

BRAUCHEN WIR EIN PRESSEGESETZ? (1956)

In seinem Geleitwort zu der umfassenden Darstellung des Presserechts, die nach dem Stande der Gegenwart Rechtsanwalt Dr. *Martin Löffler* aus Stuttgart in verdienstvoller Weise im vergangenen Jahr veröffentlichte, erinnert Dr. *Walter Jänicke*, der Bevollmächtigte des Präsidiums im Bundesverbande Deutscher Zeitungsverleger, an den rechtswissenschaftlichen Nachweis *Friedrich Karl von Savignys*, daß nicht jede Epoche in gleichem Maße befähigt ist, gutes und verständliches Recht zu setzen. Nach den Erfahrungen unserer Jahre bezweifle ich, daß im Sinne *Savignys* diese Zeit einen Beruf für Gesetzgebung über die Presse hat, jedenfalls einen Beruf zur kodifizierenden Gesetzgebung. Diesen Beruf könnte erst eine Zeit haben, in der das Verständnis für die Bedeutung der Presse und den Wert ihrer Freiheitlichkeit tiefer im Bewußtsein verwurzelt ist, als es leider, muß ich gestehen, bisher nach meiner Auffassung der Wirklichkeit entspricht. Ich betrachte es deshalb nicht als meine Aufgabe, hier Vorschläge für ein Pressegesetz zu machen, sondern beschränke mich auf den Versuch, Gedanken zur Erörterung zu stellen, was eigentlich ein Pressegesetz *darf*, was es *soll* und was es *kann*.

Die Frage nach dem *Dürfen* ist vom Bonner Grundgesetz aus zu sehen. Aber die Betrachtung dessen, welchen Rahmen das Grundgesetz für ein Pressegesetz und welche Grundlage es bietet, muß die Erinnerung einschließen, daß unsere Verfassung auch insoweit ein Glied in der Reihe einer weit zurückreichenden Geschichte ist. Die Geschichte der Presse war bisher stets Geschichte des Presserechts. Und das Presserecht war 300 Jahre die Geschichte eines gesetzgeberischen Kampfes gegen die Presse, ein Stück Geschichte der Demokratie, weil es um den Versuch ging, von Staats wegen der Presse Herr zu werden und so einer Selbstbestimmung des Volkes entgegenzuwirken. Die Presse erschien mit tieferer Bedeutung ein Erzeugnis der „Schwarzen Kunst“, weshalb die Geschichte der Presse und ihres Rechts mit den zeitwidrigen Bemühen beginnt, das Entstehen einer Presse überhaupt zu verhindern. Im Jahre 1535 veranlaßte die Theologische Fakultät der Sorbonne König *Franz I.* von Frankreich zu einem Edikt, das jeden Druck ohne Rücksicht auf eine Erlaubnis, die es eben nicht geben sollte, *jeden* Druck bei Strafe des Stranges, verbot. In der Tat wurden dann auch die Buchhändler *Polliot* und *Dolet* zu Paris mitsamt ihren Büchern verbrannt.

Noch im Allgemeinen Landrecht *Friedrichs des Großen*, von dem in der Regel nur seine Randbemerkung überliefert wird, daß die Gazetten nicht genieret werden sollen, im Allgemeinen Landrecht von 1794 heißt es im zweiten Teil, Titel 20, § 156: „Jeder gute Untertan zeige Mängel des öffentlichen Wesens der Obrigkeit an, mache aber davon kein Geräusch im Publikum.“

Welchen inneren Grund hatte dieser Widerstand gegen die Presse? Ihre geistige Wirkungskraft, ihr Vermögen, in beliebiger Vielfältigung Gedanken und Sinngehalte zu verkörpern, also Denken und Technik miteinander zu verbinden und somit die Macht des Denkens technisch zu potenzieren. Die Freiheit nicht allein des Gedankens, sondern auch die Freiheit seiner willkürlich vermehrbaren Verbreitung ist und bleibt unvereinbar mit einer Unfreiheit des Untertans, der von einer Obrigkeit dirigiert wird, die nicht aus seiner Wahl und Selbstbestimmung hervorging. Darum ist es unerlässlich, sich bewußt zu sein, daß die Entscheidung für Demokratie, in der alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, notwendig die Entscheidung für Pressefreiheit ist, ebenso wie die Entscheidung für Pressefreiheit unaufhaltsam die Entscheidung für Demokratie zur Folge hat. In der Demokratie des sozialen Rechtsstaats, wie das Bonner Grundgesetz sie begründen will, ist darum das Grundrecht auf Pressefreiheit kein Recht auf Freiheit vom Staat mehr, durch das Pressefreiheit und Staat als Gegensätze gedacht werden und man in der Pressefreiheit eine erlaubte Ausnahme von der Staatsräson in deren Grenzen sehen dürfte, sondern in der Demokratie des sozialen Rechtsstaats ist die Pressefreiheit sowohl ein Grundrecht des einzelnen, aber im Sinne eines gemeinschaftsbildenden und den Staat mitregierenden Grundrechts, als auch ein Wesensmerkmal dieses Staates selber. Die Pressefreiheit ist ein Stück Raison des Staates, wie man früher sagte. Die freie Presse ist somit eine Verfassungseinrichtung des Staates geworden, in der er sich als freier Staat manifestiert. Grenzen der Pressefreiheit lassen sich nun nicht mehr auf einer von der Verfassung unabhängigen Staatsräson allgemeiner Art, einer Staatsräson an sich, dem angeblichen Begriff oder der angeblichen Natur des Staates ableiten, sondern die sogenannte Raison des Staates ist seine urkundliche Verfassung, sonst nichts. Und der Staat ist existent nur, weil und soweit ihn die Verfassung gestaltet. Grenzen findet die Pressefreiheit als Verfassungseinrichtung deshalb ausschließlich in der Verfassung selber, also an anderen Verfassungswerten, die mit Bestimmtheit in der Verfassung bezeugt und zum Range gleicher Allgemeingültigkeit erhoben sind. Dies ist der Sinn des Artikels 5 des Grundgesetzes, der nach Artikel 1 als unmittelbar geltendes Recht Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung bindet.

