

Frankenfeld, Alfred

**Article — Digitized Version**

## Die Verteidigung der Pressefreiheit gegen wirtschaftliche und politische Gefahren

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Frankenfeld, Alfred (1954) : Die Verteidigung der Pressefreiheit gegen wirtschaftliche und politische Gefahren, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 34, Iss. 10, pp. 560-565

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131969>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die Verteidigung der Pressefreiheit gegen wirtschaftliche und politische Gefahren

Dr. habil. Alfred Frankfeld, Hamburg

Der sogenannte „tragische Dualismus“ in der Struktur der Presse ist im Keim schon im 17. Jahrhundert entstanden; wesentliche Bedeutung für das Problem des Angriffs gegen die Freiheit und Unabhängigkeit der Presse hat er indes erst im 19. Jahrhundert erhalten. Die Erfindung des Anzeigenteils als Anhängsel der redaktionellen Texte in der Zeitung geht zwar auf jenen Pariser Arzt Dr. Renaudot zurück, der 1631 zunächst zur Unterhaltung seiner Patienten gedruckte Nachrichten in seinem Wartezimmer auslegte und ihnen später einen privaten Gütermarkt anhängte. Im Zeitalter des Absolutismus, der Staats- und Kabinettskontrolle über die Presse konnten auch Wünsche privater Interessenten, die etwa vom — damals sehr primitiven — Anzeigenteil her an die Redaktion gerichtet wurden, kaum Schaden stiften.

Der Philosoph und Staatsmann Leibniz, der die französische Erfindung des Anzeigenanhangs auch für die deutsche Presse empfahl, hätte gewiß davor gewarnt, wenn er die Entwicklung vorausgesehen hätte, die später einsetzen sollte, denn er hatte schon eine zu klare Vorstellung von der öffentlichen Aufgabe der Presse, als daß er, obwohl politisch natürlich noch von den absolutistischen Anschauungen seiner Zeit gefesselt, eine Gefährdung ihrer öffentlichen Mission etwa von der privatwirtschaftlichen Seite her hätte billigen können. Wenn man will, ist die politische Befreiung der deutschen Presse vom Joch der Zensur, die formal durch die bürgerliche Revolution von 1848 erfolgte, zugleich gekoppelt mit der wachsenden Gefährdung eben dieser politischen Freiheit. Darin liegt eine zusätzliche Tragik in der historischen Entwicklung der Presse. Denn um die Mitte des vorigen Jahrhunderts mit der Entstehung des Parteienstaates, des Parlamentarismus auch in den deutschen Ländern, vor allem aber mit der beginnenden Industrialisierung im Zeichen des Kapitalismus wuchs die Gefahr ständig mit dem Druck, der sowohl von politischer als auch von wirtschaftlicher Seite gegen die Freiheit der Presse einsetzte.

Politisch gesehen war zwar die Metternichsche Ära mit ihrem Versuch, den in den Freiheitskriegen entstandenen Keim der Pressefreiheit wieder zu vernichten, scheinbar überwunden; jedoch ging vor allem Preußen schon in den fünfziger Jahren daran, diese Freiheit wieder einzuschränken, wofür ein neues Strafgesetzbuch mit einem Paragraphen 101, dem sogenannten „Haß- und Verachtungsparagraphen“, ein wirksames Instrument sein sollte. Dieser Paragraph machte es nämlich den politischen Machthabern möglich, ohne daß sie wieder in die verbotene Sphäre der Zensur und damit in die geltende Verfassung einzubrechen brauchten, Zeitungen den Garaus zu machen, wenn sie nach Meinung der Bürokratie den Staat in der Öffentlichkeit „verächtlich“ machten. Eine inter-

essante Parallele dazu aus der jüngsten Vergangenheit der deutschen Presse waren übrigens jene sogenannten „Schutzbestimmungen“, die in dem Referentenentwurf eines Bundespressegesetzes vom März 1952 enthalten waren. Der Paragraph 42 dieser Bestimmungen sah z. B. vor, daß Zeitungen, in denen „zum Ungehorsam gegen rechtsgültige Verordnungen oder gegen die innerhalb ihrer Zuständigkeit getroffenen Anordnungen der verfassungsmäßigen Regierung oder der Behörden aufgefordert oder angereizt werde“, verboten werden konnten. Wäre die Bestimmung dieses Entwurfs Gesetz geworden, so würde wohl eine ähnliche Wirkung erzielt worden sein, wie sie der berüchtigte Haß- und Verachtungs-Paragraph des Preussischen Strafgesetzbuches von 1851 bezweckt hatte.

