

Günther, Eberhard; Springer, Axel; Bucerius, Gerd

Article — Digitized Version

Ist die Meinungsfreiheit durch Pressekonzentration gefährdet?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Günther, Eberhard; Springer, Axel; Bucerius, Gerd (1968) : Ist die Meinungsfreiheit durch Pressekonzentration gefährdet?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 9, pp. 475-491

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133882>

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.

Ist die Meinungsfreiheit durch Pressekonzentration gefährdet?

Die lebhafte öffentliche Diskussion um die Pressefreiheit in der Bundesrepublik entzündete sich vor allem an der Befürchtung, daß sich die Zahl der selbständigen Zeitungen weiter verringern wird, während die Auflagenhöhe der Publikationen einzelner Großverlage ständig steigt. Aus diesem Grunde berief die Bundesregierung die sogenannte Pressekommission ein. Sie sollte die Ursachen und Auswirkungen dieser Konzentrationsbewegung auf die Meinungsfreiheit untersuchen und Vorschläge zur Hemmung des Konzentrationsprozesses unterbreiten. Die Arbeit der Kommission ist auf vielfache Zustimmung und Kritik gestoßen. Nachstehend veröffentlichen wir die Stellungnahmen des Kommissionsvorsitzenden Dr. Günther sowie der Verleger Dr. Bucerus und Axel Springer.

Vorschläge der Pressekommission

Dr. Eberhard Günther, Berlin

Am 22. Mai 1968 hat die Pressekommission ihren Schlußbericht mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit verabschiedet und ihn am 14. Juni 1968 der Bundesregierung übergeben. Sie hat damit ihren Auftrag, die Ursachen für die wirtschaftliche Gefährdung von Presseunternehmen und die Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik zu untersuchen, in einer für derartige Kommissionen ungewöhnlich kurzen Frist beendet. Es sei dem Verfasser in diesem Zusammenhang gestattet, in seiner Eigenschaft als Vorsitzender dieser Kommission, kurz auf deren Anfänge zurückzublicken.

Erfolgreiche Kommissionsarbeit

Der Kommission gehörten sechs Verleger, drei Journalisten, drei Rundfunkintendanten, ein Vertreter des Pressevertriebs, zwei Ver-

bands-, ein Gewerkschaftsvertreter und der Vorsitzende an. Vielfach wurde angesichts ihrer Zusammensetzung eine sachdienliche Arbeit für ausgeschlossen gehalten.

Mit der Aufkündigung der Mitarbeit in der Kommission durch den Verleger Axel Springer im September 1967 schien sich diese Vorausschau zu bestätigen. Trotz aller skeptischen Prognosen gelang es der Kommission jedoch, am 8. November 1967 einen vorläufigen Bericht einstimmig zu verabschieden, der einen Katalog von Sofortmaßnahmen enthielt, mit denen das Fortschreiten der Pressekonzentration bis zum Abschluß der Untersuchungen der Kommission gehemmt oder mindestens verlangsamt werden sollte.

Auch nach Erscheinen des vorläufigen Berichts verstummten die Stimmen nicht, die angesichts der

vielschichtigen Thematik des Untersuchungsauftrags einen erfolgreichen Abschluß der Kommissionsarbeit in absehbarer Zeit für ausgeschlossen hielten. Inzwischen sind auch hier die Skeptiker durch die Verabschiedung des Schlußberichts, der eine umfassende Analyse der Probleme des deutschen Pressewesens, konkrete Vorschläge zu deren Lösung sowie umfangreiches statistisches Material enthält, widerlegt worden.

Pressefreiheit als Ausgangspunkt

Die Meinungsfreiheit wurde in Deutschland erstmalig mit dem Art. 118 der Weimarer Verfassung insoweit geschützt, als die Zensur ausdrücklich verboten und die Freiheit der Meinung in Wort, Schrift und Bild garantiert wurde. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geht einen Schritt weiter. Der Art. 5 GG hebt die

Pressefreiheit aus dem jedermann zustehenden Grundrecht der freien Meinungsäußerung heraus und gewährleistet der Presse eine institutionelle Eigenständigkeit. Art. 5 GG lautet:

„(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 Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.“

Aus diesem Grundrecht geht hervor — und diese Ansicht hat sich die Kommission zu eigen gemacht —, daß eine freie Presse ein unersetzliches und unverzichtbares Mittel der Meinungsbildung und ein Wesenselement des freiheitlichen Rechtsstaates ist, in dem sie eine wichtige Kontrollfunktion ausübt.

Diese Ansicht hat das Bundesverfassungsgericht im „Spiegel-Urteil“ vertreten. Es hat darüber hinaus hervorgehoben:

„... insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich. Der zur Entscheidung berufene Bürger soll umfassend orientiert sein, die Meinungen anderer kennen und gegeneinander abwägen. Die Presse hält eine Diskussion in Gang, sie beschafft Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. Sie steht als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. Dieser Funktion der freien Presse in einem demokratischen Staat entspricht ihre Rechtsstellung nach der Verfassung.“

Damit hebt sich die Presse grundsätzlich von anderen Wirtschaftszweigen ab.

Zunehmende Konzentration

Die öffentliche Diskussion in der Bundesrepublik um die Pressefreiheit entzündete sich an der Sorge, die zu beobachtende Verringerung der publizistischen Einheiten (selbständigen Vollredaktionen) werde sich fortsetzen und schließlich ein derartiges Ausmaß erreichen, daß die von der Verfassung geforderte Vielfalt der Presse beeinträchtigt und somit die Wirksamkeit ihrer Kontroll- und Informationsfunktion gefährdet werde. Wie berechtigt diese Sorge war, zeigt die tatsächliche Entwicklung der Zahl der publizistischen Einheiten. Von 1954 bis zum Februar 1968 hat sich die Zahl der publizistischen Einheiten von 225 auf 150 um ein Drittel verringert. Allein seit September 1967 bis zum Februar 1968 war ein Rückgang um 8 Einheiten zu verzeichnen. Die Pressekommission ist im Laufe ihrer Untersuchungen zu dem Ergebnis gekommen, daß technische und wirtschaftliche Gegebenheiten auch in Zukunft eine weitere Abnahme erwarten lassen.

Die Zahl der publizistischen Einheiten allein kann allerdings keinen Maßstab für die Beurteilung des Standes der Meinungsfreiheit bieten, da die einzelnen Einheiten hinsichtlich der Meinungsbildung eine differierende Bedeutung auf Grund unterschiedlicher Auflagenhöhen besitzen. Hinzu kommt, daß einzelne Verlage mehrere publizistische Einheiten verlegen und daß verschiedene Verlage wirtschaftlich miteinander verflochten sind. Aus diesem Grund hat die Kommission dem Problem der Auflagenkonzentration bei Großverlagen besondere Beachtung geschenkt, wenn auch zahlreiche regionale und lokale Zeitungen in ihrem Bereich praktisch Monopolstellungen besitzen. Das größte Verlagshaus gibt 7 Tages- und Sonntagszeitungen heraus, die alle selbständige publizistische Einheiten dar-

stellen. Mit diesen 7 Presseerzeugnissen, die zusammen über eine Auflage von 8 104,1 Mill. Exemplaren verfügen, besaß das größte Verlagshaus im IV. Quartal 1967 einen Marktanteil von 39,2%. Die nächste Verlagsgruppe folgt erst mit weitem Abstand und besitzt lediglich einen Marktanteil von 3,6%.

Die fünf größten Zeitungsgruppen (Tages- und Sonntagszeitungen im IV. Quartal 1967)

	Auflage in 1000	Marktanteil in %
1.	8 104,1	39,2
2.	742,2	3,6
3.	520,4	2,5
4.	515,8	2,5
5.	506,1	2,4

Folgen der Konzentration

In dieser sehr einseitigen Auflagenkonzentration für Tages- und Sonntagszeitungen bei einem Verlag und der zunehmenden Verringerung der Zahl der publizistischen Einheiten sah die Pressekommission eine außerordentliche Gefahr für den Bestand der Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik. Wie bereits ausgeführt, stellt die Presse einen wichtigen Faktor für die öffentliche Meinung dar. Vermindert sich die Zahl unabhängiger publizistischer Einheiten, so schrumpft auch die Informationsbreite. Es entsteht die Gefahr der Vereinheitlichung und Nivellierung ebenso wie die Gefahr des Verlusts der inneren Pressefreiheit. Diese Gefahr verstärkt sich, wenn die Abnahme der Zahl unabhängiger Meinungsträger mit einer Auflagenkonzentration bei Großverlagen verbunden ist. Einschneidende staats- und kulturpolitische Einflüsse können die Folge sein.

