

Claus Diekel

Pressesubventionen und Pressekonzentration

Eine wirtschafts- und rechtswissenschaftliche
Analyse zur Anwendbarkeit selektiver
Pressesubventionen als Instrument zur Bekämpfung
der Konzentrationsentwicklung auf dem lokalen und
regionalen Tageszeitungsmarkt



Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg

1999

Verlag/Druck/
Vertrieb:

Bibliotheks- und Informationssystem
der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
(BIS) - Verlag -
Postfach 25 41, 26015 Oldenburg
Tel.: 0441/798 2261, Telefax: 0441/798 4040
e-mail: verlag@bis.uni-oldenburg.de

ISBN 3-8142-0678-9

Inhalt

Vorwort	9
Problemstellung und Gang der Arbeit	11
1 Die Demokratiefunktion der Presse	15
1.1 Die politischen Funktionen der Presse	15
1.1.1 Die Informationsfunktion	15
1.1.2 Die Kontrollfunktion	16
1.1.3 Der Meinungsbildungsprozeß	17
1.2 Die öffentliche Aufgabe der Presse	18
1.3 Der Inhalt der öffentlichen Aufgabe	20
1.3.1 Die Staatsbezogenheit der Presse	21
1.3.2 Die restriktive Auffassung der öffentlichen Aufgabe der Presse	23
1.3.3 Publizitätsentfaltung als öffentliche Aufgabe der Presse	25
1.4 Der Schutzgehalt des Grundrechts der Pressefreiheit	28
1.4.1 Überblick	28
1.4.2 Subjektivrechtliche Gewährleistung	28
1.4.3 Objektivrechtliche Gewährleistung	29
2 Die Konzentrationsbewegung auf dem Zeitungsmarkt	33
2.1 Zum Begriff der Pressekonzentration	33
2.1.1 Ökonomische Konzentration	34
2.1.2 Pressekonzentrationsformen	36
2.1.2.1 Absolute Pressekonzentration	36
2.1.2.2 Relative Konzentration	37
2.2 Entwicklung und Stand des Konzentrationsprozesses	38

2.2.1	Die Lage der Zeitungen auf dem Medienmarkt	40
2.2.2	Die Situation auf dem deutschen Zeitungsmarkt	42
2.2.2.1	Alte Bundesländer	42
2.2.2.2	Neue Bundesländer	47
2.2.3	Wirtschaftliche Entwicklung	51
2.2.4	Tendenzen	55
2.3	Ursachen der Konzentration	56
2.3.1	Produktionskosten und Investitionsbedarf	57
2.3.2	Anteile an Werbeumsätzen	58
2.3.4	Konkurrenzkampf durch Mischkalkulation	59
2.4	Marktzutrittsbarrieren	62
2.4.1	Vertriebsbarriere	63
2.4.2	Barriere der mindestoptimalen Betriebsgröße	64
2.4.3	Kostenbarriere	65
2.4.4	Barriere der Nachfrageträgheit	65
2.5	Konzentrationsuntersuchungen im Pressewesen	66
2.5.1	MICHEL-Kommission	66
2.5.2	Die GÜNTHER-Kommission	67
2.6	Gefahren der Pressekonzentration	68
3	Maßnahmen zur Konzentrationsbekämpfung	73
3.1	Differenzierung zwischen ökonomischem und publizistischem Wettbewerb	73
3.1.1	Ökonomischer Wettbewerb	74
3.1.2	Publizistischer Wettbewerb	75
3.2	Das GWB	76
3.2.1	Der Wettbewerb innerhalb des GWB	76
3.2.2	Wettbewerb als ordnungspolitisches Leitbild	77
3.2.3	Die Funktionen des Wettbewerbs und ihre pressenspezifische Bedeutung	78
3.2.3.1	Steuerung der Einkommensverteilung nach Marktleistung	78
3.2.3.2	Steuerung der Angebotsstruktur nach den Konsumpräferenzen	79

3.2.3.3	Optimierung der Faktorallokation	80
3.2.3.4	Förderung des technischen Fortschritts	80
3.2.3.5	Förderung der Anpassungsflexibilität der Wirtschaft	81
3.2.4	Die wettbewerbstheoretischen Leitbilder des GWB	85
3.2.4.1	Das statische Modell der vollkommenen Konkurrenz	85
3.2.4.2	Das dynamische Modell des funktionsfähigen Wettbewerbs	86
3.2.4	Die Inhalte des GWB und seiner Novellierungen	88
3.3	Grundzüge der Pressefusionskontrolle	88
3.3.1	Anzeigepflicht nach § 23 Abs. 1 GWB	89
3.3.2	Präventive Anmeldepflicht nach § 24a GWB	91
3.3.3	Materielle Zusammenschlußkontrolle nach § 24 GWB	91
3.3.3.1	Vermutungstatbestände der Marktbeherrschung	92
3.3.3.2	Die Abwägungsklausel	92
3.3.3.3	Die Ministererlaubnis	93
3.3.3.4	Modifikation des § 24 Abs. 8 GWB	93
3.3.3.5	Anmerkungen zu § 24 GWB	94
3.4	Unwirksamkeit bisheriger Maßnahmen	95
3.4.1	Entwicklung der Konzentration nach Einführung des GWB	95
3.4.2	Ursachen der Unwirksamkeit des GWB	97
3.5	Ansatzpunkte zur Pressekonzentrationsbekämpfung	102
3.5.1	Marktanteilsbegrenzungen	102
3.5.2	Entflechtungsmaßnahmen	104
3.5.3	Fiskalpolitische Maßnahmen	105
4	Subventionen als Ausweg ?	107
4.1	Pressesubventionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht	108
4.1.1	Subventionstypen	110
4.1.2.1	Anpassungssubventionen	110
4.1.2.2	Meritorische Subventionen	111
4.1.2.3	Technologiesubventionen	112
4.1.2.4	Kompensierende Subventionen	112
4.1.2.5	Erhaltungssubventionen	113

4.1.2.6	Gründungssubventionen	113
4.1.2.7	Erweiterungssubventionen	114
4.2	Überprüfung der theoretischen Konzepte	115
4.2.1	Erhaltungssubventionen	115
4.2.1.1	Erhaltung durch Finanzhilfen	116
4.2.1.2	Erhaltung durch Steuererleichterungen	117
4.2.1.3	Erhaltung durch die verbilligte Abgabe staatlicher Güter und Leistungen	118
4.2.1.4	Erhaltung durch den Kauf von Gütern und Leistungen durch den Staat zu überhöhten Preisen	119
4.2.1.5	Beurteilung der Erhaltungssubventionen im Hinblick auf Pressevielfalt	120
4.2.2	Gründungssubventionen	122
4.2.2.1	Gründungsunterstützung durch Finanzhilfen	124
4.2.2.2	Gründungsunterstützung durch Steuererleichterungen	125
4.2.2.3	Gründungsunterstützung durch die verbilligte Abgabe staatlicher Güter und Leistungen	126
4.2.2.4	Gründungsunterstützung durch den Kauf von Gütern und Leistungen durch den Staat zu überhöhten Preisen	126
4.2.1.5	Beurteilung der Gründungssubventionen im Hinblick auf Pressevielfalt	127
4.2.3	Erweiterungssubventionen	129
4.2.3.1	Erweiterung durch Finanzhilfen	130
4.2.3.2	Erweiterung durch Steuererleichterungen	131
4.2.3.3	Erweiterung durch die verbilligte Abgabe staatlicher Güter und Leistungen	131
4.2.3.4	Erweiterung durch den Kauf von Gütern und Leistungen durch den Staat zu überhöhten Preisen	132
4.2.1.5	Beurteilung der Erweiterungssubventionen im Hinblick auf Pressevielfalt	132
4.2.4	Kostensubventionen	134
4.3	Subventionen aus rechtswissenschaftlicher Sicht	136
4.3.1	Juristische Begriffsbestimmung	136
4.3.2	Die Grundrechtsproblematik selektiver Pressesubventionen	137

4.3.3	Pressesubventionierung und Gesetzesvorbehalt	139
4.3.4	Der Meinungsneutralitätsgrundsatz	143
4.3.4.1	Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG	144
4.3.4.2	Art. 5, Abs. 2 GG	145
4.3.5	Ausgestaltung der Meinungsneutralität	146
4.3.6	Wettbewerbsneutralität der Pressesubventionen	147
4.4	Antikonzentrationsmaßnahmen im europäischen Ausland	148
4.4.1	Italien	148
4.4.2	Schweden	149
4.4.2.1	Zweck und Formen der Pressesubventionen	149
4.4.2.2	Pressestrukturentwicklung und Auswirkungen	152
4.4.3	Niederlande	154
4.4.4	Frankreich	159
4.4.4.1	Entwicklung der französischen Tagespresse	159
4.4.4.2	Pressesubventionen in Frankreich	160
4.4.4.3	Indirekte Subventionen	161
4.4.4.4	Direkte Subventionen	162
4.5	Übertragbarkeit der Modelle auf die Bundesrepublik	165
4.5.1	Schweden	165
4.5.2	Niederlande	167
4.5.3	Frankreich	168
5	Schlußfolgerungen	171
5.1	Beurteilung der Subventionen als Mittel zur Konzentrationsbekämpfung	171
5.2	Erhaltung von Pressevielfalt durch Subventionen	171
5.2.1	Anspruchsberechtigung	172
5.2.2	Grundlagen der Subventionierung	173
5.2.3	Besonderheiten des lokalen Pressemarktes	174
5.3	Kooperationsförderung	175
5.4	Investitions- und Rationalisierungszuschüsse	179
5.5	Förderung von Neugründungen	182

5.6	Förderung durch Gebietserweiterungssubventionen	183
5.7	Finanzierung der Subventionierungsmaßnahmen	184
5.7	Schlußwort	184
	Literaturverzeichnis	187
	Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	197
	Abkürzungsverzeichnis	199

Vorwort

In der Zeit der Rundfunkentwicklung seit Mitte der 80er Jahre ist das Konzentrationsproblem im Pressebereich etwas aus dem Blickfeld geraten. Dabei haben hier in der Zwischenzeit geradezu dramatische Konzentrationsschübe stattgefunden, gerade nach der Wiedervereinigung und der Neubesetzung der Positionen im Printmedienbereich in den neuen Bundesländern durch Altverleger der alten Bundesrepublik.

Insbesondere ist aber auch die gesetzgeberische Lösung der Konzentrationsproblematik, die vor allem in den 70er Jahren debattiert wurde, nicht überzeugend gelungen. Die Hoffnungen in die kartellrechtliche Lösung wurden enttäuscht. Hieran knüpft Diekel an, wenn er den von ihm verfolgten Ansatz gezielter Pressesubventionen verfolgt. Sie sind das klassische staatliche Instrument, mit dem sich bestehende Marktverhältnisse korrigieren lassen. Er stellt klar, daß es dabei nicht um pauschale Unterstützungsmaßnahmen gehen kann, sondern um eine selektive Unterstützung. Nur sie ist in der Tat geeignet, gezielt gegen Vielfaltsverluste eingesetzt zu werden. Selektive Pressesubventionen sind dabei kein Neuland, sondern können auf Erfahrungen in Schweden, den Niederlanden und Frankreich zurückgreifen.

Im Ergebnis plädiert Diekel für eine Subventionierung mit klaren wirtschaftlichen Maßstäben, allerdings in Verbindung mit pressespezifischen Kennzahlen. Wenngleich Pressesubventionen wohl auf Dauer nur ein Teilinstrument im Kampf gegen Pressekonzentrationsgefahren sein können, gibt die Arbeit für einen solchen Weg wichtige Denkanstöße.

Oldenburg, im September 1999

Prof. Dr. Dr. h.c. Götz Frank

Problemstellung und Gang der Arbeit

Nach dem Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1961 soll „eine relativ große Zahl von selbstständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnisse“ das Institut freie Presse sichern, um die öffentlichen bzw. politischen Funktionen der Presse in der parlamentarischen Demokratie zu erfüllen¹. In der Realisierung eines vielfältigen Pressewesens wird demnach die dem Demokratiegebot entsprechende kommunikationspolitische Zielsetzung gesehen. Presse- oder Meinungsvielfalt soll gemäß existierendem System und herrschender Meinung durch marktwirtschaftliche Konkurrenz verwirklicht werden. Modelltheoretisch soll also publizistische Vielfalt durch ökonomischen Wettbewerb zwischen einer relativ großen Zahl selbstständiger Presseerzeugnisse garantiert werden.

Die Realität hingegen gestaltet sich anders: sie widerlegt die These, daß publizistische Vielfalt durch Wettbewerb erzeugt oder erhalten werden kann. Konzentrationserscheinungen der lokalen und regionalen Tagespresse zeigen die Diskrepanz zwischen normativem Anspruch und Realität auf. So ist allein im Zeitraum von 1981 bis 1993 die Anzahl der Verlage als Herausgeber von Zeitungen in den alten Bundesländern von 392 auf 342, die Anzahl der Publizistischen Einheiten im gleichen Zeitraum von 124 auf 114 zurückgegangen². Die Landkreise und kreisfreien Städte, in denen nur eine Zeitung über das lokale Geschehen berichtet, haben von 85 im Jahre 1954 auf 161 im Jahr 1993 zugenommen, d.h. in jedem zweiten Kreis oder kreisfreien Stadt wird nur eine lokale Zeitung angeboten. Die Ursachen für diese Entwicklung sind zum einen in dem relativ hohen Investitionsbedarf der Presseunternehmen und den damit verbundenen hohen Produktionskosten zu suchen, zum anderen in den relativ hohen Marktzutrittsbarrieren auf dem lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt, die insbesondere aus dem hohen Vertriebskostenanteil der Gesamtkosten eines Presseunternehmens resultieren.

Aus diesem Grund wurden seitens der Bundesregierung Mitte der 70er Jahre Korrekturen vorgenommen, um den Konzentrationsprozess einzudämmen,

1 BverfGE

2 Vgl. Schütz, W.J: Deutsche Tagespresse 1995, in Media Perspektiven, S. 324.

dabei wurde jedoch der Wettbewerb als grundsätzlich zu bejahendes Ordnungsprinzip nicht in Frage gestellt.

Die Ausgestaltung dieser Korrekturen findet sich im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wieder. Seit dessen dritter Novellierung aus dem Jahr 1976 steht dem Gesetzgeber das Instrument der Pressefusionskontrolle zur Verfügung, das externe Unternehmenszusammenschlüsse im Pressebereich zu unterbinden sucht. Die Entwicklung der Tagespresse zeigt jedoch die Unwirksamkeit dieses Instruments in Bezug auf die Bekämpfung der Pressekonzentration auf.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es nun, geeignete Instrumente zur Erhaltung und Erzeugung von Vielfalt auf dem lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt vor dem Hintergrund der Unwirksamkeit bisheriger Maßnahmen zur Eindämmung der Pressekonzentration, insbesondere der Pressefusionskontrolle, zu entwickeln und auf ihre Wirksamkeit hin zu untersuchen. Als geeignetes Instrument werden Subventionen vorgeschlagen und untersucht, da Subventionen die bestehenden Marktverhältnisse korrigieren und somit den Pressekonzentrationsvorgang aufhalten, eventuell sogar umkehren können.

Pauschale Unterstützungsmaßnahmen für alle am Pressemarkt tätigen Unternehmen, wie etwa eine generelle Befreiung von der Umsatzsteuer oder umsatzbezogene Produktionszuschüsse sind jedoch nicht in der Lage, dem Konzentrationsprozeß entgegenzuwirken, im Gegenteil, durch ihren Einsatz werden die Verhältnisse auf dem Pressemarkt noch potenziert, da Presseunternehmen mit einer starken Stellung auf dem Markt ebenso begünstigt werden, wie wirtschaftlich schwache Marktteilnehmer. Während wirtschaftlich schwache Presseunternehmen jedoch mit den erhaltenen Subventionen ihre Defizite ausgleichen müssen, können wirtschaftlich starke Unternehmen die erhaltenen Mittel für weitere Investitions- und Rationalisierungsmaßnahmen verwenden, so daß der Konzentrationsprozeß dadurch nochmals beschleunigt wird.

Die Basis für ein solches staatliches Lenkungsinstrument kann daher nur in selektiven Unterstützungsmaßnahmen für bedrohte Presseunternehmen liegen. Diese selektiven Unterstützungsmaßnahmen können in vielfältiger Art und Weise zur Anwendung kommen, je nachdem, welches Ziel mit welchen Mitteln verfolgt werden soll. Nach ihrer primären Zielsetzung werden in dieser Arbeit beispielsweise Anpassungssubventionen zur Unterstützung struktureller Umstellungsprozesse von Gründungssubventionen zur Umgehung vorhandener Marktzutrittsbarrieren unterschieden und die Kombinations-

möglichkeiten der unterschiedlichen Zielsetzungen mit den dem Staat zur Verfügung stehenden Förderungsmöglichkeiten, wie direkten Finanzhilfen oder Steuererleichterungen dargestellt.

Selektive Pressesubventionen werfen jedoch die Frage ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit auf. Eventuelle Bedenken könnten sich aus dem Gebot der Staatsfreiheit einer privatwirtschaftliche betriebenen und privat-rechtlich organisierten Presse ergeben. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch festgestellt, daß Art. 5 Abs. 3 GG eine Verpflichtung des Staates enthält, „schützend und fördernd einer Aushöhlung dieser Freiheitsgarantie vorzubeugen.“³ Die Rechtsprechung bejaht mithin die Zulässigkeit der Subventionierung im Pressewesen, sofern sie auf einer gesetzlichen Grundlage basiert und eine Einflußnahme auf Inhalt und Gestaltung des Presseerzeugnisses sowie Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs vermieden werden.

Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland sind selektive Pressesubventionen im europäischen Ausland bereits realisiert worden, so zum Beispiel in Schweden, den Niederlanden und in Frankreich. Die vorliegende Arbeit versucht, aufbauend auf den in diesen Ländern angewandten Förderungsmaßnahmen, einer Analyse ihrer Übertragbarkeit auf die Bundesrepublik Deutschland und den dargestellten theoretischen Förderungsalternativen Vorschläge zu entwickeln, die unter Berücksichtigung der rechtlichen, wirtschaftlichen und publizistischen Rahmenbedingungen einen möglichen Lösungsweg für die Problematik der Pressekonzentration darstellen.

Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel:

Im ersten Kapitel wird die Demokratiefunktion der Presse dargestellt; es beschäftigt sich mit den politischen Funktionen der Presse und der Gewährleistung der Pressefreiheit, bzw. dem Schutzgehalt des Grundrechts auf Pressefreiheit, um diese Funktionen und die der Presse zugesprochene Erfüllung der öffentlichen Aufgabe verwirklichen zu können.

Im zweiten Kapitel wird der Status quo und die Entwicklung des Pressekonzentrationsprozesses dargestellt und nach den Ursachen der Konzentration geforscht. Hierzu wird im wesentlichen auf empirisches Datenmaterial und

3 Vgl. NJW 1973, S. 1176 ff

bereits erfolgte Konzentrationsuntersuchungen zurückgegriffen, woraus sich die Gefahren der Pressekonzentration ableiten.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit in der Vergangenheit ergriffenen und geplanten Maßnahmen zur Bekämpfung des Pressekonzentrationsprozesses und analysiert die Ursachen für deren Unwirksamkeit.

Im vierten Kapitel werden Subventionen als Mittel zur Pressekonzentrationsbekämpfung im Hinblick auf ihre wirtschaftliche und rechtliche Anwendbarkeit untersucht und Antikonzentrationsmaßnahmen des europäischen Auslands dargestellt, um deren Anwendbarkeit auf die Bundesrepublik zu überprüfen.

Aufbauend auf den Erkenntnissen der vorangegangenen Kapitel findet im fünften Kapitel eine allgemeine Beurteilung der Subventionen als Mittel zur Konzentrationsbekämpfung statt; auf dieser Grundlage werden Subventionsmaßnahmen vorgestellt, die entsprechend der Problemstellung den Pressekonzentrationsprozeß in der Bundesrepublik aufhalten könnten.

1 Die Demokratiefunktion der Presse

1.1 Die politischen Funktionen der Presse

1.1.1 Die Informationsfunktion

Aufgrund der heutigen Quantität an Nachrichten und Informationen, sowie der Größe unserer Gesellschaft, reicht die unmittelbare Kommunikation, das direkte Gespräch, nicht mehr als Informationsquelle aus; dem einzelnen ist es heute nicht mehr möglich, über alle ihn interessierenden Vorgänge persönliche Nachforschungen anzustellen, und muß sich deshalb gezwungenermaßen mit Informationen durch Dritte begnügen. Die moderne Gesellschaft ist andererseits darauf angewiesen, untereinander zu kommunizieren, um als Einzelner, oder als Mitglied einer Gruppe zu bestehen.

Somit ist ein Medium, das große Teile der Bevölkerung mit Informationen versorgt, unerlässlich. Dies betrifft sowohl nationale, als auch regionale und lokale Belange. Insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene spielt hierbei die lokale Tageszeitung eine wichtige Rolle, da sie in der Lage ist, sich mit regionalen Ereignissen intensiv zu befassen und somit politische, soziale und wirtschaftliche Diskussionen in einem überschaubaren Gebiet anzuregen. Um an diesen Diskussionen teilnehmen zu können und um von seiner Meinungsfreiheit erschöpfend Gebrauch machen zu können, bedarf es umfassender Information, die wiederum in den Massenmedien angeboten wird. Die Informationsfunktion der Presse liegt somit darin, so vollständig, sachlich und verständlich wie möglich zu informieren, so daß Staatsbürger in der Lage sind, das öffentliche Geschehen zu verfolgen.

Durch Informationsweitergabe sollen dem Bürger wirtschaftliche, soziale und politische Zusammenhänge nähergebracht werden, so daß er in der Lage ist, seine Interessenlage zu erkennen und über die Absichten und Handlungen aller am politischen Prozeß Beteiligten so gut unterrichtet ist, daß er selbst aktiv daran teilnehmen kann. Bei den Massenmedien handelt es sich um sehr bedeutende Träger unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung, ohne die eine modernes demokratisches Gemeinwesen nicht funktion-

nieren könnte und die daher für das freiheitliche Staatswesen als „schlecht-hin konstituierend“ angesehen werden müssen.¹

1.1.2 Die Kontrollfunktion

In der parlamentarischen Demokratie obliegt in erster Linie der Opposition die Kritik und die Kontrolle über die amtierende Regierung. Diese wird unterstützend ergänzt durch die Kritik- und Kontrollfunktion der Medien. Die Presse und die anderen Medien spüren Mißstände auf und regen durch ihre Berichte parlamentarische Untersuchungsausschüsse an, wodurch unter anderem bürokratische Willkür unterbunden werden kann. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Presse in der repräsentativen Demokratie als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung.²

Diese bedeutende politische Funktion der Presse läßt sie faktisch als eine „vierte Gewalt“ im demokratischen Staat erscheinen, da sie die wesentliche und oftmals einzige Institution darstellt, die zu neuen Impulsen und besonders zur Kontrolle der Staatsgewalten in der Lage ist:³ durch die starke Verflechtung der Parlamentsmehrheit mit der Regierung im demokratischen Parteiensystem ist sie weder in der Lage, noch gewillt, die Kontrolle der Exekutive wirkungsvoll zu ermöglichen, vielmehr fällt der Parlamentsmehrheit immer deutlicher die Aufgabe zu, die Entscheidungen der von ihr getragenen Regierung parlamentarisch zu sanktionieren.

Kontrolle wird demnach nicht zwischen Regierung und Parlament, sondern allenfalls noch zwischen der regierenden Mehrheit und der oppositionellen Minderheit praktiziert. Aus diesem Grund sieht LÖFFLER eine Gewaltenteilung nur dann als sinnvoll an, wenn sie sich nicht nur auf staatliche Organe beschränkt, sondern auch solche gesellschaftlichen Kräfte einbezieht, die eine reale Macht darstellen und aufgrund ihrer Unabhängigkeit die Kontrollfunktion effektiv übernehmen können.⁴

Gegen den Einwand, Kritik durch die Presse könne dem Ansehen des Gemeinwesens schaden, kann nur erwidert werden, daß nicht diejenigen, die

1 Vgl. BVerfGE 10, S. 121.

2 Vgl. BVerfGE 20, S. 174 f.

3 Vgl. Löffler, M.: Presserecht, Band I, 3. Auflage, § 1 Randziffer 271.

4 Vgl. ebenda, § 3 Randziffer 33.

Mängel aufdecken, dem Staat schaden, sondern diejenigen, die für diese Mißstände verantwortlich sind.

1.1.3 Der Meinungsbildungsprozeß

In vielen die Öffentlichkeit interessierende Fragen gibt es nicht nur „eine“ öffentliche Meinung, sondern eine Mehrzahl öffentlicher Meinungen, ohne daß daraus ein klares Ergebnis im Sinne „der“ öffentlichen Meinung hervorgeht. In einer pluralistischen Demokratie ist diese sogenannte „fluide öffentliche Meinung“ sogar eher der Regelfall, während eine allgemein vertretene Antwort auf diese Fragen doch die Ausnahme darstellt.⁵ Die Beteiligung der Presse am Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung in einer Staats- und Gesellschaftsordnung, die die Wahrung der Gruppeninteressen ermöglicht und die öffentliche Meinung als Produkt eines ständigen Wechselspiels von Meinungen und Gegenmeinungen betrachtet, ist folglich von besonderer Bedeutung.⁶

Während die Pressekonzentration kaum dazu führt, daß die Lokalinformation ausfällt, kann sie erheblich schwerwiegendere Folgen für die ausreichende publizistische Repräsentation der verschiedenen Meinungen haben. Die Zeitungen sind aus wirtschaftlichen Gründen auf eine stetige Steigerung der Auflage angewiesen und daher gezwungen, für immer weitere Publikumskreise zum akzeptablen Organ zu werden. Daher ist es für die Presseunternehmen nicht möglich, radikale Einseitigkeit zu publizieren. Wenn also bei fortschreitender Konzentration aufgrund des Wachstums einzelner Zeitungstitel nur noch eine allgemein anerkannte Meinung verbreitet wird, kann der demokratische Meinungsbildungsprozeß nicht mehr stattfinden, denn um der freiheitlichen Demokratie materiell gerecht zu werden, bedarf es des kritischen demokratischen Staatsbürgers, der erst durch ein funktionsfähiges, vielfältiges Pressewesen in die Lage versetzt wird, das gesellschaftliche Geschehen zu begreifen, zu verstehen und sich eine Meinung zu bilden.

Dabei tritt die Presse ebenso wie andere Massenmedien sowohl als Träger einer originären Meinung, nämlich derjenigen der Verleger und Journalisten, als auch als verstärkender Faktor für die Meinungen Außenstehender in Erscheinung. Diese Funktionen der Presse im Meinungsbildungsprozeß stellen eine öffentliche Aufgabe im soziologischen Sinn dar, unterliegen jedoch

5 Vgl. Gross, Presserecht, S. 28.

6 ebenda.

nicht den staatlichen Aufgaben, da diese durch staatliche Behörden nach staatlicher Normierung erfüllt, oder durch vom Staat abhängige Rechtsträger erledigt werden. Gerade dies ist aber aufgrund der Bestimmungen des Art. 5 GG nicht zulässig. Die Demokratiefunktion der Institution Presse stellt sich demnach als öffentliche Aufgabe dar, und als solche obliegt es dem Staat, die Rahmenbedingungen zur Erfüllung der Pressearbeit zu bestimmen. Dabei steht die Erhaltung der Vielfalt des deutschen Zeitungswesens, die ein notwendiges Element der Meinungsbildung in einer freiheitlichen Demokratie darstellt, im Vordergrund.

Indem die Presse als Institution betrachtet wird, ist es möglich, das Grundrecht der Pressefreiheit nicht nur als subjektives Abwehrrecht, sondern auch als institutionelle Gewährleistung des gesamten Pressewesens zu beurteilen. Aus diesen Deutungen läßt sich in extremer Sichtweise eine Bestandsgarantie für die Presse als Institution ableiten. Die Vielfalt institutioneller Deutungen in Bezug auf Art. 5, Abs. 1 reicht von der Gewährleistung einzelner normativer Strukturen bis hin zur Vorstellung umfassender Ordnungsstrukturen.⁷ Weitergehende institutionelle Deutungen der Pressefreiheit scheinen zunächst die Verweisung auf die öffentliche Aufgabe der Presse in sich zu bergen, danach wäre die Institution Presse grundrechtlich aufgrund ihrer zu erfüllenden Aufgabe geschützt. Die Diskussion um die öffentliche Aufgabe der Presse bedarf m.E. allerdings einer näheren Betrachtung, die im folgenden Kapitel geführt werden soll, wobei schon hier anzumerken ist, daß der institutionelle Aspekt der Pressefreiheit differenziert von der öffentlichen Aufgabe zu sehen ist, da der Begriff der öffentlichen Aufgabe wohl in erster Linie im Zusammenhang mit dem gesteigerten Grundrechtsschutzziel des Art. 5, Abs. 1, Satz 2 für die Presse allgemein zu sehen ist.

1.2 Die öffentliche Aufgabe der Presse

Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung, respektive die Pressefreiheit, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Wesenselement des freiheitlichen Staates.⁸ Für die freiheitlich demokratische Grundordnung hat sie konstitutive Bedeutung,⁹ indem sie den geistigen Kampf, die

7 Vgl. Stammler, D: Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, Eine Untersuchung zur Pressefreiheit nach dem Bonner Grundgesetz, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Band 145, Berlin 1971, S. 53 ff.

8 BVerfGE 20, S. 174 und 36, S. 340.

9 BVerfGE 10, S. 121.

freie Auseinandersetzung der Ideen und Interessen gewährleistet, die für die Funktionsfähigkeit dieser Staatsordnung lebensnotwendig ist.¹⁰ Um aktiv an der Gestaltung des öffentlichen Lebens teilnehmen zu können, müssen die Bürger in die Lage versetzt werden, das gesellschaftliche Geschehen beurteilen zu können. Diese Beteiligung der Bürger an der freiheitlichen Demokratie setzt laut RÖPKE eine möglichst objektive Information der Bürger über politische, wirtschaftliche und soziale Geschehnisse voraus; diese Funktion kann nur von einer funktionsfähigen und freien Presse erfüllt werden.

Die Presse hält die ständige Diskussion in Gang, sie beschafft Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und kann somit selbst als orientierende Kraft an der öffentlichen Auseinandersetzung teilnehmen. Die Presse stellt eine wichtiges Verbindungsorgan zwischen dem Volk und den von ihm gewählten Vertretern dar, daneben kommt ihr auch die Rolle eines Kontrollorgans zu.¹¹ Diesem Stellenwert entspricht der individuelle Verfassungsschutz, den die Presse durch Art. 5 GG erfahren hat, der zum einen ein eigenes Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen impliziert, zum anderen aber auch die institutionelle Garantie des Staates für ein freies Pressewesen verbürgt.

Dieser explizite Schutz der Presse durch die Verfassung wirft die Frage auf, warum der Presse im Gegensatz zu anderen Berufsgruppen, die ebenfalls eine wichtige Rolle in der Demokratie spielen, wie beispielsweise die Gewerkschaften, eine derart privilegierte Stellung zukommt. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Antwort in der öffentlichen Aufgabe, die sich der Presse in Staat und Gesellschaft stellt, und die verfassungsrechtlich vorausgesetzt ist.¹²

Die der Presse zugestandenen Privilegien kann diese nur in Anspruch nehmen, um die öffentliche Aufgabe zu erfüllen. Das beinhaltet, daß die Presse ihre Privilegien auch nur im Rahmen der öffentlichen Aufgabe in Anspruch nehmen kann.¹³ Diese Einordnung der Pressefreiheit in das Verfassungssystem wendet sich gegen eine ausschließlich individualrechtliche Ansicht über sie,¹⁴ welche in der verfassungsrechtlich garantierten Pressefreiheit ausschließlich ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat sieht, um die Freiheit des

10 BVerfGE 12, S. 113 ff, 125; BVerfGE 5, S. 85 ff.

11 BVerfGE 20, S. 174.

12 BVerfGE 20, S. 173; BVerfGE 54, S. 208 ff, S. 219.

13 BVerfGE 20, S. 173.

14 Vgl. Reh binder, M.: Presserecht, S. 22 f, AfP 1970, S. 608, Ricker, R.: Freiheit und Aufgabe der Presse, Individualrechtliche und institutionelle Aspekte, München 1983, S. 12.

Einzelnen zu schützen. Die Stellung der Presse in der Gesellschaft ist demnach keine hervorgehobene oder andere, als die anderer Grundrechtsträger auch.¹⁵

Nach Ansicht von LÖFFLER und RICKER wird durch diese Betrachtungsweise jedoch die Pressefreiheit verkürzt, denn neben dem Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen kommt ihr im Rahmen der objektiven Wertordnung eine entscheidende Bedeutung zu, die das Bundesverfassungsgericht eben als öffentliche Aufgabe bezeichnet hat. Der Begriff der öffentlichen Aufgabe ist somit das entscheidende Kriterium für die Diskussion um den Stellenwert und die Funktion der Presse in der freiheitlichen Demokratie. Die öffentliche Aufgabe ist aber gleichzeitig auch als Rechtsbegriff zu bewerten, dem bei der Auslegung der presserechtlichen Normen eine wichtige Abwägungs- und Auslegungsfunktion zukommt.¹⁶

1.3 Der Inhalt der öffentlichen Aufgabe

In den Pressegesetzen der Bundesländer ist in § 3 LPG eine Vorschrift über die öffentliche Aufgabe enthalten, eine exakte gesetzliche Definition der öffentlichen Aufgabe, bzw. dessen, was unter der öffentlichen Aufgabe zu verstehen ist fehlt jedoch.¹⁷ Eine Ausnahme bezüglich der Vorschrift über die öffentliche Aufgabe stellt allerdings Hessen dar, wo eine entsprechende Bestimmung fehlt. Durch § 3 LPG bekennen sich also auch die Landesgesetzgeber zum besonderen Verfassungsauftrag der Presse. Die Bestimmungen in den Landespressegesetzen erwähnen die wesentlichen Tätigkeiten der Presse, durch die sie ihre öffentliche Aufgabe erfüllt.¹⁸

Danach kommt die Presse ihrer öffentlichen Aufgabe nach, indem sie Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt und Kritik übt, an der öffentlichen Meinungsbildung mitwirkt und der Bildung an sich dient. Der Inhalt der öffentlichen Aufgabe ist dennoch umstritten, sowohl kommunikationspolitisch, als auch verfassungsrechtlich. Die Ursache ist darin zu suchen, daß die weite Fassung der Vorschriften in den Landespressegesetzen Spielraum für unterschiedliche Interpretationen der Pressetätigkeit bei Erfül-

15 In Anlehnung an Ricker, R.: Freiheit und Aufgabe der Presse, a.a.O., S. 13.

16 Vgl. Löffler, M.: Presserecht, Band I, § 3, Randziffer 22 ff und AfP 1981, S. 34 ff, S. 432.

17 Besonders deutlich hat etwa Hmburg in § 3 LPG die Teilaspekte der öffentlichen Aufgabe herausgestellt.

18 Vgl. Ricker, R.: Freiheit und Aufgabe der Presse, a.a.O., S. 14

lung ihrer öffentlichen Aufgabe zuläßt. Nach RICKER treten desweiteren aus der weiten Fassung der Vorschriften drei unterschiedliche Grundsatzpositionen über das Wesen der Presse in Staat und Gesellschaft hervor:

1.3.1 Die Staatsbezogenheit der Presse

Die erste Auffassung über das Wesen der Presse sieht in dem Begriff der öffentlichen Aufgabe ein Merkmal der Staatsbezogenheit, hergeleitet aus dem Merkmal „öffentlich“. Diese Betrachtungsweise setzte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch, einhergehend mit einer Abkehr von liberalen Ideen aus der Mitte des gleichen Jahrhunderts und der gleichzeitigen Verstärkung staatlicher Autorität.

Einer der Vertreter dieser Auffassung, DAGTOGLOU, legt den Begriff „öffentlich“ in der Art und Weise aus, daß er Ausdruck dessen sei, „was alle angeht“, und analog dazu spreche man auch von der „öffentlichen Hand“, dem „öffentlichen Dienst“, oder der „öffentlichen Gewalt“. Er vertritt die These, daß der Staat alleiniger Sachverwalter aller Angelegenheiten ist, die „alle angehen“ und daß dieser folgerichtig auch als alleiniger Hüter des Gemeinwohls angesehen werden muß. Dieser Auffassung folgend sind Staatlichkeit und Gemeinwohl identisch, weshalb der Staat auch das Öffentlichkeitsmonopol für sich beanspruchen kann.¹⁹ Zwei weitere Vertreter dieser Auffassung von der Staatsbezogenheit der Presse, WUTTKE und POSSE forderten denn auch Ende des 19. Jahrhunderts, die Presse als öffentliches Amt auszustatten, wodurch sie zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts „umfunktioniert“ würde.²⁰

Nachdem die extremste Version der Staatsbezogenheit durch die Nationalsozialisten in Form der Gleichschaltung der Presse und deren bekannten negativen Folgen für das gesamte Pressewesen, hervorgerufen in erster Linie durch das Schriftleitergesetz vom 4. Oktober 1933, wonach „die Mitwirkung an der Gestaltung des geistigen Inhalts der im Reichsgebiet herausgegebenen Zeitungen und politischen Zeitschriften in Wort, Nachricht oder Bild“ eine „in ihren beruflichen Pflichten und Rechten vom Staat geregelte ... öffentli-

19 Vgl. Dagtoglou, P.: Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, S. 23 ff.

20 Vgl. Wuttke, H.: Die deutschen Zeitungen und die Entstehung der öffentlichen Meinung, 175, S. 12; Posse, E.: Über Wesen und Aufgabe der Presse, 1917, S. 24, in Ricker, R.: Freiheit und Aufgabe der Presse, a.a.O., S. 15 f.

che Aufgabe“ darstellte,²¹ realisiert war, wurden dennoch nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches Stimmen laut, die der Presse nicht nur eine öffentliche Aufgabe zuweisen wollten, sondern sogar vom öffentlichen Dienst, öffentlichem Amt oder einem öffentlich-rechtlich gebundenen Presseberuf sprachen.²²

Ihre Intention war jedoch nicht die erneute Verwirklichung totalitären Gedankengutes, sondern deren Verhinderung durch Bindung der Presse an den Staat. Diese These stützten ihre Vertreter darauf, daß die Presse der zwanziger Jahre in erster Linie profitorientiert arbeitete und daher die Bevölkerung nicht, oder nicht in ausreichendem Masse vor dem Nationalsozialismus gewarnt hat.²³

Aufgrund der Erfahrungen aus dem Dritten Reich besteht nach Ansicht von SMEND keine Gefahr der staatlichen Bevormundung der Presse und Übergriffe sind somit nicht mehr zu erwarten, unter anderem deshalb, weil das neue Gemeinwesen mit dem Gemeinwohl identifiziert werden könne, weshalb ihm auch das Öffentlichkeitsmonopol zugesprochen werden kann.

RIDDER als weiterer Vertreter der Staatsbezogenheit der öffentlichen Aufgabe der Presse geht von der These aus, daß die Pressefreiheit als Abwehrrecht gegenüber dem Staat nicht mehr den Anforderungen der modernen Gesellschaft entspricht. Daher muß der Standort der politischen Presse nicht allein als „status negativus“, sondern als „status activus“ oder „status politicus“ erkannt und im Rahmen der öffentlichen Meinungsfreiheit begriffen werden.²⁴

Nach RIDDER folgt daraus, daß die politische Presse nicht mehr durch Art. 5, Absatz 1, Satz 2 GG erfaßt werden kann, sondern unter die institutionelle Garantie des Art. 21 GG gestellt werden muß.²⁵ Dies impliziert sowohl eine innere Ordnung der Presse nach demokratischen Grundsätzen, wie Art. 21, Absatz 1, Satz 3 GG es erforderlich macht, als auch eine Rechenschaftspflicht der Presseunternehmen über ihre Mittelherkunft gemäß Art. 21,

21 Vgl. Löffler, M./Ricker, R.: Handbuch des Presserechts, München 1986, S. 13.

22 Vgl. Hirsch, E.: Maulkorb für die Presse, 1959 S. 15 und Smend, R.: Staatsrechtliche Abhandlungen, 1955, S. 389.

23 Vgl. Smend: ebenda, Heinrichsbauer, J.: Die Presserechtskontrolle, 1954, S. 92 ff.; Küster, O./Sternberger, D.: Verantwortung und Freiheit des Journalisten, 1949, S. 11 ff.

24 Vgl. Ridder, H.: Meinungsfreiheit; in: Neumann, F.L./ Nipperdey, H.C./ Scheuner, U.: Die Grundrechte, Band II 1954, Seite 243, S. 259.

25 ebenda, S. 257.

Absatz 1, Satz 4 GG. Diese Einordnung der Presse liefert die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Eingriffe seitens der Gesetzgeber und staatliche Kontrollen, wie sie für diese Auffassung der öffentlichen Aufgabe der Presse charakteristisch sind.

Die hier dargestellte Ansicht verkennt jedoch, daß aus der Verpflichtung des Staates, dem Gemeinwohl zu dienen und es zu fördern, nicht der Anspruch hergeleitet werden kann, daß die Pflege des Gemeinwohls ausschließlich dem Staat zusteht,²⁶ vielmehr ist im Pressebereich das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden, was auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bestätigt wird.²⁷

Hergeleitet wird diese Ansicht im Wege der teleologischen Interpretation der Pressefreiheit durch das Bundesverfassungsgericht.²⁸ Hiernach ist es ein Wesensmerkmal des demokratischen Staates, daß der Willensbildungsprozess vom Volk her zu den Staatsorganen und nicht in umgekehrter Richtung verläuft, wobei der Presse in diesem Prozeß eine essentielle Aufgabe zufällt, da sich in ihr die öffentliche Meinung artikuliert. Die Presse dient also dadurch dem öffentlichen Interesse, daß sie durch die ihr auferlegte Aufgabe zu einem staatlichen Korrektiv wird.²⁹

1.3.2 Die restriktive Auffassung der öffentlichen Aufgabe der Presse

Diese Betrachtungsweise der öffentlichen Aufgabe der Presse legt das Grundrecht der Pressefreiheit restriktiv aus, da die Pressefreiheit wertbezogen interpretiert wird.³⁰ Ebenso wie bei der Auffassung von der Staatsbezogenheit der Presse gehen auch die Vertreter dieser Auffassung von dem Merkmal „öffentlich“ aus. Die wertbezogene Interpretation unterscheidet dabei zwischen „Öffentlichkeitsinteressen“ und „öffentlichem Interesse“. Die Öffentlichkeitsinteressen umfassen dabei alles, was die Leser interessiert, wozu auch Sensation und Klatsch gehören. Das öffentliche Interesse hingegen beinhaltet Tätigkeiten, die einen Beitrag zur Funktionsfähigkeit des Staates leisten und somit einen positiven Dienst für das Gemeinwohl darstellen.³¹

26 Vgl. Löffler, M. in: NJW 1965, S. 2393.

27 BVerfGE 20, S. 162.

28 ebenda, S. 56.

29 ebenda, S. 162.

30 Vgl. Schneider, F: Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S. 117 f.

31 ebenda, S. 117, S. 137.

Veröffentlichungen, die der Unterhaltung und dem Vergnügen der Leser und somit dem wirtschaftlichen Interesse der Verlage dienen, erfüllen hingegen bezüglich dieser Auffassung die öffentliche Aufgabe nicht. Die Tätigkeiten von öffentlichem Interesse müssen nach dieser Auffassung an den Staat gebunden werden, da sie, analog zur Auffassung von der Staatsbezogenheit der Presse, öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Publikationen, die Öffentlichkeitsinteressen wahrnehmen, bedürfen dagegen nicht der direkten Bindung an den Staat, im Gegenteil, ihnen wird sogar das Grundrecht der Pressefreiheit abgesprochen. Die Tätigkeiten dieses Pressebereichs sollen vielmehr lediglich dem Schutz der Gewerbefreiheit gemäß Art. 12 GG unterstellt werden.³²

Die wertbezogene Interpretation der öffentlichen Aufgabe stößt in der Literatur auf einige Kritikpunkte, die sich gegen die restriktive Auffassung der Pressefreiheit richten. Zum einen ist es fraglich, ob die Unterhaltungspresse nicht die Anforderungen der öffentlichen Aufgabe erfüllt, um die Pressefreiheit in Anspruch nehmen zu können, zumal Untersuchungen ergeben haben, daß unterhaltende Elemente für den Informationswert einer Zeitung förderlich sein können.³³ Zum anderen impliziert diese Auffassung verfassungsrechtliche Schwierigkeiten: Dadurch, daß die Presse ihr Grundrecht der Pressefreiheit verliert, wenn sie die ihr aufgetragene Bestimmung mißachtet, würde ein mittelbarer staatlicher Zwang auf die Presseunternehmen ausgeübt, den das Bundesverfassungsgericht jedoch als verfassungswidrig zurückgewiesen hat.³⁴ Diese Betrachtungsweise impliziert desweiteren einen Verstoß gegen Art. 5 GG, der ganz allgemein das Grundrecht der Pressefreiheit gewährleistet, da Art. 5 keine Rechtsgrundlage für eine Einschränkung der Pressefreiheit durch wertbezogene Interpretationen bietet.

Dieser Auffassung folgend wird aber durch die wertbezogene Interpretation der öffentlichen Aufgabe einem Teil der Presse das Grundrecht aus Art. 5 GG entzogen und unter den minderen Schutz des Art. 12 GG gestellt. Eine Teilung der Veröffentlichungen in durch Art. 5 GG geschützte und von der Pressefreiheit ausgeschlossene stößt aber auch an praktische Grenzen, da es nahezu unmöglich ist, zutreffende Abgrenzungskriterien zu definieren, daher müßte für jede einzelne Publikation eine spezifische Differenzierung vorge-

32 ebenda, S. 142.

33 Vgl. Noelle-Neumann, E: Wirkung der Massenmedien, in: dies./ Schulz, W. (Hrsg.): Publizistik-Lexikon, 1971, S. 346.

34 BVerfGE 12, S. 260.

nommen werden, was wiederum dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 GG widersprechen würde.³⁵

Desweiteren kann gemäß Art. 18 GG die Pressefreiheit nur dann verwirkt werden, wenn sie zum Kampf gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung mißbraucht wird, davon kann jedoch bei Publikationen mit unterhaltendem Charakter im allgemeinen nicht die Rede sein, das Grundrecht darf demnach m.E. nicht entzogen werden.

1.3.3 Publizitätsentfaltung als öffentliche Aufgabe der Presse

Eine weitere Auffassung der öffentlichen Aufgabe der Presse wird in erster Linie in der jüngeren juristischen Literatur vertreten, sie sieht in ihr die Erfüllung ihrer spezifischen Funktionen im Interesse der für den Staat notwendigen Publizitätsentfaltung.³⁶ Diese Ansicht ist geradezu konträr zu den ersten beiden dargestellten Auffassungen, denn zum einen lehnt sie die Staatsbezogenheit der Presse strikt ab, und damit auch ihre öffentlich-rechtliche Bindung, zum anderen wendet sie sich auch strikt gegen Bestrebungen, einem Teil der Presse das Grundrecht der Pressefreiheit mittels einer wertbezogenen Interpretation der öffentlichen Aufgabe zu entziehen.

Diese Betrachtungsweise kommt zu dem Ergebnis, daß ein staatliches Monopol für den Dienst am Gemeinwohl mit der Verfassung unvereinbar ist, es wird vielmehr die Ansicht vertreten, daß der Einzelne aufgrund seiner Aktivbürgerschaft aufgerufen ist, sich für das Gemeinwohl einzusetzen, entweder alleine oder in einer gesellschaftlichen Gruppe. Die Presse erfüllt dieser Auffassung folgend als gesellschaftliche Gruppe ebenfalls die Aufgabe, dem Gemeinwohl zu dienen.

Es kommt mithin zu einer Funktionsverteilung zwischen verfassungsmäßiger staatlicher Aktivität und privater Initiative, deren Grundlage das Subsidiaritätsprinzip ist, das der Presse die Funktion des Sprachrohrs und Motors der öffentlichen Meinungsbildung zuweist, da der Prozeß der Willensbildung in einem demokratischen Staatswesen notwendigerweise vom Volke ausgeht. Hierin liegt auch nach dieser Ansicht die öffentliche Aufgabe der Presse.

35 BVerfGE 2, S. 403

36 Vgl. Schneider, P.: Pressefreiheit und Staatssicherheit, 1968, S. 93 ff.; Löffler, M./Ricker, R.: Handbuch des Presserechts, 3. Kapitel, Randziffer 19 ff.; Hesse, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts, 1982, S. 149 f.

Der Begriff der öffentlichen Aufgabe wird allerdings in anderer Art und Weise ausgelegt. Es findet hier keine staatsbezogene Interpretation statt, sondern die öffentliche Aufgabe wird vielmehr umschrieben als „Allgemein zugänglichkeit“:³⁷ „Indem die Presse Öffentlichkeit im Sinne von Allgemein zugänglichkeit schafft, setzt sie zunächst den transindividuellen Kommunikations- und Meinungsbildungsprozeß in Gang und konstituiert somit einen öffentlichen Meinungsmarkt“.³⁸ Der öffentliche Meinungsmarkt umfaßt dabei sämtliche Publikationen des Pressewesens, also auch Veröffentlichungen, die dem Vergnügens- und Unterhaltungsinteresse sowie dem wirtschaftlichen Interesse der Verlage dienen, wie etwa der Anzeigenteil.³⁹

Die Universalität des Inhalts ist somit ein konstitutives Merkmal der Presse, wengleich auch hier Schranken der Pressefreiheit existieren, also nicht jede Publikation die öffentliche Aufgabe erfüllt. Die Abgrenzung erfolgt hier aber nicht willkürlich oder nach subjektiven Kriterien, sondern nach gesetzlich festgelegten. Eine eindeutige Grenze wird durch Art. 5, Absatz 2 GG gezogen, wodurch beispielsweise die Privat- und Intimsphäre Dritter gewahrt wird, derartige Publikationen erfüllen demnach nicht die Anforderungen der öffentlichen Aufgabe der Presse.