Allerdings hat der politische Druck auf die Presse infolge der außenpolitischen Ereignisse, besonders der Bismarck-Ära, keineswegs etwa eine gleichmäßige Entwicklung genommen. Nicht die vielen Prozesse, die insbesondere Bismarck gegen ihm unerwünscht erscheinende Redakteure und Zeitungen geführt hat, sind dafür maßgeblich geworden, sondern das erste Reichspressegesetz vom 7. Mai 1874, das heute noch für die meisten Länder der Bundesrepublik Deutschland (mit Ausnahme von Bayern, Württemberg-Baden und Hessen) in Kraft ist und das sich also über acht Jahrzehnte hinweg behaupten konnte. Es war dies ein Gesetz aus liberalem Geist, und es war offensichtlich bestrebt, nach dem friderizianischen Rezept zu verfahren, daß Gazetten nicht genieret werden sollten. Es enthielt Vorschriften über die Verantwortung der Redakteure entsprechend der Freiheit, die sie für die Meinungsbildung beanspruchten und die keine Genehmigungspflicht enthielt. Weiter enthielt es Vorschriften über Beschlagnahmemöglichkeiten seitens der Behörden, die nach unserer heutigen Auffassung besser waren, als sie die bürokratische Handhabung bei solchen Anlässen bis in die jüngste Zeit hinein offenbart. So gibt es auch ernsthafte Beurteiler der presserechtlichen Fragen, die auf dem Standpunkt stehen, dieses „kurze“ Pressegesetz von 1874, das die Unterschrift Bismarcks trägt, sei auf jeden Fall besser als eines, das heute vorgelegt werden könne. Diese Auffassung ist allerdings problematisch, wie hier noch dargelegt werden wird, problematisch nicht so sehr aus politischen Gründen, also aus dem allgemeinen Komplex der Beziehungen zwischen Staat und Presse, sondern eher aus Gründen der wirtschaftlichen Gefährdung ihrer Unabhängigkeit.

## DIE BEDEUTUNG DES ANZEIGENTEILS

Es wurde schon bemerkt, daß die Abschaffung der Zensur mit dem stärker beginnenden Industrialisierungsprozeß im Bereich auch der Zeitungsunternehmen zusammenfiel. Die Struktur der Presse veränderte sich mit ihrem wachsenden Kapitalbedarf, der

insbesondere dadurch verursacht wurde, daß durch die großartigen Erfindungen auf dem Gebiet der Nachrichtentechnik sowie der Druck- und Satztechnik die Verlage gezwungen waren, erheblich größere Kapitalmittel in ihren Betrieben zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zu investieren. Dieses Kapital konnte nicht aus dem vorhandenen Abonnenten- und Lesersfonds allein geschöpft werden; in zunehmendem Maße wurde dafür der Inseratenteil herangezogen, der ohnehin im Zusammenhang mit einer sich ausbreitenden und immer mehr differenzierenden Markenindustrie ein sehr verstärktes Werbebedürfnis auch in der Tagespresse anmeldete. Die Verleger stellten sich schnell darauf ein, und so wuchsen die Anzeigenteile der Zeitungen in erheblichem Ausmaß, ohne daß es irgendeine bindende Vorschrift, etwa über bestimmte Relationen zwischen Text und Anzeigenteil, gab. Es ist die Entstehungszeit der Massenpresse, vor allem auch des General-Anzeiger-Typs, der schon durch seinen Namen der immer mehr wachsenden Bedeutung der Anzeige Tribut zollte. In diesem Zusammenhang ist es übrigens kein Zufall, daß auch die Zeitungswissenschaft seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts, nachdem sie einige Jahrzehnte geschwiegen hatte, sich dieses Phänomens der strukturellen Wandlung im Verlagswesen immer stärker annahm und daß es vor allem die Nationalökonomie war, die sich in sehr bedeutendem Maße und durch hervorragende Vertreter ihres Fachs des Problems bemächtigte. Karl Knies, Adam Schäffle und vor allem Karl Bücher sind dafür maßgebend geworden. Sie haben nicht nur durch neuartige Definitionen des Begriffs der modernen Zeitung das alte Ideal der Unabhängigkeit und Freiheit analysiert, sondern auch die Einordnung des Zeitungswesens in die Verkehrswirtschaft vorbereitet, indem sie etwa die Nachrichtengebung durch die Presse als „Gedankenhandel und ideellen Güter-Verkehr der Kommunikation“ definierten. Sie haben darüber hinaus aus ihrer nationalökonomischen und soziologischen Erkenntnis praktische Postulate für die künftige Struktur der Zeitungsverlage abgeleitet, die vor allem darin gipfelten, daß sie sowohl die Eigentums- wie die Anzeigenverhältnisse einer radikalen Änderung unterwerfen wollten. So wurde etwa gefordert, daß der individuelle Besitz an Zeitungen überhaupt abgeschafft werden müsse und daß ihm Interesse einer vor der ganzen Öffentlichkeit absoluten Besitzklarheit nur noch Organisationen, also Vereine, Institute, Genossenschaften oder Gewerkschaften sowie natürlich politische Parteien als Eigentümer von Zeitungen in Erscheinung treten dürften. Außerdem aber befürworteten sie eine Abtrennung, eine Vergesellschaftung, also eine Vollsozialisierung des Anzeigenteils. Anzeigen für den privaten Gütermarkt sollten am besten ganz aus der Zeitung entfernt werden, womit eine Entwicklung abgedrosselt worden wäre, die schon früh im 17. Jahrh. begonnen hatte. Natürlich haben sich diese nationalökonomischen Zeitungswissenschaftler nicht verhehlt, daß der modernen Presse damit eine der wichtigsten Finanzierungsgrundlagen genommen werden würde. Sie sahen