Im „Fernseh-Urteil“ vom 28. Februar 1961 ist das Bundesverfassungsgericht davon ausgegangen, daß die von der Verfassung geforderte Vielzahl selbständiger und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierender Presseerzeugnisse gegeben sei. Durch die Auflagenkonzentration

und die Abnahme der Zahl publizistisch selbständiger Verlage hat sich die Situation jedoch tiefgreifend verändert, so daß die damalige Prämisse zumindest zweifelhaft geworden ist. Daraus ergab sich für die Pressekommission die Frage, ob und in welchem Umfang Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der von Art. 5 GG garantierten Meinungsfreiheit erforderlich sein könnten.

Notwendige Begrenzung der Marktanteile

Bei ihrer Arbeit ist die Pressekommission davon ausgegangen, daß Art. 5 GG nicht nur die Freiheit der Presse vor dem Staat schützt, sondern der Staat auch die Aufgabe hat, die Existenz einer freien und vielfältigen Presse sicherzustellen. So auch das Bundesverfassungsgericht in dem bereits zitierten „Spiegel-Urteil“, wo es heißt:

„Doch ließe sich etwa auch an eine Pflicht des Staates denken, Gefahren abzuwehren, die dem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten.“

Die Pressekommission hat sich daher entschlossen, folgende Marktanteilsbegrenzungen für Tageszeitungen (einschließlich Sonntagszeitungen) und Publikumszeitschriften an der jeweiligen Gesamtauflage vorzuschlagen.

□ Die Gefährdung der Pressefreiheit, wie sie in einer Vielfalt von Tages- und Sonntagszeitungen ihren Ausdruck findet, beginnt bei einem Marktanteil eines Presseunternehmens von 20 % an der Gesamtauflage dieser Presseerzeugnisse. Die unmittelbare Beeinträchtigung der Pressefreiheit ist bei einem Marktanteil von 40 % bei Tages- und Sonntagszeitungen erreicht.

□ Die Gefährdung der Pressefreiheit, wie sie in einer Vielfalt von Publikumszeitschriften ihren Ausdruck findet, beginnt bei einem Marktanteil von 20 % an der Gesamtauflage dieser Presseerzeugnisse. In gleicher Weise ist die unmittelbare Beeinträchtigung der Pressefreiheit bei einem Marktanteil

von 40 % bei Publikumszeitschriften erreicht.

□ Gibt ein Presseunternehmen gleichzeitig Tageszeitungen (einschließlich Sonntagszeitungen) und Publikumszeitschriften heraus, und erreicht dieses Presseunternehmen auf einem der beiden Sektoren einen Marktanteil von 20 %, so beginnt die Gefährdung der Pressefreiheit auf dem anderen Sektor bereits bei einem Marktanteil von 10 %. Erreicht ein Presseunternehmen auf einem der beiden Sektoren einen Marktanteil von 40 %, ist die Pressefreiheit bei einem Marktanteil von 15 % auf dem anderen Sektor beeinträchtigt.

Ermittlung der Marktanteile

Bei der Ermittlung der Marktanteile für ein Verlagsunternehmen sollten die Auflagen abhängiger Unternehmen, die unter der einheitlichen Leitung des herrschenden Unternehmens zusammengefaßt sind (Konzernunternehmen im Sinne von § 18 Abs. 1 AktG), zusammengezählt werden. Bei der Bemessung der Marktanteile sollten die IVW-Auflagenmeldungen zugrunde gelegt werden.

Die Einbeziehung der Publikumszeitschriften in diese Regelung beruht auf der Erwägung, daß auch diese Publikationsorgane einen nicht unerheblichen Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung nehmen, der sich nicht so sehr in einer aktuell-politischen Berichterstattung als vielmehr in einem langfristigen gesellschaftsbildenden Einfluß ausdrückt. Außerdem ist die Aufnahme der Publikumszeitschriften auch unter ökonomischen Gesichtspunkten zu sehen, da hohe Auflagen bei Publikumszeitschriften bei gleichzeitiger Herausgabe von Tageszeitungen nicht nur zu publizistischer, sondern auch zu wirtschaftlicher Macht führen, die sich nicht unerheblich im Anzeigen- und Vertriebssektor auswirken kann.

Einwände nicht stichhaltig

Die Einwände, die Marktanteilsbegrenzung nehme dem Bürger die

Möglichkeit, ein bestimmtes Presseerzeugnis zu kaufen, sind nach Ansicht der Pressekommission wenig stichhaltig, da die Regelung keine Beschränkung der Auflage einzelner Presseerzeugnisse beinhaltet und kein Verlagsunternehmen den bezeichneten Rahmen mit einem einzigen Publikationsorgan ausschöpfen kann. Der Kritik, wonach die Marktanteilsbegrenzung im Widerspruch zur Pressefreiheit des Art. 5 GG und der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG stehe, konnte die Pressekommission nicht folgen. Die Pressefreiheit ist in Art. 5 GG nicht nur gegen Eingriffe des Staates, sondern auch gegen Eingriffe wirtschaftlicher und sozialer Mächte geschützt, die auf Grund ihrer wirtschaftlichen oder sozialen Stellung in der Lage wären, dieses Grundrecht einzuschränken. Die in Art. 2 Abs. 1 GG gesicherte Gewerbefreiheit ist nicht schrankenlos, sondern muß dort enden, wo eine Beeinträchtigung eines anderen Grundrechts droht. Gleiches gilt für die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG. Auch hier stößt das Eigentumsrecht auf verfassungsrechtlich normierte Bindungen. Die Marktanteilsbegrenzung bedeutet weder einen Eingriff in das Wesen oder die Substanz des Eigentums noch einen Entzug von Eigentumsrechten. Sie wird insoweit den verfassungsrechtlichen Erfordernissen gerecht.

Die Pressekommission hat eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht feststellen können. Sie hat jedoch an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, daß aus technischen und ökonomischen Gründen die Konzentration weiter fortschreiten wird. Sie hat daher vorgeschlagen, die Bundesregierung sollte dem Deutschen Bundestag mindestens jährlich einen Bericht über Lage und Entwicklung der deutschen Presse vorlegen. Bei der Erstellung dieses Berichts sollte der Deutsche Presserat zur Unterstützung herangezogen werden, der der Bundesregierung fortlaufend die neuesten Untersuchungsergebnisse über die Daten und Struktur des deutschen

Pressewesens liefern könnte. Die Berichte sollten jeweils ein Urteil der Bundesregierung enthalten, ob die Pressefreiheit gefährdet oder beeinträchtigt ist und welche Maßnahmen zur Sicherung bzw. Wiederherstellung der Meinungsfreiheit ergriffen werden sollen.

Förderung der inneren Pressefreiheit

Die Konzentration im Pressewesen betrifft aber nicht nur die Meinungsbildung der Bürger (äußere Pressefreiheit), sondern auch den Journalisten (innere Pressefreiheit), denn die institutionelle Sicherung der Presse schließt das Recht der im Pressewesen tätigen Personen auf freie Meinungsäußerung ein. Die Realisierung dieses Rechts wird durch die ständig zunehmende Zahl von Zeitungseinstellungen beschränkt. Die verringerte Freiheit, die dem Journalisten dadurch bei der Wahl seines Arbeitsplatzes bleibt, zwingt ihn dem Verleger gegenüber zum Wohlverhalten, wenn er nicht seine Existenz gefährden will. Das Ziel der von der Pressekommission vorgeschlagenen Maßnahmen, selbständige redaktionelle Meinungsträger zu erhalten, dient daher auch der Sicherung von Arbeitsplätzen für Journalisten und schafft damit die Voraussetzung für eine vielfältige und freie Presse. Darüber hinaus muß die Fluktuation der Journalisten zwischen einzelnen Verlagen, aber auch zwischen den Medien gefördert werden. Daher sollten Maßnahmen ergriffen werden, die bei einem Stellungswechsel den Journalisten für eine angemessene Übergangszeit materiell sichert und dieser nicht einen Arbeitsplatz akzeptieren muß, der seinen publizistischen Vorstellungen nicht entspricht.

Dem Verhältnis von Verleger und Redakteur kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Ohne Eigenverantwortung des Redakteurs kann es keine Freiheit der Meinungsäußerung geben. Eine Regelung, die die Eigenverantwortung des Redakteurs vorsah, war bereits 1926 in einem Tarifvertrag zwischen Verlegern und

Journalisten vorgesehen. Die Präambel zu diesem Tarifvertrag lautete:

„Die Zusammenarbeit von Verleger und Redakteur ist bedingt durch die Pflicht zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen durch die Zeitung. Es darf vom Verleger auf den Redakteur kein Gewissenszwang ausgeübt werden. Dem Redakteur wird im Rahmen der mit dem Verleger vereinbarten politischen oder wirtschaftlichen oder kulturellen Richtlinien für die Redaktionsführung die geistige Bewegungsfreiheit auch bei der Gestaltung des Textteils im einzelnen gewährleistet. Der Redakteur ist verpflichtet, das Gesamtinteresse und die Überlieferung der Zeitung im Auge zu behalten. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Verleger und Redakteur bedingt rechtzeitige gegenseitige Fühlungnahme, insbesondere in allen Zweifelsfällen. Über die Form dieser Fühlungnahme sind vertragliche Abmachungen zulässig.“

Die Pressekommission ist der Ansicht, daß diese Vereinbarung als Basis für ein Abkommen zwischen den beiden Parteien dienen kann. Darin sollten eine verstärkte Eigenverantwortung der Journalisten niedergelegt und Abmachungen getroffen werden, die einen möglichen Mißbrauch der Rechte des Verlegers ausschließen, der sich aus der fortschreitenden Konzentration im Pressewesen ergeben könnte.