Eine weitere Funktion der öffentlichen Aufgabe bei dieser Betrachtungsweise ist die der Bildung, wobei unter Bildung auch die Bestärkung einer bestimmten Ansicht des Lesers oder eine Meinungsänderung zu subsumieren ist. Es wird hier keine wertbezogene Interpretation der Bildung vorgenommen, sondern es bleibt dem Publizisten überlassen, in welchem Rahmen er einen Beitrag zur Bildung leisten will, ohne dabei Gefahr zu laufen, in seiner Pressefreiheit eingeschränkt zu werden, da seine Publikationen unter den genannten Prämissen grundsätzlich eine öffentliche Aufgabe erfüllen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist ein dritter Bestandteil der öffentlichen Aufgabe der Presse die Konstituierung eines politischen Forums,⁴⁰ hier werden politische Auffassungen vorgeformt, die Kommunikation mit den Repräsentanten der Bevölkerung ermöglicht und dadurch ein Schwerpunkt der öffentlichen Kritik und Kontrolle geschaffen,

37 Vgl. Schneider, P.: Pressefreiheit und Staatssicherheit, 1968, S. 94 f.

38 Ricker, R.: Freiheit und Aufgabe der Presse, S. 28.

39 Vgl. Ricker, R.: Anzeigenwesen und Pressefreiheit, 1973, S. 34 f.

40 BVerfGE 20, S. 174 f.

wodurch der öffentlichen Aufgabe auch eine politische Rolle zufällt, die aber nicht der staatlichen Zuständigkeit untersteht.⁴¹

Die Publizitätsentfaltung als funktionale Sicht der öffentlichen Aufgabe entspricht somit sowohl den kommunikationswissenschaftlichen Erkenntnissen als auch den rechtlichen Anforderungen. Dies geht auch mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes einher, wonach die gesamte publizistische Tätigkeit der Presse in den Grenzen des Art. 5, Absatz 2 einschließlich der unterhaltenden Publikationen das Grundrecht der Pressefreiheit genießt.⁴²

Daraus folgt, daß die öffentliche Aufgabe der Presse auch im öffentlichen Interesse liegt, und sie somit keiner restriktiven Auslegung unterzogen werden kann. Aus dieser Betrachtungsweise der öffentlichen Aufgabe der Presse ergibt sich zum einen ein besonderes Maß an schutzbedürftiger Freiheit der Presse, um die Rolle des meinungsbildenden Elements einer freiheitlichen Demokratie erfüllen zu können, zum anderen eine strukturelle Mindestanforderung an den Freiraum der Presse.⁴³

In Bezug auf die behandelte Thematik dieser Arbeit läßt sich auch eine staatliche Funktionsverantwortung für die Presse in Art. 5 GG begründen,⁴⁴ sie folgt aus dem Grundrecht der Pressefreiheit in seiner institutionellen Dimension: Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet den Bestand einer freien, unabhängigen, vielfältigen und leistungsfähigen Presse, in diesem Sinn umfaßt das Grundrecht eine globale Bestandsgarantie für die Presse.⁴⁵ Ein Bestandschutz für die Presse ist demnach auf die Erhaltung der Presse in ihrer Funktionsfähigkeit gerichtet. Dies impliziert aber auch eine Gewährleistung ihrer wirtschaftlichen Basis,⁴⁶ wengleich daraus für den einzelnen Träger der Pressefreiheit noch kein grundrechtlicher Anspruch auf staatliche Förderung besteht.

41 Vgl. Schneider, P.: Pressefreiheit und Staatssicherheit, 1968, S. 95.

42 BVerfGE 12, S. 260.

43 BVerfGE 20, S. 174 f., sowie Mallmann in JZ 1966, S. 629.

44 Vgl. Lerche, P., P.: Rechtliche Aspekte staatlicher Medienhilfe, in: Löffler, M.: Der Staat als Mäzen der Medien? 1981, S. 1f.

45 Vgl. Mestmäcker, E.-J.: Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, 1978, S. 104 ff.

46 Vgl. Lerche, P., P. in: AfP 1974, S. 594 f.

1.4 Der Schutzgehalt des Grundrechts der Pressefreiheit

1.4.1 Überblick

In Bezug auf die grundrechtliche Konzeption der Pressefreiheit ist es notwendig, sich mit Kontroversen auseinanderzusetzen. Die Divergenzen um die Auslegung der Pressefreiheit sind die Folge unterschiedlicher staats-, rechts- und gesellschaftstheoretischer Grundhaltungen. Im einzelnen lassen sich grundsätzlich zwei Konzeptionen der Pressefreiheit unterscheiden, welche nachfolgend näher vorzustellen sind:

1. Ein ausschließlich subjektives Grundrechtsverständnis sieht in der Pressefreiheit ein reines Abwehrrecht gegenüber dem Staat.
2. Wer der Pressefreiheit auch einen objektivrechtlichen Gehalt entnimmt, befürwortet - neben der individualrechtlichen Komponente - eine staatliche Regelungskompetenz zur Schaffung der institutionellen Rahmenordnung des Grundrechtsbereichs.

1.4.2 Subjektivrechtliche Gewährleistung

Die Gewährleistung der Pressefreiheit durch den Staat bedeutet zunächst ein subjektives Grundrecht für die im Pressewesen tätigen Personen und Unternehmen, das individuelle Meinungsäußerungen mittels des gedruckten Wortes oder vielfältigster bildhafter Darstellungen gegen staatliche Eingriffe und Zwangsmaßnahme abschirmt.⁴⁷

Für diese traditionelle Auffassung ist das Rechtssubjekt, der einzelne Träger der Pressefreiheit, Ausgangspunkt des Grundrechts der Pressefreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2. Damit ist dieses Grundrecht zunächst und in erster Linie ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Als Abwehrrecht schützt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 die Presse neben der angesprochenen Meinungsäußerungsfreiheit in allen Phasen ihrer Tätigkeit gegen Freiheitsbeschränkungen; von der Informationsbeschaffung bis zum Vertrieb. Diese Konzeption baut in erster Linie auf formal verstandener Rechtsstaatlichkeit auf, d.h. die Pressefreiheit wird als klassisches, individuelles Freiheitsrecht verstanden, „das primär dem Rechtssubjekt um der freien Entfaltung seiner Persönlichkeit gewährt ist“⁴⁸,

47 Vgl. BVerfGE 162, 175 (Spiegel-Urteil).

48 Schneider, H.: Verfassungsrechtliche Grenzen einer gesetzlichen Regelung des Pressewesens, 1971, S. 43.

d.h., die traditionelle Auffassung geht von dem prinzipiellen Vorrang der individuellen Komponente der Pressefreiheit aus.⁴⁹

Dieser rigorosen Ansicht ist indes nicht zu folgen. Zum einen ist die Existenz der öffentlichen Aufgabe der Presse nach h.L. unbestritten, zum anderen entfaltet das Grundrecht der Pressefreiheit nach der traditionellen Auffassung lediglich Außenwirkung, d.h. es stellt kein innerbetriebliches Grundrecht dar, auf das sich Journalisten oder Redakteure gegenüber Weisungen des Verlegers oder Herausgebers stützen könnte, die „innere Pressefreiheit“ beschränkt sich danach auf die Grundrechte des Verlegers, bzw. des Herausgebers.⁵⁰

Die Bedeutung der subjektiv-rechtlichen Komponente der Pressefreiheit ist wohl eher in der allgemeinen Abwehr- und Schutzfunktion zu sehen, die sowohl dem einzelnen, als auch der Presse allgemein Schutzrechte, bzw. Abwehrrechte gegenüber staatlichen und nichtstaatlichen Eingriffen in die Presse- bzw. Meinungsfreiheit bietet. Wesentliche Punkte dabei sind der verfassungsrechtliche Schutz durch Art. 5 Abs. 1 GG der individualrechtlichen Seite der Pressefreiheit, die Freiheit der Berufsausübung ohne behördliche Genehmigungen, sowie der Schutz der publizistischen Tätigkeit der Presse vor Eingriffen der Verwaltung und der Polizei. Diese Folgerung ergibt sich aus Art. 5 Abs. 2 GG.⁵¹ Sofern diese Maßnahmen jedoch nicht gegen die Presse als Trägerin der Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG gerichtet sind, sind sie zulässig. Nur der Gesetzgeber ist legitimiert, aufgrund allgemeiner Gesetze in die Pressefreiheit einzugreifen. Entschließt er sich zu einem Eingriff, kann er sich dabei auf Art. 5 Abs. 2 GG stützen.⁵²

1.4.3 Objektivrechtliche Gewährleistung

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 enthält aber nicht nur die individualrechtliche Gewährleistungsfunktion der Pressefreiheit als subjektives Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen in die Pressefreiheit, sondern er garantiert ebenso als objektive Grundentscheidung für das Institut staatsfreie Presse auch die Freiheitlichkeit des Pressewesens insgesamt.⁵³ Nach dieser Auffassung ist die

49 Vgl. Dagtoglou, P.: Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, 1963, S. 27 ff.; oder auch Groß, in NJW 1963, S. 893

50 Vgl. ebenda, S. 97

51 Vgl. Löffler, M./Ricker, R.: Handbuch des Presserechts, S. 45.

52 Vgl. Löffler, M./Ricker, R.: Handbuch des Presserechts, S. 45.

53 BVerfG in JZ 1989, S. 841.

verfassungsrechtliche Stellung der Presse gekennzeichnet durch eine „Objektivierung“ der Pressefreiheit, im Mittelpunkt dieses Grundrechts steht demnach nicht das einzelne Rechtssubjekt, sondern ein überindividueller Zweck, die öffentliche Aufgabe der Presse, die Presse als Institution.

Der Weg des Bundesverfassungsgerichts von der subjektivrechtlichen zur objektivrechtlichen, institutionellen Seite der Pressefreiheit führte zunächst über das einzelne Presseunternehmen bzw. dessen Bestandssicherung als Voraussetzung einer erfolgreichen Tätigkeit des Unternehmens.⁵⁴ Damit folgte das Bundesverfassungsgericht der Auffassung des Bundesgerichtshofes, daß der Presse aufgrund ihrer politischen und kulturellen Aufgaben, die sie gegenüber der Allgemeinheit in einem demokratischen Staat zu erfüllen habe, Bestandsschutz gebührt.⁵⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat in der grundlegenden Spiegelentscheidung⁵⁶ einen weiteren Schritt getan und dehnte den institutionellen Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG auf die Sicherung eines freien Pressewesens in seiner Gesamtheit aus. Diese Ausdehnung des institutionellen Schutzes vom einzelnen Presseunternehmen auf die Institution Presse war insofern notwendig, als mit zunehmender Pressekonzentration deutlich wurde, daß die einem einzelnen Presseunternehmen gewährte Pressefreiheit in Verbindung mit der Wettbewerbsfreiheit zu einer die Vielfalt des Pressewesens bedrohenden Verdrängung mittlerer und kleinerer Presseunternehmen führen kann und somit die Meinungsvielfalt einschränkt, woraus eine Beeinträchtigung des Pressewesens resultiert.⁵⁷

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Spiegelurteil somit zum Ausdruck gebracht, daß der Staat verpflichtet sei, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Pressefreiheit berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen.⁵⁸ Der Schutz der Pressefreiheit erstreckt sich sowohl auf die einzelnen Funktionen der Presse, als auch auf das Institut „freie Presse“ als solches.⁵⁹ Damit ist anerkannt, daß das Grundrecht der Pressefreiheit neben einem Abwehrrecht auch eine institutionelle Funktionsgarantie des Staates für ein freies Pressewesen enthält.

54 BVerfGE 10, S. 121, sowie Band 12, S. 205.

55 BGHZ 19, S. 398.

56 BVerfGE 20, S. 162.

57 Vgl. Löffler, M./Ricker, R.: Handbuch des Presserechts, S. 44.

58 Vgl. BVerfGE 20, S. 162, 174.

59 Vgl. ebenda.

Die Rechtfertigung für die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Presse wird seit dem Spiegel-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der dort hervorgehobenen öffentlichen Aufgabe der Presse gesehen.⁶⁰

Der objektivrechtlichen Komponente des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 entspricht eine Schutzpflicht des Staates gegenüber dem Institut Presse. Aus dieser allgemeinen Schutzpflicht des Staates läßt sich zwar keine Verpflichtung zu einem ganz bestimmten Tätigwerden ableiten, sie beinhaltet jedoch die Berechtigung des Staates, Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung des Instituts freie Presse zu ergreifen. Dabei ist grundsätzlich auch das Mittel der selektiven Subventionierung zu den berechtigten Maßnahmen zu zählen.⁶¹

60 Vgl. BVerfGE 20, S. 162.

61 Vgl. Detterbeck, S.: Zur Grundrechtsproblematik staatlicher selektiver Pressesubventionen, in: ZUM, 1990 S. 371,372.

2 Die Konzentrationsbewegung auf dem Zeitungsmarkt

2.1 Zum Begriff der Pressekonzentration

Obwohl dem Pressewesen durch das Grundgesetz eine gewisse Sonderstellung eingeräumt wird, ist es im Rahmen der bestehenden Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland ein Wirtschaftssektor, wie andere Sektoren auch. Somit unterliegt auch der nach den Kriterien der sozialen Marktwirtschaft gesteuerte Zeitungsmarkt bestimmten Konzentrationstendenzen.

Bevor der spezielle Pressekonzentrationsbegriff behandelt wird, muß der Begriff der Konzentration näher bestimmt werden. Konzentration in ihrer allgemeinen ökonomischen Form beinhaltet die Zusammenballung ökonomischer Größen.¹ Hierbei ist von der Existenz unterschiedlicher Ballungsmöglichkeiten wie Betriebs-, Unternehmens-, Einkommens-, Verfügungsmacht- und Standortkonzentration auszugehen.² Im Gegensatz zu diesen Ausprägungen der Konzentrationsvorgänge des Handels und der Industrie handelt es sich bei der Pressekonzentration nicht nur um die Verdichtung ökonomischer Faktoren, sondern auch um die Verdichtung publizistischer Elemente. Zu nennen sind hierbei vor allem der publizistische Einfluß, die Wirkungsintensität einzelner Zeitungen auf Meinungen und politische Entscheidungen und die Bedeutung einzelner Presseorgane als politische Informationsquelle.³

Pressekonzentration ist demnach zu umschreiben als die Zusammenballung ökonomischer und publizistischer Faktoren, die bei der Herstellung, Verbreitung und Wirkung der Zeitungen eine gewisse Bedeutung erlangen.⁴

In der Regel wird von Pressekonzentration gesprochen, obwohl nur die Problematik der Konzentrationserscheinungen eines Teiles der Presse behandelt wird. Im folgenden soll der Begriff der Pressekonzentration auch ausschließlich für einen Teilbereich des Zeitungsmarktes, den lokalen und regionalen

1 Vgl. Arndt, H./ Ollenburg, G.: Begriff und Arten der Konzentration, in: Konzentration der Wirtschaft, Berlin:1960, S. 6

2 Vgl. ebenda, S. 7

3 Vgl. Eckhold, K.H.: Konzentration und Teilhabe im Pressewesen, München 1973, S. 22

4 Vgl. ebenda, S. 23

Tageszeitungsmarkt verwendet werden. Es werden hier unter dem Pressebegriff nur die Printmedien zusammengefaßt, die der Vermittlung aktuellen politischen Tagesgeschehens dienen.

Bevor nun auf die Konzentrationsvorgänge auf dem Pressemarkt eingegangen werden kann, müssen noch die pressenspezifischen Termini der Tageszeitung und der Ausgabe erläutert werden.⁵ Als Tageszeitungen bezeichnet man alle Periodika, die mindestens zweimal wöchentlich erscheinen und einen aktuellen politischen Teil mit inhaltlich unbegrenzter und damit universeller Nachrichtenvermittlung enthalten. Die kleinste pressestatistische Einheit der Tageszeitung ist nach SCHÜTZ „die nach bestimmten Kriterien unterscheidbare Ausgabe“.⁶ Durch entsprechende inhaltliche Gestaltung der Regionalseiten, bzw. lokaler Text- und Anzeigenteile ist die Ausgabe auf das jeweilige Verbreitungsgebiet abgestimmt.⁷

2.1.1 Ökonomische Konzentration

Die Beachtung der ökonomischen Faktoren der Pressekonzentration ist in erster Linie unter dem Aspekt des geltenden Wettbewerbsrechts relevant, da das GWB nicht nach publizistischen, sondern nach wirtschaftlichen Kriterien handelt, wobei seitens des Bundeskartellamtes Einigkeit darüber herrscht, daß ökonomische Eingriffe publizistische Folgen nach sich ziehen können.

Ist der Marktzutritt in einem Markt schwierig oder unmöglich, so gewinnt die Entwicklung innerhalb der bestehenden Produktionseinheiten an Bedeutung. In weitgehend gesättigten Märkten ist ökonomische Konzentration die Regel, dies gilt auch für den Medienmarkt. Nach KUNERT beinhaltet die ökonomische Komponente der Pressekonzentration die Veränderung der Pressestruktur, zum einen durch überproportionales Wachstum des Marktanteils einzelner Presseunternehmen, zum anderen durch einen Rückgang der Anzahl an Presseunternehmen in Folge von Fusionen oder Betriebseinstellungen.⁸

5 Zu den Begriffsbestimmungen: Vgl. Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 78 ff.; Gehrhardt, E.: „Pressevielfalt“ - ein oft gebrauchter, doch ungeklärter Begriff, in: AfP 4/1980, S. 200 ff.; Schütz, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995, in: Media Perspektiven 6/1996, S. 324 f

6 Schütz, W.J.: a.a.O., S. 200

7 Vgl. ebenda

8 Vgl. Kunert, W.: Pressekonzentration und Verfassungsrecht, München 1971, S. 15

Das Resultat der Pressestrukturveränderung ist, daß die Zahl der Anbieter von Massenmedien sich verringert, oder daß einzelne Anbieter ein im Vergleich zum Gesamtmarkt überproportionales Wachstum aufweisen. Dieser Konzentrationsprozeß läßt sich im Medienmarkt in drei Formen beobachten:

1. Publizistische Konzentration: Um die publizistische Konzentration zu bestimmen, bedarf es einer Orientierungsgröße; im allgemeinen dient dafür die Anzahl der Abnahme selbstständiger Redaktionseinheiten, sogenannte Publizistische Einheiten, sowie die Zunahme publizistischer Einheiten an der Gesamtauflage. Nach SCHÜTZ gehören zur gleichen publizistischen Einheit alle mindestens zweimal pro Woche erscheinenden Zeitungen, die in ihrem „Mantel“, üblicherweise die Seiten 1 und 2, in wesentlichen Teilen weitgehend übereinstimmen.⁹ In der Regel unterscheiden sich publizistische Einheiten lediglich im lokalen Anzeigen- und Textteil, die übrigen Ressorts sind dagegen mehr oder weniger identisch.¹⁰ In Bezug auf die Pressevielfalt stellt die Anzahl der Publizistischen Einheiten eine wesentlich bessere Orientierungsgröße dar, als die rein ökonomische Konzentrationsmessung. Die publizistische Konzentration selbst liegt in der Verringerung der publizistischen Einheiten durch Zusammenlegung oder Einstellung von Publikationen.
2. Verlagskonzentration: Die Verlagskonzentration zeichnet sich aus durch eine Verringerung der Verlagsanzahl, die Zeitungen oder Zeitschriften herausgeben durch Fusion, Übernahme und Geschäftseinstellungen.
3. Auflagenkonzentration: hier ist in der Regel eine zunehmende Vereinigung der Auflagen- (oder Reichweiten-) Anteile bei einer Publikation der Gegenstand des Konzentrationsprozesses.

Nach Richtung der Konzentration lassen sich verschiedene Typen unterscheiden. Die horizontale Konzentration bezeichnet den Zusammenschluß von Unternehmen gleicher Produktionsstufe, beispielsweise zweier Zeitungsverlage. Hierzu ist auch die sogenannte „Crossownership“ zu zählen, also die

9 D.h., daß innerhalb der Publizistischen Einheiten alle Ausgaben, unabhängig von ihrer verlegerischen Struktur, den weitgehend gleichen Zeitungsmantel aufweisen; Ausgaben, die dem gleichen Verlag als Herausgeber zugeordnet sind, stimmen darüber hinaus auch in ihrem Impressum überein.

10 Vgl. Schütz, W.J.: Publizistische Konzentration der deutschen Tagespresse, in: Media-Perpektiven, Heft 5/1976, S. 189

Konzentration über Mediensektoren hinweg.¹¹ Bei vertikaler Konzentration handelt es sich um den Zusammenschluß von Unternehmen, die auf unterschiedlichen Produktionsstufen (vor- oder nachgelagert) tätig sind, beispielsweise den Aufkauf eines Papierproduzenten durch einen Zeitungsverlag. Aus ökonomischer Sicht ist diese Konzentrationsart problematisch, da Einfluß auf die vor- bzw. nachgelagerten Märkte genommen werden kann. Hinsichtlich publizistischer Vielfalt jedoch ist sie bedeutungsarm; Beeinträchtigungen von Vielfalt können sich hieraus nur ergeben, wenn z.B. marktbeherrschende Großverlage Einfluß auf die Strategie des Handels nehmen können, sprich mittels Druck auf den Handel den Zugang neuer Konkurrenten zum Vertriebsnetz versperren.

Der dritte Typ möglicher Konzentrationsrichtungen ist die diagonale Konzentration. Unter diesem Begriff werden Unternehmensbeteiligungen ohne medienwirtschaftliche Interessen und Synergien zusammengefaßt. Auch diese Konzentration hat direkt keinen Einfluß auf die bestehende publizistische Vielfalt. Vorteile einer diagonalen Konzentration ergeben sich aus der größeren wirtschaftlichen Stabilität und Finanzkraft von Mehrproduktunternehmen.

2.1.2 Pressekonzentrationsformen

Die Unterscheidung zwischen absoluter und relativer Konzentration ist deshalb zweckmäßig, weil die Behandlung beider Konzentrationsformen einen umfassenderen Überblick über das Ausmaß des Konzentrationsprozesses liefern kann.

2.1.2.1 Absolute Pressekonzentration

Das Ausmaß der absoluten Konzentration läßt sich an der Anzahl selbstständiger Presseunternehmen sowie Publizistischer Einheiten messen. Ein Rückgang der am Markt tätigen Unternehmen und der Wegfall Publizistischer Einheiten sind somit Merkmale für das absolute Konzentrationsmaß.

Durch den Rückgang entstehen aber auch immer mehr lokale und regionale Tageszeitungsmonopole, wobei nach SCHÜTZ ein Lokalmonopol dann be-

11 Vgl. Jens, Carsten: Die Entwicklung des Presseengagements beim privaten Hörfunk 1988 bis 1991. Ergebnisse der zweiten Dokumentation über Verlagsbeteiligungen an Privatradios in der Bundesrepublik Deutschland. In: Media Perspektiven 9/1991

steht, wenn in einem Kreis, bzw. einer kreisfreien Stadt die Bevölkerung das Angebot von nur einer Zeitung hat, die eine lokale Berichterstattung über ihren Wohnort und lokale Anzeigen bringt.¹² Dabei bleibt ohne Betracht, wie groß und wie gut die lokalen Zeitungen sind.¹³ Verglichen mit anderen Wirtschaftssektoren ist dieser Prozeß identisch mit dem Ausscheiden unrentabler Unternehmen.¹⁴

2.1.2.2 Relative Konzentration

Anhand der relativen Pressekonzentration kann festgestellt werden, wie publizistisch mächtig oder wie wirtschaftlich stark ein Presseunternehmen im Verhältnis zu seinen Konkurrenten ist, die Marktanteile der relevanten Merkmale eines Presseunternehmens werden in ein Verhältnis zur Gesamtauflage gebracht. Dazu werden relevante Merkmale wie Produktionsmenge, Umsatz, Beschäftigtenzahl oder Auflage auf die jeweiligen Presseunternehmen und Publizistischen Einheiten verteilt. Die sich daraus ergebenden Marktanteile für die jeweiligen Marktteilnehmer verdeutlichen den Konzentrationsprozeß, der auch als ungleichmäßiges Wachstum der am Markt verbleibenden Unternehmen charakterisiert werden kann.¹⁵

Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht über die ökonomische und die daraus resultierende publizistische Konzentration auf dem Zeitungsmarkt unter Berücksichtigung der absoluten und relativen Konzentration:

12 Vgl. Schütz, W.J.: Die Zeitungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland, in: Publizistik, 11/66, S. 443.

13 Vgl. Noelle-Neumann, E. in: Pressefreiheit, AK Pressefreiheit, Berlin: 1970, S. 79.

14 Vgl. Aufermann/Lange/Zerdtick: Pressekonzentration in der BRD, in: Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Band I, Frankfurt 1973, S. 243.

15 ebenda, S. 243 f.

Abb. 1: Ökonomische und publizistische Konzentration auf dem Tageszeitungsmarkt

Konzentrationsart	Ökonomische Konzentration		Publizistische Konzentration	
Konzentrationsform	Absolute Konzentration	Relative Konzentration	Absolute Konzentration	Relative Konzentration
Konzentrationsmaß	Zahl der Verlage als selbständige Betriebseinheiten Zahl der Verlage als selbständige Unternehmenseinheiten	Marktanteile (gemessen am Umsatz)	Zahl der selbständigen Redaktionseinheiten Zahl der selbständigen Lokalredaktionen	Marktanteile (gemessen an der Auflage)
Konzentrationsvorgang	Einstellung / Fusion Übernahme / Beteiligung	Vergrößerung des Marktanteils	Wegfall einer „Publizistischen Einheit“ Wegfall einer Lokalredaktion	Vergrößerung des Marktanteils

Quelle: *Wirtschaftskonjunktur und Pressekonzentration in der Bundesrepublik Deutschland, in: Dortmunder Beiträge zur Zeitungsforschung, München 1979, S. 56*

2.2 Entwicklung und Stand des Konzentrationsprozesses

Entsprechend ihrem Verbreitungsgebiet lassen sich überregionale, regionale und lokale Zeitungen voneinander unterscheiden. Als überregional verbreitet gelten Zeitungen dann, wenn mindestens 15 % ihrer Auflage außerhalb ihres Kernverbreitungsgebietes verkauft werden. Regionale Zeitungen zeichnen sich durch ein Verbreitungsgebiet aus, das in der Regel über eine Mittel- oder Großstadt hinausreicht, zu nennen wären hier beispielsweise die „Hannoversche Allgemeine Zeitung“ oder die „Westdeutsche Allgemeine Zeitung“. Dieser Pressetyp ist, soweit es sich um Erst- oder Alleinanbieter handelt, wirtschaftlich gesund. Etwa ein Drittel der regionalen Abonnementszeitungen in Westdeutschland werden ohne örtliche Konkurrenz angeboten, zwei Drittel stehen in Konkurrenzbeziehungen untereinander, darunter sind ca. 25 % Zweit- oder Drittzeitungen, also Anbieter in nachrangiger Position. Aufgrund dieser Nachrangigkeit gelten sie, unabhängig von ihrer Größe, als wirtschaftlich gefährdet.

Verlage, die Auflagen unter 10.000 Exemplaren in Kleinstädten und auf dem Land herausgeben, arbeiten aus wirtschaftlichen Gründen oftmals in Redak-

tionsgemeinschaften zusammen, an der Gesamtzahl der westdeutschen Verlage haben sie einen Anteil von ca. 35%.¹⁶

In den fünfziger und sechziger Jahren waren Zeitungsmonopole in der Bundesrepublik auf lokaler Ebene eine Seltenheit, noch 1954 konkurrierten im Durchschnitt je Landkreis oder kreisfreie Stadt je drei Blätter in der lokalen Berichterstattung miteinander. Nur acht Prozent der damaligen Bevölkerung lebte in sogenannten Ein-Zeitungs-Kreisen, in denen sie sich lediglich aus einem Publikationsorgan regelmäßig über das örtliche Geschehen unterrichten konnten. Mittlerweile ist dieser Anteil auf ca. 50 % angestiegen. Mit einem weiteren Rückgang publizistischer Einheiten wäre zwangsläufig die Bildung von immer mehr lokalen und regionalen Zeitungsmonopolen verbunden.¹⁷ Insbesondere sei darauf hingewiesen, daß Informationen über lokale und regionale Ereignisse im allgemeinen nur den Tageszeitungen in ausführlicher Form entnommen werden kann, auf lokaler und regionaler Ebene liegt auch die naheliegendste Möglichkeit für den Staatsbürger, sich politisch aktiv zu engagieren.¹⁸ Dementsprechend ist auch das Interesse des Zeitungslesers in der Regel am stärksten an dem Lokalteil orientiert¹⁹, wie die folgende Tabelle verdeutlicht, wobei die Intensität des Interesses auf einer Skala von 0 bis 10 zu bewerten war, auf der das stärkste mögliche Interesse mit dem Index 10 und das schwächste mögliche Interesse mit dem Index 0 festgelegt wurde:²⁰

16 Vgl. Schütz, W.J.: in: Media Perspektiven 12/89, S. 761 ff.

17 Vgl. Noelle-Neumann, E., in: Pressefreiheit, AK Pressefreiheit, Berlin: 1970, S. 79.

18 Vgl. Ossorio-Capella, C.: Der Zeitungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1972, S. 47.

19 Vgl. ebenda.

20 Quelle: Leseranalyse des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger, in: Ossorio-Capella, C.: Der Zeitungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 47.

Tabelle 1: Die Präferenzen des Zeitungslersers für die einzelnen Zeitungsspalten	
Zeitungsteil	Interesse²¹
Lokaler Teil	9,0
Anzeigenteil	6,9
Politische Berichte	6,8
Wirtschaftsteil	5,4
Sport	5,1
Roman	4,5
Kunst und Literatur	4,2

Quelle: Leseranlyse des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger 1960/1961, in: Ossorio-Capella, C.: Der Zeitungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland. a.a.O., Seite 47.

Eine der publizistischen Folgen dieser Monopolstellungen der Zeitungen für den Leser sei hier kurz umrissen: Wenn die tägliche Durchmusterung der Konkurrenzblätter in der Redaktionskonferenz wegfällt, fehlt ein wesentlicher Anreiz für die eigene Arbeit; Diskussionen wie, welche Themen die Konkurrenzzeitungen aufgespürt haben und ob man in seinen eigenen Kommentaren zu einseitig gewesen ist, treten nach dem Wegfall von Konkurrenzzeitungen nicht mehr auf. Die Folge ist, daß die Lokalteile zum bloßen Pressestellenjournalismus verkümmern und zum Sprachrohr einflußreicher Organisationen und Ämter werden.²²

2.2.1 Die Lage der Zeitungen auf dem Medienmarkt

Nach rezessionsbedingten Einbrüchen im Anzeigengeschäft zu Beginn der 90er Jahre konnte sich die Entwicklung auf dem deutschen Zeitungsmarkt umkehren, wodurch sich die Zeitungsaufgaben stabilisierten. 1994 erschienen

21 Völlige Uninteressiertheit wurde mit dem Index 0 bewertet, das stärkste Interesse mit dem Index 10. Vgl. Leseranlyse des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger 1960/61, in: Pressefreiheit und Fernsehmonopol, Beiträge zur Frage der Wettbewerbsverzerrung zwischen den publizistischen Mitteln, hrsg. vom Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V., Köln o.J.(1964); hier entnommen aus Ossorio-Capella, C.: Der Zeitungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 47.

22 Vgl. Langenbacher, W.: Die Pressekonzentration und ihre Folgen in Bayern, in: Das andere Bayern, München 1976, S.48 ff.

383 Zeitungstitel mit einer Auflage von 25,8 Millionen Exemplaren täglich, die sich auf 137 Publizistische Einheiten bezogen, wovon ca. 18 Millionen auf lokale und regionale Abonnementzeitungen, 1,4 Millionen auf überregionale Blätter und 6,3 Millionen auf sogenannte Kaufzeitungen entfielen. Hinzu kamen 31 Wochenzeitungen mit einer Gesamtauflage von 2,1 Millionen Exemplaren, sowie neun Sonntagszeitungen mit einer Gesamtauflage von ca. 5 Millionen Stück. Damit ist die Bundesrepublik 1994 das auflagenstärkste Land Europas gewesen; auch die Zeitungsdichte rangiert im internationalen Vergleich auf den vorderen Rängen, eine höhere Dichte innerhalb Europas war lediglich in Großbritannien und der Schweiz zu verzeichnen, wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist:

Schweiz	404
Großbritannien	351
Deutschland	324
USA	233
Frankreich	154
Italien	113
<i>Quelle: BDZV 1994</i>	

Stabilität zeigen auch die Reichweiten der Zeitungen, so informieren sich täglich ca. 80% der Bundesbürger über 14 Jahren über eine Tageszeitung, wobei sie der Zeitung durchschnittlich ca. 40 Minuten widmen.²³ Für den behandelten Bereich der Arbeit, den regionalen Tageszeitungsmarkt, fällt der Anteil etwas geringer aus: hier liegt die Nutzung noch bei 71,1 %.²⁴ Der Gesamtumsatz der bundesdeutschen Tageszeitungen aus Anzeigen, Beilagen und Vertrieb konnte 1993 um 1,29% gegenüber dem Vorjahr von 16,58 Milliarden DM auf 16,79 Milliarden DM gesteigert werden.

Zeitungen sind nach wie vor mit Abstand der größte Werbeträger: der Gesamtwerbeumsatz der Branche lag 1993 bei 10,69 Milliarden DM, was gegenüber dem Vorjahr einen Rückgang um 0,55% bedeutet. Im Vergleich zu den übrigen Werbemedien, deren durchschnittliche Umsatzsteigerung

23 Quelle: BDZV Pressemitteilung Dezember 1994, S. 1.

24 Vgl. Media Perspektiven 1/97, S. 80.

1993 bei 2,9% lag, steht die Zeitung damit relativ schlecht dar. Der Anteil der Tageszeitungen am Gesamtwerbeaufkommen betrug im gleichen Bezugszeitraum 33,3%.²⁵ Seit Juni 1994 befindet sich das Anzeigengeschäft der Tageszeitungen jedoch wieder im Aufwind, was an der Werbeumfangsteigerung von 0,6% deutlich wird. In den Monaten August und September setzte sich dieser Trend mit Steigerungen von 2,8%, bzw. 1,2% weiter fort.²⁶

2.2.2 Die Situation auf dem deutschen Zeitungsmarkt

Betrachtet man den deutschen Tageszeitungsmarkt anhand der Anzahl von Tageszeitungen, so scheint eine Bedrohung der Pressevielfalt durch die Pressekonzentration nicht gegeben, denn hier hat die Anzahl innerhalb von 15 Jahren (1975-1990) um nur 3,9 % abgenommen.²⁷ Die Entwicklung der Titelzahl und der Auflagen von Tageszeitungen bietet nur im Hinblick auf die Relationen der beiden Kennziffern einen Hinweis auf den Pressekonzentrationsvorgang; tendenziell ist eine Zunahme der Gesamtauflage bei gleichzeitiger Abnahme der Anzahl von Tageszeitungen zu verzeichnen wie die nachstehende Tabelle verdeutlicht:²⁸

	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Anzahl	410	407	395	394	419	426	423	420	414	408
Auflage	21,5	24,1	25,1	24,7	28,8	30,9	30,8	30,5	30,2	30,2

Quelle: IVW-Auflagenlisten, in: Media-Perspektiven 1/97, Seite 43.

2.2.2.1 Alte Bundesländer

Der Tageszeitungsmarkt in den alten Bundesländern für den regionalen und lokalen Bereich wird inzwischen mehrheitlich von Blättern in Erstanbieterposition geprägt. Gleichzeitig liegt die Anzahl der Zeitungen in Alleinanie-

25 ebenda, S. 2.

26 ebenda, S. 3.

27 Vgl. Media Perspektiven, 1/97, S. 43.

28 ab 1991 sind die Daten für die neuen Bundesländer enthalten.

29 Bezogen auf die verkaufte Auflage für das IV Quartal 1996; ab 1991 inkl. neuer Bundesländer.

terstellung um ein vielfaches höher, als die der Zeitungen in nachrangiger Wettbewerbsposition.

Die Zahl der Einzeitungskreise, d.h. der Kreise oder kreisfreien Städte, in denen nur eine Zeitung mit Lokalinformationen zur Verfügung steht, ist zwischen 1985 und 1993 in den alten Bundesländern von 157 auf 161 angestiegen, damit wird in 49% aller Kreise nur eine lokale Zeitung angeboten. Infolgedessen ist auch der Umstand zu erklären, daß intensive publizistische und wirtschaftliche Konkurrenz innerhalb abgegrenzter lokaler und regionaler Bereiche auf dem Sektor der Tageszeitungen zur Ausnahme geworden ist. In den Regionen, in denen mehrere lokale oder regionale Zeitungen angeboten werden, werden diese häufig von derselben Zeitungsgruppe, oder wirtschaftlich verbundenen und verflochtenen Verlagen herausgebracht.³⁰

In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung des deutschen Tagespressemarktes für das frühere Bundesgebiet dargestellt, woraus tendenziell der Konzentrationsprozeß auf dem Pressesektor deutlich wird. Die Kategorie „Verlage als Herausgeber“ umfaßt alle Ausgaben, bei denen im Impressum der gleiche Herausgeber und/oder der gleiche Verlag erscheint, es ist jedoch möglich, daß in Einzelfällen das Impressum zur Vortäuschung lokaler Gebundenheit auf Selbständigkeit schließen lassen soll, tatsächlich jedoch nur ein Agenturverhältnis besteht. Die Zahl der tatsächlich als Unternehmen tätigen Zeitungsverlage läßt sich aufgrund unterschiedlicher Kooperationsformen nicht exakt bestimmen, sie liegt aber wahrscheinlich nur geringfügig unter der Zahl der Verlage als Herausgeber.³¹

30 Vgl. Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 78.

31 Vgl. Schütz, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995, a.a.O., S. 324.

Tabelle 4: Strukturdaten der Tagespresse von 1981 bis 1995						
	1981	1985	1989	1991	1993	1995
Verlage als Herausgeber (Abonnement)	392	382	357	348	342	338
Publizistische Einheiten	124	126	119	118	114	114
Ausgaben (Verlage)	1258	1273	1344	1354	1348	1345
<i>Quelle: Schütz, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995 der Daten für 1993 und 1995: Schütz, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995, in: Media Perspektiven, a.a.O., S. 324.</i>						

Abb. 2: Strukturdaten der Tagespresse von 1981 bis 1995^{32/33}

1989 brachten in der Bundesrepublik 357 Zeitungsverlage 1344 redaktionelle Ausgaben mit einer verkauften Gesamtauflage von ca. 21 Millionen Exemplaren auf den Markt, wovon allerdings lediglich 119 publizistische Einheiten (Abonnement- und Straßenverkaufszeitungen) mit einer eigenen Vollredaktion vertreten waren. Es erscheinen bis zu 32 redaktionelle Ausgaben dieser Einheiten (z.B. „Rheinische Post), die zumindest in ihrem Mantel, in der Regel die Seiten eins und zwei, übereinstimmen. Auf diese Weise konnten 1989 auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik insgesamt 1344 Ausgaben vertrieben werden. Dieser Mantel wird jeweils von der Vollredaktion erstellt, die lokalen Redaktionen der Heimatzeitungen erstellen lediglich den Lokal- oder Regionalteil. Die Zusammenarbeit einer Zeitung mit einer Vollredaktion sagt allerdings von vornherein nichts über die wirtschaftlichen Zusammenhänge aus. Zum einen ist es möglich, daß es sich bei der Zeitung um eine sogenannte Bezirkszeitung handelt, ein örtliches Blatt, das lediglich den lokalen Teil gestaltet und alles andere von der Vollredaktion übernimmt, wobei Bezirkszeitung und Vollredaktion zu einem Verlag gehören. Zum anderen existieren sogenannte Redaktionsgemeinschaften, bei denen jede Zeitung wirtschaftlich selbständig bleibt, sie also über einen eigenen Verlag herausgegeben wird.

In redaktioneller Hinsicht sind diese Zeitungen jedoch unselbständig, da sie die nicht-lokalen Seiten von einer Vollredaktion beziehen. In diesen Redaktionsgemeinschaften sind häufig kleinere Verlage mit Zeitungen, deren Auflage unter 10.000 Exemplaren liegt, vereint. Diese Zeitungen können in den

32 Vgl. ebenda, S. 87.

33 Quelle der Daten für 1993 und 1995: Schütz, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995, in: Media Perspektiven, a.a.O., S. 324.

seltensten Fällen wirtschaftlich unabhängig existieren. Da in Redaktionsgemeinschaften die Kosten für das Politik-, Wirtschafts- und Feuilleton-Resort, für Nachrichtenagenturen und Pressedienste auf alle Verlage verteilt werden, verhelfen diese Gemeinschaften den Verlegern zu erheblichen wirtschaftlichen Vorteilen.

Als nachteilhaft ist allerdings der publizistisch-politische Bereich zu beurteilen: da die Zeitungen in politisch unterschiedlich strukturierten Gebieten herausgegeben werden, fallen politische oder wirtschaftliche Kommentare in der Regel sehr distanziert aus, um nach Möglichkeit der gesamten Leserschaft gerecht zu werden. Die Anzahl der „Publizistischen Einheiten“, also Vollredaktionen, die den allgemeinen politischen Teil einer Zeitung (Zeitungsmantel) im wesentlichen selbst redigieren, ein Indikator sowohl für publizistische Vielfalt, als auch für ökonomische Konzentrationsbewegungen, ist zwischen 1989 und 1995 von 119 auf 114 zurückgegangen. Ein noch deutlicheres Bild ergibt sich, wenn man die Zahlen von 1985 als Vergleich heranzieht: In diesem Jahr existierten noch 126 Vollredaktionen, es ist somit ein kontinuierlicher Rückgang in diesem Bereich zu verzeichnen.³⁴ Die Schließungen zwischen 1985 und 1995 sind zum größten Teil darauf zurückzuführen, daß die Redaktionen ihre publizistische Selbständigkeit aufgrund vorangegangener Kapitalverflechtungen aufgaben.

Die Zahl der Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausbringen, ging zwischen 1981 und 1995 von 392 auf 328 zurück, zum einen, weil kleinere Titel ihre Publikationen mangels Wirtschaftlichkeit einstellen mußten, zum anderen, weil andere, in der Regel größere Presseunternehmen, das von den Verlagen herausgebrachte Blatt übernommen haben. Bei solchen Übernahmen werden die Titel entweder weitergeführt, oder mit der konkurrierenden Ausgabe des neuen Mutterverlages verschmolzen.³⁵

Auf der anderen Seite gelang es seit 1985 lediglich einer Zeitungsneugründung mit lokaler, bzw. regionaler Verbreitung, sich zu etablieren. Andere Neugründungen von Zeitungen, die insgesamt in nur geringer Zahl zu verzeichnen waren, blieben jedoch erfolglos und stellten ihr Erscheinen nach relativ kurzer Zeit wieder ein. Die Ursachen dafür sind in den lange verfestigten Marktstrukturen zu suchen, wodurch sehr hohe Markteintrittsbarrieren entstehen, deren Überwindung äußerst zeit- und kapitalintensiv ist. Somit ist

34 Vgl. ebenda, S. 335 und Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 79.

35 Vgl. Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 80.

es nicht verwunderlich, daß die erfolgreiche Zeitungsneugründung der „taz“ in den 80er Jahren erst die zweite neu hinzugekommene regionale/lokale Tageszeitung seit 1954 darstellt.³⁶

Auf der anderen Seite ist eine Zahl in erster Linie regional erscheinender Zeitungen zu beobachten, die einen spezifisch orts- oder ortsteilbezogenen Text- und Anzeigenteil enthalten und somit auf eine räumlich relativ kleine Region ausgerichtet sind. Dadurch wird eine stärkere Parzellierung des bereits existierenden Verbreitungsgebietes erreicht, wodurch den lokalen Interessen der Leser Rechnung getragen werden kann. Diese Entwicklung ist vor allem in Großstädten zu beobachten; hier wird der normalen Tageszeitung eine Wechelseite oder ein ortsteilbezogenes Beiblatt hinzugefügt.

Wie der vorstehenden Tabelle zu entnehmen ist, hat sich die Anzahl der Ausgaben der Verlage seit 1991 entgegen dem zu verzeichnenden Trend der Jahre zuvor leicht um sechs Ausgaben verringert. Dieser Rückgang ist darauf zurückzuführen, daß die Verlage Ausgaben, die sie im Zuge der deutschen Wiedervereinigung auf dem Markt der neuen Bundesländer gegründet haben, aufgrund der dortigen Entwicklung mittlerweile wieder eingestellt haben.³⁷ Einen guten Überblick über die Entwicklung der Tageszeitungen auf dem Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik mit überwiegend lokaler und regionaler Verbreitung bietet die folgende Tabelle:³⁸

Jahr	Publizistische Einheiten	Verlage als Herausgeber	Ausgaben	Verkaufte Auflage
1989	108	343	1301	13990
1991	108	385	1303	14212
1993	104	366	1301	14000
1995	104	365	1287	14084

Quelle: Schütz, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995, a.a.O., S. 334

36 Quelle: ebenda, S. 80.

37 Vgl. Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 80.

38 Vgl. Schütz, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995, a.a.O., S. 334.

2.2.2.2 Neue Bundesländer

Aufgrund der politisch unterschiedlichen Verhältnisse in der ehemaligen DDR ist die Lage auf dem Zeitungsmarkt in den neuen Bundesländern gesondert zu betrachten.

In der DDR blieb die Anzahl der erscheinenden Tageszeitungen über Jahre hinweg mit 38 Ausgaben nahezu konstant. Die strukturellen Rahmenbedingungen dieses Angebotes wurden 1952 mit der Abschaffung der Länder und der Aufteilung der sowjetisch besetzten Zone in 15 Bezirke geschaffen. In jedem dieser Bezirke erschien eine SED-Zeitung. Flächendeckende Lokalberichterstattung wurde durch kreisbezogene Ausgaben der SED-Zeitung erreicht. Daneben erschienen 14 Titel der ehemaligen Blockparteien, die im Verhältnis zu den SED-Zeitungen jedoch eine untergeordnete Rolle spielten. Diese Zeitungen hatten allesamt nur geringe Auflagen und waren in ihrer Lokalberichterstattung lediglich auf die Bezirkshauptstädte beschränkt.

Desweiteren erschienen sieben sogenannte „Zentralorgane“ mit überregionalem Inhalt, deren Herausgeber die Parteien und Massenorganisationen waren. Mit einem Anteil von über 30% an der Gesamtauflage aller Tageszeitungen erreichten sie eine sehr hohe Leserichte auf dem Gebiet der ehemaligen DDR. Diese ist darauf zurückzuführen, daß die auf Lokalebene erscheinenden Blätter in ihrem Umfang auf acht Seiten beschränkt waren, während dieses Limit für die Zentralorgane nicht bestand. Desweiteren wiesen die Zentralorgane äußerst niedrige Bezugspreise auf, was ihnen zusätzlich besondere Attraktivität bescherte.³⁹ Neben diesen Zeitungstiteln erschienen noch das „Deutsche Sportecho“, sowie eine Zeitung der sorbischen Minderheit sechsmal wöchentlich, während das Angebot an Kaufzeitungen sich auf die „BZ am Abend“ beschränkte.

Infolge des politischen Umbruchs brach die Nachfrage nach den ehemaligen DDR-Zentralorganen nahezu vollkommen zusammen, vier der sieben Zentralorgane mußten daraufhin ihr Erscheinen einstellen. Drei Zentralorgane überstanden trotz erheblicher Auflageneinbußen die politische und wirtschaftliche Umbruchphase, wenn ihr Verbreitungsgebiet auch fast ausschließlich auf Berlin-Ost und die neuen Bundesländer beschränkt ist. Das gleiche Schicksal ereilte die Blätter der ehemaligen Blockparteien, deren Anzahl ging von 14 im Jahr 1989 auf vier in 1993 zurück, wobei drei dieser

39 Vgl. Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 85.

Titel den Mantel der früheren SED-Bezirkszeitungen übernommen haben und nur eine Zeitung verfügt über eine eigene Vollredaktion. Die Anzahl der SED-Bezirkszeitungen ist hingegen mit 15 Titeln konstant geblieben. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der früheren DDR-Zeitungen im Überblick.

Tabelle 6: Der Zeitungsmarkt in der ehemaligen DDR					
	1989		1993		Veränderung der Auflage
	Anzahl	Auflage in Tsd.	Anzahl	Auflage in Tsd.	%
Zentralorgane/ überregionale Zeitungen	7	3342,9	3	175,8	-94,7
Bezirkszeitungen der SED	15	5578,8	15	4094,7	-26,6
Straßenverkaufszeitungen	1	204,8	1	160,3	-21,7
Regionalzeitungen der Blockparteien	14	512,8	4	152,7	-70,2
Zeitungen sprachlicher Minderheiten	1	2,4	1	1,5	-37,5
Insgesamt	38	9641,7	24	4585,0	-52,4
<i>Quelle: Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 86</i>					

Die Kooperation der Großverlage aus dem ehemaligen Bundesgebiet mit den SED-Bezirkszeitungen ist im allgemeinen, zumindest für die westdeutschen Verlage als erfolgreich zu werten, obgleich auch hier außerordentliche Auflagenverluste zu verzeichnen waren. Denn aufgrund der monopolartigen Stellung im lokalen Bereich bestand eine enge Bindung der Leser an diese Zeitungen und die hohen Auflagen für jeweils große Verbreitungsgebiete verschafften den SED-Zeitungen eine vorteilhafte Wettbewerbsposition gegenüber den übrigen Zeitungen.

