

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 15

Verfassungsrechtliche Grenzen einer
gesetzlichen Regelung des Pressewesens

Von

HANS SCHNEIDER



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

HANS SCHNEIDER

**Verfassungsrechtliche Grenzen einer
gesetzlichen Regelung des Pressewesens**

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 15

Verfassungsrechtliche Grenzen einer gesetzlichen Regelung des Pressewesens

Rechtsgutachten auf Anregung des
Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e. V.
erstattet von

Dr. Hans Schneider

o. Professor des öffentlichen Rechts
an der Universität Heidelberg



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 02566 0

Inhaltsübersicht

I. Zum Gegenstand der Untersuchung

1. Vorliegende formulierte Reformvorschläge	9
2. Vorliegende verfassungsrechtliche Stellungnahmen zu den Reformplänen	11
3. Veranlassung zu dieser Untersuchung	12
4. Kein gesicherter Ausgangstatbestand	13

II. Zur Gesetzgebungskompetenz für die Reformvorhaben

1. Grundsätzliches zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten ..	16
2. Die Bundes-Rahmenkompetenz für Presserecht	19
a) ihre gegenständliche Begrenzung	19
b) ihre intensitätsmäßige Abschwächung	20
3. Die Kompetenzbeschränkung des Bundes ist unbefriedigend	21
a) weil der historischen Entwicklung zuwiderlaufend	21
b) weil der Natur des Pressewesens nicht entsprechend	22
4. Versuchte Abhilfe durch Inanspruchnahme anderer Bundesmaterien	22
a) für den Entwurf des Arbeitskreises Pressefreiheit	23
b) für den vorläufigen SPD-Entwurf	23
5. Grundsätzliche Zulässigkeit mosaikartiger Kompetenz-Zusammensetzung	24
6. Die Gesetzentwürfe betreffen nicht die „Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung“ (Art. 74 Nr. 16 GG)	25
a) weil auf publizistischen Wettbewerb abgestellt wird	26
b) weil wirtschaftliches Verhalten dabei ohne Bedeutung ist	27
7. Die Gesetzentwürfe fallen nicht unter „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Nr. 11 GG)	29
8. Verhältnis von Art. 74 Nr. 16 zu Nr. 11 GG	30
9. Verhältnis von Art. 74 Nr. 11 und 16 zu Art. 75 GG	31
10. Keine Enteignungskompetenz des Bundes (Art. 74 Nr. 14 GG)	34

11. Die Regelung des publizistischen Wettbewerbs gehört zum Presserecht (Art. 75 Nr. 2 GG)	35
12. Die Regelung sog. innerer Pressefreiheit gehört nicht zu „Arbeitsrecht einschl. Betriebsverfassung“ (Art. 74 Nr.12), sondern zum Presserecht	36
13. Ergebnis der Kompetenzuntersuchung	40

III. Die Reformvorschläge und das Grundrecht (GR) der Pressefreiheit (PF)

1. Die Entwürfe berühren verschiedene Grundrechte, bei Art. 5 GG liegt der Schwerpunkt	43
2. Eine Beschränkung der Pressefreiheit liegt vor	44
3. Denkbare Wege zur Rechtfertigung	45
4. Möglichkeit zur gesetzlichen „Ausgestaltung“ der Pressefreiheit? ...	46
a) ausdrücklicher Regelungsvorbehalt fehlt	46
b) implicite Ermächtigung ist zwar denkbar, kann aber das GR nie verkürzen	47
c) insbes. nicht quantitative und qualitative Voraussetzungen einführen	48
d) auch nicht subj. GRe der Beteiligten preisgeben	49
5. Möglichkeit, „immanente Grenzen“ festzulegen?	49
6. Möglichkeit legislativer Institutionen-Pflege?	50
a) Gewährleistung bezieht sich nicht auf optimale (ideale) Institutions-Verfassung	51
b) sondern auf das Traditionelle, Typische einer verfestigten Einrichtung	51
c) Für das „Institut Pressefreiheit“ (nicht: Freie Presse) ist dessen privatwirtschaftliche Struktur und staatsfreie Betätigung herkömmlich, typisch, wesentlich	53
d) Ergebnis	54
7. Möglichkeit, durch „allgemeine Gesetze“ neue Schranken zu ziehen?	54
a) Die Entwürfe enthalten Spezialvorschriften für Zeitungen	55
b) schützen nicht andere, außerhalb des Art. 5 GG liegende Rechtsgüter	56
c) Das Argument „Demokratie-Schutz“ sticht nicht	56
8. Möglichkeit, aus allgemeinen Verfassungsprinzipien legale Eingriffsbefugnisse abzuleiten?	58
a) Versuche dieser Art in der Literatur	58
b) Kritik solcher Thesen	62
c) Hinweis auf die Notstandsverfassung	63

Inhaltsverzeichnis

7

9. Kollision mit der Informationsfreiheit (IF)	64
a) Gedrosselte Zeitung keine allgemein zugängliche Quelle?	65
b) Institutionelle Deutung der Informationsfreiheit?	66
c) Gleichrangigkeit von PF und Informationsfreiheit	66
d) Konkordanz über Art. 5 Abs. 2 GG nicht erreichbar	67
10. Ergebnis der Untersuchung zu Art. 5 GG	68

I. Zum Gegenstand der Untersuchung

Der Reformdrang unserer Tage macht vor nichts halt. Nachdem Zeitungen und Zeitschriften das Thema „Hochschulreform“ jahrelang strapaziert haben, sieht sich jetzt die Presse selbst zum Gegenstand von Experimenten gemacht.