Wirtschaftliche Probleme durch...

Der publizistische Effekt der Pressekonzentration kann nicht losgelöst von den wirtschaftlichen Problemen gesehen werden, denn die wirtschaftliche Macht eines Verlages begründet in starkem Umfang den publizistischen Einfluß. Daher nahm die Untersuchung der wirtschaftlichen Struktur der deutschen Presse im Rahmen der Kommissionsarbeit einen breiten Raum ein. Es hat sich herausgestellt, daß die wirtschaftliche Lage der deutschen Presseverlage sehr unterschiedlich ist, eine besondere Gefährdung jedoch bei Objekten mit einer Auf-

lage bis zu 100 000 Exemplaren zu beobachten war. Die Ursachen für diese Gefährdung liegen speziell auf dem technischen und ökonomischen Sektor.

... Zwang zu hohen Investitionen

Für die Verlage ist der Bedarf an technischer Ausstattung in den letzten zwei Jahrzehnten ständig gestiegen. Diesen Anforderungen war nur mit dem Einsatz neuester technischer Hilfsmittel zu begegnen, so daß die Verlage gezwungen waren, ständig neue Investitionen besonders auf dem Druck- und Satzsektor vorzunehmen. Wie kostspielig die Modernisierung und Einführung neuer Geräte und Maschinen ist, zeigt folgendes Beispiel für einen Verlag mit einer durchschnittlichen Auflage von 100 000 Exemplaren:

Setzerei	rd. 2,0 Mill. DM
Chemigraphie	rd. 0,3 Mill. DM
Stereotypie	rd. 0,6 Mill. DM
Rotation mit	
Vierfarbendruck	rd. 3,0 Mill. DM
	rd. 6,0 Mill. DM

Unberücksichtigt in dieser Rechnung sind: Computer bei der Druck- und Satzherstellung, Fotosetzmaschinen, Übertragung von Faksimileseiten, Rollenoffsetmaschinen, neue Verpackungs- und Vertriebsapparaturen und Gebäudeneubauten.

Insbesondere kleine und mittlere Verlage können die erforderlichen Mittel für Modernisierungen und Neuinvestitionen kaum aus Eigenmitteln finanzieren. Sie sind weitgehend auf den Kreditmarkt angewiesen. Daher verzichten sie häufig auf Investitionen und arbeiten mit veraltetem Material weiter. Das führt zur Minderung der Rentabilität und zu höheren Herstellungskosten und damit zu einer der wesentlichsten Ursachen für die wirtschaftliche Gefährdung einiger Presseunternehmen.

... Anzeigenabhängigkeit

Presseverlage sind darauf angewiesen, ihre Erlöse aus zwei Quellen zu beziehen. Sie decken ihre

Kosten aus Vertriebs Erlösen und Anzeigenerlösen. Im Durchschnitt aller Zeitungen wird der größte Teil der Gesamterlöse durch die Werbeerlöse aufgebracht. In dieser Anzeigenabhängigkeit ist neben der technischen Entwicklung die ernsteste Ursache für die Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseverlagen zu sehen. Einmal bestimmt der Werbewert einer Zeitung den geschäftlichen Erfolg bzw. Mißerfolg, zum anderen resultiert daraus eine empfindliche Konjunkturabhängigkeit, die die Presse im vergangenen Jahr erstmals im ganzen Umfang zu spüren bekam.

Der Werbewert einer Zeitung errechnet sich vor allen Dingen aus der Höhe der Auflage unter Berücksichtigung der Faktoren: Ansehen der Zeitung, Struktur und Kaufkraft der Leser. Betrachtet man nur den Zusammenhang von Werbewert und Höhe der Auflage, so zeigt sich, daß mit zunehmender Auflage der Anzeigenraum preis-

günstiger angeboten werden kann und die Anzeigenerlöse trotzdem progressiv ansteigen, da in der Regel das Anzeigenvolumen überproportional zur Preissenkung wächst. In dieser Tatsache begründet sich der wesentliche Wettbewerbsvorteil der Großpresse gegenüber der Klein- und Mittelpresse. Dieser Wettbewerbsvorteil führt zu einer immer stärker werdenden Anzeigenkonzentration und damit zu einer zunehmenden Gefährdung insbesondere der kleinen und mittleren Verlage, da diese wesentliche Teile ihrer wichtigsten Einnahmequelle verlieren.

Weitere Ursachen für die wirtschaftliche Gefährdung stellen folgende Faktoren dar:

□ Die wirtschaftliche Konkurrenz auf dem Anzeigensektor speziell mit den Zeitschriften. Auf diesem Gebiet waren in den letzten Jahren bedeutende Verschiebungen zugunsten der Zeitschriften zu beobachten.

□ Die wirtschaftliche Konkurrenz auf dem Anzeigensektor mit dem Hörfunk und dem Fernsehen. Diese Konkurrenz erstreckt sich allerdings nur auf 20 % des gesamten Anzeigenvolumens.

□ Der übersteigerte Wettbewerb innerhalb der Presse mit Kampfpreisen und Werbeprämien.

□ Mangelnde innerbetriebliche Rationalisierung, insbesondere im Vertrieb: Problem der Kapazitätsauslastung der bereitstehenden Maschinen.

Eigendynamik des Konzentrationsprozesses

Betrachtet man isoliert das Geschehen auf dem Sektor Tagespresse unter Berücksichtigung der zukünftigen technischen Entwicklung und der überragenden Stellung des Werbewertes einer Zeitung, so läßt sich in aller Kürze folgender Konzentrationsprozeß skizzieren. Dieser Konzentrationsprozeß besitzt eine gewisse Eigendynamik,

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

NEUERSCHEINUNG

COST-BENEFIT-ANALYSE UND STAATLICHE AKTIVITÄT

von G. H. Peters

In allen westlichen Industrieländern nehmen die Staatsausgaben einen hohen Anteil am Volkseinkommen ein. Wie aber wird darüber entschieden, auf welche konkurrierenden Verwendungsarten die Investitionen aufgeteilt werden? Als ein Verfahren zur Bewertung staatlicher Investitionsprogramme erfreut sich die Cost-Benefit-Analyse einer steigenden Aufmerksamkeit. Diese Veröffentlichung informiert über Erfahrungen, die mit der Methode in Großbritannien gemacht worden sind. Gleichzeitig bietet sie reiches Lehrmaterial, wie man auch in Deutschland das Prioritätenproblem bei den Staatsausgaben effizient lösen kann.

92 Seiten, 1968, Oktav, Preis brosch. DM 19,80

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

der von einem gewissen Punkt an kein Einhalt geboten werden kann, da die Einflußgrößen nicht nacheinander wirken, sondern sich kumulieren. Die Kluft zwischen Groß-, Mittel- und Kleinverlagen wird sich aus folgenden Gründen erweitern:

- Großverlage können ständig ihre technischen Anlagen verbessern und ausdehnen.
- Mit modernen Maschinen gewinnen sie einen Aktualitäts- und Qualitätsvorsprung vor ihren Konkurrenten.
- Diese Maßnahmen bewirken steigende Auflagen der jeweiligen Objekte und damit eine größere Rentabilität der Anlagen.
- Aus der steigenden Auflage resultieren höhere Vertriebs Erlöse und höheres Anzeigenvolumen, da mit steigender Auflage der Werbewert zunimmt.
- Steigende Anzeigenvolumina führen zu progressiv ansteigenden Anzeigenerlösen.
- Steigende Vertriebs Erlöse und Anzeigenerlöse verbessern die Gewinnsituation.
- Höhere Gewinne bieten einen weiteren Selbstfinanzierungsspielraum.
- Die zunehmende wirtschaftliche Stärke verbessert die Kreditwürdigkeit und erleichtert die Kreditaufnahme.
- Der gestiegene Finanzierungsspielraum führt schließlich zu einer weiteren Verbesserung bzw. Ausdehnung der technischen Anlagen.

