

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Das Presserechtsrahmengesetz

Parlamentarier, Vertreter  
der beteiligten Verbände,  
Presserechtler und Journalisten  
nehmen Stellung

Mit einer Einführung von  
Ansgar Skriver

B 49/75

6. Dezember 1975

**Ansgar Skriver**, Dipl.-Volkswirt, geb. 1934, politischer Redakteur im WDR-Hörfunk.

**Burkhard Hirsch**, Dr. jur., geb. 1930, Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, bis Juni 1975 Fraktions-Mediensprecher der FDP.

**Reinhard Schmidt-Küntzel**, Jurist, geb. 1942, Pressereferent des Innenministers von Nordrhein-Westfalen, von 1973 bis Juni 1975 Referent für Medienpolitik der FDP-Bundestagsfraktion.

**Hellmut Sieglerschmidt**, MdB, geb. 1917, Obmann der Arbeitsgruppe Presserecht und Medienpolitik der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion.

**Hans H. Klein**, Dr. jur., geb. 1936, MdB, o. Professor für Öffentliches Recht an der Universität Göttingen, Vorsitzender der Arbeitsgruppe „Medienpolitik“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

**Johannes Binkowski**, Dr. phil., geb. 1908, Präsident des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV).

**Gertraude Steindl**, Dr. phil., geb. 1945, Referentin im Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger.

**Hansvolker Ziegler**, Jurist, geb. 1938, seit 1971 im Ministerium für Bildung und Wissenschaft.

**Eugen Stotz**, geb. 1927, von 1965 bis Sommer 1975 Mitglied des Geschäftsführenden Hauptvorstands der Industriegewerkschaft Druck und Papier; seit dem Sommer 1975 Geschäftsführer der Büchergilde Gutenberg in Frankfurt/M.

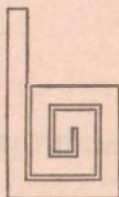
**Hermann Meyn**, Dr. phil., Chefredakteur der Zeitschrift „Der Journalist“ (offizielles Organ des Deutschen Journalistenverbandes).

**Wolfgang Hoffmann-Riem**, Dr. jur., geb. 1940, o. Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Universität Hamburg.

**Uwe Schweigart**, geb. 1935, Redakteur (Sport, Kommunalpolitik), zuletzt bei der Hannoverschen Presse/Neue Hannoversche Presse von 1965—75, Betriebsrat (seit 1973 Vorsitzender) bei dieser Zeitung, Landesbezirksvorsitzender der Deutschen Journalisten-Union (dju) Niedersachsen/Bremen 1972—74, Mitglied im Landesbezirksvorstand der IG Druck und Papier.

**Wolfgang Clement**, Jurist, geb. 1940, stellvertretender Chefredakteur und Ressortleiter Politik der Westfälischen Rundschau.

**Joachim Besser**, Dr. phil., geb. 1913, von 1962 bis 1971 Chefredakteur des Kölner Stadt-Anzeigers; Vorsitzender des Rheinisch-Westfälischen Journalistenverbandes.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:  
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Medienpolitik zwischen Theorie und Praxis

Das „Zeitungssterben“ geht weiter. Die Pressekonzentration als Folge wirtschaftlicher und technischer Zwänge ist nicht aufzuhalten. Allgemeine Wirtschaftslage, Kostensteigerungen, Anzeigenrückgänge beschleunigen diesen Prozeß. Im nordrhein-westfälischen Landtag hat die oppositionelle CDU-Fraktion gefordert, anhand des Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb müsse untersucht werden, ob im Ruhrgebiet ein mit Bezugs- und Anzeigenpreisen ausgetragener „Vernichtungswettbewerb“ zwischen Zeitungsverlagen im Gang sei. Angesichts der fortgesetzten Expansionspolitik der größten westdeutschen Regionalzeitung, der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung (WAZ), prüft die Düsseldorfer Landesregierung, ob bei Pressekonzentrationsbewegungen in Nordrhein-Westfalen mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung droht. Die Einstellung von Lokalausgaben der Essener Neue Ruhr/Rhein-Zeitung (NRZ) in Köln und Aachen und die spektakuläre Gründung einer Kooperationsgesellschaft zwischen der „Westdeutschen Allgemeinen Zeitung“ und der NRZ per 1. 1. 1976 sind weitere Alarmsignale. Diese wirtschaftlich-technische Kooperation unter Beibehaltung getrennter Redaktionen und Zeitungen findet seit dem 1. 1. 1975 bereits zwischen der WAZ und der Dortmunder „Westfälischen Rundschau“ statt. Während die Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage unter dem Vorbehalt einer noch nicht möglichen endgültigen Stellungnahme festgestellt hat, „daß der Vertrag (über diese Kooperation) geeignet erscheint, die Meinungsvielfalt im Ruhrgebiet weiter einzuschränken“<sup>1)</sup>, erwartet der WAZ-Chefredakteur Siegfried Maruhn „nicht eine Schwächung, sondern vielmehr eine Stärkung des publizistischen Wettbewerbs“<sup>2)</sup>. Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe „Medienpolitik“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Professor Hans Hugo Klein MdB, beobachtet die zunehmende Pressekonzentration in Nordrhein-Westfalen dagegen mit „äußerster Besorgnis“ und regte sogar an, auch für Presseverlage

die Einführung von Wirtschaftsausschüssen (s. Eugen Stotz, S. 30 ff.) zu prüfen<sup>3)</sup>.

Ein Sachverständigenausschuß des Europarats hat Ende 1974 einen umfangreichen Bericht über „Ausmaß und Folgen von Vorgängen der Pressekonzentration“ mit Empfehlungen an die Regierungen über mögliche Maßnahmen wirtschaftlicher Unterstützung abgeschlossen<sup>4)</sup>. Dabei stützte er sich auf die politische Aufgabe: „Sicherung der Geltung des Rechts auf Information und freie Meinungsbildung, wie in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert.“

Vier Faktoren haben nach Meinung dieses Ausschusses dazu beigetragen, daß von der Pressekonzentration erwartete Beeinträchtigungen des Rechts auf Information und freie Meinungsäußerung verringert wurden: die Existenz unterschiedlicher Hörfunk- und Fernsehprogramme; Vertriebsverbesserungen ermöglichen den Bezug andernorts herausgegebener Zeitungen; ein Trend zu größerem Meinungsspektrum in einzelnen Zeitungen; Zeitschriften vermitteln ebenfalls allgemeine und politische Informationen.

Unter „Konzentration“ versteht der Sachverständigenausschuß des Europarats: „a) jede Verringerung der Zahl der Zeitungen (Objekte mit Vollredaktionen), die in einem Land oder in einer Region veröffentlicht werden oder sich an einen bestimmten Personenkreis richten; b) die Konzentration der Eigentumsrechte oder der faktischen Beherrschung verschiedener Zeitungen durch eine Einzelperson oder eine Verlagsgruppe.“

1954 gab es in der Bundesrepublik 225 sogenannte „Publizistische Einheiten“, d. h. Zeitungen, die jeweils einen gemeinsamen allgemeinen politischen Teil (Mantel) besaßen. Diese Zahl verringerte sich bis September 1975 um 104, also fast die Hälfte, auf 121. Die Zahl der Verlage, die Tageszeitungen herausgeben, ist von 624 im gleichen Zeitraum auf 421 gesunken. In den Mitgliedstaaten des Europarats ist die Zahl der „Publizistischen Einheiten“ zwischen 1955 und Ende 1973 um etwa 35 v. H.,

<sup>1)</sup> text intern, Nr. 101, 11. 11. 1975. Frage des CDU/CSU-Abgeordneten Herbert Werner; Antwort durch den Parl. Staatssekretär Gerhart Baum.

<sup>2)</sup> Der Journalist 11/75, S. 12.

<sup>3)</sup> Stuttgarter Zeitung, 29. 10. 1975, nach dpa.

<sup>4)</sup> Veröffentlicht in Publizistik 3/1975.

die Zahl von deren Erscheinungsorten um etwa 25 v. H. zurückgegangen. Der von den vier größten Presseunternehmen eines jeden Landes kontrollierte Auflagenanteil ist durchschnittlich von 35 v. H. auf 45 v. H. gestiegen; die Gesamtauflage aller Zeitungen nahm um 30 v. H. zu bei einem Bevölkerungswachstum von rund 17 v. H. Der sich steigernde sehr scharfe Wettbewerb hat nicht nur die redaktionellen und vertrieblichen Kosten vermehrt, sondern oft auch die Produktqualität: „Die Leser der meisten Zeitungen erhalten heute mehr für ihr Geld als zu Beginn des Berichtszeitraumes 1955.“ Aber die Sachverständigen kommen auch zu skeptischen Schlußfolgerungen: „Ganz besondere Aufmerksamkeit verdient wegen möglicher bewußter oder unbewußter Unterdrückung von Nachrichten oder wichtiger Meinungen der Bereich der Kommunalpolitik in Ein-Zeitungs-Kreisen.“ Mittlerweile erscheint in 40 v. H. der regionalen oder lokalen Gebiete der Bundesrepublik nur noch eine Zeitung mit aktuellem Lokalteil; in diesen Ein-Zeitungs-Kreisen lebte 1954 nur jeder zwölfte, heute bereits jeder dritte Bundesbürger.

Seit Jahrzehnten ist über den Widerspruch diskutiert worden, daß die Presse einerseits für den demokratischen, öffentlichen Prozeß unentbehrliche Voraussetzung ist, daß sie aber andererseits als Privateigentum von Presseunternehmern deren wirtschaftlicher und geistiger Disposition am Markt unterliegt. Sie soll ihren Eigentümern Gewinn bringen und zugleich demokratische Einstellungen fördern. Der CDU-Politiker Klein setzt diejenigen, die das Presseprodukt hervorbringen, nämlich Verleger und Journalisten, gleich. Nach seiner Ansicht „wird der Informationsapparat von Verlegern, den Inhabern der institutionellen Basis, und Redakteuren, den Produzenten von Informationen und Meinungen, beherrscht“ (s. S. 14). Da ist es schon realistischer und im Auftrag der Zeitungsverleger durch Rechtsgutachten untermauert, daß es eine „bisher nicht durch Normen eingegrenzte subjektive Pressefreiheit der Verleger und Herausgeber von Druckerzeugnissen“ gibt (s. G. Steindl, S. 21). Nach Auffassung des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger „gehört es zu den elementarsten Prinzipien eines freien Pressewesens, daß es auch über seine internen Verfahren selbst bestimmt“ (s. S. 18). Diese Selbstbestimmung ist die uneingeschränkte Freiheit nicht eines „Pressewesens“, sondern der Eigentümer von Presseunternehmen, Journalisten durch Ver-

tragsabschluß ihrer arbeitsrechtlichen Direktion zu unterstellen.

Nachdem es seit den zwanziger Jahren — bei Unterbrechung durch die nationalsozialistische Gleichschaltung der Presse 1933—1945 — nicht gelungen ist, in Tarifverhandlungen die von Verlegerseite bestrittene Konkretisierung des Grundrechts der Bürger auf Information auch auf die Binnenstruktur der Presse („Innere Pressefreiheit“) zu beziehen, fühlte sich die sozialliberale Koalition zu medienpolitischer Gesetzgebung herausgefordert. Doch über medienpolitische Parteitagebeschlüsse (SPD 1971, FDP 1973) und Medien-Diskussionspapiere (CDU/CSU 1974) ist man nicht hinausgekommen, sei es wegen der Kompliziertheit der Materie, wegen Desinteresses an der Presse-Problematik (z. B. bei Bundeskanzler Schmidt) oder wegen des Respekts mancher Politiker vor Verleger-Macht in Wahlkampfzeiten. Auf einer Tagung der Evangelischen Akademie in Loccum im März 1975 erklärte Hellmut Sieglerschmidt, MdB, Obmann der Arbeitsgruppe Presse und Medien der SPD-Bundestagsfraktion, wenn es nicht gelinge, einen Entwurf zum Presserechtsrahmengesetz noch vor den Parlamentsferien 1975 einzubringen, bestehe für ein solches Gesetz kaum noch eine Chance. Da braucht man nur festzustellen, daß ein solcher Entwurf auch im Herbst 1975 noch nicht einmal Kabinettsreife erlangt hat.

Im Bundestag verabschiedet werden konnte bisher nur ein Pressestatistik-Gesetz, das künftig eine bessere Beobachtung des Konzentrationsprozesses erlaubt als bisher. Das Gesetz über Presse-Fusionskontrolle ist seit anderthalb Jahren Entwurf geblieben — und selbst wenn es die Hürden des parlamentarischen Interessenkampfes überwinden sollte, kann diese kartellrechtliche Kontrollregelung die Pressekonzentration allenfalls ein wenig verzögern, nicht jedoch verhindern.

Staatliche Pressehilfe, soll sie nicht gegen das Gleichbehandlungsprinzip verstoßen und gleichzeitig alle Gefahren politischer Beeinflussung ausschließen, zudem aber auch dem „Vernichtungswettbewerb“ der Großen gegen die Kleinen keinen Vorschub leisten, kommt in der marktwirtschaftlichen Ordnung dem Versuch zu einer Quadratur des Kreises gleich. Eine unabhängige Pressestiftung, die der Förderung von Pressevielfalt insgesamt dienen soll, findet nur geringe Gegenliebe bei den Verlegern, die nach Wachstum streben

oder doch wenigstens reelle Aussicht auf wirtschaftliches Überleben haben. Sollen sie sich an einer Kasse beteiligen, die aus übergeordneten Gründen der Meinungs- und Pressevielfalt die ungeliebte Konkurrenz am Leben erhält? Da bleiben sie lieber bei den alten Forderungen nach Mehrwertsteuererlaß auf Vertriebs Erlöse, ermäßigten Postgebühren oder Steuererleichterungen — Konzentration hin oder her.

Ratlosigkeit hat sich ausgebreitet. Obwohl existentielle Interessen derer, die letztlich bestimmen, was in den Zeitungen steht, die breite Behandlung vieler medienpolitischer Probleme in der Öffentlichkeit behindern, sind die Probleme doch vielen bewußt geworden. Aber der Status quo erweist sich in allgemein reformfeindlicher Zeit als stärker. Die folgenden Beiträge sollen über ungelöste Widersprüche informieren.

Burkhard Hirsch

Reinhard Schmidt-Küntzel

## Plädoyer für ein Gesetz

*„Ich, der ich ein Viertel Jahrhundert lang Journalist bin — mit einigen Unterbrechungen in der aktiven Politik — und auch viele Jahre lang Prokurist eines mittelgroßen Druck- und Verlagshauses war, habe nie begriffen, daß es für die Frage der ‚Inneren Pressefreiheit‘ keine vernünftigen Lösungen geben soll.“ (K.-H. Flach) <sup>1)</sup>.*

Spätestens auf das Ende des Deutschen Kaiserreichs 1918 lassen sich die — bisher vergeblichen — Bemühungen zurückdatieren, den Medien in Deutschland ein einheitliches Presserecht zur Verfügung zu stellen. Zwar galt schon seit dem 7. Mai 1874 in Deutschland das „Reichs-Preß-Gesetz“. Doch dieses enthielt keine Vorschriften über die Kompetenzenabgrenzung zwischen Verlegern und Redakteuren bei der publizistischen Gestaltung der Zeitung. Es beschränkte sich im wesentlichen auf ordnungspolitische Vorschriften und Begriffsbestimmungen, z. B. die Zulassungsfreiheit der Presse, die Definition einer Druckschrift i. S. des Gesetzes, das Impressum, das Gegendarstellungsrecht und den Umfang der Beschlagnahmemöglichkeiten.

1924 gab es zwei erste Anläufe: Den Referenten-Entwurf eines „Gesetzes über die Rechte und Pflichten der Schriftleiter periodischer

Druckschriften“ des Reichsministeriums des Innern; sowie den Entwurf eines „Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Redakteure“ des Reichsverbandes der deutschen Presse (einer Standesvereinigung der Journalisten und Schriftsteller).

Beide Entwürfe wollten die Kompetenzen von Verlegern und Redakteuren gesetzlich gegeneinander abgrenzen, also die innere Verfassung der Presseunternehmen regeln. Das konnte in Kenntnis der seinerzeitigen Verhältnisse nur die Festschreibung von Mindest-Rechten der Journalisten für ihre redaktionelle Arbeit bedeuten.

Das Jahr 1933 stoppte nicht nur diese Entwicklung, sondern brachte mit dem Schriftleitergesetz vom 4. Oktober desselben Jahres die konsequente Gleichschaltung der deutschen Presse: denn Diktatur und freie Presse sind so unvereinbare Gegensätze wie Diktatur und liberaler Verfassungsstaat.

Die Verfassungsberatungen nach 1945 führten zur Aufnahme des Grundrechts der Meinungs-

<sup>1)</sup> Karl-Hermann Flach vor dem Verband Deutscher Zeitschriftenverleger am 7. 11. 1972, zit. in: Karl-Hermann Flach, Liberaler aus Leidenschaft, 1974, S. 219.

Informations- und Pressefreiheit als Artikel 5 in das neugeschaffene Grundgesetz <sup>2)</sup>).

Dabei waren sich die Vertreter aller Parteien im Parlamentarischen Rat darüber einig, daß ein Pressegesetz des Bundes zur Konkretisierung von Art. 5 GG folgen müsse. Folgerichtig legte 1952 der damalige Innenminister Lüders den Entwurf eines „Gesetzes über das Pressewesen (Bundespressegesetz)“ vor, der auch das Innenverhältnis Verleger—Redakteur regelte. Die weltweite politisch-konservative Erstarrung in den 50er Jahren — in der Bundesrepublik gekennzeichnet u. a. durch die Einführung des politischen Strafrechts — war diesem Entwurf nicht eben förderlich. Er verschwand in der Versenkung. Die in loser Folge zwischen 1964 und 1966 <sup>3)</sup> erlassenen Pressegesetze der Bundesländer ersetzen und ergänzen im wesentlichen das alte „Reichs-Preß-Gesetz“; Aussagen zur Binnenstruktur der Presse waren in ihnen nicht vorhanden.

In diese Lücke stießen in den 60er Jahren die Tarifpartner: Verleger- und Journalistenverbände verhandelten über einen Tarifvertrag über die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Verlag und Redaktion. Beiden Seiten erschienen damals ausgewogene Rahmenbedingungen für die Sicherung auch eines journalistischen Freiraums notwendig. Diese Tarifverhandlungen wurden nach dem Prinzip des „stop and go“ aufgenommen, abgebrochen, aufgenommen ... und 1974 zum vorläufig letzten Mal wieder ergebnislos abgebrochen.

Erst das Kabinett Brandt/Scheel zog in seiner Regierungserklärung 1973 aus dem jahrzehntelangen Hin und Her die Konsequenz: „Zur Pressefreiheit und Medienfreiheit gehört die Freiheit in der Presse und in den Medien. Die Arbeit am Entwurf des Presserechtsrahmengesetzes ist darum vordringlich.“ <sup>4)</sup> Das Kabinett befand sich damit — was heute von

<sup>2)</sup> Art. 5 GG „(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.“

<sup>3)</sup> Bayern und Hessen hatten ihre Pressegesetze schon 1949 bzw. 1958 erlassen.

<sup>4)</sup> Hervorhebungen von den Verfassern.

der parlamentarischen Opposition gern bestritten wird — nicht allein in die Kontinuität früherer parlamentarischer Mehrheiten <sup>5)</sup> und auch späterer versprengter Forderungen aus den Reihen der CDU/CSU <sup>6)</sup>. Er griff damit auch die Initiative des Professoren-„Arbeitskreises Pressefreiheit“ <sup>7)</sup> und den Appell des 49. Deutschen Juristentages 1972 in Düsseldorf auf, der den Gesetzgeber mit 120 gegen 46 Stimmen bei einer Enthaltung aufgefordert hatte, „zur Sicherung einer freien Presse und der freien, umfassenden Information und Meinungsbildung ... die innere Ordnung von Presseunternehmen gesetzlich zu regeln“.

Inzwischen scheint es jedenfalls pro forma vertretenes Gemeingut aller im Bundestag vertretenen Parteien zu sein, daß es einen wie auch immer ausgestalteten institutionellen Rahmen für die Zusammenarbeit von Verlegern und Journalisten in einer Zeitung geben müsse. Die SPD verabschiedete 1971 modellhafte Grundsätze. Die F.D.P. sprach sich mit der Verabschiedung ihrer „Wiesbadener Leitlinien“ 1973 als erste Partei uneingeschränkt für eine detaillierte gesetzliche Regelung aus. Auch die CDU/CSU spricht inzwischen von Partnerschaft zwischen Verlegern und Journalisten, die durch freiwillig ausgehandelte Redaktionsordnungen oder gar tarifvertragliche Vereinbarungen — auch wenn diese kaum zu erwarten sind (s. o.) — erreicht werden soll. Nur hat sie bis heute noch kein von einem bzw. zwei Parteitag diskutiertes, verabschiedetes und damit auch verbindliches Medienprogramm, sondern lediglich ein (bisher auch nur vom CDU-Bundesausschuß im März 1975 unter dem Vorbehalt redaktioneller Überarbeitung und weiterer Beschlußfas-

<sup>5)</sup> Vgl. den Bericht des Abg. Raffert zu Zeiten der sog. Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD als Berichterstatte des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Sten. Protokoll vom 2. 7. 1969:

„Der Ausschuß hat, was den Bereich angeht, den wir mit ‚Innerer Pressefreiheit‘ bezeichnen, ‚zunächst‘ — ich unterstreiche das Wort ‚zunächst‘ zweimal — davon abgesehen zu sagen, das müsse durch ein Gesetz geregelt werden ... Wir möchten hiermit ... den Tarifpartnern eine letzte Chance geben. Im Ausschuß bestand — ich betone das — Einvernehmen darüber, daß wir, wenn sich das jetzt nicht unter den Partnern regeln läßt, ein Gesetz machen müssen.“

<sup>6)</sup> So Gerold Benz, MdB, in der FAZ vom 27. 2. 1974; Medienpapier der Jungen Union vom 12. 5. 1974.

<sup>7)</sup> Entwurf eines Gesetzes zum Schutz freier Meinungsbildung, 1972, vorgelegt von Bachof, Baumann, Klug, Maihofer u. a.

sung „im Grundsatz“ angenommenes) „medienpolitisches Konzept“<sup>8)</sup>).

Die Freien Demokraten haben sich mit ihren klaren Vorschlägen am weitesten nach vorn gewagt. Sie zogen sich nach Verabschiedung ihrer „Leitlinien“ den geballten Zorn des „Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger“ zu: In einer bis dahin beispiellosen Anzeigenkampagne wurde den Liberalen nichts Geringeres als die Strangulierung der Pressefreiheit unterstellt. Die organisierten Verleger zogen dabei bedenkenlos und ohne die geringste Rücksichtnahme auf die entgegengesetzte Meinung der Mehrheit der bei ihnen arbeitenden Journalisten<sup>9)</sup> in und mit ihren Zeitungen gegen die F.D.P.-Vorschläge und damit gegen ein Presserechtsrahmengesetz zu Felde.

Unbeeinflußt von dieser Kampagne einigten sich 1974 Experten beider Koalitionsfraktionen in monatelangen Verhandlungen auf die Eckwerte eines Modellvorschlages für ein Presserechtsrahmengesetz.

Das Gesetzgebungsverfahren lief dennoch nicht reibungslos an. Indiskretionen verschiedenster Art — so die Veröffentlichung von längst überholten Textvorschlägen — brachten prompt Maximalforderungen der Verleger- wie der Journalistenseite ein und erschwerten damit das weitere Verfahren.

Ein Presserechtsrahmengesetz heute fordern heißt die strukturelle Bedeutung von Artikel 5 GG für ein demokratisches Staatswesen anerkennen.

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit, der Informationsfreiheit und der Pressefreiheit ist die Voraussetzung für die Bewahrung und Ausübung aller anderen Grundrechte. Es sichert Vielfalt und Wettbewerb der Meinungen und Ideen in einer freien und offenen Gesellschaft und ist somit die Voraussetzung für die verantwortliche Willensbildung des aufgeklärten und mündigen Bürgers in der parlamentarischen Demokratie.

Um diesen Informationsanspruch des Bürgers erfüllen und dadurch demokratische Entscheidungsprozesse erst ermöglichen und absichern zu können, nehmen Verleger und Journalisten treuhänderisch ihr „subjektives

Grundrecht“<sup>10)</sup> der Pressefreiheit wahr. Beide, Verleger und Journalisten, können ihre Aufgabe nur bei weitestgehender Unabhängigkeit von sachfremden Einflüssen oder gar Pressionen erfüllen. In Analogie zu Art. 21 GG<sup>11)</sup> ließe sich daher formulieren und postulieren:

„Die Presse wirkt bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.“

Verlegern und Journalisten steht das ‚berufliche‘ Grundrecht der Pressefreiheit gemeinsam zu<sup>12)</sup>. Dem muß die Organisation der publizistischen Arbeit, das entsprechende Zusammenwirken von Verleger und Redakteuren Rechnung tragen. Das heißt, Pressefreiheit gem. Artikel 5 GG ist erst dann gegeben, wenn auch innerhalb eines Presseunternehmens eine Art ‚publizistische Gewaltenteilung‘ besteht. Erst wenn die Aufteilung der publizistischen Kompetenzen in einem Mindestumfang freiheitlich ausgewogen ist, kann von der erforderlichen ‚Inneren Pressefreiheit‘<sup>13)</sup> gesprochen werden. Diese Innere Pressefreiheit bundeseinheitlich zu gestalten und zu garantieren, ist Aufgabe des Presserechtsrahmengesetzes.