Seit der deutschen Vereinigung am 3. Oktober 1990 haben westdeutsche Presseverlage in der ehemaligen DDR Zeitungen erworben. Dabei standen die 15 ehemaligen SED-Bezirkszeitungen mit ihren Einzelaufgaben zwischen 170.000 und 600.000 und zusammen ca. 90% der Gesamtauflage aller lokalen und regionalen Abonnementszeitungen im Mittelpunkt des Interesses.

Aufgrund dessen, daß die großen westdeutschen Verlage sich ohne Problem in der Lage sahen, kurzfristig größere Risiken einzugehen, erhielten sie die meisten Zuschläge durch die Treuhand. Bis zum 15. Mai 1991 waren alle ehemaligen SED-Zeitungen an Verlage aus den alten Bundesländern verkauft. Dadurch blieb die von der DDR geschaffene Struktur des von einem Großanbieter beherrschten Marktes im Kern erhalten, was zur Folge hatte, daß die starke Marktposition der einstigen Bezirksblätter beibehalten wurde.

Durch diese Übernahmen entwickelte sich ein neuer Konzentrationsschub in der Presselandschaft, was dazu führte, daß der Marktanteil der großen Bezirkszeitungen 1993 bei 91% lag und damit sogar höher, als vor dem politischen Umbruch, wobei sich 11 von ihnen in einer unangefochtenen Alleinanbieterposition befinden. Desweiteren zählen 11 der ehemaligen SED-Bezirkszeitungen zu den 25 auflagenstärksten Zeitungen im gesamten Bundesgebiet.⁴⁰

Neugründungen hingegen behaupten augenblicklich lediglich einen Marktanteil von 5%, allerdings handelt sich hierbei nur um sieben echte Neugründungen, während acht Titel aus den alten Bundesländern stammen, die ihr Verbreitungsgebiet in die neuen Bundesländer ausgedehnt haben. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Tagespresse in den neuen Bundesländern von 1989 bis 1993:

Tabelle 7: Strukturdaten der Tagespresse in den neuen Bundesländern				
	1989	1991	1993	1995
Verlage als Herausgeber (Abonnement)	38	61	41	38
Publizistische Einheiten	37	40	23	21
Ausgaben (Verlage)	291	319	252	
<i>Quelle: Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 87</i>				

Auffallend in der Entwicklung ist, daß sämtliche Daten in 1991 zunächst rapide angewachsen sind, dann aber 1993 in ebenso starkem Maße wieder zurückgegangen sind. Anzumerken ist, daß die Daten für 1991 aus dem

40 Vgl. ebenda, S. 88.

II. Quartal stammen, und die höchsten Werte für das Jahr liefern; so betrug beispielsweise die Anzahl der Straßenverkaufszeitungen per 31.12.1991 nur noch 4 Exemplare.⁴¹ Auch für die neuen Bundesländer soll im folgenden die Entwicklung der Abonnementzeitungen, die überwiegend auf lokaler und regionaler Ebene erscheinen, dargestellt werden:⁴²

	Publizistische Einheiten	Verlage als Herausgeber	Ausgaben	Verkaufte Auflage
1989	29	30	274	6094
1991	29	50	300	5154
1993	18	35	237	4377
1995	18	37	265	4220

Quelle: Schütz, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995, a.a.O., S. 334.

Im Gegensatz zu den alten Bundesländern, in denen die verkaufte Auflage mit leichten Schwankungen seit 1989 nahezu konstant ist, sinkt die verkaufte Auflage in den neuen Bundesländern kontinuierlich, gegenüber 1991 beträgt der Auflagenverlust bis 1993 18 % und bis 1995 22 %.

Die Ursachen hierfür sind allerdings weniger in Pressekonzentrationserscheinungen zu suchen, als vielmehr in wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der hohen Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, was auch aus der Tatsache zu erkennen ist, daß der Anstieg der Zahl der Haushalte im Bundesgebiet deutlich höher war, als der der Zeitungsabonnements. Die Anzahl der Publizistischen Einheiten ist mit 18 auf einem niedrigen Niveau konstant geblieben, während die Verlage als Herausgeber um 2 Verlage zugenommen haben. Mit ihnen stiegen auch die Ausgaben wieder von 237 auf 265 an, woraus sich allerdings keine Aussagen bezüglich der Vielfalt treffen lassen.⁴³

41 Vgl. Pressestatistik des Statistischen Bundesamtes 1991.

42 Vgl. Schütz, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995, a.a.O., S. 334.

43 Vgl. ebenda, S. 335.

2.2.3 Wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung für den deutschen Zeitungsmarkt ist für die Jahre zwischen 1984 und 1995 trotz des Konzentrationsprozesses insgesamt als positiv zu bewerten. Die Umsätze aus Anzeigen und Vertrieb in der Branche stiegen fast kontinuierlich von 10,04 Milliarden DM 1984 auf 14,92 Milliarden DM im Jahr 1995 auf dem Gebiet der alten Bundesländer an. Dies entspricht einem Umsatzplus von ca. 33% auf dem Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik gegenüber 1984.⁴⁴

Für die neuen Bundesländer gilt seit 1991 tendenziell die gleiche Entwicklung, hier stieg der Umsatz aus Anzeigen und Vertrieb von 1,17 Milliarden DM im Jahr 1991 kontinuierlich auf 2 Milliarden DM an.⁴⁵ Eine Übersicht über die Entwicklung des Umsatzes aus Anzeigen und Vertrieb für die gesamte Presse bietet die folgende Tabelle:

Tabelle 9: Die Entwicklung des Umsatzes aus Anzeigen und Vertrieb					
Jahr	verlegte Zeitungen				
	insgesamt	Vertrieb	Prozent	Anzeigen	Prozent
1984	10 037 046	3 546 733	35,34 %	6 490 313	64,66 %
1985	10 386 877	3 736 180	35,97 %	6 650 696	64,03 %
1986	10 872 809	3 921 456	36,06 %	6 951 353	63,94 %
1987	11 144 898	4 070 297	36,52 %	7 074 601	63,48 %
1988	11 578 568	4 196 666	36,24 %	7 381 902	63,76 %
1989	12 239 568	4 344 604	35,50 %	7 894 964	64,50 %
1990	12 827 564	4 604 794	35,90 %	8 222 770	64,10 %
1991*	14 768 679	5 349 739	36,22 %	9 418 940	63,78 %
1993*	15 669 900	5 697 100	36,36 %	9 972 800	63,64 %
1994*	16 312 300	5 946 100	36,45 %	10 366 400	63,55 %
1995*	16 918 900	6 197 200	36,63 %	10 721 800	63,37 %

*Bundesrepublik nach dem Gebietsstand seit dem 3. Oktober 1990

Quelle: Datenmaterial 1984-1991: Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 91, Datenmaterial 1993-1995: Mediaperspektiven 1/97, S. 45

44 Vgl. Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 88 ff.

45 Vgl. Media Perspektiven 1/97, S. 45.

Die Spitzenposition der Tagespresse als Werbeträger konnte während des Berichtszeitraums behauptet werden, wengleich der Anteil am Gesamtwerb-beaufkommen gesunken ist, der Marktanteil an den Nettowerbeeinnahmen ging von 38% im Jahr 1984 auf 31% im Jahr 1993 zurück.⁴⁶ Dennoch machen die Anzeigenerlöse nach wie vor etwa zwei Drittel des Gesamtumsatzes aus, auch wenn insgesamt ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist, wie die folgende Tabelle für die Umsatzverteilung bei Abonnementtageszeitungen verdeutlicht:

Tabelle 10: Prozentualer Umsatz aus Vertrieb und Anzeigen der Abonnement-tageszeitungen 1984 bis 1991

Jahr	Vertrieb	Anzeigen
1984	32,6	67,4
1985	33,4	66,6
1986	33,4	66,6
1987	33,9	66,1
1988	34,0	66,0
1989	33,3	66,7
1990	33,5	66,5
1991*	33,8	66,2

* Bundesrepublik Deutschland nach dem Gebietsstand seit dem 3. Oktober 1990

Quelle: Statistisches Bundesamt, Pressestatistik 1991

In der folgenden Tabelle sind ausgewählte Kostenarten, die Gesamtkosten und die Betriebsergebnisse von Zeitungsverlagen für die Jahre 1984 bis 1990 in % der Gesamtleistung wiedergegeben.

46 Quelle: Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft, Werbung in Deutschland 1994, Bonn 1994, S. 15.

Tabelle 11: Ausgewählte Kostenarten, Gesamtkosten und Betriebsergebnisse von Zeitungsverlagen von 1984 bis 1990 in % der Gesamtkosten

		Gesamtleistung							
	Jahr	A	B	C	D	E	F	G	H
Personal- kosten	1984	47,6	39,4	39,2	43,3	38,2	34,3	41,7	36,3
	1986	k.A.	52,2	40,1	37,2	39,6	35,3	43,8	37,0
	1988	k.A.	42,2	39,2	33,9	38,8	34,6	44,3	40,0
	1990	k.A.	39,1	43,5	36,6	40,9	34,1	44,9	35,4
Honorare und Vergütun- gen insgesamt	1984	8,7	5,5	4,9	4,9	3,9	3,4	3,0	2,7
	1986	k.A.	5,4	5,7	7,1	4,0	3,5	2,9	2,6
	1988	k.A.	7,3	5,4	5,6	4,6	3,6	2,8	2,7
	1990	k.A.	9,0	4,8	5,3	5,0	4,3	2,7	2,8
darunter für bezogene redaktionelle Teile	1984	5,5	3,9	2,7	2,4	2,1	1,3	0,4	0,0
	1986	k.A.	4,5	3,1	4,3	2,2	1,6	0,2	0,1
	1988	k.A.	4,7	2,3	3,3	2,8	2,0	0,3	0,1
	1990	k.A.	4,8	2,5	3,2	3,1	2,4	0,4	0,1
Kosten der Fremdleistun- gen für Zustel- lungen	1984	5,4	4,1	4,6	3,1	2,6	3,9	5,1	6,9
	1986	k.A.	4,5	4,1	4,4	3,8	4,0	4,6	6,8
	1988	k.A.	6,0	3,3	3,5	2,9	4,7	4,9	6,8
	1990	k.A.	5,0	3,6	3,7	5,2	4,9	2,8	6,5
Material- verbrauch	1984	16,6	14,5	9,7	12,1	16,3	13,9	14,5	14,6
	1986	k.A.	15,8	11,6	13,0	16,5	13,6	16,2	15,9
	1988	k.A.	15,9	9,1	10,3	15,2	13,5	15,6	15,2
	1990	k.A.	19,1	10,6	9,4	12,9	12,2	15,8	18,3

		Gesamtleistung							
	Jahr	A	B	C	D	E	F	G	H
Fremdleistungen der technischen Herstellung von Zeitungen	1984	11,2	3,1	13,5	7,3	8,2	12,4	7,4	9,6
	1986	k.A.	7,7	14,4	12,1	8,1	11,5	5,3	8,8
	1988	k.A.	16,2	23,4	14,7	8,8	12,6	4,0	8,1
	1990	k.A.	18,2	18,2	16,7	9,2	14,1	9,0	7,6
Kosten insgesamt	1984	110,9	86,5	89,2	90,1	88,8	84,1	90,3	91,6
	1986	k.A.	98,8	92,6	92,4	91,9	86,9	91,4	90,9
	1988	k.A.	101,2	94,9	85,9	89,6	84,1	89,5	91,3
	1990	k.A.	104,2	97,1	91,1	93,0	89,3	92,6	94,9
Betriebsergebnis	1984	-10,9	13,5	10,8	9,9	11,2	15,9	9,7	8,4
	1986	k.A.	1,2	7,4	7,6	8,1	13,1	8,6	9,1
	1988	k.A.	-1,2	5,1	14,1	10,4	15,9	10,5	8,7
	1990	k.A.	-4,2	2,9	8,9	7,0	10,7	7,4	5,1
Für 1991 sind keine Daten verfügbar, da Erhebungen zur Kostenstruktur nur alle zwei Jahre durchgeführt werden									
<i>Quelle: Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 93</i>									

Die Tabelle ist in verschiedene Betriebsgrößenkategorien unterteilt, die Größenklassen sind in der folgenden Auflistung angegeben:

A entspricht einer Gesamtleistung von DM 0,5 Mio. bis 1 Mio.

B entspricht einer Gesamtleistung von DM 1 Mio. bis 2 Mio.

C entspricht einer Gesamtleistung von DM 2 Mio. bis 5 Mio.

D entspricht einer Gesamtleistung von DM 5 Mio. bis 10 Mio.

E entspricht einer Gesamtleistung von DM 10 Mio. bis 25 Mio.

F entspricht einer Gesamtleistung von DM 25 Mio. bis 50 Mio.

G entspricht einer Gesamtleistung von DM 50 Mio. bis 100 Mio.

H entspricht einer Gesamtleistung von DM 100 Mio. und mehr.

Für die neuen Bundesländer liegen, abgesehen von wirtschaftlichen Kennzahlen aus der ehemaligen DDR, lediglich Daten für das Jahr 1991 vor, da in diesem Jahr das erste Mal eine amtliche Pressestatistik für die neuen Bundesländer vorgelegt wurde. Aus diesem Grund stellen diese Daten nur einen Zwischenstand dar, der dadurch charakterisiert ist, daß Neugründungen und ehemalige DDR-Zeitungen (s.o.) wegfielen, was den Ausbau der Marktposition der auflagenstarken Zeitungstitel begünstigte.⁴⁷

Bei der wirtschaftlichen Entwicklung der Presse allgemein ist allerdings zu berücksichtigen, daß diese Umsatzsteigerungen von immer weniger Verlagen getragen werden, d.h. die wirtschaftliche Prosperität des Gesamtmarktes baut auf den Konzentrationsvorgängen im Pressewesen auf, wobei aus ökonomischen Gesichtspunkten heraus festgestellt werden muß, daß mit den Konzentrationsvorgängen Machtstellungen auf dem Pressemarkt manifestiert und ausgebaut, günstigere Konditionen auf der Beschaffungsseite herbeigeführt, die Kapital- und Kreditbasis erweitert, und Rationalisierungsmaßnahmen einfacher durchgeführt werden können, was zu einer Kostendegression führt (s.u.).

2.2.4 Tendenzen

Die Entwicklung der Tagespresse in der Bundesrepublik gibt Anlaß zur Sorge. Die gesamte abgesetzte Auflage der deutschen Tagespresse ist seit 1983 rückläufig, nachdem sie bis zu diesem Zeitpunkt kontinuierlich anstieg. Aufgrund der bereits geschilderten Besonderheiten des Tageszeitungsmarktes in den neuen Bundesländern war der Rückgang dort in den Jahren 1993 bis 1995 sogar noch stärker.⁴⁸ Eine differenziertere Betrachtung ergibt zwar ein freundlicheres Bild, die Tendenz abnehmender Auflagenhöhen und andauernden Unternehmenszusammenschlüssen bleibt jedoch ein Faktum. Das gleiche gilt für die Anzahl der publizistischen Einheiten und die Anzahl der Verlage als Herausgeber. Eine Umkehrung dieser Tendenzen ist ohne regulierende Eingriffe in die Ursachen der Pressekonzentration nicht zu erwarten. Im Gegenteil: aufgrund der angespannten wirtschaftlichen Situation ist wohl eher von einer Verstärkung der Tendenzen auszugehen. Die Ursachen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Tendenzen bedürfen allerdings einer näheren Betrachtung, die im folgenden Abschnitt durchgeführt werden soll.

47 Vgl. Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 88.

48 Vgl. Schütz, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995, a.a.O., S. 334.

2.3 Ursachen der Konzentration

Tendenziell schien sich der Konzentrationsprozeß in den alten Bundesländern verlangsamt zu haben, mit dem Fall der Mauer jedoch hat sich die Situation auf dem Zeitungsmarkt wieder verändert. Der politische Umbruch zog zunächst einen vielversprechenden Umbruch auf dem Ost-Medienmarkt nach sich: etwa 100 Tageszeitungen und Wochenblätter wurden nach der Wende neu gegründet, die meisten von ihnen wirtschaftlich von Westverlagen getragen. Auch aus eigener Kraft entstanden im Osten neue Projekte, wie beispielsweise die durch der Bürgerbewegung nahestehende und verbundene Journalistinnen und Journalisten gegründete „Die andere Zeitung“. Dies deutete darauf hin, daß in den neuen Bundesländern und mittelfristig auch in der Bundesrepublik Vielfalt entstehen würde.

Unterschiedliche Blätter aus konkurrierenden Verlagen berichteten aus politisch unterschiedlichen Perspektiven und in unterschiedlichen journalistischen Formen. Dieser Zustand endete jedoch schon 1991, als nicht einmal mehr 40 publizistische Einheiten auf dem Gebiet der ehemaligen DDR existierten. Die auflagenstarken Ausgaben regionaler Tageszeitungen wurden in erster Linie durch marktführende Verlage aus dem Westen übernommen (s.o.), so daß es zu einem starken Konzentrationsschub in der neuen gesamtdeutschen Presselandschaft kam.

Die Ursachen für diese wiedervereinigungsbedingte Konzentration sehen RAGER und WEBER in der Privatisierungspolitik der Berliner Treuhandanstalt: Die Treuhand, die für den Verkauf der früheren DDR-Zeitungen verantwortlich zeichnete, hat ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien gehandelt, d.h. es standen Weiterbeschäftigung und erwartete Investitionen im Vordergrund, nicht medienpolitische Erwägungen. Aufgrund dieser Entscheidungsgrundlage für die Auswahl der Käufer entfiel die Wahl auf die Großverlage, da diese über eine wirtschaftlich solide Basis verfügen konnten. Durch den Verkauf der Betriebe als Ganzes blieben die alten Bezirksgrenzen erhalten, so daß in den neuen Bundesländern anstatt vieler Lokalzeitungen wenige Regionalzeitungen mit Auflagen von bis zu 600.000 Exemplaren verlegt werden. Dadurch sind die alten Bezirksgrenzen gefestigt worden, anstatt die Presselandschaft zu dezentralisieren. D.h. die Privatisierung der ehemaligen SED-Bezirkszeitungen ist als grundlegende Ursache für die Pressekonzentration in den neuen Bundesländern anzusehen, die sich mittel-

fristig aufgrund der Kapitalverflechtungen auch in den alten Bundesländern bemerkbar machen könnte.⁴⁹

Analog zu den Konzentrationsprozessen auf anderen Gütermärkten sind auch die Tendenzen zur Monopolisierung, bzw. Oligopolisierung im Pressebereich aus den Gesetzmäßigkeiten des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs heraus zu erklären. Der Konzentrationsprozeß im Pressewesen wird jedoch durch dessen Ausrichtung auf den Lesermarkt auf der einen Seite und den Anzeigenmarkt auf der anderen Seite verschärft.

Im folgenden soll verdeutlicht werden, wie sich die Aktivitäten auf den Leser- und Anzeigenmärkten wechselseitig beeinflusst und wie aufgrund der Kostendegression bei auflagenstarken Verlagen der Konzentrationsprozeß forciert wird.

2.3.1 Produktionskosten und Investitionsbedarf

Steigert ein Verlag die Auflage einer Zeitung, beispielsweise durch qualitative inhaltliche Aufwertung, so führt dies zu einer Kostendegression in der Produktion, da bei steigender Auflage die Stückkosten aufgrund der Verteilung der Fixkosten auf mehr Exemplare relativ sinken. Dadurch hat der auflagenstarke Verlag in Bezug auf die Produktionskosten komparative Kostenvorteile gegenüber Verlagen mit niedrigerer Auflage.⁵⁰

Die ständige Anpassung an neue technische Standards und die Verbesserung technischer Anlagen ist in der Regel großen Zeitungsverlagen vorbehalten, wodurch gegenüber der Konkurrenz ein Aktualitäts- und Qualitätsvorsprung erreicht wird. Aufwendungen für den Fotosatz spielen dabei eine geringere Rolle, da sie relativ schnell durch Personalkosteneinsparungen kompensiert werden können und deshalb auch für kleine und mittlere Unternehmen wirtschaftlich vertretbar sind. Die Vorteile großer Unternehmen beziehen sich in erster Linie auf Neuerungen in der Nachrichtenbeschaffung und Verfahrens-

49 Vgl. Rager, G., Weber, B.: Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, a.a.O., S. 22 ff.

50 Vgl. Kantzenbach, E.: Die Übertragbarkeit des Modells des funktionsfähigen Wettbewerbs auf die Presse, in: Probleme der Pressekonzentrationsforschung, in: Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Band 12, Baden-Baden 1980, S. 195 ff.

techniken für aufwendige Anzeigensysteme, die für kleinere Presseunternehmen kaum erschwinglich sind.⁵¹

2.3.2 Anteile an Werbeumsätzen

Aus der kostengünstigeren Produktion bei höherer Auflage resultieren aber nicht nur höhere Vertriebs Erlöse, sondern auch ein höheres Anzeigenaufkommen. Auf dem Anzeigenmarkt wirkt sich die Auflagensteigerung dergestalt aus, daß bei gleichem Seitenpreis der sogenannte Tausenderpreis, also der Preis pro Anzeigenseite bezogen auf 1000 verkaufte Zeitungsexemplare, günstiger wird, dadurch bewirkt die Auflagensteigerung neben höheren Vertriebs Erlösen auch ein höheres Anzeigenvolumen.

Der Preis pro Anzeigenseite in einer Zeitung mit geringer Auflagenhöhe ist zwar niedriger, als in einer auflagenstarken Zeitung, doch der Anzeigenpreis in der auflagenstarken Zeitung ist günstiger, wenn die Auflagenhöhe berücksichtigt wird. Der Anzeigenpreis in einer auflagenstarken Zeitung ist also relativ günstiger als in einer auflagenschwachen Zeitung. Dies hat auch einen Einfluß auf die Vergabe von Werbeaufträgen, zum einen aus dem Kostenaspekt heraus, zum anderen aus Gründen der Werbewirkung, da mit der gleichen Anzeige ein größerer Kreis von Lesern angesprochen werden kann.⁵²

Durch die stärkere Belegung des Anzeigenteils steigen folglich auch die Einnahmen aus dem Anzeigengeschäft, die wiederum für den Ausbau der oben beschriebenen technischen Einrichtungen, oder in den qualitativen Ausbau der redaktionellen Einheiten, sowie für Marketingaktivitäten verwendet werden können, wodurch eine weitere Auflagensteigerung möglich ist. Mit der Auflagensteigerung einher gehen wiederum steigende Verkaufserlöse, dies führt zu einer spiralförmigen Entwicklung, die in der Literatur als Anzeigen-Auflagen-Spirale bezeichnet wird.⁵³ Aus diesem Modell läßt sich eine Monopolisierungstendenz ableiten, denn die mit der Auflagensteigerung verbundenen Vorteile der Kostendegression führen zu einer Gewinnzunahme, die sich entweder fortlaufend zu weiteren Auflagensteigerungen verwenden

51 Angaben aus dem Hauptgutachten der Monopolkommission 1976/77, in: Groß, R.: Presse-recht, a.a.O., S. 72.

52 Vgl. Groß, R.: Presserecht, a.a.O., S. 73.

53 Vgl. Kantzenbach, E.: Die Übertragbarkeit des Modells..., a.a.O., S. 196.

läßt, zur Übernahme wirtschaftlich schwächerer Unternehmen, oder zur Verdrängung von Mitbewerbern durch zeitlich befristetes Preisdumping.⁵⁴

2.3.4 Konkurrenzkampf durch Mischkalkulation

Die steigende Auflagenzahl führt auf dem Zeitungsmarkt zu einer verstärkten Position der Zeitung gegenüber schwächeren Mitbewerbern. Ein relativ großes Verbreitungsgebiet und eine ausgewogene Ertragslage ermöglichen es großen Zeitungsverlagen, ein Anzeigen- und Bezugspreissplitting vorzunehmen, was kleineren Zeitungsverlagen auf lokaler Ebene nicht möglich ist. Im Konkurrenzgebiet mit kleineren Verlagen werden niedrige Anzeigen- und Bezugspreise zum Dumping gegen Wettbewerber genutzt, während Ausfälle in diesen Regionen durch entsprechend höhere Anzeigen- und Bezugspreise in den Monopolgebieten der Zeitung wieder ausgeglichen werden können. Ein Beispiel für die Konzentrationsentwicklung bietet ein Vergleich der Entwicklung der Verkaufsauflagen aller Tageszeitungen mit der Anzahl der Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben.

Tabelle 12: Verkaufsauflagen und Verlagsbetriebe zwischen 1981 und 1993

	1981	1985	1989	1991	1993
Verkaufsauflagen	20,4	20,9	20,3	21,0	21,1
Verlagsbetriebe	392	382	358	348	342

Quelle: Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 79

Während die Verkaufsauflagen tendenziell steigen, geht die Anzahl der Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben kontinuierlich zurück. Dieser Prozeß wird insbesondere in folgender Grafik deutlich, dabei ist die Auflage aufgrund der Übersichtlichkeit in 100.000 angegeben:

54 Vgl. ebenda, S. 200.

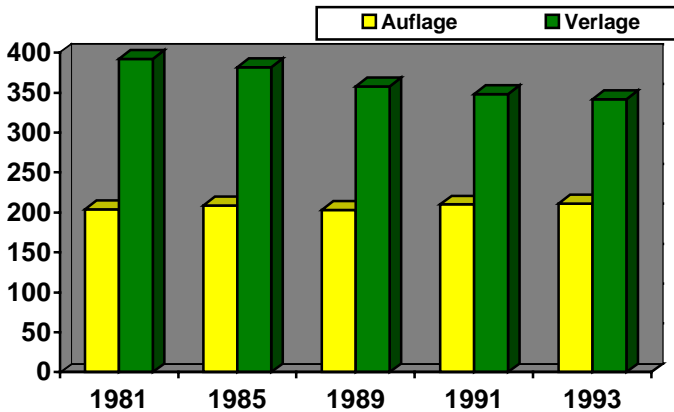


Abb. 2: Verkaufsauflagen und Verlagsbetriebe zwischen 1981 und 1993*
Quelle: Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 79

Eine Möglichkeit der Darstellung der Konzentration liegt in der Abbildung der Abweichung von der Gleichverteilung⁵⁵ auf dem Tageszeitungsmarkt in Form einer Konzentrationskurve. Die einzelnen Merkmalsträger der Grundgesamtheit, hier alle Publizistischen Einheiten, werden nach ihrer quantitativen Ausprägung, hier die verkaufte Auflage, sortiert und in ein Koordinatensystem eingetragen. Es ist deutlich erkennbar, daß eine relativ geringe Anzahl publizistischer Einheiten über eine relativ hohe Anzahl verlegter Zeitungen verfügt, während dies bei einer Gleichverteilung aufgrund der Linearität nicht der Fall ist.

55 Auf dem Tageszeitungsmarkt liegt eine Gleichverteilung dann vor, wenn alle Publizistischen Einheiten exakt gleich große verkaufte Auflagen aufweisen \Rightarrow Zustand der Nicht-Konzentration.

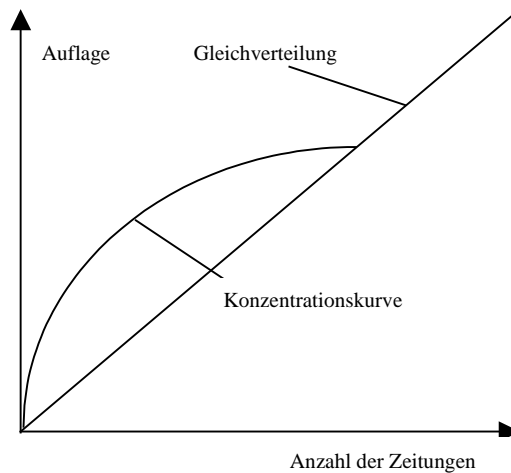


Abb. 3: Abweichung von der Gleichverteilung

Eine weitere graphische Darstellungsmöglichkeit des Konzentrationsprozesses ist die der LORENZ-Kurve; hier wird die Anzahl der Zeitungstitel zum Verhältnis der Auflage der Zeitungen dargestellt: die standardisierte Länge der beiden Achsen erlaubt einen Vergleich der beiden unterschiedlichen Märkte, wobei aus Gründen der Anschaulichkeit und der besseren statistischen Interpretation die Zählrichtung umgekehrt wurde, die Abbildung beginnt also mit der kleinsten publizistischen Einheit.

Der Punkt A auf der LORENZ-Kurve ist so zu verstehen, daß ca. 50 % aller Zeitungstitel lediglich 7% der Gesamtauflage auf sich vereinigen, während Punkt B veranschaulicht, daß rund 6% der Zeitungstitel etwa 60% der Gesamtauflage ausmachen.⁵⁶ Dem Vorteil der besseren Vergleichbarkeit steht der Nachteil gegenüber, daß die absolute Zahl der Merkmalsträger und auch die absolute Höhe des Gesamtbetrages des Merkmals nicht mehr ersichtlich sind. Veränderungen der Anzahl der Publizistischen Einheiten und der Gesamtauflage sind allerdings nicht mehr unmittelbar sichtbar.⁵⁷

56 Vgl. Kisker/Knoche/Zerdick: Wirtschaftskonjunktur und Pressekonzentration in der Bundesrepublik Deutschland, in: Dortmunder Beiträge zur Zeitungsforschung, München 1979, S. 83 ff.

57 Vgl. ebenda, S. 84.

Die Lorenzkurve läßt sich als Grundlage zur Beschreibung statischer Maßzahlen heranziehen, sie erlaubt einen einfachen Vergleich mit anderen Märkten, und reagiert sehr deutlich auf Konzentrationsvorgänge, an denen die jeweils größten Einheiten beteiligt sind. Diese Maße werden als „concentration ratios“ bezeichnet. Zu beachten ist bei dieser Darstellung allerdings, daß die enthaltenen Informationen aufgrund der Verdichtung auf einen einzigen statistischen Konzentrationsindikator zum Teil verlorengehen, die Interpretation also vieldeutiger werden kann.⁵⁸

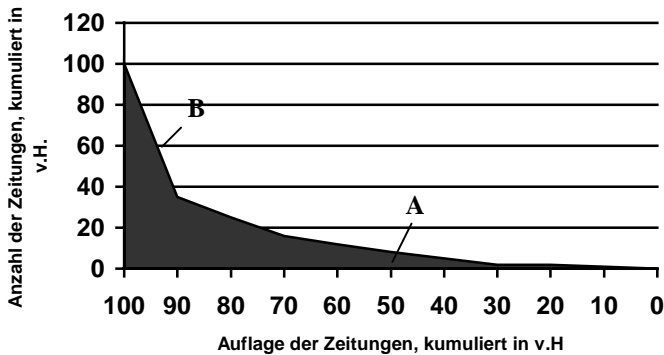


Abb. 4: Lorenz-Kurve Quelle: Heinz-Eberhard Hartung, in *Wirtschaftskonjunktur und Pressekonzentration in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 83

2.4 Marktzutrittsbarrieren

Neben der Pressekonzentration stellen Marktzutrittsbarrieren eine weitere Einflußgröße auf die bestehende Anzahl von Presseunternehmen auf dem Pressemarkt dar, d.h. aufgrund der Pressekonzentration nimmt diese Anzahl kontinuierlich ab, während andererseits aufgrund bestehender Marktzutrittsbarrieren auf dem Pressemarkt neue Presseunternehmen nur unter schweren Bedingungen Marktzutritt erlangen können.

Beim Zutritt in einen Markt müssen strukturelle Gegebenheiten überwunden werden, z.B. Produktion und Vertrieb. Ein relevantes Moment der Marktzutrittschancen betrifft den jeweiligen Markt: auf Wachstumsmärkten ist der

58 Vgl. ebenda, S. 84.

Zutritt grundsätzlich einfacher, da die Wahrscheinlichkeit, daß bereits existierende Unternehmen sich gegenüber dem neuen Marktteilnehmer indifferent verhalten, sehr groß ist. Demgegenüber werden sich Unternehmen auf einem stagnierenden Markt vehement gegen Marktzutritte wehren, da neue Mitbewerber, sofern sie Erfolg haben, immer Marktanteile der bereits vorhandenen Unternehmen im jeweiligen Markt übernehmen werden.⁵⁹ Der lokale und regionale Tageszeitungsmarkt ist ein solcher stagnierender, wenn nicht gar rückläufiger Markt; der Marktzutritt ist hier, ebenso wie auf anderen Märkten aufgrund von Marktzutrittsbarrieren erschwert.

Marktzutrittsbarrieren werden als Nachteile eines potentiellen Konkurrenten (Unternehmen, das neu auf einem Markt eintreten kann) gegenüber etablierten Unternehmen am Markt bestimmt, wobei grundsätzlich drei Formen von Barrieren auftreten können: a) Größenvorteile der bestehenden Unternehmen, b) Vorteile der Produktdifferenzierung und c) absolute Kostenvorteile.⁶⁰ Auf den Tageszeitungsmarkt bezogen, lassen sich diese Marktzutrittsbarrieren noch konkretisieren. Als konkrete Marktzutrittsbarrieren für den lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt kann man somit die Vertriebsorganisation, eine mindestoptimale Betriebsgröße, Investitionskosten und die Nachfragefähigkeit der Rezipienten anführen.

2.4.1 Vertriebsbarriere

Ein starkes Interesse der Presse ist im Bereich des Vertriebswesens zu verzeichnen. In den alten Bundesländern existieren 75 mittelständische, verlagsunabhängige Grosso-Unternehmen, fünf Presse-Grossisten, die wirtschaftlich Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen zuzurechnen sind, sowie ein weiteres Grosso-Unternehmen, das sich zu drei Vierteln im Besitz von Verlagen befindet, die den Zeitungsvertrieb vornehmen. Auch in den neuen Bundesländern ist eine starke Stellung der Verlage in bezug auf Vertriebsunternehmen zu verzeichnen, hier werden 59 Prozent der Bevölkerung von verlagsgebundenen Grossisten in Ballungszentren versorgt, während zehn weitere, unabhängige Grossisten 41 Prozent der Bevölkerung in vorwiegend ländlichen Gebieten versorgt.⁶¹

59 Vgl. Gustafsson, K.E.: Überwindung von Marktzutrittsbarrieren durch Presseförderungsmaßnahmen in Schweden, in: Kopper, G.: a.a.O., S. 115.

60 Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, a.a.O., Band 4, S. 287.

61 Vgl. Groß, R.: Zur Konzentration auf dem Gebiet der Printmedien, ZUM 5/96, S. 369.

Die ohnehin vorhandenen Gefahren, die sich für kleine und mittlere Zeitungsverlage, die sich aus der Macht eines Großverlages gegenüber einem Vertriebsunternehmen ergeben, potenzieren sich mit der unmittelbaren Beteiligung eines solchen Verlages an einer Vertriebsorganisation. Diese Bedrohung für kleine und mittlere Verlage verstärkt sich um so mehr, weil sich im Pressevertrieb das System des Gebietsmonopolisten durchsetzen konnte.⁶² Für den Zutritt in lokale und regionale Zeitungsmärkte können sich Marktzutrittsbarrieren derart darstellen, daß der existente lokale oder regionale Monopolisten das jeweilige Vertriebsunternehmen bereits aufgekauft haben. Theoretisch handelt es sich hierbei zwar um einen Mißbrauch der marktbeherrschenden Stellung nach § 22 GWB, der kartellrechtlich unterbunden werden kann, tatsächlich aber handelt es sich hierbei wohl um ein Kostenproblem des potentiellen Marktteilnehmers, ein eigenes, effizientes Vertriebsnetz aufzubauen.

2.4.2 Barriere der mindestoptimalen Betriebsgröße

Anders als auf „normalen Märkten“ auf denen Größenvorteile als das Ergebnis von Investitionen in kostengünstige Technik angesehen werden können, die sowohl etablierten, wie auch potentiellen Marktteilnehmern möglich sind⁶³, bestehen auf dem regionalen und lokalen Tageszeitungsmarkt Interdependenzen, die eine bestimmte Betriebsgröße erfordern, welche zu erreichen für potentielle Marktteilnehmer eine Barriere darstellt.

Jeder potentielle Marktteilnehmer muß in den Wettbewerb mit der oder den bestehenden Tageszeitungen treten, die bereits die Mehrheit der Haushalte abdecken und somit die Mehrzahl der Leser schon auf sich vereinigen konnten. Kunden des Anzeigenmarktes jedoch bleiben bei einem Haushaltsabdeckungsgrad unter 20 Prozent eher abweisend.⁶⁴ Ein auf dem lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt tätiger Betrieb muß daher in der Regel die Hälfte der Marktproduktion auf sich vereinen, um wirtschaftlich produzieren zu können und die werbetreibende Wirtschaft im Anzeigengeschäft an sich zu binden; damit ist hier die mindestoptimale Betriebsgröße im Verhältnis zum Marktvolumen als außerordentlich hoch anzusehen. Die Ursache hierfür ist wohl in der angesprochenen Interdependenz der Akquisition von Anzei-

62 Vgl. 9. Hauptgutachten der Monopolkommission: Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, 1992, Tz. 743.

63 Vgl. Stigler, G.J. in: Kopper, G.: Marktzutritt bei Tageszeitungen, Dortmund 1983, S. 77.

64 Vgl. Gustafsson, K.E.: Überwindung von Marktzutrittsbarrieren..., a.a.O. S. 115.

gen und dem Absatz der Titel am Markt mit der Zeitung in Erstanbieterposition, bzw. allen existenten Zeitungen am Markt zu suchen.⁶⁵

2.4.3 Kostenbarriere

Die Kostenbarriere hängt zum einen eng mit dem Vertrieb zusammen. Unternehmenseigene Einzelzustellorganisationen von Gebietsmonopolisten im lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt stellen, wie bereits dargestellt, eine klare Marktzutrittsbarriere dar. Potentiellen Marktteilnehmern ist der Marktzutritt ohne eigene Vertriebsorganisation unmöglich. Aufgrund der niedrigen Auflage, die ein neugegründetes Presseunternehmen zwangsläufig mit sich bringt, ist die ökonomische Grenze für den Aufbau einer kostenintensiven Vertriebsorganisation bereits früh erreicht.⁶⁶

Desweiteren muß der potentielle Marktteilnehmer zur Erlangung der Konkurrenzfähigkeit mindestens so hohe Entwicklungskosten investieren, wie der bestehende Anbieter auf dem Markt, weil sich die Kapazitäten der Zeitungsherstellung nur unzureichend auf Kleinserienproduktionen anpassen lassen. Somit sind die Kosten der Produktion aufgrund der Fixkosten ebenso hoch, wie die des bestehenden Marktteilnehmers, bei der anfänglich zu erwartenden niedrigen Auflage wird der Fixkostendeckungsgrad allerdings gering sein und damit der Verlust der Anfangsphase relativ hoch.⁶⁷

2.4.4 Barriere der Nachfrageträgheit

Auch hier sind die Besonderheiten der Stagnationsphase des Pressemarktes herauszustellen; in dieser Phase ist die Kundenbindung an einen neuen Zeitungstitel nur unter Einsatz relativ hoher Kosten möglich, die das bereits am Markt etablierte Zeitungsunternehmen nicht oder zumindest nicht in dieser Höhe zu tragen hat. Die Marktzutrittsbarriere stellt sich hier also in Form einer als ausgeprägt bezeichneten traditionsbedingten Trägheit des Zeitungskäufers dar. Die Ursache für diese Nachfrageträgheit ist ökonomisch zum einen mit der geringen Transparenz auf dem lokalen und regionalen Tages-

65 Vgl. Heinrich, J.: Marktzutritt als Systemelement des Wettbewerbs, in: Kopper, G.: Marktzutritt bei Tageszeitungen, a.a.O., S. 79.

66 Vgl. Gustafsson, K.E.: Überwindung von Marktzutrittsbarrieren..., a.a.O. S. 115.

67 Vgl. Heinrich, J.: Marktzutritt als Systemelement des Wettbewerbs, a.a.O., S. 79.

zeitungsmarkt zu erklären, zum anderen ist für den Leser ein Vergleich der beiden Alternativen zwangsläufig mit hohem Zeitaufwand verbunden.⁶⁸

2.5 Konzentrationsuntersuchungen im Pressewesen

Angesichts der Konzentrationsentwicklung auf dem Pressesektor sah sich die Bundesregierung bereits in den 60er Jahren gezwungen, entsprechende Maßnahmen zur Gegensteuerung zu ergreifen. Aus diesem Anlaß setzte sie zwei Untersuchungskommissionen ein, die zum einen die Wettbewerbsverhältnisse von Presse, Funk und Fernsehen untersuchen sollten (Michel-Kommission 1967)⁶⁹, und zum anderen die Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen sowie die Folgen der Pressekonzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland (Günther-Kommission 1968).⁷⁰ Im folgenden sollen die Ergebnisse der beiden Untersuchungen, sowie das Zwischenergebnis der Günther-Kommission aus dem Dezember 1967⁷¹ kurz zusammengefaßt werden.

2.5.1 MICHEL-Kommission

Die von der Bundesregierung im Dezember 1964 beauftragte Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film hatte sich mit drei voneinander unabhängigen Problemkreisen zu befassen. Neben der Untersuchung der Organisation, der strukturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der Medien, der Wettbewerbssituation der Medien und der Auswirkungen der verschiedenartigen staatlichen Privilegien bzw. steuerlichen Belastungen hinsichtlich der freien Meinungsbildung sollte ein Vergleich zwischen den Medienverhältnissen in der Bundesrepublik und anderen Ländern angestellt werden, sowie eine Prüfung der Frage erfolgen, wie sich die Möglichkeit des Privatfernsehens in Verlegerhand auf den Wettbewerb auswirken würde.⁷²

Im September 1967 legte die Kommission ihren Bericht vor; für die Konzentrationsanalyse wurden in erster Linie eigene Erhebungen in Form schriftlicher Umfragen, Betriebsuntersuchungen und Anhörungen verwendet, wobei

68 Vgl. ebenda, S. 78,79.

69 Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2120 1967.

70 Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122 1968.

71 Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2403 1967.

72 Vgl. BT- Drucksache V/2120 vom 28.09.1967.

die Umfragen vor allem Fakten zur Struktur und Entwicklung der Verlage und Zeitungen lieferten.

Als Ergebnis konnte die Michel-Kommission darlegen, daß die Wettbewerbsbeziehungen zwischen Presse, Rundfunk und Fernsehen auf dem Gebiet von Information und Unterhaltung schwach sind. In bezug auf die Deckung von Marktbedürfnissen verhalten sich die verschiedenen Medien komplementär, wobei sich insbesondere Tageszeitungen und Fernsehen publizistisch ergänzen, gleiches konnte die Kommission auch für den Werbemarkt feststellen.⁷³ Weitaus intensiver als die Wettbewerbsbeziehungen zwischen Presse und Rundfunk/Fernsehen gestaltet sich der Wettbewerb zwischen Zeitungen und Zeitschriften, zwischen den Tageszeitungen untereinander, insbesondere zwischen lokalen und regionalen Titeln, zwischen regionalen und überregionalen Zeitungen, sowie zwischen den Abonnementzeitungen und den Straßenverkaufszeitungen. An der Ausdehnung der überregionalen Markenartikelwerbung durch die Einführung des Werbefernsehens hat die Zeitung, insbesondere natürlich die Lokalpresse, nicht anteilig partizipieren können. Die Werbeetats für Fernsehspots sind allerdings in nur sehr geringem Maße auf Kosten der Etats für Anzeigenschaltungen in Regionalzeitungen entstanden, die Wirkung des Fernsehens auf den Konzentrationsprozeß in der Tagespresse kann daher nicht in einem kausalen Zusammenhang stehen, daher muß der Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung abgewiesen werden.⁷⁴

2.5.2 Die GÜNTHER-Kommission

1967 setzte die Bundesregierung eine Kommission von Sachverständigen ein, die unter dem Vorsitz des Präsidenten des Bundeskartellamtes, Dr. Günther, stand. Die Günther-Kommission wurde beauftragt, die Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und die Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland zu untersuchen. Die Kommission legte ihren Bericht im Juli 1968 vor, nachdem im Dezember 1967 bereits ein vorläufiger Bericht der 5. Unterkommission, zuständig für den Katalog der Empfehlungen, vorgelegt wurde. In dem vorläufigen Bericht wird konkret empfohlen, die Umsatzsteuern für Ver-

73 Vgl. BT- Drucksache V/2120 vom 28.09.1967, S. 161.

74 Vgl. Kühne, R.M.: Die Konzentrationsproblematik in der regionalen Tagespresse, Köln 1972, S. 15.

triebserlöse für Tageszeitungen und Zeitschriften, die vorwiegend der politischen Bildung und Unterrichtung dienen, in gewissem Umfang aufzuheben und deren Investitionsrücklagen von der Steuer zu befreien und den Mehrwertsteuersatz für Anzeigenerlöse von Tageszeitungen und Zeitschriften zu halbieren.⁷⁵

Die Günther-Kommission kam zu dem Ergebnis, daß die Pressekonzentration eine zwangsläufige Folge der technischen Umwälzung im Verlagswesen sei und viele Verlage den enormen Investitionskosten nicht gewachsen seien und daher zu Fusionen gezwungen werden. Diese die Pressefreiheit gefährdende Entwicklung könne nur durch gesetzliche Maßnahmen aufgehalten werden.⁷⁶ In ihrem endgültigen Bericht schlug die Kommission zur Lösung der Konzentrationsprozesse dementsprechend Marktanteilsbegrenzungen auf dem Tages- und Sonntagszeitungsmarkt, sowie auf dem Publikumszeitschriftenmarkt vor. Als Basis der Marktanteilsbegrenzung sollte die Annahme dienen, daß die Pressefreiheit durch ein marktbeherrschendes Presseunternehmen bei einem Marktanteil von 20% gefährdet, und bei einem Marktanteil von 40% beeinträchtigt wird.⁷⁷

Die Kommission empfahl weiterhin, durch steuerliche und andere Hilfsmaßnahmen für kleinere Verlage, die meinungsbildende Tageszeitungen und Zeitschriften herausgeben, das Zeitungssterben abzuwehren, bzw. zu verlangsamen.⁷⁸ Weitere Vorschläge der Kommission an die Bundesregierung waren die regelmäßige Erstellung von Berichten über Lage und Entwicklung der deutschen Presse, Einführung der Offenlegungspflicht der Eigentumsverhältnisse von Presseunternehmen, sowie die Verbesserung des Manteltarifvertrages hinsichtlich einer größeren beruflichen Sicherstellung der Redakteure.⁷⁹

2.6 Gefahren der Pressekonzentration

Die Meinungsäußerungsfreiheit wurde schon in der Deklaration der Menschenrechte von 1789 als eines der kostbarsten Menschenrechte bezeichnet.

75 Vgl. BT-Drucksache V/2403 vom 15.12.1967.

76 Vgl. Löffler/Ricker: Handbuch des Presserechts, a.a.O. S. 384.

77 Vgl. Bericht der Günther-Kommission, Bonn 1968 in: Kühne, R.M.: a.a.O., S.16.

78 Vgl. Gleissberg, G.: Zu Pressekonzentration und Meinungsmanipulierung, Frankfurt 1972, S. 145.

79 Vgl. Kühne, R.M.: Die Konzentrationsproblematik in der regionalen Tagespresse, a.a.O. S. 16.

Ein wichtiger Träger dieser Meinungsäußerungsfreiheit und der ihr entsprechenden Informationsfreiheit ist die Presse. Pressefreiheit und freiheitliche Demokratie gehören untrennbar zusammen. Ist die Pressefreiheit gefährdet, so ist dies auch mittelbar die Demokratie. Die Zusammenhänge zwischen freiheitlicher Demokratie und freier Presse schildern am besten die Worte des Bundesverfassungsgerichts:

„Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenene Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung. Sie faßt die in der Gesellschaft und ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und Forderungen kritische zusammen, stellt sie zur Erörterung und trägt sie an die politisch handelnden Staatsorgane heran, die auf diese Weise ihre Entscheidungen auch in Einzelfragen der Tagespolitik ständig am Maßstab der im Volk tatsächlich vertretenen Auffassungen messen können.“⁸⁰

In einem weiteren Entscheid hält das Bundesverfassungsgericht fest, daß die „ständige geistige Auseinandersetzung zwischen den politischen Parteien der richtige Weg zur Bildung des Staatswillens ist“⁸¹, es bezeichnet diese Auseinandersetzung als „eine der Grundanschauungen der freiheitlichen Demokratie“.⁸² In dieser freien politischen Auseinandersetzung entsteht mithin die größtmögliche Annäherung an eine relativ richtige politische Linie, das Wahre und das Richtige, und dazu bedarf es der durch die Pressefreiheit geschützten publizistischen Meinungsvielfalt. Der Beweis der Beeinträchtigung der Meinungsvielfalt durch die Pressekonzentration liegt auf der Hand: je weniger voneinander unabhängige Redaktionen bestehen, desto weniger

80 BVerfGE 20, S. 174 ff.

81 BVerfGE 5, S. 134 f.

82 ebenda.

verschiedenartige Meinungen und Informationen werden notwendigerweise produziert.