Wenn ich es mir erlauben darf, Ihnen diesen sicherlich jedem Presseemann bekannten Artikel noch einmal im Wortlaut ins Gedächtnis zu rufen – er heißt: „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. Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre.“ Die allgemeinen Gesetze, von denen hier die Rede ist, sind deshalb nicht bereits die für jedermann gültigen Gesetze; denn andere kann es wegen des Gleichheitssatzes der Verfassung gar nicht geben, sondern allgemein in diesem Verfassungssinne sind allein solche Gesetze, die das Verhältnis zwischen der Pressefreiheit als selber einem Stück Staatsverfassung und anderen bestimmten Verfassungswerten gleichen Ranges abgrenzen. Ein Presserecht darf deshalb niemals mehr ein Sonderrecht zu Lasten der Presse, ein Recht gegen die Presse sein, etwa weil die Presse manchen Gemütern immer noch als an und für sich gefährlich oder weil sie als unbequem erscheint, obgleich sie doch gerade, wie der Herr Bundespräsident am 28. Mai d. J. in Berlin vor den Internationalen Zeitschriftenverlegern ausführte, unbequem sein soll. Soviel grundsätzlich zu der Frage, was ein Pressegesetz darf.

Aber – um nun zur zweiten Frage zu kommen – was *soll* dann ein Pressegesetz? Ein Pressegesetz soll, um dies mit aller Klarheit zu sagen, ein Pressefreiheitsgesetz sein, also der Presse die Erleichterungen gewähren, die sie zur Verwirklichung ihrer Freiheit braucht. Dazu darf ich einige Beispiele aus der Gesetzgebung bieten, einer Gesetzgebung, die sich ja nicht bloß im Pressegesetz niedergeschlagen hat. Ein Beispiel ist die Frage des Gerichtsstandes. Nach § 7 Abs. 1 unserer Strafprozeßordnung kann eine strafbare Handlung an jedem Ort verfolgt werden, wo sie begangen ist, ist also durch das Begehen einer strafbaren Handlung ein Gerichtsstand begründet. Dies würde bei der Presse bedeuten, daß sie an jedem beliebigen Ort ihres Verbreitungsgebietes zur Verantwortung vor Gericht gezogen werden könnte, weil ja, wenn in der Presse nur irgendeine strafbare Handlung entdeckt wird – und es gibt immer Leute, die mit dem Elektronenmikroskop gerne irgend etwas entdecken, was darin beleidigend, was staatsgefährdend oder unzüchtig sein soll –, dann könnten die Verantwortlichen dieses Presseerzeugnisses an jedem Orte des Verbreitungsgebietes vor Gericht zur Verantwortung gezogen werden. Das würde eine unerhörte Erschwerung bedeuten, weil ja die Wohltat, daß man grundsätzlich nur vor das Gericht gezogen werden darf, an dem man seinen

ständigen Aufenthalt oder Wohnsitz hat, entfiel. Infolgedessen besagt eine presserechtliche Bestimmung im zweiten Absatz des § 7 der StPO, daß bei Presseerzeugnissen der Gerichtsstand nur und ausschließlich am Erscheinungsort der Presse begründet ist, mit der kleinen Erweiterung, daß bei Beleidigungen auch noch der Wohnsitz des Beleidigten in Betracht kommen darf, dann, wenn er Privatklage erhebt und der Wohnort des Beleidigten zugleich auch im Verbreitungsgebiet des Presseerzeugnisses liegt. Leider fehlt noch eine entsprechende Vorschrift in der ZPO für Ansprüche gegen die Presse aus unerlaubten Handlungen. Das wäre eine Lücke, die durch eine presserechtliche Bestimmung geschlossen werden sollte. Eine andere Pressebefreiungsvorschrift ist das Zeugnisverweigerungsrecht des Redakteurs, Verlegers, Herausgebers, Druckers nach § 53 Abs. 1 Ziffer 5 in der Neufassung der StPO nach 1945.

Ein drittes Beispiel findet sich im Reichsgesetz, jetzt Bundesgesetz, gegen den unlauteren Wettbewerb: Nach § 3 ist die irreführende öffentliche Werbung strafbar, und zwar im allgemeinen auch bei Fahrlässigkeit. Aber um die Freiheit der Presse zu gewährleisten und um ihrer Eigenheit Rechnung zu tragen, daß Presse immer schnell gemacht werden muß, haften nach einer Sonderschrift im § 13 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb der Redakteur, der Verleger und der Drucker ausnahmsweise nur für Vorsatz, sind also in befreiender Weise günstiger gestellt, als es nach dem sonst für jedermann geltenden Gesetz der Fall ist. Die klassische Vorschrift findet sich, um ein viertes und letztes Beispiel zu nennen, im § 20 Abs. 2 des Reichsgesetzes über die Presse vom Jahre 1874: daß bei periodischen Druckschriften der verantwortliche Redakteur als Täter zu bestrafen ist, wenn nicht durch besondere Umstände die Annahme seiner Täterschaft ausgeschlossen ist. Das ist nicht etwa angeordnet worden, um diesen verantwortlichen Redakteur besonders zu pfeifen, sondern ganz im Gegenteil. Der Sinn dieser sehr freiheitlich gedachten Vorschrift ist die Befreiung von den sonst für jedermann geltenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches über die Teilnahme. Unser Strafgesetzbuch geht ja von dem Grundgedanken aus, daß für eine strafbare Handlung jeder ursächlich mitwirkt, der nur eine Bedingung, eine sogenannte *Conditio sine qua non*, für die Verwirklichung einer strafbaren Handlung setzt. Gäbe es hier kein Befreiungsrecht für die Presse, so würde das heißen, daß – wenn sich irgendwo in einer Tageszeitung etwas findet, was als strafbar beanstandet wird, etwa, weil jemand dort beleidigt sein soll – im Sinne des allgemeinen Strafrechts alle an der Herstellung und Verbreitung Mitwirkenden auch Teilnehmer dieser Straftat sein würden, selbst noch die Frau, die die Zeitung austrägt, der Mann,