Im Gegensatz dazu führen die geringere Qualität, die geringere Aktualität, höhere Herstellungskosten und besonders die abnehmenden Anzeigenerlöse bei kleineren und mittleren Verlagen zwangsläufig zu einer verstärkten publizistischen Konzentration durch Fusionen, Kooperationen und Zeitungseinstellungen. Die hierdurch entstehenden Marktlücken können kaum durch Neugründungen ausgefüllt werden, da sich die Markteintrittsschranken durch den zunehmenden Kapitalbedarf ständig erhöht haben.

Folglich werden sie nur durch eine weitere Ausdehnung der Großverlage geschlossen werden können.

Vorschläge für Hilfsmaßnahmen ...

Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, sind nur einzelne Presseunternehmen wirtschaftlich gefährdet. Diese wirtschaftliche Gefährdung wurde besonders bei Zeitungen bis zu einer Auflage von 100 000 Exemplaren festgestellt. Daher war die Pressekommission der Meinung, alle Presseerzeugnisse, die vorwiegend der politischen Meinungsbildung dienen und mit ihrer Auflage 100 000 Exemplare nicht übersteigen, staatlich zu fördern. Eine weitere Spezifikation erschien nicht möglich. Unter diesen Gesichtspunkten sind die folgenden Vorschläge für wirtschaftliche Hilfsmaßnahmen zu sehen.

... für Kostensenkungen und Finanzierungserleichterungen

Die deutsche Presse ist, wie ausgeführt, zunehmend anzeigenabhängiger geworden. Daher wird der Bundesregierung vorgeschlagen, den Mehrwertsteuersatz für Anzeigenumsätze von Tageszeitungen (einschließlich Sonntagszeitungen) und Zeitschriften zu halbieren. Mit dieser Änderung würden die Verhältnisse gegenüber anderen europäischen Ländern angeglichen. Ferner würden dadurch Preiserhöhungen für Anzeigen privater Auftraggeber, wie z. B. Familien-, Stellen-, Behörden- und Parteianzeigen, vermieden, die für die Rentabilität der Tagespresse von ausschlaggebender Bedeutung sind.

Das verstärkte Bemühen der Tagespresse um die Aktualität der Berichterstattung hat zu einer wachsenden Inanspruchnahme der Postdienste durch Zeitungen und Zeitschriften geführt. In Anlehnung an die Empfehlungen der UNESCO und im Hinblick auf die Regelungen in anderen Ländern hat die Pressekommission die Bundesregierung gebeten, die Tarifgestaltung für die Postdienste zu überprüfen, obwohl ihr bekannt war, daß die

Deutsche Bundespost auf einigen Sektoren bereits mit Defizit arbeitet.

Gemessen an ihrem Finanzbedarf verfügen kleine und mittlere Verlage über zu geringe Eigenfinanzierungsmöglichkeiten zur Modernisierung ihrer technischen Anlagen. Um diesen Verlagen bei der Umstellung ihrer Anlagen zu helfen und langfristig selbständige Meinungsträger zu erhalten, hat die Pressekommission der Bundesregierung vorgeschlagen, die Bildung steuerfreier Investitionsrücklagen bis zu einer Höhe von 300 000,— DM jährlich für Verlage mit einer Gesamtauflage bis zu 100 000 Exemplaren zuzulassen.

Für die weitere Erleichterung der Finanzierung von Rationalisierungsinvestitionen sollten von der Bundesregierung verbilligte Kredite zur Verfügung gestellt werden da kleinere und mittlere Verlage nur über eine unzulängliche Kreditbasis verfügen und deren Möglichkeiten auf dem Kapitalmarkt dadurch begrenzt sind. Die Pressekommission dachte vor allem an die Gewährung von Bundesbürgschaften und an die Vergabe von ERP-Mitteln zur Schaffung und Erhaltung selbständiger, wettbewerbsfähiger Meinungsträger.

Im Laufe ihrer Untersuchungen hat die Pressekommission festgestellt, daß einige Verlage in technologischen und wirtschaftlichen Fragen der Unterstützung bedürfen. Daher hat sie die Schaffung eines Kuratoriums für Zeitungstechnik und Zeitungswirtschaft empfohlen. Das Kuratorium sollte in seiner Arbeit aber auch die Zusammenarbeit zwischen der Presse und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fördern, Forschungsergebnisse sammeln und diese besonders kleinen und mittleren Verlagen zur Verfügung stellen, sowie an der Vergabe von Krediten mitwirken. Um die Gründung eines kostspieligen Instituts zu vermeiden, sollten die laufenden Geschäfte des Kuratoriums vom Sekretariat des Deutschen Presserats vorgenommen werden.

Unhaltbare Empfehlungen der Kommission

Axel Springer, Hamburg *)

Eine der Empfehlungen der Kommission richtet sich ausschließlich gegen das Verlagsunternehmen, das mir gehört und das ich leite. Das ist Anlaß darzulegen, weshalb ich die Begrenzung der Marktanteile für Presseunternehmen, um die es sich bei dieser Empfehlung handelt, aus sachlichen Gründen für ungerechtfertigt und aus rechtlichen Gründen für verfassungswidrig halte.

Es soll hier nicht meine Aufgabe sein, zu den anderen Überlegungen, die von der Kommission angestellt wurden, Stellung zu nehmen. Hilfsmaßnahmen für kleine und mittlere Zeitungen und Vorschläge zur sozialen Sicherung der Journalisten sind ohne Frage notwendig und eilbedürftig.

Die Verfassung enthält zwar in Artikel 5 den Satz, daß jeder Deutsche „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert“ unterrichten kann, aber sie sagt nicht, wie viele Quellen vorhanden sein müssen, damit der Staatsbürger dieses Recht ausüben kann. Und auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Presseproblemen hat nicht dargelegt, ob Meinungs- und Informationsfreiheit berührt sind, wenn statt 200 politischen Redaktionen in Tageszeitungen nur noch 150 oder gar nur 50 Redaktionen mit der politischen Unterrichtung des Bürgers befaßt sind.

Mit Hilfe der Statistik läßt sich nicht erkennen, wann die Vielfalt in Mitleidenschaft gezogen wird.

Die Pressekommission konnte, wie sie selbst eingesteht, nicht die

Frage klären, ob eine Vielfalt von Meinungsträgern wirklich die Wahrscheinlichkeit erhöht, daß dem Bürger eine vielfältig gefächerte Darstellung von Meinungen und Tatsachen gegeben wird.

Die Zahl der politischen Redaktionen, die Zahl der Presseorgane und ihre Funktionen im Prozeß der Meinungsbildung sind für die Kommission ohne Bedeutung. Sie hat nur Auflagen im Auge, wertet ausschließlich das Verhältnis zwischen der Anzahl von Exemplaren von Zeitungen und Zeitschriften, die ein Verleger und der Anzahl von Exemplaren, die die übrigen Verleger auf den Markt bringen.

Auch in Mehrzeitungsverlagen schwanken die Aussagen der Redaktionen zur Politik um einen Mittelwert. In großen Verlagshäusern sind Extremmeinungen genauso selten wie in kleinen. Die Summe der Meinungen ergibt einen Wert, der leicht links oder leicht rechts von einer angenommenen Linie der Politik liegen kann, aber sie wird nie einen politischen Extremwert ergeben.

Gemeinsamer Markt der Informationsmittel

Die Tagespresse spielt bei der Bildung der öffentlichen Meinung und der Meinung des einzelnen Staatsbürgers zwar eine wesentliche Rolle, aber neben anderen Medien. Fernsehen, Rundfunk, Illustrierte, politische Magazine und Fachzeitschriften sind längst gleichberechtigte Informations- und Meinungsträger geworden.

Wenn die Frage nach der Vielfalt der Informationsmöglichkeiten und der Sicherung eines breitgefächerten Angebots auf diesem Gebiet gestellt wird, müssen alle Me-

dien in die Betrachtung einbezogen werden. Dies ist für die Beurteilung der „Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik“, wie es der Auftrag der Kommission war, unerlässlich.

Aber man kann es natürlich nicht dabei bewenden lassen, lediglich Zeitungen und Zeitschriften einander gegenüberzustellen. Wer die Meinungsbildung untersucht und dabei Fernsehen und Rundfunk außer acht läßt, kann keine gültige Erkenntnis erwarten.

Die überwiegende Mehrheit der Bürger unseres Landes ist beides zugleich — Fernsehteilnehmer und Zeitungleser.

Tageszeitungen spielen bei der Bildung der Meinung des einzelnen Staatsbürgers zwar eine wesentliche Rolle, aber nur neben den anderen Informations- und Meinungsträgern Fernsehen, Rundfunk, Illustrierte, politische Magazine und Fachzeitschriften mit politischem Inhalt.