Andererseits hat die Günther-Kommission bereits festgestellt, daß das Denkmodell des sich vielseitig informierenden Bürgers, von dem auch das Bundesverfassungsgericht ausgeht, so nicht haltbar ist.⁸³ Entsprechend diesem Bericht darf nicht unterstellt werden, daß der Bürger sich seine Informationen aus verschiedenen Publikationen verschafft, diese vergleicht und auswertet, um sich seine eigene Meinung zu bilden, vielmehr wählt er ein ihm zusagendes Organ aus und verbleibt bei diesem. Aufgrund der Tatsache, daß sich nur eine Minorität von Lesern aus verschiedenen Zeitungen gleichzeitig informiert, kann man sich fragen, welcher Wert der Pressevielfalt überhaupt zukommt, wenn der Durchschnittszeitungsleser in Deutschland nur eine einzige von 135 Zeitungseinheiten liest, man könnte also vermuten, daß für jeden Leser eine einzige Zeitung ausreichen müßte, um den Bedarf an Information zu befriedigen.⁸⁴ Dazu ist anzumerken, daß diese Sichtweise für die Problematik der lokalen und regionalen Tagespresse einen wichtigen Aspekt außer Acht läßt: wird hier eine Zeitung in nachrangiger Wettbewerbsposition vom Markt gedrängt, existiert u.U. nur noch eine Zeitung, so daß keine Wahlmöglichkeit für den Rezipienten mehr besteht. Desweiteren wären bei einem solchen „ausreichenden“ Zeitungsmonopol bestimmte Forderungen zu stellen, die in der Praxis nicht realisierbar sind. Zum einen besteht die Möglichkeit, allen antagonistischen gesellschaftlichen und politischen Interessengruppen die Möglichkeit zu geben, sich in der Monopolzeitung zu artikulieren. Die Alternative hierzu wäre ein Pressemonopol, das besondere Objektivitätsanforderungen erfüllt. Aufgrund antagonistischer Interessen in einer Gesellschaft ist es aber unmöglich, eine objektive Zeitung herauszubringen, da es nicht möglich ist, objektive Berichterstattung zu definieren.⁸⁵

Ein Zeitungsmonopol kann die öffentliche Aufgabe der Presse nicht erfüllen, da zum einen die Objektivität nicht gewährleistet werden kann, denn in fast jeder Information sind Werturteile enthalten, die das Urteil des Rezipienten beeinflussen können, und zum anderen vor dem Erscheinen der Zeitung eine Auswahl der zu publizierenden Nachrichten vorgenommen werden muß, was

83 Vgl. BT-Drucksache V/3122, S. 39.

84 Vgl. Ossorio-Capella, C.: Der Zeitungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 48.

85 Vgl. Ossorio-Capella, C.: a.a.O., S. 50.

eine Wertung beinhaltet, die vom Leser noch nicht einmal beurteilt werden kann.⁸⁶

Die politische Willensbildung wird also zumindest im lokalen und regionalen Bereich durch die Pressekonzentration beeinflusst. Wie bereits dargestellt, begnügt sich der einzelne Leser zwar mit einer Tageszeitung, die seiner Weltanschauung und politischen Einstellung möglichst nahe kommt, andere Leser jedoch bevorzugen eine politisch anders gewichtete Publikation.

Die einseitige Information einzelner Bürger schadet der politischen Willensbildung also nicht, solange andere Bürger anders informiert sind, denn die politische Diskussion kann so in Gang gehalten werden. Die Gefährdung der politischen Willensbildung tritt also ein, wenn sich verschiedenen Bürgern nicht mehr die Möglichkeit bietet, verschiedene Zeitungen zu lesen; dies ist bei fortschreitender Pressekonzentration jedoch der Fall, weil dann nicht mehr verschiedenartige Meinungen und Informationen publiziert werden. Wenn keine Wahlmöglichkeit bezüglich der zu lesenden Tageszeitung besteht, ist noch nicht einmal die minimale Grundanforderung an Vielfalt gegeben, nämlich die zweiteilige Alternative, die zweiseitige Beleuchtung relevanter Vorgänge.

Die Informationsfunktion der lokalen und regionalen Presse wird ebenfalls empfindlich durch die Pressekonzentration tangiert, da in lokalen Gebieten Zeitungen, die eine Monopolstellung innehaben, den lokalen Teil quantitativ einschränken, um Redaktionskosten zu senken.

Eine weitere Gefahr der Pressekonzentration ist in Bezug auf den Informations- und Meinungsbildungswillen der Presse selbst zu sehen. Solange ein Titel publizistischem Wettbewerb ausgesetzt ist, kann er zwar einseitig, jedoch auf Dauer nicht falsch informieren oder Informationen zurückhalten, da konkurrierende Meinungsträger die falschen Informationen stets berichtigen und fehlende Informationen nachliefern werden. Entfällt hingegen die publizistische Kontrolle der Mitbewerber, ist es einem Zeitungsorgan über einen längeren Zeitraum möglich, bewußt Informationen zurückzuhalten, bzw. Fehlinformationen weiterzugeben.

86 Vgl. ebenda, S. 51.

3 Maßnahmen zur Konzentrationsbekämpfung

3.1 Differenzierung zwischen ökonomischem und publizistischem Wettbewerb

In der wirtschaftswissenschaftlichen Lehre besteht zwar Einigkeit darüber, daß Wettbewerb das konstituierende Prinzip für das System der Marktwirtschaft ist, es herrscht jedoch Uneinigkeit darüber, was unter Wettbewerb eigentlich zu verstehen ist. Konsens besteht zumindest darin, daß Wettbewerb in jedem Fall einen Markt voraussetzt, auf dem unterschiedliche Subjekte auftreten.

Im Wettbewerb wird die maßgebliche Ordnungsregel in sehr vielen Bereichen der heutigen Gesellschaft gesehen. Auf dem Prinzip des Wettbewerbs basieren die Bereiche oder auch die einzelnen Märkte der Politik, des Sports, der Wissenschaft und der Wirtschaft. Im wirtschaftlichen Wettbewerb kann ein dynamisches Ausleseverfahren gesehen werden, bei dem die jeweiligen Wettbewerber das gleiche Ziel verfolgen, letztendlich jedoch außenstehende Dritte darüber entscheiden, wer das Ziel des jeweiligen Wettbewerbs in welchem Maße erreicht. Die Wettbewerber konkurrieren mithin untereinander, denn das angestrebte Ziel kann aufgrund des beschränkten Marktvolumens nur zu Lasten der anderen Wettbewerber gehen; die Wettbewerber rivalisieren.¹

Das dynamische Ausleseverfahren des Wettbewerbs kann in mehrere unterschiedliche Ebenen unterteilt werden. Zum einen läßt es sich in die bereits erwähnten Bereiche der heutigen Gesellschaft einteilen, wie Politik, Sport und Wirtschaft, zum anderen kann der Wettbewerb mit verschiedenen Parametern ausgetragen werden wie z.B. Geschwindigkeit im Sport, Überzeugungskraft in der Politik, oder mit dem Preis oder der Qualität in der Wirtschaft. Wettbewerb ist weiterhin direkt meßbar, und zwar mit jeweiligen Erfolgsmaßstäben (Sprunghöhen im Sport, Wählerstimmen in der Politik, Marktanteile in der Wirtschaft). Schließlich ist es durch den Wettbewerb

¹ Vgl. Heinrich, J.: Publizistische Vielfalt aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Rager, G.: Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, Düsseldorf 1992, S. 239.

möglich, Handlungsfolgen in unterschiedlicher Weise zuzurechnen. In den beiden letztgenannten Punkten sind die Unterscheidungsebenen zu finden, die den wesentlichsten Einfluß auf das dynamische Ausleseverfahren haben, was bei der folgenden Darstellung des ökonomischen und publizistischen Wettbewerbs deutlich wird.²

3.1.1 Ökonomischer Wettbewerb

Der ökonomische Wettbewerb beschreibt das wirtschaftliche Ausleseverfahren, dessen Erfolgsmaßstab in Form von Marktanteilen, Geld, Umsatz oder dem Gewinn direkt ausgedrückt werden kann. Handlungsfolgen sind im ökonomischen Wettbewerb in Geld zurechenbar, Geld, das auf bestimmten, für die Darstellung des ökonomischen Wettbewerbs irrelevanten Märkten erwirtschaftet worden ist. Wesentlicher ist die Darstellung der jeweiligen Struktur des Marktes, auf dem ökonomischer Wettbewerb stattfindet.

Die Marktstruktur wird dabei von der jeweiligen Intensität des Wettbewerbs gekennzeichnet, wobei bestimmte, als wettbewerbsintensiv angesehene Marktformen zum Maßstab für den anzustrebenden Wettbewerb erhoben werden.³ In einer groben Einteilung kann man die Marktformen des Monopols, des Oligopols und das der Konkurrenz unterscheiden. Das Monopol liegt nach EUCKEN⁴ dann vor, wenn ein Anbieter oder ein Nachfrager einen eigenen Markt besitzt, d.h. wenn viele Nachfrager auf einen Anbieter oder viele Anbieter auf einen Nachfrager angewiesen sind.

Im Oligopol ist die Anzahl der Anbieter bzw. Nachfrager im Verhältnis zum Marktvolumen gering und der Marktanteil des einzelnen Marktteilnehmers ist so groß, daß er auf die Preisbildung des Marktes Einfluß nehmen kann. Eine Marktstruktur der Konkurrenz ist dann gegeben, wenn bei einer großen Anzahl von Anbietern bzw. Nachfragern der einzelne aufgrund seines geringen Marktanteils im Verhältnis zum Marktvolumen nicht auf die Preisbildung einwirken kann und der Marktpreis für ihn somit ein Datum bedeutet.

Für den ökonomischen Wettbewerb ist als relevant festzuhalten, daß die Handlungsfolgen zugerechnet werden können, daß der einzelne Wettbewerber die Kosten seiner Aktivitäten überlicherweise selbst zu tragen hat und

2 Vgl. ebenda, S. 240.

3 Vgl. Peters, H.R.: Wirtschaftspolitik, München 1992, S. 203.

4 Vgl. Eucken, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie, Berlin 1950, S. 106 ff.

daß er den Nutzen seiner Aktivitäten und Anstrengungen für sich selbst monetarisieren kann.⁵

3.1.2 Publizistischer Wettbewerb

Beim publizistischen Wettbewerb werden nicht ökonomische Erfolgsmaßstäbe angelegt, sondern hier stellen publizistische Kategorien die Erfolgsmaßstäbe dar. Im publizistischen Wettbewerb geht es um die Frage, wie Berichterstattung und Meinungsverbreitung im inhaltlichen Wettbewerb dargestellt werden können; publizistischer Wettbewerb stellt sich als reiner Ideenwettbewerb ohne jede wirtschaftliche Konsequenz dar.⁶ Der publizistische Wettbewerb ist aber immer auch an ein Medium gebunden, in diesem Untersuchungsobjekt ist es die lokale/regionale Tageszeitung. Die Tageszeitung als Produkt steht jedoch in einem wirtschaftlichen Konkurrenzverhältnis zu anderen Tageszeitungen. Daraus folgt, daß der publizistische Wettbewerbsprozeß nicht als abgegrenzter Mechanismus zu bewerten ist, vielmehr ist er im gewissen Rahmen mit der ökonomischen Ebene verknüpft zu betrachten.

Publizistischer Wettbewerb läßt sich nicht sinnvoll mit herkömmlichen Wettbewerbsparametern analysieren oder darstellen, denn die geistigen oder publizistischen Leistungen einer Zeitung lassen sich nicht ohne weiteres von den ökonomischen Leistungen trennen, denn impliziert, bei einer Tageszeitung zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Meinungen und publizistischen Leistungen einerseits und dem Angebot und der Nachfrage nach der Zeitung als solche, der Zeitung als Konsumgut zu differenzieren. HEINRICH formuliert die Art des Wettbewerbs im Bereich der Publizistik somit auch treffend als eine Frage des Grades, nicht der Existenz.⁷ So wird es reinen publizistischen Wettbewerb nur da geben können, wo keine ökonomischen Ziele mit den jeweiligen Publikationen verfolgt werden, für den lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt läßt sich dieser Wettbewerb jedoch generell ausschließen.

5 Vgl. Heinrich, J.: Marktzutritt als Systemelement des Wettbewerbs, a.a.O., S. 240.

6 Vgl. Kantzenbach, E.: Zum Verhältnis von publizistischem und ökonomischem Wettbewerb aus ökonomischer Sicht, in: Hoffmann-Riem, W.: Rundfunk im Wettbewerbsrecht, Baden-Baden 1988, S. 78-83.

7 Vgl. Heinrich, J.: Marktzutritt als Systemelement des Wettbewerbs a.a.O., S. 241.

Gerade der Tageszeitungsmarkt wird überwiegend durch den ökonomischen Wettbewerb geprägt, was nicht ausschließt, daß neben dem Ziel der Gewinnerzielung auch publizistische Ziele verfolgt werden. Auf dem lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt ist aufgrund dieser Verknüpfung publizistischer Wettbewerb nur durch den ökonomischen Wettbewerb verschiedener Presseunternehmungen gesichert. Der ökonomische Wettbewerb ist jedoch nur dann möglich, wenn die Voraussetzung der Wettbewerbsfreiheit gegeben ist, deren Sicherstellung Ziel und Aufgabe des im folgenden näher dargestellten GWB ist.

3.2 Das GWB

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist 1957 eingeführt worden, nachdem bereits neun Jahre zuvor ein entsprechender Gesetzesentwurf vorgelegt wurde. Das grundsätzliche Ziel des GWB sollte es sein, dazu beizutragen, die ökonomischen Funktionen des Wettbewerbs zu stimulieren und gleichzeitig für die Aufrechterhaltung eines möglichst großen wirtschaftlichen Freiheitsbereiches als ökonomisches Gegenstück zur parlamentarischen Demokratie zu sorgen.⁸

Seit seiner Einführung ist das GWB aufgrund veränderter wirtschaftlicher Verhältnisse und sich wandelnder ordnungspolitischer Vorstellungen viermal novelliert worden. Im Rahmen der dritten Novellierung wurde die Pressefusionskontrolle eingeführt, welche verhindern sollte, daß der zur damaligen Zeit starke Konzentrationsprozeß im gleichen Maß fortschreitet, was m.E. allerdings auf die Versäumnisse der Jahre zuvor zurückzuführen ist.

3.2.1 Der Wettbewerb innerhalb des GWB

Innerhalb des GWB nimmt der ökonomische Wettbewerb einen zentralen Stellenwert ein. Ökonomischer Wettbewerb wird definiert als Leistungskampf zwischen Wirtschaftseinheiten am Markt. Dadurch, daß Anbieter versuchen, ihre wirtschaftlichen Leistungen möglichst vorteilhaft zu verkaufen, und Nachfrager andererseits versuchen, diese wirtschaftlichen Leistungen

⁸ Vgl. Jäckering, W.: Die politischen Auseinandersetzungen um die Novellierung des GWB, in: Volkswirtschaftliche Schriften, hrsg. von Broermann, J., Heft 257, Berlin 1977, S.11.

möglichst vorteilhaft zu erstehen, ist gewährleistet, daß der Markt mit den besten Leistungen zu den niedrigsten Preisen beliefert wird.⁹

3.2.2 Wettbewerb als ordnungspolitisches Leitbild

Die wirtschaftspolitische Bedeutung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs in der Bundesrepublik Deutschland als Steuerungsprinzip und ordnungspolitisches Leitbild ist unbestritten und wird durch eigens eingerichtete Kartellbehörden, die die Einhaltung der im GWB enthaltenen wettbewerblichen Bestimmungen überwachen, deutlich.

Der Wettbewerb wird als Sozialprinzip aufgefaßt, bei dessen Verwirklichung der Wirtschaftsaufbau optimal gesteuert wird, wobei auftretende Wettbewerbsbeschränkungen als ausnahmsweise zu Tage tretende Fehlentwicklungen des Wettbewerbsmechanismus erklärt werden.

Ein theoretisches Leitbild für die praktische Wettbewerbspolitik der Bundesrepublik wurde von der Arbeitsgruppe Wettbewerbspolitik im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft entworfen. Postulat dieses Leitbildes ist die grundsätzliche Bejahung des Wettbewerbsprinzips als Grundlage unserer Wirtschaftsordnung:

„Ein wirksamer Wettbewerb sichert im Sinne der freiheitlichen Grundordnung unseres Staates Verbrauchern und Unternehmern möglichst viel wirtschaftliche Handlungsfreiheit und verspricht zugleich ein möglichst gutes ökonomisches Ergebnis; denn freie Konsumwahl und Unternehmerinitiative steuern unsere Wirtschaft besser als staatliche Lenkungsmaßnahmen im mikroökonomischen Bereich. Der Wettbewerb verteilt auch die Einkommen nach der Marktleistung und schafft dadurch eine gute Ausgangslage für die Verteilungspolitik. Im Wirtschaftsprozeß sorgt der Wettbewerb dafür, daß sich das Angebot nach den Käuferwünschen richtet und daß Kapital und Arbeit rationell eingesetzt werden. Der Wettbewerb bewirkt darüber hinaus, daß die Produktionskapazitäten laufend an die sich ändernden wirtschaftlichen Daten angepaßt werden und daß der technologische und wirt-

9 Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, a.a.O. Band 6, S. 2694.

schaftliche Fortschritt und damit gesamtwirtschaftliches Wachstum sich rasch durchsetzen.“¹⁰

Wie bei der Darstellung des Konzeptes des funktionsfähigen Wettbewerbs noch zu zeigen sein wird, bilden Wettbewerb und Konzentration vom normativen Anspruch her keine sich gegenseitig ausschließenden Begriffe. Während die Neoklassiker in den Konzentrationsprozessen keine sich zwangsläufig aus dem Wettbewerbsprinzip ergebenden Entwicklungen, sondern vielmehr Ausnahmeerscheinungen sahen, erkennen Anhänger des funktionsfähigen Wettbewerbs nicht nur die sich aus den Wettbewerbsprozessen ergebenden Monopolisierungstendenzen, sondern sie fordern sogar bis zu einem bestimmten Grad deren Verwirklichung zur Erfüllung bestimmter Wettbewerbsfunktionen (z.B. Stromversorgung, Wasserversorgung). Das heißt nicht, daß durch Konzentrationsformen der Wettbewerb abgeschafft wird, sondern lediglich bestimmte Wettbewerbsformen werden ersetzt, wie z.B. polypolistischer, atomistischer Wettbewerb durch oligopolistischen, monopolistischen Wettbewerb.

3.2.3 Die Funktionen des Wettbewerbs und ihre pressenspezifische Bedeutung

Kernstück des Modells stellen die Bedingungen dar, unter denen der Wettbewerb die fünf folgenden gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsfunktionen bestmöglich erfüllt:¹¹

3.2.3.1 Steuerung der Einkommensverteilung nach Marktleistung

Die erste zu betrachtende Wettbewerbsfunktion ist die Einkommensverteilung. Von einem funktionsfähigen Wettbewerb wird erwartet, daß er Monopolgewinne beseitigt und auf diese Weise einen marginalen Beitrag zu einer gewünschten Einkommensverteilung leistet. Diese im ökonomischen Sinne leistungsgerechte Einkommensverteilung ist nicht mit einer sozial gerechten Einkommensverteilung gleichzusetzen, aber eine Einkommensverteilung

10 Arbeitsgruppe Wettbewerbspolitik: Vermerk vom 29.01.1968, in: Karte, W.: Ein neues Leitbild für die Wettbewerbspolitik, in: FIW-Schriftenreihe, hrsg. vom Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb, Köln 1969, S. 93.

11 Vgl. hierzu und im folgenden: Kantzenbach, E.: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, a.a.O. Band 181/1967, S. 196.

ohne Monopolgewinne ist nach überwiegender Auffassung einer solchen mit Monopolgewinnen vorzuziehen und bietet für eine sozialpolitisch orientierte Einkommenspolitik mit staatlichen Umverteilungsmaßnahmen günstige Voraussetzungen.

Im Pressebereich scheint - trotz der Gewinnspanne von 30 % am Umsatz von Presseunternehmen, die Herr KÜHNE erwähnte - die Bedeutung der Einkommensverteilung relativ gering zu sein.¹² Jedenfalls sind keine Stellungnahmen hervorgetreten, die den Wettbewerb oder die Vielfalt im Pressesektor unter dem Aspekt der Vermeidung von Monopolgewinnen von Presseverlagen diskutieren.

3.2.3.2 Steuerung der Angebotsstruktur nach den Konsumpräferenzen

Die zweite Wettbewerbsfunktion, die für den Pressebereich eine zentrale Rolle einnimmt, ist die Angebotssteuerung nach Käuferpräferenzen. Hierunter ist zu verstehen, daß die gesamte Palette der in einer Volkswirtschaft angebotenen Güter sich ausschließlich am Bedarf der Konsumenten orientiert und die Nachfrage nach bestimmten Gütern eine entsprechende Güterproduktion lukrativ macht (im Gegensatz dazu stünde etwa die These, daß umgekehrt die Käuferpräferenzen von den Unternehmen manipuliert werden). Für den Wettbewerb bedeutet das, daß seine Funktionsfähigkeit um so größer ist, je stärker sich das Güterangebot an den Käuferpräferenzen orientiert.

Im Pressebereich kommt dieser Funktion am ehesten die Forderung nach der Pressevielfalt nahe. Die Übertragung auf den Pressebereich bedeutet, daß der wirtschaftliche Wettbewerb eine Zeitung mit bestimmten Charakteristika hervorbringen müßte, sobald eine kaufkräftige, interessierte, genügend große Leserschaft (bzw. eine potentielle Leserschaft) für eine solche Zeitung existiert.

Die Angebotssteuerung nach Qualifikationsmerkmalen läßt sich nun in mehrdimensionaler Betrachtung darstellen: Auf der horizontalen Ebene, d.h. es findet eine Abgrenzung zwischen der inhaltlichen Ausprägung auf gleichem Niveau statt, werden sicherlich eine Reihe von Lesern einer „linksorientierten“ Zeitung anderen Nachfragern gegenüberstehen, die eine eher

¹² Vgl. Kühne, R.M.: Die Konzentrationsproblematik in der regionalen Tagespresse, a.a.O., S. 15 ff.

„rechtsorientierte“ Zeitung bevorzugen. Andererseits ist auch auf vertikaler Ebene (identische inhaltliche Ausprägungen auf unterschiedlichem intellektuellem Niveau) eine Qualitätsvariation vorstellbar, die Zeitungen mit unterschiedlichem Niveau - z.B. Straßenverkaufszeitungen vs. Abonnementszeitungen mit höheren Leseransprüchen - gegeneinander abgegrenzt. Die Differenzierung kann sich daneben auf religiöse, sprachliche oder sonstige kulturelle Unterschiede beziehen, nach deren jeweiliger Ausprägung sich in einem bestimmten Verbreitungsgebiet das Angebot an Presseerzeugnissen richtet. Wenn diese Orientierung des Angebots an die differenzierte Nachfrage tatsächlich stattfindet, dann würde man aus ökonomischer Sicht von einer Erfüllung der Angebotssteuerungsfunktion sprechen. Bezüglich der Pressevielfalt kann der wirtschaftlich Wettbewerb also von großer Bedeutung sein, jedenfalls insoweit er bewirkt, daß die finanziellen Chancen, die sich durch die Ausfüllung von Marktrisiken im Pressebereich ergeben, durch Presseunternehmen auch genutzt werden.

3.2.3.3 Optimierung der Faktorallokation

Die dritte Funktion im wirtschaftlichen Bereich wird als Faktorallokation bezeichnet. Darunter ist zu verstehen, daß ein bestimmter Angebotsfächer mit den geringstmöglichen Kosten produziert wird. Von den vorhandenen bzw. bekannten Produktionstechniken sind somit diejenigen zum Einsatz zu bringen, welche die niedrigsten Kosten verursachen.

Für den Pressesektor bedeutet dies, daß ein funktionsfähiger Wettbewerb die Presseunternehmen veranlaßt, solche Produktionstechniken anzuwenden, die einen Beitrag zur Kostenminimierung leisten. Beispielsweise ist die Einführung der Fotosatztechnik innerhalb des Pressebereichs nicht nur geeignet, die Aktualität der redaktionellen Herstellung zu erhöhen, sondern verringert gleichzeitig die Produktionskosten.¹³ Mit zunehmendem Grad der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs wächst für die Presseunternehmen der Zwang zur Einführung derartiger Verfahren mit höherer Wahrscheinlichkeit.

3.2.3.4 Förderung des technischen Fortschritts

Die vierte Wettbewerbsfunktion ist die Stimulierung des technischen Fortschritts. Vom Wettbewerbsprozeß wird erwartet, daß er neuen Erfindungen

13 Vgl. dazu Monopolkommission, Hauptgutachten 1976/1977, Tz. 416 ff.

zur Verbesserung der Produktqualität und/oder der Produktionsmethode hervorbringt und innerhalb des eigenen Produktionssektors durchsetzt. Im Pressebereich scheint nach meiner Erkenntnis die technische Weiterentwicklung gering gewesen zu sein, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß sich die Bleisatztechnik über Jahrzehnte hinweg auf dem gleichen Stand befunden hatte, bevor die neuen Satztechniken im Pressebereich Eingang fanden. Aber auch die neuen Satztechniken sind überwiegend technische Entwicklungen aus anderen Produktionszweigen (Maschinenbau, Elektronik), die im Pressebereich verwertet werden. Damit hat die Innovationsfunktion des Wettbewerbs im Pressewesen in der Vergangenheit offenbar keine besondere Bedeutung gehabt.

3.2.3.5 Förderung der Anpassungsflexibilität der Wirtschaft

Die fünfte und zugleich letzte Wettbewerbsfunktion ist die Anpassungsflexibilität. Damit ist gemeint, daß die Anpassungsprozesse der Wirtschaft an veränderte Nachfragestrukturen (Angebotssteuerung) und an veränderte Produktionstechniken (Faktorallokation) nicht nur möglichst vollkommen, sondern auch möglichst schnell und reibungslos erfolgen sollen. Diese Funktion wird im Modell des funktionsfähigen Wettbewerbs aus methodischen Gründen gesondert behandelt, was für unsere Betrachtung aber belanglos ist.

Die ersten drei Wettbewerbsfunktionen gehören in den Bereich der statischen Gleichgewichtsanalyse, während die Funktionen vier und fünf dynamische Wettbewerbsfunktionen einer evolutorischen Wirtschaftsentwicklung darstellen.

Die optimale Wettbewerbsintensität im dynamischen Modell des funktionsfähigen Wettbewerbs liegt im Endergebnis KANTZENBACH's im Bereich weiter heterogener Oligopole mit mäßiger Produktdifferenzierung.^{14/15}

Nachdem die Funktionen des Wettbewerbs und ihre Bedeutung für die Pressewirtschaft behandelt wurden, soll nun auf die Beurteilung der Wettbewerbsvoraussetzungen des Pressewettbewerbs eingegangen werden. Insbesondere ist die Frage zu untersuchen, wie die parametrische Interdependenz im Pressebereich zu beurteilen ist. Hierzu wird der wirtschaftliche Wettbe-

14 Vgl. Kantzenbach, E.: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, a.a.O.

15 Zur Herleitung siehe unten.

werb, in welchem Presseunternehmen stehen, getrennt für den Leser- und den Anzeigenmarkt betrachtet.

Lesermarkt

Auf dem Lesermarkt kann eine relativ geringe parametrische Interdependenz unterstellt werden. Der Nachfrager nach Presseerzeugnissen hat im allgemeinen aufgrund einer längerfristigen Bindung eine gewisse Neigung zu dem Produkt und wird nicht geneigt sein, diese Lesegewohnheit kurz- oder langfristig zu verändern. Insofern kann von einer geringen Nachfragebeweglichkeit auf dem Lesermarkt ausgegangen werden: Preis- oder Qualitätsänderungen können - falls sie nicht ein außergewöhnliches Ausmaß annehmen - den Leser nicht zu einem Wechsel seiner Produktpreferenzen bewegen. Die traditionellen Qualitätspräferenzen führen zu einer starken Leserbindung, die geringe Qualitätsvariationen sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Ausrichtung absorbiert: Leser von politisch links orientierten Zeitungen werden ebensowenig auf Zeitungen anderer politischer Richtungen überwechseln, wie Leser von Straßenverkehrszeitungen im Verhältnis zu Zeitungsabonnenten.¹⁶

Von Bedeutsamkeit für die parametrische Interdependenz ist schließlich auch die Angebotsbeweglichkeit. Diese umfaßt den Grad der Modifikation in der Herstellung eines Erzeugnisses, wenn von Seiten des Presseverlages eine Verhaltensänderung der Nachfrage festgestellt oder vermutet wird. Während für Automobilfirmen beispielsweise eine relativ hohe Flexibilität angenommen werden kann, die sich durch eine rasche Umstellung auf größere oder kleinere Fahrzeuge bei einer entsprechenden Nachfrageänderung auszeichnet, ist bei Verlagszeugnissen von einer geringen Angebotsbeweglichkeit auszugehen. Einerseits besteht bei einer Redaktion im Pressebereich ein weitaus stärkerer inhaltliche Beweggrund für eine gewisse Aufmachung einer Zeitung, als dies bei einem Industrieunternehmen für die Gestaltung seiner Erzeugnisse anzunehmen ist. Zum anderen ist das Renommee von Presseprodukten stark an das bereits vorhandene „publizistische Profil“ gebunden, was für Industrieerzeugnisse in gleichem Maße sicherlich nicht zutrifft. Beides - sowohl die persönliche Beziehung des Redakteurs zum Inhalt seiner Zeitung als auch die Bindung der Zeitung an ihr Qualitätsprofil - läßt

16 Vgl. Kantzenbach, E.: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, a.a.O.; Ossorio-Capella, C.: Der Zeitungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 48 f.; grundsätzlich auch MICHEL-Kommission, BT-Drucksache V/2120, S. 134 ff.

somit eine relativ geringe Flexibilität der Presseunternehmen in bezug auf die Nachfrage erwarten.

Nach den vorstehenden Überlegungen ist aufgrund einer geringen Nachfragebeweglichkeit - sowie einer ebenfalls geringen Flexibilität des Angebots auf dem Lesermarkt - ein niedriger Grad der Marktvollkommenheit festzustellen. Aus ökonomischer Sicht ist daher die Wettbewerbsintensität aufgrund der Marktunvollkommenheiten gering.

Aus dieser Marktunvollkommenheit resultiert, daß der Wettbewerb trotz einer hohen Konzentration ein Mindestmaß an Funktionsfähigkeit aufweisen kann, da entsprechend der Theorie des funktionsfähigen Wettbewerbs beide Faktoren sich in ihrer Wirkung auf die parametrische Interdependenz innerhalb bestimmter Grenzen kompensieren. So kann man - wenn auch nur in begrenztem Umfang - von publizistischem Wettbewerb sprechen, wenn in einem Zeitungskreis zwei nach horizontalen Qualitätsmerkmalen differenzierbare Zeitungen erscheinen. Da auf einem industriellen Markt der Grad an Vollkommenheit viel größer ist und die Unternehmen dadurch viel stärker zu wettbewerbsbeschränkendem Verhalten gedrängt werden, wäre hier für den vergleichbaren Fall eines Dyopols eher eine Beschränkung des Wettbewerbs infolge von Absprachen, Kooperationen oder parallelen Verhaltensweisen zu erwarten. Auf den Pressemärkten scheint dagegen in Folge der relativ geringen Interdependenz noch ein fühlbarer Wettbewerb möglich zu sein.

Ein weiteres, für die Betrachtung des Pressemarktes wesentliches Merkmal ist die Kostendegression bei der Herstellung von Presseerzeugnissen. Das Absinken der Stückkosten mit zunehmender Auflage steht dem Wettbewerb im Pressebereich tendenziell gegenüber. Wenn der jeweils größte Anbieter auf einem Pressemarkt wesentliche Kostenvorteile gegenüber kleineren Anbietern hat, so wird dadurch beinahe automatisch eine Tendenz zur weiteren Konzentration ausgelöst.

Geht man beispielsweise von einem Verhältnis von 60% Redaktions- und Verwaltungskosten, die unabhängig von der Auflage sind, und circa 40% Papier- und Druckkosten, die sich ungefähr proportional zur Auflage verhalten, aus, so verteilen sich bei steigender Auflage die auflagefixen Kosten auf eine höhere Anzahl von Zeitungsexemplaren.¹⁷ Dies führt zu einer

17 Vgl. etwa Kosten- und Erlösstruktur der Abonnementzeitungen des Treucura Branchenvergleich

Kostenüberlegenheit von auflagenstärkeren Zeitungen, womit ein Anstoß zur Konzentration gegeben ist.

Anzeigenmarkt

Auf dem Werbemarkt stehen die Presseverlage Nachfragern aus der werbenden Wirtschaft oder Privatpersonen gegenüber. Im Gegensatz zu den Lesermärkten ist hier die Nachfragebeweglichkeit außerordentlich hoch, da die Werbung ein Gut mit einem hohen Homogenitätsgrad darstellt. Da der Werbeerfolg eher von der Verbreitung der Werbeträger als von deren redaktionellen Inhalt bestimmt wird, ist für den Werbenden die politische Orientierung der Zeitung ohne Interesse. Maßgeblicher Indikator für das Verhältnis von Werbeaufwand und Werbeerfolg ist der sogenannte Tausender-Preis, d.h. der Preis, der zu entrichten ist, um 1.000 Leser (und zugleich potentielle Käufer) mit einer Werbebotschaft eines bestimmten Umfangs (z.B. eine Zeitungsseite) zu erreichen. Konsequenterweise müßte der Wettbewerb auf dem Werbemarkt sehr viel intensiver sein als derjenige auf dem Lesermarkt.

Auch die Angebotsbeweglichkeit, d.h. die Bereitwilligkeit der Zeitungsunternehmen zur Übernahme von Werbekunden, ist auf dem Werbemarkt sehr hoch. Innerhalb gewisser Grenzen gibt es im allgemeinen für die Verlage keine Beweggründe, einen bestimmten Werbekunden nicht zu akzeptieren.

Auf dem Anzeigenmarkt liegt damit ein sehr hoher Grad an Vollkommenheit vor. Schon geringe Preisunterschiede können darüber entscheiden, ob das Werbevolumen eines Unternehmens auf diese oder jene Zeitung übergeht. Entsprechend den Ergebnissen des Wettbewerbsmodells ist der Wettbewerb auf dem Werbemarkt nicht mehr funktionsfähig, sobald ein hoher Konzentrationsgrad auftritt; dann nämlich würde der ständige Prozeß des stufenweisen Vorstoßes und des sofortigen Nachziehens von Wettbewerbshandlungen ruinöse Konkurrenz zur Folge haben und damit auch gesamtwirtschaftlich unerwünschte Ergebnisse nach sich ziehen.

Ein stabiles Gleichgewicht auf dem konzentrierten Werbemarkt versprechen höchstens zwei Konstellationen: entweder nimmt eine Zeitung die Vorreiterposition ein, da sie faktisch das gesamte Werbevolumen an sich zieht und dem bzw. den verbleibenden Presseunternehmen nur einen marginalen Anteil am Werbevolumen des Marktes läßt, oder es liegt eine völlige Angleichung der Preise zwischen den wenigen Anbietern auf dem Markt vor. Beide Tendenzen sind einem funktionsfähigen Wettbewerb abträglich:

erstere, weil sie die Neigung zur lokalen Alleinstellung einer Zeitung beinhaltet, und letztere, weil ihr eine hohe Tendenz zu Preisabsprachen oder stillschweigender gemeinsamer Koordination immanent ist.

3.2.4 Die wettbewerbstheoretischen Leitbilder des GWB

Das oben angesprochene ordnungspolitische Leitbild der Arbeitsgruppe Wettbewerbspolitik basiert auf den wettbewerbstheoretischen Vorstellungen KANTZENBACH's, wonach die Marktform der weiten Oligopole im Gegensatz zur EUCKENSchen polypolistischen Konkurrenz die optimale Struktur zur Erlangung befriedigender ökonomischer Ergebnisse bietet. Wettbewerbspolitisch impliziert dies gleichsam eine einfachere Handhabbarkeit, da die Wettbewerbspolitiker die realen Marktstrukturen akzeptieren können, und keine unrealen Modellvoraussetzungen des vollkommenen Wettbewerbs als Leitbild verteidigen müssen.

Trotz der Kritik einiger Neoklassiker, insbesondere HOPPMANN,¹⁸ haben die theoretischen Vorstellungen des Konzeptes des funktionsfähigen Wettbewerbs seit der zweiten GWB-Novellierung Eingang in die offizielle Wettbewerbspolitik gefunden. Zu unterscheiden sind zwei Modelle des Wettbewerbs, auf denen die wettbewerbstheoretischen Leitbilder des GWB basieren, wobei ersteres jedoch als zu realitätsfern eingestuft werden muß.

3.2.4.1 Das statische Modell der vollkommenen Konkurrenz

Das statische Modell der vollkommenen Konkurrenz ist an folgende Prämissen gebunden:¹⁹

- 1) rationales Handeln von Konsumenten und Unternehmern i.S. der Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung;
- 2) es herrscht Markttransparenz und vollkommene Information;
- 3) die Anpassungsgeschwindigkeit bezüglich der Produktionsfaktoren sowie der produzierten Güter ist unendlich hoch;

18 Vgl. Hoppmann, E.: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, hrsg. von Lütge, F. und Preiser, E., Band 179/1966, S. 286 ff.

19 Vgl. Plaßmann, J.: Wettbewerbspolitisches Leitbild, Freiheitsschutz und Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: Wirtschaft und Wettbewerb (WuW), hrsg. von Benisch, W./Gaedertz, A.C., Heft 12/1970, S. 779.

- 4) Homogenität der Güter, d.h. es gibt keine sachlichen, persönlichen, zeitlichen oder räumlichen Präferenzen;
- 5) vollkommene Beweglichkeit und Teilbarkeit der Produktionsfaktoren und der produzierten Güter;
- 6) die Zahl der Marktteilnehmer ist unendlich groß, wodurch der individuelle Marktanteil so gering ist, daß weder Anbieter noch Nachfrager durch ihr Verhalten den Preis beeinflussen können, ihr Verhalten entspricht dem des Mengenanpassers;
- 7) es existieren keine Marktzutrittsbarrieren, der Marktzutritt ist für jedermann frei.

Die Verwirklichung der Wettbewerbsordnung im Sinne der vollständigen Konkurrenz impliziert die Kombination zweier Gruppen von Maximen, die einander prinzipiell ähneln, zum einen konstituierende und zum anderen regulierende Grundsätze. Die konstituierenden Prinzipien sind von Bedeutung bei der Implementierung der Wettbewerbsordnung, die regulierenden Prinzipien dienen der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Wettbewerbsordnung.²⁰

Konstituierend ist für EUCKEN unter anderem die Schaffung einer automatisch funktionierenden, die Geldwertstabilität sichernden Währung, Privateigentum an Produktionsmitteln, eine sinnvolle Ausgestaltung der Vertragsfreiheit, Vollhaftung der Marktteilnehmer, sowie eine konstante Wirtschaftspolitik, während staatliche Monopol-, Einkommens-, Sozial- und Konjunkturpolitik regulierenden Charakter für die Wettbewerbsordnung haben.

3.2.4.2 Das dynamische Modell des funktionsfähigen Wettbewerbs

Mit der Entwicklung einer neuen Wettbewerbstheorie wurde die vollständige Konkurrenz als wettbewerbspolitisches Leitbild aufgegeben, da ihre Prämissen als zu unrealistisch eingeschätzt wurden.

Vielmehr hat sich in der Wettbewerbstheorie die Anschauung durchgesetzt, daß gewisse Unvollkommenheiten des Marktes im Sinne der vollkommenen Konkurrenz nicht nur unvermeidlich sind, sondern unter Umständen sogar

20 Vgl. Eucken, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, in: Hand- und Lehrbücher aus dem Gebiet der Sozialwissenschaften, hrsg. von Salin, E. und Spiethoff, A., Tübingen 1968, S. 253.

notwendig sein können, wenn der Wettbewerb seine Leistungen möglichst wirksam erbringen soll.²¹

Aufgrund der Unvereinbarkeit sowohl des Modells der vollständigen Konkurrenz, den wettbewerbspolitischen Leitbildern der sozialen Marktwirtschaft, als auch der neoklassischen Wettbewerbstheorie mit den bestehenden oligopolistischen Marktstrukturen konnten diese Modelle bzw. Leitbilder nicht zu deren Legitimation herangezogen werden. Daher mußte eine Wettbewerbstheorie herausgearbeitet werden, die sich der wirtschaftlichen Realität der Konzentrationsentwicklung anpaßt. Dies erfolgte in der Ablösung des Primats der Ordnungspolitik durch die Wachstumspolitik, d.h. es erfolgte eine Abkehr vom Ideal der individuellen Freiheiten, vertreten durch Ordo- und Neoliberale, hin zu pragmatischen wirtschaftspolitischen, insbesondere wachstumspolitischen Zielen. Die Realisierung dieser Ziele sah man durch einen funktionsfähigen oligopolistischen Wettbewerb zwischen leistungsstarken Unternehmen am nachhaltigsten gewährleistet. Die wissenschaftstheoretische Basis für das neue wettbewerbspolitische Leitbild bildete das von KANTZENBACH konzipierte Modell des funktionsfähigen Wettbewerbs, das auch als Modell der optimalen Wettbewerbsintensität bezeichnet wird.²²

Grundlegend für das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität ist die Herleitung erwünschter Marktergebnisse über bestimmte Verhaltensweisen aus der spezifischen Marktstruktur des weiten Oligopols. Die Marktstruktur wird dabei durch zwei Elemente gekennzeichnet, die Anzahl der Anbieter auf dem Markt und den Grad der Unvollkommenheit.²³ Die oligopolistische Interdependenz als zentrale Größe des Konzepts beschreibt die Abhängigkeit eines Unternehmens im Wettbewerb von einem anderen konkurrierenden Unternehmen, d.h. bei hoher Interdependenz sind Mitbewerber gezwungen, sich dem Verhalten eines anderen Unternehmens anzupassen, weil die Nachfrage sich ansonsten zu seinen Ungunsten verschieben könnte. Die Intensität der Interdependenz ist wiederum abhängig von der Vollkommenheit des Marktes in bezug auf die Transparenz des Marktes und die Homogenität der Güter sowie dem Stand der Konzentration auf dem Markt. Je höher Markttransparenz und Homogenität der Güter, und je höher der Konzentrations-

21 Vgl. Arbeitsgruppe Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 94 ff.

22 Vgl. Kantzenbach, E.: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, in: Wirtschaftspolitische Studien, hrsg. von Jürgensen, H., Heft 1, Göttingen 1967, S. 203.

23 Vgl. Ahms/Feser: Wirtschaftspolitik, München 1990, S. 46.

grad ist, desto größer ist die Interdependenz der Unternehmen auf dem Markt.

3.2.4 Die Inhalte des GWB und seiner Novellierungen

In den zahlreichen Entwürfen und Gesetzestexten des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) seit 1949 spiegeln sich die unterschiedlichen ordnungspolitischen und wettbewerbstheoretischen Positionen wider.

Entgegen der Intention des Regierungsentwurfs von 1952, der - von wenigen Ausnahmen abgesehen - ein generelles Kartellverbot und eine Erlaubnispflicht bei Unternehmenszusammenschlüssen die zu einer marktbeherrschenden Stellung führen, vorsah, wurde im Sommer 1957 eine entschärfte Fassung als Gesetz verabschiedet. Die Zahl der Ausnahmen hatte sich hinsichtlich des Kartellverbots von ursprünglich drei Erlaubniskartellen auf sechs Erlaubnis- und fünf Anmeldekartelle erhöht.²⁴ Das Gesetz enthielt auch keine Fusionskontrolle, wie zunächst geplant, da man in ihr eine Behinderung der Tendenz zur optimalen Betriebsgröße sah, statt dessen einigte man sich auf die Einführung einer Anzeigepflicht für bestimmte Zusammenschlüsse. Die Gründe für die Nichtverabschiedung des Regierungsentwurfs lagen in der ablehnenden Haltung vieler Parlamentarier zum generellen Kartellverbot und in der Einflußnahme der Wirtschaftsverbände auf die Bundestagsabgeordneten und Bundesratsmitglieder.²⁵

3.3 Grundzüge der Pressefusionskontrolle

Nachdem das GWB vier Novellierungen unterzogen wurde, ohne das die Presse in ihnen spezielle Berücksichtigungen fand, trat das am 28. Juni 1976 verkündete Pressefusionskontrollgesetz rückwirkend zum 28.01.1976 in Kraft. Es verweist im wesentlichen auf die Bestimmungen der allgemeinen Fusionskontrolle des Kartellrechts, ändert diese Vorschriften aber für die Presse in pressenspezifischer Weise ab.

Motiv für die Schaffung des Pressefusionskontrollgesetzes war die Sorge über die unaufhaltsam fortschreitende Pressekonzentration, die in den sechziger Jahren in der Bundesrepublik einsetzte und zu einer ernststen Bedrohung

24 Vgl. Jäckering, W.: Die politischen Auseinandersetzungen um die Novellierungen des GWB, a.a.O., S. 27.

25 Vgl. ebenda, S. 37.

der Pressevielfalt und damit letztlich auch der Pressefreiheit anwuchs. Das wird deutlich, wenn man sich folgende Zahlen vergegenwärtigt: die Zahl der selbständigen Vollredaktionen war von 1954 bis 1976 von 225 publizistischen Einheiten auf 121 Einheiten, also um 46,3 % zurückgegangen, wobei sich im gleichen Zeitraum die Gesamtauflage der bundesdeutschen Tageszeitungen um 42,9 % erhöhte, und zwar von 13,4 Millionen Exemplaren auf 19,1 Millionen Exemplare. Bis 1976 war der Marktanteil der fünf größten deutschen Zeitungsverlage an der Gesamtauflage der Tagespresse auf ca. 45 % angestiegen, auf die zehn größten Zeitungshäuser mit ihren 35 Zeitungen entfiel ein Marktanteil von 54,6 %, die anderen 45,6 % teilten sich 366 sonstige Zeitungen.²⁶

Die pressespezifische Fusionskontrolle ist analog zur allgemeinen Fusionskontrolle eingebettet in die §§ 22, 23, 24, 24a und 24b GWB. Ihr wesentliches Unterscheidungsmerkmal beruht auf differenzierten Aufgreifkriterien zur Bewertung des Zusammenschlusses. Aus niedrigeren Aufgreifkriterien im Vergleich zur allgemeinen Fusionskontrolle resultieren entsprechend verschärfte Bedingungen der Anzeige- und Anmeldepflicht.

3.3.1 Anzeigepflicht nach § 23 Abs. 1 GWB

Wie bei der allgemeinen Fusion beinhaltet auch bei der Pressefusion die Anzeigepflicht als solche noch nicht die Befugnis der Kartellbehörde, ein Kontrollrecht auszuüben und den ihr gemeldeten Zusammenschluß zu untersagen. Vielmehr setzt ein solcher Eingriff der Kartellbehörde in jedem Fall die begründete Erwartung voraus, daß durch den Zusammenschluß eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. In diesem Zusammenhang gewinnen die kartellgesetzlichen Marktbeherrschungsvermutungen an Bedeutung (siehe Kap. 3.2.3.1).

Für die pressespezifische Fusionskontrolle gilt aber grundsätzlich, ebenso wie für die allgemeine, daß ein Zusammenschluß von Unternehmen dem Bundeskartellamt unverzüglich anzuzeigen ist, wenn „im gesamten Geltungsbereich dieses Gesetzes oder in einem wesentlichen Teil desselben durch den Zusammenschluß ein Marktanteil von mindestens 20 vom Hundert erreicht oder erhöht wird, oder ein beteiligtes Unternehmen auf einem anderen Markt einen Anteil von mindestens 20 vom Hundert hat ...“.²⁷

26 Vgl. Schütz, W.J. in: Media Perspektiven, 1976, S. 189 ff.

27 Vgl. Kleinmann, W., Bechthold, R., a.a.O., S. 14.

Anzeigepflicht besteht nach § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 gleichfalls, wenn die an einer Pressefusion beteiligten Unternehmen insgesamt zu einem Zeitpunkt innerhalb des letzten vor dem Zusammenschluß endenden Geschäftsjahres mindestens 10.000 Beschäftigte hatten. Die entscheidende Änderung erfuhr § 23 Abs. 1 durch Art. 1 des Pressefusionskontrollgesetzes, in dem folgender Satz 7 angeführt wird: „Bei Unternehmen, deren Geschäftsbetrieb ganz oder teilweise im Verlag, in der Herstellung oder im Vertrieb von Zeitungen oder Zeitschriften besteht, ist insoweit das Zwanzigfache der Umsatzerlöse in Ansatz zu bringen; Satz 6 bleibt unberührt.“²⁸

Während die allgemeine Fusionskontrolle nach § 23 Abs. 1 Satz 2 GWB die Anzeigepflicht bei einem Jahresumsatz von insgesamt 500 Mio. DM der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen gegeben ist, ist nach dem Pressefusionskontrollgesetz der für die Anzeigepflicht in Betracht kommende Umsatz bei Presseunternehmen mit dem Zwanzigfachen anzusetzen, d.h. der für die allgemeine Fusion angesetzte Grenzbetrag von 500 Mio. DM wird schon erreicht, wenn die an einem Zusammenschluß beteiligten Druckereien und Verlage insgesamt einen Jahresumsatz von 25 Mio. DM erreichen. Da Zeitungsverlage Jahresumsätze von 25 Mio. DM bereits bei einer Auflage von 70.000 bis 80.000 Exemplaren erreichen, werden durch die Neuregelung auch kleine und mittlere Unternehmen des Pressesektors der Kontrolle des Bundeskartellamtes unterworfen, während in der übrigen Wirtschaft Unternehmen dieser Größenordnung von den Bestimmungen des GWB hinsichtlich der Fusionskontrolle nicht betroffen sind.

§ 23 Abs. 1 Satz 7 stellt fest, daß das Aufgreifkriterium der allgemeinen Fusionskontrolle für Unternehmen, deren Geschäftsbetrieb ganz oder teilweise im Vertrieb von Waren besteht, die Vertriebs Erlöse bei der Errechnung des die Anzeigepflicht auslösenden Grenzbetrages nur in Höhe von 75% der Umsatzerlöse in Ansatz zu bringen sind. Der Grenzbetrag der allgemeinen Fusion erhöht sich somit von 500 Mio. DM auf 666,67 Mio. DM. Das Aufgreifkriterium der allgemeinen Fusionskontrolle muß auch für den Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften der Berechnung zugrundegelegt werden, d.h. ein Zeitschriften- und Zeitungsvertrieb wird bei Fusionsvorhaben bereits ab einem Jahresumsatz von 33,33 Mio. DM anzeigepflichtig.²⁹

28 Vgl. Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 385.

29 Vgl. ebenda.

Beim Vorliegen konglomerater Zusammenschlüsse oder bei Unternehmen, die sowohl Industrie- als auch Presseumsätze tätigen, findet die Rechenklausel nur bei den Presseumsätzen Anwendung, d.h., die Jahresumsätze werden im Verhältnis 1:1, die Presseumsätze dagegen mit dem Multiplikator 20 in Ansatz gebracht, was durch die Formulierung „insoweit“ sichergestellt wird³⁰.