Nach Artikel 75 Zf. 2 i. V. m. 72 GG hat der Bund die Kompetenz, ein Rahmengesetz „über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse“ zu erlassen. Das Gesetz könnte und müßte im Interesse einheitlicher Verhältnisse im bundesdeutschen Pressewesen allerdings in einem Kernbereich — dem der Inneren Pressefreiheit — „punktuelle Vollregelungen“ enthalten<sup>14)</sup>.

<sup>10)</sup> Bundesverfassungsgerichts - Entscheidung 20, 175 f.; 10, 121.

<sup>11)</sup> (1) „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.“

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger davon ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze“.

<sup>12)</sup> Vgl. Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5 GG, Randziffer 159 ff.

<sup>13)</sup> Vgl. Herzog a. a. O., Randziffer 157 ff.

<sup>14)</sup> Dies ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, vgl. zuletzt BVerfGE 36, 202 m. w. H.

<sup>8)</sup> Medienpolitisches Konzept der CDU/CSU, März 1975, Veröffentlichung der CDU-Bundesgeschäftsstelle.

<sup>9)</sup> Vgl. W. Hoffmann-Riem, Branahl, Mitbestimmung in der Presse, 1975 m. w. N.

Den Ländern bliebe die Möglichkeit und Verpflichtung, den vom Bund gesetzten Rahmen innerhalb einer Frist von etwa zwei Jahren durch eigene landesgesetzliche Vorschriften auszufüllen.

Das Presserechtsrahmengesetz kann ordnungspolitische Normen enthalten, z. B. über die Sorgfaltspflicht der Presse, die Auskunftspflicht der Behörden, das Gegendarstellungsrecht, die Offenlegung der Besitz- und Beteiligungsverhältnisse eines Verlages (Stichwort „Transparenz“) und die Streitwertbegrenzung.

Wenn es aber auf lange Sicht die Freiheit der Medien auch durch die Freiheit in den Medien sichern soll, dann muß es detaillierte Regelungen über die Innenverfassung der Presseunternehmen enthalten.

„Plötzlicher Besitzwechsel des Verlages, von langer Hand hinter den Kulissen vorbereitet, kann ganze Redaktionsteams über Nacht vor die Existenzfrage stellen ... Es ist zutiefst unbefriedigend, daß die Menschen, die Zeitungen und Zeitschriften ‚machen‘, die geistigen Träger der Publizistik, durch von ihnen nicht beeinflussbare wirtschaftliche Entscheidungen von heute auf morgen der Frucht ihrer jahrelangen Arbeit, ja ihres Lebenswerkes beraubt werden können, und das bei einem sich ständig verengenden Arbeitsmarkt.“<sup>15)</sup> Als Karl-Hermann Flach 1967 dies niederschrieb, gab es in der Bundesrepublik immerhin noch 158 Vollredaktionen<sup>16)</sup> (gegenüber 225 noch 1954), die dem Bürger eine Auswahl unter Zeitungen verschiedener Art und Richtung gewährten; heute sind es nur noch 121. Oder: 1954 konnten die Bürger in 15 % aller Kreise nicht mehr unter verschiedenen Lokalzeitungen auswählen; 1967 erhöhte sich die Zahl der Einzeitungskreise auf 25 %; heute liegt sie bei über 40 %. In diesen 40 % Einzeitungskreisen leben immerhin 30 % aller Bundesbürger. Mit anderen Worten, fast ein Drittel der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland kann nur noch eine einzige Lokalzeitung abonnieren. Wenn es keine andere Begründung gäbe, dann wäre das schon Grund genug für ein Presserechtsrahmengesetz!

Für die Freien Demokraten ist das Presserechtsrahmengesetz nur ein Teil eines umfas-

senden, aufeinander abgestimmten medienpolitischen Gesamtkonzepts:

Das seit dem 1. Januar d. J. geltende Pressestatistikgesetz, die in Beratung befindliche Pressefusionskontrolle<sup>17)</sup> und der Beschluß des Bundeskabinetts über die Gewährung wirtschaftlicher Hilfen an Tageszeitungen sollen helfen, eine vielfältige, meinungsfreudige Presse zu erhalten (und auch journalistische Arbeitsplätze zu sichern).

Das nach der Überwindung einiger Bundesrathürden nun ebenfalls in Kraft getretene Zeugnisverweigerungsrecht für Journalisten soll Informationsbeschaffung und -verbreitung durch die Presse und somit den redaktionellen Freiheitsraum gegenüber potentiellen staatlichen oder privaten Interventionsversuchen absichern.

Wirtschaftliche Existenzsicherung der Presse, Zeugnisverweigerungsrecht für Journalisten und Presserechtsrahmengesetz sind die integralen Bestandteile ein und derselben positiven Medienpolitik, die die Presse erst in den Stand versetzt, ihren Auftrag aus Artikel 5 GG erfüllen zu können.

Das Presserechtsrahmengesetz muß die Innere Pressefreiheit absichern:

In allen Redaktionen sind Redakteurvertretungen zu bilden, die die Interessen der Redakteure gegenüber dem Verlag vertreten.

Bei grundsätzlicher Beibehaltung des Tendenzschutzes für Presseunternehmen<sup>18)</sup> ist

<sup>17)</sup> Dritte Novelle zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz), mit der das Kartellrecht den spezifischen Bedingungen des Pressemarktes angepaßt werden soll.

<sup>18)</sup> § 118 Betr.VerfG:

„Geltung für Tendenzbetriebe und Religionsgemeinschaften.“

(1) Auf Unternehmen und Betriebe, die unmittelbar und überwiegend

1. politischen, koalitionspolitischen, konfessionellen und karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen und künstlerischen Bestimmungen

2. Zwecken der Berichterstattung oder Meinungsäußerung, auf die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes Anwendung findet,

dienen, finden die Vorschriften dieses Gesetzes keine Anwendung, soweit die Eigenart des Unternehmens oder des Betriebs dem entgegensteht.

Die §§ 106 bis 110 sind nicht, die §§ 111 bis 115 nur insoweit anzuwenden, als sie den Ausgleich oder die Milderung wirtschaftlicher Nachteile für die Arbeitnehmer infolge von Betriebsänderungen regeln.

(2) Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Religionsgemeinschaften und ihre karitativen und erzieherischen Einrichtungen unbeschadet deren Rechtsform.“

<sup>15)</sup> Karl-Hermann Flach, Macht und Elend der Presse, 1967, S. 135 f.

<sup>16)</sup> Redaktionen, die ihre Zeitung in den traditionellen Ressorts Politik, Kultur, Wirtschaft, Sport und Lokales selbst gestalten.



die Redakteurvertretung, z. B. gemeinsam mit dem Betriebsrat, rechtzeitig und umfassend über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung des Verlages und der herausgegebenen Verlagsobjekte zu unterrichten. Das Ausmaß der gegenseitigen Konsultation sollte dem der übrigen Wirtschaft nicht wesentlich nachstehen.

Bei der Änderung oder Ergänzung des publizistischen Charakters einer Zeitung oder ihrer grundsätzlichen Haltung durch den Verleger (Grundsatzkompetenz) ist der Redakteurvertretung Mit-Entscheidung einzuräumen. Diese Mitsprache soll auch für die Richtlinienkompetenz<sup>19)</sup> gelten, auch wenn diese beim Chefredakteur liegt. Die tägliche Arbeit der Redaktion, die Gestaltung der Zeitung im einzelnen (Detail-Kompetenz) muß von Einzelweisungen des Verlegers freibleiben.

Das Profil einer Zeitung wird wesentlich von ihrem Chefredakteur mitgeprägt. Der Redakteurvertretung ist infolgedessen bei seiner Berufung und Entlassung ein Mitspracherecht einzuräumen. Dies gilt entsprechend auch für die personellen Entscheidungen im übrigen redaktionellen Bereich.

Der Verleger soll den redaktionellen Etat nicht ohne Beratung mit dem Chefredakteur und der Redakteurvertretung aufstellen oder abändern.

Das Presserechtsrahmengesetz soll verpflichtende Mindest-Regelungen enthalten, die durch Abmachungen innerhalb der einzelnen Pressehäuser ergänzt und erweitert werden können. Insoweit wird es deutlich hinter einigen, teilweise schon mit großem Erfolg praktizierten, weitgehende Mitbestimmungsrechte einräumenden Redaktionsstatuten wie denen von „Stern“, „Zeit“, „Süddeutscher Zeitung“ und „Mannheimer Morgen“ zurückbleiben müssen<sup>20)</sup>. (Zugleich verweist die weitergehende Praxis liberal geführter Verlagshäuser oppositionelle Vorwürfe wie „Verfassungswidrigkeit“ und „Abschaffung des freien Verlegertums“ in Verbindung mit dem Presserechtsrahmengesetz in das Reich der Ideologie.)

Das Presserechtsrahmengesetz müßte und sollte umgehend in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden,

um noch in dieser Legislaturperiode, also 1976, verabschiedet werden zu können.

Diejenigen, die noch zögern, seien vor Kurzsichtigkeit und Kleinmütigkeit gewarnt. Nimmt der Bundesgesetzgeber seinen Auftrag nicht wahr, drohen Landespressegesetze höchst unterschiedlicher Natur. Nicht von ungefähr geistert der „Strelitz-Entwurf“<sup>21)</sup> derzeit wieder durch die Lande. Verleger und Journalisten sollten im Interesse ihres gemeinsamen publizistischen Auftrags entschieden an einheitlichen Rahmenbedingungen für die gesamte Landesrepublikanische Presse interessiert sein.

Wer allzu kurzsichtig heute eine maßvolle Regelung der Inneren Pressefreiheit verweigert, wird sich morgen, bei zunehmender Pressekonzentration, weniger maßvollen, radikaleren Forderungen konfrontiert sehen. „Vernünftige Reformen mit Maß und Ziel zur rechten Zeit würden auch hier unangenehme gesellschaftliche Konflikte zur Unzeit vermeiden.“<sup>22)</sup>

Schon wird gelegentlich die Forderung nach mehr oder minder „ausgewogenen“ Tageszeitungen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erhoben. Ohne Reformen der vorgeschlagenen Art wird die privatwirtschaftliche Struktur der Tagespresse nicht sakrosankt bleiben können. Bürgerinitiativen in Aachen, aber auch breite Protestaktionen von Bürgern und Verlagsmitarbeitern in Stuttgart und Hannover zeigten schlaglichtartig, daß ein weiteres passives Verhalten weiter Bevölkerungskreise nicht mehr zu erwarten ist, wenn es um „ihre“ Zeitungen geht.

Ein Blick über die Grenzen zeigt zweierlei. Einerseits: Unseren Gesetzesvorhaben vergleichbare Bemühungen gibt es z. B. in der Schweiz und in England; in Holland ist die Gewährung von wirtschaftlichen Hilfen an die redaktionelle Mitbestimmung gekoppelt; der Europarat hat 1974 die Erarbeitung eines Modell-Statuts für die EG-Länder gefordert. Andererseits: in Paris erscheinen dieser Tage keine Zeitungen mehr; in Italien bestimmen mehr Industrieunternehmen als ‚Verleger‘, wie und wo welche Zeitungen unter welchem Chefredakteur erscheinen. Wilde Streiks, Verlagsbesetzungen und das Nichterscheinen von

<sup>19)</sup> Definition der Richtlinienkompetenz: „Fragen, die in ihrer Tragweite erheblich über die Tagesaktualität hinausgehen“.

<sup>20)</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, Branal, Mitbestimmung in der Presse. Synopse der Redaktionsstatute.

<sup>21)</sup> Entwurf, der unter Federführung des früheren hessischen Justizministers Strelitz entstanden ist und wegen seiner bürokratischen Tendenz bei vielen Verlegern und Journalisten auf Kritik stieß.

<sup>22)</sup> Karl-Hermann Flach vor dem Verband Deutscher Zeitschriftenverleger am 7. 11. 1972.

Zeitungen sind bisher die nun schon fast alltäglichen Folgen in Italien und Frankreich. Was aber nicht nur dort auf längere Sicht gefährdet wird, ist das im 19. Jahrhundert mühsam erkämpfte liberale Freiheitsrecht ‚Pressefreiheit‘ heutiger Ausprägung.

Seit Anfang des Jahrhunderts wird in Deutschland der Kampf um ein Pressegesetz

geführt, das die Innere Pressefreiheit gestalten soll. Es erinnert an den langen mühsamen Kampf um die Strafrechtsreform. Die historische Chance, die zugleich Verpflichtung ist, das Presserechtsrahmengesetz 1975/76 zu beraten und zu verabschieden, darf von der sozial-liberalen Parlamentsmehrheit nicht verfallen werden.

Hellmut Sieglerschmidt

## Warum ein Presserechtsrahmengesetz?

### I. Vorgeschichte

In der Diskussion um das in den Regierungsprogrammen seit 1969 angekündigte Presserechtsrahmengesetz wird des öfteren die Frage gestellt, ob wir ein solches Gesetz überhaupt brauchen. Diese Frage zu stellen ist nicht nur beim Presserechtsrahmengesetz angebracht. Manches überflüssige Gesetz hätte die Anfangsstadien der Beratung nicht passiert, wenn die mit der Gesetzgebung befaßten Organe zunächst einmal jene Vorfrage gründlich geprüft hätten. Konkret muß also auch hier geklärt werden, was im Rahmen eines solchen Gesetzes reglungsbedürftig und reglungsfähig ist, oder ob nicht die Pressegesetze der Bundesländer alle erforderlichen Regelungen enthalten.

Diese Frage kann ohne einen kurzen Rückblick auf die gesetzgeberischen Bemühungen in der Vergangenheit nicht hinreichend beantwortet werden. Vor über hundert Jahren, schon bald nach der Reichsgründung von 1871, trat das Reichsgesetz über die Presse in Kraft. Es enthielt im wesentlichen Vorschriften über die Ordnung der Presse, über die strafrechtliche Verantwortlichkeit und über die Beschlagnahme. Einzelne Bestimmungen dieses Gesetzes sind vor 1918 und in der Zeit der Weimarer Republik je zweimal, in der NS-Zeit und nach der Entstehung der Bundesrepublik je einmal geändert worden.

Doch schon in den letzten Jahren der Weimarer Republik wurde von seiten des Journalistenverbandes ein Gesetzentwurf ausgearbeitet, der Regelungen für den Bereich empfiehlt, der heute als innere Pressefreiheit bezeichnet

wird. Es gelang damals nicht, ein Gesetz dieser Art zu schaffen. Im Schriftleitergesetz von 1934 mißbrauchte dann Goebbels den Gedanken der journalistischen Mitbestimmung durch einen Kunstgriff, um die Pressefreiheit abzuschaffen.

In der Auseinandersetzung um das Presserechtsrahmengesetz ist unter Hinweis auf jenes Nazi-Gesetz behauptet worden, die Befürworter einer gesetzlichen Festlegung spezifischer journalistischer Mitbestimmungsrechte befänden sich „auf den Spuren des Dr. Goebbels“. Daß es sich bei dieser Behauptung um eine böswillige Verzerrung historischer Tatsachen handelt, ergibt sich nicht nur aus den geschilderten gesetzgeberischen Bemühungen demokratischer Journalisten der Weimarer Zeit. Vielmehr ist in diesem Zusammenhang von nicht geringerer Bedeutung, daß Anfang der fünfziger Jahre unter der Verantwortung des damaligen Bundesinnenministers Lehr der Referentenentwurf eines Presserechtsrahmengesetzes vorgelegt wurde, der die vor 1933 entwickelten Überlegungen, die eine Kompetenzabgrenzung zwischen Journalisten und Verlegern zum Gegenstand hatten, wieder aufgriff. Der Innenminister konnte sich jedoch bei den Unionsparteien mit seinem Gesetzentwurf nicht durchsetzen.

Schon bald nach Inkrafttreten des Grundgesetzes, das dem Bund für das Presserecht nur eine Rahmenkompetenz zuweist, begannen die Bundesländer, eigene Pressegesetze zu verabschieden. Diese Entwicklung fand Mitte der sechziger Jahre ihren Abschluß. Es ist bemerkenswert, daß die Innenminister der Länder im Verlaufe dieses Gesetzgebungsprozesses

ses den Versuch unternahmen, durch die Ausarbeitung eines Modellentwurfs ein Höchstmaß an Einheitlichkeit des Presserechts im Wege freiwilliger Koordination zu erreichen. Dieser Versuch gelang jedoch nur zum Teil. Wie in anderen Fällen auch wichen die Landtage in ihren Beschlüssen teilweise erheblich von dem von der Innenministerkonferenz verabschiedeten Modellentwurf ab.

Nun ist nicht zu bestreiten, daß, vergleicht man die verschiedenen Landespressegesetze miteinander, gleichwohl ein großes Maß an Übereinstimmung in den Grundfragen der klassischen Materien des Presserechts erreicht worden ist. Doch läßt der gegenwärtige Stand der medienpolitischen Diskussion befürchten, daß neue, zum Teil bereits angekündigte gesetzgeberische Initiativen in einer Reihe von Ländern selbst diese relative Einheitlichkeit zerstören könnten, sofern der Bund in absehbarer Zeit von seiner Rahmenkompetenz keinen Gebrauch machen würde. Selbst wenn also der Bundesgesetzgeber der Meinung wäre, es bedürfe keiner Veränderung des durch das geltende Landespresserecht gegebenen Rechtszustandes, dürfte er sich im Hinblick auf die angekündigte Gesetzesinitiativen seinem Verfassungsauftrag zur Wahrung der Rechtseinheit nicht entziehen. Um so bedauerlicher ist es, daß kaum noch Aussicht besteht, ein Presserechtsrahmengesetz bis zum Sommer 1976 zu verabschieden, und daß es nach Lage der Dinge fraglich erscheinen muß, ob ein solches Gesetz in der nächsten Legislaturperiode zustande kommen wird.

## II. Die Rechte des Lesers

Schon aufgrund des vorstehend Gesagten ist die Frage „Brauchen wir ein Presserechtsrahmengesetz?“ eindeutig zu bejahen. Dieses Ja wird jedoch noch verstärkt, sobald man sich mit der Materie im einzelnen befaßt. Im demokratischen Staat stehen Presse und Politik zum Leser bzw. Bürger in einem ähnlichen Spannungsverhältnis. Eine hohe Auflage ist für die Wirkungskraft seiner Zeitung ebenso erforderlich wie ein hoher Wahlerfolg für die Wirkungskraft einer politischen Konzeption. Demagogie und Manipulation können jedoch — wir wissen es aus leidvoller Erfahrung — wesentlich zum Erfolg in beiden Bereichen beitragen. Es genügt also nicht, die Frage nach der Sicherung der Rechte des Lesers mit dem bekannten Hinweis zu beantworten, dieser nehme seine Rechte „durch Abstimmung am Kiosk“, d. h. durch seine Entscheidung

über Kauf oder Nichtkauf einer Zeitung wahr.

Das wichtigste Recht des Lesers, das Recht auf Informationsfreiheit, bedeutet — neben der möglichst weitgehenden Erhaltung der Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Informationsträgern, die nicht durch ein Presserechtsrahmengesetz bewirkt werden kann — nicht zuletzt, daß er über die politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Richtung der Zeitung durch periodische Veröffentlichung der publizistischen Haltung unmißverständlich unterrichtet wird. Dabei genügt es nicht, ihn mit allgemeinen Floskeln wie „überparteilich“ oder „unabhängig“ abzuspäßen, über deren Wahrheitsgehalt man von Fall zu Fall durchaus verschiedener Auffassung sein kann. In diesem Zusammenhang gehört auch die periodische Veröffentlichung der Besitzverhältnisse der Zeitung. Gerade wer für die Erhaltung eines angemessenen Spielraumes verlegerischer Entscheidungen eintritt, wird nicht bestreiten können, daß es wirklichkeitsfremd wäre, den Einfluß auf diese Entscheidung zu leugnen, der von den Anteilseignern ausgehen kann.

In der Bundesrepublik liest im Gegensatz zu anderen demokratischen Ländern die große Mehrheit der Bürger nur eine Zeitung regelmäßig. In über einem Drittel des Bundesgebietes gibt es diese Wahlmöglichkeit nicht mehr, soweit es sich um Zeitungen mit Lokalteil handelt. Es liegt auf der Hand, daß die Gestaltung des Nachrichtenteils der Zeitung für diese Leser von großer Bedeutung ist. Nachrichten, die ausführlich und an hervorragender Stelle gebracht werden, werden häufig mehr zu ihrer Meinungsbildung beitragen als die Zehnzeilenmeldung auf der vorletzten Seite, ganz zu schweigen von der Nachricht, die überhaupt nicht veröffentlicht wird. Zur Bewertung der Nachricht ist es auch wichtig zu wissen, woher sie die Zeitung bezogen hat: von einer Nachrichtenagentur, von einem eigenen Korrespondenten oder von einem an Ort und Stelle entsandten Reporter. Wenn etwa aus London berichtet wird, was angeblich in Rom geschehen sein soll, so ist Skepsis am Platze.

In dem inzwischen überholten Referentenentwurf eines Presserechtsrahmengesetzes aus dem vorigen Jahre ist versucht worden, diesen Komplex in einer Bestimmung mit der Überschrift Sorgfaltspflicht zu regeln. Doch hier bestätigt sich die alte Erfahrung, daß nicht alles, was auf den ersten Blick zu Recht

regelungsbedürftig erscheint, auch in einer Weise regelungsfähig ist, die den Erfordernissen der Praxis entspricht. Weise Selbstbeschränkung wird wahrscheinlich in diesem Punkte das Richtige sein. Ein Programmsatz, wie sie auch in anderen Gesetzen enthalten sind, der in allgemeiner Form die Sorgfaltpflicht bei der Gestaltung des Nachrichtenteils der Zeitung festlegt, sollte aber in jedem Falle in das Gesetz aufgenommen werden.

Zu den Rechten des Lesers gehören natürlich auch die Persönlichkeitsrechte. Das Recht auf Gegendarstellung muß besser ausgestaltet werden. Nicht nur der Behördenchef oder der einflußreiche Mann der Wirtschaft, sondern auch der Normalbürger, der sich größere finanzielle Prozeßrisiken nicht leisten kann und dem auch kein Rechtsberater gebührenfrei zur Seite steht, muß eine Gegendarstellung in der Praxis durchsetzen können, wenn nachteilige Tatsachen über ihn veröffentlicht werden. Das gilt besonders dort, wo es nur noch eine Zeitung mit Lokalteil gibt, weil in diesen Gebieten die sonst bestehende Möglichkeit entfällt, daß eine Konkurrenzzeitung über den infragekommenden Sachverhalt in anderer Weise berichtet. Größere Presseunternehmen bedienen sich für ihre Archive in wachsendem Maße der elektronischen Datenverarbeitung. Dies macht spezielle Bestimmungen des Datenschutzes für den Bereich der Presse erforderlich. So wird man neben anderen Vorkehrungen vorsehen müssen, daß, wenn aufgrund der Veröffentlichung personenbezogener Daten eine Gegendarstellung verlangt wird, auch diese bei den zugrundeliegenden Daten zu speichern ist.

### III. Mitbestimmungsrecht der Journalisten

Wenn vorstehend zum zweiten Male im Rahmen dieser Ausführungen die sich aus der Monopolstellung lokaler und regionaler Zeitungen ergebende Problematik in Verbindung mit dem Presserechtsrahmengesetz gebracht worden ist, so ist das kein Zufall. Wie schon angedeutet, ist es zwar nicht Aufgabe eines solchen Gesetzes, der Pressekonzentration entgegenzuwirken. Aber gerade wenn man davon überzeugt ist, daß dies — was immer auch auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen oder der Fusionskontrolle im Bereich der Presse unternommen werden mag — nur begrenzt möglich sein wird, stellt sich die Frage, wie man den medienpolitisch unerwünschten Auswirkungen der Pressekonzentration am besten begegnen kann. Wie

schon zum Teil dargelegt, werden gesetzgeberische Maßnahmen mit dieser Zielrichtung im wesentlichen in das Presserechtsrahmengesetz einzuordnen sein.

Nun wird vermutlich noch eine Weile weiter darüber gestritten werden, ob es derartige unerwünschte Auswirkungen überhaupt gibt. Die wenigen wissenschaftlichen Untersuchungen, die hierüber angestellt worden sind, haben bisher zu widersprüchlichen Ergebnissen geführt. Doch sollte die Häufigkeit von Einzelweisungen des Verlegers bei Zeitungen mit Alleinstellung in ihrem Verbreitungsgebiet nicht unterschätzt werden. Gerade in diesem Bereich erscheint, deshalb die gesetzliche Festlegung einer Kompetenzabgrenzung zwischen Verlag und Redaktion sowie von Mitbestimmungsrechten der Journalisten besonders wichtig. Selbstverständlich sind solche Regelungen auch für die übrige Presse von großer Bedeutung.

Wie sollten diese Regelungen nun aussehen? Es erscheint weder sinnvoll noch wäre es verfassungsrechtlich zulässig, diese Fragen in einem Rahmengesetz verbindlich und abschließend zu regeln, ohne daß Raum für unterschiedliche Ausformungen der rahmenrechtlichen Grundsätze bliebe. Es kann sich also — abgesehen von notwendigen punktuellen Vollregelungen — nur um die Festlegung von Mindestbedingungen handeln. Die Ausfüllung dieses Rahmens wäre dann Sache des Landesgesetzgebers, der Tarifvertragsparteien oder auch von Redaktionsvertretung und Verlag durch Abschluß einer Redaktionsvereinbarung.