darin aber einen geringeren Nachteil, weil sie mit dem schnellen Wachstum des Anzeigenwesens auch die wachsende Gefährdung der Freiheit und Unabhängigkeit der Presse befürchteten, da die politischen Errungenschaften, die das 19. Jahrhundert mit der Beseitigung der Zensur und dem Erlaß des Reichspressegesetzes von 1874 gebracht hatte, nun von der wirtschaftlichen Seite her ernstlich bedroht seien. Karl Bücher hat in einer fast zynisch anmutenden Logik solcher Auffassungen damals die berühmte Begriffsbestimmung gewagt, daß die Zeitung „eine Ware sei, die Anzeigenraum herstelle, der nur durch einen angehängten Textteil verkäuflich gemacht würde“. Diese Definition ist niederschmetternd für alle, die noch an der Überzeugung festhielten, daß die Presse eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen habe, daß das Amt des Journalisten ein öffentliches sei („Privatbeamter der Öffentlichkeit“), und daß auch der Verleger einer Zeitung durchdrungen sei von der Notwendigkeit, nicht das kommerzielle Geschäft in den Vordergrund zu rücken, sondern mit der Herausgabe der Zeitung „eine Idee“, eine öffentliche Aufgabe zu repräsentieren.

#### DIE GEFAHR VON MATERNDIENSTEN

Es wäre vermessen zu behaupten, diese Entwicklung, die von nationalökonomischen Zeitungswissenschaftlern auf theoretischer Basis so desillusionistisch und radikal ausgelegt worden war, sei nicht auch ohne wachsenden Widerstand der unmittelbar Beteiligten hingenommen worden. Natürlich gab es in den Reihen der Journalisten hervorragende Persönlichkeiten, die sich mit bemerkenswerter Zivilcourage gegen den zunehmenden Druck zu wehren wußten, und auch eine Reihe nicht minder hervorragender Verleger, die durchaus noch erfüllt waren von der ursprünglichen Aufgabe und Sendung einer unabhängigen und freien Presse. Aber auch sie sahen sich durch die Ausbreitung der Massenkonkurrenz unaufhörlich gezwungen, die Rolle des Kapitals und der Kapitalbeschaffung für ihre Unternehmen anzuerkennen; auch sie mußten erfahren, daß der Kunde, vor allem der Anzeigenkunde, eine wesentliche Funktion bei der Befriedigung des ständig größer werdenden Geldbedarfs zu erfüllen hatte und daß dementsprechend die Macht des privaten Kunden gegenüber der Presse ebenso ständig wuchs. Die Anonymisierung des Zeitungskapitals, das Zurücktreten der Verlegerpersönlichkeit gegenüber der Firma, der Einzug der Aktie in die Gesellschaftsstruktur, der Anteil fremder Mitbesitzer, die Bildung von Mammutkonzernen im Zeitungswesen sind Erscheinungen, die dieses Bild der modernen Massenpresse abrunden, das zugleich in der äußeren Erscheinungsform der einzelnen Zeitungsnummer durch die Entstehung von Anzeigenplantagen gekennzeichnet ist. Zugleich zieht in die Betriebsstruktur der Zeitung die vorher unbekannte Figur des eigentlichen „Managers“ ein, des Verlagsdirektors, der zwischen dem eigentlichen Verleger und der Redaktion eine bis zum heutigen Tage rechtlich nicht geklärte, für den textlichen wie auch für den geschäftlichen Teil der Zeitung nicht selbstverantwortliche Funktion erfüllt, obgleich er für die Gesamt-

entwicklung der Zeitung eine oft entscheidende Rolle spielt. Am wenigsten kommt diese Veränderung der Verlagsstruktur noch in der Kleinstadt- oder Heimatzeitung zum Ausdruck, wo der örtliche Drucker meist zugleich persönlicher Verleger, manchmal auch sogar Hauptschriftleiter ist. In ihr ist die Ausübung unmittelbaren Drucks durch Großkunden weniger aktuell; zudem beherrscht die reine Information das textliche Feld unter Zurückdrängung einer autonomen Kommentierung. Anders verhält sich jedoch die Sache, wenn solche örtlichen Zeitungen durch sogenannte Materndienste ihren Text erhalten, die von fremden Großverlegern beliefert werden. Dabei können selbstverständlich Beeinflussungen wirksam werden, die auch der örtliche Zeitungsbesitzer zunächst gar nicht so stark zu empfinden braucht. Ein unvergessenes Beispiel dafür war der ungeheure Einfluß des Hugenberg-Konzerns in den Jahren vor 1933, der in der Form von Matern und Korrespondenzen politisch und wirtschaftlich wesentliche Teile des Inhalts der von ihm belieferten Provinz- und Lokalblätter bestimmte. Solche Erfahrungen mit Materndiensten haben daher auch gewisse Vorschläge bei der Neuordnung des Presserechts beeinflußt, die zwar eine ursprünglich nach 1945 bestehende Absicht, die Herausgabe von Maternzeitungen gänzlich zu verbieten, nicht mehr aufrechterhalten, aber doch vor allem im Hinblick auf die Herkunft der Matern die Auskunftspflicht grundsätzlich festlegten. So hat z. B. der Entwurf des Deutschen Journalistenverbandes e. V. in der Fassung von 1950 die gelegentliche Verwendung von Matern davon abhängig machen wollen, daß diese Matern von einem Gemeinschaftsverlag hergestellt würden, der sich als ein in Form einer juristischen Person erfolgter Zusammenschluß der die Matern beziehenden Verleger darstelle. Außerdem müßten die Kapital- und Beteiligungsverhältnisse des Gemeinschaftsverlages völlig übersichtlich sein, und auch die Verantwortlichkeit der an der Maternherstellung beteiligten Redakteure müsse aus dem Impressum hervorgehen. In der Neufassung des Gesetzentwurfs des Deutschen Journalistenverbandes vom 8. April 1954 wurde nach dem § 6 die Verwendung von Matern an die Bedingung geknüpft, daß Herstellung, Lieferung, Bezug, Verwendung und Herkunft sowie die Herausgabe und Belieferung von Kopfblättern und Nebenausgaben halbjährlich bekanntzugeben seien. Das in Geltung befindliche bayrische Pressegesetz vom 3. Oktober 1949 verzichtet allerdings formell auf Vorschriften in bezug auf Maternzeitungen, ebenso wie das hessische Pressegesetz vom 23. Juni 1949. Im Entwurf des Bundespressegesetzes durch das Bundesministerium des Innern aber waren sämtliche Bestimmungen dieses Gesetzes nach § 31 auch für Materndienste anzuwenden, also z. B. auch die Vorschriften über die Besitzklarheit. Es darf angenommen werden, daß auch in einem künftigen Bundespressegesetz entsprechende Bestimmungen getroffen werden, um ein für allemal die Anonymität der Maternherstellung und -belieferung durch Tageszeitungen auszuschalten.