3.3.2 Präventive Anmeldepflicht nach § 24a GWB

Für besonders bedeutende Fälle sieht § 24a Abs. 1 vor, bereits das Vorhaben eines Zusammenschlusses der Meldepflicht beim Bundeskartellamt zu unterziehen.³¹ Für die pressespezifische Fusionskontrolle bedeutet dies, daß unter Anwendung des Multiplikators 20 ein Fusionsvorhaben anzumelden ist, sofern mindestens zwei der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen im letzten Geschäftsjahr Umsatzerlöse von jeweils 50 Mio. DM hatten. Für Unternehmen aus der Branche des Zeitungs- und Zeitschriftenvertriebs ergibt sich aufgrund der 75%-Regelung eine entsprechende Erhöhung der Anmeldepflicht des Zusammenschlußvorhabens auf Umsatzerlöse in Höhe von 66,67 Mio. DM.³²

3.3.3 Materielle Zusammenschlußkontrolle nach § 24 GWB

Die Versagung der Fusionsgenehmigung ist allerdings auch auf dem Presse-sektor nicht ausschließlich mit dem Erreichen der Anmelde- bzw. Anzeigepflicht eines Zusammenschlußvorhabens möglich, da die Untersagung des Zusammenschlusses seitens des Bundeskartellamtes auch hier nur dann möglich ist, wenn durch den Zusammenschluß eine marktbeherrschende Stellung entsteht, oder verstärkt wird, es sei denn, die beteiligten Unternehmen weisen nach, daß durch den Zusammenschluß auch Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten, und daß diese Verbesserungen die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen.^{33/34}

30 Vgl. Regierungsentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des GWB, a.a.O., S. 6.

31 Vgl. Kleinmann, W./ Bechthold, R., a.a.O., S. 20.

32 Vgl. Gross, R.: Das neue Pressefusionskontrollgesetz, in: NJW 31/1976, S. 1387.

33 s.o.

34 § 24 Abs. 1 GWB.

3.3.3.1 Vermutungstatbestände der Marktbeherrschung

Die Formulierung des § 24a Abs. 1 GWB knüpft an den Marktbeherrschungsbegriff in § 22 GWB an, wonach ein Unternehmen dann marktbeherrschend ist, wenn es über einen Marktanteil von einem Drittel oder mehr verfügt. Drei oder weniger Unternehmen sind demnach marktbeherrschend, wenn sie zusammen über einen Marktanteil von 50% oder mehr verfügen. Marktbeherrschung wird desweiteren vermutet, wenn fünf oder weniger Unternehmen zwei Drittel oder mehr Marktanteile auf sich vereinigen.³⁵

Fusionierende Presseunternehmen sind dem Vermutungstatbestand der Marktbeherrschung bei einem Marktanteil von einem Drittel jedoch nicht unterworfen, wenn sie nachweisen können, daß ihr jeweiliger Umsatz bei unter 12,5 Mio. DM liegt, da diese Summe dem maximal zu tolerierenden Umsatzwert der allgemeinen Fusionskontrolle von 250 Mio. DM nach § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GWB entspricht. Hinsichtlich der oligopolistischen Marktbeherrschungsvermutung nach § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GWB müßte entsprechend ein Umsatz von weniger als 5 Mio. DM für Presseunternehmen nachgewiesen werden.

3.3.3.2 Die Abwägungsklausel

Wie oben bereits angeführt, besteht für fusionierende Unternehmen neben der Möglichkeit, die Marktbeherrschungsvermutungen durch relativ geringen Umsatz zu entkräften, können die betroffenen Unternehmen gemäß § 24 Abs. 1 GWB auch den Nachweis erbringen, daß durch den Zusammenschluß Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten, die die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen.

Eine denkbare Konstellation wäre beispielsweise die Fusion eines sanierungsbedürftigen Presseunternehmens mit einem anderen Unternehmen, ohne die der Fortbestand des Unternehmens nicht möglich wäre und eine Verschlechterung des Wettbewerbs nach sich ziehen würde, da das betreffende Unternehmen aus dem Markt ausscheiden müßte. Bei der Fusion müßte dann jedoch sichergestellt sein, daß bestimmte selbständige Teile der Zeitung aufrechterhalten werden, etwa die Lokalredaktion.

35 Vgl. § 22 Abs. 3 GWB.

3.3.3.3 Die Ministererlaubnis

Wird seitens des Bundeskartellamtes aufgrund der Marktbeherrschungsvermutungstatbestände anhand der Abwägungsklausel eine Fusion untersagt, steht den betroffenen Unternehmen noch die rechtliche Möglichkeit offen, beim Bundeswirtschaftsminister einen Antrag auf Erlaubnis des Zusammenschlusses zu stellen, denn nach § 24 Abs. 3 Satz 1 kann der Minister auf Antrag die Erlaubnis zu Fusion erteilen, „wenn im Einzelfall die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluß durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist; hierbei ist auch die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen auf Märkten außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes zu berücksichtigen“.³⁶

3.3.3.4 Modifikation des § 24 Abs. 8 GWB

Eine wesentliche Verschärfung erfährt die allgemeine Fusionskontrolle durch Art. 1 Nr. 4 des Dritten Gesetzes zur Änderung des GWB, durch den dem § 24 Abs. 8 GWB folgender Absatz 9 angefügt wird:

„(9) Absatz 8 Satz 1 Nr. 2 und 3 ist nicht anzuwenden, soweit durch den Zusammenschluß der Wettbewerb beim Verlag, bei der Herstellung oder beim Vertrieb von Zeitungen oder Zeitschriften oder deren Bestandteilen im Sinne des Absatzes 1 beschränkt wird.“³⁷

Damit entfällt die sogenannte Bagatellklausel in § 24 Abs. 8 Satz 1 Nr. 2 GWB, wodurch auch der Aufkauf kleiner Zeitungsverlage der Pressefusionskontrolle unterliegt. Durch die Änderung wird auch die sogenannte Regionalklausel in § 24 Abs. 8 Satz 1 Nr. 3 GWB aufgehoben, die die allgemeine Fusionskontrolle auf bedeutende Fälle unter räumlichen Gesichtspunkten beschränkt, nach §24 Abs. 9 gilt diese Regelung demnach nicht für Presseunternehmen, soweit der Wettbewerb im Pressebereich durch Fusionen beschränkt wird.

Modifiziert werden durch die Änderung des Gesetzes auch die Nummern 1 und 4 des § 24 Abs. 8 Satz 1, während nach Nr. 1 entsprechend § 23 Abs. 1 Satz 7 GWB der Zusammenschluß von Presseunternehmen schon bei einem

36 Vgl. Kleinmann, W./ Bechthold, R., a.a.O. S. 18.

37 Vgl. ebenda, S. 20.

Gesamtumsatz von 25 Mio. DM untersagt werden kann, muß gemäß Nr. 4 auf einem relevanten Pressemarkt der Jahresumsatz weniger als 500.000 DM betragen, um sich von der Pressefusionskontrolle zu befreien.

3.3.3.5 Anmerkungen zu § 24 GWB

Presseunternehmen sind, wie oben bereits dargestellt, auf zwei Märkten tätig, auf dem Leser- und auf dem Anzeigenmarkt. Beide sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes jedoch unlösbar miteinander verbunden. Entsteht also durch den Zusammenschluß zweier Verlage eine marktbeherrschende Stellung auf dem Anzeigenmarkt, so kann die Fusion insgesamt untersagt werden, auch wenn die Fusion keine Auswirkung auf den Lesermarkt hat. Unter Umständen ist es also denkbar, daß eine aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten erwogene Fusion untersagt wird, die aufgrund qualitativ hochwertiger Berichterstattung durch die aus der Fusion resultierenden Größenvorteile eine positive Auswirkung auf den Lesermarkt mit sich bringen könnte. Große Bedeutung erlangt diese Tatsache auch für die Zusammenschlüsse zwischen Tageszeitungen und Anzeigenblättern, auf die Vorschriften der pressspezifischen Fusionskontrolle ebenfalls Anwendung finden.

Im GWB wird von Märkten und Marktanteilen gesprochen, sowie dem relevanten Markt. Zu dem für die Presse relevanten Markt ist anzumerken, daß in die Betrachtung nur Erzeugnisse einbezogen werden können, die vom Verbraucher als substituierbar angesehen werden. Dies ist bei Tageszeitungen und Zeitschriften jedoch nicht der Fall, eine Untersagung einer Fusion zwischen diesen beiden hätte demnach keine Auswirkungen auf den Lesermarkt.

Auf dem Lesermarkt bilden Abonnementzeitungen mit lokalem Teil einen eigenen Markt, den Gegensatz bilden Boulevardzeitungen. Innerhalb der Abonnementzeitungen ist zu differenzieren zwischen den überregionalen Abonnementzeitungen ohne Lokalberichterstattung und mit Lokalberichterstattung, desweiteren sind die Tageszeitungen von den Wochenzeitschriften abzugrenzen. Andererseits können aber auf dem Anzeigenmarkt für überregionale Werbung Zeitungen und Zeitschriften einen einheitlichen Markt bilden. Deshalb gehören Tageszeitungen mit lokalen Anzeigen und Anzeigenblättern zum gleichem Markt. Desweiteren ist auf dem Anzeigenmarkt zwischen den überregionalen Zeitungen ohne Lokalteil und Zeitungen mit

Lokalteil zu unterscheiden, da es Anzeigen gibt, die ihrem Zweck nach örtlich begrenzt sind. für deren Aufnahme sind überregionale Zeitungen ohne Lokalteil ungeeignet. Auch bieten Regionalzeitungen für Anzeigen, die über das Verbreitungsgebiet hinaus wirken sollen, nicht die gleiche Werbemöglichkeit, wie Zeitungen mit überregionaler Verbreitung. Andererseits gehören die elektronischen Medien und die Printmedien verschiedenen Märkten an, denn ihre Leistungen sind nicht austauschbar, das gilt auch für die Werbung im Rundfunk und für die Anzeigenwerbung in den Printmedien.

Die Auswirkungen der Fusionen auf die Pressekonzentration, respektive Reduzierung von Vielfalt auf dem lokalen/regionalen Tageszeitungsmarkt sind nur dann gefährdend für die Pressevielfalt, wenn sie auf für den Rezipienten relevanten Märkten stattfinden, d.h. wenn die Titel der fusionierenden Verlage als substituierbar angesehen werden können. Fusionen zwischen Unternehmen, die auf unterschiedlichen Märkten tätig sind, haben hingegen nicht unbedingt negative Auswirkungen auf das Vielfaltsangebot der Tageszeitungen, sondern können sogar gegenteilige Effekte auf dem Pressemarkt hervorrufen.

3.4 Unwirksamkeit bisheriger Maßnahmen

3.4.1 Entwicklung der Konzentration nach Einführung des GWB

In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung des deutschen Tagespressemarktes für das frühere Bundesgebiet nach der vierten Novellierung des GWB dargestellt, woraus tendenziell der anhaltende Konzentrationsprozeß auf dem Pressesektor deutlich wird.

Tabelle 13: Strukturdaten der Tagespresse von 1981 bis 1993					
	1981	1985	1989	1991	1993
Verlage als Herausgeber	392	382	357	348	342
Straßenverkaufszeitungen	8	7	8	8	8
Abonnementzeitungen	384	375	349	340	339
• überregional	8	8	7	6	4
• regional	376	367	342	334	335
Publizistische Einheiten Straßenverkaufszeitungen	124	126	119	118	114
			6	6	6
Ausgaben (Verlage)	1258	1273	1344	1354	1348
<i>Quelle: Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 87</i>					

Die Anzahl der „Publizistischen Einheiten“, also Vollredaktionen, die den allgemeinen politischen Teil einer Zeitung (Zeitungsmantel) im wesentlichen selbst redigieren, ein Indikator sowohl für publizistische Vielfalt, als auch für Konzentrationsbewegungen, ist zwischen 1989 und 1993 von 119 auf 114 zurückgegangen. Ein noch deutlicheres Bild ergibt sich, wenn man die Zahlen von 1985 als Vergleich heranzieht: In diesem Jahr existierten noch 126 Vollredaktionen, es ist somit ein kontinuierlicher Rückgang in diesem Bereich zu verzeichnen.³⁸ Die Schließungen zwischen 1985 und 1993 sind zum größten Teil darauf zurückzuführen, daß die Redaktionen ihre publizistische Selbständigkeit aufgrund vorangegangener Kapitalverflechtungen aufgaben.

Die Zahl der Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausbringen, ging zwischen 1981 und 1993 von 392 auf 342 zurück, zum einen, weil kleinere Titel ihre Publikationen mangels Wirtschaftlichkeit einstellen mußten, zum anderen, weil andere, in der Regel größere Presseunternehmen, das von den Verlagen herausgebrachte Blatt übernommen haben. Bei solchen Übernahmen werden die Titel entweder weitergeführt, oder mit der konkurrierenden Ausgabe des neuen Mutterverlages verschmolzen.³⁹

Ein Vergleich der Entwicklung der Verkaufsauflagen aller Tageszeitungen mit der Anzahl der Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben, veranschaulicht den Konzentrationsprozeß nach der vierten GWB-Novellierung ebenfalls sehr deutlich: Während die Verkaufsauflagen tendenziell steigen, sinkt die Anzahl der Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben.

Tabelle 14: Verkaufsauflagen und Verlagsbetriebe zwischen 1981 und 1993

	1981	1985	1989	1991	1993
Verkaufsauflagen in Mio.	20,4	20,9	20,3	21,0	21,1
Verlagsbetriebe	392	382	358	348	342

Quelle: Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 79

38 Vgl. ebenda, S. 79.

39 Vgl. ebenda, S. 80.

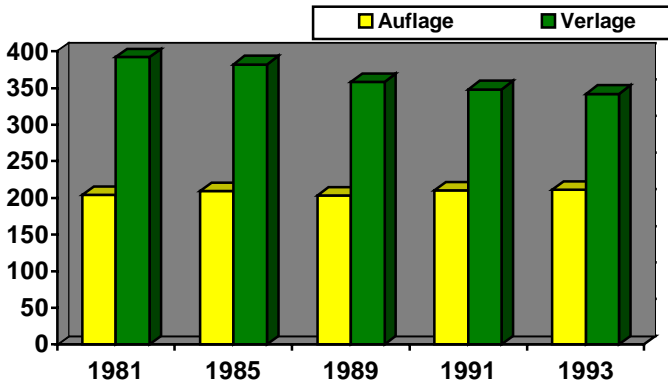


Abb. 5: Verkaufsauflagen und Verlagsbetriebe zwischen 1981 und 1993*
Quelle: Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 79

*Die Auflage ist aufgrund der Übersichtlichkeit in 100.000 angegeben

3.4.2 Ursachen der Unwirksamkeit des GWB

Prinzipiell sind Presseunternehmen den gleichen Gesetzmäßigkeiten unterworfen, wie andere Industrieunternehmen auch, und zwar aufgrund der Tatsache, daß sie durchgängig privatwirtschaftlich organisiert sind. Daher können Informationen und Meinungen wie andere Waren als Handelswaren betrachtet werden, d.h. die gesellschaftliche Meinungs- und Willensbildung wird auf dem „Meinungsmarkt“ den Leistungsprinzipien des ökonomischen Konkurrenzkampfes unterworfen.

Auf dem Zeitungsmarkt ergeben sich jedoch trotz der prinzipiellen Gleichheit der Produkte mit anderen Waren Besonderheiten, die auf die meisten Industriegüterbereiche nicht zutreffen. Die wesentlichen Besonderheiten des Zeitungsmarktes, sowie die teilweise daraus resultierenden spezifischen ökonomischen Situationen der Zeitungsverlage sollen im folgenden dargestellt werden:

1. Die privatwirtschaftlich organisierten Presseunternehmen bieten ihre Produkte grundsätzlich auf zwei sehr unterschiedlichen, jedoch eng anein-

andergesetzten Märkten an (Lesermarkt und Anzeigenmarkt), wobei die Erlöse aus dem Anzeigengeschäft auf die Gestaltungsmöglichkeit des redaktionellen Teils entscheidenden Einfluß nehmen. Andererseits sind die Anzeigenbelegungen an der redaktionellen Gestaltung und der sich daraus ergebenden Auflagenhöhe ausgerichtet. Da das Verhältnis der Anzeigenerlöse zu den Vertriebs Erlösen ca. 70 v.H. zu 30 v.H. beträgt, kann man in diesem Zusammenhang von einer Anzeigenabhängigkeit der meisten Verlage sprechen. Somit wirkt sich die ökonomische Konkurrenz auf dem Anzeigenmarkt auch auf den redaktionellen Teil aus und engt unter Umständen die redaktionelle Freiheit und Unabhängigkeit ein. Unter diesen Umständen erscheint es unrealistisch, durch weitoligopolistische Marktstrukturen, wie sie das GWB vorsieht, die bestmögliche Erfüllung des pressenspezifischen Angebots (publizistische Vielfalt) zu erreichen.

2. Aufgrund der Tatsache, daß Presseunternehmen ihre Produkte auf zwei eng aneinander gekoppelten Märkten anbieten, entwickelt sich eine Eigendynamik des Pressekonzentrationsprozesses, die sogenannte „Anzeigen-Auflagen-Spirale“ Steigert ein Verlag die Auflage einer Zeitung, beispielsweise durch qualitative inhaltliche Aufwertung, so führt dies zu einer Kostendegression in der Produktion, da bei steigender Auflage die Stückkosten aufgrund der Verteilung der Fixkosten auf mehr Exemplare relativ sinken. Dadurch hat der auflagenstarke Verlag in Bezug auf die Produktionskosten komparative Kostenvorteile gegenüber Verlagen mit niedrigerer Auflage.⁴⁰ Die ständige Anpassung an neue technische Standards und die Verbesserung technischer Anlagen ist in der Regel großen Zeitungsverlagen vorbehalten, wodurch gegenüber der Konkurrenz ein Aktualitäts- und Qualitätsvorsprung erreicht wird. Diese Vorteile beziehen sich in erster Linie auf Neuerungen in der Nachrichtenbeschaffung und Verfahrenstechniken für aufwendige Anzeigensysteme (s.o.), die für kleinere Presseunternehmen kaum erschwinglich sind.⁴¹ Aus der kostengünstigeren Produktion bei höherer Auflage resultieren aber nicht nur höhere Vertriebs Erlöse, sondern auch ein höheres Anzeigenaufkommen. Auf dem Anzeigenmarkt wirkt sich die Auflagensteigerung dergestalt

40 Vgl. Kantzenbach, E.: Die Übertragbarkeit des Modells des funktionsfähigen Wettbewerbs auf die Presse, in: Probleme der Pressekonzentrationsforschung, in: Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Band 12, Baden-Baden 1980, S. 195 ff.

41 Angaben aus dem Hauptgutachten der Monopolkommission 1976/77, in Groß, R.: Presse-recht, a.a.O., S. 72.

aus, daß bei gleichem Seitenpreis der sogenannte Tausenderpreis, also der Preis pro Anzeigenseite bezogen auf 1000 verkaufte Zeitungsexemplare, günstiger wird, dadurch bewirkt die Auflagensteigerung neben höheren Vertriebs Erlösen auch ein höheres Anzeigenvolumen. Der Preis pro Anzeigenseite in einer Zeitung mit geringer Auflagenhöhe ist zwar niedriger, als in einer auflagenstarken Zeitung, doch der Anzeigenpreis in der auflagenstarken Zeitung ist günstiger, wenn die Auflagenhöhe berücksichtigt wird. Der Anzeigenpreis in einer auflagenstarken Zeitung ist also relativ günstiger als in einer auflagenschwachen Zeitung. Dies hat auch einen Einfluß auf die Vergabe von Werbeaufträgen, zum einen aus dem Kostenaspekt heraus, zum anderen aus Gründen der Werbewirkung, da mit der gleichen Anzeige ein größerer Kreis von Lesern angesprochen werden kann.⁴² Durch die stärkere Belegung des Anzeigenteils steigen folglich auch die Einnahmen aus dem Anzeigengeschäft, die wiederum für den Ausbau der oben beschriebenen technischen Einrichtungen, oder in den qualitativen Ausbau der redaktionellen Einheiten, sowie für Marketingaktivitäten verwendet werden können, wodurch eine weitere Auflagensteigerung möglich ist. Mit der Auflagensteigerung einher gehen wiederum steigende Verkaufserlöse, dies führt zu einer spiralförmigen Entwicklung, die in der Literatur als Anzeigen-Auflagen-Spirale bezeichnet wird⁴³. Aus diesem Modell läßt sich eine Monopolisierungstendenz ableiten, denn die mit der Auflagensteigerung verbundenen Vorteile der Kostendegression führen zu einer Gewinnzunahme, die sich fortlaufend zu weiteren Auflagensteigerungen verwenden läßt.⁴⁴

42 Vgl. Groß, R.: Presserecht, a.a.O., S. 73.

43 Vgl. Kantzenbach, E.: Die Übertragbarkeit des Modells ..., a.a.O., S. 196.

44 Vgl. ebenda, S. 200.

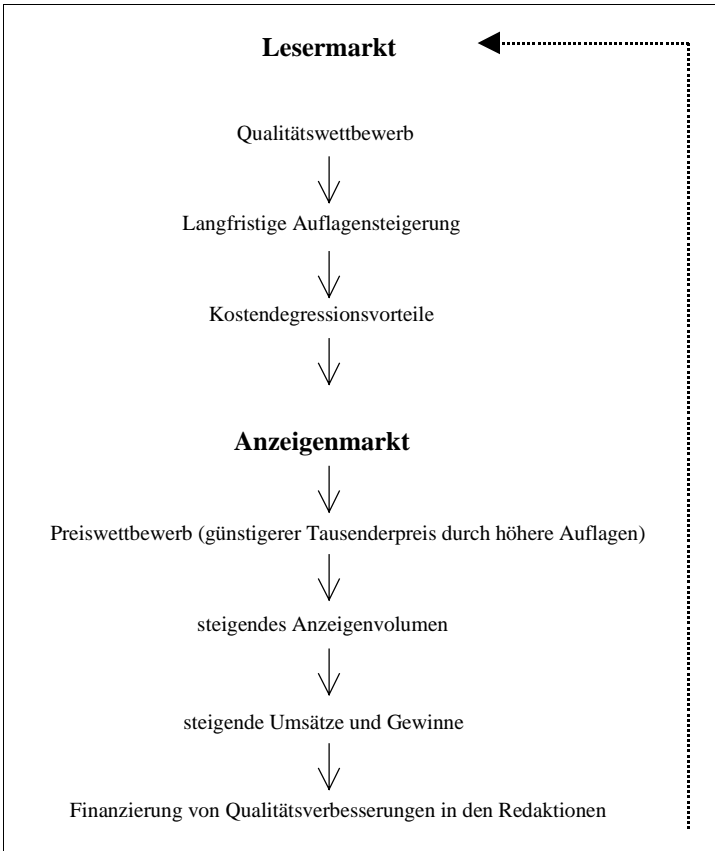


Abb. 6: Auflagen-Anzeigen-Spirale

3. Ein weiteres relevantes Besonderheitsmerkmal sind die hohen Marktzugangsschranken auf den meisten Zeitungsmärkten. Diese resultieren aus den überragenden Marktstellungen der sogenannten Erstzeitungen, die durch die oben beschriebene Spiralwirkung und eine monopolistische Wettbewerbsstellung entstehen. Da der Konzentrationsprozeß insbesondere auf den lokalen und regionalen Bereichen schon sehr weit fortgeschritten ist und die Anfangsinvestitionen für potentielle Wettbewerber wegen des hohen redaktionellen und technischen Aufwands außergewöhnlich hoch sind, ist die Gründung einer neuen Zeitung in diesem

Bereich wenig erfolgversprechend, wobei zu berücksichtigen ist, daß aufgrund des ständigen Voranschreitens technischer Standards sowie zunehmender Rationalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen der Finanzbedarf für Zeitungsneugründungen steigt. Unter Ausschluß potentieller Mitbewerber haben sich monopolistische Marktstellungen ergeben, die optimale Wettbewerbsintensitäten per se nicht zulassen. Daraus folgt, daß die aufgrund der Eigendynamik des Pressekonzentrationsprozesses entstandenen Marktlücken durch Neugründungen kaum ausgefüllt werden können, da sich die Marktzutrittsbarrieren durch den zunehmenden Kapitalbedarf ständig erhöht haben.

4. Ein weiterer Grund für die Unwirksamkeit des GWB ist schließlich die Tatsache, daß Unternehmen nicht nur durch Fusionen und Zusammenschlüsse mit anderen Unternehmen an Marktmacht gewinnen, sondern auch durch internes, inneres Wachstum. Allein dadurch, daß Mitbewerber aufgrund wirtschaftlicher Schwäche oder ähnlichem aus dem Markt ausscheiden und stärkere Wettbewerber in die entstandenen Marktlücken hineinstoßen, resultiert Konzentration. In diesem Fall stellt das GWB keine wirkungsvolle Mißbrauchsaufsicht dar, denn prinzipiell handelt es sich im Sinne des GWB nicht um Konzentration in wirtschaftlicher, sondern „lediglich“ in publizistischer Hinsicht. Daraus erwächst für das jeweilige Zeitungsunternehmen die Möglichkeit, im Qualitätswettbewerb mit den verbleibenden Unternehmen publizistische und wirtschaftliche Vorteile zu erlangen, die entsprechend dem Modell der Anzeigen - Auflagenspirale zu weiteren Vorteilen im Wettbewerb führen. Inneres Wachstum kann daher langfristig in gleichem Maße zu Pressekonzentrationserscheinungen führen, wie Fusionen und Zusammenschlüsse im Pressesektor. FRANK konstatiert hierzu treffend, daß mit dem Pressefusionskontrollgesetz nur ein in die Zukunft gerichtetes Kontrollinstrument geschaffen wurde, das gegen die Verstärkung von Marktpositionen durch Zeitungszusammenschlüsse einsetzbar ist, bereits entstandene Konzentrationen in publizistischer und wirtschaftlicher Hinsicht hingegen unberührt bleiben.⁴⁵

Mit den Instrumentarien der bestehenden Wettbewerbspolitik läßt sich das Modell des funktionsfähigen Wettbewerbs auf dem Zeitungsmarkt nicht verwirklichen. Aufgrund der Eigendynamik des Pressekonzentrationsprozesses

45 Vgl. Frank, G.: a.a.O., S. 428.

und der Besonderheiten auf dem Zeitungsmarkt stellt sich die Pressefusionskontrolle als nicht effektives Mittel zur Schaffung, Erhaltung oder Wiederherstellung weitoligopolistischer Marktstrukturen dar (siehe Gliederungspunkt 3.3.1). Durch die Einführung der Pressefusionskontrolle konnte bislang jedoch insbesondere der diagonale Konzentrationsprozeß aufgehalten werden, da in diesem Bereich effektive Konzentrationsuntersagungsmöglichkeiten gegeben sind.

Zur erfolgreichen Bekämpfung der Pressekonzentration muß die Pressefusionskontrolle allerdings weitgehend wirkungslos bleiben, da sie sich administrativ den Gesetzmäßigkeiten des rentabilitätsorientierten Konkurrenzkampfes widersetzt, indem sie gegen im Konkurrenzkampf unterlegenen Zeitungsverlagen Fusionsuntersagungen ausspricht, wodurch diese Presseunternehmen gezwungen werden, den Betrieb einzustellen. Die Folge dieser Fusionskontrolle ist in einem solchen Fall eine weitere Verringerung der am Markt bestehenden Presseunternehmen und einhergehend damit ein Rückgang der Zeitungsvielfalt.

3.5 Ansatzpunkte zur Pressekonzentrationsbekämpfung

Die Günther-Kommission hat in ihrem Schlußbericht vom 14 Juni 1968 eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen. In Bezug auf die Konzentrationsproblematik der regionalen Tagespresse sind davon folgende vorgeschlagene Maßnahmen von Bedeutung.⁴⁶

3.5.1 Marktanteilsbegrenzungen

In den Mittelpunkt ihrer Empfehlungen stellte die Kommission den Vorschlag, gesetzliche Höchstgrenzen für die Marktanteile von Presseunternehmen festzulegen, wobei eine Gefährdung der Pressefreiheit dann gegeben ist, wenn ein Unternehmen auf dem Markt der Tageszeitungen und Sonntagszeitungen oder auf dem Publikumszeitschriftenmarkt einen Anteil von 20% an der Gesamtauflage des betreffenden Marktes erlangt. Die Pressefreiheit ist sogar unmittelbar beeinträchtigt, wenn ein Unternehmen 40% Marktanteile an einem Markt hält. Gefährdung liegt ebenfalls vor, wenn ein Unternehmen auf beiden Märkten tätig ist und auf dem einen Markt einen Anteil von 20% und auf dem anderen Markt ein Anteil in Höhe von 10% besteht.

⁴⁶ Bundestagsdrucksache V/3122, S. 18 ff.

Unmittelbare Beeinträchtigung der Pressefreiheit bei Präsenz auf beiden Märkten liegt dann vor, wenn auf den jeweiligen Märkten Anteile von 40% und 15% aufeinander treffen.⁴⁷ Bei diesem Vorschlag handelte es sich wohl um eine Maßnahme gegen den Springer-Konzern; dementsprechend war auch der Begrenzungssatz so vorgeschlagen worden, daß der Springer-Verlag bundesweit betrachtet, nicht weiter hätte wachsen können, ohne gegen Marktanteilsbeschränkungen zu verstoßen. Lokale und regionale Fusionen hingegen werden von einer solchen Regelung der Marktanteile nicht betroffen, dazu wäre eine Abgrenzung der relevanten Märkte notwendig gewesen.

Die Stellungnahmen der Bundesregierung und des BDZV, sowie HERZOG führen als Kritikpunkt gegen den Marktanteilsbegrenzungsvorschlag an, daß Marktanteile wirtschaftsstatistische Größen darstellen und daher über publizistischen Einfluß und kommunikative Verhältnisse nur unzureichende Aussagen erlauben⁴⁸, bzw. daß der Nachweis einer Pressefreiheitsgefährdung nicht einfach mit dem Nachweis eines solchen Marktanteils geführt ist.⁴⁹ Andererseits stellen sich wirtschaftliche Strukturen als wesentlich dar, da eine starke ökonomische Stellung am Markt eine Grundvoraussetzung für die Möglichkeit übermäßiger Beeinflussung des Informations- und Meinungsmarktes ist. Die Vorgehensweise als solche, bei der Größe wirtschaftlicher Potentiale anzusetzen, ist daher sinnvoll; allein fehlt eine Regelung, Fusionen, die die Pressefreiheit nicht beeinträchtigen, zu ermöglichen.

Ein weiterer Kritikpunkt der Marktanteilsbegrenzung liegt in dem Bereich der Sachgerechtigkeit und Geeignetheit. Auf den Vorschlag der Günther-Kommission bezogen bedeutet das, daß die Abgrenzung der relevanten Märkte nach Ansicht der damaligen Bundesregierung nur als unzureichend zu bezeichnen ist, da keine Möglichkeit besteht, z.B. das jeweilige Verbreitungsgebiet, oder die Erscheinungsweise zu berücksichtigen.⁵⁰ Lokale und regionale Konzentrationsbewegungen können mit dem Mittel der Marktanteilsbegrenzung nicht eingedämmt werden, ohne zusätzliche Regelungen zu treffen. So können Auflagenbegrenzungen dazu führen, daß Zeitungen ihre Verbreitung einschränken müssen, eine Vermehrung der Meinungsvielfalt ist auf diesem Wege nicht möglich, desweiteren besteht die Möglichkeit,

47 Vgl. BT-Drucksache V/3122, S. 45.

48 Vgl. BT-Drucksache V/ 3856, S. 10, sowie Stellungnahme des BDZV zum Günther-Bericht, S. 11 f.

49 Vgl. Herzog in Maunz/Dürig/Herzog: Kommentar zum GG, 1993, S. 65.

50 Vgl. BT-Drucksache V/ 3856, S. 10, sowie Stellungnahme des BDZV zum Günther-Bericht, S. 11 f.

eine Zeitung mit hoher Auflage in mehrere Zeitungen mit niedrigerer Auflage aufzuteilen, woraus aber auch keine Zunahme an Vielfalt gewonnen werden kann.⁵¹

Fraglich ist auch, wie zu verfahren wäre, wenn ein Verlag einen festgelegten, maximalen Marktanteil überschreitet, ohne die Auflage erhöht zu haben, sondern diese Überschreitung allein durch Auflagenrückgänge der Mitbewerber hervorgerufen worden ist, oder wenn ein Verlag sich bei Festsetzung der Marktanteilschwelle bereits über derselben befindet, denn eine daraus resultierende Reduzierung der Auflage des Verlags hätte m.E. enteignenden Charakter; desweiteren hätte dies (zumindest theoretisch) zur Folge, daß ein Teil des Lesermarktes aufgrund der Reduzierung die gewünschte Zeitung oder Zeitschrift nicht mehr erstehen könnte, da die Nachfrage in diesem Fall das Angebot übersteigen würde.

3.5.2 Entflechtungsmaßnahmen

Aufgrund internen Wachstums und bereits erlangter Machtpositionen der Presseunternehmen auf dem Pressemarkt vermochte die pressenspezifische Fusionskontrolle zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens die Konzentration nicht einzudämmen, bzw. aufzuhalten. Daher arbeitete ein kleiner Kreis sozialdemokratischer Juristen einen Gesetzentwurf zur Förderung der Informations- und Pressefreiheit aus, in dem vorgesehen war, daß die Kartellbehörde Entflechtungen durchführen kann, wenn durch ein Presseunternehmen, das an mehr als einer Zeitung oder Zeitschrift beteiligt ist, der freie publizistische Wettbewerb beeinträchtigt wird.⁵²

Die generelle Einführung eines Entflechtungsinstruments im Rahmen der Wettbewerbspolitik hat die Monopolkommission in ihrem Dritten Hauptgutachten im Jahr 1980 für alle Branchen der Wirtschaft angeregt. Dem Gutachten zufolge erscheint die Entflechtung grundsätzlich geeignet, Lücken bei der Kontrolle von Konzentrationsprozessen zu schließen. Entsprechende Maßnahmen sollen dann ergriffen werden, wenn marktbeherrschende Stellungen in kumulativer Weise oder mißbräuchliches Verhalten vorliegen.⁵³

51 Vgl. Fikentscher, W. in: Pressefreiheit, AK Pressefreiheit, Berlin 1970, S. 60.

52 Vgl. Groß, R.: Presserecht, a.a.O., S. 106.

53 Vgl. ebenda.

3.5.3 Fiskalpolitische Maßnahmen

In einem weiteren Vorschlag zur Eindämmung der Pressekonzentration soll die bestehende Vielfalt mit Hilfe einer Besteuerung der Anzeigen, deren Satz progressiv mit der Auflagenhöhe steigen soll, erhalten werden.⁵⁴ Kleinere Unternehmen sollen mittels fiskalischer Maßnahmen also dadurch mittelbar geschützt werden, daß größere Konkurrenten höhere Steuerlasten zu tragen haben. Eine lenkende Steuergesetzgebung, die einzelne Steuerschuldner höher belastet als andere, ist zwar mit dem Gleichheitssatz grundsätzlich vereinbar, sofern die Differenzierung unter Beachtung der sachlichen Gegebenheiten und Erfordernisse des betroffenen Bereichs erfolgt, eine solche Sonderbesteuerung birgt dennoch einige Probleme.⁵⁵

Ein sinnvoller Ansatz für progressive Besteuerung wird in den Anzeigenerlösen gesehen, da deren unterschiedliche Entwicklung eine wesentliche Ursache für strukturelle Schwierigkeiten im Pressewesen darstellen.⁵⁶ Es ist jedoch fraglich, ob der Anzeigenmarkt diese zwangsläufige Verteuerung nicht akzeptiert und weiterhin im gleichen Umfang annonciert, wodurch sich der gesamte Anzeigenmarkt lediglich auf ein anderes Preisniveau begeben würde.

Das mittels der progressiven Anzeigenbesteuerung gewonnene Aufkommen könnte in Form einer Umverteilung über einen Fonds zur Unterstützung kleinerer Verlage herangezogen werden, in diesem Fall kann man jedoch nicht mehr von Steuern sprechen, da ausschließlich zu Umverteilungszwecken erhobene Abgaben keine Steuern sind.⁵⁷

Eine gesetzliche Regelung der progressiven Besteuerung der Anzeigenerlöse im Pressewesen läuft jedoch Gefahr, mit Art. 5 Abs. 2 GG zu kollidieren, da hier die institutionelle Pressefreiheit tangiert wird, denn in Form einer Sonderbesteuerung wird bei einem Teil der Presse in den freien Meinungsbildungsprozeß eingegriffen, andererseits handelt es sich hierbei um die Sicherung der Institution Presse durch fiskalpolitische Maßnahmen, die eine Korrektur des ökonomischen Wettbewerbs verfolgen.⁵⁸

54 Vgl. Arndt, H.: Pressekonzentration und Pressefreiheit, S. 70.

55 Vgl. Kunert, W.: Pressekonzentration und Verfassungsrecht, Berlin 1971.

56 Vgl. Friauf: Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, S. 37.

57 Vgl. Arndt, H.: Pressekonzentration und Pressefreiheit, S. 42.

58 Vgl. Schenke, W.R.: Gesetzesvorbehalt und Pressesubvention, S. 564.

Steuerfreie Bildung von Investitionsrücklagen für kleine und mittlere Verlage. Dieser und ein weiterer Vorschlag, Kredithilfen für kleine und mittlere Verlage, fallen unter den Aspekt der staatlichen Förderung und werden gesondert behandelt.

4 Subventionen als Ausweg?

Wie bei der Erläuterung der Gefahren der Pressekonzentration bereits dargelegt wurde, stellt die Pressekonzentration eine Bedrohung für die Pressefreiheit dar. Aufgrund der Unwirksamkeit bisher angewandter Maßnahmen stellt sich die Frage, ob Pressesubventionen für die regionale Tagespresse einen Ausweg aus der zu beobachtenden Entwicklung aufzeigen können.

Das vorrangige Ziel eines staatlichen Eingriffs in den Pressesektor muß die Eindämmung, bzw. das Aufhalten des Konzentrationsprozesses sein, um die bestehende Vielfalt auf dem regionalen Tageszeitungsmarkt zu erhalten. Bei erfolgreicher Durchführung der Erhaltungsmaßnahmen ist dann auch die Erzeugung von Vielfalt möglich. Bei steigendem Konzentrationsgrad aber kann die Presse ihre Funktion für eine demokratische Meinungsbildung nicht mehr erfüllen, da aufgrund des Rückgangs unabhängiger Redaktionen auch die Anzahl verschiedenartiger Meinungen und Informationen zurückgehen. Ein möglicher Ansatz, der aus dieser Bedrohung herausführen könnte, ist der Versuch, die Pressekonzentration durch finanzielle staatliche Unterstützung der in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedrohten Presseunternehmen aufzuhalten, d.h. es soll geprüft werden, ob eine selektive Förderungsmaßnahme den Konzentrationsprozeß auf dem Pressesektor aufhalten kann.

Zur Beurteilung und Charakterisierung der Subventionen ist zunächst einmal vorzuschicken, daß unterschiedliche Wissenschaftsbereiche von dieser Thematik tangiert werden. Dadurch ergeben sich zwangsläufig unterschiedliche Begriffsdefinitionen, deren Aussagekraft im Verhältnis zu den anderen Disziplinen stets relativiert werden muß, da jeweils unterschiedliche Prämissen und Funktionen der Subventionierung zugrunde gelegt werden.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht stellen Subventionen allein öffentliche Staatsausgaben dar, während die Nationalökonomie die Subventionen aufgrund ihrer wirtschaftspolitischen Zielsetzung von anderen wirtschaftspolitischen Mitteln abgrenzt. Für die wirtschaftswissenschaftliche Gesamtbeurteilung sind gleichwohl beide Aspekte relevant. Die juristische Begriffsbestimmung entstand erst wesentlich später als die wirtschaftswissenschaftliche, daher lehnte sie sich auch zunächst sehr stark an diese an. Aufgrund der unterschiedlichen Betrachtungsweise stellte sich allerdings heraus, daß die-

ser Subventionsbegriff nicht ohne weiteres von der Rechtswissenschaft übernommen werden konnte. Wegen den Interdependenzen zwischen den Wirtschaftswissenschaften und der Jurisprudenz ist es daher sinnvoll, einer rechtlichen Subventionsbetrachtung eine wirtschaftliche voranzustellen.

4.1 Pressesubventionen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Staatliche Wirtschaftsförderung umfaßt unter anderem auch die Subventionen. Nach gängiger finanzwissenschaftlicher Lehre werden darunter Transferzahlungen an Unternehmen verstanden, welche üblicherweise in direkte (\Rightarrow Finanzhilfen) und indirekte Subventionen (\Rightarrow Steuervergünstigungen) unterteilt werden.¹ Staatliche Wirtschaftsförderung umschließt jedoch auch nicht-budgetintensive Aktivitäten des Staates, so läßt sich darunter prinzipiell jede wirtschaftspolitische Maßnahme mit dem Ziel der Förderung der Wirtschaft fassen.² Die heutige wirtschaftswissenschaftliche Lehre begreift die Subventionen demnach als Geldbeträge, die der Staat oder ein anderes öffentliches Organ öffentlicher oder privater Art oder Gruppen von erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen ohne ökonomische Gegenleistung zuwendet.³ Geldmäßig nicht faßbare Begünstigungen des Staates stellen demnach keine Subventionen dar. Dadurch werden wirtschaftspolitische Maßnahmen des Staates, die nicht den Charakter von Transferleistungen tragen von der Definition ausgeschlossen, was die Thematik an sich übersichtlicher und leichter greifbar erscheinen läßt.

Der Subventionszweck besteht nach wirtschaftswissenschaftlichen Vorstellungen in erster Linie in der Beeinflussung und Änderung des freien Zustandekommens des Sozialprodukts, deshalb können auch nur Leistungen an erwerbswirtschaftliche Unternehmungen zu Produktionszwecken zu den Subventionen gezählt werden, Zuwendungen hingegen, die an private Haushaltungen in Form von Renten oder Arbeitslosengeld gezahlt werden, haben nicht den produktiven Charakter, wie die Unternehmungen. Es sind dies allein sozialpolitische Unterstützungen, die einen Eingriff in die Verteilung des bereits entstandenen Sozialproduktes darstellen. Subventionen hingegen

1 Vgl. Hansmayer, K.H.: Transferzahlungen an Unternehmen, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, Tübingen 1977, S. 959 ff.

2 Vgl. Jooss, G.: Wirtschaftsförderung, Methoden und Probleme staatlicher Intervention in der sozialen Marktwirtschaft, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 30. Jahrgang, 1985, S. 545 ff.

3 Vgl. Hansmayer, K.H.: Transferzahlungen an Unternehmen, a.a.O., S. 961.

sollen eine nicht vorhandene produktionselle Leistungsfähigkeit schaffen, indem der begünstigten Unternehmung Kapitalhilfen und Marktvorteile zur Stärkung der Produktionskraft eingeräumt werden.

Bei der direkten Wirtschaftsförderung sind Subventionen aus marktwirtschaftlicher Sicht sehr umstritten. Ausgangspunkt ist die Definition der OECD aus dem Jahr 1983, nach der Subventionen direkte oder indirekte Zahlungen darstellen, die zu einer Änderung der relativen Preise von Gütern, Dienstleistungen oder Produktionsfaktoren führen.⁴ Diese Verzerrung der relativen Preise wird aus marktwirtschaftlicher Sicht insbesondere kritisiert.

Da es im Rahmen der vorliegenden Arbeit ausschließlich um die Subventionierung der privaten Wirtschaft, respektive privatwirtschaftlich organisierter Presseunternehmen geht, bleiben anders als beispielsweise in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung⁵ Transferzahlungen an öffentliche und private Haushalte außer Betracht. Andererseits werden jedoch im folgenden auch die verbilligte Abgabe staatlicher Leistungen und Güter an Presseunternehmen zu den Subventionen gerechnet.

Subventionen werden im folgenden also definiert als monetäre oder geldwerte Transfers des Staates durch den Bund, die Länder und die Gemeinden an Presseunternehmen, wobei von diesen dafür weder eine äquivalente Gegenleistung, noch ein bestimmtes Marktverhalten erwartet wird.

Die Gerichte arbeiten mit einem weiter gefaßten Subventionsbegriff, der über die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen hinausgeht. Subventionen werden hier als öffentlich-rechtliche Leistungen des Staates zwecks Erreichung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse gelegenen Ziels, oder auch als Stützungs- und Hilfsmaßnahmen für die Wirtschaft verstanden.⁶ Das Bundesverfassungsgericht umschrieb 1964 Subventionen als freiwillig durch den Staat in eine bestimmte Richtung verhaltensfördernde Maßnahmen, mit denen er oder seine Hoheitsträger wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitisch erwünschte Ziele fördert.

4 Vgl. OECD 1983, S. 17.

5 Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Konten und Standardtabellen 1993.

6 Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.12. 1959, in NJW 1959, S. 1098 und Urteil des Bundesgerichtshofes vom 30.04.1959, in: DÖV 1959, S. 710.

4.1.1 Subventionstypen

Wie oben bereits beschrieben, werden staatlich selektive Subventionen in der Absicht eingesetzt, wirtschaftliche Resultate und Zustände herbeizuführen, die der Markt von sich aus in dieser Form und Ausprägung aufgrund typischer marktwirtschaftlicher Strukturen und Entwicklungen nicht hervorbringen würde. Subventionsarten lassen sich in Anlehnung an das deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in vier Kategorien einordnen: die Finanzhilfen, Steuererleichterungen, die verbilligte Abgabe staatlicher Leistungen und Güter, sowie den Kauf von Gütern und Leistungen durch den Staat zu überhöhten Preisen.⁷ Nach ihrer primären Zielsetzung können Subventionen in unterschiedliche Subventionstypen unterteilt werden:

4.1.2.1 Anpassungssubventionen

Anpassungssubventionen werden in der Absicht gewährt, sich im Strukturwandel befindende Branchen, Unternehmen oder Arbeitnehmergruppen zu unterstützen. In der Regel geht es dabei um eine zeitliche Streckung struktureller Umstellungsprozesse, die damit gerechtfertigt wird, daß Strukturkrisen, also eine mißlingende graduelle Anpassung an den Strukturwandel, erhebliche soziale Kosten mit sich bringen. Die Presse befindet sich möglicherweise in einem Strukturwandel aufgrund zunehmender Konkurrenz und alternativer, sowie aktueller Informationsbeschaffung durch andere Medien, beispielsweise via Internet. Diese Möglichkeit ergibt sich allerdings nicht für lokale und regionale Informationen, hier ist man mehr oder weniger auf die Berichterstattung aus der lokalen Tageszeitung angewiesen, auch wenn in diesem Bereich eine Zunahme des lokalen Rundfunks in den letzten Jahren zu verzeichnen ist.

Die Anpassungssubventionen sind m.E. vertretbar, wenn die staatlichen Hilfen tatsächlich zu Umstellungs- und Modernisierungsmaßnahmen führen, und nicht zur Erhaltung veralteter und schwacher Strukturen dienen. Hierin ist jedoch der Schwachpunkt dieses Subventionstyps zu sehen: Ohne Präzisierung und Kontrolle der Subventionsziele, eine zeitliche Befristung und im Zeitverlauf abnehmende Beträge wandeln sich Anpassungssubventionen schnell in Erhaltungssubventionen um. Dadurch werden die Begünstigten vom Anpassungsdruck des Marktes entlastet und somit unrentable Strukturen

7 Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforchung, Heft 55, S. 9 ff, Duncker und Humblot, Berlin 1979.

unterstützt, anstatt die Durchführung struktureller Umstellungsmaßnahmen zu fördern. Anpassungssubventionen können für sich genommen dem Anspruch auf Erhaltung der Pressevielfalt ebenfalls nicht genügen, da sich die Tagespresse nicht in einem Strukturwandel im Sinne von sich ändernden Grundvoraussetzungen oder Käuferverhalten befindet, abgesehen von den Entwicklungen auf dem Multimediasektor, der jedoch von dieser Untersuchung ausgeschlossen ist. Anpassungssubventionen werden daher im Zusammenhang mit einem weiteren Subventionstyp näher betrachtet und analysiert, der noch darzustellen ist.⁸

4.1.2.2 Meritorische Subventionen

Dieser Subventionstyp zielt auf die Korrektur von Marktmängeln bei gesellschaftlich wertvollen und politisch erwünschten Gütern, wie etwa Bildung, Kunst und Kultur, öffentliche Einrichtungen wie Bibliotheken, Schwimmbäder oder öffentlichen Nahverkehr. Ein sich selbst überlassener Markt würde diese meritorischen Güter entweder gar nicht, nur zu stark überhöhten Preisen, oder in ungenügender Menge anbieten, wie dies auch auf dem regionalen Tageszeitungsmarkt der Fall ist.

