

Arndt, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Bedroht die Pressekonzentration die freie Meinungsbildung?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Arndt, Helmut (1967) : Bedroht die Pressekonzentration die freie Meinungsbildung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 7, pp. 343-349

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133737>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Bedroht die Pressekonzentration die freie Meinungsbildung?\*)

Prof. Dr. Dr. Helmut Arndt, Berlin

## URSACHEN DER PRESSEKONZENTRATION

Die Frage: Bedroht die Pressekonzentration die freie Meinungsbildung? läßt sich nicht ohne eine Analyse der Ursachen dieser Pressekonzentration beantworten<sup>1)</sup>.

Zunächst gibt es technische Ursachen, die zu einem Wachstum der „optimalen Betriebsgröße“ führen. Beispielsweise wird die „Evening Post“ von Lord Thomson bereits durch Photosatz im Rollenoffsetdruck bei elektronischer Überwachung mit 50 000 Exemplaren pro Stunde hergestellt. Die Tendenz geht zum vollautomatischen Zeitungssatz, zum Photosatz, der durch Computer gesteuert wird, und damit auch zur Fernübertragung ganzer Zeitungen mit Hilfe von Mikrowellen. Für den wirtschaftlichen Erfolg einer Zeitung ist allerdings die Größe allein nicht entscheidend. Trotz einer Auflage von 1,2 Mill. Exemplaren arbeitet die „Sun“ — früher „Daily Herald“ — mit Defizit<sup>2)</sup>.

Die Konzentration in der Presse kann ferner risikobedingt sein. Aus Gründen des Risikoausgleichs werden heute nicht nur Zeitungen und Zeitschriften zusammengefaßt, weil Zeitungen zeitweilig besser gehen können als Zeitschriften und umgekehrt, sondern auch Presseverlage mit Reiseunternehmen, Buchverlagen und ähnlichem verbunden. Lord Thomson besitzt über 100 Zeitungen und etwa 140 Fachzeitschriften in zehn Ländern. Ihm gehören mindestens je sechs Fernseh- und Radiosender<sup>3)</sup>. Eine andere Quelle berichtet sogar von 28 Radio- und Fernsehstationen<sup>4)</sup>. Außerdem verfügt er über eine Reihe von Buchverlagen, Reiseunternehmen und 24 sonstige Firmen. Diese risikobedingte Konzentration (Diversification) ist auch in der Bundesrepublik vorhanden.

Ein dritter Ursachenkomplex ergibt sich aus steuerlichen Vorteilen, beispielsweise aus dem Wegfall der Umsatzsteuer bei vertikaler Konzentration. Eine in jüngster Zeit vollzogene Fusion von Zeitungs- und

Zeitschriftenverlagen mit Druckereien hat allein zu einer jährlichen Umsatzsteuerersparnis von etwa 4 Mill. DM geführt<sup>5)</sup>. Ferner sind die im Berlinhilfegesetz vorgesehenen Steuervergünstigungen zu erwähnen, die u. a. zur Folge haben können, daß ein Bauherr bei einem eigenen Kapitaleinsatz von vielleicht 20 Mill. DM eine Steuerersparnis von über 20 Mill. DM, vielleicht sogar von 30 Mill. DM erzielt. Auch diese Vorteile kommen nicht primär den kleinen, sondern den großen Verlagen zugute.

Dann gibt es die marktbedingte Konzentration aus Gründen der Marktengde. Die lokalen Zeitungen gewinnen ein örtliches Monopol, wenn der Einzugsraum nicht groß genug ist, um zwei oder mehr Zeitungen nebeneinander existieren zu lassen. Hier sind freilich heute zwei entgegengesetzte Tendenzen festzustellen. Einmal dehnen sich die örtlichen Monopolstellungen von Kleinstädten auf mittlere und große Städte aus. Zum anderen hat die Konkurrenz von Rundfunk und Fernsehen die Bedeutung dieser Monopolstellungen verringert.

Die machtbedingte Konzentration, die weiterhin zu nennen ist, ergibt sich aus der Existenz spezifischer Beherrschungs- und Abhängigkeitsverhältnisse, die auch ohne Kapitalbeteiligung auftreten und ganz verschiedenartige Ursachen haben können. Sowohl in der Politik wie in der Wirtschaft gibt es Möglichkeiten einer unsichtbaren Ausdehnung von Imperien. Inserenten können einen Druck gegen die Zeitung ausüben, der sie große Aufträge geben, weil sie glauben, dafür etwas verlangen zu können. Ein Presseverlag kann einen anderen dadurch von sich abhängig machen, daß er ihm Druckaufträge gewährt, deren plötzlicher Entzug bei der betroffenen Verlagsdruckerei zu roten Zahlen führt. Je weniger gut ein Zeitungsverlag geht, um so weniger kann er auf derartige Druckaufträge verzichten und um so mehr wird er zu Zugeständnissen bereit sein, um den Verlust eines solchen Auftrages von sich abzuwenden. Die Drohung mit einem Auftragsentzug läßt sich daher als Druckmittel einsetzen. Selbst ein bloßes Unterlassen kann Ursache eines spezifischen Abhängigkeitsverhältnisses werden. Die Regionalausgabe einer überregionalen Zeitung kann zum Beispiel keine örtlichen Annoncen annehmen. Für die anderen Zeitungen dieser Region bedeutet dieser Sachverhalt zwar kurzfristig eine

\*) Vortrag, gehalten am 3. April 1967 vor dem Bergedorfer Gesprächskreis.

1) Vgl. dazu Helmut Arndt: Die Konzentration in der Presse und die Problematik des Verleger-Fernsehens, Frankfurt/Main und Berlin 1967; Günter Böddeker: 20 Millionen täglich; Wer oder Was beherrscht die deutsche Presse?, Oldenburg und Hamburg 1967; Karl-Hermann Flach: Macht und Elend der Presse, Mainz 1967.