der sie am Kiosk verkauft, der Setzer, der Bote im Verlag und jeder, der überhaupt irgendwie dazu beigetragen hat. Das würde den am Pressewesen Beteiligten eine schlechterdings unerfüllbare Sorgfaltspflicht auferlegen, so daß also die Botenfrau morgens erst einmal die Zeitung lesen müßte, ob sie vielleicht nicht irgend etwas darin findet, was beanstandet werden könnte. Also gerade diese Bestimmung im § 20 des Reichspressegesetzes ist eine Befreiungsvorschrift zugunsten der Presse, durch die eine Beschränkung der strafrechtlichen Haftung eintritt, eine Beschränkung, durch die andere beteiligte Personen, unter Umständen sogar der eigentliche Täter, befreit werden, weil es für die Presse andernfalls viel zu weitgehend wäre, das allgemeine, für jedermann geltende Strafrecht anzuwenden, und ihre Freiheitlichkeit behindert würde. Nur im Zusammenhang damit sind die Vorschriften über das Impressum zu verstehen, die andernfalls unzulässig sein würden. Auch sie dienen dazu, eine Beschränkung der strafrechtlichen Haftung, also eine weitgehende Freistellung von allgemeinen Normen des Strafrechtes, zu ermöglichen. Ich kann deshalb *Martin Löffler* in seinem verdienstvollen Buch nicht in der Formulierung zustimmen, daß im eigentlichen oder engeren Sinne ein Presserecht das für die Presse wegen ihrer geistigen Wirkungskraft geltende Sonderrecht sei. Diese Definition ist mir viel zu neutral, ja sie könnte sogar, was sicherlich den Absichten von *Martin Löffler* nicht entspricht, negativ dahin verstanden werden, daß diese Wirkungskraft vielleicht doch irgendwie eine Mäßigung oder Bändigung durch Gesetz erfordere. Ein Pressegesetz soll vielmehr stets, ich wiederhole es nochmals, ein Befreiungsrecht schaffen, das um des von der Verfassung anerkannten Wertes dieser geistigen Wirkungskraft ihr Raum schafft und deshalb die für jedermann geltenden Gesetze dort zugunsten der Presse umformt, wo dies Eigenart und Freiheitlichkeit der Presse erfordern.

Aus diesem Grunde ist auch davor zu warnen, und zwar mit aller Eindringlichkeit davor zu warnen, in ein Pressegesetz Bekenntnisse oder moralische Deklarationen aufzunehmen. Ich denke etwa an einen Satz, der so selbstverständlich und so harmlos klingt, wie der, daß die Presse der Wahrheit diene. Im Referentenentwurf des österreichischen Bundesministeriums der Justiz vom Jahre 1955 kehrt dieser Satz im § 1 als dritter Absatz in der Fassung wieder: „Die Presse hat die Pflicht zu wahrheitsgemäßer Berichterstattung.“ Diese Pflicht ist gewiß eine politisch-demokratische und eine sittliche Pflicht, aber als Rechtspflicht kraft Gesetzes ist sie ein trojanisches Pferd, in dessen Bauch die öffentliche Gewalt in die Burg der Pressefreiheit einzudringen sucht. Ein Gesetz darf nicht weitergehen, als die Möglichkeit der Gerichtsbarkeit, als die

Möglichkeit, es durch Richter ausführen zu lassen. Die Frage nach der Wahrheit aber ist nur zum geringsten Teile einem menschlichen oder staatlichen Richterspruch zugänglich. Gerichte vermögen keine Urteile zu fällen, die nur der Geschichte zustehen. Die Wirklichkeit in ihrer Fülle und Tiefe ist nicht gerichtlich feststellbar. Hier kann ich auf die nachdenklichen Worte des Herrn Bundespräsidenten verweisen, der es in seiner Berliner Rede auf dem 9. Kongreß der Internationalen Zeitschriftenverleger eine sehr subtile Angelegenheit nannte, die Presse in der Rückschau als historische Quelle zu bewerten, und daran die von ihm offengelassene Frage knüpfte: was ist Dokument?, was ist Gerücht?, was ist individuelles Kommentieren?

Würde man eine Wahrheitspflicht der Presse, die eine ungeschriebene und daher unschreibbare Pflicht ist, von Staats wegen als gesetzliche Pflicht statuieren, so folgt unweigerlich eine richterliche Prüfung, ob diese Pflicht erfüllt wurde, so drohen Sanktionen bei einer richterlich erkannten Versäumnis. Aber die Richter an unseren staatlichen Gerichten sind nur Menschen, und ihnen stehen nur sehr menschliche, im Sinne von dem Irrtum unterworfene, Beweismittel zur Verfügung: Zeugen und Sachverständige. Mit diesen Beweismitteln kann man zwar in engst begrenzten, sehr konkreten Fragen des individuellen Daseins eine an Gewißheit grenzende Wahrscheinlichkeit erreichen, nie und nimmer jedoch in den allgemeinen und öffentlichen Fragen der geschichtlichen Gegenwart, denen sich die Presse durch Nachricht und Meinungsgestaltung widmet. Darf ich hierfür zwei Beispiele bilden? Ob ein Kaufmann den Willen hatte, einen von ihm akzeptierten Wechsel bei Fälligkeit einzulösen, – diese Tatsache, die auch eine bloß innere Tatsache ist, ist konkret und individuell genug, um Gegenstand des gerichtlichen Beweisverfahrens sein zu können. Aber welchen Willen ein Politiker in einer politischen Frage hat, welches Ziel ein Künstler mit seinem Werk, ein Gelehrter mit seinem Gedanken sich gesetzt hat, auch da besteht ein Gehalt an Tatsächlichkeit, auch da gibt es Wahrheit, sogar nur eine Wahrheit, – aber dies sind Wirklichkeiten, die sich jedem Gerichtsprozeß entziehen. Ein Pressegesetz sollte daher nicht den Versuch unternehmen, als Ikarus zur Sonne der Moral aufsteigen zu wollen, wenn es nicht ebenso elend wie Ikarus zu Tode stürzen will, allerdings in einen Tod, der auch das Ende der Pressefreiheit werden könnte. Nicht die Gesittung der Presse soll daher Gegenstand eines Pressegesetzes sein, sondern die ihrer Freiheit Raum schaffende Einordnung in die sonst für jedermann geltenden staatlichen Gesetze. Da gibt es noch ungelöste Probleme. Eines dieser Probleme ist die Frage der Presse-Beschlagnahme im strafrechtlichen Verfahren.