Typisch für meritorische Güter ist ein sozialer Nutzen, der über den privaten Nutzen hinausgeht, bei der behandelten Thematik liegt der soziale Nutzen in der Förderung des Demokratieprinzips und der Meinungsbildung, auch wenn es sich bei der Tageszeitung um ein Wirtschaftsgut handelt, das privatwirtschaftlich organisiert hergestellt und vertrieben wird. Tritt dieser als positiver externer Effekt bezeichnete Sachverhalt auf, und soll er dem individuellen Käufer monetär nicht angelastet werden, bieten sich Subventionen, sozusagen als Ausgleich, bzw. Abgeltung des gesellschaftlichen Zusatznutzens durch die öffentliche Hand an. Die optimale Anbieterzahl für regionale Tageszeitungen (mindestens zwei) ließe sich somit über Subventionen realisieren. Pressevielfalt stellt m.E. ein meritorisches „Gut“ dar, da der gesellschaftlich wünschenswerte Versorgungsgrad suboptimal ist, und somit sind alle finanzpolitischen Maßnahmen zur Erhaltung oder Schaffung von Pressevielfalt Formen meritorischer Subventionen.

8 Vgl. hierzu Gliederungspunkt 4.2.1.

4.1.2.3 Technologiesubventionen

Technologiesubventionen sollen im Gegensatz zu Anpassungssubventionen, die in der Regel alternden Industrien zukommen, Zukunftsindustrien, neuen Technologien sowie Produkt- und Verfahrensinnovationen fördern. Finanzielle Unterstützung erfahren dabei vor allem Forschung und Entwicklung, Wissenschafts- und Technologietransfer, sowie die Einführung neuer Produkte und produktivitätssteigernder Verfahren, um Unternehmen in die Lage zu versetzen, den Technologiewettbewerb insbesondere mit asiatischen und nordamerikanischen Staaten Bestand zu haben. Insgesamt soll damit auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im Bereich der Schlüsseltechnologien gestärkt werden. Da es sich bei den Technologiesubventionen in erster Linie um die Schaffung internationaler Wettbewerbsvorteile handelt, stellen sie sich m.E. nicht als probates Mittel dar, um lokalen und regionalen Konzentrationserscheinungen entgegenzuwirken, zumal sich bedrohte Zeitungsunternehmen in der Regel in einer Größenordnung bewegen, die die Entwicklung von Produkt- und Verfahrensinnovationen ohnehin nicht zuläßt.

4.1.2.4 Kompensierende Subventionen

Kompensierende Subventionen sollen einen Ausgleich dafür bieten, daß andere Länder, mit denen die Bundesrepublik im wirtschaftlichen Wettbewerb steht, bestimmte Branchen und Produkte wie die Schwerindustrie aus nationalem Interesse zum Zwecke der Exportunterstützung subventionieren. Dadurch entsteht eine Subventionsspirale innerhalb der in wirtschaftlichem Wettbewerb stehenden Länder, da das Ausland ihre Industrie mit dem Argument subventioniert, daß dies im übrigen Ausland auch geschieht. Die Industrieländer subventionieren ergo, weil Industrieländer subventionieren. Diese Subventionen sind oftmals ungerechtfertigt, können aber aufgrund der ausländischen Konkurrenz nicht ohne weiteres abgebaut werden. Der Ausweg aus dieser Subventionsspirale führt nur über internationale Verhandlungen und Vereinbarungen. Da lokale, regionale und selbst nationale Zeitungsmärkte aber grundsätzlich stark voneinander abweichen und in keinerlei Konkurrenzsituation stehen, kommt dieser Subventionstyp für die regionale und lokale Zeitungsindustrie nicht in Betracht.

4.1.2.5 Erhaltungssubventionen

Diese Kategorie der Subventionstypen betrifft allgemein Wirtschaftszweige, die unter den Bedingungen offener und freier Weltmärkte am Standort Deutschland nicht mehr rentabel wären. Betroffen hiervon sind die Stahlindustrie, der Kohlebergbau, die Schiffbauindustrie sowie der Agrarsektor. Ordnungspolitisch gelten diese Subventionen als verfehlt, da eine unbehinderte, internationale Arbeitsteilung, die zu niedrigeren Importpreisen für die betroffenen Produkte führt, woraus die Konsumenten einen Vorteil ziehen würden, inländische Anbieter jedoch einen Nachteil, bewußt verhindert wird. Politisch wird mit den Erhaltungssubventionen das Ziel der nationalen Versorgungssicherheit verfolgt, tatsächlich aber ist die Bundesrepublik ohnehin zu ca. 70% im Bereich der Energieversorgung vom Weltmarkt abhängig, wobei der Anteil der Energieversorgung mit Kohle rückläufig ist.⁹

Die Erhaltungssubventionen stellen jedoch auch für bedrohte Wirtschaftszweige, deren Existenz nicht aufgrund internationaler Wirtschaftsbeziehungen, sondern aufgrund nationaler, bzw. regionaler Konzentrationsprozesse gefährdet ist, wie z.B. der Pressesektor in der Bundesrepublik eine bedeutende Möglichkeit dar, die bestehenden Strukturen, insbesondere die Pressevielfalt, zu erhalten. Das Ziel dieser Subventionierung läge dann in der oben beschriebenen Sicherstellung der freien Meinungsbildung.

4.1.2.6 Gründungssubventionen

Diese Kategorie der Wirtschaftsförderung umfaßt die finanzielle Unterstützung und Absicherung neuer Unternehmen am Markt, wodurch eventuelle Markteintrittsbarrieren umgangen, bzw. behoben werden sollen, um den Wettbewerb zu intensivieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Insbesondere für den Zeitungsmarkt stellen die Gründungssubventionen eine interessante Subventionsart dar, denn der Status quo der Pressekonzentration ist, verglichen mit früheren Zeiträumen sicherlich nicht daß wünschenswerte Maß an Zeitungsvielfalt, d.h. auch wenn aufgrund anderer Maßnahmen der Stand der Konzentration gehalten werden kann, stellt doch die Erzeugung und damit die Sicherung von Vielfalt auf dem Zeitungsmarkt eine weitaus größere Herausforderung für die Politik dar. Gründungssubventionen für die Presse würden allerdings auch die Unterstützung junger Presseunternehmen

9 Vgl. Willke, G., in: Sowi 22, Heft 4 1993.

umfassen, um zu gewährleisten, daß diese sich zumindest mittelfristig am Markt halten können und die so erzeugte Vielfalt erhalten bleibt.

4.1.2.7 Erweiterungssubventionen

Erweiterungssubventionen sollen bereits existierenden Presseunternehmen einen wirtschaftlichen Anreiz bieten, das Verbreitungsgebiet ihrer Zeitung auf benachbarte Regionen auszudehnen, um auf diesem Wege Vielfalt in der lokalen und regionalen Tagespresse zu erzeugen.

Dabei kann das betreffende Unternehmen auf seinen vorhandenen, nicht subventionsbegünstigten Mantel zurückgreifen und diesem einen staatlich geförderten Lokalteil der benachbarten Region hinzufügen. Die Förderungsmaßnahme soll also lediglich unterstützend in den Aufbau einer Lokalredaktion eingreifen. Um keinen Verdrängungswettbewerb entstehen zu lassen, sollte diese Maßnahme ausschließlich angewandt werden, wenn jeweils zwei benachbarte Zeitungen gleichzeitig das Verbreitungsgebiet der anderen bearbeiten, um auf dem Anzeigen- und Lesermarkt für den Wegfall eines Teils der Klientel einen Ausgleich in der benachbarten Region zu schaffen. Im Idealfall wird sich die Ausdehnung des Verbreitungsgebietes bei gleichzeitiger Konkurrenz auf dem angestammten Terrain nicht negativ auf Ertragslage und Kostenstruktur des Unternehmens auswirken, da zum einen ein Teil der Kosten für die Erweiterungsmaßnahme durch Subventionen gedeckt wird, und zum anderen davon ausgegangen werden kann, daß neue Leser gewonnen werden, denen der bisher angebotene Zeitungstitel nicht zugesagt hat. Desweiteren kann in begrenztem Maße damit gerechnet werden, daß ein Teil der gewerblichen, aber auch privaten Inserenten in beiden angebotenen Zeitungen Anzeigen schalten werden, um eine möglichst große Leserschaft zu erreichen, wenn auch das Werbebudget der angesprochenen Firmen wohl nur in den seltensten Fällen angehoben wird, so daß nach Einführung der neuen Zeitung zumindest keiner der beiden Zeitungsverlage hinsichtlich der Anzeigenerlöse schlechter gestellt wäre, als vorher.

Bei allen Variationsmöglichkeiten und Ausprägungen der Subventionstypen ist stets folgender Umstand grundlegend: Pauschale Vergünstigungen für die gesamte Presse sind nicht in der Lage, schwache Presseunternehmen zu stärken, da der status quo der Marktposition erhalten bleibt und sich lediglich das Niveau verschiebt, die existentielle Bedrohung des Unternehmens jedoch nur temporär abgewendet werden kann. Daher kann eine eventuelle Unter-

stützung ausschließlich in staatlichen selektiven Pressesubventionen als sinnvoll angesehen werden. Problematisch in diesem Zusammenhang ist es, daß derartige Finanzhilfen nicht der gesamten von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Presse zugute kommt, sondern nur ein bestimmter Teil der Presse gefördert wird. Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit staatlicher selektiver Pressesubventionen ist jedoch seit langem umstritten. Es ist daher im Anschluß an dieses Kapitel zu prüfen, ob speziell an die Presse gerichtete, selektive Subventionen zur Bekämpfung des Konzentrationsprozesses zulässig sind.

4.2 Überprüfung der theoretischen Konzepte

Die im folgenden aufgeführten Möglichkeiten der Pressesubventionierung zur Erhaltung respektive Schaffung von Pressevielfalt sind für den Untersuchungsbereich relevant, wobei die bereits dargestellten Subventionstypen nun mit den jeweiligen Subventionsarten, wie Finanzhilfen, Steuererleichterungen etc. kombiniert werden, woraus sich konkrete Alternativen bezüglich der Vorgehensweise bilden, die im Anschluß an ihre Darstellung kurz kritisch beleuchtet werden sollen. An dieser Stelle muß darauf hingewiesen werden, daß es sich hierbei lediglich um Alternativen handelt, deren Vor- und Nachteile im Entwurf eines Pressesubventionsmodells entsprechende Berücksichtigung finden sollen.

4.2.1 Erhaltungssubventionen

Das Instrument der Subventionsgewährung hat als Zielsetzung die Unterstützung wirtschaftlich bedrohter Unternehmen am Markt, die ohne finanzielle Hilfsmaßnahmen gezwungen sind, entweder ihr Erscheinen einzustellen, oder mit anderen Unternehmen zu kooperieren. Die Ausprägung der Kooperation kann sowohl Redaktionsgemeinschaften umfassen, als auch die Übernahme des Mantels eines beteiligten Unternehmens, d.h. durch die wirtschaftliche Bedrohung des Unternehmens gerät auch die bestehende publizistische Vielfalt in Gefahr.

Durch gezielte Subventionierung dieser Unternehmen kann die wirtschaftliche Notwendigkeit zur Einstellung des Titels oder dessen Verkauf abgewandt werden, so daß gerade auf lokaler und regionaler Ebene für den Leser die Möglichkeit besteht, aus unterschiedlichen und unabhängigen Quellen Informationen zu erhalten.

4.2.1.1 Erhaltung durch Finanzhilfen

Die erste Möglichkeit zur Erhaltung der am Markt existierenden Presseunternehmen sind direkte Finanzhilfen. In ihrer Existenz bedrohten Unternehmen werden durch den Staat Investitionszulagen zur Erlangung bestimmter technischer Standards in der Produktion oder im Vertrieb gewährt, die nicht, oder nur bedingt rückzahlungspflichtig sind; dadurch entsteht für die entsprechenden Unternehmen die Möglichkeit, die Anzeigen-Auflagenspirale an einer Stelle zu durchbrechen und im Zuge dieser Verbesserung Kosten in der Produktion oder im Vertrieb zu senken und die freigesetzten Mittel in eine weitere Verbesserung des redaktionellen Teils zu investieren.

Weitere Alternativen der direkten Finanzhilfe bestehen in Zinszuschüssen und der Übernahme von Bürgschaften durch den Staat, hierbei ergibt sich jedoch das Problem der Gleichbehandlung der Subventionsberechtigten, da nicht unbedingt davon ausgegangen werden kann, daß die Empfänger die gleichen Konditionen für ihre Verbindlichkeiten aufweisen, was zu erheblichen Problemen bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage der zu vergewendenden Subventionen führen kann. Das gleiche gilt für den Fall eines pauschalen Zinszuschusses, da davon ausgegangen werden muß, daß die Presseunternehmen jeweils unterschiedlich hohe Kreditvolumina in Anspruch genommen haben.

Es ist auch denkbar, daß die laufende Produktion subventioniert wird, beispielsweise in einer direkten Bezuschussung der Rohstoffe, also in erster Linie des Papiers, dessen Preis im Laufe der letzten Jahre erheblich gestiegen ist. Der Vorteil dieser Subventionierung besteht gegenüber der pauschalen Investitionszulage oder auch Investitionszuschuss darin, daß den bedrohten Presseunternehmen bei den variablen Kosten ein direkter Wettbewerbsvorteil gegenüber wirtschaftlich stärkeren Unternehmen verschafft wird, da diese Unternehmen in der Regel bereits über hochtechnologisierte Produktionsverfahren verfügen und somit den kleineren Unternehmen am Markt lediglich die Möglichkeit gegeben wird, den gleichen technischen Standard der wirtschaftlich stärkeren Konkurrenz zu erreichen. Andererseits ist zu berücksichtigen, daß die Rohstoffe lediglich sieben Prozent der Kosten eines Zeitungsunternehmens umfassen; d.h. eine sinnvolle Subventionierung der Rohstoffe müßte nahezu 100 % der Bezugskosten für Papier betragen, daher ist ein abschließlicher Einsatz von Rohstoffsubventionen hinsichtlich der Zielsetzung

verfehlt.¹⁰ Es besteht jedoch eine Kombinationsmöglichkeit zwischen pauschaler Investitionszulage und Rohstoffsubventionierung, die den Vorteil hätte, sowohl in die Anzeigen-Auflagenspirale einzugreifen, als auch auflagenabhängige Wettbewerbsvorteile zu Nutzen. Der Konzentrationsprozess könnte durch diese Maßnahmen, sofern sie gezielt eingesetzt werden, wahrscheinlich verlangsamt, wenn auch nicht aufgehalten werden.

4.2.1.2 Erhaltung durch Steuererleichterungen

Steuererleichterungen sind im Pressewesen bereits Realität, allerdings nur im Vertrieb, wo ein verminderter Mehrwertsteuersatz von 7% auf den Bruttopreis aller Presseprodukte aufgeschlagen wird. Dies hat jedoch keinen Einfluß auf die Stellung der einzelnen Anbieter am Markt, da diese Vergünstigung für alle Anbieter Gültigkeit erlangt. Desweiteren steht hinter dieser steuerpolitischen Maßnahme der Wunsch, die Bezugspreise für Zeitungen, Zeitschriften und Bücher relativ gering zu halten, um die Nachfrage auf hohem Niveau zu halten und nicht die Subventionierung existentiell bedrohter Presseunternehmen.

Auch bei einer Anwendung von Steuererleichterungen kann eine sinnvolle Möglichkeit der Unternehmenserhaltung nur in einer selektiven Auswahl der Unternehmen gesehen werden. Zum einen könnte den betreffenden Presseunternehmen die Umsatzsteuer befristet erlassen oder ein reduzierter Satz gewährt werden. Eine solche Maßnahme würde die Zeitungen wirtschaftlich stärken und - im Verbund mit anderen steuerlichen Erleichterungen - konzentrationshemmend wirken. Das gleiche wäre analog hierzu für die Gewerbesteuer möglich. Zum anderen könnte den Unternehmen ein verminderter Steuersatz bei der Körperschafts- und/oder bei der Einkommensteuer gewährt werden. Problematisch hierbei ist jedoch, daß bedrohte Unternehmen unter Umständen schon vor Steuern einen Verlust ausweisen, was der Zielsetzung, bzw. dem Instrument der Steuererleichterung selbst entgegenwirken würde. Die Erhaltung von Zeitungsunternehmen durch Steuererleichterungen ist daher nicht praktikabel, solange davon ausgegangen werden muß, daß gefährdete Unternehmen bereits mit Verlusten arbeiten, und keine weiteren Hilfsmaßnahmen existieren, die diesen Unternehmen ein Erreichen der Gewinnzone in Aussicht stellen. Dieses Instrument kann langfristig jedoch

10 Vgl. hierzu Gliederungspunkt 4.3.3 und Treucura-Branchenvergleich, in: Information des BDZV, a.a.O.

präventiv eingesetzt werden, um akute Existenzgefährdungen abzuwenden und dementsprechend auch der Pressekonzentration entgegenwirken.

4.2.1.3 Erhaltung durch die verbilligte Abgabe staatlicher Güter und Leistungen

Auch diese Form der Subventionierung kommt den Presseunternehmen bereits zugute, nämlich im Transport ihrer Produkte durch den Postzeitungsdienst der Deutschen Bundespost. Ziel des Postzeitungsdienstes ist die finanzielle Erleichterung der Verbreitung von Informationen durch die Presse. Die Inanspruchnahme ist jedoch an bestimmte Kriterien gebunden: in § 6 PostZtgO sind die Ausschlußtatbestände aufgeführt, sie knüpfen nicht an den Inhalt der verbreiteten Meinungen oder die Tendenz der Presseerzeugnisse, sondern an ihren Zweck an. Unterschieden werden hierbei publizistische und außerpublizistische Zwecke. Als förderungswürdig erachtet und damit zum Postzeitungsdienst zugelassen werden Presseprodukte, die auf die Verbreitung von Meinungen und Informationen gerichtet sind. Dabei ist es für die Einschätzung, ob es sich um einen publizistischen Herausgabezweck handelt, ebenso unerheblich, ob der Vertrieb der Gewinnerzielung dient, wie die Tatsache, ob das Presseprodukt Werbeanzeigen enthält, solange deren Verbreitung nicht das Ziel der Publikation ist, sondern Mittel zur Finanzierung desselben.

Ausgeschlossen vom Postzeitungsdienst sind hingegen Presseerzeugnisse, die den geschäftlichen Interessen von Unternehmen, Vereinen, Verbänden oder sonstigen Körperschaften dienen, oder geschäftliche Empfehlungen oder Vermittlungsdienste des Verlages selbst anbieten. Der Ausschluß umfaßt demnach alle Presseerzeugnisse, deren Herausgabezweck nicht die Verbreitung von Meinungen und Informationen ist, oder bei denen der Publizitätszweck außerpublizistischen Geschäftszwecken untergeordnet ist.

Diese Subventionierung betrifft aber wiederum alle Zeitschriften und Zeitungen, wodurch die Marktposition schwacher Anbieter auf dem Markt nicht geändert werden kann. Auch hier wäre eine ökonomische Differenzierung notwendig, um bedrohte Unternehmen effektiv zu unterstützen. Eine entsprechende Förderung ist hier möglich durch den Ausschluß nicht förderungsbedürftiger Unternehmen vom Postzeitungsdienst, zumal die Unterdeckung schon 1989 bei ca. 50% der Kosten lag. Dadurch käme eine Art Ausgleichsfinanzierung zustande, bei der wirtschaftliche starke Unternehmen in ihrer

Existenz bedrohte Verlage unterstützen. Für den untersuchten Bereich ist diese Art der Subventionierung jedoch nahezu ohne Einfluß, da die Belieferung der Abonnenten in der Regel durch einen betriebsinternen oder ausgelagerten Zustellerdienst unternommen wird, lediglich Abonnenten, deren ständiger oder vorübergehender Wohnsitz außerhalb des lokalen Zustellbereichs liegt, beziehen ihre Zeitungen auf dem Postweg.

Eine weitere Möglichkeit der Abgabe staatlicher Dienstleistungen liegt in der Bereitstellung einer Vertriebsorganisation, etwa dergestalt, daß Zeitungen per Post an einige Großverteilstellen geliefert werden, und von diesen Verteilstellen aus eine staatliche Vertriebsorganisation für die jeweiligen Regionen die entsprechende Verteilung vornimmt. Auf diese Art und Weise werden kleine und mittlere Unternehmen in die Lage versetzt, ihre Zeitungen auch in Nachbarregionen auszuliefern, ohne die für sie unerschwinglichen Kosten tragen zu müssen; dadurch können auf dem regionalen Tageszeitungsmarkt mehrere Zeitungen angeboten werden, d.h. die Pressekonzentration würde hierdurch nicht nur aufgehoben, sondern es könnte sogar Vielfalt erzeugt werden.

4.2.1.4 Erhaltung durch den Kauf von Gütern und Leistungen durch den Staat zu überhöhten Preisen

Wie oben bereits dargestellt, besteht bei dieser Variante, erhaltend auf bedrohte Unternehmen einzuwirken, die Möglichkeit für den Staat, amtliche Veröffentlichungen und Mitteilungen, sowie Anzeigen in der regionalen Tagespresse zu einem erhöhten Satz zu schalten. Vergegenwärtigt man sich allerdings das Verhältnis von Verkaufserlösen und Anzeigenerlösen von ca. 35 v.H. zu 65 v.H.,¹¹ so erscheint mir der Versuch, bedrohte Presseunternehmen auf diesem Weg zu erhalten, als unmöglich, zumal der Anteil der amtlichen Mitteilungen verschwindend gering im Verhältnis zu dem Anzeigenvolumen aus der freien Wirtschaft ist.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Informationsbroschüren und ähnliche Produkte der öffentlichen Hand ausschließlich in Druckhäusern bedrohter Unternehmen fertigen zu lassen. Zu prüfen wäre dabei allerdings die Kapazität dieser Unternehmen, d.h. ob sie überhaupt in der Lage sind, die Anforderungen an das Produkt zu erfüllen und das geforderte Volumen zu produzieren,

11 Vgl. Angaben des BDZV, in: Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen, S. 102.

was mir aufgrund des untersuchten Bereiches dieser Arbeit, der Lokalpresse, als zumindest fragwürdig erscheint. Alles in Allem ist dieses Instrument nicht geeignet, der Pressekonzentration Einhalt zu gebieten, da die Bedingungen für effektive Unterstützungsmöglichkeiten zu schlecht sind, dies betrifft sowohl den Umfang einer möglichen Förderung, als auch die Anwendbarkeit dieser Regelung (Layouts und Druckaufträge müßten nach Maßgabe wirtschaftlicher Kennzahlen möglicherweise bundesweit bei ständig wechselnden Unternehmen in Auftrag gegeben werden, sinnvolle Zusammenarbeit und Projektarbeit würde dadurch erheblich erschwert).

4.2.1.5 Beurteilung der Erhaltungssubventionen im Hinblick auf Pressevielfalt

Die Problematik der Erhaltungssubventionen liegt in ihrer prinzipiellen Zielsetzung, wirtschaftlich schwache Unternehmen durch staatliche Fördermaßnahmen vor Fusionen oder einem Konkurs zu bewahren und so die bestehende Vielfalt zu erhalten. Denn zum einen entsteht bei dauernder Gewährung von Subventionen für die Presse die latente Gefahr mittelbarer Steuerung durch den Subventionsgeber, auch wenn die Vergabe ausschließlich an wirtschaftlichen Kennzahlen ausgerichtet wird.

Zum anderen weicht bei stetiger Subventionierung die Orientierung des unternehmerischen Handelns an wirtschaftlicher Effizienz, d.h. durch permanente Unterstützung besteht für das Presseunternehmen tendenziell kein Anlaß, sich ökonomisch zu verhalten, da Verluste durch Transferzahlungen des Staates kompensiert werden. Daraus ergibt sich wiederum eine Vernachlässigung der publizistischen Komponente des Unternehmens, da durch einsetzende „Trägheit“ aufgrund nachlassenden Konkurrenzdrucks die Wahrnehmung der Pressefunktionen beeinträchtigt wird.¹²

Die Zielsetzung, durch Erhaltungssubventionen Vielfalt auf lokalen und regionalen Tageszeitungsmärkten zu erhalten, muß also fast zwangsläufig an der konfliktären Zielsetzung einer Subventionsmaßnahme, nämlich der Initialzündung, einer befristeten Maßnahme, scheitern. Es drängt sich hier letztlich die Frage auf, über welchen Zeitraum die Erhaltungsmaßnahme durchgeführt werden soll, denn das Bild der Presse in der Öffentlichkeit könnte bei einer andauernden Subventionierung in Mitleidenschaft geraten, dabei ist

12 Vgl. Kunert, W.: Pressekonzentration und Verfassungsrecht, Berlin 1971, S. 111.

eine faktische Einflußnahme seitens des Staates noch nicht einmal relevant, sondern es reicht allein der Verdacht eines Abhängigkeitsverhältnisses aus, der Presse in ihrer Gesamtheit Mißtrauen entgegenzubringen. Die Erhaltungssubventionierung müßte sich dementsprechend auf eine einmalige Unterstützungsmaßnahme in Form von Kreditgewährung oder direkter Finanzhilfe beschränken, durch die das Presseunternehmen in die Lage versetzt wird, Investitionen vorzunehmen, die den Fortbestand des Unternehmens sichern. Im Falle eines Scheiterns stellt sich jedoch die Frage, wie oft eine solche Unterstützungsmaßnahme wiederholt werden soll und darf; es ist zu klären, wie die wirtschaftliche Situation der Presseunternehmen zu prüfen ist, wenn sie überhaupt geprüft werden darf, was bei rein formalen Kriterien wie etwa der Auflagenhöhe oder dem Umsatz zumindest fragwürdig ist.¹³

Ein weiteres Argument, das gegen die Erhaltungssubventionierung spricht, ist die finanzielle Unterstützung von Unternehmen, bei denen die Ursache für ihre wirtschaftliche Schwäche nicht auf dem relevanten Markt zu suchen ist, sondern in ihrem wirtschaftlichen Handeln. Ein kaufmännische unzureichend geleitetes Presseunternehmen könnte sich somit langfristig als Faß ohne Boden erweisen, falls es sich bei der Erhaltungsmaßnahme um eine unbefristete Unterstützung handelt.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage nach einer Subventionierung von wirtschaftlich bedrohten Zeitungsunternehmen aufgrund des Zielkonfliktes zwischen einer eventuellen Notwendigkeit der dauernden Unterstützung und dem Erfordernis einer „Initialzündung“ durch die Subventionierung negativ zu beantworten, sofern es sich um unbefristete Maßnahmen handelt, da hier m.E. die Gefahren einer Abhängigkeit, bzw. Trägheit größer sind, als die in Aussicht stehenden publizistischen Erfolge hinsichtlich der Pressevielfalt.

Ist die Maßnahme hingegen auf wenige Perioden begrenzt, mindern sich die Gefahren der publizistischen Trägheit und der tendenziösen Abhängigkeit vom Subventionsgeber; sie bestehen überhaupt nicht mehr, wenn es sich bei der Förderung um einmalige Maßnahmen handelt. Investitions- und Rationalisierungszuschüsse oder Prämien erscheinen als adäquates Mittel, um den technologischen Rückstand kleinerer Verlagsunternehmen zu verringern und dadurch bedrohte Verlagsunternehmen zu erhalten. Es tritt jedoch auch hier die Frage nach der Häufigkeit innerhalb eines bestimmten Zeitraumes auf:

13 Vgl. Lerche, P.: Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, Berlin 1971, S. 104.

wie oft innerhalb von etwa fünf Jahren kann ein Unternehmen Zuschüsse beantragen, wie oft innerhalb von zehn Jahren? Besteht bei beispielsweise dreimaliger Förderung innerhalb von 10 Jahren die Gefahr der Abhängigkeit? Diese Fragen lassen sich pauschal sicherlich nicht beantworten, es wäre immer eine individuelle Betrachtung notwendig. Einfacher zu regeln ist die Förderungshöhe, hier könnte ein bestimmter Prozentsatz des investierten Betrages, z.B. in Anlehnung an das ehemalige Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ oder das ehemalige Berlin-Förderungsgesetz als Grundlage dienen.¹⁴

Obleich Erhaltungssubventionen auf anderen Märkten geeignet sein können, Konzentrationsprozesse einzudämmen, müssen sie im Bereich der Presse aufgrund der Besonderheiten in Bezug auf die Pressefreiheit und der öffentlichen Aufgabe der Presse als ungeeignetes Mittel angesehen werden, die bestehende Vielfalt auf dem lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt zu erhalten und sind daher m.E. abzulehnen, sofern sie nicht eine befristete Ausnahmeerscheinung darstellen, bzw. eine einmalige Förderungsmaßnahme in Form von Investitions- oder Rationalisierungszuschüssen sind.

4.2.2 Gründungssubventionen

Gründungssubventionen sind generell differenzierter zu betrachten, als Erhaltungssubventionen, da auch die Zielsetzung eine andere ist. Postulat ist nicht die Erhaltung der vorhandenen Pressevielfalt, sondern deren Erweiterung. Desweiteren bestehen für Existenzgründer bereits verschiedene Existenzgründungshilfen. Es ist daher zunächst zu prüfen, ob überhaupt eine pressspezifische Existenzgründungshilfe notwendig erscheint.

Zinszuschüsse im Rahmen des Eigenkapitalhilfeprogramms zur Gründung selbständiger Existenzen durch die Bundesregierung sollten einen finanziellen Anreiz zur Gründung selbständiger Existenzen geben.

Die Förderung für Existenzgründungen in den alten Bundesländern erfolgt nach der Richtlinie vom 21. Dezember 1988 (Banz. Nr. 243 vom 29. Dezember 1988), in den neuen Bundesländern nach der Programmrichtlinie vom 9. April 1990 (Banz. Nr. 72 vom 12. April 1990) in der Fassung vom 26. Juni 1991. Mit der Eigenkapitalhilfe kann das Eigenkapital des Existenz-

¹⁴ Vgl. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 06.10. 1969, BGBl. I, S. 1861 ff.

gründers bis auf 40 v. H. der Bemessungsgrundlage (in der Regel die Investitionssumme) aufgestockt werden, wobei das vorhandene Eigenkapital jedoch 15 v. H. betragen sollte. Die Antragsfrist für die alten Bundesländer lief jedoch schon am 31. Dezember 1991, die für die neuen Bundesländer am 31. Dezember 1995 aus.

Weitere finanzielle Unterstützung erfahren Existenzgründer durch regionale Programme, die jedoch regional unterschiedlich hoch ausfallen, sowie durch ERP-Darlehen zur Förderung der Existenzgründung.

Aus Mitteln des ERP-Sondervermögens können Darlehen für die Existenzgründung zur Finanzierung der Errichtung und des Erwerbs von Betrieben sowie hiermit im Zusammenhang stehende Investitionen innerhalb von drei Jahren nach Betriebseröffnung gewährt werden. In den alten Bundesländern betrug der Zinssatz 1995 7,0 % p.a. bei einer Laufzeit von bis zu 15 Jahren für Bauvorhaben, von denen bis zu drei Jahre tilgungsfrei sind der Höchstbetrag für ein solches Darlehen liegt bei 1 Mio. DM.

Aufgrund der entfallenen Eigenkapitalhilfeprogramme und der oben beschriebenen hohen Markteintrittsbarrieren könnten Existenzgründungshilfen zusammen mit den bereits bestehenden regionalen Maßnahmen und dem ERP-Förderprogramm einen wesentlichen Beitrag zur Erweiterung der bestehenden Pressevielfalt leisten.

Die Einführung von Gründungssubventionen könnte für branchenfremde Unternehmen, die eine Diversifizierung anstreben einen wesentlichen Anreiz darstellen, in den regionalen und lokalen Tageszeitungsmarkt einzudringen; aber auch Zeitungsverlage, deren ursprüngliches Verbreitungsgebiet in einer anderen Region liegt, könnten durch Gründungssubventionen angeregt werden, ihr Verbreitungsgebiet auszudehnen, dies soll aber unter dem Aspekt der Erweiterungssubventionen näher betrachtet werden.

Wenn die Gründungssubventionen am Markt Anklang finden, hat dies direkte Auswirkungen auf die publizistische Vielfalt in dem Sinne, daß die Anzahl der publizistischen Einheiten unmittelbar zunimmt; ein grundlegendes Kriterium zur Erfassung von Vielfalt.¹⁵ Für den Rezipienten ergibt sich daraus die Möglichkeit, zwischen unterschiedlichen Zeitungstiteln mit unterschiedlichen Ansichten und Interpretationen zu wählen, denn langfristig kann sich eine weitere Zeitung am Markt wahrscheinlich nur dann durchset-

15 Vgl. Schütz, W.J.: a.a.O., S. 16.

zen, wenn sie sich in publizistischer Hinsicht von der bereits angebotenen Zeitung unterscheidet. Die publizistische Differenzierung zur existenten Zeitung und staatliche Gründungsunterstützung sind allerdings kein Garant für wirtschaftlichen und damit publizistischen Erfolg, denn es ist auch möglich, daß der lokale bzw. regionale Tageszeitungsmarkt einen weiteren Titel aus wirtschaftlichen Gründen nicht verkraften kann; dies wird vor allem in ländlich geprägten Regionen der Fall sein, in denen die Kosten der Zustellung im Verhältnis zur Auflage relativ hoch sind¹⁶ und durch weitere Anbieter am Markt aufgrund der daraus resultierenden sinkenden Auflage des einzelnen weiter ansteigen. Letztlich wird auf einem solchen Markt nur die wirtschaftlich stärkere Tageszeitung ihre Stellung am Markt behaupten können, d.h. auf ungeeigneten Märkten führt die Gründungsunterstützung unter Umständen nur temporär zu einer Zunahme an publizistischer Vielfalt, langfristig bleibt der Status quo jedoch erhalten.¹⁷

4.2.2.1 Gründungsunterstützung durch Finanzhilfen

Unter dem Aspekt der Gründungsunterstützung ist dies wohl einer der wesentlichsten Ansatzpunkte, da auf dem Pressesektor die Markteintrittsbarrieren besonders hoch sind. Zu benennen wären hier die im Vergleich zu anderen Branchen immens hohen Investitionskosten für die technologische Betriebsausstattung, sofern das Unternehmen über ein eigenes Druckhaus verfügen soll, sowie eine bestimmte Mindestanzahl fester Mitarbeiter, um den redaktionellen und technischen Teil zu bedienen. In Betracht kommen hier insbesondere Investitionszuschüsse, Investitionszulagen und Zinszuschüsse. Investitionszulagen könnten sich dabei an den Maßzahlen des ehemaligen Berlinförderungsprogrammes orientieren, woraus sich für neue abnutzbare bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens eine steuerfreie Zulage von 25 v.H. der begünstigten Investitionskosten ergibt,¹⁸ die vom der Bund geleistet wird. Der Investitionszuschuss hat seinen Ursprung in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Es handelt sich hierbei um einen zu versteuernden Zuschuß bis zu einer Höhe von 25 v.H. der Investitionskosten und ist ursprünglich als Ergänzung zum Investitionszulagengesetz bzw. zum Berlin-Förderungs-

16 siehe unten.

17 Vgl. Kunert, W.: Pressekonzentration und Verfassungsrecht, Berlin 1971, S. 115 ff.

18 Vgl. § 19 Berlin-FG, 4, Absatz 2.

gesetz gedacht. Der Investitionszuschuss wird jeweils zur Hälfte vom Bund und dem entsprechenden Land getragen.

Diese bereits angewandten Konzepte der Wirtschaftsförderung hätten, auf den Pressesektor angewandt, wahrscheinlich eine gewisse Anreizwirkung zur Gründung neuer Zeitungsverlage auf lokaler/regionaler Ebene. Im Rahmen der GRW konnten auf diese Förderungsweise allein in Niedersachsen zwischen 1972 und 1976 389 gewerbliche Unternehmen neu angesiedelt werden.¹⁹

4.2.2.2 Gründungsunterstützung durch Steuererleichterungen

Als direkte Maßnahmen bieten sich hier insbesondere Sonderabschreibungen auf Anlagegüter, sowie Mehrwert-, Einkommen- und Körperschaftsteuerpräferenzen an, die ebenso wie direkte Finanzhilfen an anderen Modellen angelehnt sein können.

Für Sonderabschreibungen bieten sich als Grundlage ebenfalls die Paragraphen des BerlFG, speziell §§ 1-13 BerlFG und §§ 21-25 BerlFG an. So könnten anstelle der normalen gesetzlichen Abschreibung in den ersten fünf Jahren bewegliche und unbewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens bis zu 75 v.H. abgeschrieben werden. Sonderabschreibungen führen in der Periode ihrer Inanspruchnahme gegenüber Normalabschreibungen zu einer verminderten Steuerschuld, bei unterlassener Folgeinvestition in den darauffolgenden Jahren sind dann jedoch entsprechend höhere Steuerzahlungen zu leisten, wobei die Normalabschreibung hier als degressive Abschreibungsmöglichkeit nach § 7, Abs. 2 und § 7, Abs. 5 EStG zugrunde gelegt wurde. Die Gewährung von Umsatzsteuerpräferenzen für existenzgründende Unternehmen hätte direkte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation des Unternehmens. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, daß es sich hierbei um ein Wahlrecht handeln müßte, denn für den Fall, daß die Unternehmen in den ersten Jahren Verluste ausweisen, würden die hohen Abschreibungsbeträge diese Verluste noch erhöhen, ein Verlustvortrag andererseits aber nicht unbedingt bis in die Perioden getragen werden kann, in denen Gewinne realisiert werden.

¹⁹ Vgl. Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft, zitiert in: DIW, Beiträge zur Strukturfor- schung, Heft 55, 1979, a.a.O., S.33.

Ein weiterer Ansatzpunkt, Presseunternehmen in ihrer Gründungsphase zu unterstützen, liegt in der vollständigen Entlastung der Vertriebs Erlöse von Zeitungen von der Mehrwertsteuer für einen gewissen Zeitraum, der zwischen 3 und 5 Jahren liegen könnte.

Das Mittel der Einkommen- und Körperschaftssteuerpräferenzen findet bei Presseverlagen aufgrund der gegebenen Größe wohl nur Einsatzmöglichkeiten für letzteres. So könnte auf thesaurierte Gewinne von neugegründeten Presseunternehmen eine Tarifpräferenz gewährt werden, die es den jungen Unternehmen ermöglicht, die Gewinne investiv im Unternehmen einzusetzen. Sinnvoll wäre eine Tarifpräferenz, die die thesaurierten Gewinne absolut niedriger belastet, als ausgeschüttete, d.h. sie müsste m.E. bei ca. 50% veranschlagt werden, um eine effektive Körperschaftssteuerbelastung von ca. 25% zu realisieren.

4.2.2.3 Gründungsunterstützung durch die verbilligte Abgabe staatlicher Güter und Leistungen

Hier besteht die Möglichkeit für den Bund, bundeseigene Grundstücke zu einem bestimmten Prozentsatz unter dem Verkehrswert zur Förderung existenzgründender Presseunternehmen zu veräußern. Dadurch würde den jungen Unternehmen ein Teil der wirtschaftlichen Belastungen abgenommen, aber die eigentlichen Markteintrittsbarrieren aus dem Wege zu räumen oder herabzusetzen, ist auch diese Art der Unterstützung nicht in der Lage. Ansonsten sei hier auf die bereits bestehenden Vergünstigungen hingewiesen, deren Einsatz aber auch bei der Gründungsunterstützung im Hinblick auf deren Zielsetzung wenig effektiv erscheint.²⁰

4.2.2.4 Gründungsunterstützung durch den Kauf von Gütern und Leistungen durch den Staat zu überhöhten Preisen

Zur Unterstützung eines Existenzgründers, dessen Intention es ist, auf lokaler oder regionaler Ebene eine Tageszeitung zu publizieren, erscheint mir diese Art der Subventionierung als unangebracht, in erster Linie aufgrund der Unverhältnismäßigkeit der Mittel; desweiteren möchte ich an dieser Stelle auf den Gliederungspunkt 4.2.1.4 verweisen, dessen Ergebnisse bei der Gründungsunterstützung analog anzuwenden sind.

20 Vgl. Abschnitt 4.2.1.3.

4.2.1.5 Beurteilung der Gründungssubventionen im Hinblick auf Pressevielfalt

Es wurde bereits festgestellt, daß Gründungssubventionen aufgrund ihrer Wirkungsweise, nämlich der Förderung von Neugründungen, als eine konsequente und wirksame Maßnahme der Konzentrationsbekämpfung angesehen werden können, da die publizistische Vielfalt durch das Entstehen neuer Zeitungstitel unmittelbar zunimmt; das Problem des Konzentrationsprozesses und das der damit einhergehenden abnehmenden publizistischen Vielfalt wäre demnach gelöst. Gründungssubventionen bergen jedoch Schwierigkeiten, die einer einfachen Umsetzung im Wege stehen.²¹

Wie bereits herausgestellt wurde, sind Pressesubventionierungen, die sich in ihrer steuernden Zielsetzung und Wirkung auf den formalen, nicht inhaltlichen Bereich erstrecken und deren Vergabe ausschließlich an formalen, objektiven und ebenfalls nicht inhaltslenkenden Kriterien ausgerichtet sind, nicht zu beanstanden.²² Doch gerade im Auffinden dieser unbedenklichen Vergabemaßstäbe liegt ein Problem. Auf der einen Seite verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, daß jede Einflußnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse vermieden werden muß, sofern sich der Staat zu Fördermaßnahmen entschließt,²³ auf der anderen Seite muß die subventionierende Stelle jedoch bestrebt sein, mit den eingesetzten Mitteln nach Möglichkeit Projekte zu fördern, die einen gewissen Erfolg versprechen, die Vergabe öffentlicher Mittel an offensichtlich chancenlose Unterfangen hingegen kann sowohl aus ökonomischen und rechtlich gebotenen Gründen, als auch aufgrund der Zielsetzung von Gründungshilfen nicht befürwortet werden²⁴. Ohne Untersuchung und kritische Würdigung hinsichtlich einer fundierten publizistischen Konzeption des geplanten Titels und einer Beurteilung der an dem Vorhaben beteiligten Personen ist eine Auswahl vielversprechender künftiger Tageszeitungen jedoch fast unmöglich. Desweiteren muß die Höhe des Subventionsbetrages, sprich die absolute Förderungshöchstsumme für ein einzelnes Unternehmen so gewählt werden, daß die Entscheidung der

21 Probleme ergeben sich in dieser Hinsicht vor allem, wenn es sich um sehr umfangreiche Maßnahmen handelt, d.h. wenn der Großteil der Gründung von der öffentlichen Hand getragen wird und somit das wirtschaftliche Risiko des jeweiligen geförderten Unternehmens relativ gering ausfällt.

22 Vgl. BVerfGE 80, S. 124 ff.

23 Vgl. Hoffmann-Riem, W., in: JZ 18/1989, S. 841.

24 staatliches Handeln, und damit auch die Ergreifung von Fördermaßnahmen, unterliegt dem Postulat der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Zeitungsneugründung nicht aufgrund der in Aussicht stehenden Subventionierung in Erwägung gezogen wird, d.h. daß sie nach Möglichkeit für kein Unternehmen die Ursache für die Gründung darstellt, sondern daß die Subventionierung nur das auslösende Moment oder ein positives Argument für die Neugründung repräsentiert. Wenn die Neugründung eines Zeitungstitels aufgrund der erwarteten Subventionierung in Erwägung gezogen wird, so besteht die Gefahr, daß aufgrund der Notwendigkeit des Meinungsneutralitätsgrundsatzes.²⁵ Zeitungen auf dem Pressemarkt erscheinen, deren publizistische Qualität der Zielsetzung von Gründungssubventionen nicht gerecht werden können.

Ein weiterer problematischer Aspekt der Gründungssubventionen ergibt sich daraus, daß mit einer solchen Förderung den verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen eine mehr oder weniger risikolose Teilnahme am Prozeß der Meinungsbildung ermöglicht wird, denn aufgrund des Meinungsneutralitätsgrundsatzes gelangen auch politisch extremistisch orientierte Gruppen in den Genuß dieser Förderungsmaßnahme.

Einen wesentlichen Kritikpunkt spricht die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Bericht der Günther-Kommission an:²⁶ durch die Gründungssubventionierung, respektive Etablierung eines neuen Marktteilnehmers kann der Fall eintreten, daß durch diese Maßnahme das bestehende Presseunternehmen in seiner Existenz bedroht wird, weil sich z.B. der Anzeigenmarkt als nicht ausreichend für zwei Tageszeitungen erweist.

Ein weiteres Problem ergibt sich bei der Bemessung der Subventionshöhe, denn auf unterschiedlichen Tageszeitungsmärkten existieren unterschiedliche Bedingungen hinsichtlich der Marktzutrittsbarrieren, die es zu überwinden gilt. Die Vertriebskosten sind beispielsweise in ländlich geprägten Einzelzeitungskreisen höher anzusetzen, als in logistisch vorteilhafteren Ballungszentren. Eine Vorabfinanzierung, um die es sich im allgemeinen bei der Gründungssubvention handeln würde, stieße somit auf entsprechende Verteilungsprobleme, da die Verteilungsgrundlage unbekannt ist. Selbst bei einer anteiligen Subventionierung müßte zunächst von fiktiven Kosten ausgegangen werden, die sich nur auf bestimmte, anzunehmende Marktanteile als Basis beziehen könnten. Es muß daher eine Abwägung zwischen den Risiken

25 siehe unten.

26 Vgl. BT-Drucksache V/3856, S. 11f., allerdings bezogen auf parallelen Einsatz von Gründungssubventionen und Erhaltungssubventionen; zu dieser Problematik siehe unten.

nicht gewünschter Förderung ökonomisch und publizistisch aussichtsloser Titel, sowie uneffizienter, bzw. in ungerechtfertigter Höhe gezahlter Fördermittel auf der einen Seite, und der Bekämpfung der Pressekonzentration auf der anderen Seite stattfinden. Dies ist allerdings eine politische Diskussion, die an dieser Stelle nicht geführt werden soll.

Obwohl durch eine Maßnahme, die die Neugründung von Zeitungstiteln fördert, dem Pressekonzentrationsprozeß entgegengewirkt werden kann, sind nach sorgfältiger Abwägung aufgrund der mannigfaltigen angesprochenen Probleme der Gründungssubventionen insbesondere hinsichtlich der Gefährdung bereits existenter Zeitungsverlage sowie des ungewissen Subventionsaufwandes Gründungssubventionen zumindest für Zeitungstitel, die auf dem gleichen relevanten Markt, dem lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt erscheinen sollen, auf dem die vorhandene Zeitung auch befindlich ist, abzulehnen.

4.2.3 Erweiterungssubventionen

Erweiterungssubventionen, die mit der Zielsetzung eingesetzt werden, wirtschaftliche Anreize zur Förderung des betrieblichen Wachstums zu geben, können bei sachgerechtem Einsatz ein probates Instrument zur Erzeugung von Vielfalt darstellen.²⁷ Generell lassen sich bei der Erweiterungssubvention zwei Ausprägungen unterscheiden, zum einen internes Wachstum durch Erlangung einer höheren Leserichte innerhalb eines unveränderten Verbreitungsgebietes, zum anderen betriebliches Wachstum durch Ausweitung des bisherigen Verbreitungsgebietes. Der erste Fall betrieblichen Wachstums ist aber Teil des Pressekonzentrationsprozesses, denn hierbei handelt es sich um eine faktische Erhöhung der Marktzutrittsbarrieren, die ja nach Möglichkeit abgebaut werden sollten, um Wettbewerb auf dem Pressesektor zu ermöglichen. Ziel einer Subventionierung kann demnach nur die Förderung des betrieblichen Wachstums in der Hinsicht sein, daß ein Zeitungstitel sein Erscheinungsgebiet auf benachbarte Regionen ausweitet und in diesem Gebiet mithin ein weiterer Zeitungstitel erscheint, der sich sowohl im allgemeinen, wie auch im lokalen/regionalen Teil von der existierenden Zeitung unterscheidet.

27 Vgl. Kunert, W.: Pressekonzentration und Verfassungsrecht, Berlin 1971, S. 115 ff.

Es würde sich daher in den meisten Fällen wohl nicht um die Schaffung neuer publizistischer Einheiten, sondern nur um die Errichtung neuer Lokalberichterstattungen handeln, während der Mantel aus dem angestammten Verbreitungsgebiet übernommen wird, aber für den einzelnen Rezipienten erwächst daraus die Möglichkeit, zwischen mindestens zwei unterschiedlichen lokalen Nachrichtenquellen zu wählen.

Gerade die lokalen Seiten aber sind es, die Leser am stärksten an Zeitungen binden; dies geht aus einer Umfrage aus dem Jahr 1990 in den neuen Bundesländern hervor, wonach 94 % der Bevölkerung Lokalberichte über den eigenen Wohnort und die nähere Umgebung in ihrer Zeitung wünschen.²⁸ Bei der Umsetzung dieses Konzepts ist zu bedenken, daß die Subvention ebenso wie die Gründungssubvention Anreizcharakter aufweisen soll.

4.2.3.1 Erweiterung durch Finanzhilfen

Analog zu den Einsatzmöglichkeiten bei Erhaltungs- und Gründungssubventionen können direkte oder indirekte Finanzhilfen auch bei der Erweiterung von Betrieben ihren Einsatz finden. Nach Ermittlung des Investitionsbedarfs könnte eine Investitionszulage oder ein Investitionszuschuss gewährt werden, der den erweiterungswilligen Unternehmen genügend Anreiz bietet, eine Lokalredaktion in der benachbarten Region zu eröffnen. Da bei der Erweiterungssubvention nicht eine komplette neue Zeitung finanziert werden soll, sondern lediglich ein Teilbereich, könnte hier eine zeitlich befristete Subventionierung der laufenden Kosten für den Zeitungsverlag vorteilhaft sein und somit einen echten Anreiz darstellen, lokale Berichterstattung in der Nachbarregion anzubieten. Denkbar und sinnvoll wäre m.E. insbesondere ein Personalkostenzuschuß über einen befristeten Zeitraum. Das Ergebnis ist nicht die direkte, bzw. absolute Erzeugung von Vielfalt, sondern die größere Verbreitung von bestehender Vielfalt. Doch auch hier stellt sich das Problem des Vertriebs, denn üblicherweise verfügen Zeitungsverlage über einen eigenen Vertrieb, über den die Zeitung in der Region verteilt wird. Diese verlagsinternen Vertriebe werden Konkurrenztitel, wenn überhaupt, nur gegen relativ hohe Entgelte verteilen, es sei denn, der eigene Titel wird in entsprechendem Maß von der Konkurrenz in deren Gebiet ebenfalls verbreitet. Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma bietet das oben angesprochene Modell einer

28 Vgl. Meyn, H.: Die politischen Funktionen der Massenmedien in der Demokratie, in: Informationen zur politischen Bildung, Massenmedien, S. 7.

staatlichen Vertriebsorganisation, über die alle Zeitungstitel vertrieben werden können.

