

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 11

Pressekonzentration und Verfassungsrecht

Von

Dr. Wolfgang Kunert



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

WOLFGANG KUNERT

Pressekonzentration und Verfassungsrecht

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 11

Pressekonzentration und Verfassungsrecht

Von

Dr. Wolfgang Kunert



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 02486 9

Vorwort

Die Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München hat die vorliegende Untersuchung im Sommersemester 1970 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Februar 1970 abgeschlossen; neue Äußerungen zu dem Themenkreis konnten noch bis Sommer 1970 berücksichtigt werden.

Herzlich danke ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Privatdozent Dr. Heinrich Scholler, für die Anregung zu dieser Arbeit und für seine verständnisvolle Anleitung und Betreuung. Der Freistaat Bayern hat mir über die Münchner Universität dankenswerterweise einen großzügigen Druckkostenzuschuß gewährt. Für die Aufnahme der Arbeit in die „Berliner Abhandlungen zum Presserecht“ danke ich den Herren Professoren Dr. Karl August Bettermann, Dr. Ernst E. Hirsch und Dr. Peter Lerche sowie Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann.

München, im März 1971

Wolfgang Kunert

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
-------------------------	----

1. Kapitel:

Die Konzentration im Pressewesen

I. Zum Begriff „Pressekonzentration“	15
II. Der Stand der Pressekonzentration	17
III. Die Ursachen dieser Entwicklung	19
IV. Die Folgen einer Pressekonzentration	22
1. Nicht-publizistische Folgen	22
2. Publizistische Folgen	23
a) Allgemeine Problematik	23
b) Folgen für die Funktionen der Presse	24
aa) Die Funktionen der Massenmedien	24
bb) Eigenständigkeit der Presse	27
cc) Einflüsse der Pressekonzentration	28
c) Folgen für die Wirkungen der Presse	29
aa) Der Einfluß der Massenmedien auf die Meinungs- bildung	29
bb) Gefahren der Pressekonzentration	32
V. Maßnahmen gegen die Pressekonzentration	32

2. Kapitel:

Grundgesetz und Pressewesen

<i>A. Interpretation der Pressefreiheit</i>	35
I. Pressefreiheit als subjektives Recht	35
1. Garantie geistiger Freiheit	35
2. Schutz der nicht-publizistischen „Seite“ der Poesstätigkeit ..	37

II. Pressefreiheit als objektives Recht	41
1. Methodische Vorbemerkung	41
a) Skizzierung des herkömmlichen Institutionsverständnisses	41
b) Verbindung zu den Grundrechten	42
c) Abgrenzung	45
2. Pressefreiheit als eigenständiger Lebensbereich	46
3. Das Schutzgut der objektiven Pressefreiheit	47
4. Die verfassungsrechtliche Differenzierung der Massenkommunikation	48
5. Pressefreiheit und die Verfassungsentscheidung für den demokratischen und sozialen Rechtsstaat	49
a) Pressefreiheit und Demokratie	50
b) Pressefreiheit und Rechtsstaat	52
c) Pressefreiheit und Sozialstaat	52
6. Die öffentliche Aufgabe der Presse	53
III. Persönlicher und sachlicher Umfang der Pressefreiheit	55
1. Träger der Pressefreiheit	55
2. Der sachliche Garantieuumfang	56
IV. Die innere Pressefreiheit	57
1. Wesen der inneren Pressefreiheit	57
2. Das Pressebild des Grundgesetzes	61
a) Chancengleichheit	62
b) Öffentlichkeit	69
c) Vielfalt	71
V. Verwirklichung der inneren Pressefreiheit	75
1. Zur Funktion des Gesetzgebers im Grundrechtsbereich	75
2. Gesetzliche Maßnahmen gegen die Pressekonzentration	77
3. Der verfassungssystematische Standort konzentrationsgerichteter Normen	79
a) Die allgemeinen Gesetze des Art. 5 II	79
b) Konzentrationsgesetzgebung als spezielles Presserecht	84
4. Grundsätze für eine Konzentrationsgesetzgebung	85
a) Beachtung des „Pressebildes“	85
b) Die Aufgabe gegenseitiger Zuordnung der Grundrechtselemente	86
<i>B. Interpretation der Informationsfreiheit</i>	<i>89</i>
I. Informationsfreiheit und Kommunikation	89