## PUBLIZIERUNG DER BESITZVERHÄLTNISS E

Die Frage der Sicherung der Pressefreiheit und Unabhängigkeit gegenüber Gefahren von wirtschaftlicher Seite ist im übrigen überaus kompliziert. Denn es geht hier zunächst um die völlige Klarheit der Besitzverhältnisse im Verlag, wobei auch in den früheren Gesetzentwürfen der Verlegervereine entsprechende Vorschläge gemacht worden sind. So enthielt z. B. der Entwurf des Presserechts-Ausschusses des Gesamtverbandes der Deutschen Zeitungsverleger E. V. in seinem § 12 die Vorschrift, daß bei einer Zeitung oder einer Zeitschrift, sofern sie in Form einer Aktiengesellschaft oder einer Kommanditgesellschaft auf Aktien betrieben werde, die Aktien auf den Namen lauten müßten. Außerdem seien die Verleger verpflichtet, in regelmäßigen Abständen offenzulegen, wer an dem Verlagsunternehmen wirtschaftlich beteiligt sei. Auch der bereits erwähnte Entwurf des Deutschen Journalistenverbandes E. V. vom 8. April d. J. enthält beim Vorliegen von Eigentumsverhältnissen durch juristische Personen eine gleiche Verpflichtung sowie die Bestimmung, daß in der ersten Ausgabe zu Anfang eines Kalenderhalbjahres offenzulegen sei, wer an dem Verlagsunternehmen wirtschaftlich beteiligt sei. Das gleiche sollte auch für die stille Beteiligung sowie für laufende Kredite und Bürgschaften aus öffentlichen Mitteln gelten. In der alten Fassung dieses Entwurfs der Journalisten aus dem Jahr 1950 waren die Bestimmungen über Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse sogar noch schärfer gefaßt. Danach sollten diese vierteljährlich einmal im Impressum unter Nennung aller Personen und Firmen, die mit mehr als 10% des Grundkapitals an dem Unternehmen beteiligt sind, bekanntgegeben werden, desgleichen „gewerbefremde Schuldverhältnisse“, sofern sie 10 000 DM übersteigen. Im Regierungsentwurf zum Bundespressegesetz waren diese Forderungen wieder allgemeiner gefaßt. Der Verleger einer Zeitung sollte zu Anfang eines Kalenderhalbjahres angeben, wer an dem Verlagsunternehmen wirtschaftlich beteiligt sei, freilich auch solche stille Beteiligungen, laufende Kredite und Bürgschaften publizieren, die aus öffentlichen Mitteln gewährt worden seien. In dieser Bestimmung trat der Gesichtspunkt auch gegenüber dem Einfluß öffentlicher Stellen ein wirtschaftliche Sicherung durch eine solche Publikationspflicht einzubauen, besonders in Erscheinung. Der mehrdeutige Begriff der sogenannten „Staatszeitung“ sollte dadurch ausreichend geklärt werden. Übrigens enthält z. B. auch das geltende Pressegesetz für das Land Hamburg, das die eigentümliche Bezeichnung „Gesetz über die Selbstverwaltung der Presse“ führt und das seit dem 3. Oktober 1949 in Kraft ist, in seinem § 7 Vorschriften über die Finanzkontrolle. Eine halbjährliche Publikationspflicht jedes Verlegers über „Eigentumsverhältnisse und Finanzierung mit Ausnahme der laufenden Bank- und Lieferantenkredite“ ist danach zu erfüllen. Auch muß jede Einzelperson oder jede Firma aufgeführt werden, die mit mehr als 10% an dem Verlagsunternehmen beteiligt ist. Der Bericht muß durch einen Wirtschaftsprüfer oder v

eidigten Buchprüfer bestätigt sein. Außerdem ist in Hamburg im Rahmen dieser „Finanzkontrolle“ der sogenannte „Beratende Ausschuß für das Pressewesen“ gutachtlich eingeschaltet, sofern Verlagen Kredite aus öffentlichen Mitteln gewährt werden. Die beispielsweise in Bayern geltenden Bestimmungen des dortigen Landespressegesetzes gehen nicht soweit wie in Hamburg. Nach dem § 8 des bayrischen Pressegesetzes sind die Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage lediglich vierteljährlich einmal in ihren Zeitungen und Zeitschriften durch den Verleger bekanntzugeben. Im hessischen Pressegesetz sind ähnliche Bestimmungen enthalten, aber mit einer Jahresfrist für die Bekanntgabe der Finanzierungsverhältnisse.

