

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 145

Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution

Eine Untersuchung zur Pressefreiheit
nach dem Bonner Grundgesetz

Von

Dieter Stammler



Duncker & Humblot · Berlin

DIETER STAMMLER

Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 145

Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution

Eine Untersuchung zur Pressefreiheit nach dem Bonner Grundgesetz

Von

Dr. Dieter Stammler



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung
des Kultusministeriums Baden-Württemberg

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 02389 7

Vorwort

Die vorliegende Arbeit hat der Rechtswissenschaftlichen Abteilung der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen als Dissertation vorgelegen. Das Manuskript wurde im Dezember 1969 abgeschlossen. Später veröffentlichte Literatur und Rechtsprechung konnte nur noch vereinzelt und am Rande berücksichtigt werden.

Herrn Professor *Thomas Oppermann* danke ich für die mir eingeräumte Freiheit und seine verständnisvolle Kritik, die mir bei aller Unterschiedlichkeit der Standpunkte wesentliche Anregungen gab. In besonderem Maße schulde ich Dank meinem verehrten Lehrer Professor *Adolf Schüle* †, der mich in den Problemkreis der Arbeit einführte und sie noch vor seinem Tode mit wertvollen Hinweisen förderte.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *J. Broermann* danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Stuttgart, im Frühjahr 1970

Dieter Stammer

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------	-----------

Erster Teil

Geschichte und Struktur des Pressewesens in Deutschland

I. Die Anfänge des Zeitungswesens	19
1. Die „Neuen Zeitungen“	19
2. Die ersten periodischen Zeitungen	20
3. Die innere Pressestruktur	21
II. Die Zeit des schriftstellerischen Journalismus	23
1. Der Einzug des Raisonnements in die Zeitung	23
2. Die innere Struktur des Pressewesens	26
III. Die Entstehung des modernen Pressewesens	30
1. Die Entwicklung zur kapitalistischen Pressestruktur	30
2. Die wirtschaftliche Struktur der Presse im Kaiserreich	32
3. Die Stellung des Redakteurs	35
4. Die Entstehung des Problems der „inneren Pressefreiheit“	38
IV. Die Presse der Weimarer Zeit	40
1. Fortgang der Kapital- und Interessenverflechtungen	40
2. Die innerbetriebliche Struktur	44
3. Das Tarifvertragswerk von 1926	45
V. Die Presse unter dem Nationalsozialismus	47
VI. Die Entwicklung der Presse in der Bundesrepublik	51
1. Die Lizenzzeit	51
2. Die gegenwärtige Struktur der deutschen Presse	55
3. Die innerbetriebliche Struktur der Nachkriegspresse, insbesondere die Beziehungen zwischen Verlag und Redaktion	60

VII. Strukturprobleme eines privatwirtschaftlichen Pressewesens	65
1. Die Zeitung als Ware	65
a) Die Beziehung zwischen Presse und Leser	67
b) Die Beziehung zwischen Presse und Inserenten	70
c) Die Presse im gesamtwirtschaftlichen Geflecht	72
d) Die Zeitung als Wirtschaftsunternehmen	72
2. Die Presse als Oligopol	73
3. Die Zeitung als Privateigentum	74
4. Gefahren der Konzentration in einem privatwirtschaftlichen Pressewesen	75
a) Die Auswirkungen der Konzentration auf den Leser	77
b) Die Auswirkungen der Konzentration für die Öffentlichkeit	79
c) Die Auswirkungen der Konzentration auf den Wettbewerb	80
d) Die Auswirkungen der Konzentration für die Journalisten	81

Zweiter Teil

Entwicklung und Theorie der Pressefreiheit

I. Einleitung	83
II. Die Zensur als Objekt des Kampfes um die Pressefreiheit	83
III. Anfänge der Idee der Pressefreiheit im 18. Jahrhundert	85
1. Allgemeine geistesgeschichtliche Grundlagen	85
2. Die Entwicklung der Pressefreiheitsidee im westlichen Ausland	88
a) England	88
b) Die Vereinigten Staaten von Nordamerika	91
c) Frankreich	94
IV. Die Idee der Pressefreiheit im deutschen Liberalismus	97
V. Theorie und Praxis der Pressefreiheit im Kaiserreich	102
1. Allgemeines	102
2. Der Funktionswandel der Pressefreiheit in der Pressekritik	103
3. Die Staatsrechtslehre des Positivismus	106
4. Pressefreiheit und Rechtsprechung	109
VI. Die Theorie der Pressefreiheit in der Weimarer Republik	110
1. Die Reformentwürfe für ein Presse- und Journalistengesetz ..	110
2. Die Pressefreiheit in der Staatsrechtslehre	114

