellen Pressebegriff in der Weise verknüpft, daß erst nach Klärung der beiden letzteren der Kreis der Grundrechtsberechtigten festgelegt werden kann. Durch den gegenständlichen Pressebegriff ist der äußere Rahmen für die möglicherweise Grundrechtsberechtigten gezogen, da nur solche Personen überhaupt diesen Freiheitsschutz genießen können, die an dem Kommunikationsvorgang vermittelt „Presse“ teilhaben. Mit dem funktionellen ist der personelle Pressebegriff deshalb verbunden, weil der funktionelle Begriff die verschiedenen Tätigkeiten umschreibt, die zur Herstellung und Verbreitung eines Presseerzeugnisses erforderlich und damit geschützt sind, die Grundrechtsberechtigung aber aus der tatsächlichen Wahrnehmung einer grundrechtlich geschützten Funktion folgt<sup>3)</sup>.

Der Aufbau der Arbeit ist m.a.W. dadurch bestimmt, daß Art. 5 I 2 als Rechtsnorm an die Erfüllung seiner tatbestandlichen Voraussetzungen bestimmte Rechtsfolgen knüpft: Wer sich in dem gegenständlich-funktionellen Freiheitsbereich dieses Grundrechts bewegt, genießt die subjektive Berechtigung, für dieses Verhalten die staatliche Duldung verlangen und sich gegen staatliche Eingriffe wehren können<sup>4)</sup>. Die Klärung des gegenständlichen und des funktionellen Pressebegriffs „vor der Klammer“ dient der Verdeutlichung der Rechtsvoraussetzungen der Pressefreiheit; das eigentliche Thema ist dann der Versuch, die Rechtsfolgen dieser Gewährleistung aufzuhellen.

Da aber nicht jeder Träger einer geschützten Tätigkeit mit deren Ausübung auch Grundrechtsträger wird, müssen die grundrechtlich geschützten Pressetätigkeiten, deren Ausübung die Grundrechtsträgerschaft zur Folge hat, von den sonstigen durch Art. 5 I 2 geschützten Funktionen unterschieden werden. Eine differenzierende Darstellung der durch dieses „funktionskomplexe“<sup>5)</sup> Grundrecht gewährleisteten Einzelfreiheiten wird weiter dadurch erforderlich, daß nicht jeder Träger der Pressefreiheit den Schutz des gesamten Freiheitsfächers genießt, vielmehr sind innerhalb des Kreises der Grundrechtsberechtigten — bedingt durch die unterschiedliche Art der Teilnahme an dem geschützten Kommunikationsvorgang — Unterscheidungen im Hinblick auf den jeweiligen (Teil-) Schutzbereich geboten.

<sup>3)</sup> Vgl. Dagtoglou, Die Parteipresse, S. 31: „Wenn Art. 5 Abs. 1 GG von der ‚Pressefreiheit‘ spricht, meint er unter ‚Presse‘ zunächst einmal eine bestimmte Betätigung, die frei sein soll, nicht ein bestimmtes Subjekt der Freiheit.“

<sup>4)</sup> Zu dieser Doppelnatur der Grundrechte als Abwehrrechte und Darfrechte vgl. Wilke, Die Verwirkung der Pressefreiheit und das strafrechtliche Berufsverbot, S. 19 ff.

<sup>5)</sup> Ridder, Die öffentliche Aufgabe der Presse im System des modernen Verfassungsrechtes, S. 16.

## Erster Teil

### Der geschützte Freiheitsbereich

#### § 2: Der gegenständliche Pressebegriff

Im Hinblick auf den gegenständlichen Pressebegriff ist zweifelhaft, ob Art. 5 I 2 GG nur die Herstellung und Verbreitung der periodischen Druckwerke Zeitung und Zeitschrift (enger oder restriktiver Pressebegriff) oder jedes gedruckte oder auf andere Weise vervielfältigte Schriftwerk, einschließlich der Erzeugnisse der Buchpresse, schützt (weiter oder extensiver Pressebegriff). Geht Art. 5 vom weiten Pressebegriff aus, so kommen als Träger der Pressefreiheit nicht nur Verleger, Herausgeber und sonstige Mitarbeiter der periodischen Presse in Frage, sondern z. B. auch der Buchautor und -verleger sowie die Verfasser von Plakaten und Flugschriften.

#### A. Grammatische Auslegung

a) In der Rechtssprache wird der Begriff „Presse“ nicht in jeder Bestimmung mit gleichem Inhalt gebraucht: In Art. 75 Nr. 2 GG ist mit Presse nicht nur die periodische, sondern wie in Art. 4 Nr. 16 RV 1871 und Art. 7 Nr. 6 WV die Presse im weiten Sinn gemeint<sup>6)</sup>. Die bayerische Verfassung, die als einzige Landesverfassung die Pressefreiheit gewährleistet, geht dagegen vom engen Pressebegriff aus<sup>7)</sup>. Dies folgt aus der Aufgabe, die hier der Presse gestellt ist und die nur von der periodischen Presse wahrgenommen werden kann. Art. 111 I bayVerf lautet:

„Die Presse hat die Aufgabe, im Dienst des demokratischen Gedankens über Vorgänge, Zustände und Einrichtungen und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens wahrheitsgemäß zu berichten.“

---

<sup>6)</sup> Groß DVBl 1966, 67; Scheuner VVDStRL 22, 68. Vom weiten Pressebegriff für Art. 75 Nr. 2 geht auch Bettermann, Bundeskompetenz für Jugendschutz?, AöR 83 (1958), 91 (110) aus, indem er die Materie des (auch nicht periodische Schriften betreffenden) Schmutz- und SchundG als unter diese Bestimmung fallend ansieht.

AA: Die Begründung des Bundesfinanzministeriums des Innern zu § 1 EntwBMI unter unzutreffender Berufung auf die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, abgedruckt in: Lüders, Presse- und Rundfunkrecht, S. 286. Ebenso: von Mangoldt-Klein Art. 75 GG V 2a.

<sup>7)</sup> Freiwald, Das Recht der freien Meinungsäußerung, S. 130.