

# Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht

Band 36

---

Daniel Rudolph

Erhalt von Vielfalt  
im Pressewesen

---

**PETER LANG**  
Internationaler Verlag der Wissenschaften

## Einleitung

Die deutschen Presseunternehmen befanden sich in den letzten Jahren in der Krise. Durch das Ende der New-Economie und der damit verbundenen Wirtschaftsflaute reduzierten viele Unternehmen ihren Werbeetat und insbesondere ihr Anzeigenaufkommen. Weil ca. 2/3 der Einnahmen der Presseverlage aus Anzeigen gedeckt werden (dazu Saxon, Der gesellschaftliche Ort der Massenkommunikation, in Haas / Jarren (Hrsg.), Mediensysteme im Wandel, 3. Auflage, S. 8.; Kiefer, Medienökonomie, S. 244; 3. Teil B. II.), gerieten sehr viele Presseverlage, darunter auch so etablierte Anbieter wie die „Süddeutsche Zeitung“ oder die „Frankfurter Rundschau“, in wirtschaftliche Bedrängnis. Im Zuge dieser Umstände forderten einige Presseunternehmen staatliche Maßnahmen, die ihnen dabei helfen sollten, diese „strukturelle Krise“ zu überwinden.

Bereits vor dieser Entwicklung gab es Probleme auf den Pressemärkten. Schon seit der Gründung Bundesrepublik kam es immer wieder zu Konzentrationswellen im Pressebereich. Schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit hatten es die lokal und regional arbeitenden Altverleger, die den Betrieb ihrer Zeitung wieder aufnahmen, schwer, sich gegen die neu entstandenen Lizenzblätter der Nachkriegszeit durchzusetzen und waren zur Kooperation gezwungen. Diesen anfänglichen Schwierigkeiten folgten weitere Konzentrationswellen in den 1960er und 1970er Jahren. Die Einführung einer spezifischen Pressefusionskontrolle konnte zwar diese Konzentrationstendenzen verlangsamen, sie änderte aber nichts an der Tatsache, dass heute insbesondere die regionalen und lokalen Pressemärkte stark konzentriert sind. Die absolute Zahl der sogenannten publizistischen Einheiten geht kontinuierlich zurück. Heutzutage (2006) sind in der Bundesrepublik 58,3 Prozent der Kreise und kreisfreien Städte sogenannte Ein-Zeitung-Kreise, d.h. im regionalen Zeitungsmarkt gibt es nur noch einen Anbieter publizistischer Leistungen. In weiteren 35 Prozent der Kreise gibt es nur zwei konkurrierende Blätter, die häufig durch Anzeigenkooperation miteinander verbunden sind.

Problematisch an dieser Entwicklung ist weniger die wirtschaftliche Seite der Presseproduktion. Die Pressemärkte sind, gemessen an ihren Umsatzzahlen und rein wirtschaftlich betrachtet, weniger bedeutend als andere Wirtschaftsbereiche wie Industrie oder Handel. Wichtiger als die Rolle der Presseunternehmen als wirtschaftliche Einheiten ist die Tatsache, dass sie gleichzeitig Anbieter von geistigen Inhalten sind. Die Presseunternehmen beteiligen sich in ihrer Eigenschaft als publizistische Einheiten am Meinungskampf und bieten ihre Produkte auf dem „Markt der Ideen“ an. Nach neueren kommunikationswissenschaftlichen Erkenntnissen beeinflussen sie dabei nicht nur die Meinungen ihrer Konsumenten. Sie wirken vor allem auf die Wissensstruktur der Rezipienten ein,

und bestimmen welche Themen auf die Agenda der politischen oder gesellschaftlichen Auseinandersetzung gesetzt werden, worüber gesprochen wird und wie bestimmte Ereignisse und Personen wahrgenommen werden. Gesellschaftstheoretisch betrachtet sollen sie durch diese Tätigkeit eine „vierte Gewalt“ im Staate darstellen und eine „öffentliche Aufgabe“ wahrnehmen. Ein Teil dieser Aufgabe soll dabei die Überwachung der drei (echten) Staatsgewalten sein. Aufgrund dieser Funktion kann jede Krise in der Pressebranche, jede wirtschaftliche Schwierigkeit der Presseverlage und jede weitere Konzentrationswelle Auswirkungen auf die Vielfalt der Presselandschaft und damit letztendlich auf die freie Meinungsbildung und unabhängige Information der Bürger haben.