VII. Die Stellung der Presse in der Staatsrechtslehre des Nationalsozialismus	119
VIII. Theorie und Praxis der Pressefreiheit nach 1945	122
1. Die Jahre der demokratischen Erneuerung (Lizenzzeit)	122
2. Die pressegesetzliche Entwicklung	124
a) Die Landespressegesetze des Jahres 1949	124
aa) Die Pressegesetze der Länder der US-Zone	125
bb) Die Pressegesetze der Länder der britischen Zone	127
b) Der Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums von 1952	129
c) Die neuen Landespressegesetze	131
3. Die Pressefreiheit in der Rechtsprechung	134
a) Die Rechtsprechung zu § 193 StGB	134
b) Die Rechtsprechung des BGH	135
c) Die Rechtsprechung des BVerfG	139
4. Die Pressefreiheit in der Literatur	148
a) Die traditionell-liberale Lehre	149
b) Die institutionellen Pressefreiheitsatheorien	154
aa) Die modern-liberale Theorie	156
bb) Die liberal-demokratische Theorie	162
cc) Die radikal-demokratische Theorie	168
c) Die konservativ-etatistische Theorie	173
IX. Das „Institut Freie Presse“ unter dem Grundgesetz	178
1. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung als Bestimmung der Staats- und Gesellschaftsform	178
a) Der liberale Freiheitsbegriff	179
b) Das demokratische Prinzip	181
c) Die Verbindung liberaler und demokratischer Prinzipien im Begriff der „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ ..	187
2. Die verfassungsstrukturelle Bedeutung der Grundrechte	191
3. Die Pressefreiheit in der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes	198
a) Der Strukturwandel der Presse	200
b) Der Funktionswandel der Presse	203
c) Die öffentliche Aufgabe der Presse	206
d) Die öffentliche Aufgabe als Maßstab publizistischer Verantwortung	212
e) Gewährleistung der Pressefreiheit um der öffentlichen Aufgabe der Presse willen	215
f) Institutionelle Garantie und Freiheitsproblem	219
g) Pressefreiheit als objektiv-rechtliche Gewährleistung des „Instituts Freie Presse“	222
h) Das Verhältnis der Pressefreiheit zur Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit	229

*Dritter Teil***Die Innere Pressefreiheit**

I. Problemstellung	232
II. Geschichte der Inneren Pressefreiheit	233
1. Die Pressekritik im Kaiserreich	233
2. Die Reformdiskussion der Weimarer Zeit	238
3. Die Entwicklung nach 1945	240
III. Innere Pressefreiheit in der Rechtsprechung	245
1. Rechtsprechung zum Verhältnis Verleger — Redakteur	245
2. Rechtsprechung zu allgemeinen Strukturfragen des Pressewesens	248
IV. Innere Pressefreiheit in der Literatur	251
1. Weimarer Zeit	251
2. Heutiger Stand der Diskussion	253
V. Die Pressefreiheit innerhalb des Presseunternehmens	260
1. Begriffsbestimmungen	260
a) Verleger	260
b) Herausgeber	261
c) Redakteur	263
d) Verantwortlicher Redakteur	267
2. Die innerbetriebliche Pressefreiheit als Problem der Kompetenzabgrenzung zwischen Verlag und Redaktion	269
a) Die innerbetriebliche Pressefreiheit im Selbstverständnis der Presse	269
b) Rechtswissenschaftliche Literatur	271
c) Kritik: Das Versagen der Lehre von der Drittwirkung der Grundrechte	277
VI. Die eigentliche Problemstellung	282
1. Die ratio der inneren Pressefreiheit	282
2. Innere Pressefreiheit als Problem des Spannungsverhältnisses zwischen öffentlicher Aufgabe und privatwirtschaftlicher Struktur der Presse	284
3. Rechtfertigungsargumente für die privatwirtschaftliche Struktur der Presse	290
a) Die privatwirtschaftliche Struktur als Freiheitspostulat	290
b) Die privatwirtschaftliche Struktur als Ausdruck des demokratischen Prinzips	291
4. Das Strukturproblem der Presse in der Sicht des westlichen Auslands	296
a) Die Diskussion um die UN-Menschenrechtserklärung	296