4.2.3.2 Erweiterung durch Steuererleichterungen

Hier besteht die Möglichkeit, Anreize durch Sonderabschreibungen auf die getätigten Investitionen, wie Betriebs- und Geschäftsausstattung oder gekaufte Immobilien zu gewähren. Realisierbar wäre hier auch ein verminderter Steuersatz für die in der Nachbarregion getätigten Umsätze, oder ein auf wenige Jahre befristeter Erlaß selbiger. Bei korrekter Durchführung hätte diese Maßnahme die gleichen Auswirkungen auf den regionalen Tageszeitungsmarkt, wie die direkten Finanzhilfen, verminderte Sätze auf die Einkommens-/Körperschaftssteuer erscheinen mir dennoch nicht das geeignete Mittel zur Konzentrationsbekämpfung oder Vielfaltserzeugung zu sein, da eine klare Trennung zwischen der ausgelagerten Lokalredaktion und dem Stammhaus nur unter erheblichem Aufwand möglich ist.

4.2.3.3 Erweiterung durch die verbilligte Abgabe staatlicher Güter und Leistungen

Auch hier können staatliche Leistungen nicht oder nur in begrenztem Umfang in Anspruch genommen werden, da der bereits existierende Postzeitungsdienst für Lokal- und Regionalblätter nur eine untergeordnete Rolle spielt. Eine sinnvolle Einsatzmöglichkeit dieses Instruments liegt eventuell in der Bereitstellung geeigneten Büroraumes für die zusätzlichen Lokalredaktionen zu Konditionen, die unter den Marktpreisen liegen.

Der Umfang dieser Kosten für zusätzlichen Raumbedarf dürfte sich jedoch für Zeitungsverlage, die ihr Verbreitungsgebiet ausdehnen wollen in einer überschaubaren Größenordnung bewegen, so daß die Bereitstellung von Büroraum durch den Staat hier nicht das ausschlaggebende Moment darstellen kann. Insgesamt muß festgehalten werden, daß eine Subventionierung auf diese Weise daher das Ziel, die Erzeugung von Pressevielfalt, mangels wirtschaftlicher Notwendigkeit, verfehlen würde.

4.2.3.4 Erweiterung durch den Kauf von Gütern und Leistungen durch den Staat zu überhöhten Preisen

Wie oben bereits dargestellt besteht hier für den Staat die Möglichkeit, Anzeigen und amtliche Veröffentlichungen zu einem überhöhten Preis zu schalten. Aufgrund mangelnder Quantität ist auch bei den Erweiterungssubventionen dieses Mittel als unangebracht zu bewerten.

4.2.1.5 Beurteilung der Erweiterungssubventionen im Hinblick auf Pressevielfalt

Ein Problem der Erweiterungssubventionen wurde bereits bei den Gründungssubventionen angeschnitten: die Gefahr, durch Subventionierung von Tageszeitungen in nachrangiger Wettbewerbsposition den Titel in Erstanbieterposition wirtschaftlich so zu schädigen, daß die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs nicht mehr gegeben ist, oder wenn relativ kleine Monopolzeitungen durch die Einführung von Erweiterungssubventionen einer hierdurch wirtschaftlich stärkeren Konkurrenz ausgesetzt werden.

Ein weiterer wesentlicher Punkt der staatlichen selektiven Presseförderung im Bereich der Erweiterungssubventionen ist ebenso wie bei den Erhaltungs- und Gründungssubventionen die Dauer der Maßnahme, insbesondere dann, wenn es sich um direkte Leistungen, z.B. Kompensationen entstandener Kosten, handelt. Es sollte sich bei Pressesubventionierungen mit dem Ziel der Vielfaltserhaltung und -erzeugung grundsätzlich um zeitlich befristete Erscheinungen handeln, weil eine Steuerung durch die Vergabe aufgrund meinungsneutraler Kriterien zwar ausgeschlossen werden kann, aber bei ständiger Gewährung finanzieller Unterstützung eine gewisse, aus dem Nachlassen des Konkurrenzdrucks resultierende Abhängigkeit vom Staat entstehen kann, die wiederum das Ansehen der Presse als Institution in Mitleidenschaft ziehen würde und die somit das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit der Presse erschüttern ließe. Desweiteren ist bei zeitlich unbefristeter Subventionierung die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß diese Subventionen hemmend auf die Kritikfähigkeit und Kritikbereitschaft des subventionierten Organs wirken könnten.

Vielmehr muß von der staatlichen Presseförderung eine Art Initialzündung ausgehen, in der bedrohte Unternehmen eine Chance sehen können, auf dem

Pressemarkt Fuß fassen zu können.²⁹ Um der Subvention jeglichen Anschein inhaltsbezogener Lenkung zu nehmen, und dem OVG Berlin³⁰ in seiner Entscheidung Rechnung zu tragen, reicht es nicht aus, eine Etatposition im Haushalt als Grundlage der Subventionierung anzuerkennen, sondern Inhalt, Ausmaß (und möglichst auch die Zielsetzung) der geplanten staatlichen Förderung sind durch ein allgemeines Gesetz i.S. von Art. 5 Abs. 2 GG festzulegen.³¹ Bei den Erweiterungssubventionen ist, ebenso wie bei den Gründungssubventionen, die Höhe der Subventionierung so zu wählen, daß die Erweiterung nicht aufgrund der Förderungsmaßnahme in Betracht gezogen wird, sondern nur die Presseunternehmen anspricht, die bereits vorher geplant hatten, ihr Verbreitungsgebiet zu erweitern.

Probleme der Erweiterungssubventionen könnten sich auch ergeben, wenn eine durchgeführte Maßnahme nicht den gewünschten oder erwarteten Erfolg mit sich bringt, sondern das subventionierte Unternehmen die Erweiterung des Vertriebs, z.B. aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit nach einiger Zeit wieder einstellt. In diesem Fall drängt sich die Frage auf, ob und falls ja, wie oft eine weitere befristete Förderung wiederholt werden sollte.³²

Dieser Gefahr kann allerdings in der Form begegnet werden, daß die Förderungsmaßnahmen für jedes Unternehmen in ihrer Anzahl begrenzt werden. Die Subventionen dienen dem Zweck, das Unternehmen in seiner wirtschaftlichen Stellung gegenüber Mitbewerbern zu stärken, z.B. indem bestimmte Kosten aufgefangen werden. Kann dieses Unternehmen trotz der Förderung seine wirtschaftliche Situation am Markt nicht sichern, so sind die Ursachen hierfür in dem Fall wahrscheinlich in publizistischen Aspekten des Titels zu suchen, deren Behebung nicht Ziel und Aufgabe der Erhaltungssubventionen sein kann.

Hinsichtlich der Gefährdung durch Erweiterungssubventionen für wirtschaftlich schwache Monopolzeitungen, sowie der Ungewißheit über die optimale Förderungsdauer und -höhe sind Erweiterungssubventionen prinzipiell ähnlich zu betrachten, wie Gründungssubventionen: sofern sie den gleichen relevanten Markt betreffen, sind sie aus Gründen der Vorsicht abzulehnen.

29 Vgl. Kunert, W.: Pressekonzentration und Verfassungsrecht, Berlin 1971, S.110 f.

30 Vgl. OVG Berlin, a.a.O.

31 Vgl. BVerfGE 80, S. 124 ff.

32 Vgl. Lerche, P.: Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, Berlin 1971, S. 104.

4.2.4 Kostensubventionen

In diesem Abschnitt soll die Möglichkeit der Subventionierung eines Presseunternehmens auf der Kostenseite untersucht werden. Die Kostensubventionierung kann grundsätzlich sowohl für Erhaltungs- als auch für Erweiterungssubventionsmaßnahmen herangezogen werden, während sie für Gründungssubventionen aufgrund mangelnder Kenntnisse der spezifischen Kosten eher ungeeignet erscheinen. Auf der Kostenseite eines Presseunternehmens fallen zunächst die Kosten für das Papier ins Auge, es gibt jedoch noch weitere mögliche Ansatzpunkte für öffentliche Finanzhilfen. Als wesentliche Kostenfaktoren sind hier Löhne und Gehälter, technische Herstellkosten, Informationskosten (für den redaktionellen Teil) und Kosten der Distribution anzuführen.

Diese Grundlage der Verteilung ermöglicht es, die Finanzhilfen den betreffenden Unternehmen verursachungs- bzw. aufwandsgerecht zuzuführen. Die Aufwendungen des Staates könnten zudem auf der Basis tatsächlich entstandener Kosten ermittelt werden, falls als Antragsgrundlage für die einzelne Finanzhilfe die Gewinn- und Verlustrechnung des Unternehmens dient. Dadurch ist gewährleistet, daß aufgrund der jährlich periodisierten Zahlungen ein relativ kurzfristiger Ausstieg im Fall einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens möglich ist.

Anhand der folgenden Angaben des Bundesverbandes der Zeitungsverleger in Deutschland soll ein mögliches Subventionsmodell sowohl mit dem Ziel der Betriebserhaltung, als auch der Neugründung entworfen werden.

Die Durchschnittswerte der Kosten- und Erlösstruktur von Abonnementzeitungen in Deutschland für das Jahr 1994 sind in der folgenden Tabelle angegeben:

Kostenart	Anteil %	Erlösart	Anteil %
Technische Herstellung	30,8	Anzeigen	53,6
Papier	7,1	Beilagen	10,1
Redaktion	21,6	Verkaufserlöse	35,7
Anzeigen	12,3		
Vertrieb	20,3		
Verwaltung	7,9		
Gesamtkosten	100,0	Gesamterlöse	99,4*

Abb. 7: *Durchschnittswerte der Kosten- und Erlösstruktur von Abonnementzeitungen in Deutschland 1994.* Quelle: Treucura-Branchenvergleich, in: Information des BDZV.

In der Kosten- und Erlösstruktur wird deutlich, daß das gesamte Verfahren der technischen Herstellung der Zeitung mit etwa einem Drittel den Großteil der Kosten verursacht, darin enthalten sind unter anderem Abschreibungen auf die Maschinen, sowie die Löhne. Zwei weitere Positionen auf der Kostenseite betreffen mit jeweils etwa einem Fünftel die Kosten für die Redaktion und den Vertrieb. Technische Herstellung, Redaktion und Vertrieb bilden somit durchschnittlich zwei Drittel der gesamten Kosten eines Zeitungsverlages.

Das Papier schlägt sich wider Erwarten mit lediglich 7,1% in den Kosten nieder, so daß selbst eine Subvention des Papiers in Höhe von 20% die Kosten des Unternehmens um absolut nur 1,4% senken würde. Geeignete Ansatzpunkte für eine Subventionierung könnten m.E. daher die technische Herstellung, die Redaktion, oder der Vertrieb sein.

Bei der technischen Herstellung wäre eine Rationalisierungssubvention sinnvoll, um bedrohte auf den technisch aktuellsten Stand zu bringen, so daß die Kosten in diesem Bereich minimiert werden können. Dies kann in Form von Krediten, Sonderabschreibungsmöglichkeiten, oder direkten Investitionszuschüssen erfolgen. Beim Vertrieb kommt der Staat, wie oben bereits dargestellt den Presseunternehmen bereits entgegen, nämlich durch den Postzeitungsdienst. Dieser Vertriebsweg macht für die Tageszeitungen jedoch lediglich einen Anteil von nicht einmal 5 % aus, so daß eine weitere Vergünstigung im Rahmen des Postzeitungsdienstes, in welcher Form auch immer, keine

* Fehlende % an 100 resultieren aus gerundeten Einzelangaben

nennenswerten Auswirkungen auf die Kostensituation der Presseunternehmen nach sich ziehen würde. Sinnvoller wäre daher eine finanzielle Unterstützung des „herkömmlichen“ Vertriebs, der Verteilung. Dies könnte in Form finanzieller Vergünstigungen oder Beihilfen für gemeinschaftlichen Vertrieb erfolgen, oder einer direkten Beteiligung an den Vertriebskosten förderungswürdiger Presseunternehmen.

Im Rahmen der redaktionellen Kosten ist anzumerken, daß die Bundesregierung bereits Pauschalbeträge an die Presseagenturen zahlt, wodurch sich die Bezugskosten des redaktionellen Teils für Presseunternehmen theoretisch auf einem niedrigen Niveau befinden müßten, es ist jedoch fraglich, ob diese de facto-Subventionierung an die Redaktionen weitergegeben wird. Zur Förderung bedrohter Presseunternehmen empfiehlt es sich deshalb, den Zeitungen direkte Finanzhilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen, Telefonkostenzuschüssen oder Bezugskostenzuschüssen zukommen zu lassen. Problematisch ist hier jedoch, eine geeignete Subventionsgrundlage zu finden, da die Kosten in diesem Bereich, bis auf die Lohnkosten, sehr stark variieren, daher würden sich auch hier als Grundlage die tatsächlich angefallenen Kosten einer bestimmten Periode anbieten.

4.3 Subventionen aus rechtswissenschaftlicher Sicht

4.3.1 Juristische Begriffsbestimmung

Die Jurisprudenz hat im Gegensatz zu den Wirtschaftswissenschaften lange keine umfassende Begriffsbestimmung für alle Subventionsarten hervorgebracht, obwohl entsprechende Definitionsversuche in der rechtswissenschaftlichen Lehre hervorgebracht worden sind. Das Problem lag darin begründet, daß die Allgemeingültigkeit beanspruchenden Subventionsdefinitionen unbrauchbar waren, weil sie nicht in der Lage waren, in ihrer Begriffsbildung alle Subventionsarten zu subsumieren.³³

Eine sehr stark an die finanzwissenschaftliche Theorie angelegte Begriffsbestimmung von Subventionen vertritt STERN:³⁴ Er definiert Subventionen als von Hoheitsträgern unmittelbar an Unternehmer zu Produktionszwecken gewährte finanzielle Sonderunterstützungen, die in die marktwirtschaftliche Wettbewerbslage eingreifen und eine Änderung des freien Zustandekom-

33 Vgl. Bleckmann, S. 9.

34 Vgl. Stern, in: JZ 1960, S. 518 ff.

mens von Sozialprodukt und Einkommen bewirken. Ausgangspunkt dieser Sichtweise ist das Verständnis von Subventionen als Gestaltungsmittel einer dirigistischen Wirtschaftspolitik zugunsten von Produktionsunternehmen.

Die Gerichte arbeiten mit einem weiter gefaßten Subventionsbegriff, der über die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen hinausgeht. Subventionen werden hier als öffentlich-rechtliche Leistungen des Staates zwecks Erreichung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse gelegenen Ziels, oder auch als Stützungs- und Hilfsmaßnahmen für die Wirtschaft verstanden.³⁵ Das Bundesverfassungsgericht umschrieb 1964 Subventionen als freiwillig durch den Staat in eine bestimmte Richtung verhaltensfördernde Maßnahmen, mit denen er oder seine Hoheitsträger wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitisch erwünschte Ziele fördert. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht sind Subventionen demnach geldwerte Leistungen, die ein Verwaltungsträger an einen privaten Unternehmer zur Erreichung eines bestimmten, wirtschaftslenkenden Zwecks begibt. Eine gesetzliche Definition von allgemeiner Bedeutung findet sich in § 264 Abs. 6 StGB, darin heißt es:

4.3.2 Die Grundrechtsproblematik selektiver Pressesubventionen

Selektive Pressesubventionen sind staatliche Finanzhilfen oder Zuwendungen, die nicht der gesamten durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Presse zugute kommen, sondern nur ein ausgewählter, selektierter Bereich kommt in deren Genuß. Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit staatlicher selektiver Pressesubventionen ist in der Literatur jedoch umstritten.

Nach Ansicht DEGENHARTS besteht zwischen Wettbewerb und Bestandschutz für die Presse ein prinzipieller Widerspruch, da dadurch der Wettbewerb reguliert und korrigiert werden kann³⁶. Staatliche Eingriffe sind daher nach Möglichkeit zu vermeiden. Auf der anderen Seite gebietet Art. 5 GG eine staatliche Funktionsverantwortung für die Presse, die sich aus dem Grundrecht der Pressefreiheit in seiner institutionellen Dimension ableitet.

Anderer Ansicht ist diesbezüglich HOFFMANN-RIEM. Seines Erachtens dürfen Subventionen ergänzend mit dem Ziel eingesetzt werden, Defizite der publizistischen Bedarfsbefriedigung abzubauen, die bei einer ausschließlichen

35 Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.12. 1959, in: NJW 1959, S. 1098 und Urteil des Bundesgerichtshofes vom 30.04.1959, in: DÖV 1959, S. 710.

36 Vgl. Degenhart, C., in: AfP 4/87, S. 649 ff.

marktmäßigen Steuerung auftreten. Folglich dürfen Subventionen darauf gerichtet sein, die Überlebenskraft von Teilnehmern am ökonomischen, bzw. publizistischen Wettbewerb abzusichern. Als wettbewerbssichernd stellen sich Instrumente kompensatorischer und damit gezielter Art dar, wenn sie schwächeren Teilnehmern am Markt dazu verhelfen, im Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern zu bestehen. Es handelt sich hierbei also um gezielte selektive Subventionen für die Presse. HOFFMANN-RIEM spricht sich auch gegen pauschale Vergünstigungen für alle unter Art. 5 Abs. 1 fallende Unternehmen aus, da durch eine solche Maßnahme nicht das Ziel erreicht werden kann, schwache Presseunternehmen zu stärken, sondern der Status quo eher verfestigt wird und sich somit die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen nur noch extrapolieren. Desweiteren dürfen sie seiner Ansicht nach nur eine untergeordnete Rolle spielen, da sie marktinkonform wirken und den Wettbewerb ansonsten gefährden könnten.³⁷

Wie bereits dargestellt, können Sonderregelungen für die Presse auch nicht im Hinblick auf den Gleichheitssatz des Art. 3 GG grundsätzlich in Frage gestellt werden, da dem Gesetzgeber bei der Einräumung von Grundrechten, also auch bei dem Gleichheitssatz mehr Spielraum zugebilligt wird, als bei deren Einschränkung. Desweiteren hat der Gesetzgeber beachtliche Gestaltungsfreiheiten für Sonderregelungen, da sie schon dann dem Gleichheitssatz genügen, wenn „sachlich irgendwie noch vertretbare Gründe“ vorliegen.³⁸ Ein vertretbarer Grund für eine Sonderregelung für die Presse liegt nach Ansicht von GROSS schon darin, „daß das Spiel der freien Konkurrenz auf dem Meinungsmarkt durch monopolistische oder oligopolistische Tendenzen stärker gefährdet wird als das Spiel der Kräfte auf dem Lohn- und Warenmarkt“.³⁹

Auch das Urteil des BVerfG aus dem Jahr 1989 stellt fest, daß speziell an die Presse gerichtete selektive Subventionen nicht von vornherein ausgeschlossen sind, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden, zu denen eine formell-gesetzliche Grundlage und eine Förderung nach meinungsneutralen Kriterien gehören, die im folgenden näher betrachtet werden sollen.

37 Vgl. Hoffmann-Riem, W., in: Kommentar zum GG, 2. Auflage, Band I, Luchterhand Verlag, S. 511.

38 Vgl. BVerfGE 12/326.

39 Groß, R.: Presserecht, a.a.O., S. 95.

4.3.3 Pressesubventionierung und Gesetzesvorbehalt

Eine Beeinträchtigung der Grundrechte nicht subventionierter Unternehmen aus Art. 5 Abs. 1 GG erscheint bei der behandelten Thematik dieser Arbeit, der Pressesubventionierung, zumindest denkbar, zumal dann, wenn die Förderung des einen Wettbewerbers zu einer unmittelbaren Schädigung des nicht subventionierten Konkurrenten führt. Dies wirft die Frage nach dem Vorbehalt des Gesetzes auf.

Die klassische Lehre des Gesetzesvorbehalts geht von dem Grundsatz aus, daß Subventionen, sofern sie staatliche Leistungen darstellen, zwar dem Zugriffsrecht des Gesetzgebers unterliegen⁴⁰, nicht aber notwendigerweise einer gesetzlichen Regelung bedürfen.⁴¹ Das heißt, daß der Vorbehalt des Gesetzes bei staatlichen Gewährungen nicht angesprochen ist, da dieser sich auf Eingriffe des Staates in Freiheit und Eigentum der Bürger beschränkt. Art. 5 Abs. 1 GG können jedoch sowohl subjektive Rechte in Form von Individualansprüchen der im Pressewesen Tätigen, als auch objektive Normen in Ausgestaltung der Pflicht des Staates, die freie Presse zu bewahren und zu gewährleisten, entnommen werden.^{42/43} Aufgrund dieser Schutzfunktion des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 GG muß daher nach Ansicht KREBS' der staatlichen selektiven Pressesubventionierung eine gewisse Grundrechtsrelevanz zugesprochen werden und schlußfolgernd der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt zum Schutz der Presse auch für die staatliche Subventionierung gelten. Seiner Ansicht nach muß die verfahrensrechtliche Absicherung des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gegenüber Pressesubventionen umfassend gelten, und kann nicht (in Anlehnung an die klassische Vorbehaltslehre) abhängig davon sein, ob eine konkrete Subventionsmaßnahme auch Momente eines klassischen Eingriffs aufweist und somit subjektive Rechte aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt.⁴⁴

Die Argumentationsgrundlage des OVG Berlin in seiner Entscheidung über Subventionen,⁴⁵ in der eine gesetzliche Grundlage für gewährte Pressesubventionen gefordert wird, stellt im Gegensatz zur klassischen Vorbehaltslehre

40 Vgl. Ossenbühl, F., Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 241.

41 Vgl. Krebs, W., Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechte, 1975, S. 16 f., S. 32 f.

42 Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kap 1.

43 Vgl. BVerfGE 20, 162.

44 Vgl. Krebs, W., Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt und Pressesubventionierung, DVBl 8/1977, S. 636.

45 Vgl. OVG Berlin, DVBl. 1975, S. 905 ff.

diese Grundrechtsrelevanz einer scheinbar rein begünstigenden, tatsächlich aber janusköpfigen Förderungsmaßnahme dar. In dieser Entscheidung kann eine Fortführung des sogenannten Winzerurteils gesehen werden, in dem das BVerwG durch die Zulassung einer Konkurrentenklage gegenüber der Subventionserteilung an eine konkurrierende Winzergenossenschaft anerkannte, daß eine derartige Begünstigung zugleich einen Eingriff in rechtlich geschützte Interessen des nichtbegünstigten Unternehmens, hier die Wettbewerbsfreiheit, darstellen kann.⁴⁶ Andere Grundlagen, den Gesetzesvorbehalt auf Leistungen des Staates auszuweiten, stellen die im folgenden kurz dargestellten Versuche dar: Zum einen versuchte JESCH, über das Demokratieprinzip zu einer Ausweitung des Vorbehalts des Gesetzes zu gelangen.⁴⁷ Ein weiteres Unterfangen, die Ausweitung zu legitimieren, stellt der Weg über das in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte sozialstaatliche Postulat dar.⁴⁸ Auch das Rechtsstaatsprinzip wird als Grundlage einer Erweiterung des Gesetzesvorbehalts herangezogen. Diese Versuche können jedoch, für sich genommen, eine Ausweitung des Gesetzesvorbehalts auf die Leistungsverwaltung nicht hinlänglich begründen.⁴⁹

Die Basis für die Ausweitung des Gesetzesvorbehalts auf den Leistungsbe-
reich stellten für das OVG Berlin die Freiheitsrechte dar. Denn die staatliche
Subventionierung beeinflußt das unternehmerische Verhalten des oder der
Nichtbegünstigten, da sich hierdurch die Marktsituation geändert hat; d.h.
das Grundrecht der Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG wird aufgrund der
mittelbaren Steuerung durch den Staat berührt. Neben dieser vornehmlich
wirtschaftlichen Komponente wird bei Pressesubventionen jedoch auch Art.
5 Abs. 1 GG tangiert,⁵⁰ da der publizistische Wettbewerb dadurch einem
Eingriff unterliegt. Desweiteren wird auch die institutionalisierte Pressefrei-
heit durch staatliche Subventionen berührt, da sie Einfluß auf die öffentliche
Aufgabe der Presse nehmen können.

Aufgrund der vielen Berührungspunkte mit den Freiheitsrechten des GG ist
festzuhalten, daß Pressesubventionen dem grundrechtlichen Gesetzesvorbe-

46 Vgl. BVerwGE 30, S. 198 ff.

47 Vgl. Schenke, W.R., Gesetzesvorbehalt und Pressesubventionen, Darstellung der Ansichten von Jesch, Gesetz und Verwaltung, a.a.O., S. 554.

48 Vgl. etwa Götz: Das Recht der Wirtschaftssubventionen, a.a.O. S. 58 ff.

49 Zur Herleitung dieser Ansicht vgl. Bullinger: Vertrag und Verwaltungsakt, S. 246, Götz: Das Recht der Wirtschaftssubventionen, a.a.O., S. 58 ff und Schenke, W.R., Gesetzesvorbehalt und Pressesubventionen, a.a.O., S. 554 ff.

50 Vgl. Maunz/Dürig/Herzog, GG, Randn. 141, 142 zu Art. 5.

halt unterliegen, und somit, wie es bereits das VG Berlin und das OVG Berlin entschieden hat, nur zulässig sein können, wenn eine gesetzliche Grundlage für diese Subventionierung existiert. Aus der Entscheidung erwächst jedoch ein Problem, das nachstehend dargestellt werden soll.

Das VG Berlin verlangt bei einer Subventionierung der Presse die Legitimation durch ein allgemeines Gesetz; damit sind nach formaler Auslegung diejenigen Gesetze gemeint, die sich nicht mit der Pressefreiheit als solcher einschränkend befassen, sondern andere Gegenstände als die Presse regeln und dadurch Regelungen und Bindungen schaffen, die auch für die Presse gelten.⁵¹ Wenn also ein allgemeines Gesetz Pressesubventionen regelt, dann ist dieses allgemeine Gesetz in diesem Augenblick spezielles Presserecht und somit verfassungswidrig vor Art. 5 Abs. 2 GG im Sinne des VG Berlin. Das Pressesubventionsgesetz würde demnach zu einer verfassungswidrigen Gesetzeslegitimation führen. Pressesubventionierung, die, wie oben dargestellt, als Eingriff verstanden wird, wird damit verfassungsrechtlich unmöglich.

Einen Ausweg aus dieser „Sackgasse“ bietet die Auffassung bezüglich des „allgemeinen Gesetzes“ nach der Güterabwägungslehre, sprich die „materiale Auslegung“ des Art. 5 Abs. 2 GG. Allgemeine Gesetze sind danach als Normen anzusehen, die ein verfassungsrechtlich anerkanntes Rechtsgut der Gemeinschaft schützen, das wichtiger ist, als die Freiheitsrechte des Art. 5 Abs. 1 GG.⁵² Mit der Güterabwägungsformel kann dem VG Berlin entsprochen werden, denn das wichtigere Gemeinschaftsgut als die individualrechtliche Pressefreiheit liegt offensichtlich in der Funktionsfähigkeit der freien Presse als Institution.⁵³

Ein weiterer Ausweg liegt in der Auffassung, daß Art. 5 Abs. 2 GG kein Presse-Sonderrecht zum Schutz der Pressefreiheit verbietet. Dabei wird unter Berufung auf die institutionelle Sicht Art. 5 Abs. 2 GG prinzipiell umgangen: Art. 5 Abs. 2 GG verbietet nur Sondergesetze, die die Pressefreiheit einschränken, nicht aber solche, die dem Schutz der Pressefreiheit dienen sollen, wie dies offensichtlich im Fall der Pressesubventionierung das Ziel ist.⁵⁴ Auch GROSS vertritt die Ansicht, daß gesetzliche Antikonzentrationsmaßnahmen, unter die m.E. auch selektive Pressesubventionen zu zählen sind, nicht in die Pressefreiheit eingreifen, sowohl unter institutionellen, als

51 Vgl. Weber, W., Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, 1973, S. 47.

52 Vgl. Schenke, W.R., Gesetzesvorbehalt und Pressesubventionen, a.a.O. S. 566.

53 Vgl. BVerfGE 20, 175.

54 Vgl. Hoffmann-Riem, W., in: JZ 1976, S. 407.

auch individualgrundrechtlichen Aspekten, sondern daß sie vielmehr gerade die Institution der freien Presse schützen. Der Gesetzgeber muß eine Möglichkeit schaffen, alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen zu lassen, da laut BVerfGE 7/208 das wesentliche Element einer freiheitlich demokratischen Staatsform der ständige Kampf der Meinungen und Gegenmeinungen dieser Gruppen ist. Es ist dies nichts anderes als der Schutz der institutionellen Pressefreiheit, und weil als logische Schlußfolgerung daraus selektive Pressesubventionen dem Schutz der Pressefreiheit dienen, sind sie nicht am Maßstab des Art. 5, Abs. 2 GG zu messen.⁵⁵

Bislang wurde bei den Anstrengungen in Bezug auf die Erfordernis eines Subventionsgesetzes (entweder als allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG oder als pressespezifisches Gesetz zum Schutz der Pressefreiheit) davon ausgegangen, daß die Subventionsvergabe den Sachbereich Presse thematisch berührt. Hierin liegt der Ansatz für die dritte Lösung des Problems: die durch die Subventionierung eintretende Unternehmensexpansion wird danach nicht vom Normbereich des Art. 5 Abs. 1 GG umfaßt, d.h. das Wachstum eines Presseunternehmens wird thematisch nicht von der Pressefreiheit umfaßt, da Unternehmensform und -umfang nicht zum Normbereich Pressefreiheit, sondern zu den Normbereichen der Art. 12 GG und Art. 14 GG gehören.⁵⁶ Diese Auffassung kann jedoch nur verfassungsmäßig sein, wenn sie in Bezug auf Art. 5 Abs. 1 indifferent ist. Sobald die Subventionierung in den Bereich der Pressefreiheit eindringt, ist sie verfassungswidrig, da die Presse ansonsten unter staatlichem Einfluß steht.⁵⁷

Durch Subventionsvergabe liegt grundsätzlich keine Benachteiligung des einzelnen vor, wenn ihm eine finanzielle Unterstützung des Staates zuteil wird, daher fallen Subventionen grundsätzlich nicht in den Bereich der Eingriffs-, sondern der Leistungsverwaltung, d.h. die Notwendigkeit einer Ermächtigung durch ein formelles Gesetz (Vorbehalt des Gesetzes) entfällt. Die Vergabe von Subventionen erfolgt daher auch nur in wenigen Fällen auf Grund besonderer Gesetze, zum Teil werden Subventionen schon auf Grund eines bloßen Ansatzes im Haushaltsgesetz nach Maßgabe der von den Verwaltungsträgern in Form von Verwaltungsvorschriften erlassenen Vergaberichtlinien vergeben. Wie oben bereits dargestellt, trifft dies jedoch auf den Bereich der Presse nicht zu.

55 Vgl. Gross, R.: Presserecht, a.a.O., S. 95.

56 Vgl. Löwer, W., in: JA 1976, S. 245.

57 Vgl. ebenda, S. 249.

Der parlamentarische Gesetzgeber ist im Bereich der Grundrechtsausübung verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Dazu zählen diejenigen Entscheidungen, die Maßnahmen betreffen, ohne die der Grundrechtsgebrauch unmöglich oder beträchtlich erschwert wird, oder von denen eine erhebliche Gefahr für die grundrechtlich gesicherte Freiheit (hier: Pressefreiheit) ausgeht. Nach Ansicht des BVerfG können Entscheidungen über Pressesubventionen für die Verwirklichung der Grundrechte wesentlich sein, wenn mit der staatlichen Leistung entweder eine erhebliche Gefahr für die Staatsfreiheit und Kritikbereitschaft der Presse einhergeht oder wenn ohne eine solche Leistung die Aufrechterhaltung eines freiheitlichen Pressewesens nicht mehr gewährleistet ist.⁵⁸

Da selektive Pressesubventionen nur einem Teil der unter den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG gestellten Presseunternehmen zukommen, können sie in das freie Kräftespiel auf dem Meinungsmarkt eingreifen, wodurch die Gefahr einer Störung des von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten publizistischen Wettbewerbs besteht, es sei denn, zwischen geförderter und nicht geförderter Presse herrscht keine publizistische Konkurrenz.⁵⁹ Aufgrund der daraus resultierenden Gefahr für die Staatsfreiheit der Presse als Institution gebietet Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine Normierung der wesentlichen Subventionskriterien durch den Gesetzgeber in einer ausreichenden formell-gesetzlichen Legitimationsgrundlage. Die zweite Voraussetzung, die neben der formell-gesetzlichen Grundlage erfüllt sein muß, ist die Förderung nach meinungsneutralen Kriterien, die im folgenden näher betrachtet werden soll.

4.3.4 Der Meinungsneutralitätsgrundsatz

Die zweite Voraussetzung zur Verfassungskonformität staatlicher selektiver Pressesubventionen ist die Förderung nach meinungsneutralen Kriterien. Diese Auffassung wird in der gängigen Literatur unumstritten vertreten, die Unzulässigkeit meinungsorientierter selektiver Pressesubventionen wird allerdings auf zwei unterschiedliche Weisen begründet, zum einen durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG über die subjektive und objektive Dimension der Pressefreiheit, zum anderen durch Art. 5 Abs. 2 GG über dessen allgemeine Gesetze.

58 Vgl. BVerfG zitiert in: JZ 1989, S. 840.

59 Näheres dazu bei Hoffmann-Riem, W., in: JZ 1989, S. 842.

4.3.4.1 Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG

Zur Begründung, bzw. Überprüfung der grundrechtlichen Unzulässigkeit einer meinungsorientierten selektiven Pressesubventionierung kann sowohl der objektiv-rechtliche, als auch der subjektiv-rechtliche Gehalt der Pressefreiheit des Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG herangezogen werden. Denn neben dem subjektiven Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in die Pressefreiheit garantiert Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG auch die Freiheitlichkeit des Pressewesens als Institution insgesamt.⁶⁰

Daraus läßt sich eine Schutzpflicht des Staates gegenüber der Institution Presse ableiten. Diese Schutzpflicht impliziert zwar nicht per se den Zwang zu einer bestimmten Tätigkeit oder Maßnahme des Staates, beinhaltet jedoch die Berechtigung des Staates, Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Institution Presse zu ergreifen.⁶¹ Die selektive Subventionierung der Presse gestaltet sich somit als Grundrechtsförderung, sie dient der Erhaltung und Förderung der objektiv-rechtlichen Komponente des Art. 5, Abs. 1 Satz 2 GG. Auf Grund der Tatsache, daß entsprechende Gesetze die Pressefreiheit nicht einschränken, unterliegen sie auch nicht dem Maßstab des Art. 5, Abs. 2 GG.⁶²

Die Neutralitätspflicht des Staates ergibt sich ebenfalls aus der objektiv-rechtlichen Komponente des Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG, das BVerfG hat dies sehr deutlich herausgestellt. Danach ist die Einflußnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse sowie eine Verzerrung des publizistischen Wettbewerbs unvereinbar mit der Institution der freien Presse. Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG begründet im Förderungsbereich eine Neutralitätspflicht für den Staat, die jede Differenzierung nach Meinungsinhalten verbietet, bestimmte Meinungen oder Tendenzen dürfen also weder begünstigt noch benachteiligt werden.⁶³

Ein weiterer Grund für die Neutralitätspflicht des Staates bei der Vergabe von Pressesubventionen ergibt sich aus der subjektiv-rechtlichen Komponente des Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG, sie gewährt dem Träger der Pressefreiheit ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in die Pressefreiheit, falls er durch

60 Vgl. BVerfG in: JZ 1989, S.841.

61 Vgl. ebenda.

62 Vgl. Detterbeck, S.: Zur Grundrechtsproblematik staatlicher selektiver Pressesubventionen, ZUM 8/9/1990, S. 373.

63 Vgl. BVerfG in: JZ 1989, S.841.

sie infolge inhaltslenkender Wirkungen betroffen ist. Auch durch seinen Anspruch auf Gleichbehandlung im publizistischen Wettbewerb gebietet Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG die Neutralitätspflicht seitens des Staates.⁶⁴ Die subjektiv-rechtliche Komponente des Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG wird allerdings durch den Einsatz selektiver Subventionen unter Beachtung der Zulässigkeitsvoraussetzungen ohnehin nicht verletzt, da dadurch die in Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG angelegten Bindungen lediglich konkretisiert werden. Bei dieser Betrachtungsweise liegt eine Beschränkung der Pressefreiheit, gemessen an den Maßstäben des Art. 5, Abs. 2 GG, nicht vor.⁶⁵

4.3.4.2 Art. 5, Abs. 2 GG

Die Problematik selektiver Pressesubventionen liegt insbesondere darin, daß dadurch ein bestimmter Bereich der Presse von der Subventionsvergabe ausgeschlossen wird und somit ein Eingriff in den publizistischen Wettbewerb vorliegen kann.⁶⁶ Dieser Ansicht war unter anderem das Verwaltungsgericht Berlin, aber auch DEGENHART⁶⁷ und SEEWALD⁶⁸ sehen in selektiven Pressesubventionen, einen staatlichen Eingriff in den publizistischen Wettbewerb und somit in die Pressefreiheit; so ist es für Seewald unwahrscheinlich, daß selektive Pressesubventionen existieren, die nicht zugleich einen Konkurrenten beeinträchtigen, wobei hier offensichtlich auch ökonomische Aspekte angesprochen sind. In den Fällen, in denen die Konkurrenten aber beeinträchtigt werden, wird nach dieser Auffassung auch die Pressefreiheit beeinträchtigt.⁶⁹ Dadurch, daß ein bestimmter Teil der Presse von der Förderung ausgeschlossen wird, kann, wie bereits dargestellt, ein Eingriff in den Wettbewerb vorliegen. Das BVerfG stellte zwar heraus, daß für den einzelnen Träger der Pressefreiheit kein im Grundgesetz verankerter Anspruch auf staatliche Förderung hergeleitet werden kann, Art. 5, Abs. 1, Satz 2 GG jedoch jedem Einzelnen publizistische Gleichbehandlung gegenüber dem Staat garantiert.⁷⁰

64 Vgl. ebenda.

65 Vgl. Detterbeck, S.: Zur Grundrechtsproblematik staatlicher selektiver Pressesubventionen, a.a.O., S. 373, ebenso Hoffmann-Riem, W., Kommentar in: JZ 1989, S. 842.

66 s.o.

67 Vgl. Degenhart, C. in: AfP 4/87, S. 649 ff., sowie in: Kommentar zum GG, Art. 5 Rn. 449.

68 Vgl. Seewald, O.: Fragen der Subventionierung von Presseunternehmen, JR 11/1976, S. 448 ff.

69 ebenda, S. 451.

70 Vgl. BVerfG in: JZ 1989, S. 841.

Ziel der Pressesubventionierung muß aber gerade der Einfluß auf den publizistischen Wettbewerb sein, wenn Vielfalt auf dem Pressesektor erhalten oder geschaffen werden soll. Wie oben bereits dargestellt, ist diese Einflußnahme auf den Wettbewerb nur durch Vorlage einer rechtlichen Grundlage in Form allgemeiner Gesetze möglich. D.h., die mittelbare Beschränkung der subjektiven Pressefreiheit ist möglich, wenn mit an sich pressebegünstigenden allgemeinen Gesetzen eine Förderung bzw. Sicherung der Institution Presse verfolgt wird,⁷¹ denn diese sich nachteilig auf die nichtsubventionierten Konkurrenten auswirkenden Folgen müssen als lediglich mittelbare Nebenwirkungen der Subventionierung angesehen werden.⁷²

Daraus folgt auch, daß nur dann ein unzulässiges Sondergesetz im Sinne von Art. 5, Abs. 2 GG vorliegt, wenn die selektive Subventionierung nach nicht meinungsneutralen Kriterien erfolgt, bzw. die Subventionsvergabe Kriterien nur vordergründig objektiv sind, tatsächlich aber eine bestimmte in der Presse vertretene Meinung unterstützen und diese gefördert werden soll.⁷³ Somit können selektive Pressesubventionen nicht generell aufgrund eines unmittelbar nur die Presse betreffenden Gesetzes gegen Art. 5, Abs. 2 GG verstoßen.⁷⁴

4.3.5 Ausgestaltung der Meinungsneutralität

Die Wahrung der Neutralität kann im konkreten Fall durch eine an allgemeinen wirtschaftlichen Kriterien orientierte Subventionierung sichergestellt werden, denn nur so ist die Subventionsvergabe nicht an eine bestimmte, eventuell in der Presse vertretene oder politisch gewünschte Meinungsrichtung gerichtet oder schließt eine bestehende politisch nicht opportune Meinung aus, sondern orientiert sich an rein wirtschaftlichen Maßstäben. Die daraus resultierenden Auswirkungen auf den publizistischen Wettbewerb sind zulässige, zielkonforme Folgen der selektiven Subventionierung,⁷⁵ denn Sinn und Zweck dieser Förderungsmaßnahmen ist ja die Erhaltung der Pressevielfalt, was eben auch eine Eindämmung der Bildung von Meinungsoligopolen beinhaltet.⁷⁶

71 Vgl. OVG Berlin, in: JZ 1976, S. 451.

72 Vgl. Lerche, P: Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, 1971, S. 102.

73 Vgl. Seewald, O.: Fragen der Subventionierung von Presseunternehmen, a.a.O., S. 450.

74 Vgl. ebenda.

75 Vgl. BVerfG in: JZ, 1989, S. 841.

76 Vgl. Detterbeck, S.: Zur Grundrechtsproblematik staatlicher selektiver Pressesubventionen, ZUM 8/9/1990, S. 373.

Eine Subventionsvergabegesetz, dessen Förderungskriterien sich beispielsweise ausschließlich am Umsatz orientieren, erfüllt die notwendigen Voraussetzungen des Gesetzesvorbehalts und der Meinungsneutralität und ist dennoch in der Lage, der Pressekonzentration entgegenzuwirken, da Presseunternehmen ab einem bestimmten Jahresumsatz von der Förderung ausgeschlossen werden können. Auch bei einer Orientierung an der Auflagenhöhe wird die Meinungsneutralität gewahrt, da es sich um eine objektive, presse-spezifisch wirtschaftliche Größe handelt.

4.3.6 Wettbewerbsneutralität der Pressesubventionen

Gegen selektive Pressesubventionen, bzw. für allgemeine Subventionen könnte angeführt werden, daß allgemeine Pressesubventionen, z.B. Mehrwertsteuerbefreiung, im Gegensatz zu selektiven Maßnahmen wettbewerbsneutral sind. Dem ist entgegenzuhalten, daß alle Subventionssysteme lenkenden, interventionistischen Charakter aufweisen, der wettbewerbsverzerrend wirkt, aber anders als bei allgemeinen Subventionen, ist dies das erklärte Ziel selektiver Subventionen. Subventionen als Mittel gegen die Pressekonzentration können ihrer Intention nur gerecht werden, wenn sie auf Erhaltung, Stärkung und/oder Erzeugung der kommunikativen Vielfalt angelegt sind und diese Intention in geeigneter Art und Weise verfolgen.

Ungeeignet sind in jedem Fall Förderungsmaßnahmen, die ohne jede Differenzierung allen Publikationen Fördermittel zukommen lassen, da sie die Verhältnisse auf dem Wettbewerbsmarkt potenzieren, denn Zeitungen mit einer wirtschaftlich starken Stellung auf dem Pressemarkt werden dadurch absolut stärker begünstigt als wirtschaftlich bedrohte, oder mit Verlust arbeitende Zeitungstitel, der Konzentrationsprozeß wird mithin beschleunigt. Eine weitere Auswirkung der Förderungsmaßnahmen nach dem Gießkannenprinzip ist, daß sich der Status quo verschlechtert, indem das Defizit der wirtschaftlich mit Verlust arbeitenden Verlage bestenfalls aufgehoben, wahrscheinlich aber nur gemindert werden kann. Selektive Maßnahmen hingegen schwächen den Marktmechanismus ab, begünstigen Zeitungen mit einer schwachen Stellung am Pressemarkt und sind daher in der Lage, negativen Strukturentwicklungen auf dem Zeitungsmarkt entgegenzuwirken.⁷⁷

77 Vgl. hierzu auch Arndt, H.: Pressekonzentration und Pressefreiheit, S. 69.

4.4 Antikonzentrationsmaßnahmen im europäischen Ausland

4.4.1 Italien

In Italien wurden verschiedene staatliche Maßnahmen ergriffen, um die Pressevielfalt zu gewährleisten, wobei die älteste Beihilfe des Staates bereits 1935 eingerichtet wurde. Damals wurde eine nationale Körperschaft für Zellulose und Papier errichtet, die den Verlegern von Zeitungen Beihilfen aus einem Fonds abhängig vom Papierverbrauch zukommen läßt, den sie aus Beitragsleistungen von Papierfabriken und Papierimporteuren bildet⁷⁸.

Man hat allerdings erkannt, daß die auf dem Papierkonsum basierenden Zuschüsse den Zeitungen nur bescheidene Vorteile beschern, da der Anteil der Papierkosten an den Gesamtkosten nur einen geringen Prozentsatz darstellt und desweiteren Zeitungen mit höheren Auflagen stärker begünstigt werden, da bei diesen der Kostenaufwand für Papier einen höheren Prozentsatz an den Gesamtkosten ausmachen, als bei auflagenschwächeren Unternehmen, obwohl die Zuschüsse in einem tendenziell umgekehrten Verhältnis zur Auflage gewährt werden. Die Zuschüsse zu den Papierkosten erweisen sich somit nicht als Beitrag zu Vielfaltserhaltung in der italienischen Presse, sondern wirken vielmehr begünstigend auf den Konzentrationsprozeß.

Weitere Mittel zur Unterstützung der Presse umfassen sowohl ermäßigte Tarife für die Benutzung der staatlichen Eisenbahnen, des Postverkehrs sowie der Telefonverbindungen, als auch die Vergabe von zinsvergünstigten Darlehen. Diese Maßnahmen sind generelle Unterstützungen, wie sie z.T. auch in der Bundesrepublik Anwendung finden und sollen hier aufgrund der ebenso wie bei den nicht-selektiven Papierkostenzuschüssen eher konzentrationsfördernden Wirkung auf den Pressemarkt nicht näher erörtert werden.

Steuervergünstigungen stellen ein weiteres indirektes Subventionselement dar, sie haben in der Praxis allerdings nur unwesentliche Bedeutung erlangt; herauszustellen ist jedoch die Befreiung von der Mehrwertsteuer für den Bezug von Papier und für Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit der Erstellung und des Drucks von Tageszeitungen stehen. Es handelt sich aber auch hier um eine generelle Befreiung, die aufgrund der bereits dargestellten

78 Vgl. hierzu und im folgenden: Auteri, P.: Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Wettbewerb im italienischen Presserecht, in: Fischer, H.D./Baerns, B.: Wettbewerbswidrige Praktiken auf dem Pressemarkt, Baden-Baden 1979, S. 224 ff.

mangelnden Selektion in bezug auf die Zielsetzung nur unzureichende Wirksamkeit erlangen kann.

4.4.2 Schweden

Zu Beginn der siebziger Jahre wurden in Schweden gezielte, selektive Subventionen für Zeitungen eingeführt, um den Konzentrationsprozeß einzudämmen, bzw. lenkend auf ihn einzuwirken, nachdem bereits 1969 ein Leihfonds eingerichtet wurde, der vornehmlich Zweitzeitungen zugute kam. Anlaß für die Förderungsmaßnahmen war eine ähnliche Entwicklung der Konzentration auf dem Pressesektor wie in der Bundesrepublik, wobei von der schwedischen Regierung die Ansicht vertreten wurde, die Presse könne bei steigendem Konzentrationsgrad ihre Funktion für eine demokratische Meinungsbildung ohne diese Förderungsmaßnahmen nicht mehr erfüllen. Ziel der staatlichen Fördermaßnahmen war die Erhaltung von äußerer Vielfalt, im Gegensatz zur ebenfalls diskutierten „inneren Vielfalt“, deren Realisation in Form einer „Forumszeitung“, in der die unterschiedlichsten politischen, sozialen und kulturellen Ansichten zur Sprache kommen,⁷⁹ möglich gewesen wäre. Durch die Subventionen sollte verhindert werden, daß auflagenschwächere Zeitungen weitere Marktanteile verlieren, ferner sollte nach dem umfangreichen Zeitungssterben der 50er und 60er Jahre durch Neugründungen das redaktionelle Übergewicht vor allem an Orten mit nur einer Zeitung gebrochen werden.⁸⁰

4.4.2.1 Zweck und Formen der Pressesubventionen

Der Pressesubventionserlaß der schwedischen Regierung formuliert den Zweck staatlicher Unterstützung für die Presse wie folgt:⁸¹

„Die Tagespresse wirkt mit an den Bestrebungen, die Demokratie in Schweden zu festigen und zu vertiefen, indem sie über das öffentliche Geschehen informiert und ihren Kommentar dazu abgibt, die Tätigkeit einflußreicher Kreise verfolgt, sowie die Interessengruppen fördert.

79 Vgl. Gustafsson, K.E.: Staatliche Förderung für publizistische Vielfalt in Schweden, in: Rager, G./ Weber, B.: Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, Stiftung Pressehaus NRZ, ECON Verlag 1992, S. 135.