Die Absicht, die solchen teils vorgeschlagenen, teils bereits geltenden gesetzlichen Bestimmungen zugrunde liegt, ist eben die sogenannte „Besitzklarheit“. Sie ist zwar ein Mittel, das dazu beitragen kann, unerwünschte Beeinflussungsmöglichkeiten wirtschaftlicher oder finanzieller Herkunft zu kontrollieren; sie schließt aber von sich aus diese Gefahr keineswegs vollständig aus, zumal dann nicht, wenn die Gefahr von anderer Seite droht. Sie kann zum Beispiel von der Inseratenkundschaft ausgehen, die unter den gegebenen Verhältnissen der deutschen Nachkriegspresse mächtiger denn je geworden ist. Die Entwicklung der Markenartikel-Industrie ist auf einzelnen Gebieten auf einen Höhepunkt gelangt, der zugleich eine sehr weitschichtige und anhaltende Werbung durch die Zeitungen und Zeitschriften notwendig gemacht hat. Für ganzseitige Anzeigen in Illustrierten mit hoher Auflage werden heute kleine Vermögen bezahlt, und keine Tageszeitung kann sich verschließen, wenn diese Großkundschaft ihre Wünsche gegenüber einem Verlag offenbart. Sie erstrecken sich nicht nur auf die finanziellen Bedingungen, sondern häufig auch auf Aufmachung und Platzierung. Die Leiter der Anzeigen-Abteilungen der Tageszeitungen können ein Lied davon singen, wie schwer es oft ist, allen solchen Wünschen im Rahmen der auch durch die Ansprüche der redaktionellen Texte gezogenen Möglichkeiten der Raumverteilung gerecht zu werden. Vielleicht klingt es etwas überspitzt zu behaupten, daß die Umbruchsdispositionen mancher großen Tageszeitung heute weniger von der Textredaktion als von der Anzeigenredaktion bestimmt werden. Diese Entwicklung wäre an und für sich noch keine besondere Gefahr; bedenkllicher wäre es, wenn die Wünsche der Anzeigenkundschaft sich dahin erweiterten, daß z. B. die redaktionellen Texte auf den für sie vorbehaltenen Seiten willkürlich durch Werbetexte unterbrochen würden oder wenn sich die Grenzen zwischen Anzeigen- und Textteil auch im graphischen Bild der Zeitung so sehr verwischen und so eng ineinander übergehen, daß der Leser die Übersicht darüber verliert, wo der Informations- und Kommentarteil der Zeitung aufhört und der geschäftliche Teil anfängt. Die in den verschiedenen Entwürfen für Pressegesetze enthaltene Vorschrift der klaren Trennung von Text- und Anzeigenteil ist nur eine not-

wendige, wenn auch keineswegs ausreichende Sicherung gegen eine solche innere Aushöhlung der „öffentlichen“ Mission einer Zeitung. Es wird auf die Dauer nicht zu vermeiden sein, daß diese Bestimmungen erweitert werden und daß sie auch jeden Versuch ausschließen, hier die notwendigen Grenzen unsichtbar zu machen. Die eigentliche Gefahr aber lauert auf einem anderen Gebiet, nämlich in den wachsenden Bemühungen ehrgeiziger Werbeleiter, die Hergabe von Werbeanzeigen davon abhängig zu machen, daß eine entsprechende redaktionelle Reklame vorausgeht oder sie begleitet. Die Einführung von sogenannten „Public Relations“-Abteilungen in großen Industrierwerken hat gewiß vieles für sich; vor allem kann sie wertvolle volkswirtschaftliche Aufklärung über die Produktion, den Ertrag, seine Verwendung, die sozialen Verhältnisse und Leistungen verbreiten helfen und auch im Interesse einer Betriebsgemeinschaft fruchtbare Arbeit leisten. Sie wird zur Gefahr, wenn sie darüber hinaus versucht, mehr und mehr redaktionelle Reklame zu veranlassen, um auf diese Weise den eigenen Werbeetat sparsamer zu gestalten, weil die Redaktionen gewissermaßen kostenlos Werbetexte veröffentlichen. Die Gefahr ist eine doppelte: Sie trifft die finanziellen Interessen der Verleger ebenso wie das Ansehen der Presse schlechthin, die unabhängig von privatwirtschaftlichen Reklamewünschen ihren Text zu gestalten hat. Die Verleger sind auf die Einnahmen aus echten Inseraten mehr denn je angewiesen und die Journalisten darauf, daß sie die Reste ihrer Freiheit und Unabhängigkeit auch gegenüber der Macht privatwirtschaftlicher Ansprüche verteidigen. Hier berühren sich eng die Lebensinteressen von Verlegern und Redakteuren. Es wäre an der Zeit, bindende Vorschriften auch für eine klare Abgrenzung der Beeinflussungsmöglichkeiten durch eine falschgeleitete und falschverstandene Public Relations-Arbeit festzulegen. Auch die Industrie, die werben will, hat letzten Endes ein wesentliches Interesse daran, das Ansehen der deutschen Presse durch Respektierung ihrer wirklichen Unabhängigkeit zu schützen. „Gefällige“ Zeitungsredaktionen sind für sie keine gleichberechtigten Partner. Ist aber der Weg zu einem solchen ungesunden Verhältnis einmal beschritten, so führt er zur Amoralität der Presse, d. h. letzten Endes zum Zustand einer mehr oder minder tolerierten oder gar favorisierten Korruption.