b) Bericht der amerikanischen „Commission on Freedom of the Press“	297
c) Bericht der englischen „Shawcross-Kommission“	299
d) Frankreich	299
5. Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse	301
VII. Aufgabe und Möglichkeiten einer Pressereform	303
1. Allgemeine Grundsätze einer Pressereform	303
2. Die Pressefreiheit im Beziehungsgeflecht der Grundrechte	308
a) Artikel 2 Abs. 1 GG	309
b) Artikel 12 GG	312
c) Artikel 14 GG	315
d) Artikel 15 GG	318
e) Übermaßverbot	320
f) Artikel 10 EurMRK	324
3. Vorschläge für eine Pressereform	325
a) Aktuelle Vorschläge zur Bekämpfung der Pressekonzentration	325
b) Strukturvorschläge	327
aa) Kompetenzabgrenzung zwischen Verlag und Redaktion	327
bb) Mitbestimmung der Redaktion	328
cc) Das Modell „Le Monde“	328
dd) Der Stiftungsvorschlag	329
ee) Öffentlich-rechtliche Zeitungsanstalten	331
<i>Exkurs:</i> Die Organisation der Rundfunk- und Fernseh-	
anstalten in der BRD	332
c) Vorschläge zu einer öffentlichen Kontrolle der Presse	334
d) Presseselbstkontrolle	335
e) Vorschlag des Republikanischen Clubs Berlin	336
f) Modifikationen einer Staatspresse	336
4. Kritik und eigener Standpunkt	337
a) Die Unzulänglichkeit einer bloßen Konzentrationsbekämpfung	337
b) Notwendigkeit und Aufgabe einer Strukturreform	340
aa) Kompetenzabgrenzung	340
bb) Mitbestimmungsmodelle	341
cc) Der Stiftungsvorschlag	344
dd) Öffentlich-rechtliche Zeitungsanstalten	349
c) Systemwidrigkeit bloßer Kontrollmaßnahmen	354
d) Verfassungswidrigkeit einer Staatspresse	355
 Zusammenfassung und Schlußbetrachtung	 357
 Literaturverzeichnis	 363

Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AfPR	Archiv für Presserecht
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
ba-wü	baden-württembergisch
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVerwBl.	Bayerisches Verwaltungsblatt
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V.
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt.	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DJV	Deutscher Journalistenverband
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRZ	Deutsche Richterzeitung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
E RMdI	Entwurf des Reichsministeriums des Innern zu einem Journalistengesetz 1924
E RVdP	Entwurf des Reichsverbands der deutschen Presse zu einem Journalistengesetz 1924
EurMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
G	Gesetz

GA	Golddammers Archiv für Strafrecht
GBL	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GRuR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h. M.	herrschende Meinung
i. d. R.	in der Regel
i. e.	im einzelnen
i. e. S.	im engeren Sinne
i. S.	im Sinne
i. w. S.	im weiteren Sinne
JÖR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
LM	Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs, herausgegeben von Lindenmaier-Möhring
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MTV	Manteltarifvertrag
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
nds.	niedersächsisch
NdsRpfl.	Niedersächsische Rechtspflege
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
nrw	nordrhein-westfälisch
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OLG	Oberlandesgericht
PrG	Pressegesetz
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGSt.	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RPrG	Reichspressegesetz
Rspr.	Rechtsprechung
RVdP	Reichsverband der deutschen Presse
Rz.	Randziffer
schl-holst.	schleswig-holsteinisch
StGB	Strafgesetzbuch
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Ufita	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNESCO	United Nations Organization for Education, Science and Culture (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
Urt.	Urteil

UWG	Gesetz über den unlauteren Wettbewerb
v. a.	vor allem
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WV	Weimarer Reichsverfassung 1919
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZV	Zeitungsverlag
ZV + ZV	Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag

Einleitung

I. Methodische Vorbemerkung

Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, den Standort der Pressefreiheit innerhalb der Verfassungsordnung des Grundgesetzes neu zu überdenken. Wenn das Grundgesetz sich selbst als „freiheitliche demokratische Grundordnung“ versteht, so stellt es sich in einen geschichtlichen Zusammenhang, der durch die politischen Ideen des Liberalismus und der Demokratie sowie durch das zwischen ihnen bestehende Spannungsverhältnis gekennzeichnet ist. Es trägt damit dem Verfassungsjuristen auf, die liberale Freiheitsidee und den demokratischen Teilhabegedanken aus dem antithetischen Gegenüber herauszuführen und in gegenseitige Zuordnung zu bringen. Diese Aufgabe stellt sich — jedesmal aufs neue — insbesondere bei der Interpretation der Grundrechte, die den politischen Prozeß innerhalb des Gemeinwesens konstituieren und aktivieren.

Bei kaum einem anderen Grundrecht wird das Zusammentreffen liberaler und demokratischer Verfassungsbestandteile deutlicher und ist die Standortbestimmung umstrittener als bei der Pressefreiheit. Die vorherrschenden Theorien zur Pressefreiheit, insbesondere im verfassungsrechtlichen Schrifttum, sind immer noch sehr stark von einem einseitig liberalen Verständnis des Grundrechts als individuellem Freiheitsrecht her geprägt. Die Argumentation ist überwiegend ideengeschichtlich und läßt die grundlegenden Veränderungen, denen die soziale Institution Presse seit der Zeit des bürgerlichen Liberalismus unterworfen war, außer Betracht. Wenn die Pressefreiheitstheorie sich jedoch von dem „gesamtgesellschaftlichen Unterbau“ (*Wiethölter*) löst, so gilt auch für sie der Vorwurf, den *Wiethölter* der deutschen Jurisprudenz allgemein macht: „Die heute erwachende und erwachende politische Gesellschaft unserer Tage tastet sich voran, testet Demokratisierungschancen, orientiert sich neu, und dies alles ohne wirkliche Hilfe der Rechtswelt¹.“

Der Verfasser unternimmt daher mit der vorliegenden Arbeit den Versuch, die Bedeutung der Pressefreiheit aus dem Bezugssystem liberaler und demokratischer Verfassungsprinzipien und gleichzeitig unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten in der „Institution Presse“ neu zu erschließen. Er geht dabei mit *Denninger* von der Vor-

¹ *Wiethölter*, Rechtswissenschaft, S. 37.

stellung aus, daß sich die volle Bedeutung der Grundrechte „nur dem historischen Bewußtsein erschließt, das sich bemüht, die ideengeschichtlichen, politischen und sozialen Auseinandersetzungen in ihren Zusammenhängen und Wechselwirkungen zu begreifen“².

Entsprechend dieser methodischen Leitlinie beginnt die Arbeit mit einer Analyse der Presse als sozialer Institution unter Berücksichtigung ihrer historischen Entwicklung. Auf dem Hintergrund dieser Realanalyse erfolgt im Mittelteil der Arbeit eine verfassungsrechtliche Darstellung der Entwicklung der Pressefreiheitsidee, der sich der Versuch einer eigenen Standortbestimmung anschließt. Im dritten Teil der Arbeit werden aus diesen allgemeinen Überlegungen zur Pressefreiheit Schlussfolgerungen für die innere Organisation der „Institution Presse“ gezogen und Kriterien für eine Pressereform entwickelt.

II. Begriffsbestimmungen

Zunächst sollen allerdings der besseren Verständigung wegen einige grundlegende Begriffe, die im folgenden immer wieder auftreten werden, kurz definiert werden. Es sind dies die Begriffe „Massenmedien“, „Presse“, „Zeitung“ und „Zeitschrift“.

1. Massenmedien

Der von der angelsächsischen Soziologie geprägte Begriff „Massenmedien“ hat sich in jüngster Zeit auch in Deutschland als Oberbegriff für die neuzeitlichen Masseninformationsmittel eingebürgert. Der Begriff selbst weist auf zwei wesentliche Charakteristika der Massenmedien hin: Ihre geistig-mediale Funktion und ihre Verbreitung unter einem anonymen „Massen“-Publikum. Mit Löffler³ können die Massenmedien daher als „Unternehmen oder Institutionen, die sich mit dem technischen Mittel der Massenvervielfältigung geistiger Sinngehalte der Unterrichtung, Erbauung oder Unterhaltung des Publikums widmen“ bezeichnet werden. Im Gegensatz zu Löffler, der auch die Schallplatte zu den Massenmedien zählt, sollen jedoch hier in Anlehnung an den internationalen Sprachgebrauch⁴ unter diesem Begriff lediglich die Medien Presse, Radio, Fernsehen und Film zusammengefaßt werden⁵.