Auf die Gesamtfrage, ob wir ein Pressegesetz brauchen, antworte ich daher

aus vielen Gründen mit Nein, soweit an ein kodifizierendes Pressegesetz gedacht ist. Deshalb nein, weil unserer Zeit noch der Beruf zur Gesetzgebung dafür fehlt, denn jeder nennt sich zwar Demokrat, weil das so Mode ist, aber trotz aller Hochkonjunktur in Demokratie braucht der Diskontsatz für Demokratie noch nicht heraufgesetzt zu werden; denn ihre Grundgedanken werden nicht akzeptiert und genießen Kredit nur gegen die volle Sicherheit des wirtschaftlichen Sattseins und Wohlbefindens. Deshalb nein, weil ein verfassungsgerechtes Pressegesetz allein ein Pressefreiheitsgesetz sein dürfte, nicht aber jene Gleichschaltungsapparatur, durch die in manchen Träumen die Presse berufsständisch verklammert und oben durch ein Propagandaministerium verklammert werden soll, bis einen das Ganze wieder jammert. Deshalb nein, weil vor dem Meisterstück einer Kodifikation erst noch die Gesellenprüfung abzulegen ist, durch bescheidene Proben, z. B. eben, wie man sich zur Frage der strafrechtlichen Beschlagnahme stellt.

In Übereinstimmung mit den Beschlüssen des 7. Deutschen Journalistentages von 1872 und des 10. Deutschen Juristentages erhob der Deutsche Reichstag 1874 die Forderung, daß Druckschriften überhaupt nicht beschlagnahmt werden dürfen, auch nicht einmal richterlich, eine Forderung, die ich heute noch als ideal ansehe, wie ich ganz offen bekennen möchte. Anders allerdings sah die Bismarcksche Regierungsvorlage aus. Sie betrachtete teilweise das Pressegesetz als ein Pressestrafgesetz und enthielt z. B. einen § 20, der die Zeitung mit Strafe bedrohen sollte, die die allgemeine Wehrpflicht untergrub. Meine Damen und Herren, wenn ich mit Musikbegleitung spräche, wie dies im Film üblich ist, könnte jetzt der Herr Vorsitzende so freundlich sein, zu veranlassen, daß vom Orchester die Arie des Caravadosi aus Puccinis Tosca intoniert würde: „Wie sich die Bilder gleichen“. In mühevollen Ringen gelang es dem Reichstag von 1874 – hier könnte die Begleitmusik übergehen in die Arie „O selig, o selig, ein Kind noch zu sein“ –, das war die Frühzeit damals –, also gelang es unseren Altvorderen in jenem Reichstag, die Regelung des § 23 im Reichspressegesetz durchzusetzen, daß Druckschriften grundsätzlich nur richterlich beschlagnahmt werden dürften, ausgenommen: Majestätsbeleidigung, Verbreitung hochverräterischer Schriften, Aufforderung zu strafbaren Handlungen, Aufreizung zum Klassenhaß, Unzüchtigkeit der Schrift. Aber es gab damals noch kein erstes Strafrechtsänderungsgesetz. Nach 1945 ist in Bayern, Nordwürttemberg und Nordbaden, also im ehemaligen Lande Nordwürttemberg-Baden, sowie in Hessen der bisher bewährte Rechtszustand geschaffen worden, daß die Presse einzig und allein durch richterliche Anordnung beschlagnahmt werden kann. Aber in Norddeutschland, wo das nicht

424 *Wachen im Pressegesetz*

gilt, sondern wo noch andere, besonders die 1874er Bestimmungen maßgebend sind, haben sich in den zurückliegenden Jahren eine Reihe, wie ich behaupte, recht ärgerliche Fälle der Pressebeschlagnahme ereignet. Das veranlaßte mich, wenn ich einmal von mir selbst sprechen darf, mit Hilfe meiner Fraktion, die mir beipflichtete, im Jahre 1954 im Bundestag einen Gesetzentwurf zur Ergänzung der Strafprozeßordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes einzubringen, um die Frage der Beschlagnahme von Presseerzeugnissen, jedenfalls bei periodischen Druckschriften, also namentlich bei Tageszeitungen, neu zu regeln.