Die Kompetenzen von Verlag und Redaktion werden so abzugrenzen sein, daß der Verleger berechtigt und verpflichtet ist, die Grundsätze für die publizistische Haltung der Zeitung festzulegen und dementsprechend im Benehmen mit der Redaktion auch zu ändern. Diese Grundsätze, von denen schon in anderem Zusammenhang die Rede war, müssen Bestandteil des Arbeitsvertrages jedes Redakteurs werden. Ändert der Verleger die Grundsätze für die publizistische Haltung, so erhalten die Redakteure ein außerordentliches Kündigungsrecht, das mit dem Recht auf eine angemessene Abfindung verbunden ist. Auf der anderen Seite sollen Einzelweisungen des Verlegers für die inhaltliche Gestaltung des Textteiles unzulässig sein. Ist jedoch zu befürchten, daß eine beabsichtigte Veröffentlichung unzumutbare, d. h. insbesondere strafrechtliche oder zivilrechtliche (Schadener-

satz!) Folgen für die Zeitung oder den Verleger haben würde, so soll das Einzelweisungsverbot insoweit eingeschränkt werden. Der zuletzt genannte Tatbestand muß jedoch so formuliert werden, daß er deutlich als extremer Ausnahmefall gekennzeichnet ist.

Nun enthielt der Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern zwischen der Grundsatzkompetenz des Verlegers und der Detailkompetenz des Redakteurs noch eine sogenannte Richtlinienkompetenz, die nach dem Entwurf bei neu auftretenden Fragen von grundlegender Bedeutung in erster Linie vom Chefredakteur ausgeübt werden soll. Es erscheint fraglich, ob eine solche Richtlinienkompetenz wirklich nützlich ist: Die Abgrenzung zwischen einer Änderung der Grundsätze für die publizistische Haltung und der Festlegung einer Richtlinie bei neu auftretenden Fragen von grundlegender Bedeutung wird in der Praxis häufig schwierig sein. Naturgemäß führt jede Kompetenzabgrenzung — vor allem in der ersten Zeit nach ihrem Inkrafttreten — zu Streitigkeiten der Beteiligten, die schließlich dann von den Gerichten entschieden werden müssen. Drei Kompetenzen rufen in dieser Hinsicht sicherlich mehr Komplikationen hervor als zwei. Es ist auch nicht recht einzusehen, daß der Redakteur zwar bei Änderung der publizistischen Grundsätze — auch wenn diese nicht von fundamentaler Bedeutung sein sollte — ein außerordentliches Kündigungsrecht nebst Abfindung gewinnen soll, nicht aber, wenn die Zeitung durch Entscheidung des Chefredakteurs bei einer Frage von grundlegender Bedeutung eine Haltung einnimmt, die der Redakteur nicht mitverantworten will. Es dürfte deshalb besser sein, auch in den vorerwähnten Fällen eine Änderung der publizistischen Grundsätze vorzusehen, sofern sie für erforderlich gehalten wird.

Schließlich muß das Presserechtsrahmengesetz Grundsätze über die Wahl, die Zusammensetzung und die Rechte von Redaktionsvertretungen enthalten. In diesem Zusammenhang wird von gewerkschaftlicher Seite die Frage gestellt, ob Redaktionsvertretungen neben den Betriebsräten wünschenswert seien und wie im Falle der Bejahung dieser Frage das Verhältnis der beiden Gremien zueinander sein soll. Hält man im Gegensatz zum Verfasser die Streichung des Tendenzschutzparagraphen des Betriebsverfassungsgesetzes, der die Rechte des Betriebsrates unter anderem auch in Presseunternehmen erheblich ein-

beschränkt, für möglich und auch für erstrebenswert, so ist es nur logisch, keine Redaktionsvertretungen zu schaffen und die ihnen zugedachten Aufgaben den Betriebsräten der Presseunternehmen zu übertragen. Doch eine solche Streichung wäre — auch abgesehen von ihrer rechtlichen Problematik — zur Zeit politisch nicht erreichbar. Dagegen liegt eine sinn- und maßvolle Einschränkung des Tendenzschutzes durchaus im Bereich des Möglichen.

In allen Fällen, in denen nun Maßnahmen des Verlegers wegen des Tendenzschutzes der Mitwirkung des Betriebsrates entzogen sind, soll die Redaktionsvertretung zuständig sein. Das gilt für Zweifelsfragen der schon behandelten Kompetenzabgrenzung, für personelle Entscheidungen im Bereich der Redaktion, insbesondere für die Berufung und Abberufung des Chefredakteurs, für die Festsetzung des Redaktionsetats und für Betriebsänderungen oder -schließungen, d. h. für die Änderung der Besitzverhältnisse oder die Einstellung der Zeitung und Ähnliches. Hierbei wird es natürlich entscheidend sein, wie stark diese Mitwirkungsrechte der Redaktionsvertretung bis hin zur Mitbestimmung ausgestaltet werden. Soweit Analogien möglich sind, sollte jedenfalls der im Betriebsverfassungsgesetz erreichte Stand der Mitbestimmung nicht unterschritten werden. Wegen der besonderen Bedeutung der Auswahl des Chefredakteurs für die redaktionelle Gestaltung der Zeitung müssen der Redaktionsvertretung allerdings bei seiner Berufung und Abberufung weitgehende Mitwirkungsrechte eingeräumt werden, während solche bei leitenden Angestellten im Betriebsverfassungsgesetz überhaupt nicht bestehen. Außerdem ist eine Koordination der Arbeit von Betriebsrat und Redaktionsvertretung durch geeignete Vorkehrungen zu sichern, insbesondere auch dadurch, daß Mitglieder der Redaktionsvertretung gleichzeitig Mitglieder des Betriebsrates sind.

Für und gegen die Schaffung von Redaktionsvertretungen wird indessen geltend gemacht, sie hätten aus ihrem Selbstverständnis auf Distanz zu den Betriebsräten zu gehen. Die Befürworter weisen in diesem Zusammenhang gern auf die Besonderheit der geistig-schöpferischen Arbeit des Redakteurs hin, die Gegner sprechen dagegen von elitärem Dünkel. Beide Argumentationen verkennen, daß die Redaktionsvertretung in Wirklichkeit das Kernstück der Teilhabe der Journalisten an der grundgesetzlich verbürgten

Pressefreiheit ist. Denn Pressefreiheit ist nicht allein ein Grundrecht der Verleger, sie ist ebenso ein Grundrecht der Journalisten und last not least der Leser. Die wichtigste Aufgabe des Presserechtsrahmengesetzes wird es daher sein, diese medienpolitische „Gewaltenteilung“, die aus dem Grundrecht der Pressefreiheit herzuleiten ist, auch dann praktikabel zu machen, wenn es an Vernunft und gutem Willen bei den Beteiligten fehlen sollte.

#### IV. Die Zukunft der Presse- und Rundfunkfreiheit

Manche Kritiker werfen denjenigen, die sich für die Schaffung eines Presserechtsrahmengesetzes engagieren, vor, sie bemühten sich gewissermaßen als moderne Don Quijotes „um den Schnee von vorgestern“. Die Verwendung neuer elektronischer Medien werde möglicherweise die Zeitungen herkömmlicher Art in absehbarer Zeit verschwinden lassen und uns vor völlig neue medienpolitische Probleme stellen. Ob die medientechnische Entwicklung tatsächlich zu einem Ende der

Presse führen wird, ist indessen nicht so sicher. In jedem Falle kann die Voraussage gewagt werden, daß wir bei verstärkter Einführung neuer elektronischer Medien eher noch verschärft vor der am Ende des vorigen Abschnittes skizzierten Grundproblematik stehen werden. Die Möglichkeiten für die Manipulation des Informationsempfängers und für die Einengung eigenverantwortlicher Mitwirkung der an der Gestaltung der Information Beteiligten werden sich vergrößern.

Mit anderen Worten: Ähnlich wie durch die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung die Gefährdung der Persönlichkeitsrechte des einzelnen eine neue Dimension erhalten hat, wird die Einführung neuer elektronischer Medien zu erhöhten Gefahren für die Meinungs- und Informationsfreiheit führen. Was am Modell des konventionellen Mediums Presse erarbeitet worden ist, wird morgen und übermorgen nicht überholt sein, sondern als Ausgangsbasis für die Erfüllung des Verfassungsauftrages aus Artikel 5 des Grundgesetzes unter den Bedingungen zukünftiger Medientechnik dienen können.

Hans Hugo Klein

## Die Meinung der Opposition

Der vom Bundesministerium des Innern im vergangenen Jahr vorgelegte Referentenentwurf eines Presserechtsrahmengesetzes ist nach dem ihm zuteil gewordenen öffentlichen Verriß sang- und klanglos in der Versenkung verschwunden. Es wäre gut, wenn er dort bliebe. Denn mit einer gesetzlichen Regelung der Rechtsbeziehungen zwischen Verleger und Redaktion — sie bildete den wesentlichen Bestandteil des Entwurfs — wäre für die Presse und ihre Freiheit nichts gewonnen. Die CDU/CSU lehnt deshalb ein Presserechtsrahmengesetz mit diesem Inhalt ab.

Die Freiheit der Presse beruht auf ihrer privatwirtschaftlichen Struktur. Sie genießt den Schutz der Verfassung. Um den Sinn dieser Gewährleistung zu erkennen, ist es zunächst notwendig, sich die Tatsache vor Augen zu halten, daß Informieren nichts anderes bedeutet als Ausübung von Macht. Wer den Infor-

mationsapparat beherrscht, übt Macht aus. Soweit es sich um die Presse handelt, wird der Informationsapparat von Verlegern, den Inhabern der institutionellen Basis, und Redakteuren, den Produzenten von Informationen und Meinungen, beherrscht. Wer, wie es in der modernen Diskussion meist geschieht, das Problem der Pressefreiheit oder genauer: seine Sorge um eine möglichst sachliche, korrekte und vielseitige Information und Meinungsbildung auf die Perspektive des Verhältnisses von Verleger und Redakteur verkürzt, läßt diesen Tatbestand außer acht. Er setzt unkritisch die Freiheit von Redakteuren — den Informationsproduzenten — und Käufern bzw. Lesern — den Informationskonsumenten — gleich und unterstellt, Gefahren für diese Freiheit gingen einzig vom Verleger aus. Demgegenüber ist daran festzuhalten, daß beide Gruppen, die Informationsvolumen und

-inhalte bestimmen, einer wirksamen Kontrolle unterworfen werden müssen. Sie ist für die Redakteure so unentbehrlich wie für die Verleger.

Vermöge ihrer privatwirtschaftlichen Struktur ist im Bereich der Presse diese Kontrollfunktion dem Markt, d. h. denjenigen überwiesen, denen sie von der Sache her in einer freiheitlichen Ordnung zukommt: den Käufern bzw. Lesern der Zeitung. Gewiß lassen sich andere Formen der Informationskontrolle auch für die Presse ersinnen; gewiß ist aber auch, daß für eine von Verfassungen wegen staatsfreie Presse eine adäquatere Form der Kontrolle nicht gedacht werden kann. Wie überall die Freiheit des Marktes demjenigen Unternehmer den größten Umsatz garantiert, der das beste und preiswerteste Produkt anzubieten hat, verschafft die freie „tägliche Abstimmung an den Kiosken“ demjenigen Verlagsprodukt (auch als Werbeträger!) Erfolg, welches ihn nach der berechtigtermaßen ausschlaggebenden Meinung des Lesers auf Grund seiner Leistung verdient. Das vielbeklagte Zeitungssterben, das neben (meist) kleineren namentlich die parteigebundenen, gesinnungseigenen Zeitungen betraf und betrifft, hat seinen Grund in dem Wunsch der Käufer bzw. Leser nach breiter, allzu offenkundige Einseitigkeiten zu vermeiden trachtender Information und sachlicher, gruppenunabhängiger Meinungsbildung. Dazu kommt das nicht weniger verständliche Anliegen lebendiger — je nach Richtung des Blattes auch unterhaltender — Aufmachung. Auch diejenigen, deren Richtungsprelle auf solches Desinteresse der Leser stößt, sollten diese hier wirklich an der „Basis“ getroffene Entscheidung zu respektieren bereit sein.

Das scheint vielen schwerzufallen, die lautstark den Publikumerfolg bestimmter Blätter zu beklagen lieben. Wer aber dem Bürger — hier wie anderwärts — die Fähigkeit bestreitet, die richtige Konsumwahl zu treffen, und deshalb meint, die zur Auswahl stehenden Produkte direkt oder indirekt von Staats wegen manipulieren zu müssen, der zweifelt insgeheim auch an der Weisheit des Bürgers bei der Ausübung seines politischen Wahlrechts, auf deren Annahme die demokratische Staatsform gründet, und greift, solange andere Möglichkeiten nicht zur Verfügung stehen, zum Mittel der Emotionalisierung des Wählers durch Diffamierung des politischen Gegners.

Die Kontrolle des Marktes über den Verleger wird durch dessen Einflußrechte gegenüber der Redaktion auf das Presseergebnis vermittelt. Die privatwirtschaftliche Struktur des Pressewesens mit ihren Implikationen — Geltung des allgemeinen Gesellschafts-, Handels- und Arbeitsrechts — ist somit nicht nur die Voraussetzung ihrer Freiheit vom Staat und der seine Willensbildung bestimmenden Gruppen, sondern zugleich die Gewähr einer effektiven Kontrolle der durch die Presse ausgeübten (Informations-)Macht. Sie würde wirkungslos, entzöge man die am wirtschaftlichen Risiko nicht beteiligte Redaktion dem Einfluß des Verlegers. Eine Einschränkung des verlegerischen Direktionsrechts, die diesen Kontrollmechanismus lähmt, kann also kein vernünftiges Ziel der Pressepolitik sein.

Deshalb muß auch der Auffassung widersprochen werden, die privatwirtschaftliche Struktur der Presse stehe in einem mindestens tendenziellen Widerspruch zu ihrer öffentlichen Funktion, d. h. ihrer für die freiheitliche Demokratie konstituierenden Bedeutung. Bundesinnenminister Maihofer hat diese Auffassung in der Debatte des Deutschen Bundestages am 18. Oktober 1974 dahin formuliert: „Des weiteren glaube ich, daß Sie überhaupt nicht die prinzipielle Problematik sehen, in der wir hier stehen: eine nach unserem Bekenntnis privatwirtschaftlich organisierte Presse mit ihrer öffentlichen Aufgabe in Einklang zu bringen, und zwar so, daß weder die privatwirtschaftliche Grundlage die öffentliche Aufgabe erschlägt noch — umgekehrt — die öffentliche Aufgabe die privatwirtschaftliche Grundlage vernichtet. Das ist doch hier das politische Problem.“ Das ist ein gefährliches Mißverständnis, dessen Konsequenz die — mit dem Presserechtsrahmengesetz ja in der Tat auch beabsichtigte — gesetzliche Verordnung einer besonderen, die Implikationen der privatwirtschaftlichen Struktur korrigierenden, quasi-öffentlich-rechtlichen inneren Presseverfassung wäre. In Wahrheit besteht jener Widerspruch nicht. Vielmehr kann die Presse die ihr in der Verfassung des Grundgesetzes zugeordnete öffentliche Funktion eben nur vermöge ihrer privatwirtschaftlichen Struktur erfüllen. Die Vorstellung, daß die eine die andere erschlagen könne, ist verfassungsfremd.

Die Gründe, die für eine sondergesetzliche Regelung des Verhältnisses zwischen Verlegern und Redakteuren angeführt zu werden pflegen, sind nicht überzeugend.

Das gilt zunächst für das Argument, die Presse könne in einem demokratischen Staat bzw. in einer demokratischen Gesellschaft ihre Aufgabe nur sachgerecht erfüllen, wenn ihre innere Struktur demokratischen Grundsätzen entspreche. Der Hinweis führt freilich zu der Frage, über welche demokratische Legitimation die Redakteure verfügen und warum die der übrigen im Pressewesen tätigen Personen geringer oder nicht vorhanden ist. Vor allem aber wird dabei schlicht die vorgegebene privatwirtschaftliche Struktur unseres Pressewesens übersehen, dessen „demokratische“ Kontrolle dem Käufer bzw. Leser überantwortet ist.

Vor allem wird gefordert, den Konzentrationsbewegungen im Pressebereich und der dadurch reduzierten Vielfalt auf dem Pressemarkt sei dadurch zu begegnen, daß durch Gesetz Vielfalt der Meinungen in jedem einzelnen Presseprodukt zu ermöglichen sei. Zur Einschätzung der Lage ist in diesem Zusammenhang vorab zu bemerken: Die vielgescholtenen Konzentrationsvorgänge der Jahre 1954—1974 haben zu einer ständigen Ausweitung der verbliebenen Redaktionen und damit auch zu einer wesentlichen Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit geführt. Hinzu kommt, daß diese Konzentrationsvorgänge zumeist kleinere Zeitungen betrafen. Tageszeitungen mit einer Auflage von mehr als 40 000 Exemplaren waren davon in aller Regel nicht betroffen. Mit *Jens Feddersen* ist festzustellen: „Wir haben in der Bundesrepublik ein Höchstmaß an Vielfalt im Informationswesen.“ Die Zahl von über 120 selbständigen Vollredaktionen ist für ein Land von der Größe der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich eine außerordentlich hohe Zahl. Von einer Beschneidung der Informationsfreiheit durch eine Schrumpfung der Vielfalt auf dem Pressemarkt kann jedenfalls auf dem regionalen und dem überregionalen Felde keine Rede sein.

Kummer vermöchte allenfalls die zunehmende Zahl lokaler Zeitungsmonopole zu verursachen, wobei sich das Monopol ja nur auf den lokalen Teil erstreckt. Näheres Zusehen zeigt allerdings, daß eine publizistische Verarmung in der Regel nicht eintritt, wenn eine Zeitung ihren letzten lokalen Konkurrenten aus dem Felde schlägt. Schon die Logik gebietet ihr, da sie jetzt alle Leser des betroffenen Gebietes ansprechen muß, mehr Ausgewogenheit. Ihre gewachsene wirtschaftliche Potenz ermöglicht ihr einen besseren Service. Diese

Überlegungen finden sich in den wissenschaftlichen Untersuchungen, die es bisher dazu gegeben hat, voll bestätigt. Diese Untersuchungen erbringen zumindest keinen Beweis für die oft behauptete Verarmung der lokalen Kommunikationsstruktur in dem Falle, daß eine Zeitung eine lokale Monopolstellung erringt. Allerdings — und dies ist eine für den gesamten Bereich der Medienpolitik gültige Bemerkung — haben alle bisher angestellten Untersuchungen nur mehr oder weniger vorläufigen Charakter. So ist die Gefahr um so größer, statt auf der Grundlage solider Erfahrungen und Tatsachen auf der Basis vorgefertigter Überzeugungen Politik zu machen, was überaus bedenklich ist. Immerhin gibt es für unseren Bereich eine weitere interessante Studie von Frau Noelle-Neumann, die sich mit dem Verhältnis von Verleger und Redakteuren befaßt und zu dem Ergebnis kommt, daß von einer Diktatur des Verlegers in der Redaktion keine Rede sein kann.

Soweit nun die Forderung nach gesetzlicher Regelung der sog. inneren Pressefreiheit dahin verstanden wird, daß jeder Redakteur in der Zeitung schreiben kann, was er will, wäre mit Sicherheit zu erwarten, daß am Bedarf vorbeiproduziert, der wirtschaftliche Niedergang der Presse potenziert und auf diese Weise die Konzentration beschleunigt würde. Denn die Erfahrung lehrt, daß der Leser in seiner Zeitung nicht ein Sammelsurium von Redakteursmeinungen zu finden wünscht, sondern neben sachlicher Information ein zusammenhängend ausgerichtetes Gesamtbild. Aber auch dann, wenn die Herstellung redaktioneller Autonomie die Bestimmungsgewalt über den Inhalt der Zeitung der Mehrheit der Redakteure überantworten sollte, ist keineswegs eine Garantie für Vielfalt in der Presse gegeben. Mit Recht hat man vielmehr der Sorge Ausdruck gegeben, es sei nach der Lebenserfahrung zu befürchten, daß dort, wo die Redaktionsmehrheit entscheide, jede „Fraktion“ versuchen werde, sich durch möglichst konforme Kräfte zu verstärken. Ist dem aber so, dann wäre gewiß nicht eine Vervielfältigung der Meinungen in der Zeitung, sondern bestenfalls eine der Stärke der verschiedenen, im Redaktionskollegium vertretenen Gruppen, proportionale Raumaufteilung für die unterschiedlichen Auffassungen oder eine kompromißhafte Angleichung der Meinungsäußerungen unter Verzicht auf Profil, schlimmerenfalls Einseitigkeit in Information und Kommentar, kurz Verödung und Verarmung der Kommunikationsstruktur anstelle von Farbig-



keit die Folge der Freistellung der Redaktion von den Weisungen des Verlegers. Die Vermutung ist berechtigt: „Ein Redaktionskollektiv wird der Eigenwilligkeit einzelner Mitglieder — schon unter gruppendynamischen Aspekten — bisweilen weniger Spielraum lassen als ein marktorientierter Verlag“ (B. Rütters).

Es sind vor allem die Praktiker, die — von Rudolf Augstein über Jens Feddersen bis zu Conrad Ahlers — nicht müde werden, davor zu warnen, die Zeitungen in eine uniformierende, den Gang der redaktionellen Arbeit lähmende und auf ihre Kollektivierung hinauslaufende Zwangsjacke zu stecken. „Permanenter Kampf zwischen ständig wechselnden Mehrheiten und Minderheiten müßte die Redaktion zerreißen“, sagt Rudolf Augstein. In dieser Weise den Gruppenkonflikt in der Zeitung zu institutionalisieren, hieße Effektivität und Qualität ihrer Leistung in ähnlicher Weise reduzieren, wie dies mit Hilfe des gleichen Modells an den Universitäten erreicht wurde.

Hinzu kommt: Die öffentlich-rechtliche Organisationsform des Rundfunks hat sich gerade in unserer Zeit einer wachsenden innenpolitischen Polarisierung gegenüber allfälligen Versuchen der Unterwanderung — direkt durch die politischen Parteien, indirekt damit aber auch durch den Staat — als nicht sehr widerstandsfähig erwiesen. Die Zeitungs- und Zeitschriftenpresse erweist sich dank ihrer privatwirtschaftlichen Struktur da um vieles resistenter. Eben daraus dürfte es sich erklären, daß viele der Versuchung nicht zu widerstehen vermögen, der Presse eine Organisationsform zu verordnen, die für ähnliche Infiltrationsmethoden Raum läßt wie die des Rundfunks und des Fernsehens.

Die starken verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine gesetzliche Regelung der inneren Pressefreiheit nach Art des Entwurfes eines

Presserechtsrahmengesetzes im einzelnen darzulegen, fehlt hier der Raum (vgl. dazu meinen Beitrag „Medienpolitik und Pressefreiheit“, Archiv für Presserecht 1973, S. 494 ff., sowie jüngst P. Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte der „inneren Pressefreiheit“, 1974).

Beruhet die Freiheit der Presse auf ihrer privatwirtschaftlichen Struktur, dann besteht die Aufgabe der Medienpolitik, soweit sie die Presse zum Gegenstand hat, darin, diese privatwirtschaftliche Struktur zu stärken. Allein wirtschaftlich starke Verlage sichern die Unabhängigkeit der Presse (J. Feddersen). Statt also wie die Wirtschaft im allgemeinen so auch die Presse mit systemsprengenden Projekten wie dem Presserechtsrahmengesetz, der Forderung nach einer Abschaffung des Tendenzschutzes (eine Lieblingsvorstellung in SPD- und Gewerkschaftskreisen), der Drohung mit Marktanteilsbegrenzungen (so die Leitlinien einer angeblich liberalen Medienpolitik der FDP) und ähnlichem Unfug zu irritieren, wie es sich Bundesregierung und Koalition zur Aufgabe gemacht zu haben scheinen, gilt es dort anzusetzen, wo die Presse der Schuh drückt. Die vom Bundesverband der Deutschen Zeitungsverleger auf Verlangen der Bundesregierung erhobenen Daten haben deutlich gemacht, daß die Besorgnis um die wirtschaftliche Situation der Verlage und der Arbeitsplätze der Journalisten, Drucker, Setzer usw. zu Recht besteht. Die CDU/CSU-Fraktion hat schon im Oktober 1974 eine pressefreundliche Gebührenpolitik der Post und eine Freistellung der Vertriebs Erlöse der Tageszeitungen von der Mehrwertsteuer gefordert. Bundesregierung und Koalition haben diese Vorschläge mit fadenscheiniger Begründung verworfen. SPD und FDP sind durch Widersprüche in den eigenen Reihen gelähmt. Während sie Worte machen, entscheidet sich das Schicksal unserer Presse.

## Am Grundgesetz vorbei

Die Zusammenarbeit von Verleger und Redakteuren bedarf nach Auffassung des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger keiner gesetzlichen Regelung. Seines Erachtens gehört es zu den elementaren Prinzipien eines freien Pressewesens, daß es auch über seine internen Verfahren in Freiheit selbst bestimmt.

Legislatorische Vorschriften über die Binnenstruktur der Presse, wie sie der „Gesetzesentwurf über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse“ (Stand: 25. Juli 1974) vorsieht, hält der BDZV aus verfassungsrechtlichen und praktischen Erwägungen für überaus problematisch. Jedes Tätigwerden des Gesetzgebers auf diesem Gebiet birgt nämlich die Gefahr in sich, daß der Freiheitsraum der Beteiligten eingeengt und die praktische Pressearbeit durch perfektionistische Vorschriften erschwert wird.