² *Denninger*, Die Grundrechte, bei *Wiethölter*, Rechtswissenschaft, S. 335.

³ Massenmedien, Presse, Zeitung und Zeitschrift als Rechtsbegriff, in: *Festschrift für Bappert*, S. 119 f.

⁴ Vgl. *UN-Year Book 1966*, Stichwort „Mass Communication“ im Tätigkeitsbericht der UNESCO, S. 993.

⁵ So auch *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, S. 477.

2. Presse

Erheblich umstrittener ist, was unter dem Begriff „Presse“ zu verstehen sein soll. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch war „Presse“ ursprünglich der Sammelbegriff für alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse bzw. für die auf diesem Gebiet tätigen Unternehmen. In jüngster Zeit zeigt sich jedoch eine zunehmende Tendenz, den Begriff „Presse“ auf die periodisch erscheinenden Presseerzeugnisse, also Zeitungen und Zeitschriften, sowie auf deren gewerbliche Hilfstätigkeiten (Nachrichtengagenturen, Korrespondenzbüros etc.) zu verengen⁶. Demgegenüber liegt dem früheren Reichspressegesetz sowie den neueren Landespressegesetzen ein sehr weiter Pressebegriff zugrunde. So wird in § 7 Abs. 1 ba-wü PrG der Begriff des „Druckwerks“ definiert als „alle mittels der Buchdruckerpresse oder eines sonstigen zur Massenherstellung geeigneten Vervielfältigungsverfahrens hergestellten und zur Verbreitung bestimmten Schriften, besprochenen Tonträger, bildlichen Darstellungen mit und ohne Schrift und Musikalien mit Text oder Erläuterungen“.

Wenn im folgenden von der „Presse“ die Rede ist, so wird darunter lediglich die periodische Zeitungs- und Zeitschriftenpresse verstanden, soweit sich nicht ausdrücklich bzw. aus dem Zusammenhang etwas anderes ergibt. Davon zu unterscheiden ist allerdings die „Presse“ als Verfassungsbegriff, auf den insbesondere im zweiten Teil der Arbeit näher einzugehen und der dort auch zu definieren sein wird.

3. Zeitung, Zeitschrift

Zeitung und Zeitschrift bilden zusammen die „periodische Presse“. Ihre Entwicklung von den „Neuen Zeitungen“ des 16. Jahrhunderts bis zu den heutigen Massenperiodika wird ausführlich im ersten Teil der Arbeit dargestellt. An dieser Stelle sollen lediglich in allgemeiner Form Kriterien für die Unterscheidung zwischen „Zeitung“ und „Zeitschrift“ herausgearbeitet werden.

Das Charakteristische der Zeitung besteht darin, daß sie in kurzer, regelmäßiger Folge Nachrichten und Kommentare zum aktuellen Gegenwartsgeschehen einem breiten Publikum vermittelt. Die Zeitschrift dient demgegenüber einem inhaltlich begrenzten Aufgabenbereich, von dem her auch der Umfang der Stoffdarbietung und der Verbreitung grundsätzlich begrenzt sind⁷. Der wesentliche Unterschied zwischen Zeitung

⁶ Dieser engere Pressebegriff lag auch einigen inzwischen außer Kraft getretenen Nachkriegspressegesetzen, wie dem hamb. G über die Selbstverwaltung der Presse vom 3. 10. 1949 (§ 1) sowie dem Referentenentwurf zu einem Presserechtsrahmengesetz des Bundesinnenministeriums (Lüders-Entwurf, § 1 I) zugrunde.

⁷ Vgl. Löffler, Massenmedien, Presse, Zeitung und Zeitschrift als Rechtsbegriff, in: Festschrift für Bappert, S. 126; Dovifat, Zeitungslehre Bd. 1, S. 8.