Diesen Zusammenhang vor Augen gab es mit jeder Krise der Pressebranche seit Gründung der Bundesrepublik Untersuchungen dazu, wie die Vielfalt der Presseunternehmen oder die inhaltliche Vielfalt der Presseprodukte trotz wirtschaftlicher Probleme der Verlage erhalten werden kann. Hierbei wurde das Argument der Notwendigkeit von Vielfalt unter Berufung auf die „öffentliche Aufgabe“ von Verlegerseite häufig dazu benutzt, um staatliche Maßnahmen, bspw. Subventionen, zu fordern, die helfen sollten, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Umgekehrt wurde vor allem in den 1970er Jahren die „öffentliche Aufgabe“ und die Notwendigkeit einer vielfältigen Presselandschaft als Argument genutzt, Verlegerrechte einzuschränken. Die Ergebnisse der Untersuchungen reichen dabei von Vorschlägen, die Presseunternehmen nach dem Vorbild der öffentlich-rechtlichen Sender zu gestalten, über Pläne der Verlage, bei Fusionen die übernommene Zeitung als publizistische Einheit aufrecht zu erhalten, bis zur Einführung der sogenannten „inneren Pressefreiheit“. Solche Untersuchungen führten in den 1970er Jahren dazu, dass einige Zeitungen Redaktionsstatute vereinbarten, um das Grundanliegen der „inneren Pressefreiheit“ durchzusetzen sowie zur Einführung der spezifischen Voraussetzungen der Pressefusionskontrolle. In jüngster Zeit sollten mit dem Argument der „öffentlichen Aufgabe“ wiederum diese spezifischen Fusionskontrollregelungen aufgeweicht und den Verlagen die Möglichkeit zur Kooperation und Fusion gegeben werden, damit eine Mindestvielfalt in der Presselandschaft erhalten bleibt.

Betrachtet man die Maßnahmen, mit denen Vielfalt erhalten werden soll, generell, so lassen sich zwei unterschiedliche Ansätze erkennen. Die bisherigen vielfalterhaltenden Maßnahmen im Pressebereich, die staatlicherseits umgesetzt wurden, sind vor allem wirtschaftslenkende Maßnahmen, während im Gegensatz dazu im Rundfunkbereich seit seinem Bestehen versucht wurde, Vielfalt vor allem mittels eines speziellen Medienrechtes zu erhalten. Dieser Unterschied beruht auf historischen Entwicklungen. Im Rundfunkbereich war es aufgrund der ursprünglichen Knaptheit an Frequenzen zunächst nicht möglich, einen „Marktplatz der Ideen“ durch eine Vielzahl unabhängiger Anbieter zu etablieren. Als Folge hiervon wurden die öffentlich-rechtlichen Sender geschaffen, die eine be-

sondere Binnenstruktur aufwiesen. Mittels dieser Struktur sollte innerhalb der Anstalten der geistige Ideenaustausch und der Meinungskampf ermöglicht werden und eine gleichgewichtige Vielfalt entstehen (vgl. 1. Rundfunkurteil BVerfGE 12, 205, 260 ff.). Als es möglich wurde, auch private Sender zuzulassen, sollten auch die Privaten ein Mindestmaß an Binnenpluralismus und Ausgewogenheit aufweisen (vgl. 3. Rundfunkurteil BVerfGE 57, 295, 320 ff.). Hierfür wurde ein spezielles Rundfunkrecht eingeführt, dessen Ziel es ist, mittels staatlicher Maßnahmen für Vielfalt zu sorgen. Gleichzeitig unterliegen die privaten Rundfunkunternehmen einer speziellen Fusionskontrolle durch das GWB. Im Pressebereich dagegen gibt es bis heute keinen medienrechtlichen Ansatz. Hier herrschte seit der Gründung der Bundesrepublik die Ansicht vor, dass Presseunternehmen sich im gesellschaftlichen Raum frei bilden könnten und durch eine hohe Anzahl voneinander unabhängiger Unternehmen die Vielfalt der Berichterstattung gewährleistet sei. Als Folge hiervon wird im Pressebereich versucht, Vielfalt mit Hilfe von speziellem Pressefusionsrecht zu erhalten. Die Erhaltung von Vielfalt beschränkt sich auf den Erhalt der bestehenden Marktstruktur.