2) Vgl. Handelsblatt Nr. 221 v. 18./19. 11. 1966, S. 13.

3) FAZ Nr. 301 v. 28. 12. 1966, S. 16.

4) Günter Böddeker: a. a. O., S. 27.

5) Vgl. Handelsblatt Nr. 126 v. 5. 7. 1965, S. 3. Dies gilt freilich nur, solange die Bruttoumsatzsteuer fortbesteht.

Minderung des Konkurrenzdruckes, aber langfristig eine latente Gefahr. Sie wissen, daß ihre Werbeeinnahmen ebenso wie ihre Auflagenziffern schrumpfen, sobald das Kopfblatt seine Politik ändert und die Annahme örtlicher Annoncen — Vergnügungsanzeigen etc. — nicht mehr verweigert. Ob derartige Positionen ausgenutzt werden oder nicht, ist freilich eine Frage der Gesinnung. Der Schwächere ist darauf angewiesen, daß der Stärkere sich fair verhält. Wo das gesetzte Recht versagt, kann ausschließlich die Gesinnung des Stärkeren einen Machtmißbrauch verhindern. Aus dieser Überlegung wird die Rolle erkennbar, welche die wirtschaftliche Macht spielen kann. Das Phänomen der Macht gibt es nicht nur in der Politik, sondern auch in der Wirtschaft und damit nicht zuletzt in der Presse, die sowohl politische wie wirtschaftliche Bedeutung besitzt.

#### STAND DER PRESSEKONZENTRATION IN DER BUNDESREPUBLIK

Der Prozeß der Pressekonzentration verläuft in der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig so schnell, daß Zahlen innerhalb kürzester Zeit veralten. Von 1954 bis 1964 ist die Zahl der selbständigen Redaktionen beispielsweise von 225 auf 183 zurückgegangen. Bis Dezember 1966 sank sie auf 168<sup>6)</sup>, wenn nicht sogar auf etwa 150<sup>7)</sup>. In jüngster Zeit wurde zum Beispiel die „Abendpost“ in Frankfurt mit der „Nacht- ausgabe“ zusammengelegt<sup>8)</sup>, der „Duisburger General- anzeiger“ verlor seine Selbständigkeit, die „Herner Zeitung“ und die „Wanne-Eickeler Zeitung“ wurden verkauft<sup>9)</sup>, der Berliner „Kurier“ sowie das Hamburger „Abendecho“ mußten ihr Erscheinen einstellen<sup>10)</sup>.

Sicherlich sind für das Tempo dieses Prozesses verschiedene Gesichtspunkte maßgebend. Der Rückgang der Auflagen kann einmal durch die Konkurrenz anderer Zeitungen bedingt sein. Dann sind strukturelle Verschiebungen in den Einnahmen zu beobachten, die sich in der letzten Zeit auch konjunkturell stark ausgewirkt haben. In den Einnahmen zeigt sich eine Verschiebung von den Verkaufserlösen zu den Inseratserlösen. Das Volumen der Inserate variiert im Konjunkturverlauf stärker als die Auflagenhöhe, was in einer Zeit der Rezession die Lage der Zeitungen erheblich erschwert. So zeigte sich jüngst infolge der Entspannung am Arbeitsmarkt ein starker Rückgang bei den Stellenanzeigen, der von Springer bei den Abonnementszeitungen auf etwa 25 % geschätzt

wurde<sup>11)</sup>. Außerdem ist bei den Tageszeitungen — ebenfalls aus Gründen der Konjunktur — die Markenartikelwerbung zurückgegangen, nämlich von 1965 auf 1966 um etwa 2,8 %<sup>12)</sup>. Unter Zugrundelegung der Quartalszahlen ist jedoch der Rückgang erheblich alarmierender. Im zweiten Quartal 1966 waren die Einnahmen aus der Markenartikelwerbung noch um 8,6 Mill. DM gestiegen. Im dritten Quartal dagegen gingen sie um 14,6 Mill. DM zurück und im letzten Quartal gar um 21,8 Mill. DM<sup>13)</sup>. Es ist zu vermuten, daß der Rückgang im ersten Quartal 1967 noch beträchtlicher gewesen ist. Während im ganzen Jahr 1966 nur ein Rückgang der Einnahmen um 2,8 % gegenüber 1965 festzustellen war, lag er im zweiten Halbjahr gegenüber dem Vergleichszeitraum bei über 10 %<sup>14)</sup>. Das ist auch dann noch als nennenswert anzusehen, wenn die Markenartikelinserate — das muß hinzugefügt werden — kaum mehr als 20 % des Anzeigengeschäftes ausmachen<sup>15)</sup>.

In der Werbung zeigen sich noch weitere strukturelle Änderungen. Unter den fünf sogenannten klassischen Werbeträgern ist eine Verschiebung zugunsten von Rundfunk und Fernsehen eingetreten. Der Anteil dieser beiden öffentlich-rechtlichen Werbeträger an der Markenartikelwerbung erhöhte sich im Zeitraum 1965/66 von 22,6 % auf 23,9 %, das heißt um 1,3 %<sup>16)</sup>. Gleichzeitig hat eine Verschiebung zugunsten der Zeitschriften stattgefunden. Ihr Anteil am gesamten Werbevolumen ist im gleichen Zeitraum von 48,4 % auf 50,1 % gestiegen, also um 1,7 %<sup>17)</sup>. Es handelt sich dabei nur um Relativzahlen, die überdies insofern mit Vorsicht zu betrachten sind, als sie — mangels geeigneter Unterlagen — Lichtreklame, Kinowerbung und dergl. nicht berücksichtigen. Das starke Anwachsen der absoluten Zahlen deutet darauf hin, daß in der Vergangenheit nicht nur die Fernsehwerbung auf Kosten der Reklame in den Lichtspielhäusern zugenommen hat.