Kein Meinungsmonopol möglich

Die Günther-Kommission hat zwar Rundfunk und Fernsehen als einen „eminenten Faktor“ der öffentlichen Meinungsbildung und die öffentlich-rechtlichen Anstalten als ein „gewisses Gegengewicht“ zu Großverlagen bezeichnet. Sie hat sich jedoch dem Problem, den Stellenwert der Massenmedien im Prozeß der Meinungsbildung zu untersuchen, mit der lapidaren Feststellung entzogen: „Das gesprochene Wort und das ausgestrahlte Bild sind in ihrer Flüchtigkeit nicht geeignet, in vollem Umfang das geschriebene und dann bleibende Wort und das gedruckte Bild zu ersetzen.“ Ich selbst habe vor eini-

*) Hierbei handelt es sich um eine Kurzfassung aus: „Marktanteil-Begrenzung?“ — Stellungnahme des Verlegers Axel Springer zum Schlußbericht der „Pressekommission“, Verlagshaus Axel Springer, Information Berlin.

ger Zeit in einem Vortrag die gleiche These vertreten. Auch ich glaubte damals noch an die magische Macht bedruckten Papiers, die durch nichts wettgemacht oder gar ersetzt werden könne. Aber die Entwicklung ist schneller vorstatten gegangen, als irgend jemand vorausgesehen hat.

Mir sind inzwischen drei demoskopische Untersuchungen¹⁾ bekanntgeworden, deren Ergebnisse ich mitteilen möchte:

Die Bevölkerung bedient sich zur Information über das politische Geschehen zweier Massenmedien: Fernsehen und Tageszeitung. Dabei hat in diesem Jahr das Fernsehen zum erstenmal die Tageszeitung überflügelt:

- 73 % beziehen ihre Informationen durch das Fernsehen und
- gleichzeitig 69 % durch die Tagespresse.

Wenn nur eine einzige Informationsquelle zur Verfügung stünde, würden sich 55 % für das Fernsehen und nur 22 % für die Tageszeitung entscheiden.

Die Feststellung der Kommission, Rundfunk und Fernsehen könnten die Tageszeitung als Mittler der politischen Information nicht ersetzen, gilt nur für den regionalen und lokalen Bereich — und dies auch nur für den Fall, daß Rundfunk und Fernsehen nicht in diese Bereiche eindringen. Großstädte wie z. B. Berlin und Hamburg werden heute schon mit regionalen und lokalen Rundfunk- und Fernsehnachrichten versorgt.

Festzuhalten ist: Die Kommission hat in ihre Untersuchungen die elektronischen Massenmedien nicht einbezogen und zugleich für die Tageszeitungen einen Prestige- und Nutzungswert vorausgesetzt, der nicht mit der Wirklichkeit übereinstimmt.

Das Informationsangebot und seine Nutzung durch die Bevölkerung machen es unmöglich, daß in

1) Untersuchungen des Institutes Infratest 1968 für West-Berlin, des Emnid-Institutes im Mai 1968 für das gesamte Bundesgebiet und des Infas-Instituts im Juni 1968 für München. (Die Red.)

der Bundesrepublik Deutschland ein „Meinungsmonopol“ entsteht.

Marktanteil und Pressefreiheit

Die Kommission arbeitet großzügig mit den Begriffen „Markt“ und „Marktanteile“. Ihre wesentliche Empfehlung ist auf die Begrenzung von Marktanteilen gerichtet.

Es läßt sich nun zwar in der Tat eine Methode zur Erhellung der Lage in der Presse denken, bei der diejenigen Zeitungen und Zeitschriften zusammengefaßt und gegenübergestellt werden, die sich in Informationsgehalt, Themenwahl und Gestaltung ähneln.

Aber mit Hilfe dieses Instruments läßt sich keine Erkenntnis gewinnen über die Bedeutung der einzelnen Zeitungen und Zeitschriften für die Information der Bevölkerung. Marktanteile sind quantitativer Natur und nicht gleichzusetzen mit einem Anteil an der Bildung der öffentlichen Meinung.

Die Kommission hat Zeitungen und Zeitschriften unterschiedlicher Art und unterschiedlicher Verbreitung ohne Einschränkung einander gleichgesetzt. Sie hat überregionalen Kaufzeitungen, überregionalen Abonnementszeitungen, Regionalzeitungen und Heimatzeitungen gemeinsam das Etikett „Tageszeitungen“ umgehängt und deren Marktanteile berechnet.

Es steht auch dahin, ob man, wie es die Kommission tut, aus der qualitativen Analyse der BILD-Zeitung eine Gleichstellung dieses Blattes mit den anderen Tageszeitungen herleiten kann. Ihr Stellenwert im kommunikativen Prozeß und im Prozeß der Meinungsbildung ist aus dieser Analyse nicht erfahrbare. Ebenso wenig ist gesagt, in welchem Konkurrenzverhältnis die BILD-Zeitung zu den übrigen Tageszeitungen steht. Man kann durchaus die Ansicht vertreten und begründen, daß die BILD-Zeitung in ihrer Wirkungsweise stärker mit dem Fernsehen konkurriert als mit den konventionellen Tageszeitungen.

Wenn Aufschlüsse über die Eindringtiefe der Zeitungen und damit über ihren Anteil am Prozeß der Meinungsbildung gewonnen werden sollen, muß man mehr zur Hand haben als nur die Auflagenziffer. Man müßte unter anderem wissen: die Zahl der pro Woche in den Zeitungen überhaupt gelesenen Worte politischen Inhalts, die Suggestivkraft der Bilder, die Zusammensetzung der Leserschaft, die Zahl der Kontaktpersonen der Leser.

Zur Beurteilung des Zustandes der Pressefreiheit

Die Kommission hat formuliert, die Pressefreiheit in der Bundesrepublik sei bei einem Marktanteil eines Presseunternehmens von 20 % gefährdet und bei einem Marktanteil von 40 % sogar beeinträchtigt. Diese Deutlichkeit in der Aussage und die Präzision der Festlegung von Prozentsätzen an einem „Markt“ müßte vermuten lassen, daß die Kommission weitreichende und eingehende Untersuchungen darüber angestellt hat, wann Pressefreiheit gefährdet oder beeinträchtigt wird.

Der Versuch, in den Akten der Kommission Anhaltspunkte für diese Feststellungen zu finden, bleibt indes ohne Erfolg.

Der Vorsitzende der Kommission, Dr. Eberhard Günther, hat in der Plenarsitzung vom 25. April 1968 eine Abstimmung vornehmen lassen, in der dem Sinne nach gefragt wurde: „Wer ist der Meinung, daß die Pressefreiheit bei 5 %, wer ist der Meinung, daß sie bei 10 %, wer ist der Meinung, daß sie bei 15 % Marktanteil gefährdet ist?“

Der Vorsitzende hat die Prozentsätze jeweils um fünf Punkte so lange erhöht, bis eine Mehrheit unter den Kommissionsmitgliedern für einen Prozentsatz der Gefährdung bzw. der Beeinträchtigung vorhanden war.

Ich muß feststellen, daß die Kommission ihre wichtigste Empfehlung, die auf eine Änderung der Verfassung zielt, nicht auf der

Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnis, nicht auf der Grundlage statistischer Methodik, nicht auf der Grundlage demoskopischer Technik, sondern auf der Grundlage der subjektiven Meinung der Kommissionsmitglieder abgegeben hat — nach Gutdünken also.

Die Aktenlage läßt keine andere Feststellung zu.

Wie zufällig liegen die Prozentsätze, bei denen eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit gegeben sein soll, bei Zeitungen und Publikumszeitschriften genau in den Bereichen, welche die von mir herausgegebenen Zeitungen und Zeitschriften zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Kommissionsberichts hatten.

Rolle der Publikumszeitschriften

Die Kommission hat bis zum zweiten Entwurf des Schlußberichtes an der Unterscheidung zwischen Zeitungen und Zeitschriften, „die vorwiegend der politischen Bildung und Unterrichtung dienen“, und anderen Publikationsorganen festgehalten.

Zwischen ihrer Sitzung vom 25. April und der Schlußsitzung vom 22. Mai jedoch hat sie plötzlich erkannt, daß die „meinungsbildende Kraft der Publikumszeitschriften nicht unterschätzt“ werden darf.

Leider hat sich die Kommission auch in diesem Fall eine wissenschaftliche Begründung versagt. Die Kommission aber macht keinen Unterschied zwischen dem „Spiegel“ und dem „Kicker“, zwischen dem „Stern“ und „Burda-Moden“. In ihren Augen erscheinen alle diese Zeitschriften in ihrer Bedeutung für den Prozeß der langfristigen gesellschaftspolitischen und kurzfristigen aktuellen Meinungsbildung gleichwertig. Sie verschnürt diese Zeitschriften zu einem großen Paket und bleibt die Antwort auf die Frage schuldig, ob denn zwischen der Wirksamkeit von einer Million Exemplaren des 200 Seiten starken „Spiegel“ und einer Million Exemplaren der 64 Seiten starken „Funk-Uhr“ nicht doch irgendein Unterschied bestehe.