Trotz dieser grundsätzlichen Bedenken, die hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Aspekte in einer Vielzahl gutachtlicher Stellungnahmen bestätigt worden sind, hat der BDZV zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs Stellung genommen und sich bemüht, konstruktiv an einer Verbesserung des bisherigen Konzepts mitzuwirken.

Eine vollständige Wiedergabe der umfangreichen Stellungnahme des Verbandes, die 31 Paragraphen des Gesetzesentwurfes einer kritischen Prüfung unterzog, würde den Rahmen dieser Publikation sprengen. Der folgende Auszug muß sich daher auf Teile des II. Abschnittes des Entwurfs beschränken, in dem die Aufgabenabgrenzung zwischen Verlegern und Redakteuren festgeschrieben wird. Dennoch kann an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, daß auch die Begriffsbestimmungen (§ 2 d. E.) sowie der erste Abschnitt (rechtliche Stellung der Presse) Unverträglichkeiten und Fehlinterpretationen aufweisen und insbesondere die in § 5, Abs. 4 geforderte „Sicherstellung von Ausgewogenheit“ schlechterdings eine verfassungswidrige Vorschrift darstellt.

Nach § 10 des Entwurfs muß der Verleger die Grundsätze für die publizistische Haltung der Zeitung schriftlich festlegen, diese Grundsätze

werden Bestandteil der Arbeitsverhältnisse aller Redakteure. Sie sind in der ersten Ausgabe jedes Kalendervierteljahres an hervorragender Stelle in der Zeitung zu veröffentlichen.

Diese Grundsätze lassen sich freilich nur in sehr allgemeinen Wendungen fixieren. Je genauer sie beschrieben würden, desto größer wäre die Gefahr, daß sich die Zeitung selbst ein „geistiges Korsett“ anlegt.

Die in dem Entwurf geforderte kalendervierteljährliche Veröffentlichung „an hervorragender Stelle“ der Zeitung unterstellt, daß die lesende Bevölkerung nicht in der Lage ist, die publizistische Grundhaltung einer Zeitung selbst zu erkennen. Es wäre ebenso geradezu absurd, wenn sich eine Partei die Pflicht auferlegte, der Bevölkerung ihre Grundsatzprogramme in ihren ersten Äußerungen jedes Kalendervierteljahres an „hervorragender Stelle“ bekanntzugeben. Gegen die Vorschriften über eine Änderung der allgemeinen publizistischen Haltung der Zeitung (§ 11) hat der BDZV folgende schwerwiegende Bedenken:

Eine „Änderung“ kann schon in einer bloßen, der bisherigen Linie der Zeitung durchaus entsprechenden Ergänzung der Grundsätze bestehen, die beispielsweise wegen einer sehr schwerwiegenden neuen politischen Entwicklung notwendig erscheint. Es ist nicht einzusehen, warum eine solche Ergänzung, die unter Umständen auch der Auffassung der meisten Redakteure entspricht, erst nach drei oder sechs Monaten wirksam werden soll.

Wenn ein Verleger die grundsätzliche Haltung seiner Zeitung aber tatsächlich einmal substantiell ändern sollte, so werden hierfür in der Regel geänderte Leserbedürfnisse maßgebend sein. In diesem Fall ist weder dem Verleger noch den Lesern zumutbar, drei oder sechs Monate mit den notwendigen Korrekturen zu warten. Auch andere Unternehmer, die qualifizierte und dem Produkt geistig verbundene Arbeitnehmer beschäftigen, haben das selbstverständliche Recht, auf Marktreflexe prompt zu reagieren.

Wenn man schon glaubt, den Lesern jedes Quartal die Lektüre der Grundsätze verord-

nen zu müssen, die Publikation der Grundsätze also für wichtig hält, warum werden die Redakteure drei oder sechs Monate vor der Änderung unterrichtet, die Leser aber erst *hinterher*? Eine „presserechtliche“ Regelung, um die es sich hier angeblich handelt, müßte die frühzeitige Information der Leser für mindestens ebenso bedeutsam halten, wie die Unterrichtung der Redakteure. Bei einer arbeitsrechtlichen Regelung ist dagegen legitim, in erster Linie die Rechte der betroffenen Arbeitnehmer zu sichern. Dies ist hier geschehen. Dennoch gibt der Entwurf vor, nicht Arbeitsrecht, sondern Presserecht zu statuieren.

Im Gegensatz zum geltenden Manteltarifvertrag soll der Redakteur nach einer vom Verleger vorgenommenen Änderung der Grundsätze für die publizistische Haltung auch dann unter qualifizierten Bedingungen ausscheiden können, wenn die Änderung für ihn durchaus zumutbar ist. Dies bleibt unverständlich. Überhaupt wurde der Unterschied zwischen einer Änderung (im Sinne von Umstülpung) und einer konformen Ergänzung der Grundsätze nicht berücksichtigt.

Aus den Vertragsverhandlungen zwischen dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger einerseits und den Journalistenorganisationen andererseits wurde eine mittlere Entscheidungsebene, die sogenannte „Richtlinienkompetenz“, in den Referentenentwurf übernommen. Die vorgesehene Ausgestaltung dieser „Richtlinienkompetenz“ muß allerdings von den Verlegern entschieden abgelehnt werden. Die Entscheidungen „über neu auftretende Fragen von grundsätzlicher Bedeutung“ prägen das publizistische Profil einer Zeitung weit nachhaltiger, als dies durch die Fixierung allgemeiner Grundsätze (§ 10) möglich ist. Selbstverständlich wird die sogenannte Richtlinienkompetenz im Zweifel vom Chefredakteur ausgeübt, allerdings geschieht dies kraft Delegation; originärer Träger des Rechts bleibt der Verleger. Diese — der Risikohaftung des Verlegers entsprechende — Rechtslage will der Entwurf verändern. Das erscheint verfassungsrechtlich bedenklich, zumal nach § 15 Abs. 1 auch noch ein gekündigter Chefredakteur Richtlinien erlassen kann.

Wenn der Chefredakteur unter Wahrung der Grundsätze Richtlinien erläßt, gibt es zumeist keine Möglichkeit, diese wegen Verstoßes gegen die Grundsätze aufzuheben. Sich widersprechende Richtlinien liegen im Regelfall

sämtlich im Rahmen der Grundsätze. Beispielsweise läge das Eintreten einer Zeitung für eine CDU-Regierung und zu einem späteren Zeitpunkt für eine SPD-Regierung durchaus im Rahmen der „Grundsätze“, wenn diese mit „der parlamentarischen Demokratie verpflichtet“ umschrieben wären.

Untraglich ist auch die Nachprüfbarkeit aller wichtigen publizistischen Entscheidungen des Chefredakteurs durch die Redakteurvertretung. Autoritätsverlust und Anpassungszwänge für den Chefredakteur wären unvermeidbar. Ohne Zweifel würde der Mehrheit der Redakteurvertretung — insbesondere bei ressortspezifischen Richtlinien — die Sachkompetenz fehlen.

Außerdem wird die höchstpersönliche Gewissensentscheidung des einzelnen Redakteurs nur honoriert, wenn er sich in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Redakteurvertretung befindet. Mehr als ein Drittel der Mitglieder der Redakteurvertretung nimmt dem unzumutbar betroffenen Redakteur den Gesinnungsschutz, d. h. die Kollektiv-Meinung rangiert vor der Individual-Gesinnung. Alles in allem stellt sich die Frage, welche Rolle der Redakteurvertretung zugedacht ist. Durch ihr Recht, einer vom Chefredakteur erlassenen Richtlinie widersprechen zu können, wird die Redakteurvertretung zum Kontrollorgan des Chefredakteurs. Konsequenz dieser ihr zugedachten Rolle: es wird künftig weniger Richtlinien geben — das Engagement der Zeitung wird gedämpft.

Die in dem Entwurf vorgesehene Regelung für die Berufung des Chefredakteurs dürfte die Grenze der Verfassungswidrigkeit überschritten haben. Denn die Zweidrittel-Mehrheit der Redakteurvertretung, die sich gegen die Berufung eines bestimmten Chefredakteurs ausspricht, kann ohne weiteres unsachliche Gründe haben. Dann soll der Verleger gleichwohl verpflichtet sein, jeden Redakteur, der das will, gegen nicht geringe Abfindung ausscheiden zu lassen. Hierdurch wird ein Druck auf den Verleger ausgeübt, der ihn in der Freiheit ganz ähnlich einengt wie ein Voterecht.

Die Konstruktion des Entwurfs ist deshalb brüchig. Ein Ausscheiden unter qualifizierten Bedingungen läßt sich nur rechtfertigen, wenn es tatsächlich zu einer unzumutbaren Änderung der Grundsätze für die publizistische Haltung kommt. Die Berufung eines Chefredakteurs bietet hierfür nicht den mindesten Anhaltspunkt.

Aber selbst wenn die Autoren des Entwurfs die verfassungsrechtliche Lage anders einschätzen, bleibt die Frage, warum nicht wenigstens eine Unzumutbarkeitsklausel vorgesehen wurde. Muß ein Redakteur eine eventuell „unzumutbare“ Richtlinie eher hinnehmen als einen neuen Chefredakteur?

Ein weiterer Einwand gegen die Bestimmung resultiert aus ihrer Unvereinbarkeit mit der grundsätzlichen Wertentscheidung, die der Gesetzgeber in § 105 des Betriebsverfassungsgesetzes getroffen hat. Wenn die Parallele zum Betriebsverfassungsrecht schon gesucht wird, wie dies in § 16 Abs. 2 geschieht, so sollte sie auch dort durchgehalten werden, wo die Interessen des Arbeitgebers und seiner leitenden Angestellten auf dem Spiel stehen.

Auch die für die Abberufung des Chefredakteurs vorgesehenen Regelungen widersprechen dem für alle anderen Unternehmen geltenden § 105 des Betriebsverfassungsgesetzes und erscheinen verfassungsrechtlich höchst problematisch. Hier wird zwar auf ein Vetorecht der Redakteurvertretung verzichtet, doch ist ein Verfahren vorgesehen, das dazu führen kann, daß der Verleger einen Chefredakteur noch über Jahre im Amt dulden müßte, der publizistisch nicht mehr sein Vertrauen genießt. Wie wäre es wohl mit der Autorität dieses Chefredakteurs bestellt? Die Konsequenzen für den Verlag und die Zeitung wären — wenn das Gericht nicht durch einstweilige Verfügung die vorläufige Weiterbeschäftigung storniert — um so weniger erträglich, als der Verleger ja nicht durch Einzelweisung auf den Inhalt der Zeitung Einfluß nehmen können soll und im Zweifel nicht einmal Richtlinien geben kann.

Wenn dem Chefredakteur nun aus „arbeitsrechtlichen“ und publizistischen Gründen gekündigt wird, muß er sowohl vor dem Arbeitsgericht, als auch vor dem ordentlichen Gericht klagen. Denn die Rechtskraft des einen Urteils vermag den Streitstoff ja nicht zu erledigen. Wie sollen aber erst Kündigungsschutzprozesse geführt werden, in denen der Beklagte die Entlassung nur rechtfertigen kann, wenn er eine Summe von publizistischen und nicht-publizistischen Kündigungsgründen vorträgt?

Die in § 16 enthaltene Vorschrift über personelle Veränderungen der Redaktion, derzufolge Redakteure nur im Einvernehmen mit dem Chefredakteur und nach Anhörung der Redakteurvertretung eingestellt oder versetzt werden können, ist nicht praktikabel. Da in großen Redaktionen ständig personelle

Veränderungen stattfinden, müßten dort die Mitglieder der Redakteurvertretung, die ja automatisch mit jedem Fall zu befragen sind, von ihrer täglichen Redaktionsarbeit freigestellt werden. Man sollte die Anhörung daher auf Fälle beschränken, in denen der Betroffene die Redakteurvertretung einschaltet.

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger ist in seiner Stellungnahme, die in einem Anhörungsverfahren des Bundesinnenministeriums ausgiebig diskutiert wurde, detailliert auf jeden einzelnen Absatz des Gesetzentwurfes eingegangen, was in der vorliegenden Kurzfassung nicht möglich ist. In seiner Kritik konnte sich der BDZV auf eine beträchtliche Zahl von Leitartikeln und Kommentaren deutscher Zeitungen stützen, denn fast ausnahmslos waren die im vorläufigen Entwurf vorgesehenen Bestimmungen aufs schärfste abgelehnt worden.

### **Öffentliche Aufgabe oder öffentliche Funktion der Presse?**

„Die Presse erfüllt eine öffentliche Aufgabe.“ So steht es in den Landespressegesetzen. Und weiter heißt es — mehr oder weniger wörtlich übereinstimmend in den jeweiligen Paragraphen 3 — die Presse nehme diese Aufgabe wahr, „wenn sie in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt, Kritik übt oder auf andere Weise an der Meinungsbildung mitwirkt“.

Diese definitorische Ergänzung ist in der medienpolitischen Debatte der letzten Jahre häufig übersehen worden. Aus der „öffentlichen Aufgabe“ wurden unterschiedliche qualitative Ansprüche an die Presse abgeleitet: „ausgewogene Berichterstattung“, „gesellschaftliche Bezogenheit“ des Presseinhalts.

Verbindliche Vorschriften für die Erfüllung der „öffentlichen Aufgabe“ der Presse zu erlassen, käme indes zwangsläufig staatlicher Reglementierung gleich. Das widerspräche eindeutig der verfassungsmäßig garantierten Pressefreiheit.

Vor einer derartig mißverständlichen Deutung des Begriffs „öffentliche Aufgabe“ hat der Kommunikationswissenschaftler Prof. Dr. Franz Ronneberger gewarnt. „So hilfreich dieser Begriff für die politische Emanzipation der Presse gewesen ist und noch heute sein mag, so verheerend kann er als Waffe gegen die Freiheit angesetzt werden. Das haben wir in der Rechtsetzung und -praxis des Nationalsozialismus“.

lismus bereits erlebt, das kann uns heute und morgen wieder passieren. Alles kommt darauf an, wer im Namen dieser öffentlichen Aufgabe spricht und handelt, wer bestimmt, was Inhalt, Ausdruck dieser öffentlichen Aufgabe ist" (Franz Ronneberger: Die öffentliche Aufgabe der Presse, in: Das gedruckte Wort. Zweite Festschrift für Anton Betz, Düsseldorf 1973).

In den Landespressegesetzen dient der Begriff „öffentliche Aufgabe“ hingegen als Funktionsbeschreibung der Presse: Presse stellt Öffentlichkeit her, sorgt für eine öffentliche Austragung der Interessengegensätze in einer pluralistischen Gesellschaft. Um Mißverständnisse auszuschließen, sollte man daher statt von „öffentlicher Aufgabe“ besser von „öffentlicher Funktion“ der Presse sprechen.

Gertraude Steindl

## Rechtliche Schranken einer gesetzlichen Regelung der „Inneren Pressefreiheit“

Mit der Problematik einer gesetzlichen Regelung der „inneren Pressefreiheit“ haben sich in jüngster Zeit eine Reihe von Rechtsgutachten befaßt, die — wengleich auch von unterschiedlichen Rechtspositionen ausgehend — übereinstimmend zu dem Ergebnis gelangen, daß der Gesetzgeber zu umfassenden Eingriffen in die Binnenstruktur der Presseunternehmen nicht ermächtigt ist.

In seiner Studie „Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem“<sup>1)</sup> weist der Göttinger Staatsrechtler Professor Werner Weber nach einer sorgfältigen Analyse der Medienpapiere verschiedener Parteien und Gruppierungen nach, daß alle öffentlich diskutierten Vorschläge zur gesetzlichen oder tariflichen Umschreibung der „inneren Pressefreiheit“ unbestreitbar in die Pressefreiheit eingreifen. Sie beschränkten die bisher nicht durch Normen eingegrenzte subjektive Pressefreiheit der Verleger und Herausgeber von Druckerzeugnissen einschneidend, indem sie nämlich definieren, „wer statt ihrer, neben ihnen und gegen sie Berechtigter aus der Pressefreiheit sein soll“. Sie liefen sämtlich darauf hinaus, eine von der Verfassung vorgefundene und als solche anerkannte grundrechtliche Freiheit durch normierende Gestaltung zu manipulieren. Zugleich veränderten sie dadurch die hergebrachte Struktur des Pressewesens,

die auch im ganzen unter verfassungsrechtlichem Schutz stehe.

### Verstoß gegen Art. 5 des GG

Weber kritisiert, daß die Befürworter der Regelungsvorschläge zur „inneren Pressefreiheit“ die zentrale verfassungsrechtliche Frage der Beschränkbarkeit der Pressefreiheit, die in der Verweisung auf „allgemeine Gesetze“ ihren Ausdruck finde, wenn überhaupt, dann nicht ausreichend berührten.

Nur die Vorschriften der allgemeinen Gesetze könnten im Einklang mit Artikel 5, Absatz 2 des Grundgesetzes den Kommunikationsfreiheiten Schranken setzen. Mit allgemeinen Gesetzen seien diejenigen Gesetze gemeint, die sich nicht mit der Pressefreiheit als solcher einschränkend beschäftigten, sondern jene Gesetze, die, ohne die Presse ins Auge zu fassen, allgemeine Normen für alle Rechtsunterworfenen begründeten. Die Schöpfer der Verfassung hätten demnach die Freiheit der Meinungsäußerung an die Schranken der allgemeinen Gesetze gebunden, um die Pressefreiheit vor eigens gegen sie gerichteten Eingriffen zu sichern.

Jede auf Herstellung der sogenannten inneren Pressefreiheit gerichtete Regelung ist aber — nach Webers Analyse — „nicht anders denkbar als auf die Pressefreiheit und auf Veränderungen in dem von ihr umhögten Bereich zielgerichtet; sie ist also niemals darstellbar als ein ‚allgemeines Gesetz‘ im Sinne von Ar-

<sup>1)</sup> Werner Weber: Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, in: Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Heft 16, Berlin 1973.

tikel 5, Abs. 2 GG<sup>2</sup>. In keinem Fall würde sie neutral im Hinblick auf die Pressefreiheit sein, sonst würde sie für die „innere Pressefreiheit“ nichts ausrichten. Immer würde sie — objektiv gesehen — in irgendeiner Weise die Pressefreiheit manipulieren und subjektiv aus der Pressefreiheit des Verlegers „mehr oder weniger große Stücke herauschneiden“. Weber kommt deshalb zu dem Schluß, daß es „schlechterdings kein die sogenannte innere Pressefreiheit in irgendeiner Weise regelndes Gesetz geben kann, das sich mit Artikel 5 des Grundgesetzes in Einklang bringen läßt“.

### Pressefreiheit ist ein Jedermannsrecht

Darüber hinaus sei die Presse von verfassungswegen privatrechtlich strukturiert. Für die Rechtsstellung des Verlegers bedeute dies, daß ihm das unternehmerische Direktionsrecht eigne, und zwar nicht nur auf die ökonomisch-technische Seite des Unternehmens bezogen, sondern auch auf Art und Stil der vorgebrachten Presseleistung. Beides sei wegen der Abhängigkeit der wirtschaftlichen Verantwortung und der Risikobelastung von dem Erfolg der Presseleistung und umgekehrt nicht zu trennen. Der Redakteur andererseits gewinne seinen Wirkungsbereich durch Abschluß eines Arbeitsverhältnisses, in das ihn der Verleger berufe, und nach Maßgabe des vereinbarten Inhalts dieses Arbeitsverhältnisses. Im allgemeinen werde ihm ein weiterer Spielraum eigenständiger Entscheidung eingeräumt; wie weit dieser reiche, sei Sache der arbeitsvertraglichen Abmachungen und des Vertrauens, das der Verleger dem Redakteur entgegenbringe. Über diese Vereinbarung hinaus könne der Redakteur dem Verleger gegenüber keinen „Amtsauftrag“ ausspielen, den ihm unmittelbar das Grundgesetz qua Pressefreiheit erteilt hätte.

In der so determinierten Wirkenssphäre ist der Redakteur — wie Weber feststellt — gleichfalls „Träger“ von Pressefreiheit wie jeder Bürger in seinem Bereich, und zwar gegenüber Beeinträchtigungen von der staatlichen Gewalt her, nicht gegenüber dem Verleger; im Verhältnis zu diesem sei nur der Inhalt des Arbeitsverhältnisses, nicht der Status der Pressefreiheit, bestimmend. Ebensowenig könne der Verleger sein Verhältnis zum Redakteur auf Pressefreiheit gründen; er begegne ihm ebenfalls nach Maßgabe des Arbeitsverhältnisses. Diese Feststellungen verdeutlichen nichts anderes als den immanenten Grundsatz der Pressefreiheit, „daß jeder in

den Schutz von soviel Pressefreiheit gerät, wie er sich nach seiner konkreten Lebenslage zunutze machen kann“.

### Privatwirtschaftliche Struktur verbürgt Freiheit der Presse

Anders als Weber, der von einer individualrechtlichen Betrachtungsweise der Pressefreiheit ausgeht, kommt auch Professor Peter Lerche in seinem Gutachten über „*verfassungsrechtliche Aspekte der inneren Pressefreiheit*“<sup>3</sup>) zu dem Ergebnis, daß der Gesetzgeber nicht berechtigt sei, ein nach irgendwelchen Maßstäben für „optimal“ gehaltenes Pressebild durch Eingriffe in die Binnenstruktur der Presseunternehmen zwangsweise durchzusetzen.

Als Schlüssel für ein praktikables Verständnis der Verfassungsprobleme der „inneren Pressefreiheit“ bezeichnet der Rechtswissenschaftler eine maßvoll institutionelle Deutung der Pressefreiheit.

Dieser Inhalt der Pressefreiheit weise auf die Garantie der Grundzüge eines geschichtlich gewordenen, in besonderer Weise ausgeformten Freiheitstypus hin. Seine charakteristischen Grundzüge seien: die unternehmerische Komponente, die Eigengesetzlichkeit geistigen Schaffens im Pressebereich, nicht zuletzt die Bedingungen pressespezifischer Effizienz. Die unternehmerische Komponente der publizistisch wirkenden, privatwirtschaftlich organisierten Presse könne nicht ohne entscheidende Rücksichtnahme auf die Wesenszüge des Arbeitsrechts definiert werden, weil diese zugleich das verfassungsrechtliche Grundbild der freien Presse mitbestimmen. Der Gesetzgeber sehe sich daher in dieser sensiblen Materie vor Barrieren gestellt, die ihn daran hinderten, den unternehmerischen Einfluß auszuschalten oder typusverändernd zurückzudrängen. Dies gelte sowohl in Richtung angeblicher gesetzgeberischer Bewegungsfreiheit in bezug auf Personalentscheidungen als auch in bezug auf Fragen des sachlichen Direktionsrechts.

### Zeitungen sind kein Experimentierfeld

Insbesondere könnte — wie Lerche nachweist — der verfassungsverbürgte Typ des vom

<sup>2</sup>) Peter Lerche: *Verfassungsrechtliche Aspekte der inneren Pressefreiheit*, in: Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Heft 19, Berlin 1974.

Grundgesetz vorgefundenen freiheitlichen Pressebildes (Privatwirtschaftlichkeit der Presse) nicht aufrechterhalten werden, würde der Verleger in sachlicher Hinsicht lediglich auf eine Grundsatzkompetenz beschränkt werden; er müsse die Möglichkeit behalten, die Richtungsbestimmung seines Blattes, einschließlich etwaiger Veränderungen, auch durchzusetzen. „Die sogenannte Richtlinienkompetenz (die Entscheidungsbefugnis für neu auftretende Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, die über die Tagesaktualität hinausgehen und sich auf die publizistische Linie der Zeitung auswirken) kann ihm daher nicht geraubt werden.“ Zwar erscheine demgegenüber die sogenannte Detailkompetenz des Verlegers nicht als verfassungsverbürgt; doch stelle sich die Frage, ob es rechtspolitisch zweckmäßig oder nicht sei, entsprechende gesetzliche Festlegungen in diesem Bereich in Angriff zu nehmen.

Ferner sei es nicht möglich, die Einstellung des Chefredakteurs vom bestimmenden Einfluß des Verlegers zwangsweise zu lösen. Zwar sei der Chefredakteur auf das gute Einvernehmen mit der Redaktion angewiesen, er könne aber nicht einseitig als deren „Vertrauensmann“ gegenüber dem Verleger gesehen werden. Ein gewisser eigenständiger Verantwortungsbereich der Redakteure, wie er für jegliches geistiges Schaffen schöpferisch geistiger Art notwendig sei, beschränke sich von der Verfassung her auf das existentiell Unerläßliche. Er ziele nicht auf etwaige Wünschbarkeiten ab. Lerche stellt denn auch hier die Frage, ob es notwendig, sinnvoll und überhaupt praktikabel sei, diesen Mindestfreiheitsbereich für Redakteure normativ irgendwie abzusichern. Plausible Formulierungsvorschläge seien bislang jedenfalls noch nicht in Sicht.