#### DIE SITUATION DER NACHKRIEGSPRESSE

Die deutsche Nachkriegspresse hat ihren Wiederaufbau unter schwersten Bedingungen und im Zustande anhaltender Kapitalarmut durchführen müssen. Die Gewährung von GARIOA-Krediten durch die Amerikaner in Höhe von 15 Mill. DM war dafür ein in der Optik nicht sehr erfreulicher, wenn auch für die Produktion der Zeitungen und ihre technische Ausrüstung vielleicht notwendiger Vorgang. Die Anfälligkeit der Zeitungsverlage gegenüber wirtschaftlichen Beeinflussungsversuchen und damit die teilweise Preisgabe ihrer Unabhängigkeit machen einen stärkeren gesetzlichen Schutz notwendig. Hier reichen die alten Vor-

schriften nicht aus, wie sie etwa vom Pressegesetz von 1874 überliefert waren, und auch die landesrechtlichen Bestimmungen müßten bundesgesetzlich ergänzt und möglicherweise auch durch ein neu aufzulegendes Werberatsgesetz wirksamer gemacht werden. Eine ideale Lösung freilich versprechen auch solche öffentlichen Bestimmungen auf die Dauer nicht. Die Wurzel der wirtschaftlichen Gefährdung der Pressefreiheit liegt letzten Endes darin, daß die Presse selbst infolge ihrer „industrialisierten“ Entwicklung und ihres großen Kapitalbedarfs mehr und mehr zu einem reinen „Gewerbe“ geworden ist und ihre öffentliche Aufgabe ständig im Schatten der sich ausbreitenden kommerziellen Interessen liegt. Eine Änderung dieses „tragischen Dualismus“ wäre theoretisch nur dadurch zu erzwingen, daß die Eigentumsverhältnisse verändert würden, daß also die Presse kein Erwerbsunternehmen mehr sein dürfte, sondern in neuen Formen allgemeinen Zwecken auch in ihrem Ertrag dienstbar gemacht werden müßte. Gewisse Anfänge dafür liegen vereinzelt vor; auch im Ausland gibt es Satzungen einzelner Zeitungen, die eine Verwendung der Gewinne etwa für öffentliche Stiftungen vorschreiben. Doch werden sich derartige Veränderungen der Zeitungsstruktur bei uns immer nur von Fall zu Fall durchführen lassen, nachdem in der Zeit der Wiederbegründung der deutschen Lizenzzeitungen die damaligen Gesetzgeber es versäumt haben, den privaten Erwerbscharakter der Zeitungen grundsätzlich auszuschalten. Das hätte freilich eine Revolution in der deutschen Zeitungsstruktur herbeigeführt und auf diesem Gebiet Verhältnisse geschaffen, die in Westeuropa nicht oder kaum anzutreffen sind. Das Recht am Eigentum hätte für einen großen Bereich der Produktion eine empfindliche Einschränkung erfahren, die zugleich Präzedenzfälle möglicherweise für andere Bereiche der wirtschaftlichen Betätigung geschaffen hätte. Zu solch kühnem Unterfangen war schließlich niemand bereit, so daß die kapitalistische Struktur auch im deutschen Zeitungswesen erhalten geblieben ist — mit allen ihren Schwächen und Gefahren, freilich auch mit ihren durch Wettbewerb und Unternehmertüchtigkeit gegebenen Entfaltungsmöglichkeiten.

So ist die Abwehr der politischen Gefährdung der Pressefreiheit im Grunde ein aktuelleres Problem, weil es auch ein realistischeres ist. Fast alle Entwürfe pressegesetzlichen Inhalts gehen von dem stolzen Grundsatz aus: Die Presse ist frei. Der Zustand der Konzessionierung oder auch Lizenzierung, der den Verleger noch bis in das Jahr 1948 hinein wie einen Apotheker behandelte, der vielleicht andernfalls tödliches Gift verkaufen könnte, wurde endlich beseitigt, nachdem schon lange vorher selbst Bismarck eine solche Zulassungspflicht nicht mehr aufrechterhalten hatte. Freilich enthalten auch die modernen Pressegesetze in Deutschland gewisse Einschränkungen auf diesem Gebiet, wie etwa Vorschriften über persönliche Eignungsnachweise oder bestimmte Berufsvoraussetzungen. In Bayern z. B. bestehen im geltenden Pressegesetz sogar noch Entnazifizierungsbestimmungen. In Hamburg

muß jeder Verleger, Verlagsleiter oder Redakteur u. a. seine „fachliche Eignung“ besonders nachweisen, bevor er seinen Beruf ausüben darf. In Hessen darf niemand Redakteur sein, der unter das seit dem 5. März 1946 bestehende „Gesetz zur Befreiung vom Nationalsozialismus und Militarismus“ fällt. Auch gelten anderweitige Vorschriften bezüglich des Lebensalters, der bürgerlichen Ehrenrechte und der gerichtlichen Verfolgbarkeit, so daß zum Beispiel in Hessen niemand verantwortlicher Redakteur sein darf, wenn er etwa zugleich den Schutz der parlamentarischen Immunität genießt. Die politische Gefährdung der Freiheit der Presse wird freilich weniger von solchen gesetzlichen Vorschriften her abzuleiten sein als von der politischen Praxis selbst, d. h. insbesondere von behördlichen Maßnahmen, die eine Einschränkung der Pressefreiheit beinhalten. Zu diesen Rechten auf die Freiheit der Meinungsbildung, wie sie durch den Artikel 5 der für die Bundesrepublik geltenden provisorischen Verfassung gewährleistet sind, gehört auch das Recht auf Auskunft bei Behörden. Es ist z. B. im bayrischen Pressegesetz ausdrücklich festgelegt worden, wird aber in der Praxis der Behörden oft nicht oder nur unvollständig gewährt. Die Vorgänge, die um den sogenannten „Platow-Komplex“ spielten, waren jedenfalls in der Hinsicht symptomatisch, daß sie den ungesunden Zustand der informativen Beziehungen zwischen Presse und Staat kennzeichneten. Die Bereinigung und Modernisierung sowohl des geltenden Strafrechts in bezug auf öffentliche Informationen an die Presse als auch des Beamtenrechts würde den Grundsätzen der freien Meinungsbildung durch ein gesetzlich geschütztes Informationsrecht der Presse besser gerecht werden. Wenn kürzlich der Gemeinderat einer westfälischen Stadt eine Informationssperre gegen eine Zeitung verhängte, weil sie Nachrichten veröffentlicht hatte, die dieser Körperschaft unbequem waren, so bezeichnet auch dieser Vorgang den Zustand eines nicht gesicherten Rechts. Die erfolgreiche Anrufung des Landesverwaltungsgerichts durch die betreffende Zeitung mußte es erst sozusagen offenbar machen lassen, daß hier bedenkliche Lücken vorhanden sind. Ähnliches gilt von den Beschlagnahmemethoden, die einer endgültigen und allgemein verbindlichen Regelung bedürfen. Die Pressefreiheit kann, wie jede Freiheit, auch nach den Bestimmungen der Verfassung sich nur innerhalb der Schranken der Gesetze bewegen, d. h. sie setzt auf der anderen Seite vor allem Verantwortung voraus. Ein Mißbrauch der Pressefreiheit ist ebenfalls eine Bedrohung des wirklichen Rechts auf Freiheit, ganz gleich, ob er auf politischem oder moralischem Gebiet begangen wird. Dagegen müssen Staat und Gesellschaft sich schützen können, selbst durch entsprechende strafrechtliche Bestimmungen, die auch für den verantwortlichen Redakteur gelten, es sei denn, daß er die „Wahrung berechtigter öffentlicher Interessen“ nach § 193 des Strafgesetzbuches im Einzelfalle nachzuweisen in der Lage ist. Die Presse hat in dieser Hinsicht durchaus kein Recht auf einen Sonderschutz; gerade ihre öffentliche Aufgabe verpflichtet sie zu

besonderer Verantwortung. Indes hat sie auch ein Recht darauf, daß Beschlagnahmen nicht der Willkür einzelner Exekutivorgane entspringen können, sondern daß solche Eingriffe — und dies in kürzester Frist — nur durch richterliche Anordnung im Rahmen der geltenden Strafprozeßordnung erfolgen dürfen. Sämtliche Entwürfe für ein Pressegesetz haben mit leichten Abwandlungen im einzelnen die Zuständigkeit des Richters bei der Beschlagnahme von periodischen Druckschriften gefordert und auch den Umfang der Beschlagnahmen festgelegt. Die Willkür, die auf diesem Gebiet gerade in den letzten Jahren bei der Unterdrückung mißliebig gewordener Presseergebnisse gehandhabt worden ist, erfordert unbedingt eine allgemein bindende gesetzliche Ordnung. Sie könnte sich durchaus an die Bestimmungen des schon mehrfach erwähnten bayrischen Pressegesetzes anlehnen, in dem auch die Grenzen der polizeilichen Exekutive genau festgelegt worden sind.

Nicht minder bedeutsam aber ist der notwendige gesetzliche Schutz gegenüber allen sei es von wirtschaftlicher oder von politischer Seite her angestellten Versuchen, die Presse unter Androhung gewisser Nachteile oder aber durch Angebote besonderer Vorteile zur Veröffentlichung bestimmter Texte zu zwingen oder die Unterlassung gewisser Veröffentlichungen zu erreichen. Auch in dieser Hinsicht haben die Gesetzesvorschläge der Berufsverbände der Presse wichtige Vorarbeit geleistet und in entsprechenden Bestimmungen über „Pressenötigung“ und „Pressebestechung“ klare Grundsätze auch hinsichtlich der Bestrafung solcher Versuche aufgestellt. Im bayrischen und im hessischen Landespressegesetz sind darüber leider keine besonderen Bestimmungen getroffen worden, wohl um einer bundesrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet nicht vorzugreifen. Im Entwurf des Bundespresse-

gesetzes vom März 1952 waren daher auch ausdrücklich Strafbestimmungen für Pressenötigung und Pressebestechung festgelegt. Angesichts der in der Zeitungspraxis leider in steigendem Maße gemachten Beobachtung, daß Interessenten und Kunden den Versuch machen, durch Androhung wirtschaftlicher Nachteile, also etwa durch Aufkündigung von Abonnements und Inseratenboykott oder aber auch durch Nachschlüssen seitens einer Behörde einen entsprechenden unzulässigen Druck auszuüben, ist die baldige gesetzliche Verankerung von entsprechenden Schutz- und Strafbestimmungen notwendiger denn je geworden. Freilich genügt auch ein noch so festgefügtter Gesetzeschutz niemals, um diese Gefahren ganz auszuschalten, zumal ihre Wurzel in der eigentümlichen „Polarität“ der Zeitungsstruktur beruht. Ebenso erforderlich ist eine Selbstkontrolle der Verleger und der Journalisten darüber, daß das kostbare Gut der Freiheit und der Unabhängigkeit soweit nur irgend möglich geschützt bleiben muß und daß sie selbst in erster Linie und an vorderster Front berufen wären, diesen Schutz mit Zivilcourage und Verantwortungsfreude zu übernehmen. Es ist gleichgültig, ob das in der Form besonderer Organisationen (Selbstkontrolle, Selbstverwaltung), wie sie auch mancher Gesetzesentwurf vorsieht, geschieht oder nicht. Es kommt vor allem auf den Geist an und auf den entschlossenen Willen, solche Selbstkontrolle zu üben und den Mut zu haben, auch exekutiv zu werden. Verheißungsvoll ist das englische Vorbild in bezug auf die Untersuchung der Besitzverhältnisse der britischen Zeitungen, das seinerzeit durch die Bildung einer königlichen Kommission hervortrat und das schließlich durch die Errichtung eines „Generalrats der britischen Presse“ erstmalig in der Welt einen Weg wies, wie man sozusagen als eine oberste Gewissensinstanz der Presse auch exekutiv werden kann.

**Summary:** Defending the Freedom of the Press against economic and political Dangers. After giving a historical outline of the freedom of the press in Germany, the outstanding event of which was the promulgation in 1874 of the first Press Law which is still in force in most Länder of the Federal Republic, the author deals with the economic dangers emanating from business advertising which has come to be a factor of prominent importance through the process of industrial development and, connected with it, through the publishers' growing need for capital. An even greater danger comes from the news and feature services by which a few big publishers have been able to gain decisive influence on the editorial parts of the local press. The article then discusses the attempts made in laws and bills to protect the freedom of the press, the chief aims of which were that the conditions of ownership of press publishing houses should be made known and that a clear border-line should be drawn between the editorial part and advertisements. After analyzing the post-war development of the German press, the author comes to the conclusion that the political danger is now the more acute problem.

**Résumé:** Défense de la liberté de la presse contre les dangers économiques et politiques. L'auteur retrace le développement de la liberté de la presse en Allemagne dont le trait le plus marquant est la première loi sur la presse de 1874, toujours en cours dans la plupart des Länder. Ensuite l'auteur parle des dangers menaçant la liberté de la presse sous forme de la partie publicité et annonces. L'importance de celle-ci a augmenté avec le progrès de l'industrialisation et des besoins en capital croissants des maisons d'édition. Une autre danger encore plus grand consiste dans les „services de flans“ et services d'articles fournis par quelques grandes maisons d'édition s'assurant ainsi une influence considérable sur la partie texte de la presse locale. L'auteur discute les lois et projets de loi pour la protection de la liberté de la presse, par 1. la réglementation des titres de propriété des maisons d'édition, 2. la séparation exacte des parties texte et publicité. D'une analyse du développement d'après-guerre de la presse allemande l'auteur conclut que celle-ci est menacée moins par des dangers économiques que politiques.

**Resumen:** La defensa de la libertad de la Prensa contra peligros económicos y políticos. Después de estudiar la evolución histórica de la libertad de la Prensa en Alemania, cuyo fenómeno particular constituye la creación de la primera ley de Prensa, todavía vigente en la mayoría de los „Länder“ de la República Federal, el autor analiza el peligro económico de la libertad de la Prensa que resulta de la sección de anuncios, la cual ha adquirido significación tanto por la industrialización cuanto por la demanda de fondos por parte de las casas editoras. Un mayor peligro constituye el llamado servicio de matrices por medio del cual unas grandes casa editoras han ejercido influencia en la redacción de textos de la Prensa local. Luego el autor estudia los ensayos emprendidos por las leyes y proyectos en protección de la libertad de la Prensa. Estos ensayos hechos para proteger la libertad de la Prensa tienden en primer término a esclarecer las condiciones de propiedad de las casas editoras y a hacer una clara división entre la sección de textos y la de avisos. Después de examinar el desarrollo de la Prensa alemana después de la guerra, el autor concluye que el peligro político es más agudo.