Dieser Entwurf enthält zwei Kernteile. Einmal den Gedanken, daß künftig für das gesamte Bundesrecht der in Bayern, Hessen, Nordwürttemberg und Nordbaden bewährte Grundsatz gelten soll, daß ausnahmslos eine andere Beschlagnahme als die richterliche nicht zulässig ist. Wenn es auch bei *Giraudoux* in seiner „Lucrezia“ heißt, es sei nicht die Stärke der Justiz, blitzartige Entschlüsse zu fassen, so bin ich doch der ketzerischen Meinung, daß in der Zeit des Telefons, die schon so ziemlich lange angebrochen ist, und anderer technischer Einrichtung, es auch einem Gerichte möglich sein muß, im Ernstfalle einmal rechtzeitig eine Beschlagnahme auszusprechen. Aber nicht die Staatsanwaltschaft oder gar ihre Hilfsbeamten, die Polizei. Das ist der eine Kerngedanke des Entwurfs, und der andere ist der, überhaupt – im Sinne der 1874 erhobenen Forderung – das Beschlagnahmerecht auch in der Substanz selber zurückzudrängen. Denn die Beschlagnahme selber soll eine vorläufige und vorbereitende Maßnahme sein; sie soll nur sichern, daß ein Presseerzeugnis, welches sich später einmal – und das oft erst nach vielen Monaten oder Jahren, wenn überhaupt, – als Verkörperung einer strafbaren Handlung darstellt, dann eingezogen werden kann. Also die Beschlagnahme soll ja selber noch keine Strafe, noch nichts Endgültiges sein; sie soll nur anderes, nämlich die Einziehung als eine strafrechtliche Nebenfolge nach der rechtskräftigen Verurteilung vorbereiten und ermöglichen. Dann aber muß für die Beschlagnahme ein Grundsatz gelten, der im Verwaltungsrecht sich schon lange Bahn gebrochen hat. Sie darf nämlich nur statthaft sein, wenn sie ein angemessenes Mittel des Rechtsschutzes ist. Sie kann nur zugelassen werden, wenn das Beschlagnahmen als etwas Vorläufiges und Vorbereitendes in einem angemessenen Verhältnis steht zu anderen verfassungskräftig oder jedenfalls gesetzlich geschützten Rechtsgütern. Wir haben jedoch die Fälle gehabt, daß z. B. ganze Auflagen großer Illustrierten, Auflagen, die ein Vermögen von Hunderttausenden DM repräsentieren, die einen Anzeigenwert ebenfalls von Zehntausenden und aber Zehntausenden DM darstellen, beschlagnahmt und damit end-

Wachen im Pressegesetz

gültig entwertet wurden, nur weil jemand behauptete, durch irgendeine Bildreportage darin beleidigt worden zu sein. Und niemand weiß, wie nachher ein solcher Prozeß endet. Einige dieser Prozesse sind wie das „Hornberger Schießen“ ausgegangen; denn der vermeintlich Beleidigte und die Redaktion haben sich sehr schnell verglichen. Die Beschlagnahme erreicht ja bei der Presse mehr als bloß die vorläufige Sicherung einer späteren Einziehung. Sie vernichtet oft dieses ganze Erzeugnis des Geistes und der Technik. Sie vernichtet Vermögenswerte, die in gar keinem Verhältnis stehen zu der Strafe, die wegen der angeblichen Beleidigung oder wegen irgendeiner anderen Straftat verwirkt ist, vielleicht weil einem Inseratenredakteur versehentlich durchgerutscht ist, daß sich da eine unzüchtige Anzeige befindet, also die in gar keinem Verhältnis zu der Strafe stehen, die einmal ausgesprochen werden kann oder soll. Hier muß eine Abwägung der Güter, der Interessen und der Pflichten stattfinden, wie das Verwaltungsrecht sie kennt: ob es wirklich nach der Gesamtheit der Rechtsordnung sinnvoll ist, die ganze Auflage eines periodischen Presseerzeugnisses deshalb zu beschlagnahmen, weil der Verdacht einer strafbaren Handlung aufgekommen ist oder behauptet wird. Denn unter Umständen würde eine zu erwartende Strafe in keinem Verhältnis stehen zu dem wirtschaftlichen Schaden, den die Beschlagnahme endgültig und damit im Widerspruch zu ihrer Vorläufigkeit anrichtet, einen Schaden, der ja bei einer Wiederholung solcher Beschlagnahmen sogar zur Vernichtung der Existenz des Verlages und aller an dieser periodischen Druckschrift Beteiligten führen kann.

Hier spielt noch ein anderer Gedanke hinein, der auch für die Verhältnismäßigkeit außerordentlich wichtig ist. Ist nämlich die Presse ein Stück Verfassungsinstitution, so muß auch berücksichtigt werden, ob das Rechtsschutzinteresse der Allgemeinheit an einer Nachrichtenübermittlung, an der freien Meinungsbildung und an der Verwirklichung des Grundrechtes aus Artikel 5, daß jeder sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert unterrichten kann, ob also das Interesse der Allgemeinheit daran, dieses periodische Druckerzeugnis zu bekommen, nicht wesentlich wichtiger ist als die Beschlagnahme, damit irgendetwas nachher auf Grund einer nach Monaten oder Jahren erfolgenden Verurteilung eingezogen werden kann. Der Gedanke dieser Angemessenheit, dieser Abwägung von Gütern und Pflichten, ist im Verwaltungsrecht bekannt und auch im Strafrecht nicht unbekannt; denn er gilt zum Beispiel bei einer sehr wesentlichen Frage: der Notwehr. Ich muß auch da als ein durch eine strafbare Handlung Verletzter abwägen, ob das Maß meiner Notwehr in einem angemessenen Verhältnis steht zu der Straftat, deren Opfer ich bin. Die neuere Rechtsprechung verlangt und verlangt mit Recht, daß ich unter Um-

ständen sogar eine Straftat hinnehmen und dulden muß, wenn ich sie nicht anders abwehren kann als durch ein Mittel, das in keinem angemessenen Verhältnis zu dieser Straftat steht. Das heißt auf Deutsch: – um einen Fall aus der reichsgerichtlichen Rechtsprechung zu nennen – der Bauer darf nicht die Jungen mit der Schrotflinte im Kirschenbaum erschießen, weil er sie anders nicht herunterkriegt. Da muß er die Straftat hinnehmen, wenn er sich eben dagegen nicht wehren kann, und muß darauf vertrauen, daß ja dann, wenn auch langsam, die staatliche Gerichtsbarkeit mit der strafrechtlichen Ahndung und der zivilrechtlichen Haftung für Unrecht nachfolgt. Also man soll deshalb aus der Einziehung periodischer Druckschriften kein Dogma machen. Es gibt auch andere Möglichkeiten, das Recht zu schützen: in erster Linie eben die Bestrafung selbst und den zivilrechtlichen Schadensersatz, wenn irgendwo einmal eine strafbare Handlung unterlaufen ist. Darum ist der Gesichtspunkt der Angemessenheit nach meiner Auffassung hier sehr begründet.