Ausführlich beschäftigt sich Lerche mit den besonderen Umständen, unter denen Zeitungen entstehen. Daraus folgert er: „Jede Pressegesetzgebung muß die Grundbedingungen ‚effizienten‘ Presseschaffens beachten. Die Wahrung prinzipieller pressspezifischer Effizienz ist nicht nur eine Sache rechtspolitischer Zweckmäßigkeit, sondern verfassungsrechtlicher Gebotenheit. Gesetzgebungspolitische Vorschläge, die z. B. den im Pressebereich weithin gegebenen ‚Zwang zu sofortiger Entscheidung‘ nicht ausreichend in Rechnung stellen, müssen daher scheitern.“

## „Innere Pressefreiheit“ — ein Fremdwort im Ausland

Eine rechtsvergleichende Studie über die Gestaltung der Pressefreiheit in vier ausgewählten Ländern legten kürzlich die Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, und der Universitäten Heidelberg und Mannheim unter Leitung von Professor Karl Doebling vor. Die Untersuchung, die unter dem Titel *„Pressefreiheit und innere Struktur von Presseunternehmen in westlichen Demokratien“*<sup>3)</sup> erschienen ist, kommt zu dem Ergebnis, daß in Frankreich, Großbritannien, der Schweiz und den USA eine gesetzlich garantierte „innere Pressefreiheit“ ein Fremdkörper wäre, denn sie würde mit dem dort herrschenden Grundrechtsverständnis kollidieren, nach dem Pressefreiheit ein jedermann zustehendes Recht sei, das keine Privilegierung einer Berufsgruppe erlaube. Weder Verleger noch Redakteure würden als Inhaber einer besonderen Pressefreiheit gesehen, sie seien nur wegen der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten näher an der Schutzgarantie.

Trotz unterschiedlicher Rechtsordnungen besteht in den vier genannten Ländern — wie die Untersuchung nachweist — eine weitgehend gleichartige Auffassung vom Wesen der Pressefreiheit und von der Funktion der Presse im Staat: Pressefreiheit gilt als ein Staatsangriffe abwehrendes Grundrecht. Eingeschränkt werden kann die Pressefreiheit nur durch allgemeine Gesetze. Eine Sondergesetzgebung wird für die Presse in aller Regel strikt abgelehnt. Als Garant für die Pressefreiheit gilt die privatwirtschaftliche Struktur; in keinem der vier Länder stellt denn auch der Gesetzgeber die privatwirtschaftliche Organisationsweise ernsthaft in Frage.

### Freiheit ist nicht in Portionen teilbar

Die Aufgabe des Staates, so resümiert der Bericht — wird in den vier klassischen Presseländern überwiegend in der Schutzfunktion zugunsten der Individualfreiheit gesehen, nicht in der Ersetzung individueller Freiheit durch staatlichen Zwang zu bestimmtem Frei-

<sup>3)</sup> Karl Doebling, Kay Hailbronner, Georg Röss, Hartmut Schiedermaier und Helmut Steinberger: *Pressefreiheit und innere Struktur von Presseunternehmen in westlichen Demokratien*, in: *Berliner Abhandlungen zum Presserecht*, Heft 18, Berlin 1974.

heitsgebrauch, bzw. in der Verteilung von Freiheitsportionen.

Die in der Bundesrepublik Deutschland sehr kontrovers diskutierte Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen Verleger und Redakteuren hat in den untersuchten Ländern konsequenterweise — soweit überhaupt — eine Regelung nur in Tarif- und Kollektivverträgen gefunden. Eine gesetzliche Regelung der Binnenstruktur der Verlagshäuser gibt es nicht; sie ist auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Während in den USA und der Schweiz das Grundrechtsverständnis diesen Bestrebungen entgegensteht, geht man in den anderen Ländern davon aus, daß derartige Rechte vertraglich zu vereinbaren sind. Und selbst dort, wo Mitwirkungsbefugnisse vertraglich festgelegt sind, gehen sie nirgends so weit, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland heute von manchen Seiten angestrebt wird.

Die Rechtsstellung des Verlegers unterscheidet sich in den untersuchten Rechtsordnungen im wesentlichen nicht von der des allgemeinen Arbeitgebers, — dies gilt auch für die Rechtsstellung des Redakteurs als Arbeitnehmer. Die Beziehungen zwischen beiden regeln sich deshalb auch nach den für alle Arbeitsverhältnisse geltenden Bestimmungen. Dies ist wiederum ein Zeichen dafür, daß Presse-recht nicht als Begründung von Berufsprivilegien aufgefaßt wird.

Soweit es nicht anders vertraglich vereinbart ist, hat in allen vier Ländern der Verleger prinzipiell das Recht, die Grundhaltung des Presseerzeugnisses festzustellen, die Leitung und Organisation zu bestimmen, die wirtschaftlichen Entscheidungen zu treffen und die personelle Besetzung der Redaktion zu regeln. Selbst das Einzelweisungsrecht liegt durchweg unbeschränkt beim Verleger; dort, wo es ausgeschlossen ist, beruht die Regelung auf vertraglichen Vereinbarungen.

In keinem der Staaten ist eine kollektive oder wie immer geartete Mitbeteiligung der Redakteure an der inhaltlichen Ausgestaltung der Presserzeugnisse gesetzlich vorgesehen. Dies wäre auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. In den USA und Großbritannien ist auch eine durch Vertrag festgelegte Mitbestimmung der Arbeitnehmer über unternehmerische Leitentscheidungen undenkbar.

Insgesamt gesehen hinterließ auch der Vergleich der Reformbestrebungen in den einzel-

nen Ländern mit der Presserechtsdiskussion in der Bundesrepublik bei den Berichterstat-tern den Eindruck, daß man im Ausland „erheblich tastender und vorsichtiger“ mit dem empfindlichen Rechtsgut der Pressefreiheit umgeht. Mit größerer Selbstverständlichkeit erscheinen dort auch — wie es im Bericht heißt — bewährte Institutionen als schutzwürdig. Gemessen an den fremden Rechtsordnungen sind die Reformbestrebungen in der Bundesrepublik in geringerem Maße geneigt, die Individualfreiheit zu schützen. Dies erstaune nicht, meint Professor Doehring, denn: „In der deutschen Rechtsordnung haben immer Idealziele den Vorrang vor pragmatischen Erkenntnissen beanspruchen können. So scheint typisch für das Verhalten deutscher Reformen zu sein, eine Perfektionierung anzustreben, deren in gewisser Weise leider oft zerstörerische Tendenzen recht wenig danach fragen, ob nicht bewährte Institutionen aus Gründen einer erkennbaren Sachlogik erhalten bleiben sollten.“

Den Berichterstat-tern war deutlich geworden, daß es in der Bundesrepublik bei dem Grundrecht der Pressefreiheit nicht so sehr um Freiheitsverbürgungen als um Freiheitseinteilungen zu gehen schien.

### Grenzen der tariflichen Regelung

Die seit langem zwischen dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger und den Gewerkschaften der Journalisten geführten Verhandlungen über eine tarifliche Regelung von Mitbestimmungsproblemen in Zeitungsunternehmen bilden Ausgangspunkt eines soeben veröffentlichten Rechtsgutachtens zum Thema „*Tarifmacht und Mitbestimmung in der Presse*“ des Konstanzer Arbeitsrechtlers Professor Bernd Rütters<sup>4)</sup>.

Dabei geht es einmal um eine Regelung der Rechtsbeziehungen zwischen Verlegern und Redakteuren und zum anderen um die personelle und wirtschaftliche Mitbestimmung des Betriebsrates. Untersuchungsgegenstand ist die Frage, ob die Regelungsmacht der Tarifparteien ausreicht, Mitbestimmungsrechte der Redakteure oder der Betriebsräte in Presseunternehmen tarifvertraglich zu vereinbaren.

Wie Rütters feststellt, berührt die Gesamtproblematik mehrere Rechtsgebiete: „Es er-

<sup>4)</sup> Bernd Rütters: *Tarifmacht und Mitbestimmung in der Presse*, in: Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Heft 21, Berlin 1975.



gibt sich also eine Gemengelage aus presserechtlichen, arbeitsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Beurteilungsmaßstäben." Zunächst führt Rüthers aus, warum er der Meinung, redaktionelle Mitbestimmung sei vorrangig unter presserechtlichen Aspekten zu betrachten, nicht zu folgen vermag. Tarifliche Regelungen pressenspezifischer Materien scheiterten an der „Zweckbindung der Tarifautonomie“ durch Artikel 9, Absatz 3 des Grundgesetzes und am Tarifvertragsgesetz, nach denen nur arbeitsrechtliche Materien mittels Tarifvertrag vereinbart werden können. Seiner Auffassung nach zeige sich gerade in diesem Regelungskomplex die bereits angedeutete Gemengelage von Arbeitsrecht und grundgesetzlich garantierter Pressefreiheit.

Weitreichende Konsequenzen für die rechtliche Gestaltung des Pressewesens in der Bundesrepublik hätten die vom Bundesverfassungsgericht als Garantieelemente der Pressefreiheit definierte privatwirtschaftliche Struktur und privatrechtliche Organisationsform. Danach habe sich die Presse in ihren Innen- und Außenbeziehungen nach den Vorschriften des Privatrechts, d. h. also auch des Unternehmens- und Arbeitsrechts einzurichten. Unbestreitbar sei der Redakteur Arbeitnehmer. Dies werde in der medienpolitischen Diskussion „leicht verdunkelt, wenn davon gesprochen wird, der Redakteur erbringe quasi im öffentlichen Interesse eine spezifische Leistung, die ihm als Mitglied der Redaktion aufgetragen ist“.

Den „Primärauftrag“ erhalte der Redakteur jedoch in einer privatwirtschaftlich strukturierten Presse vom Verleger als Arbeitgeber. Somit biete sich für die Lösung der Mitbestimmung in Presseunternehmen nur das Arbeitsrecht, was nun aber nicht die Bedenken gegen eine tarifliche Regelbarkeit von Mitbestimmungsfragen in Presseverlagen ausräume.

Dies deshalb, weil — wie Rüthers darlegt — die Sozialpartner nur befugt sind, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen tariflich zu regeln. Wenn die Berufsverbände der Verleger und Redakteure betriebliche Mitbestimmung durch Tarifvertrag einführen wollten, griffen sie in die Entscheidungsstruktur der betroffenen Unternehmen ein. Das könnte so weit führen, daß auch tarifliche Regelungen über „Marktpolitik, die Produktgestaltung oder die Veränderung personeller Leitungsstäbe“ unzulässiger Verhandlungsgegenstand würden.

Damit erfolge jedoch ein Eingriff in das durch Artikel 14 und Artikel 9, Absatz 1 des Grundgesetzes geschützte Eigentümerrecht zur Entscheidung über die Unternehmenspolitik und eine Verletzung der „grundrechtsimmanenten Schranke der Tarifautonomie“.

Dies gelte, wie Rüthers beweist, sowohl für die sogenannte Kompetenzabgrenzung — soweit eine Mitbestimmung über das Produkt also über grundsätzliche Fragen der „publizistischen Haltung“, des Charakters oder der Erscheinungsform der Zeitung vorgesehen sei — wie für die Mitbestimmung bei der Berufung des Chefredakteurs.

Es könne dabei auch nicht „die Harmonisierung der Pressefreiheit von Verlegern und Redakteuren im Arbeitsverhältnis“ geltend gemacht werden, wie vielfach eingewandt wird. Denn die Sozialpartner seien nicht berechtigt, „den Grundgesetzhalt für einzelne Grundrechtsträger tariflich umzugestalten“.

Tariflich regelbar hingegen seien individuelle und kollektive Schutzinteressen der Redakteure als Arbeitnehmer, u. a. ein besonderer Kündigungsschutz, Gesinnungsschutz, Abfindungsansprüche bei Tendenzänderungen — Schutzbereiche, für die im geltenden Manteltarifvertrag Vorkehrungen getroffen sind.

Nach eingehender Untersuchung auch der betriebsverfassungsrechtlichen Problematik einer tariflichen Regelung pressenspezifischer Mitbestimmungsrechte kommt Rüthers zu dem Schluß, daß die Tarifparteien Mitbestimmungsrechte für Redaktionsausschüsse nicht schaffen können, weil die Organisation der Arbeitnehmervertretung im Betriebsverfassungsgesetz der Absicht entgegenstehe, anderen Organen Mitbestimmungsrechte einzuräumen, die dem Betriebsrat versagt sind.

Durch Tarifvertrag könnten Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates nach dem Betriebsverfassungsgesetz weder verstärkt noch auf andere als die im Gesetz genannten Materien erweitert werden. Zulässig seien hingegen tarifliche Regelungen über den Inhalt der Arbeitsverhältnisse, die eine Beteiligung des Betriebsrates im Rahmen seiner funktionellen Zuständigkeit vorsehen. Der zweiseitig zwingende Charakter des § 118 des Betriebsverfassungsgesetzes schließt — so fährt der Konstanzer Arbeitsrechtler fort — einen tariflichen Verzicht auf den gesetzlichen Tendenzschutz aus. Die Tarifparteien seien nicht befugt, gesetzliche Schutzvorschriften der staatlichen Gesetzgebung ganz oder teilweise aufzuheben.

## Verzicht auf Tendenzschutz nicht erzwingbar

Streiks mit dem Ziel, einen tariflichen Verzicht der Verleger auf den gesetzlichen Tendenzschutz zu erzwingen, sind — wie Rüthers weiter nachweist — unter allen denkbaren Gesichtspunkten rechtswidrig, weil die Zielsetzung gegen geltendes Arbeitskampfrecht

verstößt. Nach geltendem Arbeitskampfrecht sind nämlich nur solche Arbeitskämpfe rechtlich zulässig, mit denen tariflich regelbare Ziele verfolgt werden. Somit seien Streiks um eine Weiterung der Mitbestimmung in Presseunternehmen ebenso unzulässig wie Arbeitskämpfe, mit denen der Verzicht auf den Tendenzschutz erzwungen werden soll.

Hansvolker Ziegler

# „Innere Pressefreiheit“ in den Händen der Juristen

## Rückblick auf die Gutachtenszene

### I.

In den letzten Jahren dürfte es keinen öffentlichen Streit gegeben haben, der so ausschließlich — allerdings recht einseitig — mittels juristischer Argumente geführt wurde wie der zur „inneren Pressefreiheit“. Solange die Gefahr gesetzgeberischer Aktivität zu drohen schien und tabuschleudernde gelehrte Autoritäten folglich Einsatzwert im „Kriegstheater“ um die Interpretation des Grundgesetzes“ (Zacher) besaßen, vernahm man die vereinfachten Verdikte zahlreicher Gutachten in Pressemitteilungen des BDZV oder bekam sie frei Haus. Bald wird nunmehr in stattlichen Buchreihen nahezu alles vereint sein, was die etablierte Verfassungsjurisprudenz zum Thema zu sagen hatte<sup>1)</sup>. Damit scheint die Problematik in der nötigen wissenschaftlichen Dicke „bewältigt“ zu sein.

Besonders derjenige, der zweifelt, ob die Zeit für abschließende Regelungen reif war und ist, wird bedauern, daß — wie es Auftragsarbeiten nun einmal mit sich bringen — eine zu frühe Polarisierung an falschen Fragen stattfand. Praxis und Wissenschaft hätten noch

eine Zeit der kontroversen Suche und der Experimente nötig gehabt — eventuell mit Hilfe eines gesetzgeberischen Anstoßes —, damit soziale Erfahrung die wissenschaftliche Phantasie beflügelt, bevor geurteilt wird.

Die Entwicklung der Kommunikationsstrukturen war nämlich kein aufgearbeitetes Thema der etablierten Rechtswissenschaft, erst recht nicht die Wirkungsweise ihrer Infrastrukturen. Wie das Thema Mitbestimmung passen sie nicht in das Grundmuster juristischen Denkens von der Trennung in Staat und Gesellschaft. Auch die gewohnten Folgerungen aus der verfassungsgerichtlich eingeseigneten Einteilung der Medien in den privat-rechtlichen und den öffentlich-rechtlichen Bereich waren offenbar den in den Blick geratenen Problemen der inneren Strukturen der Medien nicht adäquat. Wenn die Vielfalt der Kommunikationsträger für den Meinungsbildungsprozeß in der Demokratie schlechthin konstituierend ist, lag in der neuen Situation der Gedanke doch nahe, die Vielfalt nach innen zu verlagern, wenn der Markt keine Vielzahl mehr garantieren kann.

### II.

Vielleicht kann wirklich nur die offenbare Ratlosigkeit angesichts dieser Medienent-

wicklung eine Erklärung dafür bieten, warum plötzlich wieder Verfassungsinterpretationen von erschreckender Naivität und zugleich Brutalität die Szene betreten. Denn gewiß war auch den Interessen der Verleger allenfalls kurzfristig damit gedient, daß *W. Weber*,

<sup>1)</sup> In dieser Beilage gibt Dr. Gertraude Steindl aus der Sicht der Auftraggeber einen Überblick über vier wichtige Gutachten. Mit *W. Weber* und *P. Lerche* will ich mich hier exemplarisch befassen.

E. Forsthoff, H. Schneider, H. H. Klein u. a. neben den Justitiaren der Verlage eine so rigoreuse individualistische Identität von Pressefreiheit und Eigentümerfreiheit verfochten wie sie in folgenden Sätzen zum Ausdruck kommt: „Jeder gerate in den Schutz von so viel Pressefreiheit . . . wie er sich nach seiner konkreten Lebenslage zunutze machen kann“ oder: „Der Spielraum eigenständiger Entscheidung sei Sache . . . des Vertrauens, das der Verleger dem Redakteur entgegenbringt“<sup>2)</sup>. Sie leugnen die jahrzehntelange Diskussion um die soziale Problematik der Freiheitsrechte und der unausweichlichen Verantwortung des Leistungsstaates für die soziale *ambiance*, in der sich Freiheitsrechte entfalten — um dem Erstaunen nur mit den Worten eines gewiß konservativen Rechtslehrers Ausdruck zu geben<sup>3)</sup>.

Ein solcher Ansatz wie der Webers kann nicht in sich konsistent bleiben: So weicht er der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts im Spiegelurteil aus, dem Staat könne auch die Pflicht zukommen, „Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten“<sup>4)</sup>, obwohl er die Position grundsätzlich bestreiten müßte, und unterstellt, das

Gericht habe damit nicht die subjektiv-individuellen Positionen der Pressefreiheit der Verleger tangiert<sup>5)</sup>. Wie Monopole anders als durch Beschneidung der Monopolisten oder staatlich geöffnete Konkurrenz, also Eingriff in den Markt, bekämpft werden können, bleibt Webers Geheimnis. Entgegen seiner Interpretation von Art. 5 Abs. 2 GG als absolutem Verbot pressenspezifischen staatlichen Handelns nennt er selbst das alte Rechtsinstitut des verantwortlichen Redakteurs zutreffend eine Begrenzung der Weisungsbefugnis des Arbeitgebers mittels öffentlich-rechtlicher Inpflichtnahme, also eine pressenspezifische Beschränkung der Eigentümerfreiheit des Verlegers sogar gegenüber dem angestellten Journalisten<sup>6)</sup>.

Letztlich bleibt ihm nur mehr eine polemische Kategorie in der Hand: „Ein mit Normierungen manipulierendes Zugreifen auf die Pressefreiheit“ sei verfassungswidrig<sup>7)</sup>. Angesichts der Gefährdung für den freiheitlich funktionierenden Kommunikationsprozeß aus Konzentration und Proporz wäre es aber die Aufgabe der Verfassungsrechtswissenschaft, vorausschauend nachvollziehbare Markierungen der Verfassung für Handlungspfade aufzuzeigen.

### III.

P. Lerche, einer der sensibelsten und vielleicht deshalb in der Aussage vorsichtigen Staatsrechtler, setzt sich von den anhand W. Weber gezeigten Fehlschlüssen schon in der theoretischen Grundlegung deutlich ab<sup>8)</sup>. Ihm geht es darum, die vielen Bedingtheiten und Wirkungen eines Eingriffs mit dem groben Instrument staatlicher Normierung in die „feinfühligte Materie“<sup>9)</sup> innerer Strukturen

ins Blickfeld zu rücken, bevor am Profil des geschichtlich gewordenen und deshalb vom GG. vorausgesetzten Grundtyps der Presse verändert wird. Letztlich ist diese zurückhaltende *common sense*-Einschätzung sowohl der Rolle der Verfassung als auch der Strukturentwicklung der Presse und der „Geeignetheit“ bisheriger Gesetzesvorschläge der Leitfaden von Lerches „Eintreten für ausreichende Stabilität“<sup>10)</sup>, die er als Essenz des Verfassungsrechts sieht. Tiefgehende Strukturveränderungen im Pressebereich würden allerdings auch für Lerche nicht ohne Wirkung auf die Interpretation der Pressefreiheit bleiben können<sup>11)</sup>. Der Verfassungstext halte hierfür keine eindeutige Antwort parat<sup>12)</sup>.

Wegen der Strukturveränderungen, die „schon die Gegenwart enthalten mag“<sup>13)</sup>, umschließt Lerches Grundtyp freier Presse

<sup>2)</sup> W. Weber, *Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem*, Berlin 1973 (Berliner Abhandlungen zum Presserecht Heft 16), S. 71 f.

<sup>3)</sup> H. F. Zacher, Rezension von H. H. Klein, *Die Grundrechte im demokratischen Staat*, 1972, in: *Der Staat* 1/1975 S. 127, S. 130.

<sup>4)</sup> BVerfGE 20/162, 176.

<sup>5)</sup> Weber, a. a. O., S. 64.

<sup>6)</sup> Weber, a. a. O., S. 71, Anm. 53; S. 46 ff.

<sup>7)</sup> Weber, a. a. O., S. 50; vgl. Lerche (Anm. 8) S. 17 f., bes. S. 20.

<sup>8)</sup> P. Lerche, *Verfassungsrechtliche Aspekte der „inneren Pressefreiheit“*, Rechtsgutachten, Berlin 1974 (Berliner Abhandlungen zum Presserecht Heft 19), bes. S. 15 ff., 112 („maßvoll institutionelle Deutung der Pressefreiheit“).

<sup>9)</sup> Lerche, a. a. O., S. 89.

<sup>10)</sup> Lerche, a. a. O., S. 42.

<sup>11)</sup> Lerche, a. a. O., S. 43.

<sup>12)</sup> Lerche, a. a. O., S. 41, vgl. S. 33.

<sup>13)</sup> Lerche, a. a. O., S. 43.

notwendig auch Gegensätzliches, dessen Vereinbarkeit allerdings beim Streit um die „innere Pressefreiheit“ gerade umkämpft ist. Die Grundzüge jenes Typus sind: Die unternehmerische Komponente, der gewisse Mindestbereich von Eigenständigkeit, ohne den sinnvolles geistiges Schaffen, auch und gerade in der kooperativen Form, nicht möglich ist sowie pressenspezifische Effizienzmaßstäbe<sup>14)</sup>.

Die beiden letzteren Merkmale sind gegenüber dem mit dem Direktionsrecht des Arbeitgebers versehenen Unternehmer einschränkende Bedingungen. Wenn Lerche auch bei der Nennung der Effizienz mehr vom Selbstverwaltungstrauma der Universität herdenkt, so ist es doch Gemeingut der Organisationswissenschaften, daß kollegiale Organisation und funktionale Autorität ein kreatives Klima und dessen typische Effizienz fördern und das soziale System Redaktion mit einem „Regime solidarischer Spezialisten“<sup>15)</sup> besser funktioniert als unter hierarchischer Unterordnung. Gerade wenn man Lerche darin folgt, daß die Verfassung die Einheit der potentiellen Gegensätze akzeptiert hat, ist dann nicht die Redaktionsstatutenbewegung ein untrügliches Anzeichen dafür, daß Strukturveränderungen diese Einheit zerbrochen haben und folglich neue Antworten erfragt sind? Ist nicht außerdem je nach Beurteilung der Lage ein legitimierter Eingriff zugunsten von Mindestgarantien immer zugleich ein Schritt hin zur Optimierung auf ein bestimm-

tes Pressebild, so daß sich die Scheidelinie zwischen verfassungsgebotenem und verfassungswidrigem Eingriff verwischt?

Eigentlich wichtig an Lerches Beitrag scheint mir ein fast beiläufig mitgeteiltes Bündel erklärungsbedürftiger Fragen<sup>16)</sup>, besonders jene Frage nach der „Geeignetheit“ der Mittel, die grundsätzlicher formuliert lautet, ob es gelingen kann, innere Strukturen mit gesetzgeberischen Formen zu umhegen<sup>17)</sup>. Ein ungeeignetes juristisches Instrument dürfte die Dreiteilung der „Kompetenzen“ zwischen Verlag und Redaktion sein, die auch in die bisherigen Gesetzesentwürfe eingegangen ist. Nicht die nach den allgemeinen Relativierungen etwas situationsbedingte Begründung Lerches, die ihn im öffentlichen Streit für die eine Richtung „verwertbar“ gemacht hat, sondern die Zerlegung von Prozessen gemeinsamer geistiger Produktion in angeblich aufteilbare inhaltliche Bereiche, zu deren Wahrung man Juristen und Gerichte hereinrufen kann, läßt mich an der Geeignetheit und an der Glaubwürdigkeit solcher Regelungen zweifeln.

Wenn auch insgesamt Lerches differenzierte Position ein legitimes Beharren angesichts unklarer Lagen scheint, so sind doch Zweifel erlaubt, ob Verfassungsinterpretation an entscheidenden Stellen ausweichen darf, weil es an der „juristisch relevanten empirischen Grundlage“ oder an „plausiblen Formulierungsvorschlägen“ bisher mangelte<sup>18)</sup>.

#### IV.

Die wichtigere Aufgabe der Verfassungsinterpretation liegt darin, normative Leitlinien für die Strukturen der Medien zu geben oder zumindest die Offenheit der Verfassung für Entwicklungen zu konkretisieren. Die Gutachterszene wird hierzu freilich kaum etwas beitragen, denn ihrer Genesis nach sichert sie ab oder verschiebt die Beweislast.