Die vorliegende Arbeit will sich erneut mit der Frage auseinandersetzen, wie sich Vielfalt im Preszewesen trotz der besonderen wirtschaftlichen Umstände erhalten lässt. Weil es sich hierbei um eine juristische Ausarbeitung handelt, liegt hierbei der Schwerpunkt auf der Frage, mit welchen Mitteln der Gesetzgeber und andere staatliche Gewalten dieses Ziel verwirklichen können. Am Rande soll dabei auch auf andere, nichtstaatliche Maßnahmen eingegangen werden. Im Gegensatz zu den meisten Arbeiten, die sich mit dem dargestellten Problem auseinandersetzen, soll in der vorliegenden Ausarbeitung nicht eine einzelne, die Vielfalt erhaltende Maßnahme herausgegriffen und untersucht, sondern es soll ein ganzheitlicher Untersuchungsansatz verfolgt werden.

Dieser Ansatz leitet sich aus der Erkenntnis ab, dass aufgrund der Entwicklung der Medienmärkte die dargestellten tatsächlichen Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind. Durch neue Kommunikationstechniken kann heute eine nahezu unbegrenzte Zahl von Rundfunkunternehmen betrieben werden. Die Knappheit von Frequenzen spielt faktisch keine Rolle mehr. Die Rundfunkunternehmen werden gleichzeitig immer mehr zu reinen Wirtschaftsunternehmen. Dagegen ist die Möglichkeit, neue Presseunternehmen am Markt frei bilden zu können, aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten der Pressemärkte stark eingeschränkt. Der Marktzutritt von neuen Presseunternehmen ist, mit Ausnahme von Fachverlagen, nahezu unmöglich. Der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Spiegelurteil (BVerfGE 20, 165, 174) beschriebenen Idealzustand ist heute, wenn er denn jemals gegeben war, nicht mehr vorhanden. Presseunternehmen sind gegenwärtig aufgrund der wirtschaftlichen Voraussetzungen gezwungen, sich neue Betätigungsfelder zu erschließen, und ihr Angebot auch über das Internet oder den Rundfunk zu vertreiben. Die Entwicklung der Angebotsstruktur in den

struktur in den dargestellten Medienbereichen läuft demnach tendenziell gegenläufig. Die im Anschluss an diese neuen Entwicklungen im Medienbereich geführte sogenannte Konvergenzdebatte (vgl. dazu Gounalakis, Konvergenz der Medien, Gutachten zum 64. DJT, Band I, C) kam zu dem Ergebnis, dass die strengen rundfunkrechtlichen Regelungen abzubauen seien. Gleichzeitig sollte aber weiterhin ein besonderes Medienrecht für den Rundfunk und die Mediendienste erhalten werden. Das Pressewesen wurde trotz der dargestellten Entwicklung seiner Märkte von diesen Überlegungen ausgegrenzt.

Aufgrund der tendenziell gegenläufigen Entwicklung der Medienbereiche liegt hier der Gedanke nahe, das wirtschaftsrechtliche Instrumentarium, mit dem derzeit die Vielfalt des Pressewesens erhalten wird, ebenfalls durch spezielle medienrechtliche Maßnahmen zu ergänzen. Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, wie es zur Beschränkung kommt und welche Möglichkeiten es gibt, diesen Tendenzen entgegen zu wirken. Hierbei können Überlegungen dazu angestellt werden, ob auch im Pressebereich ein medienrechtlicher Ansatz verfolgt werden sollte. Es soll sowohl seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit untersucht, als auch der Inhalt möglicher Maßnahmen herausgearbeitet werden. Am Ende der Ausarbeitung soll ein Maßnahmenkatalog vorgeschlagen werden, der ein Bündel von Anregungen enthält, wie aus Sicht des Staates und seiner Gewalten zur Erhaltung von Vielfalt beigetragen werden kann.

Weil sich die Presseunternehmen aber nicht nur im sozialen System „Recht“ bewegen, sondern Wirtschaftsunternehmen darstellen, die ein publizistisches Anliegen verfolgen, ergeben sich bei der Untersuchung immer wieder Berührungspunkte zu anderen Wissenschaftsdisziplinen. Die Frage nach der Erhaltung von Vielfalt im Pressewesen stellt daher ein sehr komplexes Thema dar, welches es notwendig macht, auch Erkenntnisse der Wirtschafts- und Kommunikationswissenschaften in die Arbeit mit einfließen zu lassen. Die Einsichten dieser Wissenschaften können zur Beantwortung der Fragen nach der Wirkung der Medien, nach dem Inhalt des Begriffs „Vielfalt“, nach der Produktion von Vielfalt durch die Presseunternehmen und den Ursachen ihrer Beschränkung beitragen. Des Weiteren werden in diesen Wissenschaftsdisziplinen selbst Vorschläge erörtert, wie die Vielfalt im Pressewesen zu erhalten sei. Diese wichtigen Feststellungen können daher bei der Beantwortung der Frage, wie Vielfalt im Pressewesen zu erhalten ist, nicht unberücksichtigt bleiben.

Im ersten Teil der Arbeit soll untersucht werden, warum Vielfalt der Medien notwendig ist und warum dieses Gut mithilfe von staatlichen Maßnahmen erhalten werden soll. Es wird der Frage nachgegangen, ob die Medien tatsächlich eine „vierte Gewalt“ im Staate darstellen. Die Notwendigkeit des Erhalts von Vielfalt wird anhand der „öffentlichen Aufgabe“ der Medien erörtert. Weil aus dem Begriff „öffentliche Aufgabe“ verschiedene Rechtsfolgen abgeleitet

werden, die auch die Befugnis des Gesetzgebers betreffen, vielfalterhaltende Maßnahmen durchzuführen, wird auch der rechtlichen Bedeutung des Begriffs nachgegangen. Die Bedeutung von Vielfalt soll ferner anhand der Wirkung der Massenmedien auf ihre Rezipienten nachgezeichnet werden. Hierzu werden neuere kommunikationswissenschaftliche Erkenntnisse dargestellt. Hierbei wird untersucht, ob Medien tatsächlich die Einstellungen und Meinungen ihrer Konsumenten beeinflussen können, und welche Konsequenzen sich hieraus für die Notwendigkeit von Vielfalt ergeben.

Im zweiten Teil der Abhandlung soll der Inhalt des Begriffs „Vielfalt“ analysiert werden. Hierzu werden sowohl die Vielfaltsbegriffe der Kommunikationswissenschaften, der Wirtschaftswissenschaften als auch der Medienpolitik untersucht. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, ob Vielfalt in erster Linie mit einer Vielzahl der Anbieter gleichzusetzen ist, oder ob es eher auf die Vielfältigkeit der dargestellten Inhalte ankommt. Danach soll untersucht werden, ob an den medienpolitischen Begriff von Vielfalt echte Rechtsfolgen geknüpft werden können und ob dieser die Frage nach Art und Stärke von vielfalterhaltenden Maßnahmen beantwortet. Im Anschluss soll für die Arbeit ein eigener, auch rechtlich handhabbarer Begriff von Vielfalt gefunden werden.

Im dritten Teil der Ausarbeitung wird der Frage nachgegangen, weshalb es in den Medien zur Beschränkung von Vielfalt kommt. Hierbei werden sowohl medienökonomische als auch kommunikationswissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt. Hieraus sollen Schlussfolgerungen über den Inhalt vielfalterhaltenden Maßnahmen gezogen werden. Danach wird sich mit dem Phänomen der Medienkonzentration auseinandergesetzt. Hierbei ist zunächst unter Einbeziehung medienökonomischer Erkenntnisse zu untersuchen, wie Konzentrationen im Bereich der Medien entstehen. Danach soll unter Berücksichtigung kommunikationswissenschaftlicher Untersuchungen analysiert werden, welche Auswirkungen die Medienkonzentration auf die Vielfalt der Berichterstattung hat.