1. Vorliegende formulierte Reformvorschläge

Den Anstoß dazu hat der Bericht der amtlichen Pressekommission gegeben¹, in dem u. a. vorgeschlagen wird, Höchstgrenzen der zulässigen Marktanteile für Tages- und Sonntagszeitungen und für Publikumszeitschriften einzuführen. (Kundenzeitschriften und Fachzeitschriften sollen — wie es heißt — wegen ihrer geringen „gesellschaftsbildenden Wirkung“ ungeschoren bleiben.) Weitere Rezepte zur Bekämpfung zu starker publizistischer Macht sind von nichtamtlicher Seite empfohlen worden². Sie reichen von der Forderung nach Sozialisierung der Zeitungsverlage über die zwangsweise Entflechtung von Großverlagen, die gesetzliche Begrenzung der Auflagenhöhe, eine staatliche Förderung von künstlichen Konkurrenzbetrieben, bis hin zur innerbetrieblichen Demokratisierung der Presseunternehmen (wobei es in der Logik der Bewegung liegt, daß der Mitbestimmungsdrang in den Redaktionen sich von den Redakteuren auf deren Gehilfen bis zum Setzer und dem Hilfsarbeiter in der Versandabteilung fortpflanzen muß).

Die Dynamik der Reformideen erstreckt sich auf die ganze Struktur und Arbeitsweise des Zeitungs- und Zeitschriftenwesens. Sie betrifft große Verlagsunternehmen³, aber auch mittlere und kleinere Verlags-

¹ „Schlußbericht der Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der BRD (Pressekommission)“ vom 14. Juni 1968, veröffentlicht in der Bundestags-Drucksache V/3122.

² Die ersten nicht-amtlichen Gesetzgebungsvorschläge stammen von dem Republikanischen Club Berlin („Springer enteignen? Materialien zur Diskussion“, herausgegeben vom Presse-Arbeitskreis des Republikanischen Clubs, Berlin 1967) und von der Industriegewerkschaft Druck und Papier (Entwurf eines Bundes-Presserahmengesetzes für Zeitungen und Zeitschriften, Stuttgart im Oktober 1968).

³ Für die öffentliche Diskussion steht die personenbezogene Axel-Springer AG im Vordergrund des Interesses. Die anonyme „Konzentration GmbH“,

unternehmen, ja sogar die Lokalpresse noch stärker als die überregionalen Blätter, weil nicht selten (nämlich in weit mehr als einhundert Landkreisen) im Orts- oder Kreisbereich nur eine einzige Heimatzeitung erscheint, also in bezug auf die örtliche Berichterstattung ein Monopol-Tatbestand gegeben ist, der nach den Reformvorstellungen aufgebrochen werden soll. So treibt die Reformwelle den Großverlag und den Kleinbetrieb in einen Kahn, den übrigens die jüngeren Redakteure in andere Richtung rudern möchten als die am Steuer sitzenden Chefs⁴.

Ein wissenschaftlicher „Arbeitskreis Pressefreiheit“ hat unterdessen den Vorentwurf eines „Gesetzes zum Schutz freier Meinungsbildung“ formuliert und begründet⁵. Dieser Entwurf geht insofern über die Empfehlungen der Pressekommission hinaus, als er die Mitbestimmung der Redakteure zu erweitern und die Befugnisse der Verleger bzw. der Herausgeber zu schmälern sucht, sich also um eine gesetzliche Regelung der sog. inneren Pressefreiheit bemüht. Das fordert zu weiteren ver-

der eine Reihe von Tageszeitungen angehören, ist selbst von der Pressekommission nur beiläufig erwähnt worden (Schlußbericht S. 131). Die Frage des Abgeordneten *Schulze-Vorberg*, mit welcher Gesamtauflage und unter welchen Titeln die Tageszeitungen der Konzentration GmbH erscheinen, wußte der Parl. Staatssekretär Dorn am 12. 5. 1971 im Bundestag nicht zu beantworten. Der Bundesregierung seien keine neueren Daten über die Konzentration GmbH bekannt als die im Schlußbericht der Pressekommission vom 14. 6. 1968 angeführten (Dt. BTag, 6. WP, 122. Sitzung vom 13. 5. 1971, S. 7088). — *Horst Holzer* (Gescheiterte Aufklärung? Piper Sozialwissenschaft, Bd. 3, München 1971 S. 196) behauptet von der Konzentration GmbH, sie sei „beherrscht von der SPD“ und verfüge über „25 Verlags- bzw. Druckhäuser, 5 Buch- und Zeitschriftenverlage, 8 weitere Unternehmen“.

⁴ *E. Noelle-Neumann* hat 1970 die Ergebnisse repräsentativ-statistischer Erhebungen vorgetragen, die deutlich zeigen, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Herstellung bzw. Sicherung sog. innerer Pressefreiheit in den Verlagshäusern unterschiedlich beurteilt werden von den Herausgebern, Chefredakteuren und Ressort-Chefs einerseits und von den (einfachen) Redakteuren andererseits. Die Trennungslinie in der Beurteilung verläuft nicht zwischen Journalisten und Verleger, sondern zwischen den oberen Rängen und den übrigen. Es wäre interessant zu erfahren, auf welche Seite die auswärtigen Korrespondenten treten würden, also eine wichtige Gruppe, die bislang in der Reformdiskussion übergangen worden ist. — Die näheren Ergebnisse der Befragung hat *E. Noelle-Neumann* unter der Überschrift „Die Frankfurter Zeitung und die innere Pressefreiheit“ in der Festschrift für Otto Starke (Freiburg i. Br. 1970 S. 55—70) veröffentlicht. Eine gekürzte Fassung findet sich in dem Bericht „Freiheit der Zeitung, Freiheit in der Zeitung — Ideologie und Wirklichkeit“ BDZV — Schriftenreihe Heft 8 (Bonn — Bad Godesberg 1970) S. 40 f.

⁵ „Pressefreiheit. — Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung und Dokumentation des Arbeitskreises Pressefreiheit“ (Berlin und Neuwied) 1970. — Entgegen dem Buchtitel und entgegen der im Text verwendeten Überschrift wird in der Begründung dargelegt (S. 163), warum die Überschrift „Gesetz zum Schutze demokratischer Meinungsbildung“ lauten müsse.

fassungsrechtlichen Fragestellungen auf. Das gleiche gilt für den Entwurf eines „Gesetzes zur Förderung der Informations- und Pressefreiheit“, den ein Kreis sozialdemokratischer Juristen ausgearbeitet und über den „Arbeitskreis Rechtswesen“ der SPD-Bundestagsfraktion zur Verfügung gestellt hat⁶.

2. Vorliegende verfassungsrechtliche Stellungnahmen zu den Reformplänen

Über den verfassungsrechtlichen Bewegungsraum einer Reformgesetzgebung im Rahmen des Grundgesetzes hat sich bereits die Pressekommission (sog. Günther-Kommission) Gedanken gemacht. Wie ihrem Schlußbericht zu entnehmen ist, ging die Mehrheit der Kommissionsmitglieder davon aus, daß der freiheitlich-demokratische Staat eine *Vielfalt* im Pressewesen *fordert* und deswegen der Gesetzgeber dazu aufgerufen sei, bei einer Gefährdung oder Beeinträchtigung „der nach Art. 5 GG geforderten Vielfalt im Pressewesen“ einzuschreiten⁷, wobei eine Beschränkung von Marktanteilen (Auflagen-Begrenzungen) als zulässige Eigentumsbindung i. S. von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG anzusehen sei. Die verfassungsrechtliche Haltbarkeit der Argumentation ist in der abweichenden Stellungnahme des Kommissionsmitglieds *Anton Betz* sogleich in Zweifel gezogen worden⁸. Ein anderes Kommissionsmitglied hat — weniger juristisch motiviert — die Besorgnis ausgesprochen, daß eine gesetzliche Beschränkung von Marktanteilen eine staatliche Einflußnahme auf die Presse ermöglichen würde, die deren Freiheit und Unabhängigkeit auf die Dauer in Frage stellen müßte⁹.

Die Stellungnahme der Bundesregierung (*Kiesinger*) leitet — unter Bezugnahme auf verschiedene Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts — aus einem institutionellen Verständnis des Grundrechts der Pressefreiheit die Befugnis ab, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen, um der Gefährdung eines freien Pressewesens aus dem gesellschaftlichen Bereich entgegenzuwirken. „Die Garantie des Instituts ‚Freie Presse‘ kann aber auch eine Pflicht des Staates entstehen lassen, gestaltend auf die Verhältnisse im gesellschaftlichen Raum einschließlich des Bereiches der Presse selbst einzuwirken, wenn diese Verhältnisse dem Postulat der Freiheit der Presse nicht entsprechen. Denn

⁶ Veröffentlicht in den Gewerkschaftlichen Monatsheften 1971 S. 312 f. Über die Entstehung und den Sinn des Entwurfs berichtet *Martin Hirsch*, ebenda S. 284 f.

⁷ Schlußbericht a.a.O., S. 46.

⁸ Abweichende Stellungnahme von *A. Betz*, BT-Drucksache V/3122, S. 49 f.

⁹ Abweichende Stellungnahme von *Harald O. Hermann*, ebenda S. 55 f.