Das ist dieser Gesetzentwurf. Er ist ganz kurz. Er umfaßt nur eine Druckseite. Da es auch zum Thema heute gehört, wie es denn mit dem Denken um die Pressefreiheit in Deutschland bestellt ist, muß ich Ihnen jetzt wohl, wenn auch in kurzen Worten, erzählen, was aus dem Entwurf geworden ist. Er datiert vom November 1954, liegt also über 1½ Jahre zurück. Der Rechtsausschuß des Bundestages hat vor mehr als Jahr und Tag beschlossen, daß wir eine Stellungnahme der Länder bekommen sollen. Wir haben sie bis heute nicht erhalten. Statt dessen hat sich die Bundesregierung bemüht, einen Gegenentwurf zu machen, was ohnehin schon prekär ist, denn man sollte das Initiativrecht des Parlaments nicht dadurch konterkarieren, daß man von der Regierung Gegenentwürfe vorlegt. Die Regierung hat das Recht und die Pflicht, Stellung zu nehmen und zu sagen, ob ihr die eine oder andere Vorschrift gefalle, ob sie sie abgeändert haben oder gestrichen wissen wolle. Aber daß die Bürokratie, und die steht ja praktisch dahinter, sich einbildet, sie allein könne Gesetze machen, die Volksvertretung sei nur gewissermaßen eine Art Notar, um die von der Bürokratie als der Organisation, die alles am besten wisse, ausgeheckten Gesetze zu beurkunden, diese Auffassung erscheint mir wenig demokratisch. Aber noch interessanter ist jetzt der Verlauf der Sache. Denn das Bundesjustizministerium legte den beteiligten Verbänden der Journalisten, der Verleger und überhaupt der Presse einen Gegenentwurf vor, aus dem das wichtigste Stück herausgebrochen war, nämlich, daß eine Beschlagnahme von periodischen Druckerzeugnissen nur zulässig sein dürfte, wenn sie das *angemessene* Mittel des Rechtsschutzes darstelle. Statt dessen wurde nur noch davon gesprochen, daß der Verdacht einer strafbaren Handlung, der zur Beschlagnahme

me berechtige, ein *dringender* Verdacht sein müsse. Dadurch hätte man an den bisherigen Mißständen überhaupt nichts geändert und hätte man auch keine irgendwie sichere Grenze gezogen; denn es ist völlig flüssig, ob man einen Verdacht oder einen dringenden Verdacht annimmt.

Die beteiligten Verbände haben sehr nachhaltig dagegen protestiert. Das Bundesministerium der Justiz hat deshalb jetzt zwar dem Rechtsausschuß des Bundestages einen Gegenentwurf zugeleitet, in dem nicht mehr von dringenden Gründen für den Verdacht die Rede ist, sondern auch eine Verhältnismäßigkeit gefordert wird, aber erstaunlicherweise eine andere Verhältnismäßigkeit, als sie ursprünglich im Initiativentwurf vorgesehen war, nämlich die Verhältnismäßigkeit der Beschlagnahme als eines nur vorläufigen und die spätere Einziehung sichernden Mittels in Beziehung zur Pressefreiheit, in Beziehung zu den wirtschaftlichen und geistigen Werten, die in dem Presseerzeugnis verkörpert sind. Jetzt wird nur noch ein Verhältnis erwogen zu der „Bedeutung“ des zugrunde liegenden strafrechtlichen Verstoßes. Das ist eine ganz andere Relation, die übrigens eine, bitte diese Härte zu entschuldigen, typisch freudsche Fehlleistung offenbart. Ob überhaupt ein strafrechtlicher Verstoß vorliegt, das weiß man doch noch gar nicht, wenn beschlagnahmt wird, um die später mögliche Einziehung zu sichern. Ob ein strafrechtlicher Verstoß geschah, das weiß man von Rechts wegen dann, wenn das Urteil gesprochen und rechtskräftig geworden ist, aber nicht im Zeitpunkt der Beschlagnahme. Aber hier erscheint immer schon der Verdächtige im voraus als schuldig. Also wird nur noch abgestellt auf die Beziehung zur „Bedeutung“ des Verstoßes. Das ist außerdem ein unbestimmter Rechtsbegriff. Ein solcher Verstoß kann je nach Belieben, möchte ich beinahe sagen, als sehr wichtig angesehen werden oder als unbedeutend. Ist ein Minister in seiner Ehre angekratzt, dann wird man den Verstoß wohl regelmäßig als einen sehr bedeutenden ansehen, bei der Hochachtung, die man in Deutschland vor Titeln zu haben pflegt. Aber nun kommt noch etwas völlig Neues, nämlich daß man diesen Gegenentwurf ausgebaut und mit Konterbande überfrachtet hat. Weil das Schiff nun einmal in See stechen sollte, lud man nun noch vielerlei dazu. Man lud nämlich hinzu, daß man die Pressegesetze von Hessen, vom früheren Lande Württemberg-Baden, von Bayern kurzerhand in einem Schlußartikel aufheben will, um auch dort wieder die nichtrichterliche Beschlagnahme durch die Staatsanwaltschaft und teilweise durch die Polizei einzuführen. Die Beschlagnahmefugnis der Staatsanwaltschaft und der Polizei soll sogar über das, was nach dem Stande des Jahres 1874 gemäß § 23 des Reichspressegesetzes zulässig gewesen wäre, ausgedehnt werden. Künftig soll bei periodischen