Von Bedeutung ist ferner die strukturelle Verschiebung im Absatz von den Abonnementszeitungen zu den Straßenverkaufszeitungen („Kioskzeitungen“). Im Zeitraum 1960 bis 1965 haben zwar beide Arten von Zeitungen ihren Absatz erhöht, aber diese Steigerung betrug bei den Abonnementszeitungen bei rd. 600 000 Exemplaren 6 %, während die Kioskzeitungen eine Absatzzunahme von 1,8 Mill. Exemplaren, und damit von fast 40 %, zu verzeichnen hatten. Dabei hat allein eine Zeitung ihre Verkaufsauflage um fast 1,3 Mill.

6) Vgl. Walter J. Schütz: Die redaktionelle und verlegerische Struktur der deutschen Tagespresse, Publizistik 11 (1966), S. 14; ders.: Die Zeitungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland, Publizistik 11 (1966), S. 448 (Fußnote 10).

7) Vgl. Fritz Sängler: Diskussionsbeitrag in der „Aktuellen Stunde des deutschen Bundestages am 15. 3. 1967, Das Parlament Nr. 13 (1967), S. 3.

8) Heinz Pentzlin: Rundfunkmonopol läßt Zeitungen sterben, Die Welt Nr. 5 v. 6. 1. 1967, S. 2.

9) Vgl. Handelsblatt Nr. 1 v. 2. 1. 1967, S. 3.

10) Vgl. Die Welt Nr. 303 v. 29. 12. 1966, S. 3; FAZ Nr. 302 v. 29. 12. 1966, S. 5.

11) Axel Springer: Deutsche Presse zwischen Konzentration und Subvention, Vortrag gehalten am 16. 12. 1966 im Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag 64 (1967), S. 4.

12) Zahlen von Kapferer und Schmidt, Gesellschaft für Wirtschaftsanalyse und Markterkundung, Hamburg, Mitteilung anläßlich der Pressekonferenz am 19. 1. 1967, S. 5 ff.

13) Ebenda, Tabelle 2, S. 7.

14) Ebenda.

15) Ebenda, S. 4.

16) Vgl. Helmut Arndt: Die Konzentration in der Presse . . . , a. a. O., S. 49, und Kapferer und Schmidt, a. a. O., Tabelle 2, S. 7.

17) Ebenda.

Exemplare erhöht. Sie konnte in den Jahren 1960 bis 1965 einen Mehrabsatz von 42 % verbuchen<sup>18)</sup>.

Endlich ist noch eine Verschiebung von den Regional- zu den überregionalen Zeitungen eingetreten. Das hängt wiederum damit zusammen, daß es unter den überregionalen Zeitungen eine gibt, deren Auflage sehr stark — auf 4,1 Mill. Exemplare — angestiegen ist<sup>19)</sup>. Jede fünfte Zeitung, die in der Bundesrepublik verkauft wird, ist die „Bild“-Zeitung. Sie ist vielfach die zweitgrößte, in manchen Orten sogar die auflagenstärkste Zeitung.

Ungeachtet des Ergebnisses, zu dem der Konzentrationsprozeß in der Presse in absehbarer Zeit führen muß, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, zeigt sich schon heute ein erheblicher Grad an Konzentration. Letztlich sind nur zwei Konzerne von Bedeutung. Der eine Konzern bringt 32 % der gesamten Tageszeitungen heraus<sup>20)</sup> — die Sonntagszeitungen nicht gerechnet. Andernfalls wäre der Anteil noch höher, da auf diesen Konzern allein 90 % der Sonntagszeitungen entfallen. Der zweite Konzern, die Konzentration-GmbH, hat bei den Tageszeitungen einen Marktanteil von etwa 9 % und zeigt im Gegensatz zum ersten Konzern eher eine stagnierende Tendenz. Alle anderen Verlage liegen erheblich unter 5 %. Wenn man die Zusammenarbeit mehrerer Zeitungsverlage — etwa in Form von Druckaufträgen oder gemeinsamer Bezieherwerbung — berücksichtigt, gehören von den 10 größten Tageszeitungen in der Bundesrepublik allein 5 zu dem größten Konzern. Zählt man die Zeitungen der Verlage hinzu, mit denen irgendeine Art von Zusammenarbeit besteht, so sind es 6 und unter den 15 größten Tageszeitungen 8. Auch bietet dieser Konzern, der hervorragend geleitet wird, die besten Voraussetzungen für eine weitere Ausdehnung. Er besitzt die Mittel, um weitere Regionalzeitungen zu erwerben, er ist in der Lage, durch die Schaffung weiterer Kopfbblätter selbständigen Tageszeitungen die Existenzgrundlage zu entziehen, und er kann örtliche Ausgaben durch Aufnahme von Lokalanzeigen noch attraktiver machen. Allerdings hat Axel Springer in seinem Kieler Vortrag gesagt, daß er, in der Absicht, die angestammten Zeitungen zu „schonen“, darauf verzichtet habe, regionalisierte Teilausgaben des „Hamburger Abendblatt“ als Kieler, Flensburger oder Lübecker Abendblatt herauszubringen<sup>21)</sup>.