Hindernisse für die „offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“<sup>19)</sup> sind in der dicho-

tomischen Denkfigur von Staat und Gesellschaft aufgebaut, welche die gesamte juristische Begriffsbildung prägt. Die Eigengesetzlichkeit einer meinungsbildungsorientierten „öffentlichen Sphäre“, welche nicht auf Repräsentation und Entscheidung, sondern auf Vermittlung der Diskussion angelegt ist und insbesondere die Institutionen von Information und Bildung umfaßt, kann sich unter der traditionellen Einteilung in Staat und Privat und der grundsätzlichen Ablehnung von Homogenitätsgeboten zwischen ihnen<sup>20)</sup> nicht entfalten. Die Unterschiede zwischen entscheidungsorientierter staatlicher Sphäre und meinungsbildungsorientierter Öffentlichkeits-sphäre sowie der „Sphäre der Willkür“ gehen dabei unter.

<sup>14)</sup> Lerche, a. a. O., S. 53 ff., S. 70 ff., S. 77 ff.

<sup>15)</sup> V. A. Thompson, Hierarchie, Spezialisierung und organisationsinterner Konflikt (1961), in: Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln-Berlin 1968, S. 217, S. 225; zum ganzen Problembereich vgl. F. Kübler, Kommunikation und Verantwortung, Konstanz 1973, Ziegler, DVV 1971/654 ff.

<sup>16)</sup> Lerche, a. a. O., S. 89 ff., 41 f.

<sup>17)</sup> Lerche, a. a. O., S. 75.

<sup>18)</sup> Lerche, a. a. O., S. 89, S. 77.

<sup>19)</sup> Häberle, JZ 1975/297.

<sup>20)</sup> Lerche, a. a. O., S. 88, Anm. 254.

Ist es aber wirklich so unmöglich, Transparenz als durchgängiges inneres Strukturprinzip der Medien zu konkretisieren? Um Erstarrung und Manipulation in den Medien zu verhindern, könnte es dabei wichtiger sein, Mechanismen zu finden, welche die jeweiligen internen Machtverhältnisse ans Licht der Öffentlichkeit zwingen als sie direkt zu ändern. Auf längere Sicht dürfte es z. B. weniger wichtig sein, ob der Verleger bei neu auftauchenden Grundsatzfragen eine rechtliche Entscheidungsposition behält als ob interne Auseinandersetzungen Vertraulichkeitsgeboten unterliegen.

Der jetzige Stillstand der Medienpolitik könnte dazu genutzt werden, bisherige Festlegungen zu überdenken und neue Fragen aus der Gesamtsicht der Medien zu entwickeln, auch wenn sie zunächst wieder als Durchbrechung alter Tabus erscheinen. Zum Abschluß möchte ich einige davon aufführen:

— Was ist eigentlich für Öffentlichkeit und Presse Negatives zu befürchten, wenn der berühmte Streit mit den Druckern, die sich weigern, einen gewerkschaftsfeindlichen Artikel zu drucken, so gelöst wird, wie es einmal beim „Observer“ geschah: Der Artikel erschien, die Drucker konnten aber dazu einen Gegenartikel veröffentlichen. Wenn die nun einmal vorhandenen Konflikte unter den hauptberuflichen Produzenten der Medien auf solche Weise ausgetragen werden, stärkt dies nicht die herrschaftsfreie Kontrolle und entspricht deshalb den Zielen der Verfassung für

eine freie Presse? Sogar die aus der Gesellschaftsform folgenden Zufälle tendenzfreier oder tendenzgeschützter Druckereien würden übrigens hiermit abgeschafft.

— Liegt es nicht auf der Hand, daß wirtschaftliche Hilfen für die Medien, die den Konzentrationsprozeß objektiv fördern — wie es die mangels Gezieltheit angeblich „verfassungsneutrale“ Gießkannenpolitik ökonomisch tut — verfassungswidrig sind?

— Ergibt nicht eine langfristige Sicht, daß es verfassungsgeboten werden kann, die wegen der teuren technischen Einrichtungen voranschreitende wirtschaftliche Konzentration zu verhindern, indem man das technisch ohnehin bevorstehende Zusammenwachsen von Druckerei und elektronischem Netz zum Anlaß nimmt, die „dienenden“ Funktionen für die Medien als einen „common carrier“ zu begründen? Die Kostendegression aus der technischen Entwicklung könnte dann vielleicht sogar dazu verhelfen, daß wir von der Freiheit zur Gründung neuer Medien nicht mehr nur als von einer Utopie sprechen müssen.

Freilich hat auch die Freiheit zu solchen Fragen nur dann einen Sinn, wenn sie von den Betroffenen aufgenommen werden und damit in sozial verantwortete Positionen eingehen. Zu dem hierfür nötigen vorurteilslosen öffentlichen Klima gehört auch, daß die Juristen mit ihren Verdikten nicht schneller zur Hand sind als soziale Erfahrung sie vertiefen und erproben kann.

## Tendenzschutz in gewerkschaftlicher Sicht

Seit Jahren wird bei uns behauptet, der Tendenzschutz im Betriebsverfassungsgesetz sei vor allem zu dem Zweck geschaffen, die Presseorgane vor dem Einfluß wildgewordener Drucker und Setzer zu schützen, die Pressefreiheit zu sichern. Eine Behauptung, der die historischen Grundlagen fehlen, denn im Betriebsrätegesetz von 1923, dessen Entstehung immer als Grundlage für die Tendenzschutzregelung und deren Notwendigkeit für die Presse angesehen wird, ist von der Presse überhaupt nicht die Rede. Eine Behauptung bleibt auch, daß die Diskussionen im damaligen Reichstag die zu schützende Pressefreiheit als Grundlage für den Tendenzschutz belege, denn eine genaue Durchsicht der damaligen Sitzungsprotokolle gibt dafür keine Bestätigung.

Doch diese Behauptungen über das Betriebsrätegesetz haben bewirkt, daß der Tendenzschutz für die Presse in das BetrVG aufgenommen wurde — wie sich bisher allerdings zeigte, weniger zum Schutze der Pressefreiheit als vielmehr zum Schaden der Arbeitnehmer (Journalisten, Setzer, Drucker) in Pressebetrieben, letztlich zum Schaden der Betriebe selbst.

Weshalb dies so ist, zeigt ein genauer Blick in das Betriebsverfassungsgesetz. Der „Tendenzschutzparagraph“ lautet:

### § 188 Geltung für Tendenzbetriebe und Religionsgemeinschaften

(1) Auf Unternehmen und Betriebe, die unmittelbar und überwiegend

1. politischen, koalitionspolitischen, konfessionellen, karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Bestimmungen oder

2. Zwecken der Berichterstattung oder Meinungsäußerung, auf die Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes Anwendung findet,

dienen, finden die Vorschriften dieses Gesetzes keine Anwendung, soweit die Eigenart des Unternehmens oder des Betriebs dem entgegensteht. Die §§ 106 bis 110 sind nicht, die §§ 111 bis 113 nur insoweit anzuwenden, als

sie den Ausgleich oder die Milderung wirtschaftlicher Nachteile für die Arbeitnehmer infolge von Betriebsänderungen regeln.

(2) Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Religionsgemeinschaften und ihre karitativen und erzieherischen Einrichtungen unbeschadet deren Rechtsform.

Der Paragraph schreibt also vor, daß in sogenannten Tendenzbetrieben die §§ 106 bis 113 des BetrVG keine bzw. nahezu keine und die übrigen Paragraphen nur insoweit Anwendung finden sollen, als die Eigenart des Betriebes dem nicht entgegensteht. Es empfiehlt sich deshalb, die wichtigsten Paragraphen des BetrVG einmal durchzugehen und zu prüfen, inwieweit durch Mitwirkungs- bzw. Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates die Pressefreiheit gefährdet werden könnte. Beginnen wir zunächst mit den in § 118 ausdrücklich erwähnten Paragraphen.

So heißt es in § 106 BetrVG (Wirtschaftsausschuß):

(1) In allen Unternehmen mit in der Regel mehr als einhundert ständig beschäftigten Arbeitnehmern ist ein Wirtschaftsausschuß zu bilden. Der Wirtschaftsausschuß hat die Aufgabe, wirtschaftliche Angelegenheiten mit dem Unternehmer zu beraten und den Betriebsrat zu unterrichten.

(2) Der Unternehmer hat den Wirtschaftsausschuß rechtzeitig und umfassend über die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Unternehmens unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen zu unterrichten, soweit dadurch nicht die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Unternehmens gefährdet werden, sowie die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Personalplanung darzustellen.

(3) Zu den wirtschaftlichen Angelegenheiten im Sinne dieser Vorschrift gehören insbesondere

1. die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Unternehmens;
2. die Produktions- und Absatzlage;
3. das Produktions- und Investitionsprogramm;

4. Rationalisierungsvorhaben;
5. Fabrikations- und Arbeitsmethoden, insbesondere die Einführung neuer Arbeitsmethoden;
6. die Einschränkung oder Stilllegung von Betrieben oder von Betriebsteilen;
7. die Verlegung von Betrieben oder Betriebsteilen;
8. der Zusammenschluß von Betrieben;
9. die Änderung der Betriebsorganisation oder des Betriebszwecks sowie
10. sonstige Vorgänge und Vorhaben, welche die Interessen der Arbeitnehmer des Unternehmens wesentlich berühren können.

Bisher konnte noch niemand sagen, durch welchen Punkt dieses Paragraphen die Pressefreiheit oder die Tendenz eines Presseunternehmens eingeschränkt oder beeinträchtigt werden könnte. Dieser Paragraph hindert auch bei seiner vollen Anwendung keinen Zeitungsunternehmer, die wirtschaftlichen Entscheidungen zu treffen, die er für richtig hält. Er verlangt nur eine rechtzeitige Information von ausgewählten, gewählten Arbeitnehmervertretern, die zudem Verschwiegenheitsregelungen unterworfen sind, damit sie rechtzeitig die sozialen Folgen für die Beschäftigten überblicken können. Das gleiche gilt für die auf § 106 folgenden §§ 107 bis 110.

Unverständlich ist auch, wie durch eine rechtzeitige Information des Betriebsrates über geplante Betriebsänderungen, die Auswirkungen auf die Belegschaft haben, z. B. die Tendenz der „Bild-Zeitung“ oder des „Kölner Stadt-Anzeiger“ beeinflusst werden könnte. Und dennoch sind die betreffenden §§ des BetrVG in sogenannten Tendenzbetrieben nur bedingt anzuwenden. Was hat es jedoch mit der Tendenz eines Blattes zu tun, wenn ein Verleger gezwungen werden kann, sich mit dem Betriebsrat darüber zu einigen, wie Beschäftigten eines Zeitungsunternehmens z. B. mit finanziellen Mitteln über den Verlust des Arbeitsplatzes wenigstens etwas hinweggeholfen werden kann?

Alle diese Bestimmungen zeigen die Absicht des BetrVG deutlich: Die Rechte der Arbeitnehmer beschränken sich auf soziale Belange. Dies machen auch andere §§ des BetrVG deutlich, so z. B. der § 99 (Mitbestimmung bei personellen Einzelmaßnahmen):

(1) In Betrieben mit in der Regel mehr als zwanzig wahlberechtigten Arbeitnehmern hat

der Arbeitgeber den Betriebsrat vor jeder Einstellung, Eingruppierung, Umgruppierung und Versetzung zu unterrichten, ihm die erforderlichen Bewerbungsunterlagen vorzulegen und Auskunft über die Person der Beteiligten zu geben; er hat dem Betriebsrat unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen Auskunft über die Auswirkungen der geplanten Maßnahme zu geben und die Zustimmung des Betriebsrats zu der geplanten Maßnahme einzuholen. Bei Einstellungen und Versetzungen hat der Arbeitgeber insbesondere den in Aussicht genommenen Arbeitsplatz und die vorgesehene Eingruppierung mitzuteilen. Die Mitglieder des Betriebsrats sind verpflichtet, über die ihnen im Rahmen der personellen Maßnahmen nach den Sätzen 1 und 2 bekanntgewordenen persönlichen Verhältnisse und Angelegenheiten der Arbeitnehmer, die ihrer Bedeutung oder ihrem Inhalt nach einer vertraulichen Behandlung bedürfen, Stillschweigen zu bewahren; § 79 Abs. 1 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.

(2) Der Betriebsrat kann die Zustimmung verweigern, wenn

1. die personelle Maßnahme gegen ein Gesetz, eine Verordnung, eine Unfallverhütungsvorschrift oder gegen eine Bestimmung in einem Tarifvertrag oder in einer Betriebsvereinbarung oder gegen eine gerichtliche Entscheidung oder eine behördliche Anordnung verstoßen würde,
2. die personelle Maßnahme gegen eine Richtlinie nach § 95 verstoßen würde,
3. die durch Tatsachen begründete Besorgnis besteht, daß infolge der personellen Maßnahme im Betrieb beschäftigte Arbeitnehmer gekündigt werden oder sonstige Nachteile erleiden, ohne daß dies aus betrieblichen oder persönlichen Gründen gerechtfertigt ist,
4. der betroffene Arbeitnehmer durch die personelle Maßnahme benachteiligt wird, ohne daß dies aus betrieblichen oder in der Person des Arbeitnehmers liegenden Gründen gerechtfertigt ist,
5. eine nach § 93 erforderliche Ausschreibung im Betrieb unterblieben ist oder
6. die durch Tatsachen begründete Besorgnis besteht, daß der für die personelle Maßnahme in Aussicht genommene Bewerber oder Arbeitnehmer den Betriebsfrieden durch gesetzwidriges Verhalten oder durch grobe Verletzung der in § 75 Abs. 1 enthaltenen Grundsätze stören werde.

(3) Verweigert der Betriebsrat seine Zustimmung, so hat er dies unter Angabe von Gründen innerhalb einer Woche nach Unterrichtung durch den Arbeitgeber diesem schriftlich mitzuteilen. Teilt der Betriebsrat dem Arbeitgeber die Verweigerung seiner Zustimmung nicht innerhalb der Frist schriftlich mit, so gilt die Zustimmung als erteilt.

(4) Verweigert der Betriebsrat seine Zustimmung, so kann der Arbeitgeber beim Arbeitsgericht beantragen, die Zustimmung zu ersetzen.

Befürworter der bestehenden Tendenzschutzregelung geben immer wieder vor, durch die Anwendung dieses Paragraphen könne der Betriebsrat ihm politisch unliebsame Redakteure ausschalten oder ihm politisch nahestehende begünstigen. Wie dies aus § 99 herausgelesen werden kann, ist allerdings unerfindlich. Auch hier zielt das Gesetz ausschließlich auf die soziale Sicherung der Arbeitnehmer ab. Publizistische Gründe sind nicht erwähnt, können also durch den Betriebsrat auch nicht vorgebracht werden. Allerdings macht gerade dieser Passus deutlich, daß auch nach dem Wegfall des Tendenzschutzparagraphen hier eine Mitbestimmungslücke bleibt, die durch die Einführung der publizistischen Mitbestimmung über Redaktionsvertretungen geschlossen werden muß.

Das gleiche wie für den § 99 gilt auch für den § 102, in dem Mitbestimmung und Widerspruchsrecht bei Kündigungen festgelegt sind. Beides läßt keinerlei politisch-publizistische Einmischung zu.

Bei Durchsicht des BetrVG wird also deutlich, daß eine Tendenz, soweit überhaupt vorhanden, durch dieses Gesetz nirgends beeinflußt werden kann. Es stellt sich deshalb die Frage, weshalb gibt es überhaupt diesen § 118?

Er wird von bestimmten Kräften nur deshalb verfochten, weil sich hinter seinem Schutz, unbeeinflußt von sozialen Interessen der Arbeitnehmer, notfalls sozialwidrig wirtschaften läßt. Weil wir jedoch meinen, daß die Arbeitnehmer nicht völlig untergebuttert werden dürfen unter die reinen Kapitalinteressen, sind wir gegen den Tendenzschutz!

Diese Behauptung ist zu beweisen an all den spektakulären Fällen in den letzten Jahren: Ob Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgarter Zeitungskonzentration, Hannover, Fulda, Göttingen, ob die Zeitschriftenstilllegungsaktionen in München, ob Süddruck oder andere — nie ging es um Pressefreiheit oder Tendenz, sondern immer nur um wirtschaftlichen Profit ohne entsprechende Rücksicht auf die betroffenen Arbeitnehmer. Der § 118 war davor.

Neben der Forderung auf Zulassung von Wirtschaftsausschüssen steht unsere Forderung nach publizistischer Kompetenzverteilung, der Regelung der inneren Pressefreiheit.

Die Tendenz einer Zeitung oder Zeitschrift, ihre Haltung und Einstellung gegenüber und zu den Vorgängen in unserer Gesellschaft muß geschützt werden. Gegen Einflüsse von außen geschieht das durch die Bestimmungen des Grundgesetzes, von Einflüssen von innen, von Einflüssen aus rein kapitalwirtschaftlichen Prinzipien ist sie dagegen stärker denn je bedroht. Nicht mehr das publizistische Wollen der Träger der Pressefreiheit (Verleger und Journalist) ist in der heutigen Praxis die oberste Maxime, sondern eher die Frage, wie sich die Ware Zeitung und das in sie investierte Kapital optimal verzinsen läßt. Wem es ernst ist mit dem Schutz der Pressefreiheit als ideell und konstitutionell notwendigem Element der Demokratie, muß endlich ernst machen mit dem Schutz der objektiven Information und der Meinungsfreiheit vor rein kommerziellen Interessen.



## Publizistische Mitbestimmung durch Redaktionsvertretungen

Das Allensbacher Institut für Demoskopie erfuhr vor einiger Zeit bei einer repräsentativen Umfrage von 26 Prozent der befragten Redakteure, 24 Prozent der Ressortleiter und 13 Prozent der Chefredakteure, daß ihr Verleger Wünsche äußere, „welche Themen aus wirtschaftlichen oder verlagspolitischen Gründen behandelt werden sollen“. Wünsche sind zwar keine Weisungen, aber wer die Presse-Praxis kennt, weiß, wie Verlegerwünsche in der Regel zu werten sind. Diese Prozentsätze signalisieren, daß Verleger auch in Details der Redaktionsarbeit hineinredigieren. Andererseits könnte man aus diesen Daten durchaus folgern, bei den meisten Zeitungen liefe es doch ganz gut, Verlag und Redaktion betrachteten sich offenbar als Partner.

Dennoch wären auch bei dieser Interpretation der Allensbacher Zahlen Gesetze oder Tarifvereinbarungen über die publizistische Mitbestimmung nicht überflüssig. Wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen geht es auch hier darum, Regelungen für den Konfliktfall zu treffen — für jenen Fall also, daß sich die Partner nicht mehr als Partner verstehen. Denn es ist ein offenes Geheimnis: Wenn es heute zum Krach zwischen Redaktion und Verlag kommt, zieht zumeist die Redaktion den kürzeren. Wer andere informieren soll, muß selbst möglichst unabhängig sein. Forderungen nach redaktioneller Mitbestimmung in Sach- und Personalfragen — in der erwähnten Allensbach-Umfrage von 67 Prozent der Redakteure unterstützt — sind deshalb nicht als Herrschaftsansprüche einer elitären Minderheit, als Privilegienwünsche eines Standes oder als Luxus-Mitbestimmung zu werten, sondern als der Versuch, im Interesse der Sicherung der Rechte aller Bürger journalistische Unabhängigkeit zu erreichen.

In einem Punkt sind sich alle einig: Der Verleger soll auch in Zukunft die publizistische Haltung seines Blattes festlegen können. Er allein entscheidet darüber, ob sich die Zeitung als „liberal“, „konservativ“ oder „demokratisch“ versteht. Umstritten ist aber, was passieren soll, wenn der Verleger die Grundhaltung ändern oder sie interpretieren möchte. Nach Ansicht der Verleger muß beides ihre Sache bleiben. Die SPD-Medienkommission

sagt hingegen: „Änderungen der grundsätzlichen publizistischen Haltung und des Charakters der Zeitung oder Zeitschrift bedürfen der Zustimmung durch die Mehrheit der Mitglieder der Redaktionsvertretung.“ Beide Ansichten — die der Verleger und die der SPD-Medienkommission, um nur einige Extreme in der Auseinandersetzung zu nennen — erscheinen mir falsch. Setzen sich die Verleger mit ihrer Meinung durch, änderte sich rein gar nichts an der bestehenden Praxis. Dann könnten die Verleger weiterhin verordnen, daß die Ostpolitik der Bundesregierung oder der Paragraph 218 so und nicht anders zu bewerten sei, ganz egal, was die Redaktion denkt, frei nach dem Motto: Wem's nicht paßt, der kann ja gehen.“ Und wer geht schon gerne in Zeiten wie diesen, in denen 1000 und mehr Journalisten in der Bundesrepublik arbeitslos sind? Eine Einschränkung ist jedoch zu machen: Natürlich wird auch heute bereits in vielen Redaktionen mit dem Verleger diskutiert, wird die Grundhaltung interpretiert — ein Zwang für den Verleger, sich mit der Redaktion zu verständigen, besteht jedoch nicht.

Andererseits ist nicht zu übersehen, daß das Konzept der SPD-Medienkommission die Gefahr in sich birgt, die Verleger zu Händlern mit bedrucktem Papier zu degradieren. Ihr Beteiligungsrecht an der Pressefreiheit reduzierte sich dann darauf, nur einmal im Leben einer Zeitung sagen zu können, welcher politische Grundkurs gesteuert werden soll. Das ist zu wenig. Wenn sich beispielsweise die Marktgegebenheiten wandeln, muß der Verleger die Möglichkeit haben, sich ihnen anzupassen. Dazu bedarf es eventuell einer Änderung der Grundsatzhaltung oder ihrer neuen Interpretation. Daher sollte der Verleger nach Ansicht des Deutschen Journalisten-Verbandes das Recht haben, sich im Konfliktfall über den Widerspruch der Redaktion hinwegsetzen zu können — allerdings nur unter gewissen Bedingungen. Eine davon müßte die Verpflichtung des Verlegers sein, den Lesern an hervorragender Stelle mitzuteilen, daß die Entscheidung gegen den Willen der Redaktionsvertretung getroffen wurde. Die zweite Bedingung lautet: Jeder Redakteur, der wegen

der Änderung oder Neu-Interpretation der Grundsatzhaltung ausscheidet, erhält eine angemessene Abfindung über die ihm während der vertraglichen Kündigungsfrist zustehenden Bezüge hinaus. Mit anderen Worten: Wenn sich der Verleger als Herr im Haus behauptet, soll ihn das teuer zu stehen kommen.

Ein anderer Punkt betrifft die Mitwirkungsrechte der Redaktionsvertretung in Personalfragen. Es geht dabei vor allem um die Berufung und Abberufung des Chefredakteurs, also um die Person, deren Position an eine Schiedsrichterrolle erinnert — an den Schiedsrichter zwischen den beiden Hauptkontrahenten in der gegenwärtigen Auseinandersetzung über formelle Regelungen der inneren Pressefreiheit: Verlag und Redaktion. Der Deutsche Journalisten-Verband steht auf dem Standpunkt: Keine Absetzung oder Wahl des Chefredakteurs gegen eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Redaktion. Das Gegenargument mancher Verleger, das da lautet, auf diese Weise werde es den Redaktionen beispielsweise ermöglicht, gegen den Willen des Verlegers lauter laue, lasche und lahme Chefredakteure bis zum Ende aller Tage auf ihrem Sessel zu halten, erscheint mir als eine böse Unterstellung. Wer Journalisten eine so miese Meinung über Journalisten ins Gesicht schlägt, muß sich nicht wundern, wenn zurückgeschlagen wird.

In der aktuellen Diskussion wird von der Verlegerseite aus den beiden eben erwähnten Mitwirkungsforderungen der Journalisten die Schlußforderung gezogen: Die Verleger sollen diskriminiert, die Journalisten privilegiert werden. Davon kann nun in der Tat nicht die Rede sein. Auch der Deutsche Journalisten-Verband geht davon aus, daß die Pressefreiheit Journalisten und Verlegern zusteht. Aber eins ist ganz klar: Der Verleger soll ein Stück Macht abgeben, er soll seine Macht teilen. Das ist natürlich aus der Sicht der Verleger eine ganz schlimme Sache. Wer läßt sich schon gern von der Position, die er seit Jahrzehnten einnimmt, verdrängen.

Ich habe deshalb durchaus Verständnis dafür, daß die Verleger an den verschiedenen Fronten zu halten versuchen, was zu halten ist, beispielsweise an der juristischen. Da braucht man sich nur an den Deutschen Juristentag 1972 in Düsseldorf zu erinnern, wo die Verleger ganze Bataillone von Verlagsjustitiaren aufmarschieren ließen, schließlich in den Abstimmungen unterlagen und sich dann als

recht schlechte Verlierer erwiesen und von Manipulation sprachen. Seit Düsseldorf ist bekannt, daß es viele Juristen für verfassungskonform halten, wenn den Redaktionsvertretungen in Personal- und Sachfragen Veto-Rechte eingeräumt werden. Veto-Rechte sind mehr als das, was jetzt noch zur Diskussion steht. Und dennoch bemüht die Verleger-Seite laufend juristische Gutachter, die herausfinden, daß selbst Minimallösungen für Mitspracherechte von Redaktionsvertretungen verfassungswidrig seien.