Verfassungsrechtliche Problematik

Auf den vorhergehenden Seiten ist ausführlich dargelegt worden, daß die Kommission eine Reihe von Tatbeständen, die zur Beurteilung des Zustandes der Pressefreiheit in der Bundesrepublik äußerst wichtig sind, nicht oder nicht genügend beachtet hat. Trotzdem hat sie Empfehlungen ausgesprochen, deren Verwirklichung sich gegen die Verfassung richten würde.

Die Pressekommission geht von falschen rechtlichen Überlegungen

aus, wenn sie meint, das Recht des einzelnen auf Meinungs- und Pressefreiheit dürfe zugunsten einer „Institution Freie Presse“ eingeschränkt werden.²⁾

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zum Begriff „Freie Presse“ und damit zur objektiv-rechtlichen Seite der Pressefreiheit im Redakteur-Urteil vom 6. Oktober 1959 und unter Berufung darauf im „Spiegel“-Urteil vom 5. August 1966 geäußert:

„Es (das Grundrecht) ist mehr als nur ein Unterfall der Meinungsfreiheit, da darüber hinaus die institutionelle Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung gewährleistet ist. Diese institutionelle Sicherung der Presse als eines der Träger und Verbreiter der öffentlichen Meinung im Interesse einer freien Demokratie schließt das subjektive öffentliche Recht der im Pressewesen tätigen Personen ein, ihre Meinung in der ihnen geeigneten Form ebenso frei und ungehindert zu äußern wie jeder andere Bürger.“

Dieses vom Bundesverfassungsgericht sogar mit dem Rang eines subjektiv-öffentlichen Rechts anerkannte Grundrecht der Meinungs- und Pressefreiheit würde in seinem

²⁾ S. 17, 109 des Günther-Berichts. (Die Red.)

Bei der DEUTSCHEN BUNDESBAHN

sind Ihre Transporte in guten Händen.

Wir bieten Ihnen

- moderne Güterwagen
- geeignete Waggons für Ihre Transcontainer
- Großbehälter verschiedener Bauarten
- preisgünstige Frachten

Darum



- Transport Ihr Vorteil

Bundesbahndirektion Hamburg

Wesensgehalt verletzt werden, wenn die abstrakte „Institution Freie Presse“ so verselbständigt würde, wie es die Pressekommission unternimmt. Sie will die Exekutive zum Aufseher über die Pressefreiheit bestellen, obwohl dieses Grundrecht gerade dazu dienen soll, die Exekutive zu kontrollieren. Es wäre ein Widerspruch in sich, wenn die Gesamtheit von subjektiven Rechten — die allein mit „Institution Freie Presse“ gemeint sein kann — zu einer Bescheidung des Rechts des einzelnen Bürgers führen würde.

Presse als Wirtschaftsunternehmen

Daß die Presse in der Gesellschaft eine überaus wichtige Funktion erfüllt und damit auch einen politischen Bezug hat, war dem Verfassungsgeber klar. Weil er an die Meinungsfreiheit die Erwartung knüpfte, daß durch ihren Gebrauch die Meinungsbildung innerhalb der Gesellschaft am sinnvollsten funktionieren würde, garantierte er sie. Daraus darf man jedoch nicht ableiten, die Aufgaben der Presse könnten gesetzlich geregelt werden. Die Presse kann ihre Aufgaben nur frei erfüllen.

Unter Berufung auf Art. 2 Abs. 1, 12, 14 GG versucht die Pressekommission zu Unrecht, Beschränkungen eines Presseunternehmens herzustellen.

Die Herstellung einer Zeitung durch einen Unternehmer ist in zweifacher Hinsicht grundrechtlich geschützt: Einmal durch die genannten Bestimmungen, die die unternehmerische Freiheit schützen, zum anderen durch die Pressefreiheit nach Art. 5 GG. Die Freiheit des Unternehmers kann in gewisser Weise vom Gesetzgeber geregelt werden (Art. 2 Abs. 1: „Rechte anderer“; Art. 12 Abs. 1 Satz 2: „Die Berufsausübung kann durch Gesetz geregelt werden“; Art. 14 Abs. 1: „Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt“). Die Freiheit der Presse wird jedoch nur dann verwirkt, wenn sie zum Kampf gegen die demokratische

Grundordnung mißbraucht wird (Art. 18 GG).

Die Pressefreiheit ist unteilbar; sie läßt sich also nicht trennen in einen unternehmerischen Teil, den der Gesetzgeber regeln kann, und einen geistigen, in den nur unter ganz erschwerten Voraussetzungen eingegriffen werden kann.

Ein Presseunternehmen kann nicht einerseits als Wirtschaftsunternehmen gesehen werden, andererseits als technisches Mittel der Meinungsfreiheit.

Es liegt auf der Hand, daß eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit nicht ohne Folgen für die Meinungsfreiheit sein kann, weil diese die Freiheit mit umfaßt, seine Meinung zu verbreiten. Auch der wirtschaftliche Vorgang der Zeitungsherstellung und Verbreitung fällt mit unter den Schutz von Artikel 5 GG.

Sonderregelung eines Einzelfalles

Die von der Kommission vorgeschlagene Marktanteilsbegrenzung stellt die unzulässige Sonderregelung eines Einzelfalles dar; dies verstößt gegen Art. 5 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.

Nach Art. 5 Abs. 2 GG findet die Meinungsfreiheit einschließlich der Pressefreiheit ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG muß ein Gesetz, das ein Grundrecht einschränkt, allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Beide Bedingungen meinen im Ergebnis das gleiche.

Die Pressekommission hat demgegenüber eine Marktanteilsbegrenzung beschlossen, die sich ausschließlich gegen das Verlagshaus Axel Springer richtet. Von der vorgeschlagenen Höchstgrenze von 40 % trennen mein Verlagshaus auf dem Markt für Tageszeitungen nach den von der Kommission vorgeschlagenen Berechnungen nur wenige Bruchteile von Prozenten. Alle übrigen Verlagshäuser werden von der vorgeschlagenen Regelung nicht berührt.

Die Empfehlung der Kommission richtet sich mithin darauf, mein Unternehmen „einzumauern“.

Grundlage der Berechnung sollen nach dem Willen der Kommission die alle drei Monate von der „Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern (IVW)“ genannten Auflagezahlen sein.

Praktische Auswirkungen

Mein Verlagshaus steht also alle drei Monate unter einer Drohung. Wenn die Berechnungen zeigen, daß der Anteil meines Hauses 40 % überschreitet, wäre nach Meinung der Kommission klar, daß es die Pressefreiheit beeinträchtigt.

Dies könnte selbst dann der Fall sein, wenn die Auflagen meiner Zeitungen stagnieren und sogar wenn sie schrumpfen. Denn da die geschäftliche Entwicklung der anderen deutschen Zeitungsverlage nicht zu beeinflussen ist, würde mein Haus auch dann die Pressefreiheit beeinträchtigen, wenn die Auflagen der Objekte dieser Verlage etwa schneller fallen sollten als die meiner Zeitungen.

Ich könnte also, um dem Vorwurf, die Pressefreiheit zu beeinträchtigen, nicht ausgesetzt zu werden, zu absonderlichen Maßnahmen gezwungen sein. Zum Beispiel müßte ich ständig erfragen lassen, wie es anderen Zeitungsverlagen geht. Gegebenenfalls müßte ich Stützungsaktionen einleiten.

Dies könnte vor allem dann der Fall sein, wenn Leser etwa bei einer Abonnementserhöhung auf die Zeitung verzichten und sich verstärkt dem Fernsehen zuwenden. Ohne daß auch nur ein einziges Exemplar meiner Zeitungen mehr verkauft würde, ohne daß die Beteiligung meines Hauses am Prozeß der Meinungsbildung sich verstärkte, würde ich — ohne mein Zutun — die Grenze überschreiten, jenseits derer die Pressefreiheit beeinträchtigt wird. Ich glaube, auch dieser Hinweis auf die möglichen praktischen Auswirkungen zeigt die Unhaltbarkeit dieser Empfehlung der Kommission.

Machtmißbrauch durch Pressekonzentration

Dr. Gerd Bucerius, Hamburg

Unsere Wirtschaftsordnung hat die Presse in Hände privater Unternehmer gelegt — mit Recht; denn die vom Staat freie Presse gewährleistet die größtmögliche Freiheit. Staatspresse ist ein Instrument staatlicher Machtpolitik. Ich glaube aber, daß die offiziellen Vertreter der deutschen Verleger ihr Eigentumsrecht angesichts Art. 5 GG überbewerten. Das schließe ich aus mehreren Äußerungen des Präsidiums des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger.