Im vierten Teil soll dargelegt werden, nach welchem Ordnungssystem die Medien strukturieren sind und wie dieses System Vielfalt produziert. Insbesondere wird untersucht, wie die Vielzahl der Medienanbieter durch Wettbewerb geordnet wird, sodass sie gemeinsam die „öffentliche Aufgabe“ erfüllen können und Vielfalt produzieren. Des Weiteren sollen die Begriffe „wirtschaftlicher Wettbewerb“ und „publizistischer Wettbewerb“ voneinander abgegrenzt werden. Es wird ferner untersucht, wie Medienunternehmen an diesen Wettbewerbsarten teilnehmen und welche Wettbewerbsart (mehr) Vielfalt produziert. Im Anschluss daran soll anhand der Begriffe „wirtschaftlicher Wettbewerb“ und „publizistischer Wettbewerb“ herausgearbeitet werden, welchen Ansätzen zur Erhaltung von Vielfalt in den Medien bisher nachgegangen wurde.

Im fünften Teil wird untersucht, welcher Ansatz zur Erhaltung von Pressevielfalt vom Gesetzgeber verfolgt wird. Die Wirkungsweise der speziellen Pressefusionsregeln ist daher darzulegen. Danach soll geprüft werden, welchen Beitrag die Pressefusionsregeln zum Erhalt von Pressevielfalt geleistet haben und welche Beschränkungen der Vielfalt nicht verhindert werden konnten. Im Anschluss daran werden Überlegungen dazu angestellt, ob sich ergänzend zum bisher verfolgten wirtschaftsrechtlichen Ansatz die Verfolgung eines publizistischer Ansatz zur Erhaltung von Pressevielfalt anbietet.

Im sechsten Teil der Untersuchung soll die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Ansatzes überprüft werden. Dazu wird sich mit den Begrifflichkeiten „Institut freie Presse“, „Institution freies Presswesen“ und „öffentlich-rechtliche Seite der Pressefreiheit“ auseinandergesetzt. Hierbei wird versucht, die Begriffe „Einrichtungsgarantie“, „Institution“, „institutionelles Verständnis der Grundrechte“ und „öffentlich-rechtliche Seite des Grundrechts“ dogmatisch voneinander abzugrenzen. Danach wird untersucht, welche dieser Rechtsfiguren die vom Grundgesetz gewährleistete Pressefreiheit tatsächlich enthält. Im Folgenden soll analysiert werden, welche Befugnisse des Gesetzgebers, Maßnahmen zum Erhalt der Pressevielfalt vorzunehmen, sich aus der gewährleisteten Pressefreiheit ergeben. Im Anschluss daran wird der Frage nachgegangen, was unter dem Begriff „allgemeine Gesetze“ zu verstehen ist und ob vielfalterhaltende Maßnahmen sich unter diesem Begriff subsumieren lassen.

Im letzten Teil der Arbeit sollen einzelne Maßnahmen zur Erhaltung von Vielfalt herausgearbeitet und auf ihre Wirkung, ihre Geeignetheit und ihre Verfassungsmäßigkeit untersucht werden. Um den Inhalt eines publizistischen Ansatzes auszufüllen, wird sich zunächst mit den medienrechtlichen Regelungen des Rundfunkrechts auseinandergesetzt. Die rundfunkrechtlichen Maßnahmen werden anhand ihrer Wirkungsweise strukturiert. Danach ist zu untersuchen, ob und wie im Pressebereich Maßnahmen zur Pluralisierung des Wettbewerbs, zur Verbesserung der Binnenstruktur der Anbieter, zur Verbesserung des Zugangsrechts Dritter, zur Vermeidung von intermediärer Konzentration, zur Verbesserung der Transparenz und zur Verbesserung der Medienaufsicht umgesetzt werden können.