Aber der Streit der Juristen ist nur die eine Seite. Die andere ist der Hinweis auf die Praxis, in der es nach Ansicht mancher Verleger nach der Einführung von Mitwirkungsrechten für Journalisten drüber und drunter gehen würde. Das Argument von den dann beginnenden Dauer-Diskussionen wird allerdings auch durch ständige Wiederholung nicht überzeugender. Wenn ich mich recht erinnere, ist beispielsweise der „Stern“, der seiner Redaktion sehr weitgehende Beteiligungsrechte an der Pressefreiheit eingeräumt hat, bislang noch jede Woche pünktlich erschienen — trotz Diskussionen. Konflikte sind dazu da, transparent gemacht, erörtert und entschieden zu werden, und diese Entscheidung kann auch nach den vom Deutschen Journalisten-Verband geforderten Mitwirkungsrechten für Redaktionsvertretungen durchaus noch rechtzeitig gefällt werden. Dies ist keine bloße Behauptung, sondern wissenschaftlich zu belegen. Klar und unmißverständlich heißt es in der Untersuchung von Wolfgang Hoffmann-Riem und Udo Branahl (veröffentlicht in: Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1971—1974), Bonn 1974, S. 182): „Befürchtungen, daß die Einführung der Mitbestimmung die Redaktion arbeitsunfähig mache, haben sich nicht bestätigt.“

Die publizistische Mitbestimmung ist sicherlich in der gegenwärtigen Situation kein Allheilmittel. Sie ist jedoch gerade angesichts fortschreitender Pressekonzentration unverzichtbar. Fusionen und Kooperationen werden dadurch nicht aufgehalten, aber für die Journalisten erträglicher gemacht. Hier soll nicht ein Schreckgespenst von der Willkürherrschaft der Verleger entworfen werden, aber Tatsache bleibt, daß die Gefahren für die Informations- und Meinungsfreiheit wachsen, die Neigung zur Selbstzensur der Journalisten zunimmt und ihr Engagement für eine von ihnen als richtig erkannte Sache aus Furcht vor

dem Verlust des Arbeitsplatzes schwindet, wenn sich die publizistische Macht unter immer weniger Konzerndächern zusammenballt. Um hier ein Gegengewicht zu schaffen, muß publizistische Mitbestimmung so schnell wie möglich realisiert werden.

Die Aussichten, daß sich die Parteien mit Vehemenz auf das Thema stürzen, um es noch in dieser Legislaturperiode vom Tisch zu haben, sind inzwischen unter den Nullpunkt gesunken. Ich will gar nicht mit der Unterstellung operieren, daß in den Hinterköpfen mancher Parteistrategen auch der Gedanke steckt, es sei nicht opportun, sich mit der gesamten Verle-

gerschaft anzulegen. Vermutlich spielt bei jenen, die zunächst mit viel Schwung an das Thema herangegangen sind, Resignation eine entscheidende Rolle.

Der Deutsche Journalisten-Verband wird sich jedoch nicht entmutigen lassen. Wenn es denn partout kein Presserechtsrahmengesetz gibt, wird man erneut mit den Verlegern verhandeln müssen, um zu einem Kompetenzabgrenzungsvertrag zu kommen. Das wird ein langer und schwieriger Weg werden, aber am Ende dieses Weges darf nicht die Festschreibung des status quo stehen, sondern seine Überwindung.

Wolfgang Hoffmann-Riem

## Die Rolle von Wissenschaftlern im Streit um Medienpolitik

### Anmerkungen zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung um den Entwurf eines Presserechtsrahmengesetzes

#### I. Reformvorsorge statt Reform

Das Programm der „inneren Reformen“ ist nicht etwa deshalb gescheitert, weil Reformen unnötig sind. Wohl aber behindern die sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen staatlichen Handelns grundlegende Reformen. Strukturell „zugelassen“ sind offenbar nur Vorhaben, die überkommene Strukturen eher absichern als ändern. Im wesentlichen täuschen sie eine zukunftssichernde Aktivität häufig nur vor. Dadurch absorbieren sie Unzufriedenheit, ohne jedoch den Anlaß der Unzufriedenheit zu beseitigen. Das Etikett der Reform wird dem Vorhaben angeklebt, soweit dies die Pufferfunktion verstärken hilft.

Gegenwärtig scheinen Reformen verpönt zu sein, „echte“ Reformen allemal. Aber auch das Reformetikett ist kaum noch gefragt. Da der Entwurf des Presserechtsrahmengesetzes nach jahrelangen Interventionen vieler Betroffener und vieler nicht Betroffener immer mehr verwässert worden ist, wäre der Verzicht auf das Reformetikett vermutlich ohnehin ein Schritt zu größerer Ehrlichkeit. Reformpolitisch läßt sich der Gesetzentwurf nur noch als Reformvorsorge verstehen: Es besteht die schwache Hoffnung, daß die vorgesehenen Vorschriften

über die Binnenstruktur der Presseunternehmen jedenfalls Schutz vor dem status quo minus bieten und verhindern helfen, daß zukünftige Änderungen noch zusätzlichen binnenstrukturellen Hindernissen unterworfen werden. Insofern bleibt der Entwurf wichtig.

#### II. Zu verfassungsrechtlichen Einwänden

Aber selbst das reduzierte Gesetzesvorhaben muß sich gegen viele Gegner durchsetzen. In der öffentlichen Diskussion erlangen Einwände besondere Resonanz, die mit wissenschaftlicher Autorität vorgetragen werden. Einen besonderen Stellenwert nimmt das verfassungsrechtliche Argument ein. Verfassungsrecht gerinnt bei Reformvorhaben immer mehr zu einem Komplex von Vetopositionen.

So werden die Verfassungsnormen, insbesondere Art. 5 Grundgesetz (Pressefreiheit), lediglich als Schrankennormen — als Abwehrrechte gegen den Staat — interpretiert. Die Kompetenz des Gesetzgebers zur Konkretisierung und Ausgestaltung der Grundrechtsnorm wird geleugnet oder doch nur insoweit anerkannt, als sie dem Verleger nützt. Verkannt wird die Relevanz der Pressebetätigung für die Realisierung von Demokratie und Sozial-

staatlichkeit. Verschüttet wird die Einsicht, daß der Gesetzgeber darauf achten darf, daß die Organisationsstrukturen, Entscheidungsverfahren, Rekrutierungspraktiken u. a. innerhalb der Presseunternehmen den Anforderungen des Demokratie- und Sozialstaatsprinzips gerecht werden.

Vielfach wird auch übersehen, daß ein Gesetzentwurf zur Ausgestaltung der Pressebinnenstruktur sich auf die Regelung eines spezifisch gelagerten Konflikts verschiedener Grundrechtsträger bezieht. Zu regeln ist ein möglicher Konflikt bei der arbeitsteiligen Ausübung des Grundrechts der Pressefreiheit: Der Verleger kann das Grundrecht nur ausüben, wenn er sich die Vorteile der Arbeitsteilung zunutze macht und sich die Hilfe von Journalisten sichert. Umgekehrt ist der Journalist bei der Ausübung des Grundrechts auf ein Presseunternehmen und damit auch einen Verleger angewiesen. Das wechselseitige Aufeinanderangewiesensein bei der Grundrechtsausübung schafft den spezifischen Grundrechtskonflikt und bestimmt daher das Ausmaß einer zulässigen Grundrechtskonkretisierung durch den Gesetzgeber. Untauglich hierfür ist eine Grundrechtsdogmatik, die die Erscheinungsform der Arbeitsteiligkeit noch nicht verarbeitet hat.

Wird gar versucht, die auf die „äußere Pressefreiheit“ bezogene Rechtsprechung und Rechtsdogmatik schlicht auf diesen Problemkomplex zu übertragen, so wird einerseits ein untauglicher Maßstab angelegt. Andererseits wird der Strukturwandel der Presse verkannt, der u. a. durch starke Arbeitsteiligkeit der Arbeitsabläufe gekennzeichnet ist. Besonders anachronistisch — wenn auch aus prominentem Mund verbreitet — ist eine Argumentation, die den historisch und sachlich auf die äußere Pressefreiheit bezogenen Begriff des allgemeinen Gesetzes (Art. 5 Abs. 2 GG) unverändert auf Grundrechtskonkretisierungen im Binnenbereich der Presse überträgt und das Gesetzesvorhaben allein deshalb für verfassungswidrig erklärt, weil es speziell an die Presse adressiert ist. Eine solche Argumentation hat allerdings einen eindeutig politischen Stellenwert: Sie verhilft dazu, ökonomisch, sozial oder politisch begründete Machtpositionen im Sachbereich der Presse abzusichern, und zwar auch insoweit, als sie sich im Laufe der historischen Entwicklung von dem Zustand fortentwickelt haben, der historischer Ansatzpunkt der grundrechtlichen Absicherung der Pressefreiheit war. Eine solche Grundrechtsdogmatik ist zuvor selbst zu reformieren, be-

vor sie als Maßstab einer Reformgesetzgebung anerkannt werden kann.

### III. Zur Einschätzung von Folgewirkungen

Der Zentraleinwand gegen das Gesetzesvorhaben beruft sich auf die mangelnde Eignung zur Zweckerreichung bzw. auf negative Folgewirkungen. Das verfassungsrechtliche Übermaßverbot verweist in der Tat auf eine Eignungsprüfung. Unter reformpolitischem Aspekt ist jedoch zu fragen, wie weit Vetopositionen durch pessimistische Folgenspekulation errichtet werden können.

Der Gesetzgeber hat die erwogenen Maßnahmen auf ihre Tauglichkeit zur Zielerreichung zu überprüfen. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, daß der Gesetzgeber den Maßstab der Eignungsprüfung selbst insoweit setzt, als er — im verfassungsrechtlichen Rahmen — eigenständig über die Regelungsziele entscheidet. Ferner hat er die gegenwärtige Struktur des Pressewesens eigenständig zu diagnostizieren und Folgen der Regelung im Hinblick auf die Zielsetzung zu prognostizieren. Wissenschaftliche, hier insbesondere sozialwissenschaftliche Erkenntnisse sind zu berücksichtigen.

Nicht etwa hat eine Regelung zu unterbleiben, weil über die Folgen keine wissenschaftlich gesicherten Aussagen vorliegen. Prognoseentscheidungen lassen sich nur selten „unter Sicherheit“ treffen. Dies gilt in erhöhtem Maße bei Reformen, die gerade einen Zustand herbeiführen wollen, über den — naturgemäß — noch keine Erfahrungen gesammelt werden konnten. Im übrigen ist die Sicherheit oder Unsicherheit von Erfahrungen und erfahrungswissenschaftlichen Theorien nicht zuletzt eine Folge der Rahmenbedingungen, unter denen Erfahrungen gesammelt werden und Forschung erfolgt. Fehlende Erfahrungen und die fehlende wissenschaftliche Durchdringung — z. B. der Binnenbeziehungen in Presseunternehmen — können auch durch diejenigen (mit-)verursacht sein, die sich gegen eine Maßnahme mit dem Hinweis der fehlenden Sicherheit der Prognose wehren. Das Gebot der Nutzung (sozial-)wissenschaftlichen Bestandes darf jedoch keine Sperrmine gegen gesetzliche Reformen sein. Soweit keine zuverlässigen wissenschaftlichen Folge-Aussagen erlangt werden können, kann der Gesetzgeber sich allein auf seine Einschätzungscompetenz stützen. Wird sie in vertretbarer Weise ein-

gesetzt, pflegt auch das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung zu respektieren.

Die öffentliche Diskussion über den Gesetzentwurf belegt, daß zu Folgenpessimismus neigt, wer die Regelungskompetenzen des Gesetzgebers grundsätzlich verneint. Die Folgeinschätzung hängt offensichtlich von der gesellschaftspolitischen Grundposition ab. Das Grundgesetz hat den Gesetzgeber jedoch nicht auf eine einzige (einzig richtige) Staats- und Gesellschaftstheorie festgelegt. Der Gesetzgeber darf sich zu der Aufgabe der Innovationsvorsorge bekennen und dabei sowohl den Spielraum vertretbarer Folgeinschätzungen ausnutzen als auch den verfassungsmäßigen Spielraum für die Erprobung gesetzgeberischer Maßnahmen wahrnehmen.

Eine Überprüfung der in der öffentlichen Diskussion gegen den Gesetzentwurf vorgebrachten Einwände ergibt, daß ein Teil der Einwände sich gar nicht gegen den Entwurf, sondern einen kunstvoll aufgebauten Buhmann aus einem Reformgruselkabinett richtet. Andere Einwände sind — wie an anderer Stelle dargelegt wurde (Branahl/Hoffmann-Riem, Redaktionsstatute in der Bewährung, 1975) — von höchst zweifelhaftem Prognosewert. Auch die bisherigen Erfahrungen mit Redaktionsstatuten geben keinen Anlaß zu Folgenpessimismus, es sei denn zu der (auch pessimistischen) Folgerung, daß die Regelung des Entwurfs aufgrund der nicht angetasteten Rahmenbedingungen der Pressebetätigung (fast) folgenlos bleiben könnte.

#### IV. Delegation der Einschätzungskompetenz an Wissenschaftler?

Sicher hat die *Rechtswissenschaft* die Aufgabe, vor verfassungswidrigen Regelungen zu warnen. Die Erarbeitung von Regelungsprämissen und von Annahmen über Verwirklichungsbedingungen sowie die Aufbereitung von Prognosetheorien gehören zu dem legitimen Arbeitsfeld der *Sozialwissenschaften*. Soweit gesicherte Aussagen rechts- und sozialwissenschaftlicher Art nicht vorliegen, sind Einschätzungen nötig. Auch Einschätzungen unter unvermeidbarer Unsicherheit sind nicht notwendig „unwissenschaftlich“. Unwissenschaftlich — und zwar manipulativ — ist es jedoch, Vermutungen als Erkenntnisse auszugeben oder eine Folgeinschätzung ohne Aufweis der Selektions-Kriterien vorzunehmen. Auch die Diskussion um die Pressereform belegt, daß nicht jede Aussage eines Wissenschaftlers wissenschaftlich sein muß.

Anders gewendet: Der Reformgesetzgeber wird seiner Reformaufgabe nicht gerecht, wenn er seine Einschätzungskompetenz an Wissenschaftler delegiert. Sicherlich ist eine wissenschaftliche Politikberatung unabwendbar. Der Gesetzgeber hat wissenschaftlichen Beistand zu nutzen, bleibt aber aufgefordert, die „Richtigkeit“ bzw. Vertretbarkeit der Aussagen von Wissenschaftlern eigenständig zu überprüfen. Gesellschaftsreformen und Reformvorsorge sind eine zu wichtige Angelegenheit, als daß sie *allein* von Einschätzungen des Wissenschaftspersonals abhängig gemacht werden können.

## Der Fall Hannover

Eines der ersten Reaktionsstatute für eine Tageszeitung in Deutschland wurde am 23. Dezember 1969 zwischen Verleger Gustav Schmidt-Küster und den Redakteuren der SPD-eigenen Hannoverschen Presse (HP) abgeschlossen. In seinen Kernpunkten machte das Statut Aussagen über die grundsätzliche Haltung der Zeitung, die Kompetenzen von Verleger und Chefredakteur im Verhältnis zueinander und gegenüber der Redaktion sowie über die Zusammensetzung und Zuständigkeiten des Redaktionsbeirates, der die Interessen der Redaktion gegenüber Verlag und Chefredakteur wahrzunehmen hatte.

Die Rechte des Beirates beschränkten sich im wesentlichen auf Beratung mit sowie Unterrichtung und Anhörung durch Verlag und Chefredaktion, wobei die Möglichkeiten der Durchsetzung dieser Rechte ungeregelt und daher der Initiative des jeweiligen amtierenden Beirates überlassen blieben. Sanktionen bei Nichteinhaltung des Statuts waren darüber hinaus nicht vorgesehen.

Echte Mitwirkungsrechte des Beirates in für den Fortbestand der Zeitung bedeutsamen Fragen ergaben sich allerdings in zwei Punkten: Ziffer 6 c) des Statuts nannte als eine Zuständigkeit die „Mitwirkung in allen seitens des Verlages die Redaktion betreffenden grundsätzlichen Dispositionen (insbesondere bei Änderungen der Struktur der Zeitung)“ und die Ziffer 7 regelte, daß „Maßnahmen, die dazu angetan sein können, die Richtlinien der Zeitung zu verändern, einzuschränken, aufzuheben oder in ihrem Bestand zu gefährden, ... nur im Benehmen mit der Mehrheit der Mitglieder des Beirats erfolgen“ können.

Diese Regelung bedeutete zweifellos eine gewisse Einschränkung des § 118 (Tendenzschutzparagraph) des Betriebsverfassungsgesetzes, denn im Gegensatz zum Betriebsrat mußte hier der Redaktionsbeirat vor einer Betriebsänderung, soweit sie die Zeitung betraf, gehört und seine Zustimmung erlangt werden. Der erste ernsthafte Versuch des Beirates, dieser Bestimmung auch Geltung zu verschaffen, sollte allerdings auch schon zur Kündigung des Statuts führen.

Zu Beginn des Jahres 1971 war der ehemalige Springer-Personalchef und heutige Präsident

des Hamburger Sportvereins, Dr. Peter Krohn, zunächst als Mit-Geschäftsführer und schon bald als Nachfolger von Gustav Schmidt-Küster zur HP-Herausgeberin Hannoversche Druck- und Verlagsgesellschaft (HDVG) gekommen. Mit ihm unternahm er für die Presseunternehmen zuständige SPD-Schatzmeister Alfred Nau den letzten Versuch, die durch Fehlinvestitionen (z. B. Unterhaltung und Kauf unrentabler Bezirksausgaben) und Aufwandschwund (1950: 350 000; 1971: 150 000) und kaufmännisches Ungeschick in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene HP aus eigenen Kräften zu sanieren. Krohns erste Tat: Er stellte die gleichfalls schwindstüchtige und im Verlag der HDVG erscheinende Hannoversche Rundschau (Auflage unter 30 000) ein und vereinigte ihren Titel mit dem der HP zur „Neuen Hannoverschen Presse“ (NHP). Gleichzeitig wurden acht der 23 Bezirksausgaben verkauft bzw. eingestellt. Die Rundschau-Redakteure, die das Schicksal ihrer Zeitung einer dpa-Meldung entnahmen, wurden von der NHP übernommen, die ihrerseits eine Reihe von Redakteuren entließ. Der Redaktionsbeirat war vorher nicht informiert worden, beließ es jedoch bei einem schwachen Protest, um die Zusammenarbeit mit dem neuen Geschäftsführer nicht von vornherein zu belasten. Unter diesem Gesichtspunkt wurden zunächst auch Eingriffe Krohns in redaktionelle Angelegenheiten — ein neues redaktionelles Konzept, personelle Veränderungen — hingenommen, zumal sich auch Chefredakteur Wolfgang Fechner ohne Protest überrumpeln ließ.

Erst als Krohn im Dezember 1971 Fechner nach Bonn abschob und sich mit Billigung der HDVG-Gesellschafter (Fritz Heine, Alfred Nau, Gustav Schmidt-Küster, Hans Striefler) auch zum kommissarischen Chefredakteur ernannte, um „das für die Neue HP entwickelte Gesamtmarketing-Konzept, in das Vertriebs-, Anzeigen-, Werbe- und Redaktionskonzept integriert sind, beschleunigt zu realisieren“, meldete sich der Beirat wieder zu Wort. Er forderte und erhielt am 21. Dezember 1971 eine schriftliche Absichtserklärung Krohns, sich bei Interessenkollisionen zwischen den von ihm vertretenen Aufgabenbereichen Verlag und Chefredaktion — auch in Grenzfällen

jedweder Art — auf die Wahrnehmung des Verlages beschränken zu wollen.

Tatsächlich hat sich Krohn im Zweifelsfall nie an diese Zusage gehalten, was in den folgenden Monaten zu wachsendem Unmut in der Redaktion und zu einem verstärkten Interesse an Fragen der betrieblichen Mitbestimmung führte.

Am 14. April 1972 wurde ein neuer Beirat gewählt, der den Auftrag erhielt, sich um eine bessere Ausschöpfung der im Statut zugestandenen Mitwirkungsrechte und eine Überarbeitung des gültigen Statuts zu bemühen. Außerdem sollte der Beirat mit Krohn eine Klärung darüber herbeiführen, wann der als Interimslösung deklarierte Zustand einer Personalunion zwischen Verleger und Chefredakteur beendet sei. Zwei Wochen später wählten die 1 100 Beschäftigten der HDVD einen neuen Betriebsrat, in den der Sprecher des Redaktionsbeirates sowie drei weitere Redakteure einzogen, nachdem die Redaktion im vorigen Betriebsrat überhaupt nicht vertreten war. Die Bemühungen der Verlagsleitung, einen Spalt zwischen Betriebsrat und Redaktionsbeirat zu treiben, waren damit endgültig gescheitert, nachdem sich zwischen den Redakteuren und den übrigen Betriebsratsmitgliedern eine vorbildliche Zusammenarbeit entwickelte.

Von nun an überschlugen sich die Ereignisse. Am 5. Mai wurde dem Betriebsrat unter Verpflichtung aus dem Geheimhaltungsparagrafen (§ 79) des BetrVG die bereits beschlossene Einstellung von weiteren acht Bezirksausgaben sowie die beabsichtigte Kündigung von rund 300 Mitarbeitern des Verlages mitgeteilt. Die vom Sprecher des Redaktionsbeirates schriftlich geäußerte Bitte, der Verlag möge den Beirat zumindest noch vor der öffentlichen Bekanntgabe seiner Entscheidung informieren, wurde von Dr. Krohn ignoriert. Am 8. Mai, vormittags, erfolgte die offizielle Pressemitteilung des Verlages über die Einstel-

lung weiterer Bezirksausgaben, am Nachmittag traten die fünf Beiratsmitglieder und ihre Stellvertreter geschlossen zurück.

Als Grund wurde die Nichtbeachtung des Statuts durch die Verlagsleitung angegeben. In der Tat war es ein letzter Versuch des Beirats, demonstrativ auf die mangelnde Zusammenarbeit zwischen Verlag und Redaktion aufmerksam zu machen und dadurch für die Zukunft vielleicht doch noch eine Besserung zu erreichen.

Das erkannten auch die Teilnehmer an der kurzfristig für den 10. Mai einberufenen Redaktionsvollversammlung, die den Rücktritt des Beirats mit großer Mehrheit billigten und bei der anschließenden Neuwahl den sieben wieder kandidierenden Beiratsmitgliedern erneut das Vertrauen aussprachen.

In einem darauf folgenden Gespräch mit dem Beirat gab Dr. Krohn die Zusage, sich in Zukunft an das Statut zu halten, doch eine Woche später stand erneuter Ärger ins Haus: Auf Anordnung des Chefredakteurs Dr. Krohn und ohne Rücksprache mit dem zuständigen Ressortleiter wurde ein Redakteur und Betriebsratsmitglied über Nacht aus der politischen in die Lokalredaktion versetzt — nachdem ein von diesem verfaßter Kommentar in der Pfingstausgabe der NHP den Unwillen Krohns erregt hatte.

Der Beirat beantwortete diesen neuerlichen Affront mit der ultimativen Aufforderung an Krohn, ihm unverzüglich die Gründe für die Versetzung des betreffenden Kollegen schriftlich mitzuteilen. Außerdem solle er nunmehr — dem Wunsche der Redaktionsvollversammlung entsprechend — einen endgültigen Termin für die Neubesetzung des Chefredakteur-Postens nennen.

Zwei Tage später erfolgte die Kündigung des Statuts der NHP zum 31. Dezember 1972 mit dem nachfolgenden Schreiben, dessen Inhalt für sich spricht:

Hannoversche Druck- und Verlagsgesellschaft mbH

Großdruckerei und Verlag

3 Hannover · Postfach 149 · Goseriende 10/12

An den

Redaktionsbeirat der

Neuen Hannoverschen Presse

3000 Hannover

Sehr geehrte Herren,

die internen Vorgänge der letzten Tage und Wochen, die zum Schaden unseres Hauses — teilweise in entstellender Form — nach draußen gedungen sind, haben gezeigt, daß unser Redaktionsstatut auch unter dem Gesichtspunkt des Verlages dringend einer Modernisierung und Überarbeitung bedarf. Insbesondere muß dabei das neue Betriebsverfassungsgesetz berücksichtigt werden, damit es nicht zu unfruchtbaren Überschneidungen zwischen den Aufgaben des Betriebsrats und des Redaktionsbeirats kommt.

Aus diesem Grunde kündige ich das Statut zum 31. 12. 1972 der Form halber fristgerecht auf. Ich hoffe sehr, daß aufgrund der für den Sommer fest verabredeten Verhandlungen ein die Redaktion und den Verlag zufriedenstellendes neues Statut zum 1. 1. 1973 in Kraft treten kann.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

gez. Dr. Peter Krohn

Das Angebot, ein „modernisiertes“ Statut abzuschließen, darf mit Fug und Recht als Witz bezeichnet werden. In dem Verlagsentwurf war ausschließlich von den Pflichten der Redakteure und den Rechten des Verlages die Rede, von Leserservice, von Geheimhaltungspflicht. Alle Andeutungen einer echten Kompetenzabgrenzung oder einer Mitbestimmung, wie sie das gekündigte Statut enthalten hatte, waren getilgt. Nach einigen Verhandlungsrunden wurden die Gespräche denn auch ohne Ergebnis abgebrochen.

Der von Dr. Krohn „strafversetzte“ Redakteur wurde auf Intervention auch des Betriebsrates alsbald in sein angestammtes Ressort zurückversetzt. Der vielfach zugesagte Chefredakteur der NHP ist allerdings niemals aufgetaucht. Krohn übergab jedoch dieses Amt im Herbst 1972 an ein Drei-Mann-Kollegium. Als Geschäftsführer der NHP überlebte er das Statut nur um vier Wochen. Am 30. Januar 1973 — anlässlich der Kooperation der NHP

mit der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung — wurde er von seinem Posten beurlaubt, von denselben Gesellschaftern, die ihm die Zustimmung zur Kündigung des Statuts erteilt hatten. Die Bemühungen um ein neues Statut wurden in den folgenden zwei Jahren unter Hinweis auf die neuen Besitzverhältnisse abgelehnt.

Am 10. Februar 1975 stellte die NHP ihr Erscheinen als unabhängige und selbständige Zeitung ein. Sie erscheint jetzt lediglich noch mit einem eigenen Lokalteil für die Stadt Hannover und bezieht alle übrigen Seiten von der Hannoverschen Allgemeinen (Verlagsgesellschaft Madsack & Co.), in deren Druckzentrum sich auch die Redaktionsräume befinden und wo HAZ und Neue HP gemeinsam hergestellt werden. Nach neuesten Aussagen der Geschäftsleitung befindet sich die NHP heute im 100prozentigen Eigentum von Madsack & Co.



1. Die Hannoversche Presse ist eine werktäglich erscheinende regionale Abonnentenzeitung für die Familie. Sie ist in ihrer Haltung sozial-liberal. Sie ist politisch und wirtschaftlich unabhängig. Leitlinie ihrer Aussage ist die im Grundgesetz begründete Ordnung der Bundesrepublik Deutschland.
2. Die gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik weist Verleger und Redaktion eine gemeinsame öffentliche Aufgabe zu. Diese Aufgabe ist nur in einer vertrauensvollen Wechselbeziehung zu erfüllen.

3. Im Rahmen dieser vom Verleger bestimmten grundsätzlichen Haltung der Hannoverschen Presse (Richtlinien) sind die Redakteure bei der Gestaltung des redaktionellen Teils der Zeitung frei. Kein Redakteur kann gezwungen werden, gegen seine Überzeugung zu schreiben bzw. für seiner Überzeugung widersprechende Veröffentlichungen die Verantwortung zu übernehmen.

Jeder Redakteur hat neben seiner journalistischen Aufgabe auch das geschäftliche Interesse des Gesamtunternehmens zu beachten.

Veröffentlichungen, bei denen der Verdacht oder Zweifel bestehen, daß sie der grundsätzlichen Haltung widersprechen oder den wirtschaftlichen Interessen unzumutbaren Schaden zufügen können, sind zwischen Chefredakteur und Verleger vorher abzustimmen.

4. Der Chefredakteur ist dem Verleger gegenüber für die Gesamtedaktion und für die Einhaltung der Grundsätze verantwortlich.

Den Chefredakteur bestimmt der Verleger. Die Ressortleiter werden im Einvernehmen mit dem Chefredakteur vom Verleger berufen. Die Verantwortung der Ressortleiter ergibt sich aus dem an sie vom Chefredakteur delegierten Entscheidungsbereich. Veränderungen und Entlassungen innerhalb der Redaktion können nur auf Vorschlag und mit Zustimmung des Chefredakteurs erfolgen.

Der Chefredakteur bestimmt in Zusammenarbeit mit der täglichen Redaktionskonferenz die redaktionelle Linie.

5. Zur Vertretung der Interessen der Redaktion wählt die Redaktion einen Beirat aus fünf Mitgliedern.

Der Beirat besteht aus fünf Redakteuren.

Für jedes Mitglied wird ein Stellvertreter gewählt, der in Abwesenheit des Mitgliedes volles Stimmrecht hat. Wählbar ist, wer als Redakteur länger als zwei Jahre der Redaktion angehört. Wahlberechtigt ist, wer mindestens ein Jahr Redakteur der Hannoverschen Presse ist. Die Mitglieder sind in geheimer Wahl für die Dauer von zwölf Monaten zu wählen. Einzelheiten regelt eine Wahlordnung.

Der Beirat tritt mindestens zweimal jährlich zusammen.

Die Volontäre wählen aus ihrem Kreis einen Vertrauensmann, der mindestens neun Monate der Redaktion angehört und zu den Sitzungen des Beirats hinzugezogen wird.

Durch seine Tätigkeit darf dem Mitglied seitens des Verlages keine berufliche Benachteiligung erwachsen.

6. In Wahrnehmung der Interessen der Redaktion hat der Beirat insbesondere folgende Zuständigkeiten:

- a) Den Chefredakteur in der Beachtung der Richtlinien zu unterstützen;
- b) Mitwirkung an der Gestaltung der Zeitung sowie an der Disposition über den Redaktionsetat;

- c) Mitwirkung in allen seitens des Verlages die Redaktion betreffenden grundsätzlichen Dispositionen (insbesondere bei Änderungen der Struktur der Zeitung);
  - d) Übersicht über alle die Zeitung betreffenden werblichen und publizistischen Initiativen sowie deren Auswertung zu dem Zweck, die journalistische Aufgabe entsprechend wahrnehmen zu können;
  - e) Delegationen von Vertretern des red. Beirats zu den Sitzungen, in denen der Verleger den Betriebsrat über die wirtschaftliche Situation und Planung des Verlages unterrichtet. Diese Sitzungen können auch auf zwingenden Wunsch des Beirats einberufen werden.
  - f) Mitwirkung bei der Ausbildung von Volontären;
  - g) Schlichtung von Streitigkeiten innerhalb der Redaktion, wenn eine Übereinstimmung anders nicht zu erreichen ist.
7. Maßnahmen, die dazu angetan sein können, die Richtlinien der Zeitung zu verändern, einzuschränken, aufzuheben oder in ihrem Bestand zu gefährden, können nur im Benehmen mit der Mehrheit der Mitglieder des Beirats erfolgen.
- Der Chefredakteur unterstützt die Tätigkeit des Beirats und steht ihm erforderlichenfalls beratend zur Verfügung.
8. Gesprächspartner des Beirats ist der Verleger (oder dessen Beauftragter) unter Hinzuziehung des Chefredakteurs.
- Die Gesprächspartner können eine verbindliche Vertraulichkeit vereinbaren.
9. Dieses Statut ist Bestandteil aller Anstellungsverträge zwischen Verlag und Redakteuren sowie aller Ausbildungsverträge mit Volontären.
10. Dieses Statut hat eine Gültigkeitsdauer von einem Jahr. Es verlängert sich stillschweigend um ein weiteres Jahr, wenn es nicht sechs Monate vor Ablauf gekündigt wird. Änderungen können in beiderseitigem Einvernehmen jederzeit schriftlich getroffen werden.

Hannover, 23. Dezember 1969

gez. Konsul Gustav Schmidt-Küster  
Verleger

Für die Redaktion:

gez. Marieluise Schareina

gez. Helmut Müller

gez. Horst Brüning

gez. Wolfgang Scholber

gez. Hans Freter

gez. Rudolf Mangold

gez. Hans-Heinrich Mertens

gez. Wulf Röhnert

Als Berater:

gez. Peter Leger

## Ein Redaktionsstatut – hat es sich bewährt?

Die Frage, ob sich das Redaktionsstatut der Westfälischen Rundschau (WR) vor, nach oder im Zuge der Kooperation WR/WAZ bewährt habe, mutet auf den ersten Blick ironisch an. Das Statut hat die Kooperation nicht überlebt. Die im Titel angeschnittene Problematik kann dennoch ernst genommen werden.

Entgegen einer seinerzeit veröffentlichten Meinung, die eigentlich nur mit einer unzulänglichen Recherche erklärt werden kann, war das Redaktionsstatut der WR ein Produkt der Redaktion, d. h. weder der Idee noch der Konzeption nach können die SPD oder gar die IG Druck und Papier ernsthaft Urheberrechte daran beanspruchen. Das Papier ist vielmehr aus einer innerredaktionellen Diskussion entstanden, die von den über 20 WR-Lokalredaktionen ausgegangen war. Diese Diskussion hatte zum Ziel, zum einen personelle und publizistische Vorgänge im Hause greifbarer zu machen, zum anderen die Kompetenzen von Verlag und Redaktion voneinander abzugrenzen, und zwar so, daß die Redaktion an Entscheidungen, die sie betrafen, beteiligt würde.

Auf dieser Basis ist der erste Entwurf des Statuts auch auf die Welt gekommen, erarbeitet von einer Redaktionskommission, die von einer Redaktionsvollversammlung eingesetzt worden war, und die das Ergebnis ihrer Arbeit auch wieder von jener Versammlung absegnen ließ. Die beiden Tarifverträge, die endlich zwischen der seinerzeitigen Geschäftsführung der WR und der IG Druck und Papier als „Redaktionsstatut“ vereinbart worden waren, hielten sich eng an den Entwurf der Redaktion. Die Redaktionskommission hatte deshalb damals auch kaum Bedenken, dem rasch zuzustimmen.

Diese Vereinbarung enthielt die folgenden Schwerpunkte:

- Der „Tendenzschutz“ nach dem Betriebsverfassungsgesetz war in einem der beiden Tarifverträge zwar *expressis verbis* beibehalten, aber in seinem materiellen Gehalt fast gänzlich aufgehoben worden. Das bedeutete: Die im Betriebsverfassungsgesetz für die Be-

triebsräte vorgesehene Mitwirkungsregelung galt *de facto* auch für Verlag und Redaktion der WR.

- Der zweite Tarifvertrag — das eigentliche „Redaktionsstatut“ — bestimmte:

1. Eine Änderung der Grundhaltung der Zeitung durch den Verleger bedurfte der Zustimmung der Mehrheit eines Redaktionsausschusses. Kam diese Mehrheit nicht zustande, so hatte eine paritätisch aus Vertretern der Eigentümer und der Redaktion sowie einem „neutralen Mitglied“ zusammengesetzte Kommission die Streitfrage „verbindlich“ zu entscheiden.

2. Die gleiche Konstruktion galt, wenn die Mehrheit des Redaktionsausschusses der vom Verleger geplanten Berufung oder Abberufung eines Chefredakteurs widersprach.

3. Die weiteren personellen Kompetenzen hinsichtlich der Redaktion waren recht stark auf den Chefredakteur zugeschnitten. So gab es bei Einstellungen, Entlassungen oder Versetzungen von Redaktionsmitgliedern letztlich nur Anhörungsrechte für den Redaktionsausschuß und den zuständigen Ressortleiter. In Streitfällen über die Einsetzung oder Abberufung von Ressortleitern galt insoweit indes eine „Sollvorschrift“, die den Chefredakteur an die Mehrheit des Redaktionsausschusses band.

4. Hinsichtlich des Redaktionsetats wiederum war der Chefredakteur auf ein „Mitwirkungsrecht“ beim Verleger beschränkt, der Ausschuß hatte hier abermals ein Anhörungsrecht.

5. Eine Redaktionsordnung hatte der Chefredakteur „im Einvernehmen“ mit dem Verleger und dem Ausschuß aufstellen sollen. Bevor es dazu kam, waren beide Tarifverträge mangels Übernahme durch den neuen „Zeitungsverlag Westfalen“, in dem die WR seit dem 1. Januar 1975 erscheint, nicht mehr in Kraft.

Zu diesem Zeitpunkt mußte dann auch dem letzten klar geworden sein, daß Redaktionsstatute kein taugliches Mittel gegen die Pressekonzentration sind. Sie können geplante Fusionen oder Kooperationen nicht aufhalten,

weil sie im Vorfeld solcher Maßnahmen kaum Einflußmöglichkeiten geben.

Das ist zunächst einmal ein wesentliches Resultat der kurzlebigen Statutserfahrungen bei der WR: Keine Gewerkschaft, keine Partei oder sonstige politische Kraft wird danach mehr für sich in Anspruch nehmen dürfen, sie habe mit dem Einsatz für Redaktionsstatute zugleich etwas gegen die Pressekonzentration getan.

Redaktionsstatute können allerdings die *sozialen Folgen* von Pressekonzentrationsvorgängen mildern helfen, jedenfalls dann, wenn sie so angelegt sind wie im Falle der WR, also namentlich mit Mitwirkungsrechten des Betriebsrates auch im Tendenzbereich. Und sie können manchmal sogar *publizistische Konzentrationsfolgen* ertragbar machen.

Bei der WR war dazu die Mitbestimmungsregelung hinsichtlich der Grundhaltung hilfreich: Da für die Einbringung der WR in den neuen Verlag zur Voraussetzung gemacht worden war, die bisher recht eng auf die SPD zugeschnittene Grundhaltung müsse neu gefaßt werden, dieses Verlangen aber eindeutig auf eine Änderung der Grundhaltung hinauslief, hatte der Redaktionsausschuß dem mit Mehrheit zuzustimmen. Hätte er diese Zustimmung verweigert, so hätte der neue Verlag nach der Statutslage erhebliche Startschwierigkeiten bekommen können. Diese Verantwortung konnte der wirtschaftlich nicht eingeweihte Ausschuß, selbst wenn er es gewollt hätte, kaum übernehmen. Er hat aber die verlangte Änderung nur mit der ausdrücklichen Zusicherung akzeptiert, daß jene in der Praxis keine „Meinungsänderungen“ der Redaktion erzwingen werde, also die bisher in den Kommentaren zum Ausdruck

gekommene „Meinung“ der Redaktion sich auch mit der neuen Grundhaltung vertrage. Hierin kann — zumindest im Sinne einer größeren Rechtssicherheit für die von einem neuen Verlag übernommene WR-Redaktion — ein nicht unwesentlicher Gewinn für die Meinungsvielfalt gesehen werden, der paradoxerweise aus einem zum Sterben verurteilten Redaktionsstatut gezogen wurde.

Bis zu jenem 1. Januar 1975, an dem der neue Zeitungsverlag vom Stapel lief, hatte sich das Statut im Laufe mehrerer Monate ansonsten fast nur innerredaktionell ausgewirkt. Nach den — zugegeben parteilichen — Beobachtungen des Verfassers jedenfalls hatte der Redaktionsausschuß hier das Angebot des Statuts zur Zusammenarbeit mit dem Chefredakteur zwecks gemeinsam stärkerer Position nach außen übersehen oder nicht sehen wollen, sich dafür aber in innerredaktionelle Konflikte — oder was man dafür hielt — bis über beide Ohren vertieft.

Das sind Erfahrungen, die den Verfasser zu einer Warnung und zu einer Frage veranlassen — zur Warnung vor Versuchen nämlich, das „alltägliche“ Verhältnis zwischen Chefredakteur und Redaktion in künftigen Statuten oder ähnlichen Regelungen im Sinne einer Konfliktaustragung formalisieren zu wollen. Und zu der Frage, ob es naturgegeben ist oder doch nur eine Kinderkrankheit der Statutsbewegung, daß sie rasch einen neuen Typus Redakteur geschaffen hat, nämlich den Redaktionsfunktionär, der seine Erfüllung statt in der Redaktion in Redaktionsausschüssen sucht. Wäre diese Schöpfung naturgegeben, so wären Redaktionsstatute mit einem für die Publizistik nur schwer verkraftbaren Makel behaftet.

## Götter oder Knechte?

## Zum Selbstverständnis der Journalisten

Gesetze machen ist leicht, wenn man weiß, für wen man ein Gesetz abzufassen hat. Aber machen Sie einmal ein Gesetz für Leute, die selbst nicht wissen, wer sie sind. Auf wievielen Verbandstagen, in wievielen Ausschüssen haben die Journalisten schon darüber gestritten, wer sie eigentlich seien. Sie haben an einem Berufsbild gebastelt, aber es kam immer nur ein Zerrbild zustande.

Viele halten sich für Götter, einige behaupten, sie seien Knechte, Knechte der Verleger. Sind sie vielleicht geknechtete Götter? Nur eines ist sicher: Journalisten leben im Himmel, im Himmel der Illusionen über sich selbst. Und das hat gute Gründe. Sehen wir uns einige von ihnen an.

Journalisten dürfen kritisieren, nahezu alle und alles. Politiker im Ausland, im Inland und Kommunalpolitiker, Zustände, Institutionen, Verbände. Wenn sie sich nur immer schön allgemein unverbindlich ausdrücken, gibt es fast keine Grenze für die Kritik. Die Meinung ist frei, und selbst wenn sie beleidigend ist, so ist es eben eine freie und soweit geschützte Meinung. Journalisten können sich wie die antiken Götter benehmen. Wenn die Damen und Herren des Olymp schlechte Laune hatten, dann sprangen sie ja auch ganz lustig mit den Menschen um. Sie ließen es donnern und blitzen, sie bewegten die Wogen des Meeres von Grund auf, und die Menschen kamen um in den Wassern und wurden vom göttlichen Blitz getroffen.

Das Götterrecht der freien Meinung macht die Journalisten zu einer Elite. 20 000 Menschen schreiben in Deutschland, ein kleines Häufchen, gemessen an den 60 Millionen Bewohnern der Bundesrepublik. Das Götterrecht und das Elite-Bewußtsein hat die Journalisten blind gemacht. Und da dann noch die Eitelkeit hinzugetreten ist, die große Verführerin aller Schreibenden, so lächelt den Journalisten, wenn sie in den Spiegel schauen, immer nur Adonis entgegen, der liebliche, schöne Knabe, faltenlos und jung, fehlerfrei und Augenweide.

Schreiben ist schon ein Genuß. Aber schreiben und gedruckt werden, viele hunderttausendmale gedruckt werden, im Laufe des Lebens millionenfach vervielfältigt werden, von des Gedankens Blässe in handfestes Blei gegossen, beim Zeus, das konnten nicht einmal Dante oder Goethe vorweisen. Und wie mußten die rackern, um originell zu sein. Heute genügt es schon, aus fünf Artikeln einen sechsten zu bilden, und schon müssen Hunderttausende das lesen, verdauen, in sich aufnehmen.

Götterrecht, Elitegefühl und Eitelkeit, das gibt eine Mischung, die man nicht jeden Tag antrifft. Kein Wunder, daß Journalisten so wenig über sich selbst wissen. Und die Verleger haben allen Grund, diese drei ihnen wohl bekannten Qualitäten ihrer Journalisten zu pflegen. Denn das spart Geld, das lohnt.

Und deshalb haben alle klugen Verleger einen Kodex des Umgangs mit Journalisten entwickelt, der ihrer Intelligenz alle Ehre macht. Das oberste Prinzip heißt: Loben und immer wieder loben. Jedes Lob spart einen Hundemarschein Gehaltserhöhung, jedes Doppellob spornt den Gelobten an, künftig statt zehn Stunden zwölf Stunden am Tag zu arbeiten.

Wenn der Verleger sagt: „Also, mein Lieber, Ihr Leitartikel heute, ich bin überall in der Stadt darauf angesprochen worden, wie Sie das wieder formuliert haben“, dann läuft der so Belobte wie auf Luftkissen, die Erde löst sich auf in himmlische Gefilde, selbst zu Hause noch spricht er dann gütig mit Weib und Kindern, und er würde sich geradezu schämen, von einem so weisen, einsichtigen und klugen Verleger mehr Geld zu fordern. Und wenn er in solcher Weise regelmäßig gelobt wird, dann kann die Gewerkschaft baden gehen. Er ist doch — verdammt — kein Arbeitnehmer, er ist ein Gott, der ausdrückt, was die Seele des Volkes, des stummen und stumpfen Volkes, bewegt, er gehört zur Elite, die dieses Volk führt. Arbeitnehmer? Abhängig soll er sein? Von wem denn? Frei sind die Gedanken, frei ist die Meinung.

Sehen Sie, und da steht nun der Gesetzgeber und soll ein Presserechts-Rahmengesetz machen für Leute, die sich für Götter halten. Wie kann man aber Götter unter ein Gesetz spannen, ihren göttlichen Gedankenflug regeln, das vertraut-freundschaftliche Verhältnis zwischen diesen Göttern und ihrem Obergott, dem Verleger, durch Regeln einengen wollen, etwa gar Gewerkschaften Einfluß auf den unerhörten Flug der Gedanken einräumen. Und deshalb brüten sie ja auch so lange Zeit schon, die Medienexperten aller unserer drei Parteien, und kommen nicht voran. Der Grund ist doch nun wohl klar: Bisher mußten sie immer Gesetze für Menschen machen, aber noch nie für Götter. Und daran werden sie ja denn wohl auch scheitern. Und alles wird so bleiben, wie es ist.

Wie ist es denn nun wirklich? Ich wage es kaum, das hinzuschreiben. Es ist wie in der guten, alten Zeit. Sie wissen nicht, wie es da zugeht? Nun, es war so: Es gab einen Verleger, der war gütig und weise und allmächtig. Es gab keine Gewerkschaften, es gab keine festen Arbeitszeiten. Der Verleger bestimmte die Marschrichtung, und die Journalisten marschierten. So war das. Und so soll es noch sein?

Nun, Sie müssen das nicht wörtlich nehmen. Ganz spurlos ist der Wandel der Zeit natürlich weder an Verlegern noch an Journalisten vorübergegangen. Es gibt weniger Verleger als früher und fraglos weniger von der gütigen Sorte. Dafür gibt es mehr Manager, die dafür allmächtiger sind. Auch gibt es Gewerkschaften, nur haben sie im Zeitungswesen nichts zu sagen. Dafür hat man den aus dem Jahre 1920 stammenden Tendenzschutzparagraphen, damit nicht etwa die Drucker, sondern nur die Verleger das Denken und Schreiben der Journalisten beeinflussen können. Es gibt noch immer keine festen Arbeitszeiten. Sagen die Verleger doch mit Recht, man könne Göttern nicht vorschreiben, zu welcher Stunde ihnen Einfälle zu kommen haben. Und der Verleger bestimmt noch immer die Marschrichtung, da er die Grundsatz-, die Detail- und alle sonstigen Kompetenzen hat.

So sieht das in Wirklichkeit aus. Und da fragt man sich nun, welches Selbstverständnis die Journalisten wohl hätten. Logisch wäre es,

wenn sie sich als Knechte ansähen, denen ihr Anteil an der Pressefreiheit vorenthalten wird. Unsere Verfassung, das Grundgesetz, hat sie vergessen. Sie kommen darin nicht vor.

Wie überall auf der Welt, so geht es auch im Pressewesen um Macht. Wer das Geld hat und wem die Rechte zustehen, der bestimmt. Aber Journalisten, die immer so kluge Artikel über Macht in der Politik und besonders über Machtmißbrauch schreiben, haben im eigenen Gelände kein Gefühl für Macht. Sie sind in viele Organisationen aufgesplittert, die einander auch noch bekämpfen. Die einen nennen die anderen reaktionär, die anderen die einen links-radikal. In die Gewerkschaft wollen sie nicht hineingehen, weil sie dort die Anwesenheit von Druckern und Setzern stört, mit denen sie in der Realität recht gut zusammenarbeiten. Streiken können sie nicht, weil sie kein Geld haben und weil das ohne die Mitwirkung der Technik sinnlos wäre. Arbeitgeber sind sie nicht, Arbeitnehmer wollen sie so recht nicht sein, weil sich ihre mystische Vorstellung vom Geist mit dem Arbeitnehmerstatus offenbar nicht vereint.

Nun, gewiß, ich übertreibe, alle sind sie nicht so. Einige sehen schon die Realität und sprechen sie auch aus. Aber die gelten dann sofort als links, womöglich als Linksradikale, und dann sind sie tot. Dabei wollen sie weder Verleger aufhängen noch die Verlage verstaatlichen, aber sie möchten die einseitig vergebene Macht geteilt sehen. Weiter nichts. Und sie haben sogar bisher auf die Regierung und das besagte Presserechts-Rahmengesetz gehofft. Doch sie hoffen schon längst nicht mehr. Es wird alles so bleiben, wie es ist, bis die Verleger die letzte Zeitung hinwegkonzentriert haben. Dann löst sich das Problem von selbst.

Wirklich, das Selbstverständnis der Journalisten ist göttlich. Was Götter wirklich denken und fühlen, es ist uns Menschen unbekannt. Aber genauso wie die antiken Götter nichts anderes waren als Symbolgestalten menschlicher Eigenschaften, so sind die Journalisten nur Symbolfiguren der Pressefreiheit: Jeder glaubt, sie hätten diese Freiheit im Besitz, und niemand sagt, daß diese Freiheit allein den Verlegern gehört. Das Selbstverständnis der Journalisten ist eine göttliche Illusion.

## **Das Presserechtsrahmengesetz. Parlamentarier, Vertreter der beteiligten Verbände, Presserechtler und Journalisten nehmen Stellung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/75

Die seit 1971 auch auf Parteitag der Bonner Regierungskoalition lebhaft diskutierte Medienpolitik ist zum Stillstand gekommen. Gesetzesvorhaben wie das Presserechtsrahmengesetz und die Fusionskontrolle liegen in den Schubladen. Die Pressekonzentration geht weiter. Meinungsvielfalt und die Rechte des Bürgers auf Information bleiben öffentlich erhobene Forderungen.

Diese Veröffentlichung sammelt noch einmal die Argumente der medienpolitischen Exponenten von SPD und FDP sowie die Gegenargumente des Medienexperten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Dabei geht es insbesondere um die „innere Pressefreiheit“. Die Stellungnahme des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger zu einem ersten und unvollständigen Gesetzentwurf über die Rechtsverhältnisse der Presse vom Sommer 1974 enthält den Standpunkt derer, die den Status quo gegen die seit 1969 in Regierungserklärungen wiederholt angekündigte Reform verteidigen. Diese Stellungnahme wird durch Rechtsgutachten abgesichert, über die ebenfalls berichtet wird. Daß es juristische, demokratietheoretische und organisationswissenschaftliche Kritik an diesen Gutachten gibt, zeigt ein weiterer Beitrag. Ein Gewerkschafter begründet die Forderung nach voller Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes auch auf Presseunternehmen, ein Journalist spricht sich für publizistische Mitbestimmung durch Redaktionsvertretungen aus. Überlegungen zur Aufgabe des Reformgesetzgebers folgen zwei Berichte über praktische Erfahrungen in Hannover und Dortmund. Die Glosse eines prominenten ehemaligen Chefredakteurs über das Selbstverständnis seiner Berufskollegen rundet die Problemdarstellung ab.