

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 18

Pressefreiheit und  
innere Struktur von Presseunternehmen  
in westlichen Demokratien

Verfaßt von

Mitgliedern des Max-Planck-Instituts für ausländisches  
öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, und der  
Universitäten Heidelberg und Mannheim

Prof. Dr. Karl Doehring  
Dr. Kay Hailbronner  
Dr. Dr. Georg Röss  
Priv. Doz. Dr. Hartmut Schiedermaier  
Prof. Dr. Helmut Steinberger



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Pressefreiheit und innere Struktur  
von Presseunternehmen in westlichen Demokratien**

**Berliner Abhandlungen zum Presserecht**

herausgegeben von

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

**Heft 18**

# Pressefreiheit und innere Struktur von Presseunternehmen in westlichen Demokratien

Verfaßt von

Mitgliedern des Max-Planck-Instituts für ausländisches  
öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, und der  
Universitäten Heidelberg und Mannheim

Prof. Dr. Karl Doehring

Dr. Kay Hailbronner

Dr. Dr. Georg Ress

Priv. Doz. Dr. Hartmut Schiedermaier

Prof. Dr. Helmut Steinberger



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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten  
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1974 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany

ISBN 3 428 03230 6

## Inhaltsübersicht

Zusammenfassender Bericht über die Gestaltung der Pressefreiheit und der inneren Strukturen von Presseunternehmen in Frankreich, Großbritannien, der Schweiz und den USA Von Prof. Dr. <i>Karl Doehring</i> .....	7
Die Freiheit der Presse und die innere Struktur der Zeitungsunternehmen in Frankreich Von Dr. Dr. <i>Georg Röss</i> .....	35
Das Grundrecht der Pressefreiheit und die publizistische Kompetenzabgrenzung im Recht Großbritanniens Von Privatdozent Dr. <i>Hartmut Schiedermaier</i> .....	169
Die Gewährleistung der Pressefreiheit und die innere Ordnung des Pressewesens in der Schweiz Von Dr. <i>Kay Hailbronner</i> .....	209
Grundrecht der Pressefreiheit und publizistische Kompetenz im gegenwärtigen Recht der Vereinigten Staaten von Amerika Von Prof. Dr. <i>Helmut Steinberger</i> .....	263



## **Zusammenfassender Bericht über die Gestaltung der Pressefreiheit und der inneren Struktur von Presseunternehmen in Frankreich, Großbritannien, der Schweiz und den USA**

Von Prof. Dr. *Karl Doehring*

Die Auswahl der in den einzelnen Berichten behandelten Rechtsordnungen beruhte auf der Erwartung, daß die staatlichen Probleme der Pressefreiheit im westlich-kontinentalen Recht und im anglo-amerikanischen Recht — sei dieses auch in Großbritannien mehr durch common law und in den USA durch kodifiziertes Recht geprägt — Vergleichbarkeiten im Sinne einer gemeinsamen Sachlogik aufweisen. Die konkrete Untersuchung dieser Rechtsordnungen hat ergeben, daß diese Erwartung in stärkerem Maße erfüllt wurde als das wegen der jeweiligen Selbständigkeit gerade der nationalen Verfassungsentwicklungen im allgemeinen vorausgesetzt wird. Diese aufzuzeigenden Gemeinsamkeiten beruhen in erster Linie auf der weitgehenden Gleichartigkeit des allgemeinen Grundrechtsverständnisses, im besonderen darauf, daß man der Funktion der Presse im Staat in etwa die gleiche Position einräumt, ihr die gleiche Bedeutung zumißt und ihren Freiheitsschutz in gleicher Art sichert. Ein Vergleich der westlichen Rechtsordnungen mit denjenigen der Ostblockstaaten wäre zwar möglich und wohl auch aufschlußreich gewesen, wurde jedoch deswegen nicht vorgenommen, weil für die zukünftige Ausgestaltung des Presserechts der Bundesrepublik Deutschland, wie immer man sie wünscht und gleichgültig ob man sie überhaupt für notwendig hält, jedenfalls das Ostblocksystem nur bei Aufhebung der fundamentalen Grundsätze des geltenden Verfassungsrechts ein rechtspolitisches „Vorbild“ sein könnte.

Es soll dabei nicht übersehen werden, daß es auch in der Bundesrepublik rechtspolitische Strömungen gibt, die in Verkennung oder auch Mißachtung der jedenfalls legal nicht zu beseitigenden Verfassungsstruktur eine Staatsaufsicht auch über die „freie“ Presse wünschen, so wie auch etwa rigorose Verstaatlichungen wesentlicher Teile der Privatwirtschaft offen gefordert werden. Gegen derartige Forderungen schützt selbstverständlich auch der Hinweis auf die Rechtsvergleichung der westlichen Demokratie nicht, denn es ist doch gerade das System der so verstandenen Freiheit, das nicht gewünscht wird. Hält man aber am



Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, wie das Grundgesetz sie voraussetzt und in ihrem System enthält, im Prinzip fest, ist die Rechtsvergleichung zur Prüfung auch der faktischen Haltbarkeit dieser Ordnung aufschlußreich. Das soll und kann im folgenden gezeigt werden.

Um für die rechtsvergleichende Darstellung gemeinsame Prüfungsperspektiven zugrundelegen — denn anders können Verbindungen und Verschiedenheiten nicht „vergleichbar“ gemacht werden —, soll jeweils von dem Begriffssystem des Grundgesetzes und seinen bisherigen Interpretationen ausgegangen werden, und zwar auch dann, wenn diese Begriffe im fremden Recht als selbstverständlich und daher unproblematisch, vielleicht sogar ungenannt, verwendet werden oder sogar stärkeren Ausdruck gefunden haben, als das in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik der Fall ist.

Bei der gesamten Darstellung geht es nicht um die subjektive Betonung von Tendenzen, sondern um den Versuch, ein objektives Bild des geltenden Rechts und der rechtspolitischen Bemühungen zu erhalten. Daher werden rechtspolitische Entwicklungstendenzen, wie sie heute in Entwürfen zur Neuordnung des Presserechts in der Bundesrepublik sich abzeichnen<sup>1</sup>, nicht eigentlich kritisiert; diese Bestrebungen interessieren hier nur insoweit, als sie wiederum mit den positiven fremden Rechtsordnungen und den dort sich zeigenden Tendenzen verglichen werden sollen. So werden die hier in der Bundesrepublik in Bearbeitung befindlichen Gesetzesentwürfe, Medienpapiere, Entwürfe von Redaktionsstatuten und anderes Material nicht im einzelnen vorgeführt. Als Begriffsschema, in das die fremden Rechtsordnungen vergleichend eingeordnet werden und auf das verwiesen wird, mag in erster Linie der „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz freier Meinungsbildung“<sup>2</sup> mit seinen sehr eingehenden Begründungen dienen; eine nähere Prüfung dieses Entwurfs zeigt nämlich, daß die übrigen Entwürfe und Vorschläge

---

<sup>1</sup> Die nachfolgenden Hinweise auf Literatur, Rechtsprechung und Dokumente in der Bundesrepublik sollen nicht dazu dienen, die Rechtslage unter der Geltung des Grundgesetzes gutachtlich zu beurteilen, sondern nur für die Belange der Rechtsvergleichung die Verbindung zu besonders dezidierten Meinungsäußerungen herstellen.

<sup>2</sup> Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung, vorgelegt von H. Armbruster u. a., Tübingen 1972 (im folgenden „Entwurf eines Gesetzes“); vgl. weiter: SPD, Entschließungen des SPD-Vorstandes zur Medienpolitik, Mitteilung für die Presse vom 27. 1. 1973: „Das Presserechtsrahmengesetz muß die journalistische Unabhängigkeit vor allem durch klare Kompetenzabgrenzung zwischen Verleger und Redaktion und spezifische Mitbestimmungsrechte der Journalisten gewährleisten.“ Medienpapier der FDP, Kirche und Rundfunk Nr. 27 v. 25. 7. 1973: „Die innere Pressefreiheit erfordert unabhängig von tarifvertraglichen Regelungen gesetzlich festgelegte Mitwirkungsrechte.“ Zurückhaltender das Medienpapier der CDU/CSU, April 1973.

der politischen Parteien in grundsätzlichen Fragen sehr ähnliche Tendenzen aufweisen. Immer nämlich geht es um die Frage, auf welche Weise der Gesetzgeber die bisher sehr weit garantierte Freiheit des Herausgebers oder des Verlegers eines Presseerzeugnisses beschränken sollte, da, wie die Urheber dieser Vorschläge annehmen, diese Freiheit diejenige der Verbraucher und auch der in der Presse tätigen Personen ihrerseits zu sehr beschränkt. Richtig wird dabei gesehen, daß die Freiheit des einen Rechtsinhabers gemeinhin diejenige der anderen verkürzen muß; übersehen wird dabei aber weitgehend, daß eine vorgeblich allen eingeräumte extensive Freiheit zur „gesamten Hand“ wiederum sich selbst aufhebt. So ist — um eine Parallele aufzuzeigen — Volkseigentum niemandes Eigentum und würde als alleinige Eigentumsart nicht mehr nur das Privateigentum aufheben, sondern den überkommenen Eigentumsbegriff schlechthin in Anonymität auflösen; das Ziel, alle Teilhabe als Gemeinsamkeit zu gleichen Teilen und ohne Sonderrecht zu konstruieren, erzeugt im Ergebnis immer das Gegenteil von „Teilhabe“. Für die Presse könnte das gleiche gelten. Reglementierte Teilhabe aller an dem Recht, die Presse als Ausdruck freier Meinungsäußerung zu benutzen, vernichtet die individuelle Pressefreiheit schlechthin in dem Sinne, daß nun niemand mehr sie innehat. Daher geht es — meist ungenannt — in allen neueren Entwürfen für die Regelung des Pressewesens der Bundesrepublik doch nur um die Ausdehnung der Pressefreiheit auf gewisse „ständische“ Gruppen der in der Presse beruflich tätigen Personen, z. B. der Redakteure und Journalisten<sup>3</sup>. Der einzelne Staatsbürger gewinnt durch diese Ausdehnung nichts an Freiheit, denn er bleibt im Regelfalle passiver Verbraucher; die „Standesgruppe“ scheint freier zu werden, aber nur als Gruppe und unter Gruppenkontrolle, die freiheitsgefährdender sein kann als die Kontrolle durch einen vertragsmäßig gebundenen Herausgeber und einen Verleger, welche letztere ungeteilte Individualfreiheit ebenfalls aufgeben müßten. Die Chance der vollen Freiheit, die bisher die Pressefreiheit ausmachte<sup>4</sup>, hätte jedenfalls niemand mehr, was bedeuten würde, daß der Verbraucher nicht mehr von einer „freien“ Presse informiert würde, sondern Erzeugnisse von Kompromißfreiheiten

<sup>3</sup> Vgl. dazu vor allem § 2 Abs. 3 (Verbot der Absprache zwischen Verlegern), § 5 (innere Ordnung der Redaktion), § 7 Abs. 1 und 2 (Unzulässigkeit von Weisungen durch den Verleger), § 9 Abs. 3 und 4 (Aufgaben des Redaktionsbeirates des „Entwurfs eines Gesetzes“; die gleichen Tendenzen setzen sich, wenn auch z. T. in verstärkter Art, in den oben angezeigten bisherigen Vorschlägen der politischen Parteien fort.

<sup>4</sup> *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Kommentar, 1968 zu Art. 5, Rdn. 135: „Das GG enthält ... eine lückenlose Garantie aller der typischen Pressearbeit zuzurechnenden Verhaltensweisen, darüber hinaus aber auch aller Tätigkeiten von Presseunternehmungen erst ermöglichenden Hilfstätigkeiten.“ Vgl. vor allem zur gesamten Frage neuerdings *H. H. Klein*, Medienpolitik und Pressefreiheit, Archiv für Presserecht, Jg. 20, S. 494 ff.