Die prekäre Lage der kleinen und mittleren Zeitungen hat zu Gegenkonzentrationen geführt. Am 1. 1. 1965 wurde die Standortpresse GmbH gegründet, die als Dachorganisation die DIMITAG (Dienst mittlerer Tageszeitungen), die AMT (Arbeitsgemeinschaft mittlerer Tageszeitungen) und die ZMA (Zeitungsgemeinschaft

für Marktforschung und Absatzförderung) zusammenfaßt. Die DIMITAG leistet für die über 100 angeschlossenen Verlage mit 2,5 Mill. Exemplaren Auflage weitgehende redaktionelle Arbeit, während sich die AMT und die ZMA mit Fragen der Werbung, des Vertriebs, der Marktforschung u. a. beschäftigen<sup>22)</sup>. Die Vielzahl der angeschlossenen Zeitungen täuscht darüber hinweg, daß die verlegerische und redaktionelle Selbständigkeit nur bedingt erhalten geblieben ist. Ferner gibt es die „Regionalpresse“ (Arbeitsgemeinschaft regionaler Abonnementszeitungen) in Frankfurt, die sich auf eine Kooperation in Fragen der Werbung, der Marktforschung, der Verkaufsförderung und dgl. beschränkt, eine redaktionelle Zusammenarbeit also nicht durchführt. Es handelt sich um eine Zusammenarbeit von knapp 70 Verlagen mit einer Auflage von etwa 8 Mill. Exemplaren. Vom Standpunkt der Vielfalt der Meinungen und der Mannigfaltigkeit der Presse werden freilich Gegenkonzentrationen bedenklich, wenn sie — wie im Fall der „Standortpresse“ — dazu führen, daß Redaktionen verkleinert oder aufgelöst werden und sich Unterschiede mehr oder weniger auf den lokalen Teil beschränken.

#### GEFAHREN DER PRESSEKONZENTRATION

Die Pressekonzentration bringt für die Zeitungen die Gefahr des Verlustes der Selbständigkeit oder gar der Existenz mit sich. Verlage müssen die eigene Redaktion aufgeben, fusionieren, verkaufen oder Konkurs anmelden. Für die Journalisten verringern sich dadurch die Möglichkeiten des Stellungswechsels, denn je weniger Zeitungen es gibt, desto geringer ist die Anzahl unterschiedlicher Arbeitgeber. Dazu kommt eine potentiell zunehmende Furcht der Journalisten vor einem Eigentumswechsel. In diesem Sinne schrieb Rudolf Augstein, als er seinerzeit eine „Lex Springer“ forderte: „Wer... möchte sich als Journalist nicht bedenken, ob er wohl gegen seinen potentiellen Arbeitgeber der Zukunft annörgeln sollte?“<sup>23)</sup>

Sicherlich wird auch der Nachwuchs betroffen, wenn die Zahl der selbständigen Redaktionen abnimmt. Diese Gefahren vergrößern sich noch, wenn Verlage — wie in letzter Zeit — gute Journalisten „gehörtet“ haben, was sich dann in einer Zeit konjunktureller Depression verstärkt zum Nachteil der Journalisten auswirkt. Angesichts der Bedrohung ihrer Existenz können sie nicht mehr frei schreiben, was sie für wichtig oder notwendig halten. Die Gefahr einer gelenkten Meinungsbildung wird unter solchen Umständen aktuell. Mit der Meinungsfreiheit schrumpft die Informationsbreite, und deren Folge ist — wie es Staatssekretär von Hase im Sommer 1966 ausdrückte — ein Weniger an Information und Meinung<sup>24)</sup>. Der Leidtragende ist der Leser. Er muß damit

18) IVW-Auflagenmeldungen, 2. Quartal 1960 und 2. Quartal 1965 sowie eigene Berechnungen.

19) IVW-Auflagenmeldungen, 4. Quartal 1966.

20) Errechnet aus den IVW-Auflagenmeldungen, 4. Quartal 1966.

21) Axel Springer: a.a.O., S. 6.

22) Vgl. Günter Böddeker: a.a.O., S. 175.

23) Rudolf Augstein, Lex Springer, Der Spiegel 20 (1966), S. 10.

24) Vgl. FAZ Nr. 157 v. 11. 7. 1966, S. 1.

rechnen, daß er nicht mehr diejenigen Informationen erhält, die zu einer freien Urteilsbildung notwendig sind, sondern nur jene, die für ihn nach bestimmten Gesichtspunkten ausgesucht werden.

Wenn heute schon ein Konzern mehr als 30 % des gesamten Zeitungsabsatzes bestreitet, so liegt darin einerseits eine große unternehmerische Leistung, andererseits aber zugleich die Gefahr einer Nivellierung und Vereinheitlichung des Angebotes an Zeitungen. Für den Leser vermindert sich die Möglichkeit der Auswahl, wobei allerdings heute noch Rundfunk und Fernsehen als Gegengewicht vorhanden sind. Setzt sich der Konzentrationsprozeß fort, so kann dies zum Verlust der inneren Pressefreiheit führen. Helmut Ridder hat in seinem Vortrag auf dem Deutschen Journalistentag im Jahre 1962 ausführlich über die innere Pressefreiheit gesprochen<sup>25)</sup>. Ihr Verlust hat staatspolitische und kulturpolitische Folgen. Staatspolitisch droht eine tendenziell einseitige Beeinflussung der Information, die dem Staatsbürger nicht die volle Möglichkeit der verantwortungsbewußten Entscheidung gibt und ihn — gewiß nur im extremen Fall — unmündig werden lassen kann. Der Staatsbürger wird ungeeignet, seine demokratischen Pflichten zu erfüllen, wenn er nicht die erforderlichen Informationen erhält. Dies gilt ebenso für den Staatsbürger als Wähler wie als Abgeordneten. Parlament und Regierung geraten damit gleichsam in eine dreifache Abhängigkeit: Einmal besteht der Einfluß der Wähler, der nach dem Grundgesetz allein bedeutsam sein sollte, dann gibt es die Lobbyisten, an die bei der Formulierung des Grundgesetzes offenbar gar nicht gedacht worden ist, und schließlich den möglichen Einfluß einer konzentrierten Presse. Dabei kann die Presse sicher nicht mit der öffentlichen Meinung gleichgesetzt werden. Das hat auch Ridder eindeutig ausgesprochen.<sup>26)</sup> Immerhin ist die Presse aber ein wichtiger Faktor für die Bildung der öffentlichen Meinung, weil sie über jene Tatbestände und Tatsachen informiert oder zumindest informieren sollte, die öffentliche Meinung entstehen lassen. Daß solche Einflüsse existieren, zeigt beispielsweise der Bagatellfall der Einberufung des Parlaments anläßlich der Erhöhung der Telefongebühren. Bei einer weiter fortschreitenden Pressekonzentration werden größere Gefahren akut. Die Pressekonzentration kann dann zu einer völlig veränderten Verfassungswirklichkeit führen, die von den Verfassern des Grundgesetzes nicht geahnt worden ist.

Zu den kulturpolitischen Gefahren gehört die Vereinheitlichung der Kritiken für Bücher, Theater und bildende Kunst, gegebenenfalls auch ein Totschweigen und damit ein Druck der Entwicklung in eine bestimmte Richtung. Ein Beispiel dafür ist der Fall Wolfgang Neuß, dessen Veranstaltungen in Berlin von einem

Anzeigenboykott durch sämtliche Zeitungen betroffen wurden. Dieser Fall zeigt zugleich zumindest in seinem Ansatz die Opposition gegen das Unbequeme zugunsten des Konformen. Am Ende einer solchen Entwicklung steht eine Gleichschaltung der Meinungen auf kulturellem Gebiet.

Mit zunehmender Pressekonzentration verringert sich somit die Freiheit in der Gesellschaft. Was nützt die Freiheit der Presse gegenüber dem Staat und damit die äußere Pressefreiheit, wenn die innere Pressefreiheit verlorengeht? Nicht nur der Staat, sondern auch privates Eigentum und private Macht können die Freiheit der Presse gefährden, einschränken und im Extremfall aufheben.

### PRESEKONZENTRATION UND VERLEGER-FERNSEHEN

Kann nun ein Verleger-Fernsehen diese Gefahren mindern? Sicherlich würde es die wirtschaftlichen Gefahren für andere Zeitungen nicht verringern. Insofern ist Axel Springer zuzustimmen<sup>27)</sup>, der in seinem Kieler Vortrag die Meinung vertreten hat, der Konzentrationsprozeß in der Presse würde durch ein Verleger-Fernsehen nicht aufgehalten. Es ist im Gegenteil damit zu rechnen, daß das Tempo dieses Prozesses zunimmt, da sich die Fernsehwerbung — in einem ausschließlich durch Werbung finanzierten Fernsehen — auf Kosten der Anzeigen in den Zeitungen noch stärker ausbreiten würde. Auch den Journalisten böten sich keine größeren Auswahlmöglichkeiten unter verschiedenen, voneinander unabhängigen Arbeitgebern; die Chancen für einen Stellenwechsel würden sich wahrscheinlich eher noch verringern. Ein Wechsel von der Presse zu Rundfunk und Fernsehen ist nicht so einfach wie innerhalb der Presse selbst.

Ein Verleger-Fernsehen birgt selbst dann staatspolitische Gefahren, wenn es neben unabhängigen Rundfunk- und Fernsehanstalten besteht. Denn je mehr sich das Werbefernsehen beim Publikum durchsetzt, um so geringer wird das Gegengewicht des öffentlich-rechtlichen Fernsehens gegenüber den Einflüssen einer — mehr oder minder konzentrierten — Presse sein. Die kulturpolitischen Gefahren sind kaum zu überschätzen. Wer das Fernsehen in den Vereinigten Staaten oder in anderen Ländern kennt, weiß, daß das kommerzielle Fernsehen die kulturellen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann und wird, die heute noch in der Bundesrepublik von Rundfunk und Fernsehen der öffentlich-rechtlichen Anstalten übernommen werden. Der Vorsitzende der amerikanischen „Federal Communications Commission“, N. N. Minow, bezeichnete im Jahre 1961 das amerikanische Fernsehen, das ein rein kommerzielles Fernsehen ist, als „ungeheures Ödland“<sup>28)</sup>. Es finden sich „sponsors“ für „Krimis“, Frei-

<sup>25)</sup> Helmut Ridder: Probleme der inneren Pressefreiheit. Festvortrag auf dem 2. Deutschen Journalistentag am 6. April 1962 in Köln, Der Journalist 12 (1962), Beilage zu Nr. 5.

<sup>26)</sup> Ebenda, S. 8.

<sup>27)</sup> Vgl. Axel Springer: a.a.O., S. 8.

<sup>28)</sup> Vgl. New York Times (internationale Ausgabe) v. 15. 5. 61, S. 8.

stilingen und ähnliches, aber nicht für Oper oder Schauspiel. Für die Werbung sind solche Sendungen uninteressant. Um es mit den Worten eines Direktors der englischen „Southern Television“<sup>29)</sup> zu sagen: Opernaufführungen sind unwirtschaftlich, weil sie keinen Werbeerfolg bringen. Ein kommerzielles Fernsehen richtet sich nach dem Werbeeffect, wenn der Gewinn maximiert werden soll.

Wettbewerb kann Leistungswettbewerb sein, aber nicht jeder Wettbewerb ist Leistungswettbewerb<sup>30)</sup>. Wenn die Anwärter bei der Ablegung des Führerscheins ihren Prüfer frei wählen können, werden sie sich in der Regel für den entscheiden, der am leichtesten prüft. Die Verkehrssicherheit wird durch diese Art des Wettbewerbs sicher nicht erhöht. Auch bei Zeitungen und beim Fernsehen führt der Wettbewerb zu einer negativen Auslese, wenn politische Leitartikel durch Sensationsmeldungen oder kulturell wertvolle Sendungen durch Kriminalfilme verdrängt werden. Eine solche Entwicklung ist in England im Wettbewerb zwischen den Fernsehsendegesellschaften BBC und ITV zu beobachten gewesen. BBC verlor den größten Teil ihrer Zuschauer an ITV, deren Sendungen stärker auf „Sensationen“ abgestellt waren. Um die Abwanderung der noch verbliebenen Zuschauer zu verhindern, mußte die BBC ihre Programme qualitativ verschlechtern und denen der ITV anpassen. Dieses Beispiel illustriert, daß nicht jeder Wettbewerb die Qualität erhöht<sup>31)</sup> und daß wirtschaftlicher Wettbewerb nicht das geeignete Mittel ist, um kulturelle oder politische Aufgaben zu lösen.

Somit ergibt sich: Mit Hilfe des Verleger-Fernsehens kann die Pressekonzentration nicht aufgehoben werden. Ebenso wenig ist von ihm eine Verbesserung der politischen Information oder eine Hebung des kulturellen Niveaus zu erwarten. Das Gegenteil wird der Fall sein. Vielleicht ist das Verleger-Fernsehen ein Weg zu größerer Macht, aber es ist kein Weg, um die durch die Konzentration gegebenen Gefahren zu beseitigen<sup>32)</sup>.

### GESTALTUNG DER PRESSEKONZENTRATION

Um die Konzentration der Presse so zu gestalten, daß die Struktur der Tagespresse mit der Erfüllung ihrer politischen und kulturellen Aufgaben vereinbar bleibt, gibt es mehrere Möglichkeiten: Erstens die Förderung der Kooperation. Diese muß jedoch der Erhaltung — und nicht der Verringerung — selbständiger Redaktionen dienen.

<sup>29)</sup> Vgl. Report of the Committee on Broadcasting 1960, HMSO, London 1962, S. 63.

<sup>30)</sup> Vgl. Helmut Arndt: Mikroökonomische Theorie, 2. Bd., Tübingen 1966, S. 193 f.

<sup>31)</sup> Vgl. dazu auch Helmut Arndt: Die Konzentration in der Presse . . . , a.a.O., S. 10 f.

<sup>32)</sup> Interessanterweise hat übrigens die amerikanische „Federal Communications Commission“ im März 1966 mit Rücksicht auf das schlechte Niveau des kommerziellen Fernsehens die Erlaubnis der Einführung eines gebührenfinanzierten Fernsehens in Aussicht gestellt. Vgl. Financial Times Nr. 28.891 v. 1. 4. 1966, S. 3.

Zweitens kann man die Erlöse beeinflussen. Dies kann über eine Lenkung der Markenartikelwerbung geschehen, die, wie bereits erwähnt, bei den Abonnementszeitungen etwa 20 % der Gesamtinserate ausmacht. Im Extremfall wäre ein Verbot der Werbung in Rundfunk und Fernsehen möglich. Ein anderer Weg, der schon eher erwägenswert scheint, wäre eine differenzierte Besteuerung der Markenartikelwerbung. Man könnte zum Beispiel für die Fernsehwerbung einen Steueraufschlag von 150 %, für Illustrierte etwa von 100 %, für Kioskzeitungen von 50 % und für Abonnementszeitungen von 0 % erheben, berechnet auf die Werbeerlöse und offen abwälzbar auf die Werbenden, so daß sich die effektiven Preise für die Werbung entsprechend dem Steueraufschlag verändern.

Um die unterschiedlichen Chancen innerhalb der Presse auszugleichen, können die kleineren Zeitungen auf Kosten der großen steuerlich begünstigt werden. Hier ist zunächst der Vorschlag der Engländer Kaldor und Neid<sup>33)</sup> zu nennen, eine Anzeigensteuer einzuführen, die progressiv nach der Auflagenhöhe gestaffelt ist. Dabei müßte man von den Verlags- oder Konzernauflagen ausgehen, um ein Ausweichen durch die Gründung beliebig vieler Kopfblätter zu vermeiden. Die Engländer haben diese Steuer, die im Zusammenhang mit der letzten Enquête der „Royal Commission on the Press“ vorgeschlagen wurde, bisher nicht eingeführt. Ferner könnte auch oder zusätzlich an eine progressive Staffelung nach Höhe der Inseratserlöse gedacht werden. Der gute alte „Guardian“, der frühere „Manchester Guardian“, schlug zu dem gleichen Zweck einen freiwilligen Fonds aller Zeitungen vor<sup>34)</sup>. Er appellierte damit an die Solidarität der Zeitungsverlage, insbesondere der großen Verlagskonzerne. Er empfahl, freiwillig eine Abgabe progressiv nach dem Verbrauch von Zeitungsdruckpapier zu leisten, die in einen Fonds fließt, aus dem kleine und eventuell auch mittlere Zeitungen wiederum subventioniert würden.

Wie diese Beispiele zeigen, lassen sich die Vorteile der großen Zeitungen gegenüber den kleinen ausgleichen. Der technische Fortschritt kann hierdurch beeinträchtigt werden. In einer freien Gesellschaft kommt es in dem Bereich der Tagespresse jedoch nicht primär auf eine Verbesserung von Produktionsverfahren an. Entscheidend ist vielmehr die Erhaltung der Pressefreiheit. Um ihretwillen muß notfalls auf weiteren technischen Fortschritt verzichtet werden.

Auch zugunsten der Abonnementspresse lassen sich spezielle Maßnahmen treffen. Die Abonnementszeitungen könnten zum Beispiel von der Umsatzsteuer befreit werden. Für die Begriffsabgrenzung sollte es dabei nicht darauf ankommen, ob auch Exemplare an den Kiosken verkauft werden. Die „Frankfurter All-

<sup>33)</sup> Vgl. Report of the Royal Commission on the Press 1961-1962, HMSO, London, S. 93 ff.

<sup>34)</sup> Peter Jenkins: A Plan for the Press, The Guardian v. 5. 1. 1967, S. 8.

gemeine Zeitung" ist zum Beispiel auch am Kiosk erhältlich, wird aber trotzdem zu den Abonnementszeitungen gerechnet. Ferner können die Gebühren im Postzeitungsdienst gesenkt werden, obschon auch die gegenwärtigen Tarife — trotz der vor kurzem vorgenommenen Erhöhung — noch eine versteckte Subvention enthalten.

Weitere Unterstützungsmöglichkeiten im Interesse der kleinen und mittleren Tageszeitungen wären zum Beispiel verbilligte Kredite oder steuerliche Erleichterungen für Rationalisierungsinvestitionen. Freilich dürften diese Vergünstigungen in ihrer Höhe nicht unbeschränkt sein, da sie dann primär den großen Konzernen zugute kämen und den Konzentrationsprozeß nicht abschwächen, sondern verschärfen würden. So könnte man einem Verlag, der bis zu einer Viertelmillion DM im Jahr investiert, bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer eine Abschreibung von 150 % des investierten Betrages — durch entsprechende Abänderung der Bemessungsgrundlage nach englischen und skandinavischen Vorbildern — zubilligen; darin steckt eine echte Marge. Solche steuerlichen Maßnahmen sind in ähnlicher Weise zu rechtfertigen wie Berlin-Präferenzen und stellen — ebenso wie diese — eine Subvention dar. In einer Gesellschaftsordnung ist das ökonomische Prinzip nicht primär entscheidend. Es können Subventionen notwendig sein, wenn kulturelle oder politische Interessen auf dem Spiele stehen. Derartige Subventionen sind dann nicht primär ökonomisch, sondern politisch oder kulturell begründet.

Ein weiterer Weg, um die Pressekonzentration der im Grundgesetz verankerten Gesellschaftsordnung anzupassen, ist die Konzentrationsaufsicht. Angesichts der ernstesten Gefahren, die sich für die politische und kulturelle Freiheit in der Demokratie ergeben, ist die Allgemeinheit an der Pressekonzentration unmittelbar interessiert. Was kann nun geschehen, um die Pressekonzentration und die sich mit ihr ergebenden Probleme für die Öffentlichkeit durchsichtiger zu machen? Ein erster Schritt wäre die Verbesserung der Publizität. In der Presse zumindest sollte es keinen anonymen Besitz und keine anonymen Verschachtelungen geben. Ähnlich wie in Amerika sollten zum Beispiel im Impressum Eigentümer, Eigentumsrechte und Rechtsbefugnisse anderer erkennbar sein. Damit würde neben der redaktionellen Verantwortung auch die Verantwortlichkeit der Eigentümer sichtbar. Ferner sollte in jeder Zeitung zu lesen sein, wo ihre Teilaufgaben gedruckt werden, aus welchen Quellen die politischen Informationen stammen und dergleichen mehr. Zum anderen sind Hearings notwendig, die permanent von einer Untersuchungskommission durchzuführen wären. Diese Kommission sollte unabhängig sein und das Recht haben, eidliche Vernehmungen durchzuführen. Sie könnte innerhalb des Parlaments fungieren oder aber als eine besondere Institution konstituiert werden, ähnlich wie die „Federal Com-

munications Commission" in den USA. Die Kommission soll die Situation im Pressewesen untersuchen, der Regierung und dem Parlament Lageberichte geben und unter Umständen auch Abhilfemaßnahmen vorschlagen. Ferner wäre mit Rücksicht auf die speziellen Gefahren, die mit der Pressekonzentration verbunden sind, an eine Genehmigungspflicht für Fusionen, Aufkäufe und ähnliches zu denken. In England ist eine solche Genehmigungspflicht nach dem „Monopolies and Mergers Act" von 1965 gegeben, wenn eine Fusion zu einer Verkaufsaufgabe von mehr als 500 000 Stück täglich führt.

Endlich kann auch die Untersuchung spezieller Abhängigkeiten im Einzelfall wichtig sein. Hier könnte man an ein Pressegericht denken, das zu beurteilen hätte, inwieweit mit Abhängigkeiten von Zeitungen untereinander oder etwa mit der Abhängigkeit von Journalisten und Verlegern Mißbrauch getrieben wird. Ein solches Pressegericht, das sowohl ohne Antrag als auch ohne Kosten für den Geschädigten tätig würde, könnte Schadenersatzansprüche regeln. In den USA kann in Fällen von Machtmißbrauch sogar Schadenersatz in dreifacher Höhe auferlegt werden. Da diese und ähnliche Maßnahmen zugleich erzieherisch wirken und den Inhalt bestehender sozialer Regeln beeinflussen, kann bereits die Existenz solcher Institutionen von positiver Bedeutung für die Erhaltung der Pressefreiheit sein.

Es besteht also ein Arsenal von wirtschaftspolitischen Mitteln, mit denen man, wenn man will, die Pressefreiheit erhalten kann, soweit sie noch vorhanden ist.

Abschließend zu erörtern ist die Frage, was zugunsten der journalistischen Freiheit geschehen kann. Die Vorschläge, Journalisten zu Miteigentümern zu machen oder das Mitbestimmungsrecht zu verstärken<sup>35)</sup>, sind problematisch. Wichtiger scheint ein besserer Kündigungsschutz zu sein, was sich gerade am Fall des „Duisburger Generalanzeiger" gezeigt hat<sup>36)</sup>. Allerdings hilft das auch nicht immer. Ein mißliebiger Journalist muß nicht unbedingt entlassen werden. Man kann ihn kaltstellen. Dafür gibt es bereits Beispiele in der deutschen Presse. Eine weitere Möglichkeit wäre die Einrichtung einer Solidaritätskasse der Journalisten, die durch Zuschüsse vom Staat und von den Verlegern unterstützt werden sollte. Aus ihr könnte auch für die alten Journalisten gesorgt werden, zumal bei der Einstellung von Zeitungen die alten Mitarbeiter stets am härtesten betroffen werden. Am besten aber ist die Erhaltung einer Vielfalt selbständiger Zeitungen, denn nur sie ermöglicht den Journalisten einen freien Stellungswechsel und damit ein Ausweichen zu einem anderen Verlag. Deshalb sollte niemand stärker an einer sinnvollen Gestaltung der Pressekonzentration interessiert sein als der Journalist selbst.

<sup>35)</sup> Vgl. z. B. Günter Bölddeker: a.a.O., S. 110.

<sup>36)</sup> Vgl. Handelsblatt Nr. 213 v. 7. 11. 1966, S. 18, und Nr. 218 v. 14. 11. 1966, S. 18.

## ZUSAMMENFASSUNG IN THESENFORM

1. Die Pressekonzentration hat in der Bundesrepublik ein Stadium erreicht, in dem ernste Gefahren für die Erfüllung der politischen und kulturellen Aufgaben, die der Presse gegenüber der Allgemeinheit obliegen, aktuell werden.
2. Für die gegenwärtige Lage der Tagespresse, um die es in diesem Zusammenhang primär geht, sind neben der Konkurrenz durch das Fernsehen entscheidend:
  - a) vor allem die Erhöhung der technisch-optimalen Betriebsgrößen,
  - b) die nach dem Kriege eingetretene Verlagerung der Einnahmen von den Verkaufs- zu den Inseratserlösen,
  - c) die Auflagensteigerungen der Kioskzeitungen zu Lasten der Abonnementszeitungen und nicht zuletzt
  - d) eine disproportionale Entwicklung der Unternehmensgrößen im Pressesektor.
3. Mit fortschreitender Konzentration in der Presse ergibt sich ein Weniger an Information und eine Nivellierung der Meinungen in Kommentar und Kritik. Hierdurch kann mit der kulturellen auch die politische Entwicklung negativ beeinflusst werden.
4. Die von Großverlagen zusammengefaßte oder abhängig gewordene Presse kann durch einheitliche Berichterstattung und gelenkte oder unterlassene Kritik zu einem politischen Machtfaktor werden, der keiner parlamentarischen Kontrolle unterworfen ist.
5. Im gleichen Umfang, in dem die Konzentration die Konkurrenz zwischen selbständigen Presseorganen verringert, wird zugleich mit der Unabhängigkeit der Journalisten die innere Pressefreiheit bedroht. Je weniger Presseverlage vorhanden sind, um so weniger vermag sich ein Journalist zentral erteilten Direktiven zu entziehen.
6. Für die Presse können in einem Kulturstaat nicht allein oder auch nur primär ökonomische Gesichtspunkte gültig sein. Ergibt sich zwischen Pressefreiheit und technischem Fortschritt ein Widerspruch, so verdient die Pressefreiheit den Vorzug.
7. Weil die Presse staatspolitischen und kulturellen Aufgaben dient, kann ihre Zukunft nicht allein nach dem kapitalistischen Gesichtspunkt des

„Laissez-faire“ durch das Prinzip der Gewinnmaximierung bestimmt werden. Der ökonomische Wettbewerb kann weder politische noch kulturelle Aufgaben erfüllen. Der Staat, der sich in einer Demokratie des Rechts begeben hat, die äußere Freiheit der Presse zu beschränken, hat die Pflicht, die innere Freiheit der Presse gegenüber dem Zugriff privater Macht zu schützen.

8. Nicht große Pressekonzerne, sondern kleine und mittlere Zeitungsverlage sind gegenwärtig in ihrer Selbständigkeit und ihrer Existenz gefährdet. Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen daher zugunsten der kleinen und mittleren Zeitungsverlage getroffen werden, um die Chancengleichheit wiederherzustellen.
9. Ein Verleger-Fernsehen verhindert den Prozeß der Pressekonzentration nicht, sondern beschleunigt ihn und erhöht seine Gefahren für die Allgemeinheit. Jedes kommerzielle Fernsehen, das nach dem Werbeerfolg ausgerichtet ist, versagt gegenüber den staatspolitischen und kulturellen Aufgaben, die das Fernsehen gegenwärtig in der Bundesrepublik wahrnimmt. Daß es auch das Niveau des öffentlich-rechtlichen Fernsehens negativ beeinflusst, zeigen die englischen Erfahrungen.
10. Es gibt eine Reihe von wirtschaftspolitischen Mitteln, die geeignet sind, mit der Vielfalt der Presse zugleich die innere Pressefreiheit zu erhalten.

Es kommen in Betracht:

- a) Maßnahmen, welche die Wettbewerbschancen ausgleichen,
- b) die Genehmigungspflicht für Aufkäufe, Fusionen, etc.,
- c) eine laufende Kontrolle von Abhängigkeiten und Fehlentwicklungen durch eine ständige unabhängige Kommission, die Hearings durchführt,
- d) die Errichtung eines speziellen Pressegerichts und
- e) eine Verbesserung der Publizität über die Presse und damit ein Durchsichtigmachen der Eigentums- und Beherrschungsverhältnisse.

Ist jedoch erst das Gros der selbständigen Redaktionen vernichtet, dann ist die verlorene Pressefreiheit praktisch nicht mehr herstellbar. Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes ist dann — trotz oder, richtiger gesagt, wegen der Zurückhaltung des Staates — zu einer Leerformel geworden.