Druckschriften die Beschlagnahme auch durch die Staatsanwaltschaft und – von den unzüchtigen Schriften abgesehen – sogar teilweise durch die Polizei möglich sein: bei der fahrlässigen Unterstützung hochverräterischer Propaganda, bei Verbreitung staatsgefährlichen Propagandamaterials, worunter man sehr viel verstehen kann, bei dem Verrat von Staatsgeheimnissen, bei der fälschlichen Herstellung angeblicher Staatsgeheimnisse, bei dem fahrlässigen Verrat von Staatsgeheimnissen und bei unzüchtigen Schriften. Und dann eine weitere Konterbande: hier wird in der Strafprozeßordnung auf einmal das ganze Entgegnungsrecht, das Sie ja alle besonders interessiert, neu geregelt, und zwar als ein Gegenstand des Strafverfahrens. Dem Vernehmen nach soll das deshalb hier geschehen, nicht nur weil von einigen meiner Kollegen aus anderen Fraktionen im Bundestag gefordert worden ist, man solle diese Novelle des Presserechts verbinden mit einer Verstärkung des Ehrenschatzes, sondern auch deshalb, weil das Grundgesetz dem Bunde eine Zuständigkeit für rein presserechtliche Vorschriften nur im Grundsatz gibt; der Bund also nur die Grundsatzgesetzgebung hat. Darum hat man sich gesagt, bloße Grundsätze über das Entgegnungsrecht aufzustellen, hat keinen Sinn. Das Entgegnungsrecht als Presserecht direkt regeln dürfen wir nicht. Also regeln wir es als etwas Strafprozessuales. Das ist einer der vielen Versuche, das Grundgesetz zu überlisten. Es ist auch wiederum einmal ein Mißverständnis dessen, was das Entgegnungsrecht bedeutet und wo es herkommt. Es kommt her aus dem Persönlichkeitsrecht des Artikels 2 des Bonner Grundgesetzes. Es kommt her aus dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung als einem Recht auch *zu* Presse, einem Recht, daß der irgendwie durch die Presse in seiner Persönlichkeit Beeinträchtigte nun auch zu Gehör kommen soll. Der Einfall, das als eine Frage des Strafprozesses zu regeln, hätte beinahe von Kafka kommen können. So ist der Stand dieser Dinge. Der Bundestag wird sich hoffentlich damit demnächst noch zu beschäftigen haben. Hier ist ein Gesellenstück abzulegen, ob unsere Zeit den Beruf hat, eine freiheitliche Pressevorschrift im Sinne und Geist des Bonner Grundgesetzes zu schaffen, ehe man darangehen kann, weitergehende Pressegesetzpläne zu verwirklichen.

Gestatten Sie mir jetzt noch zu der dritten Frage zu kommen, die ich aufgeworfen habe, was *kann* ein Pressegesetz. Deutlicher gesagt: kann ein Pressegesetz zur inneren Freiheit der Presse beitragen? Damit ist, sehr vielleicht, die Frage nach der Unabhängigkeit der Presse gestellt. Bisher ist diese Unabhängigkeit in der Regel als eine Unabhängigkeit vom Staat verstanden. Mir scheint das ein etwas überholter Staatsbegriff. Im sozialen Rechtsstaat der freiheitlichen Demokratie, in der alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, wo

die Staatsgewalt Selbstbestimmung des durch die Menschenwürde eines jeden Bürgers konstituierten Volkes ist, in dieser zeitgerechten Verfassungsordnung ist die Presse selber ein wesentliches Stück Staat. Deshalb geht es heute nicht mehr um die Freiheit vom Staat, sondern um die Freiheit vor Übergriffen anderer Staatsorgane, insbesondere der Regierung und ihrer Bürokratie, der Exekutive. Es sollte zum ABC der Demokratie gehören, die Regierung nicht mit dem Staat gleichzusetzen, und nicht so zu tun, als ob das politische Ansehen einer Regierung dasselbe sei wie die Staatsautorität. Aber an diesem so einfachen demokratischen Grundsatz kann man bei uns fast verzweifeln, wenn man jetzt wieder hört, daß sogar der Regierungschef eines Landes meint, der Gebrauch des in der Verfassung dieses Landes selber vorgesehenen Antrages auf konstruktives Mißtrauensvotum sei nicht etwa nur ein Angriff auf das politische Ansehen der gegenwärtigen Regierung, sondern ein Anschlag auf die Staatsautorität. Wenn man das aus dem Munde eines Regierungschefs hört, steckt bei uns die Demokratie noch in den Kinderschuhen. So wird gegen die primitivsten Elementarlehren der Demokratie fortgesetzt von allen Parteien und in allen Ländern und im Bund gesündigt. Das obrigkeitliche Denken hat eine geradezu mystische Scheu vor Ämtern und Titeln und steckt den meisten noch tief in den Knochen. Dafür ließen sich tausend Beispiele geben, auch aus der Art der Berichterstattung.

Ich hoffe, daß ich das Gastrecht nicht mißbrauche, wenn ich nach dieser Richtung hin einmal kritische, sehr kritische Worte über die Presse sage, weil dieses Obrigkeitsdenken oder obrigkeitshörige Denken bei uns immer noch eine außerordentliche Rolle spielt. Nehmen Sie einmal an, – der Fall ist mehrfach vorgekommen, – eine Regierungspartei im Bundestag bringt eine große Anfrage, eine Interpellation, ein, und kritisiert die Art, wie Rüstungsaufträge vergeben werden, indem sie geltend macht, daß das Verfahren mit fairem und freiem Wettbewerb oder mit der sozialen Marktwirtschaft nicht in Einklang stünde. Diese große Anfrage wird von den Interpellanten eingehend und sehr scharf begründet, und in der Diskussion findet die Kritik bei allen Fraktionen des Hauses Anklang. Der Minister muß natürlich sagen, es sei alles in bester Ordnung. Wie erscheint dann eine solche Interpellation im Rundfunk oder in der Presse? In der Weise, daß da steht, Bundesminister X: „In meinem Ressort ist alles in bester Ordnung“, diese Erklärung gab Bundesminister X gestern im Bundestag ab. Und dann kommt diese Erklärung im Wortlaut. Darunter steht dann: Veranlassung dazu war eine große Anfrage der und der Partei. Also auch wenn es eine Regierungspartei ist, selbst dann wird es so gehandhabt. Weder die Interpellanten noch der Bundestag, der sich kritisch

damit beschäftigt hat, erscheinen in der Berichterstattung, sondern im Protokoll einer solchen Mentalität kommt immer zuerst der Minister. Das ist auch eine Frage der Unabhängigkeit, die sich nicht durch Gesetz regeln läßt, weil es eine Frage der Unabhängigkeit der Denkweise ist.

Die Unabhängigkeit der Presse ist heute bei uns auch sonst nicht mehr eine Frage der Zensur, sondern ein Problem der Unabhängigkeit von den gesellschaftlichen Mächten, von der Staatsverwaltung als einem sozialen Machtgebilde, das immerhin über beträchtliche Kassenmittel verfügt und auch ein Auftraggeber sein kann, und von den anderen Kräften innerhalb dieses Gebildes, insbesondere den vielfältigen Verbänden jeder Art. Denn die Methode von heute, die Unabhängigkeit der Presse zu beeinträchtigen oder nach Möglichkeit aufzuheben, ist nicht mehr die polizeiliche, sondern ist die der lautlosen Infiltration oder Unterwanderung. Wenn man an die Reptilienfonds denkt, dann sind die Zeiten seligen Angedenkens, als Bismarck die Zinsen aus der Abfindung für das in Hannover entthronte Welfenhaus zur Verfügung hatte, wirklich harmlos. Heute gibt es tausendfältige Arten der Einflußnahme, um auf die Unabhängigkeit der Presse Anschläge zu verüben. Es gibt da z. B. die Methode, nie erschienene Artikel zu honorieren, Spesen zu erstatten, Ausschluß von Informationen, Inserate zu erteilen oder nicht zu erteilen. Es wird sehr zu überlegen sein, ob hier das Wettbewerbsrecht nicht einer Reform bedarf. Es ist auch sehr zu erwägen, ob hier nicht eine sogenannte Drittwirkung der Grundrechte eingreift. Man hat bisher ja aus der alten Auffassung, die heute ihren Sinn verloren hat, daß Grundrechte Freiheitsrechte vom Staat sind, gemeint, daß ein Grundrecht sich nur gegen die öffentliche Gewalt richte. Man hat aber in der Wissenschaft die Entdeckung gemacht, daß Grundrechte auch eine Drittwirkung entfalten, also von Bürger zu Bürger wirken. So ist bei dem Grundrecht der Gewissensfreiheit mit Recht dargetan worden, daß z. B. die Erfüllung eines zivilrechtlichen Vertrages nicht verlangt werden dürfe, wenn sie den Schuldner in einen für ihn unlösbaren oder unüberwindlichen Gewissenskonflikt stürzen würde. Ein Beispiel dafür ist, daß die Gehilfin eines Apothekers als praktizierende Katholikin auf Grund ihres Anstellungsvertrages in die Not kommen soll, empfängnisverhindernde Mittel zu verkaufen. Hier ist eine Drittwirkung von Grundrechten anzuerkennen, also daß sie auch Bedeutung haben für das Verhältnis von Bürger zu Bürger und nicht nur für das Verhältnis vom Bürger zur öffentlichen Gewalt. So müssen aber die Grundrechte auch ihre Kraft entfalten können gegenüber den sozialen Gewalten, die heute manchmal viel mächtiger sind als die in den Staatsorganen verkörperte öffentliche Gewalt. Auch dafür finden sich Ansätze in der Recht-

sprechung des Bundesgerichtshofs und besonders des Bundesarbeitsgerichts. Es besteht daher die Möglichkeit, mit dieser Entfaltung einer Drittwirkung von Grundrechten jene Erscheinungen, die heute die Unabhängigkeit der Presse sehr viel mehr bedrohen als die Polizei, abzuwehren. In diese Entfaltung der Grundrechte durch die Rechtsprechung sollte man gesetzgeberisch nicht eingreifen. Man sollte erst entscheiden lassen, wie weit es mit dem Grundrecht der Pressefreiheit vereinbar ist, einen Inseratenboykott zu verhängen oder ähnliche Maßnahmen anzudrohen. Aber wir sehen hier bei der Frage, was kann ein Pressegesetz, die nur begrenzten Möglichkeiten gesetzgeberischen Handelns. Denn im großen und ganzen wird dies keine Rechtsfrage sein können. Sie alle wissen, daß man vor Gericht obsiegen und doch den unsichtbaren und unwägbar Mächten gesellschaftlicher Art unterliegen kann. Deshalb wird dies mehr eine Aufgabe der wirtschaftlichen Kräftigung sein, die durch ein Pressegesetz nicht zu leisten ist, eine Aufgabe der wirtschaftlichen Kräftigung, die nicht nur bei uns in Deutschland aktuell geworden ist, weil die Tagespresse ihr Nachrichtenmonopol durch Reportage und Kommentar in Rundfunk und Fernsehen verloren hat. Kein Gesetz kann sich einer technischen Entwicklung sinnvoll und mit Aussicht auf Erfolg entgegenstellen. Der technische Wettkampf läßt sich nur mit technischen Mitteln austragen. Das technische Problem ist hier das der beschleunigten Verteilung, besonders ein Verkehrsproblem der Straßen und der für die periodische Presse immer noch weitgehend unerschlossenen Luftwege. Entscheidend bleibt der Wille zur inneren Unabhängigkeit. Entscheidend bleibt die Einsicht, daß die Freiheit eine Kraft ist, eine Kraft, zu der man bei uns immer noch kein hinreichendes Zutrauen hält. Gerade in der Frage des Pressegesetzes sollte man erst das Vertrauen auf diese Kraft der Freiheit wachsen und festigen lassen, ehe man sich an Experimente heranwagt. Man sollte sich auf jede Weise bemühen, den Satz uns allen in Fleisch und Blut übergehen zu lassen, den der Herr Bundespräsident in diesem Zusammenhang jetzt in Berlin sprach und mit dem ich schließen will: „Das Maß der inneren Freiheit in der Urteilsbildung umfaßt und kräftigt auch das Maß einer sachlichen Verantwortung.“