Die Stellung des Journalisten scheint mir dagegen unterbewertet. Die bloße Erwähnung in einem Entwurf des Berichtes der Pressekommission, daß „eine freie Presse als Wesenselement des freiheitlichen Staates nicht nur das Werk der Verleger, sondern vornehmlich auch das der Journalisten“ ist, erregte bereits den heftigen Zorn des Präsidenten des BDZV. Es ist daher auch nicht verwunderlich, daß der BDZV in seiner Stellungnahme zum Bericht der Pressekommission die Begrenzung der Marktanteile von Presseunternehmen ablehnt und auch eine gesetzliche Regelung des Verhältnisses zwischen Verleger und Redakteur für überflüssig hält. Denn den Journalisten möglichst viele potentielle Arbeitgeber zu erhalten — und nicht wenige, mächtige Großverleger — scheint mir der einzige Weg, die Freiheit der Meinung zu erhalten.

Negativer Effekt des Wettbewerbs

Die Stärke des marktwirtschaftlichen Systems beruht auf dem Wettbewerb. Er sorgt dafür, daß der Verbraucher beste Produkte zum billigsten Preis erhält. Bei Zeitungen und Zeitschriften versagt dieser Wettbewerb — es sei denn, man sieht sie nur als gewerbliche Produkte, als Mittel, reich zu werden. Denn: je mehr sich eine Zeitung um staatspolitische Aufgaben

kümmert (die allein das Privileg der Pressefreiheit rechtfertigen), umso schwerer wird sie verkäuflich. Die meisten Blätter der (glänzend verdienenden) Massenpresse in der Bundesrepublik sind — vom Standpunkt der politischen und kulturellen Bildung der Nation — schlecht. Wie schlecht sie sind, das wissen die wenigsten Gebildeten; die lesen nämlich nur die FAZ und nicht zum Beispiel die grauerregenden Blätter der Soraya-Presse und manche Bilder-Blätter, die seichteste Unterhaltung für jedermann bringen, die die Leser von der Wirklichkeit weg in (oft sinnliche) Träume führen; die dadurch reaktionär wirken. Die Tageszeitungen sind — unter dem Zwang des Wettbewerbs — zunehmend unpolitisch geworden, haben sich dem Generalanzeiger-Typ zugewandt. Am bedenklichsten jedoch ist der Typ, den man heute bezeichnenderweise Kauf-Zeitung nennt (früher Boulevard-Zeitung).

Vielfalt sichert Unabhängigkeit

Bei der Verbindung zwischen Geist und Geschäft gerät also in der Presse durch den Zwang zum Wettbewerb der Geist auf die Verlustseite. Die Presse wurde geschaffen von Intellektuellen, die in den Hinterstuben der Café-Häuser die herrschende Gewalt kritisierten und das Publikum aufklären wollten. — Heute ist eine Zeitung erfolgreich, wenn sie ihrem Publikum nach dem Munde redet, es in seinen Ressentiments und Voreingenommenheiten bestärkt und daher zum gesellschaftlich notwendigen Wandel untauglich macht. Das gleiche gilt uneingeschränkt für die Massenpresse. Bei vielen kleinen Tageszeitungen ist einstweilen noch der Idealismus der Verleger ein Korrektiv — wie lange noch?

Deshalb sind die Bestrebungen nur zu verständlich, die Presse aus

diesem Teufelskreis zu lösen. Dafür gibt es keine Patentlösung. Mir scheint jedoch, die Pressekommission hat mit dem Vorschlag einer Begrenzung der Marktanteile eine praktikable Lösung dafür gefunden, daß nicht einzelne Verleger übermächtig und damit zu viele Journalisten von ihnen abhängig werden.

Man kann sicherlich auch noch mehr — aber solange die Presse auch ein wirtschaftliches Unternehmen ist, nichts Entscheidendes — tun, um den Journalisten unabhängiger vom Verleger zu machen. So sollte der Chefredakteur immer einen dreijährigen Vertrag vor sich haben. Will der Verleger sich von ihm trennen — und wirtschaftliche Gründe können das erzwingen — soll das ein Opfer sein. Die Pressekommission hat die politischen Parteien ersucht, zu dieser Frage in die Gesetzesinitiative einzutreten.

Wirkung der Presse auf die Meinungsbildung

Eine Kritik der Arbeit der Pressekommission bemängelt, daß die Presse nicht nur als Teil des gemeinsamen Marktes der Informationsmittel neben den anderen Massenmedien Fernsehen und Rundfunk gesehen werde. Sie verkennt die Unterschiede zwischen den Medien nach dem Inhalt ihrer Aussagen und nach der Wirkung beim Publikum. Jedes Medium leistet einen sehr unterschiedlichen Beitrag zur Information und zur Meinungsbildung des Bürgers. Es genügt nicht, daß sich nur die Massenmedien gegenseitig kontrollieren. Jedes Medium selbst muß in sich einer Kontrolle unterliegen. Bei Rundfunk und Fernsehen erfolgt dies durch die öffentlich-rechtlich organisierte Repräsentanz der gesellschaftlichen Kräfte. Bei der Presse kann dies wegen der privatwirtschaftlichen Struktur nur durch

Aufrechterhaltung der Vielfalt erfolgen. Aber: wer jede Beschränkung der Macht des einzelnen Verlegers ablehnt, der beschwört andere Lösungen herauf, zum Beispiel die von vielen geforderte Kontrolle auch der großen Blätter und Blätter mit regionalen Monopolen durch Ausschüsse, vergleichbar den Rundfunkbeiräten. Das scheinen die kleineren Verleger ganz zu übersehen!

Die Pressekommission hat keine größeren und weitreichenden kommunikations-soziologischen Untersuchungen erstellt. Auch dies nehmen ihre Kritiker zum Anlaß von Angriffen. Dabei liegt die Wirkung der Presse auf die Meinungsbildung auf der Hand und ist im übrigen auch durch zahlreiche Untersuchungen der Presseunternehmen selbst, meist zum Nachweis ihrer Werbewirksamkeit, stets behauptet und nicht bestritten worden. So hat zum Beispiel der Springer-Verlag die Wirksamkeit der BILD-Zeitung selbst untersucht.¹⁾

Sie kommt zu dem Ergebnis, daß „41 Mill. Erwachsene, 98 % der Gesamtbevölkerung, die BILD-Zeitung kennen oder lesen.“ Zur Wirkung der BILD-Zeitung auf die Leserschaft: „Diese Zeitung wird nicht allein als ein Medium unter vielen innerhalb der Kommunikationsmittel angesehen. Sie erscheint nicht nur als eine, wenn auch gewichtige Einrichtung zur Vermittlung von Informationen, sie erscheint vielmehr zugleich als eine soziale Instanz, als eine gesellschaftliche Macht, von der sich die einen bedroht fühlen und die anderen Orientierung und Aufklärung über das, was geschieht, erwarten; damit aber auch Urteils- und Verhaltenssicherheit.“²⁾

Weiter: „Für die Leser hat die BILD-Zeitung ein unverwechselbares Profil im Rahmen der übrigen Nachrichtenträger: Sie ist eine Zeitung, welche die Belange des Vol-

kes wahrnimmt, welche die nationalen Interessen hochhält, eine Zeitung, die weiß, was sie will und das auch mit der notwendigen Härte und Aggressivität durchsetzt.“

Die Analyse der emotionalen Beziehungen zwischen Zeitung und Leser kommt zu dem Ergebnis: „Dank ihrer Autorität nimmt die Zeitung dem Leser das Ordnen, Sichten und Bewerten der Ereignisse, welche die gegenwärtige Welt repräsentieren, ab“.

Dieser Selbstdarstellung der Macht einer Zeitung ist nichts hinzuzufügen.

Rückfall ins Manchestertum

Die Presse nimmt für sich „staatsbürgerliche Aufgaben“ in Anspruch. Daraus leitet sie ihre Forderung nach der grundgesetzlichen Freiheit der Presse ab. In letzter Zeit häufen sich jedoch im Zuge der Konzentrationsbewegung geschäftliche Transaktionen, die an manchesterlichen Frühkapitalismus erinnern. Große Zeitungen machen ihre kleineren Nachbarn verkaufsbereit, indem sie durch raffinierte und aufwendige Prämiensysteme Abonnenten abwerben und mit gespaltenen Insertionspreisen in ihr Anzeigengeschäft eindringen. Bei den Zeitschriften haben die horrenden Preise Aufsehen erregt, die für Blätter erzielt wurden, die nach dem Krieg aus dem Nichts entstanden sind. So hat der Heinrich Bauer Verlag 1964 die NEUE ILLUSTRIERTE für 12 Mill., 1966 REVUE und QUICK für 68 Mill. und in diesem Jahr die Soraya-Postille DAS NEUE BLATT und das Teenagemagazin BRAVO für jeweils etwa 35 Mill. erworben (nachdem letzteres innerhalb der letzten drei Jahre durch folgende Hände ging: Von Kindler auf Springer über Weitpert an Bauer). Der Druckerei-Unternehmer Weitpert erwarb im Juni d. J. das Paket ELTERN / JASMIN / BRAVO / TWEN zum Preis von etwa 75 Mill.

