

**Berliner Abhandlungen zum Presserecht**

**Heft 26**

**Presse-Grosso  
im Verfassungsrahmen**

**Von**

**Prof. Dr. Hans Peter Ipsen**



**DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN**

**HANS PETER IPSEN**

**Presse-Grosso im Verfassungsrahmen**

**Berliner Abhandlungen zum Presserecht**

**herausgegeben von**

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

**Heft 26**

# Presse-Grosso im Verfassungsrahmen

Von

Prof. Dr. Hans Peter Ipsen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 423 04748 6

## Vorwort

In seiner Schrift „Das Recht des Presse-Grosso“ (1979) hat Joseph H. Kaiser einen Bereich des Presserechts behandelt, der in der Fülle des juristischen und rechtspolitischen Schrifttums zur Presse im Zusammenhang mit Art. 5 GG noch nicht erfaßt worden war.

Die nachstehende Untersuchung ist auf Anregung des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger e. V. entstanden, um die damit zum Großhandel mit Zeitungen und Zeitschriften aufgeworfenen Verfassungsfragen weiter zu verfolgen und die Ergebnisse der Kaiserschen Arbeit zu überprüfen.

Raven, im Frühjahr 1980

*Hans Peter Ipsen*



## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	11
I. Presse-Vertrieb als Verfassungsthema .....	11
II. Presse-Grosso im Rahmen der Art. 5 GG-Interpretation .....	13
III. Zur Disposition .....	17
<b>B. Die für den Pressevertrieb relevante Auslegung von Art. 5 GG</b> .....	18
I. Standort und Tendenzen der Art. 5 GG-Auslegung .....	18
II. Zum Presse-Grosso relevante Auslegungen von Art. 5 GG ....	20
1. In Frage stehende grundrechtstheoretische Ansätze .....	20
2. Die zur behaupteten status quo-Gewährleistung des Presse-Grosso gewählten Interpretationsmaßstäbe .....	23
a) Liberal-rechtsstaatlicher Maßstab .....	24
b) Institutioneller Maßstab .....	25
c) Demokratisch-funktionaler Maßstab .....	26
d) Sozialstaatlicher Maßstab .....	28
3. Folgerungen .....	28
III. Die privatwirtschaftliche Presse-Struktur im Grundrechtsbereich der Art. 5, 12, 14 GG .....	30
1. Privatwirtschaftliche Presse-Struktur .....	31
2. Die Zuordnung der Normbereiche der Art. 5, 12, 14 GG .....	32
3. Art. 14 Abs. 3, Art. 15 und 5 GG .....	33
IV. Die sog. öffentliche Aufgabe der Presse in ihrer institutionellen Eigenständigkeit .....	34
1. Die sog. öffentliche Aufgabe der Presse .....	34
2. Die sog. institutionelle Eigenständigkeit .....	36
a) Aussagen und Aussagewert der Rechtsprechung .....	37
b) Pressefreiheit: Ausdruck objektiver Wertordnung .....	39

c) Institut „Freie Presse“ .....	41
d) Staatliche Organisationsgarantie? .....	42
V. Pressevertrieb im Wirkungsbereich der Pressefreiheit .....	45
1. Der Schutzbereich der Pressefreiheit .....	45
2. Schutz-Richtung und -Abstufung .....	49
VI. Die Tragweite der Informationsfreiheit .....	50
1. Schutzbereich und Schutzrichtung der Informationsfreiheit	51
2. Die Zugänglichkeit der Quellen und ihre Vielfalt .....	53
VII. Keine Drittwirkung der Pressefreiheit .....	55
1. Fragestellung .....	55
2. Spezifische Drittwirkung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG? .....	55
VIII. Die Schrankenklausele des Art. 5 Abs. 2 GG .....	56
1. Die Bedeutung der Schrankenklausele für die Grosso-„Verfassung“ .....	56
2. Zur Auslegung von Art. 5 Abs. 2 GG .....	57
<b>C. Der Presse-Verleger als Grundrechtsträger .....</b>	<b>61</b>
I. Pressefreiheit .....	61
1. Inhalt .....	61
2. Spezifische Entfaltung .....	62
II. Wirtschafts-(Unternehmens)-Freiheit .....	62
1. Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht .....	63
2. Freie Vertriebsgestaltung .....	64
3. Einzelgestaltungen .....	65
<b>D. Der Verfassungsrahmen des Grosso-Vertriebs .....</b>	<b>68</b>
I. Presse-Grosso als Vertriebssystem .....	68
1. Grossisten-Dienstleistung .....	68
2. Vergleichs-Exkurs I: Pharmazie-Großhandel zur Arzneimittel-Versorgung .....	71
3. Vergleichs-Exkurs II: Energie-Versorgung .....	74

Inhaltsübersicht	9
II. Die Strukturelemente des Presse-Grosso ohne Verfassungs- Bedingtheit .....	76
1. Alleinstellung im Monopolgebiet .....	77
2. Neutralität und Alimentation .....	81
<b>E. Presse-Grosso im Verfassungsrahmen (Ergebnisse) .....</b>	<b>84</b>
<b>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....</b>	<b>85</b>



## A. Einleitung

### I. Presse-Vertrieb als Verfassungsthema

1. Wer Presseerzeugnisse hervorbringt, wird auf eine Vertriebsorganisation bedacht sein, die den schnellsten Absatz bei höchstmöglicher Leserzahl sichert. Innen- und Außenorganisation erfordern Entscheidungen und Maßnahmen über Absatzfunktionen und Absatzräume. Beide sind wesentlich abhängig von der „Verderblichkeit“<sup>1</sup> des Presseprodukts im Maße seines unterschiedlichen Aktualitätsschwundes. Er paßt sich in aller Regel automatisch seiner Periodizität an, hängt im übrigen von der Art des Presseerzeugnisses ab. Von den Vorgängen im Pressewesen und den an ihnen Beteiligten — vom Presseunternehmer als Verleger, Herausgeber, über Redakteur, Hersteller, Groß- und Einzelhändler zum Leser —, die im Wirkungsbereich des Art. 5 Abs. 1 und 2 GG einen verfassungsrechtlich zu bemessenden Platz einnehmen oder suchen, sind die letzten Glieder dieser Kette bislang am wenigsten in das Verfassungslicht geraten, von ihnen der Händler noch weniger als der mit Informationsfreiheit bedachte Leser. Eine Erklärung hierfür liegt deshalb nahe, weil der Händler selbst, seiner Funktion innerhalb des Pressewesens entsprechend, auf den für die Pressefreiheit primär relevanten Inhalt des Presseerzeugnisses keinen Einfluß hat. Sein Presse-Funktionsanteil erweist und erschöpft sich in Tätigkeiten, die solchen des Handels mit anderen Erzeugnissen der Wirtschaft in wesentlichen Beziehungen vergleichbar sind. So ist es kein Zufall, sondern sachbedingt, daß mit Rechtsfragen des Pressevertriebs zwar Zivilgerichte und Instanzen der Wettbewerbsaufsicht befaßt worden sind, indes bislang nur in einem einzigen Fall, der Blinkfüer-Entscheidung, auch das Bundesverfassungsgericht unter den Aspekten des Art. 5 GG, und auch dies nur auf prozeduralem Umweg<sup>2</sup>.

Auch vom Endglied der Beteiligten-Kette her, vom Leser, haben sich keine Anknüpfungen ergeben, um den Funktionsanteil des Händlers am

<sup>1</sup> Wenzel, Rechtsprobleme, S. 383; Kaiser, Presse-Grosso, S. 144: „eine Frischwaren besonderer Art“; zu dieser Eigenschaft speziell von Tageszeitungen: BVerfGE Bd. 27S. 99.

<sup>2</sup> BVerfGE Bd. 25, S. 256, wo es um die Boykottandrohung des Verlegers gegenüber Händlern geht, die nur deshalb Gegenstand des Verfassungsbeschwerdeverfahrens werden konnte, weil der Beschwerdeführer sich als Herausgeber und Chefredakteur des fraglichen Presseerzeugnisses, nicht als Händler, durch die Androhung gegenüber dem Handel in *seinem* Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 GG verletzt fühlte.

Vertrieb des Presseerzeugnisses gerade unter Maßstäben des Art. 5 GG zu bewerten. Verfassungsrechtlich relevante Konflikte, etwa unter Berufung auf die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG grundrechtlich beanstandete Rechtsverletzungen des Lesers durch den Pressehandel sowie Leseransprüche auf Darbietung einer „Presse-Vielfalt“ durch den Händler, sind nicht justitiabel geworden. Auch insoweit ist der Pressevertrieb verfassungsrechtlicher Behandlung nicht zugänglich geworden. Ob und inwieweit, auch unter welchen dogmatischen und methodischen Ansätzen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Rechtsfragen des Pressevertriebs unter Verfassungseinwirkungen des Art. 5 GG zur Erörterung und Entscheidung gebracht hat, steht auf anderem Blatt.

2. Eine in ihrer Existenz und Wirksamkeit besonders bedeutsame Form der Presse-Vertriebsorganisation in Gestalt des sog. Presse-Grosso ist dadurch in das Verfassungslicht gerückt worden, daß mit eigenwilligen Deutungen des Grosso-Rechts und der Grosso-Funktion eine vermeintlich aus Art. 5 GG zu rechtfertigende status quo-Garantie dieser Vertriebsorganisation gesucht worden ist<sup>3</sup>. Trotz aller Kritik, die diese Untersuchung zum Presse-Verfassungsrecht hier erfahren muß, ist ihr Beitrag zur Erweiterung des Presse-Horizonts i. S. des Art. 5 Abs. 1 GG nur zu begrüßen.

„Es ist Erfahrungstatsache, daß ökonomische Interessen sich gern in verfassungsrechtlicher Verkleidung zur Geltung bringen“, hat der Verfasser jener Schrift zum Presse-Grosso früher — im Jahre 1972 — in anderem Zusammenhang festgestellt<sup>4</sup>. Das entspricht dem Einblick nicht nur in Praktiken interpretatorischer Inanspruchnahme des deutschen Grundgesetzes, sondern auch in ausländische Verfassungsdiskussionen und Judikatur. Indes enthebt diese richtige Erkenntnis nicht der Pflicht und Aufgabe, die erstmalige Verfassungsdeutung eines existenten und funktionstüchtigen Absatzorganisations-Modells des Pressewesens in ihrem Gewicht und ihrer Seriosität zu würdigen und derart in ihren Voraussetzungen und Folgerungen zu überprüfen.

Jene Schrift nimmt sich insbesondere in der einleitenden Darstellung (außer dem Presse-Grosso) auch alternativer Vertriebswege<sup>5</sup>, so des

<sup>3</sup> *Kaiser*, Das Recht des Presse-Grosso (1979), eine „aus der mehrjährigen Beratung des Verbandes Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten e. V. hervorgegangene und durch den Verband geförderte“ Schrift, vgl. Vorwort, S. 5.

<sup>4</sup> Vgl. *Kaiser*, Presseplanung, S. 21 Anm. 18 zum Bericht der am 11. 5. 1967 vom Bundestag geforderten, von der Bundesregierung eingesetzten Pressekommission vom 14. 6. 1968, BT-Drucks. V/3122, der sich mit den Ursachen der Existenzgefährdung von Presseunternehmen und den Folgen der Pressekonzentration für die Meinungsfreiheit befaßt hat. Kaisers Zitat zielt dort auf die „gegebenen ökonomischen Interessen mancher der in der Kommission gut vertretenen Verleger und Journalisten“.

<sup>5</sup> *Kaiser*, Presse-Grosso, S. 14 - 24.

Bahnhofsbuchhandels, des werbenden Zeitschriftenhandels, des verlagseigenen Abonnements, der Lesezirkel und des Postzeitungsdienstes der Deutschen Bundespost an. Die hier stattfindende verfassungsrechtliche Erörterung bleibt dagegen wesentlich auf die Vertriebsorganisation des Presse-Grosso beschränkt. Das ist um so mehr vertretbar, als auch die Presse-Grosso-Monographie in ihren rechtlich relevanten Teilen B (Das Presse-Grosso: Ein Bestandteil des Sektors Presse), C (Das Presse-Grosso unter dem Regime des Art. 5 GG) und D (Das Grosso unter dem Regime der einschlägigen Wettbewerbsregeln) sich eben auf das Grosso beschränkt, diese Vertriebsorganisation wirtschaftlich am bedeutendsten ist und seine Ein- und Zuordnung in und zum Art. 5 GG etwa noch erforderliche Rückschlüsse auf die Beantwortung verfassungs- und wettbewerbsrechtlicher Fragen auch zu anderen Vertriebswegen ermöglicht.

## II. Presse-Grosso im Rahmen der Art. 5 GG-Interpretation

1. Mit der Absatzorganisation einzigartiger Gestaltung, wie das Presse-Grosso sie darstellt, wird ein Element des Pressewesens zum Gegenstand verfassungsrechtlicher Einschätzung in einer Situation gemacht, in der die Presse insgesamt höchst unterschiedlichen Verfassungsdeutungen ausgesetzt ist. Sie gehören heute zu einem „Zentralthema der Gesellschaftspolitik“ in bezug auf machträchtige private Wirtschaftsträger, deren potentielle Einflußnahme auf den politischen Prozeß begrenzungs- und kontrollbedürftig erscheint<sup>6</sup>.

Hierzu wird — außer der Automatik des Marktes und des Wettbewerbs — eine Binnenkontrolle kraft Demokratisierung der inneren Ordnung — von der bereits normierten Unternehmens-Mitbestimmung bis zur Verbände-Disziplinierung durch Gesetz — gefordert. Dabei sieht sich die Presse in der Spannungsbreite verfassungstheoretischer und verfassungspolitischer Auseinandersetzungen um das Verständnis des Art. 5 GG. Sie reichen von überlieferter individualrechtlicher Deutung des Freiheitsrechts gegen jedwede nicht allgemein-gesetzliche staatliche Einwirkung über eine Instrumentalisierung der der Presse zugeordneten „öffentlichen Aufgabe“ bis zum Postulat staatsgesetzlich institutionalisierender und garantierender Binnenstrukturierung des Presseunternehmens. Sie äußern sich in auf Gleichheit bedachten Finanzierungsansprüchen, Dekonzentrationsforderungen, pressespezifisch verschärften Generalklausel-Deutungen des Wettbewerbsrechts und Sanktionierungsvorstellungen zur Sicherung innerer Pressefreiheit. Damit werden konstruktiv und dogmatisch wichtige allgemeine Probleme der Grundrechtslehre aufgeworfen und in Frage gestellt: Drittwirkung, grundrechtliche In-

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Mestmäcker*, Medienkonzentration, S. 21 ff., der insoweit — außer Verbänden und Großunternehmen — speziell Presseverlage in dieser Weise hervorhebt.