Inhaltsverzeichnis	9
II. Informationsfreiheit als subjektives Recht	89
III. Informationsfreiheit als objektives Recht	90
IV. Konzentrationsregelung im Lichte der Informationsfreiheit	91
C. <i>Weitere regelmäßig berührte Grundrechte</i>	92
I. Berufsfreiheit, Art. 12	92
1. Subjektiver Rechtsgehalt	93
2. Objektive Garantie einer freiheitlichen Berufsordnung	93
3. Regelungsvorbehalt (Art. 12 I 2) und Konzentrationsbekämpfung	94
II. Eigentumsgarantie, Art. 14	95
1. Der rechtliche Charakter der Garantie	95
2. Schutzzumfang	96
III. Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, Art. 2 I	97
IV. Das gegenseitige Verhältnis des Art. 5 und dieser Grundrechte	99

3. Kapitel:

Einzelheiten einer möglichen Konzentrationsgesetzgebung

A. <i>Gemeinsame Zulässigkeitsfragen</i>	102
I. Notwendigkeit einer Konzentrationsgesetzgebung	102
II. Grundsatz der Geeignetheit	104
III. Beachtung des Übermaßverbots	105
B. <i>Prüfung möglicher Maßnahmen gegen die Pressekonzentration</i>	107
I. Unterstützung und Förderung	107
1. Subvention und Pressewesen	107
2. Steuerliche Förderungsmaßnahmen	113
3. Vergabe öffentlicher Mittel	115
4. Sonstige Unterstützung	118
5. Höhere Besteuerung von Großverlagen	118
II. Erhaltung eines gefächerten, konkurrenzorientierten Pressewesens	121
1. Pressekonzentration und geltendes Wirtschaftsrecht	121
2. Erweiterte Publizität	125
3. Fusionskontrolle	128

4. Marktanteilsbegrenzung	134
a) Zur Frage der Notwendigkeit einer Marktanteilsbegrenzung	135
b) Die Rechtslage vor Erreichen der Grenze	137
c) Die Rechtslage nach Überschreiten der Grenze	142
d) Marktanteilsbegrenzung als Einzelfallgesetz?	147
5. Limitierung einzelner Zeitungen	149
III. Beteiligung und Kontrolle der Öffentlichkeit	151
1. Institutionalisation des Leserbriefs	152
2. Gesetzliche Verpflichtung zu ausgewogener Information	159
3. Errichtung besonderer Kontrollinstanzen	163
a) Presse-Selbstkontrolle	164
b) Mitwirkung pressefremder Kräfte	165
IV. Abkehr von der überkommenen Presseverfassung	167
1. Das Modell einiger weniger Publikationsorgane	167
2. Presseunternehmen in öffentlicher Hand	168
V. Pressekonzentration und Verlegerfernsehen	174
<i>C. Zur Gesetzgebungszuständigkeit</i>	<i>177</i>
I. Regelungen nicht-steuerlicher Art	177
1. Die Verteilung der Kompetenzen nach dem Grundgesetz	177
2. Der Umfang der Bundeskompetenz nach Art. 75 Nr. 2	180
II. Steuerliche Maßnahmen	182
III. Postalische Hilfen	183
Zusammenfassung in Leitsätzen	184
Literaturverzeichnis	189

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
abl.	ablehnend
abw.	abweichend
a.E.	am Ende
AG	Ausführungsgesetz, Aktiengesellschaft
AK (AK-E)	Arbeitskreis (Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung des AK Pressefreiheit, hg. von H. Armbruster u. a.)
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchPR	Archiv für Presserecht (Beil. zu ZVZV)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayBS	Bereinigte Sammlung des bayer. Landesrechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebsberater
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V.
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH (Z)	Bundesgerichtshof (Entscheidungen in Zivilsachen)
BK	Bonner Kommentar
BMI	Bundesminister des Innern
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DLF	Deutschlandfunk
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DW	Deutsche Welle
E	Entscheidung (in amtlicher Sammlung)
EvStL	Evangelisches Staatslexikon, hg. von Hermann Kunst und Siegfried Grundmann in Verbindung mit Wilhelm Schneemelcher und Roman Herzog, Stuttgart, Berlin 1966

EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FuR	Film und Recht
G	Gesetz
GG	Grundgesetz
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
H.	Heft
HR	Hessischer Rundfunk
IG	Industriegewerkschaft
JAPO	(bay.) Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
LPG	Landespressegesetz
MDH	Maunz-Düring-Herzog, Grundgesetz-Kommentar
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PAG	(bay.) Polizeiaufgabengesetz
Polit.Viertelj.-schr.	Politische Vierteljahresschrift
ProVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
Ztschr. f. ev. Ethik	Zeitschrift für evangelische Ethik
Ztschr. f. Pol.	Zeitschrift für Politik
ZVZV	Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag

Einleitung

In den vergangenen Jahren hat eine mitunter recht erregte Diskussion bewirkt, daß die Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 des Grundgesetzes¹ nicht mehr allein wegen und im Rahmen der in ihrer Wahrnehmung übermittelten Inhalte selbst von Bedeutung waren, die öffentliche Auseinandersetzung hat vielmehr auch den Blick auf die Subjekte dieser Freiheiten, auf die tatsächlichen Umstände, auf die Möglichkeiten wie auf die Schwierigkeiten und Hindernisse dieser Freiheitsaktivierung gelenkt und so viele der Bedingungen, der faktischen und rechtlichen Voraussetzungen ungehinderter Information und Meinungsbildung freigelegt.

Das Herstellen von Zeitungen und das Veranstellen von Rundfunk- und Fernsehsendungen wurden nicht mehr nur als rein technische Vorgänge und Mittel zum publizistischen Zweck, deren Bedeutung hinter der eigentlichen Kundgabe und Wahrnehmung der Informationsinhalte selbst weit zurücksteht, betrachtet, sondern man mußte ihnen einen Eigenwert zuerkennen, der Arbeit und Aufgabe der Medien nicht unbeeinflußt läßt, ja der manchen Stellungnahmen zufolge sogar die ausschlaggebende Rolle spielen soll.

Bevor sich noch die Aufmerksamkeit den Problemen der Pressekonzentration zuwandte, war das Verhältnis der Massenmedien Presse, Rundfunk/Fernsehen, Film untereinander, die Frage ihrer gegenseitigen Wettbewerbsbeziehungen und hier auftretender Behinderungen und Verzerrungen in den Vordergrund gerückt und nach pointierten Äußerungen der betroffenen Kreise zum Gegenstand der Untersuchung durch eine von der Bundesregierung nach Beschluß des Bundestags eingesetzte Kommission gemacht worden².

Im Jahre 1968 legte die ein Jahr zuvor installierte Pressekommission ihren Schlußbericht über die „Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik Deutsch-

¹ Artikel ohne Angabe eines Gesetzes sind im folgenden stets solche des Grundgesetzes.

² Vgl. hierzu, zu den Arbeiten der weiteren Kommissionen und zur parlamentarischen Diskussion die Dokumentation von Kieslich, Publizistik 68, 180 ff.; i. ü. werden die verschiedenen Beiträge und Verlautbarungen im Laufe dieser Erörterung genannt werden.

land“ vor und bereicherte die inzwischen schon sehr lebhaft diskutierte Diskussion über Ursachen und Folgen der Pressekonzentration und die Möglichkeiten, ihr Einhalt zu gebieten, um weitere Einzelheiten und Vorschläge.

In der Folgezeit forderte der Kommissionsbericht zwar verschiedene Stellungnahmen und kritische Äußerungen heraus, eine wesentliche, entscheidende Reaktion des Gesetzgebers blieb indes in der fünften Legislaturperiode aus. Überhaupt wurde es im vergangenen Jahr um das Thema Pressekonzentration merklich stiller — während allerdings die Konzentration selbst durchaus fortgeschritten ist und in manchen Fällen bereits den intramedialen Bezug im Hinblick auf neue technische Möglichkeiten und Errungenschaften der audiovisuellen Massenkommunikation zu verlassen scheint.

Aufgabe der hier vorgelegten Überlegungen ist es, die — übrigens keineswegs auf die Bundesrepublik beschränkte — Konzentration im Pressewesen aus der Sicht des Verfassungsrechts zu beleuchten. Nach einer Bestandsaufnahme dieses Phänomens, nach einem Blick auf seine Ursachen, die möglichen bzw. schon eingetretenen Folgen und die Vorschläge zur Verbesserung dieser Situation sollen die für den Komplex „Freie Presse“ einschlägigen Verfassungssätze auf ihren Beitrag zur Lösung der Konzentrationsproblematik untersucht werden. Nachdem über Umfang und Richtung dieser Gewährleistungen Klarheit gewonnen ist, wird sich die Arbeit den einzelnen Möglichkeiten zur Entzerrung der Verhältnisse im Pressewesen zuwenden und sie im Blick auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen würdigen.

Auf diese Weise kann Aufschluß über die Voraussetzungen und den zulässigen Umfang einer Konzentrationsgesetzgebung gewonnen werden, ohne daß allerdings ein ganz bestimmtes Gesetzgebungsprogramm oder gar ein entsprechender Entwurf vorgelegt werden soll. Wie sich zeigen wird, steht dem Gesetzgeber im Bund und in den Ländern diesbezüglich ein nicht geringes Instrumentarium zur Verfügung, aus dem einzelne Maßnahmen — teils alternativ, teils kumulativ — auszuwählen sind. Der Gesetzgeber kann sich hierbei von der Einsicht leiten lassen, daß die Meinungsfreiheit — und mit ihr wohl auch die Pressefreiheit — in ständig steigendem Maße auf Interesse und Anteilnahme in der Bevölkerung zählen kann und von ihr als ein besonders wichtiges Grundrecht angesehen wird³.

³ Vgl. hierzu die Untersuchungen des Bielefelder Emnid-Instituts, veröffentlicht in ZVZV 68, 355.

1. Kapitel

Die Konzentration im Pressewesen

I. Zum Begriff „Pressekonzentration“

Der ökonomische Begriff der Konzentration, der sowohl einen Zustand wie eine Entwicklung bezeichnen kann, spricht in einem umfassenden Sinn eine wirtschaftliche Ballung¹ oder Verdichtung² an, durch die Eigentum und Verfügungsmacht einzelner Personen oder Unternehmen zunehmen. Dieser Vorgang schlägt sich entweder in einem gegenüber den sonstigen Mitbewerbern relativ stärkeren Wachstum, das seinerseits aber nicht zu einer Beschränkung der Entfaltungsmöglichkeiten jener führen muß³, nieder oder es führt zu irgendwie gearteten Zusammenschlüssen bestehender Produktionseinheiten^{4, 5}.

Auf dem Pressesektor kann man demnach dann von einer Konzentration sprechen, wenn sich die Struktur des Pressewesens dadurch verändert (hat), daß der Anteil einzelner Presseunternehmen an der gesamten Presseproduktion überproportional wächst (gewachsen ist) oder daß die Zahl der Presseunternehmen als Folge von Unternehmenszusammenschlüssen oder Einstellungen sinkt (gesunken ist)⁶.

Eine solche begriffliche Abgrenzung wird für eine allgemeine ökonomische Statistik, die — etwa zur Erhellung der Wirtschaftsstruktur — ein Presseunternehmen wie ein beliebiges Unternehmen eines anderen Wirtschaftszweiges aufführt, einen annehmbaren Rahmen abgeben. Sie bedarf jedoch dann mancher Korrekturen, wenn sie dazu dienen soll, spezielle publizistische, also nichtwirtschaftliche Probleme zu erhellen.

¹ H. Arndt, Konzentration, S. 6.

² J. H. Müller, Staatslexikon Bd. V, „Konzentration“, Sp. 16 f.

³ In diesem Falle wird dann allerdings mitunter nur von einer Konzentration „im weiteren Sinn“ gesprochen, vgl. Nachw. bei H. Arndt, a.a.O., S. 4.

⁴ Damit wird i. d. R. eine Verringerung der den Wirtschaftsablauf konstituierenden Pläne einhergehen, worin Lenel, Ursachen der Konzentration, S. 2 f., basierend auf Gedanken Euckens, das Wesen der Konzentration erblickt; ähnlich stellt Marbach, Die Wirtschaftskonzentration, S. 27, auf die Abnahme der Zahl der Wirtschaftseinheiten ab.

⁵ In diesen beiden Spielarten der Konzentration klingen die Begriffe Marx' „Akkumulation“ und „Zentralisation“ an; s. dazu H. Arndt, a.a.O., S. 4.

⁶ Vgl. auch Küble — Simitis, JZ 69, 445 (446).