Es ist üblich geworden, daß Zeitschriften mit allen Mitarbeitern in

Redaktion und Verlag und mit ihrer gesamten Leserschaft gehandelt werden und den Zuschlag derjenigen erhält, der den höchsten Preis bietet. Von publizistischer Verantwortung kann bei diesen Geschäften natürlich nicht mehr die Rede sein. Man kann es nämlich den Käufern, die diese Millionen zahlten, nicht verübeln, wenn sie (und ihre Banken) das Geld ohne Rücksicht auf gesellschaftspolitische Verluste wieder hereinbekommen wollen. Man muß wirklich nicht Herbert Marcuse oder SDS-Funktionär sein, um diese monströsen Vorgänge als Beweis für die Beherrschung der Presse durch das anonyme, nur dem eigenen Gewinn verantwortliche Kapital zu deuten. Gerade die kleinen, mehr politisch als finanziell interessierten Verleger sollten diese Vorgänge mit Entsetzen erfüllen. Aber man hat ihnen erfolgreich suggeriert, Maßnahmen gegen wenige Großverleger seien das Ende des freien Verlegerstandes überhaupt.

Machtmißbrauch als Warnsignal

Die Zusammenballung wirtschaftlicher und publizistischer Macht in einem Unternehmen birgt die Gefahr des Mißbrauches. Um dem Mächtigen zu gefallen, bemüht sich zum Beispiel einflußreiche Zeitungshändler, die Auslieferung einer Zeitschrift mit einem mißliebigen Artikel zu verhindern.³⁾

Die Marktmacht gestattet dem Monopolisten, Forderungen durchzusetzen, die keineswegs nur wirtschaftlicher Natur sind. Die Marktmacht wird als Waffe zur Durchsetzung politischer Vorstellungen eingesetzt. So hatte das Verlags-haus Springer seine Macht über die Zeitungshändler dazu benutzt, ein politisches Ziel, nämlich die Unterdrückung des Ostprogramms in den Rundfunkzeitschriften, durchzusetzen.⁴⁾

³⁾ Vgl.: Krieg wegen Axel Springer? in Oktober-Heft 1962 der Zeitschrift PARDON.

⁴⁾ Fälle: TV FERNSEH-WOCHE, Verlag Kurt Müller, Düsseldorf, FUNK-EXPRESS, LOTTO-TOTO-EXPRESS, BLINKFUER, dargestellt bei Hans-Dieter Müller „Der Springer-Konzern“, München, 1968, Seite 240 ff.

¹⁾ Vgl. Bildzeitung, Qualitative Analyse 1965, Hamburg 1966 (beruhend auf psychologischen Untersuchungen des Contest-Instituts, Frankfurt/Main).

²⁾ Bildzeitung, Qualitative Analyse 1965, a. a. O. Seite 188 ff.

Ich habe der Kommission vorge schlagen, den Anteil eines jeden einzelnen Verlegers am Gesamtumsatz der deutschen Presse auf 5% zu begrenzen. Dies würde bedeuten, daß die fünf größten Presseunter nehmen der Bundesrepublik sich „entflechten“ müßten. Und wir würden etwa 30 leistungsfähige Presseunternehmen bekommen.

Diese Beschränkung würde die Pressefreiheit sichern. Kein demo kratischer Staat in dieser Welt er laubt einem Verleger Machtstellun gen, wie sie sie in Deutschland be sitzen. Die jugendlichen Kritiker unserer Ordnung — ich spreche hier nicht vom revolutionären SDS — wissen genau, daß viele Politiker Springers Macht fürchten und deshalb nicht gegen sie vor gehen. Wie kann ein solcher Staat aber noch Autorität erwarten, wie kann man vom Pluralismus spre chen, wenn bald die Hälfte der deutschen Tagespresse in einer Hand ist?

Gewiß, Springer hat sich von den Zeitschriften, die in dem ihm ge hörenden Kindler & Schiermeyer Verlag erscheinen (JASMIN / EL TERN / TWEN / BRAVO) und von dem mit seinem Ruf ohnehin nicht verträglichen NEUEN BLATT, in zwischen auch von der Sportzeitung KICKER, getrennt. Ein Schritt, der als Akt der Selbstbeschränkung an erkannt werden sollte. Ein Erfolg der Pressekommission, zu der man sie beglückwünschen kann.

Begrenzung der Marktanteile verfassungsmäßig

Die Pressekonzentration ist eine internationale Erscheinung. In den USA versucht man, ihren negativen Einflüssen auf die Meinungs- und Pressefreiheit mit Hilfe der allge

meinen Antitrust-Gesetze beizu kommen. In Großbritannien ist nach dem Monopolies and Mergers Act vom 5. 8. 1965 eine Fusion von Zeitungen, durch die ein Verlag eine Auflage von mehr als 500 000 erreicht, ohne vorherige Zustim mung des Handelsministeriums un wirksam und unter erhebliche Strafe gestellt. In der Debatte im britischen Unterhaus zitierte Sir Eric Fletcher am 28. 6. 1965 ein Urteil des Richters Douglas⁵⁾, das genau auch unsere Situation trifft:

„Die Freiheit, etwas zu veröffent lichen, bedeutet Freiheit für alle und nicht nur für einige. Die Frei heit, etwas zu veröffentlichen, ist in der Verfassung garantiert, aber nicht die Freiheit, sich zusammen zuschließen, um andere am Ver öffentlichen zu hindern. Die Frei heit der Presse, die vor staatlicher Einmischung nach dem First Amend ment geschützt ist, erlaubt nicht die Unterdrückung der Pressefrei heit durch private Interessen.“

Jeder hat das Recht, seine Mei nung frei zu äußern (Art. 5 GG). Daraus folgt der Anspruch je des Bürgers auf Informationsfrei heit. Wer eine Meinung äußern will, muß auch die Möglichkeit ha ben, sie sich zu bilden. Deshalb ist es die Aufgabe der modernen Kom munikationsmittel, die Vielfalt der Meinungen darzulegen ohne Ein griffe der öffentlichen Gewalt und Pflicht des Staates, Gefahren abzu wehren, die einem freien Pressewe sen aus der Bildung von Meinungs monopolen entstehen können (BVerfG Bd. 20, S. 162, 176). Die durch das Grundrecht der freien

⁵⁾ aus dem Shawcross-Bericht; siehe Wenzel, „Pressekonzentration in USA und Großbritannien in rechtlicher Sicht“, Vortrag „Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit“, Würzburg, 29./30. 9. 1967, in Auszügen veröffentlicht in ZV+ZV/Archiv für Presserecht Nr. 8/68.

Meinungsäußerung mit garantierte Informationsfreiheit soll dem Bür ger die Bildung einer eigenen Mei nung ermöglichen und erleichtern. Das aber würde ein Meinungs monopol verhindern oder gefährden. Für die Abgrenzung, wann ein Meinungsmonopol vorliegt, bie tet sich als Konkretisierung in ge setzlich faßbarer Form eine Be grenzung des Marktanteils an. Nach der Auffassung der Mehr heit der Mitglieder der Presse kommission liegt diese Grenze bei den Tageszeitungen bei 40 Pro zent. Ein gewaltiger Spielraum der Macht, der einem einzelnen noch immer verbleibt.

Die Pressefreiheit ist bedroht

Die Pressekommission stellte fest, „daß die Pressefreiheit durch die bisherige Entwicklung, die sich ohne Gegenmaßnahmen voraus sichtlich fortsetzen wird, bedroht ist“. Es muß nach Auffassung der Kommission befürchtet werden, daß die Konzentration „ein Maß erreicht, das den verfassungs rechtlichen Anforderungen an die Struktur der deutschen Presse zu wider läuft.“⁶⁾ Sie hat daher der Bundesregierung vorgeschlagen, unter Zuziehung des Presserates dem deutschen Bundestag fortlau fend über die Lage und Entwick lung der deutschen Presse zu be richten. In dem Bericht ist jeweils eine Feststellung zu treffen, ob die Pressefreiheit bedroht oder beeinträchtigt ist.⁷⁾

Das Wort hat nunmehr der Ge setzgeber. Die parlamentarische Debatte nach den Ferien wird zei gen, wie ernst es uns um die Be wahrung der Pressefreiheit ist.

⁶⁾ Kommissionsbericht, Bundestagsdrucksache V/3122, S. 18.

⁷⁾ Kommissionsbericht a. a. O. S. 18 f., 46 f.

VEREINSBANK IN HAMBURG
 Zentrale: Hamburg 11 · Alter Wall 20-30 · Telefon 36 10 61
 49 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL