

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 290

Die Pressegleichheit

Das Differenzierungsverbot im Pressebereich
bei Eingriff und Förderung durch den Staat

Von

Walter Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER LEISNER

Die Pressegleichheit

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 290

Die Pressegleichheit

Das Differenzierungsverbot im Pressebereich
bei Eingriff und Förderung durch den Staat

Von

Prof. Dr. Walter Leisner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03579 8

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung und Fragestellung	9
A. Pressegleichheit nach Inhalt	13
I. <i>Das Verbot der Differenzierung nach „politischer“ und „nichtpolitischer“ Presse</i>	13
1. „Tradition einer Sonderbehandlung der politischen Presse“?	13
2. Differenzierungen nach „politischem Gehalt“ im Jugendschutzrecht	17
3. Der arbeitsrechtliche Tendenzschutz und die Differenzierung nach Presseinhalten	22
4. Differenzierung zugunsten „politischer“ Presse bei der Förderung im Ausland	25
5. Differenzierung der Presseinhalte nach „politischem“ Gehalt im Anschluß an den Begriff der „politischen Meinung“?	27
II. <i>Die Funktion der Presse und das Differenzierungsverbot nach politischen Inhalten</i>	29
1. „Politische Bedeutung der Presse“ bedeutet nicht „Sonderbehandlung für die politische Presse“	29
2. Die wichtigsten Pressefunktionen	31
a) Die Kommunikationsfunktion als gesellschaftliches Phänomen	23
b) Die Repräsentationsfunktion	35
c) Die Kontrollfunktion	36
d) Exkurs: „Öffentliche Meinung“ und Pressegleichheit	41
3. Der Pressebereich als „staatsfreier Raum“ — Begründung des Differenzierungsverbotes nach politischen Inhalten	43
4. Die Staatsneutralität gegenüber dem Gesamtprogramm von Funk und Fernsehen als Bestätigung des politischen Differenzierungsverbotes im Pressebereich	45
5. Die „öffentliche Aufgabe“ der Presse — keine Grundlage für die Zulässigkeit einer Sonderbehandlung politischer Inhalte	48
6. Institutionelle Sicherung der Presse und politisches Differenzierungsverbot	54
7. Pressevielfalt und Differenzierungsverbot	61

<i>III. Diskriminierung der unterhaltenden Presseinhalte?</i>	74
1. Die These „Keine Pressefreiheit für Unterhaltung“	74
2. Grundrechtsschutz für die Unterhaltungspresse	75
3. Der Extremfall — Grundrechtsschutz auch für die „Sensations“- und die „Skandalpresse“ — Das Verbot der Differenzierung nach „Wert der Äußerung“	80
<i>IV. Das Problem der Werbepresse</i>	84
1. Der Begriff der Werbepresse	84
2. „Werbepresse“ — Privileg für privates Profitstreben?	88
3. Die Differenzierung nach dem „werblichen Inhalt der Äußerung“ — eine grundrechtsdogmatische Notwendigkeit	89
4. „Werbepresse“ als Problem des Werbungsbegriffs	91
5. Ein Rest von Abgrenzungsschwierigkeiten	93
6. Inseratenteil als Presseinhalt	95
B. Differenzierungen nach Presseorganen	99
<i>I. Die Fragestellung — Der Begriff des Presseorgans“</i>	99
1. Die Vieldeutigkeit des Begriffs „Presseorgan“	99
2. Die Bedeutung des Inhalts für die Bestimmung des „Presseorgans“	100
<i>II. Differenzierung nach Periodizität</i>	101
1. Die herrschende Lehre: Der weite Pressebegriff	101
2. Verfassungsschutz für alle Druckerzeugnisse — eine Folge der Pressefunktionen	104
3. Sachlich zulässige Differenzierungen nach Periodizität — Zur Zulässigkeit des Postzeitungsdienstes	105
<i>III. Differenzierung zwischen Zeitungen und Zeitschriften</i>	109
1. Die Unmöglichkeit der Differenzierung zwischen „Zeitung“ und „Zeitschrift“ — Publizität — Universalität — Aktualität	109
2. Unzulässigkeit allgemein-pesserechtlicher Differenzierung zwischen Tagespresse und anderen Druckerzeugnissen	113
3. Exkurs: Zur „Politischen Wirksamkeit“ von Zeitschriften ..	115
4. Die Gleichbehandlung von Zeitungen und Zeitschriften in der Gesetzgebung	119

IV. Differenzierung zwischen Fachzeitschriften und anderen Presseorganen	121
1. Fachzeitschriften, Fachpresse als mögliche Rechtsbegriffe	121
2. Fachpresse — Kriterium presserechtlicher Differenzierung?	123
3. „Politische Bedeutung“ der Fachzeitschriften	124
C. Pressedifferenzierungen nach „Größenordnungen“ — Konzentrationsproblematik und Pressegleichheit	128
I. Konzentration und Vielfalt der Presse als Problem der Pressegleichheit	129
1. Pressekonzentration als Gleichheitsproblem	129
2. Antikonzentrationenmaßnahmen als Differenzierungen nach Größenordnung und als unzulässige Unterscheidung nach Organen und Inhalten	132
3. Differenzierung nach Größenordnungen — ein Verstoß gegen die Pressegleichheit	137
II. Begründung eines Bruchs der Pressegleichheit zur Konzentrationsbekämpfung aus den „Funktionen der Presse“?	138
1. Begründungsversuche aus Verfassungsgrundsätzen — insbesondere zur „Pressevielfalt“	139
2. Argumente gegen presserechtliche Antikonzentrationenmaßnahmen aus den Pressefunktionen	143
III. Das allgemeine Recht der Wettbewerbsbeschränkungen als Antikonzentrationenmittel	148
1. Zulässigkeit wettbewerbsregelnder Eingriffe in den Pressebereich	148
2. Grenzen zulässiger Differenzierung im Rahmen einer Pressefusionskontrolle	151
D. Zulässigkeit von Differenzierungen bei staatlicher Förderung	156
I. Das Problem der „Förderungsfreiheit“	156
1. Fragestellung	156
2. Förderung als „allgemeines Gesetz“ — das Problem der Steuergesetze	157
II. Begründung des staatlichen Förderungsrechts — Rechtfertigung von Differenzierungen im Pressebereich?	159
1. Verfassungsrechtliche Förderungsverpflichtungen?	159
2. Berechtigung zur Förderung	161

<i>III. Die staatliche „Subventionsfreiheit“</i>	163
1. Die These von der „weitgehenden Subventionsfreiheit“ und ihre ungenügende Begründung	163
2. Steht die „Förderung von Konkurrenten“ dem „Eingriff“ gleich? Der Gleichheitssatz als Schranke der Subventionsfreiheit	166
<i>IV. Die Pressegleichheit — ein Differenzierungsverbot bei Subventionierung</i>	171
1. Zulässigkeit undifferenzierter Förderung der Presse	171
2. Pressegleichheit als Differenzierungsverbot	172
3. Exkurs: Staatliche Kunstförderung — ein Beweis für die Zulässigkeit fördernder Differenzierung?	175
Schlußbemerkung: Äußerste Grenzen der Pressegleichheit	181
Sachwortregister	184

Vorbemerkung und Fragestellung

1. Art. 5 GG gewährleistet die Pressefreiheit. Nach ihrem Wortlaut schützt die Verfassung allgemein und undifferenziert „die Presse“; dies kommt auch darin zum Ausdruck, daß generell „eine Zensur nicht stattfindet“ (Art. 5 Abs. I S. 3 GG).

Das Grundgesetz definiert den Begriff „Presse“ nicht; zu seiner Bestimmung muß, wie bei vielen anderen Begriffen der Verfassung, auf das Gesetzesrecht und seine Entwicklung, auf Begriffsklärungen durch Lehre und Rechtsprechung, auf Staatspraxis und ganz allgemein auf die „außerrechtliche Lage“ zurückgegriffen werden.

Kaum ein Recht ist in der Demokratie mehr in Gefahr als die Pressefreiheit, sie ist das „Gefährdungs-Hauptgrundrecht“ — weil die Presse Macht besitzt oder Einfluß haben könnte. Deshalb wird sie am meisten geachtet und gefürchtet, weil niemand ihre Wirkungen bis ins letzte ermessen kann; darin ist ihre Macht am größten, daß sie die unbekannte, ja die unbestimmte Gewalt ist — sie, die Hüterin der Transparenz.

Überall stehen die Gefahren: Bürger und politisch Mächtige im Staat wollen sich die Pressemacht appropriieren, der Staat will sie expropriieren. Gegen beides schützt die Verfassung mit harten Schranken — aber sie halten nur Angreifer, die von außen stürmen, offen ihr Ziel nennen: Presse beschränken, monopolisieren.

Doch dies sind Gefährdungen der Vergangenheit, so frontal geht heute kaum jemand gegen die Pressefreiheit vor, zu groß und allgemein ist die Übereinstimmung zu ihrem Schutz. Je höher indessen die Mauern wachsen, desto mehr trojanische Pferde werden in die Festung gebracht: *Heute geht es um den Pressebegriff*, in ihn werden Schranken der Pressefreiheit gelegt — damit sie dann aus ihm gewonnen werden können.

Was ist „die Presse“, die das Grundgesetz meint, was ist ihre „Freiheit“? Ist sie ein Recht für jedes gedruckte Wort — oder nur für seine periodischen Äußerungsformen, nur einzelne von ihnen? Deckt sie jeden Inhalt — oder nur den „politischen“, den „wertvollen“, den geschäftsneutralen? Verdient alle Presse gleichen Schutz — große und kleine?

* Die vorliegende Untersuchung geht auf eine gutachtliche Stellungnahme zurück, die der Verfasser dem Verband Deutscher Zeitschriftenverleger erstattet hat.

Ist Freiheit hier Recht auf Abwehr oder auf Förderung — und gleich beginnen die Fragen von neuem: Hilfe für „alle Periodischen“, für „Politische und Unpolitische“, für „Große und Kleine“?

So wird die Pressefreiheit heute zur begrifflichen Frage nach „der Presse“. *Und das Problem ist nicht mehr allein Pressefreiheit, sondern Pressegleichheit.* Der Schutz ist gut — doch: gilt er allen?

Die Pressefreiheit der Vergangenheit hat in der Frage nach der Pressegleichheit ihre „zweite Dimension“ gewonnen, in der nach der „Förderungsgleichheit“ erreicht sie ihre dritte. Sie geht darin den Weg der politischen Freiheit; auch diese hat erst in der Gleichheit ihren vollen Schutz — und ihre große Problematik finden können, auch bei ihr wird heute die „reale Freiheit“, die Schaffung ihrer Basis durch den Staat, zum eigentlichen Problem.

Zweistufig ist diese Problematik der Pressegleichheit: Zunächst fragt es sich, ob eine unterschiedliche Behandlung von Presseerzeugnissen „überhaupt“, d. h. aber, nach der geschichtlichen Entwicklung, primär bei staatlichem Eingriff zulässig ist. *Sodann* ist zu prüfen, ob dieselben Unterscheidungen auch bei fördernder Staatstätigkeit gestattet sind, oder, wenn allgemein ein Differenzierungsverbot gilt, ob dies auch staatlicher Presseförderung unterschiedliche Behandlung verbietet. Der leistende, helfende Staat ist in vielfacher Hinsicht freier gestellt als die „klassische“ Eingriffsverwaltung.

Wie diese Pressegleichheit zur modernen Problemform der Pressefreiheit wird, zeigen neueste Entwicklungen.

2. Anlaß der folgenden Untersuchung sind *staatliche Vorhaben aus letzter Zeit*:

- Aus Mitteln des *ERP-Sondervermögens* können zur Erhaltung der Vielfalt der Träger der Meinungsbildung Darlehen gewährt werden. Antragsberechtigt sind jedoch nur Presseverlage, soweit ihre Zeitschriften überwiegend „der politischen Bildung und Unterrichtung“ dienen. Nach Auffassung des Bundeswirtschaftsministeriums wird diese Voraussetzung von Fachzeitschriften nicht erfüllt. Außerdem erhalten nur mittlere und kleinere Verlage diese Subventionen¹.
- Auf Grund eines *Kabinettsbeschlusses vom 30. 4. 1974* erhalten allein wirtschaftlich gefährdete *Tageszeitungen* zinsgünstige Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Die Bundesregierung hat einen Staatssekretärausschuß beauftragt, die Zulässigkeit einer unterschiedlichen Behandlung von Zeitungen und Zeitschriften bei der Vergabe von staatlichen Mitteln oder Gewährung sonstiger Erleich-

¹ Wenn nämlich die Auflage bei täglichem Erscheinen 160 000; bei wöchentlichem oder 14tägigem 320 000, bei monatlichem Erscheinen 320 000 Exemplare nicht übersteigt, vgl. ERP/Programm, 74, hgg. v. BMWi, S. 52.

terungen zu prüfen. Dieses Gremium hat sich jedoch bisher ebenso wenig wie die Bundesregierung in der Lage gesehen, die Zeitschriftenpresse in die vom Bunde geplanten Hilfsprogramme einzubeziehen². Auch hier wird übrigens nach Größe des Verlagsobjekts differenziert werden.

Die Förderungsformen zeigen die drei für die neueste Entwicklung im Presseraum typischen Differenzierungen innerhalb des Pressebegriffs:

- a) Differenzierung nach dem *Inhalt* des Veröffentlichten, insbesondere nach dem (überwiegend) *politischen* oder nicht-politischen Gehalt.
- b) Differenzierung nach Arten von *Presseerzeugnissen*, insbesondere zwischen *Tageszeitungen und Zeitschriften*.
- c) Differenzierung nach der „*Größe*“ der *Objekte*, insbesondere nach der Auflagenhöhe. Diese Unterscheidung setzt sich in der neuesten Diskussion fort in der Forderung nach Differenzierung zwischen Presseverlagen nach der Größenordnung der von ihnen (insgesamt) herausgegebenen Objekte. Sie steht in dem größeren Zusammenhang der Antikonzentrationsproblematik.

Die folgende Untersuchung unternimmt es, diese Differenzierungen auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit überhaupt, auf deren Grenzen im besonderen zu untersuchen. Dies geschieht in einem Teil A., welcher die Möglichkeiten einer Unterscheidung nach Inhalt, Presseerzeugnissen, „Pressegrößen“ allgemein behandelt. In einem zweiten Hauptteil werden sodann die gewonnenen Ergebnisse darauf überprüft, ob sie auch für die fördernden Staatsveranstaltungen zutreffen, oder ob dem Staat hier größere (geringere) Gestaltungsfreiheit eingeräumt ist.

3. Die verfassungsrechtliche Prüfung erfolgt in erster Linie am Maßstab der *Pressefreiheit* des Art. 5 Abs. I GG. Daß dieser hier das eindeutig „sachnächste Grundrecht“ (Institutsgarantie) darstellt, bedarf keiner näheren Begründung.

Die *Pressegleichheit als Inhalt der Pressefreiheit* — dies ist letztlich nichts als die Frage nach der Bedeutung eines Begriffs, der in der allgemeinen wie in der wissenschaftlichen Diskussion zwar oft gebraucht, aber bisher noch nicht hinreichend grundgelegt worden ist: Es geht um die *Unteilbarkeit der Pressefreiheit*. Sie wird häufig in der Literatur beschworen³ — aber meist nur in der Behandlung von Teilaspekten,

² Vgl. Mitt. d. Verbandes der Zeitschriftenverleger (VdZ-Nachrichten) Nr. 13, 1975.

³ Überblick über die Meinungen bei *Dittrich, N.*, *Pressekonzentration und GG*, 1971, S. 82; ferner noch *Geiger, W.*, *Gedanken zu einem neuen Presse-*