80 Vgl. Gustafsson, K.E.: Pressesubventionen in: Schweden heute- Form und Auswirkungen, in: Aktuelle Informationen aus Schweden, Svenska Institutet, Stockholm, No. 318, Juni 1984, S. 1.

81 Vgl. ebenda, S. 3.

Um diese Mitwirkung zu sichern und die Vielfalt der Tagespresse zu stärken, unterstützt der Staat jene Unternehmen, die Tageszeitungen herausgeben.“

Die Subventionierung (Produktionszuschüsse) wurde 1971 eingeführt, und mit einer genau zur Deckung der Subventionskosten berechneten Anzeigensteuer finanziert. Sie betrug 6 % auf Anzeigen in der Tagespresse und 10 % auf andere Inserate, wurde aber bereits ein Jahr später in eine allgemeine Werbesteuer umgewandelt.

Im Laufe der 70er Jahre wurden die Stützmaßnahmen Schritt für Schritt ausgebaut; wurde zunächst nur Wert auf Strukturbewahrung gelegt, kamen 1976 besondere Subventionen hinzu, die die Gründung neuer Zeitungen fördern sollten. Die Förderung betraf einmal wöchentlich erscheinende Nachrichtenmagazine mit Tageszeitungscharakter, also Wochenblätter mit geringer Erscheinungshäufigkeit, da nur diese eine wirtschaftliche Realisationschance aufgrund der hohen Marktzutrittsbarrieren auf dem schwedischen Tageszeitungsmarkt hatten. Durch die Wochenblätter konnten die Produktionskapazitäten des Zeitungsgewerbes ausgelastet werden, ferner handelt es sich bei Wochenblättern aufgrund der Erscheinungshäufigkeit und des daraus resultierenden Anzeigenmarktes nicht um ein Konkurrenzprodukt zu den Tageszeitungen. Das Ziel, die Erzeugung von äußerer publizistischer Vielfalt, konnte auf diesem Weg erreicht werden, ohne größere negative Auswirkungen auf die Tageszeitungen nach sich zu ziehen.

Das schwedische Presseförderungsprogramm unterscheidet generell zwischen Subventionen für den Betrieb und Subventionen für Zusammenarbeit, im einzelnen werden folgende Formen ihrem Zweck entsprechend differenziert:⁸²

1. Produktionszuschüsse unterstützen die Herausgabe von bereits auf dem Markt befindlichen Zeitungen seit 1971
2. Etablierungshilfen sollen die Gründung neuer Zeitungen erleichtern, die nur an einigen Tagen in der Woche erscheinen (Wochenblätter), von 1976 bis 1987
3. Zusammenarbeitsboni sollen die Zusammenarbeit von Zeitungen in den Bereichen der Produktion und der Inseratverkäufe anregen und fördern, seit 1976

82 Vgl. Gustafsson, K.E.: Staatliche Förderung für publizistische Vielfalt in Schweden, a.a. O., S. 141.

4. Rabatte für Gemeinschaftsvertrieb sollen den gemeinschaftlichen Vertrieb von Tageszeitungen fördern, seit 1969
5. Darlehen aus dem Leihfonds sollen Investitionen oder andere Maßnahmen ermöglichen, vorzugsweise aber die Zusammenarbeit zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit von Tageszeitungen auf lange Sicht, seit 1969

In der nachstehenden Tabelle ist aufgeführt, wie sich die Subventionen auf die einzelnen Formen in den Jahren 1969 bis 1989 verteilen (Angaben in Mio. skr, 100 skr = 22,44 DM)

Tabelle 15: Das schwedische Presseförderungsprogramm					
Jahr	Produktionszuschüsse	Etablierungshilfe	Entwicklungszuschüsse	Zusammenarbeitsbonus	Gemeinschaftsvertriebsrabatt
1969/70	6	6	6	6	1,4
1970/71	6	6	6	6	5,5
1971/72	36,0	6	6	6	10,2
1972/73	65,5	6	6	6	21,2
1973/74	67,0	6	6	6	22,8
1974/75	96,5	6	6	6	23,3
1975/76	100,7	6	6	6	24,2
1976/77	138,7	2,6	6,0	1,5	25,0
1977/78	156,0	1,8	7,2	2,2	52,9
1978/79	194,0	2,3	3,2	0,5	62,8
1979/80	216,9	3,3	5,4	1,0	64,1
1980/81	226,1	1,7	8,8	3,2	63,8
1981/82	262,6	2,5	4,8	2,1	56,9
1982/83	298,6	2,8	8,4	1,2	56,3
1983/84	363,3	3,7	1,7	0,4	56,8
1984/85	370,8	0,3	7,2	0,2	56,5
1985/86	369,8	0,0	2,4	0,0	57,5
1986/87	386,7	1,1	7,7	2,0	57,6
1987/88	375,5	6	4,8	1,0	58,4
1988/89	408,4	6	5,8	1,3	58,5
1989/90	402,5	6	5,2	3,5	59,2

Quelle: Gustafsson, K.E.: Staatliche Förderung für publizistische Vielfalt in Schweden, a.a. O., S. 141.

Es wird deutlich, daß der Schwerpunkt der Subventionen eindeutig auf den Produktionszuschüssen liegt, weiterhin ist zu erkennen, daß es sich bei der Zusammenarbeit in erster Linie um den Gemeinschaftsvertrieb handelt, andere Zusammenschlüsse machen nur etwa sechs Prozent der Förderungen des Gemeinschaftsvertriebs aus.

Bei den Betriebszuschüssen wirkt die staatliche Subventionierung selektiv. Wie groß die Unterstützung ist, hängt davon ab, zu welcher Gruppe das Zeitungsunternehmen zählt. Die Gruppeneinteilung folgt der Stellung der Zeitungen auf dem Markt. Produktionszuschüsse werden vornehmlich an marktschwache Zeitungen gezahlt, dabei entspricht der Zuschuß im Durchschnitt ca. 25 % der Betriebseinnahmen und deckt ca. 20 % der Herausgabekosten. Die Produktionszuschüsse sind mithin überlebensnotwendig für diese Unternehmen.

4.4.2.2 Pressestrukturentwicklung und Auswirkungen

Durch Einführung selektiver Pressesubventionen konnte die Pressekonzentration gestoppt werden, Anfang der 80er Jahre wurde sogar Erzeugung von Vielfalt durch die Subventionen hervorgerufen. Nach einer Strukturstabilisierungsphase der Tagespresse in den 70er Jahren nimmt sowohl die Zahl der Zeitungen, als auch die Zahl der Erscheinungsorte wieder zu und erreicht nach der angesprochenen Wachstumsphase 1984 ihren Höhepunkt. Die Konkurrenz auf den Zeitungsmärkten ist gewachsen, d.h. die unterstützten Zeitungen auf dem Markt konnten ihre Stellung stabilisieren und zum Teil verbessern.⁸³ Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der schwedischen Tagespresse seit 1945:

83 Vgl. ebenda, S. 144 ff.

Tabelle 16: Die Entwicklung der schwedischen Presse von 1945-1991

Jahr	Ausgaben pro Woche		
	1-3	4-7	gesamt
1945	86	130	216
1950	83	133	216
1955	74	118	192
1960	78	99	177
1965	64	93	157
1970	59	90	149
1975	57	89	146
1980	70	93	163
1984	74	101	175
1985	71	100	171
1990	67	97	164
1991	69	97	166

Quelle: Gustafsson, K.E.: Staatliche Förderung für publizistische Vielfalt in Schweden, a.a.O., S. 141.

Von den 164 Zeitungen, die 1990 herausgegeben wurden, erschienen ca. 60 % drei bis siebenmal wöchentlich und ca. 15 % dieser Titel sind seit Einführung der selektiven Pressesubventionen neu gegründet worden.⁸⁴ Die gezielten Hilfen für Neugründungen haben zum Erscheinen von rund 25 Wochenzeitungen geführt, von denen jedoch nur noch 15 erscheinen. Die staatlichen Subventionen machten Mitte der 80er Jahre ca. 5-6 % des Budgets der Tagespresse aus, ermittelt wird dieser Prozentsatz aus der Relation der gesamten Subventionen an die Tagespresse und den Gesamteinnahmen, oder den Gesamtkosten, wobei letzteres Verfahren einfacher und logischer erscheint.^{85/86}

84 Vgl. ebenda und Gustafsson, K.E.: Pressesubventionen in Schweden heute..., a.a. O. S. 6 ff.

85 Vgl. Gustafsson, K.E.: Pressesubventionen in Schweden heute ..., a.a.O. S. 5.

86 aktuellere Werte liegen derzeit nicht vor.

4.4.3 Niederlande

In den 50er und 60er Jahren wurden einige allgemeine Unterstützungsmaßnahmen für die Presse eingeführt, um die Vielfalt und die Unabhängigkeit der niederländischen Presse zu erhalten und nach Möglichkeit auch zu erhöhen. Diese Maßnahmen, die verminderte Steuersätze, reduzierte Gebühren für Telefon, Telefax, den Postversand und den Eisenbahntransport umfaßten, waren darauf gerichtet, den finanziellen Zustand der niederländischen Presse insgesamt zu verbessern. Dabei wurden individuelle wirtschaftliche Belange und Zustände der Tageszeitungen und Zeitschriften allerdings außer Acht gelassen.⁸⁷

Diese Anstrengungen, der Pressekonzentration Herr zu werden, verfehlten jedoch aufgrund ihrer breiten Streuung mehr oder weniger ihr Ziel, denn mit der gegen Ende der 60er Jahre zunehmenden Anzahl an Fusionen wuchs in den Niederlanden die Angst, die bestehende Pressevielfalt zu verlieren.

Doch schon Mitte der 60er Jahre, als in den Niederlanden noch ca. 90 Tageszeitungen erschienen, von denen jedoch nur 55 über eine Vollredaktion verfügten, plädierten Herausgeber, Journalisten und Redakteure für eine aktivere staatliche Pressepolitik. Dies führte zu einer provisorischen finanziellen Ausgleichsmaßnahme im Jahr 1967, als im Fernsehen und im Radio Werbung eingeführt wurde. Diese zeitlich begrenzte Maßnahme war speziell auf Zeitungen ausgelegt, die nicht in der Lage waren, sich der durch die neuen Werbemedien geschaffenen Wettbewerbssituation anzupassen. Diese Maßnahme war bis 1973 in Kraft, während dieser Zeit erhielten Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Zeitschriften insgesamt etwa 135 Millionen hfl an Zuschüssen, die sich entsprechend der folgenden Tabelle verteilten:

87 Vgl. Lou Lichtenberg: The Dutch Model of Press Policy, in: Gustafsson, K.E.: Media Structure and the State, Göteborg 1995, S. 115.

Tabelle 17: Zuschüsse an die niederländische Zeitungspressen 1967-1973

Jahr	Tageszeitungen	Wochenzeitungen	Zeitschriften
1967	13,30	0,40	3,40
1968	20,40	0,61	5,32
1969	23,28	0,68	6,01
1970	10,00	0,60	6
1971	10,00	0,60	6
1972	18,85	0,85	6
1973	14,15	0,85	6
Total	109,98	4,59	14,73

Quelle: Lichtenberg, Lou: The Dutch Model of Press Policy, in: Gustafsson, K.E.: Media Structure and the State, Göteborg 1995, S. 115.

Der Presserat, eine beratende Institution der Regierung für alle Belange des Pressewesens, empfahl 1968 in einem Vorschlag im Zusammenhang mit der anhaltenden Pressekonzentration, bzw. der zunehmenden Fusionen zusätzlich zur finanziellen Ausgleichsmaßnahme die Errichtung eines Pressefonds zur direkten, selektiven Unterstützung einzelner Zeitungen. Dieser Vorschlag basierte zu einem gewissen Grad auf den aktuellen Entwicklungen in Schweden und Dänemark, wo derzeit die Notwendigkeit eines Darlehensfonds für die Zeitungsindustrie untersucht wurde.⁸⁸

Die niederländische Regierung entschloß sich 1971, einen Pressefonds zu errichten, der allerdings erst 1974 existent wurde. Die Aufgabe dieser Stiftung Betriebsfonds besteht darin, den Unternehmen der Tages-, Meinungs- und Informationspresse in Ergänzung zu anderen Finanzierungsmöglichkeiten Kredite und Krediterleichterungen zur Durchführung von Umstrukturierungs- und Reorganisationsvorhaben zur Sicherung bzw. Wiederherstellung ihrer Rentabilität zu gewähren. Die Entscheidung über die individuelle Subventionierung traf letztendlich der Minister für Kultur, allerdings konnte er nur in den Fällen eine Bewilligung aussprechen, in denen die Mitglieder des

88 Vgl. Lichtenberg, L., a.a.O., S. 118.

Pressefonds eine Empfehlung für das jeweilige Unternehmen ausgesprochen hatte.⁸⁹

Diese Regelung währte bis 1988, dem Jahr, in dem der sogenannte „media act“ in Kraft trat. Auf dieser Basis entscheidet die Pressekommission, ob finanzielle Unterstützung bereitgestellt werden soll, oder nicht. Unterstützt werden nur Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Zeitschriften, die Unterstützungsmöglichkeiten umfassen zinsgünstige Darlehen, Kreditsicherheiten und in Ausnahmefällen direkte Finanzhilfen für Unternehmen, die sich in Reorganisations- oder Restrukturierungsphasen befinden, um sie in absehbarer Zukunft wieder profitabel arbeiten zu lassen. Im Zuge der Einführung des „media act“ erlaubte die Regierung die Erhöhung der Werbeminuten in Rundfunk und Fernsehen zusammen mit einer befristeten generellen Ausgleichszahlung für Verleger, um die zu erwartenden Verluste der Printmedien zu kompensieren. Die niederländischen Tageszeitungen erhielten im Zeitraum von 1988 bis 1990 ca. 66 Millionen hfl direkt von der Regierung, ohne Beteiligung des Pressefonds.⁹⁰

Um in den Genuß der Subventionen zu gelangen, müssen die Unternehmen bestimmte Kriterien erfüllen. Die Titel müssen eine bestimmte Mindestauflage erreichen, einen substantiellen Grundgehalt an Nachrichten, Analysen, Kommentaren und Hintergrundinformationen über variierende die Allgemeinheit interessierende und bildende Themen anbieten. Die Titel sollten unter unabhängigen Herausgebern regelmäßig, mindestens aber einmal monatlich, erscheinen, und der Allgemeinheit gegen Bezahlung zugänglich sein.

Von 1988 bis 1995 erhielten 33 Titel ca. 30 Millionen hfl aus dem Pressefond, ein Drittel dieser Unternehmen, die allesamt mit Verlust arbeiteten, mußte dennoch den Betrieb einstellen, aber zwei Drittel der Unternehmen konnten wieder in die Gewinnzone gebracht werden, was ohne Subventionen wohl nicht möglich gewesen wäre.

Der Pressefonds erhält seine finanziellen Mittel aus staatlichen Einnahmen aus den Anzeigen in öffentlichem und privatem Rundfunk. Die Regierung entscheidet jährlich darüber, ob es notwendig ist, Gelder aus den Werbeein-

89 Vgl. Hemels, J. Wettbewerbswidrige Praktiken auf dem niederländischen Pressemarkt, in: Fischer, H.D./Baerns, B.: Wettbewerbswidrige Praktiken auf dem Pressemarkt, Baden-Baden 1979, S. 191.

90 Vgl. Lichtenberg, L., a.a.O., S. 118.

nahmen zu transferieren und legt die Höhe des aus den Anzeigeneinnahmen aus Rundfunk und Fernsehen stammenden Anteils fest, jedoch maximal vier Prozent der gesamten Anzeigeneinnahmen, die an den Pressefonds weitergeleitet wird.⁹¹

Die Eigenart dieser Presseförderung wird deutlich, wenn man bedenkt, daß bereits die MICHEL-Kommission in ihrem Bericht festgestellt hat, daß zwischen dem erhöhten Anzeigenaufkommen in Rundfunk und Fernsehen und der Tagespresse kein Zusammenhang existiert.⁹² Auch heute kann keine Beziehung zwischen der finanziellen Situation der Presse und der Anzahl an Werbesendungen in den anderen Medien festgestellt werden, da die Werbung in Funk und Fernsehen i.d.R. überregional oder national ausgerichtet ist.

Als der Betriebsfonds Presse Anfang der 70er Jahre eingeführt wurde, hatte eine immer weiter steigende Zahl von Tageszeitungen unter Verlusten zu leiden, wodurch letztendlich 18 Titel wirtschaftlich so betroffen waren, daß ihr Fortbestand gefährdet war. Daher wurde die Einrichtung des Pressefonds als nicht ausreichendes Hilfsmittel betrachtet; des weiteren wurde davon ausgegangen, daß die Begutachtung der Reorganisationspläne aller mit Verlust arbeitenden Unternehmen, die individuelle Hilfsmaßnahmen beantragen könnten, erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen würde. So mußte geklärt werden, auf welcher Basis welche Beträge welchen Unternehmen zur Verfügung gestellt werden können, d.h. welche Differenzierungskriterien können als Maßstab angenommen werden. Das Problem bestand mithin darin, die allgemeinen Förderungskriterien bei selektiven Förderungsmaßnahmen anwenden zu können.⁹³

Eine Untersuchung des „Economisch Instituut Tilburg“ unter der Federführung des Presserates führte zu dem Ergebnis, daß es möglich war, einige allgemeine Faktoren herauszuarbeiten, die allgemein zur Förderung wirtschaftlich bedrohter Unternehmen anwendbar waren; diese Faktoren bezogen sich auf die jeweiligen Gewinn- und Verlustrechnungen der betroffenen Unternehmen. Die Untersuchung stellte jedoch auch heraus, daß es auf der Basis der herausgearbeiteten Kriterien nicht möglich ist, eine faire Förderungsmaßnahme zu etablieren, da anhand dieser Faktoren rentabel arbeitende Unter-

91 Vgl. Lichtenberg, L., a.a.O., S. 119.

92 Vgl. BT- Drucksache V/2120 vom 28.09.1967, S. 161.

93 Vgl. Hemels, J. a.a.O., S. 190 f.

nehmen nicht eindeutig von mit Verlust arbeitenden Zeitungsunternehmen getrennt werden können.⁹⁴

Diese Untersuchung, weitere Studien sowie die Ergebnisse eines Besuchs des Pressefonds in Schweden führten in den 1981 zur „Tageszeitungsausgleichsverordnung“, die als experimentelle Maßnahme zur Unterstützung von Tageszeitungen, die mit Verlust arbeiteten und aufgrund geringer Auflagen bei relativ großen Verbreitungsgebieten Probleme hatten, eine gesicherte Position am Markt einzunehmen, eingeführt. Zur Erfüllung dieses Experiments wurde sechs Jahre lang ein Fonds von jährlich 15 Mill. hfl. vorgehalten, der auf der Basis von folgenden Kriterien an die Zeitungstitel verteilt wurde: in Betracht gezogen wurde der Raum in der Zeitung, der für Nachrichten und Meinungen im Verhältnis zur Gesamtseitenzahl bestand, das Verbreitungsgebiet sowie die Auflagenhöhe der Zeitung, so daß insgesamt 16 Zeitungstitel in den Genuß der Förderung kamen.⁹⁵

Die Ausgleichsverordnung ist 1989 eingestellt und seitdem von mehreren Einrichtungen analysiert worden, um festzustellen, ob die Maßnahme erneut aufgegriffen und fortgeführt werden sollte. In seiner Analyse kommt das „Economisch Instituut Tilburg“ zu dem Ergebnis, daß es sich bei der Förderungsmaßnahme um ein adäquates Instrument zur Erhaltung der lokalen und regionalen Pressevielfalt handelt, wobei allerdings bedacht werden muß, daß die Maßnahme zu einem Großteil auf die Empfehlungen des Instituts überhaupt erst erfolgte.⁹⁶

Die mit Verlust arbeitenden Unternehmen sind im Vergleich zu den rentabel arbeitenden Unternehmen vornehmlich auf dem Anzeigenmarkt erfolglos. Ihre Verluste resultieren dabei direkt aus ihrer niedrigen Auflagenhöhe und der mangelnden Dichte ihrer Verbreitungsgebiete, was für potentielle Anzeigenkunden unattraktiv ist. Diese Nachteile der kleineren Zeitungen konnten gemäß dem Institut durch die Ausgleichsverordnung kompensiert werden. Das Gremium des Pressefonds sprach aufgrund dieser positiven Ergebnisse eine Empfehlung hinsichtlich der Fortführung dieser Maßnahme aus. 1993 wurde von der niederländischen Regierung beschlossen, diese Unterstützungsmaßnahme erneut aufzugreifen, allerdings mit der Einschränkung, jede

94 Vgl. Lichtenberg, L., a.a.O., S. 120.

95 Vgl. ebenda, S. 120 ff.

96 Vgl. The compensation measure for dailies in perspective. A study to the recent developments in the Dutch daily press in relation to the new compensation decree for dailies, Economisch Instituut Tilburg, Tilburg 1993, S. 13 ff.

Zeitung nur zeitlich begrenzt (maximal vier Jahre) zu unterstützen. Momentan befindet sich die Wiedereinführung noch in der Vorbereitungsphase.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Tageszeitungen von 1965 bis 1994, dabei wird deutlich, daß mit den jeweiligen Maßnahmen der Konzentrationsprozeß zwar nicht aufgehalten, jedoch erheblich verlangsamt werden konnte, bis 1991 konnte er sogar auf konstantem Niveau gehalten werden.⁹⁷

Tabelle 18: Die Entwicklungen der Tageszeitungen in den Niederlanden von 1965 bis 1994					
Jahr	Anzahl	Jahr	Anzahl	Jahr	Anzahl
1965	96	1975	84	1985	84
1966	91	1976	84	1986	83
1967	93	1977	82	1987	82
1968	94	1978	82	1988	82
1969	96	1979	83	1989	83
1970	97	1980	84	1990	83
1971	99	1981	83	1991	84
1972	97	1982	82	1992	75
1973	97	1983	84	1993	75
1974	90	1984	83	1994	62

Quelle: *The compensation measure for dailies in perspective. A study to the recent developments in the Dutch daily press in relation to the new compensation decree for dailies, Economisch Instituut Tilburg, Tilburg 1993, S. 13 ff.*

4.4.4 Frankreich

4.4.4.1 Entwicklung der französischen Tagespresse

Zu Beginn des ersten Weltkrieges existierten allein in Paris 60 Tageszeitungen, weitere 250 Titel im übrigen Frankreich, wobei 60 % der Gesamtauflage der französischen Presse in Paris erschien. Die vier größten Zeitungen in Paris konnten zu diesem Zeitpunkt eine Auflage von 4,5 Millionen Exemplaren auf sich vereinen, während die übrigen Titel in erster Linie reli-

⁹⁷ Quelle: ebenda, S. 116.

giösen und politischen Ursprungs waren und dementsprechend geringe Auflagen zu verzeichnen hatten. Aber auch die provinziellen Titel hatten schon zu dieser Zeit Auflagenhöhen von teilweise über 100.000 Exemplaren. Während der beiden Weltkriege gingen sowohl die Anzahl der Titel, als auch die Auflage stark zurück, während beides zwischen den Weltkriegen konstant gehalten werden konnte. Nach dem Zweiten Weltkrieg, in den fünfziger Jahren, erfuhr die Tagespresse in Frankreich eine weitere Krise, in deren Folge die Anzahl der Tageszeitungen um ca. 30 % zurückging. Die Entwicklung der französischen Tagespresse bis in die 70er Jahre ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 19: Die Entwicklung der französischen Tagespresse		
Jahr	Anzahl	Auflage
1945	206	15.123.000
1950	142	10.800.000
1955	129	9.599.000
1960	111	11.600.000
1965	106	13.000.000
1970	94	12.900.000
1974	85	11.340.000
1984	87	11.300.000
1988	85	9.800.000

Quelle: La Presse Quotidienne, Cahiers français Nr. 178, S. 6.

4.4.4.2 Pressesubventionen in Frankreich

Frankreich implementierte ein geplantes Subventionsprogramm bereits im letzten Jahrhundert mit dem Pressegesetz vom Juli 1881. Dieses Gesetz bescherte Frankreich das liberalste Pressegesetz Europas und man war der Ansicht, daß diese Freiheit nur durch die Existenz einer Vielzahl von Zeitungstiteln garantiert werden konnte. Presseunterstützung wurde daher als Servicefunktion des Staates für den Bürger gesehen. Die frühesten Formen der Subventionierung enthielten Sondertarife für die Postbenutzung und Telegrammaufgabe, allerdings mit der Zielsetzung einer schnellen Informa-

tionsverbreitung und nicht die Unterstützung einer nicht lebensfähigen Industrie.⁹⁸

Gegenwärtig sind fast alle der sich im Lauf der Zeit entwickelten Subventionen für alle Zeitungen und Zeitschriften zugänglich, die den auferlegten Bedingung in den Artikeln 72 und 73 des Paragraphen III des allgemeinen Steuergesetzes entsprechen. Die betreffenden Zeitungen müssen einen Inhalt vorweisen, der auf die Verbreitung von Gedanken, Information, Erziehung, Meinungen, Anleitungen oder Unterhaltung gerichtet ist. Desweiteren müssen Namen und Adressen der Herausgeber und Druckhäuser angegeben sein und mindestens einmal monatlich zu einem bestimmten Preis herausgegeben werden, der entsprechende Titel darf nicht mehr als zwei Drittel der Druckfläche Werbung enthalten. Ein Ausschuß, der sich aus Repräsentanten der Presse und der Regierung zusammensetzt, der „Commission Paritaire des Publications et Agences des Presse“, entscheidet letztendlich über Berechtigung zur Inanspruchnahme der Subvention⁹⁹.

Mittlerweile zählt Frankreich zu den Ländern Westeuropas, die sich Presse-subsventionen am meisten kosten lassen. Direkte und indirekte Förderungsmaßnahmen für die Presse werden in Frankreich restriktiven Maßnahmen durch wettbewerbsrechtliche Regelungen vorgezogen. Der Versuch einer wettbewerbsrechtlichen Regelung fand 1984 statt, als in einem Pressegesetz erlassen wurde, daß maximal 10% der Tageszeitungsauflage in einer Hand sein dürfen. Dieses Gesetz wurde jedoch bereits zwei Jahre später novelliert und erlaubt nun einen Anteil von bis zu 30 %.¹⁰⁰ Hinsichtlich der Förderungsvielfalt liegt Frankreich im westeuropäischen Vergleich an der Spitze, es schöpft nahezu die gesamte Palette möglicher Förderungsmaßnahmen aus. Im folgenden sollen zunächst die indirekten Maßnahmen, daraufhin die direkten Maßnahmen dargestellt werden.

4.4.4.3 Indirekte Subventionen

Steuererleichterungen bilden in Frankreich einen Schwerpunkt der Presseförderung. Im Vertriebsgeschäft gilt für alle bei der o.g. Kommission registrierten Zeitungen und Zeitschriften ein gegenüber dem normalen Mehrwertsteuer-

98 Vgl.: Smith, A.: Subsidies and the Press in Europe, Oxford, April 1977, S. 7 ff.

99 Vgl. Molenveld, R., in: Innere Pressefreiheit in Europa, Baden-Baden 1975, S. 139 ff.

100 Vgl. Hirsch, M.: Die französische Presselandschaft- Expansion trotz Krise, in: Media Perspektiven 6/88, S. 329 ff.

satz von 18,6% deutlich reduzierter Satz von 2,1%. Die Mindereinnahmen des Staates durch diese Maßnahme beliefen sich 1993 auf ca. Eine Milliarde Francs.¹⁰¹ Eine besondere Maßnahme innerhalb Europas ist die Befreiung von der Gewerbesteuer für Zeitungsunternehmen. Sie geht zu Lasten der Kommunen und macht ca. 800 Millionen Francs pro Jahr aus. Desweiteren brauchen Zeitungsunternehmen bis zu 60% der erwirtschafteten Gewinne nicht zu versteuern, sofern diese Beträge innerhalb der nächsten fünf Jahre reinvestiert werden.¹⁰² Diese Regelung stellt für die betreffenden Unternehmen zum einen eine Steuererleichterung, zum anderen einen Investitionsanreiz dar, durch die dem französischen Staat 1993 ca. 230 Millionen Francs entgangen sind, nach ca. 300 Millionen Francs im Jahr 1991.¹⁰³ Eine weitere indirekte Subventionsmaßnahme ist, ähnlich wie in der Bundesrepublik, die Abonnementverpflichtung staatlicher Stellen bei der französischen Nachrichtenagentur AFP, wodurch diese ihre Preise niedrig halten kann, was wiederum den Zeitungen zugute kommt. Der Subventionswert dieser Maßnahme ist schwer quantifizierbar, es läßt sich lediglich festhalten, daß rund die Hälfte der AFP-Einnahmen auf Abonnements staatlicher Institutionen zurückzuführen ist.¹⁰⁴

Den größten Anteil indirekter Subventionen hält in Frankreich der Postversand zu besonderen Tarifen. 1993 wurden dafür ca. vier Milliarden Francs aufgebracht, wovon ca. 1,7 Milliarden Francs von der Regierung und der Rest von der Post getragen wurden. Auch der Bahntransport wird in Frankreich subventioniert, wobei die Franzosen diese Maßnahme zu den direkten Subventionen zählen. Die französische Regierung wendet ca. 180 Millionen Francs zur Erstattung der Kosten, die der französischen Bahn durch den verbilligten Transport über das Schienennetz entstehen, auf.

4.4.4.4 Direkte Subventionen

Telefongespräche der Redaktionen werden durch die Regierung mit 50 % subventioniert, dafür wandte die Regierung 1993 ca. 32 Millionen Francs auf. Mitte der siebziger nahmen die Zeitungspapierpreise eine geradezu

101 Vgl. Holtz-Bacha, C.: Französische Tagespresse: Ungelöste Strukturprobleme, in: Media Perspektiven 10/94, S. 492 ff.

102 Vgl. Smith, A., Subsidies and the press in Europe, a.a.O. S. 14.

103 Vgl. Holtz-Bacha, C.: Französische Tagespresse: Ungelöste Strukturprobleme, a.a.O. S. 493.

104 Vgl. ebenda.

inflationäre Entwicklung, der Preis stieg von ffr 978 pro Tonne im März 1973 auf ffr 1.916 pro Tonne im Februar 1975. Aufgrund dieser Entwicklung stellte die französische Regierung der Presse eine Pauschalsumme von 60 Millionen Franc zur Verfügung, die allerdings ausschließlich Zeitungstiteln zugute kam, die sich mit politischen und allgemeinen gesellschaftlichen Themen auseinandersetzten, ausgeschlossen hingegen waren beispielsweise Sport-, Unterhaltungs- und Wirtschaftszeitschriften und -zeitungen. Die Verteilung der Pauschalsumme erfolgte anteilmäßig anhand des tatsächlichen Papierverbrauchs aller subventionsberechtigten Titel. Mittlerweile jedoch fällt die Finanzhilfe für Zeitungspapier weniger ins Gewicht, so entfielen auf diese Förderung im Jahr 1993 lediglich sechs Millionen Francs.¹⁰⁵

Eine weitere Förderungsmaßnahme betrifft nationale und regionale Zeitungen. 1973 richtete die französische Regierung einen Hilfsfonds ein, mit dem Publikationen unterstützt werden sollten, die aufgrund ihrer Auflagengröße und eventuellen Unattraktivität für die Werbebranche über sehr geringe Anzeigenerlöse verfügten. Die Kriterien für eine Inanspruchnahme umfaßten folgende Punkte: Die Publikationen mußten mindestens fünf mal wöchentlich in gedruckter Form zu einem Preis zwischen ffr 0,70 und ffr 0,90 national erscheinen, wobei die Auflage des Titels 200.000 Exemplare nicht überschreiten durfte und die Anzeigenerlöse 30 % der Gesamterlöse nicht überschreiten durften. Die Subvention erreichte im Jahr ihrer Einführung jedoch lediglich zwei Titel, die katholische Kirchenzeitung „la Croix“ mit ca. ffr 1.089.000 und die kommunistische Zeitung „l' Humanite“ mit ffr 1.858.000. Im folgenden Jahr wurden die Kriterien bezüglich des Herausgabepreises nach oben korrigiert, wodurch zwei weitere potentielle Subventionsempfänger ausgeschlossen wurden. 1976 wurden die Bedingungen erneut verändert, so daß nur die Zeitung „ la Croix“ in den Genuß der Subvention gelangte.¹⁰⁶ Die Bedingungen haben sich mittlerweile wiederum derart geändert, daß national verbreitete Zeitungen direkt gefördert werden können, wenn ihre Auflage sich zwischen 150.000 und 250.000 Exemplaren bewegt, ihr Verkaufspreis nicht erheblich vom Durchschnitt aller national verbreiteten Zeitungen abweicht und ihre Anzeigeneinnahmen nicht mehr als 25% der Gesamterlöse ausmachen. Aufgrund dieser Änderungen gelangten 1993 drei

105 Vgl. ebenda und Smith, A.: Subsidies and the press in Europe, a.a.O. S. 15.

106 Vgl. Smith, A.: Subsidies and the press in Europe, a.a.O. S. 15.

Pariser Zeitungen an die Fördermittel, „La Croix“, „L' Humanite“ und „Le Quotidien de Paris“.¹⁰⁷

Regionalzeitungen können Anspruch auf staatliche Finanzhilfen geltend machen, wenn sich ihre Auflage zwischen 60.000 und 70.000 Exemplaren bewegt und ihre Erlöse aus Kleinanzeigen fünf Prozent ihrer Gesamterlöse nicht übersteigen. Entsprechend den Nationalzeitungen dürfen ihre Verkaufspreise nicht erheblich von durchschnittlichen Preisen vergleichbarer Zeitungen abweichen. Von der Förderung ausgeschlossen sind Zeitungen, die sich in ihrem Verbreitungsgebiet in einer dominanten Marktstellung befinden. In den Genuß der Förderung kommen jährlich zwischen sechs und neun Zeitungen.¹⁰⁸

Eine weitere direkte Subvention betrifft die Unterstützung der Verbreitung französischer Presse im Ausland, die Aufwendungen hierfür lagen 1993 bei ca. 39 Millionen Francs. Anspruchsberechtigt sind in Frankreich verlegte Publikationen, die zur „Verbreitung der französischen Sprache und des französischen Denkens“ im Ausland beitragen.

Die Refinanzierung der direkten Subventionsmaßnahmen erfolgt in Frankreich über das Fernsehen. Um die Finanzierung der direkten Hilfen sicherzustellen wurde 1982 eine Steuer auf Fernsehwerbung eingeführt. Im Jahr der Einführung entsprach das Steueraufkommen mit 13 Millionen Francs genau dem Betrag, der in Form von Subventionen für Zeitungen vorgesehen war. Im Zuge der Öffnung des französischen Fernsehmarktes für private Anbieter und der damit verbundenen Zunahme der Programme, hat sich das Werbeaufkommen im Fernsehen in den 80er Jahren entsprechend erhöht, 1993 betragen die Einnahmen aus dieser Steuer bereits 75 Millionen Francs, von denen jedoch nur etwa ein Viertel für die direkte Unterstützung von nationalen und regionalen Zeitungen verwendet wurde.¹⁰⁹

Die gesamte Förderung der französischen Presse hat seit Jahren einen Anteil am Gesamtumsatz der Presse von ca. 12%, dadurch konnte der Durchschnittspreis der Tageszeitungen um ca. 17% gesenkt werden.¹¹⁰

107 Vgl. Holtz-Bacha, C.: Französische Tagespresse: Ungelöste Strukturprobleme, a.a.O. S. 493.

108 Vgl. ebenda, S. 494.

109 Vgl. ebenda.

110 Vgl. Smith, A.: Subsidies and the press in Europe, a.a.O. S. 15.

Trotz dieser Vielzahl von Förderungsmaßnahmen hat sich die Situation auf dem französischen Zeitungsmarkt erneut verschärft, und aufgrund dieser Entwicklung hat die französische Regierung 1993 ein Notprogramm aufgelegt. Zusätzlich zu den regulär zur Presseförderung vorgesehenen Mitteln in Höhe von ca. 1,5 Milliarden Francs wurden weitere 150 Millionen Francs für die Unterstützung der Presse bereitgestellt. Davon wurden 10 Millionen Francs zusätzlich den regionalen und nationalen empfangsberechtigten Titeln zugeführt, 90 Millionen Francs wurden für einen zusätzlichen Fonds zur Unterstützung von Zeitungen und Zeitschriften bereitgestellt. Dieser Fonds war vorgesehen für Publikationen, die in den letzten zwei Jahren einen Anzeigenerlösrückgang von mindestens fünf Prozent und von mindestens 15 Prozent bei Erlösen aus Kleinanzeigen zu verzeichnen hatten. Desweiteren waren Zeitungen anspruchsberechtigt, deren Anzeigenerlöse im Jahr 1992 weniger als 15 Prozent ihres Gesamtumsatzes ausmachten. Durch diese Maßnahmen sollte das rückläufige Anzeigenaufkommen kompensiert werden.

4.5 Übertragbarkeit der Modelle auf die Bundesrepublik

Eine Übertragung der Subventionierungselemente, die in unseren europäischen Nachbarländern Anwendung finden, auf die Bundesrepublik ist teilweise realisierbar, die einzelnen Formen sollen im folgenden aber genauer untersucht werden. Die Diskussion um die Übertragbarkeit der einzelnen Maßnahmen bezieht sich jeweils nur auf das ausgesuchte Element, es wäre aber natürlich auch eine Kombination verschiedener Instrumente möglich, sofern sie in ihrer Zielsetzung neutral, konform oder identisch zueinander sind.

4.5.1 Schweden

Die Einführung einer Anzeigen- oder Werbesteuer auf die Anzeigenerlöse zur Deckung der Subventionskosten für Produktionszuschüsse in einer Höhe von 6%, bzw. 10% auf Inserate stellt sich als probates Instrument zur Unterstützung bedrohter Presseunternehmen dar, da auf diese Weise eine Umverteilung des gesamten Werbeumsatzes auf dem Tageszeitungsmarkt zugunsten auflagenschwacher und damit anzeigenerlösschwacher Titel vollzogen wird. Ein bedeutender Vorteil dieser Umverteilung liegt darin, daß der Haushalt des Bundes und der Länder nicht belastet wird, auch der Verwaltungsaufwand ist bei diesem Modell verhältnismäßig gering, da die Zahllast zusam-

men mit der Umsatzsteuer abgeführt und in einem Pressefonds verwaltet werden kann. Weiterhin kann der Abgabensatz dem Bedarf an Subventionen jederzeit neu angepaßt werden, wodurch gewährleistet ist, daß die Belastung von Zeitungstiteln, die nicht subventionsberechtigt sind, sich auf einem Minimalniveau bewegt.

Die Verwendung der Anzeigensteuer als Produktionszuschuß stellt sich in Anbetracht der Kosten für die technische Herstellung mit einem Anteil von ca. 40%¹¹¹ ebenfalls als geeignet dar, wenngleich Redaktion und Vertrieb zusammen einen gleich hohen Anteil an den Kosten aufweisen.

Die Zeitungsneugründungsunterstützung für Wochenblätter erscheint mir für die behandelte Problematik in dieser Form unangebracht, da zwar publizistische Vielfalt erzeugt wird, jedoch auf einem anderen Markt. Das primäre Ziel dieser Untersuchung liegt in der Vielfaltserhaltung und Vielfaltserzeugung auf dem regionalen Tageszeitungsmarkt. Eine Etablierungshilfe für neue Tageszeitungen ist aufgrund des beschränkten Anzeigenvolumens jedoch kapitalintensiv und bedarf einer mittel- bis langfristigen Unterstützung.

Ein wesentliches Problem für neugegründete und in ihrer Existenz bedrohten Zeitungen stellt der Vertrieb dar, er verursacht in der Bundesrepublik ca. ein Fünftel der Gesamtkosten eines Zeitungsunternehmens. Durch einen Bonus für gemeinschaftlichen Vertrieb könnten kapitalschwache Verlage vom Vertriebsnetz eines größeren Unternehmens profitieren. Als nachteilig ist jedoch anzumerken, daß auch die Zeitung mit einem bereits gut ausgebauten Vertriebsnetz (in der Regel die Zeitung in Erstanbieterstellung) von der Zusammenarbeit mit dem kapitalschwächeren Unternehmen (in nachrangiger Stellung) ihren Nutzen zieht, d.h. die existentiellen Probleme des bedrohten Unternehmens verschieben sich lediglich auf ein höheres Niveau.

Den Darlehensfonds, wie er in Schweden existiert gab es in ähnlicher Form bereits in der Bundesrepublik, und zwar über ERP-Darlehen (s.o.). Die erneute Einrichtung eines Darlehensfonds für Investitionen und andere Maßnahmen zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, der aus Zinszahlungen und Rückzahlungen refinanziert werden kann wäre in der Bundesrepublik ein sinnvolles Instrument zur Vielfaltserhaltung, sofern bei der Vergabe dieser zinsgünstigen Darlehen selektiviert wird.

111 Quelle: Treucura - Branchenvergleich, in: Jahrbuch des BDZV, S. 102.

Auch für die Zusammenarbeitsboni, die nicht den gemeinschaftlichen Vertrieb betreffen, kann die Aussage getroffen werden, daß dadurch die Marktstellung beider kooperierender Unternehmen gestärkt wird, der Konzentrationsprozeß letztendlich jedoch nicht aufgehalten werden kann.

4.5.2 Niederlande

Anders als in Schweden erhält der niederländische Pressefonds seine finanziellen Mittel nicht aus Abgaben von Anzeigen und Inseraten in Zeitungen und Zeitschriften, sondern wie zum Teil in Frankreich aus den staatlichen Einnahmen für Werbung im öffentlichen Rundfunk und Fernsehen. Da in der Bundesrepublik sämtliche öffentlich rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten als juristische Personen des öffentlichen Rechts organisiert sind, haben sie unter eng begrenzter staatlicher Aufsicht das Recht auf Selbstverwaltung.¹¹² Durch diese Konstruktion erscheint es schwierig, die Landesmedienanstalten zu gemeinsamen Handeln zu bewegen. Desweiteren besteht keine direkte Konkurrenzsituation auf dem Anzeigenmarkt zwischen regionalen Tageszeitungen und mittlerweile national ausgestrahlten Landesprogrammen.

Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk und Fernsehen, die Michel-Kommission, hat bereits 1967 bestätigt, daß eine Bedrohung kleiner und mittlerer Zeitungsverlage nicht auf einer Wettbewerbsverzerrung zwischen Presse und Rundfunkanstalten beruht, sondern vielmehr auf verstärktem Konkurrenzdruck innerhalb der Presse. Das Resultat einer Anzeigenbesteuerung im öffentlich rechtlichen Rundfunk und Fernsehen hätte im Gegenteil die Konsequenz, daß das Werbegeschäft in Rundfunk und Fernsehen sich zugunsten privater Medienanstalten verschiebt. Eine Anzeigenabgabe für öffentlich rechtliche Medien zugunsten regionaler Tageszeitungen wäre somit für die Bundesrepublik ein verfehltes Instrument zur Vielfaltserhaltung und -erzeugung.

Die Situation ändert sich jedoch grundlegend, wenn nicht nur die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten zur Abgabe einer Werbesteuer herangezogen würden, sondern auch privatwirtschaftlich organisierte Rundfunk- und Fernsehsender. Eine Verschiebung des Werbegeschäfts zugunsten der Privaten

112 Vgl. Groß, R.: Presserecht, a.a.O., S. 117.

wäre mithin nicht mehr zu erwarten. Ungeachtet der Tatsache, daß die Konzentration im Pressewesen nicht auf einer verstärkten Werbeintensität in Funk und Fernsehen beruht, kann auch in der Bundesrepublik eine allgemeine Werbungsbesteuerung bei allen Programmen zur Finanzierung von Subventionen herangezogen werden.

4.5.3 Frankreich

Die Übertragungsmöglichkeit französischer Förderungsmaßnahmen auf die Bundesrepublik bedarf aufgrund der Vielfalt einer näheren Betrachtung. Zunächst soll die Möglichkeit erörtert werden, den Mehrwertsteuersatz für Presseunternehmen in der Bundesrepublik auf ein ähnlich geringes Niveau wie in Frankreich zu reduzieren. Der aktuelle Mehrwertsteuersatz in der Bundesrepublik von 7 % müßte demnach um weitere 5 % gesenkt werden. Bei gleichbleibendem Verkaufspreisniveau ist dadurch eine indirekte Subvention in etwa der gleichen Größenordnung zu erwarten. Eine derartige Reduzierung wird allerdings auf Probleme stoßen, da die Beschlüsse zur Steuerharmonisierung in den Ländern der EU einen reduzierten Mehrwertsteuersatz für Bücher, Zeitungen und Zeitschriften von mindestens 5% vorsehen. Realisierbar wäre daher lediglich eine Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes um 2%. Aber auch hier muß festgehalten werden, daß dieses Mittel mittelfristig aufgrund seiner Pauschalwirkung für alle Unternehmen nicht dem Schutz kleiner und mittlerer Unternehmen dient.

Dies gilt auch für die Befreiung von Gewinnsteuern, zumal bedrohte Presseunternehmen oftmals mit Verlust arbeiten. Die Befreiung käme also fast ausschließlich großen und gesunden Unternehmen zugute, so daß sich der Konzentrationsprozeß noch verstärken würde. Eine generelle Befreiung der Zeitungen von der Gewerbesteuer in der Bundesrepublik würde sich ebenso auswirken, wie eine Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes.

Die Einführung einer Finanzhilfe für Zeitungspapier wurde oben bereits angesprochen, sie dürfte jedoch nicht, wie in Frankreich, als Pauschale für alle Zeitungen gebildet werden, sondern ausschließlich für bedrohte Presseunternehmen nach bestimmten Kriterien.

Die direkte, selektive Presseförderung Frankreichs umfaßt Zeitungen mit geringem Anzeigenaufkommen und Titel, die im Ausland vertrieben werden. Grundsätzlich ist das Förderungskonzept ohne weiteres auf die Bundesrepublik übertragbar, doch verfehlt die Unterstützung nationaler Publikationen

die Zielsetzung dieser Arbeit. Wie bei der Prüfung der Übertragbarkeit des niederländischen Modells auf die Bundesrepublik bereits festgestellt wurde, ist die Finanzierung durch Werbesteuern in Rundfunk und Fernsehen durchaus auch in der Bundesrepublik möglich, auf die konkrete Ausgestaltung soll aber zu einem späteren Zeitpunkt eingegangen werden. Auch Hilfen für deutsche Presse im Ausland gingen an der Konzentrationsproblematik vorbei, daher würde es ausreichen, die Unterstützung auf regionale Tageszeitungen mit bestimmten Auflagen- und Anzeigenerlösgrenzen zu beschränken. Desweiteren fehlt in Frankreich eine konkrete Überprüfung der Effektivität, es gibt keine Evaluation der Leistungsfähigkeit; die staatliche Unterstützung ist auch nicht an Bedingungen gebunden, wie etwa die Wirtschaftlichkeit in Produktion und Vertrieb zu erhöhen.¹¹³

113 Vgl. Holtz-Bacha, C.: Französische Tagespresse: Ungelöste Strukturprobleme, a.a.O. S. 494.

5 Schlußfolgerungen

5.1 Beurteilung der Subventionen als Mittel zur Konzentrationsbekämpfung

Aufgrund der Unfähigkeit der bisher von staatlicher Seite ergriffenen Maßnahmen,¹ die Pressekonzentration in der Bundesrepublik und die daraus resultierenden Gefahren aufzuhalten bzw. abzuwehren, zweitens, den Erkenntnissen, die aus den Darstellungen möglicher Subventionen gewonnen werden können, drittens der strukturellen Probleme kleinerer und mittlerer Presseunternehmen, sowie viertens den positiven Auswirkungen einer Pressesubventionierung auf die Pressevielfalt im europäischen Ausland, insbesondere in Schweden,² sollte der Versuch unternommen werden, die Pressekonzentration in der Bundesrepublik mit Hilfe gezielter Subventionen für bedrohte Presseunternehmen aufzuhalten, um eventuell in einem weiteren Schritt durch die Subventionierung von Zeitungsgründungsvorhaben den derzeitigen Konzentrationsprozeß umzukehren und publizistische Vielfalt auf dem lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt zu erzeugen.

5.2 Erhaltung von Pressevielfalt durch Subventionen

Wie bereits festgestellt wurde, ist eine gesetzliche Grundlage für alle Subventionsmaßnahmen des Staates für Presse notwendig, um der Exekutive bei der Durchführung der Förderungsmaßnahme keinen Spielraum bezüglich des Ermessens zu überlassen.³ Diese Einschränkung ist notwendig, um gewährleisten zu können, daß jegliche subjektive Einflußnahme auf die Vergabe ausgeschlossen werden kann. Da es sich um ein grundrechtsförderndes, die Pressefreiheit nicht einschränkendes Gesetz handeln würde, könnte dem Pressestatistikgesetz vom 01.04.1975⁴ eine weiteres, dem Schutz der Presse dienendes, Gesetz folgen, in dem die Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Subventionen geregelt werden.⁵ In dieser gesetzlichen Subven-

1 angesprochen ist hier das Pressefusionskontrollgesetz.

2 Vgl. hierzu Kap 4.

3 Vgl. OVG Berlin, Urteil vom 25.04.1975, in JZ 1976, S. 402 ff.

4 BGBl. I, S. 777.

5 Vgl. Kap 4.4.

tionsgrundlage muß festgehalten werden, wer auf welcher Grundlage wann wie und wieviel öffentliche Fördermittel beantragen kann.

5.2.1 Anspruchsberechtigung

Untersuchungsobjekt dieser Arbeit ist die Konzentration der Tagespresse auf lokaler und regionaler Ebene. In den Genuß einer Subventionierungsmaßnahme können demnach nur Unternehmen gelangen, die auf diesem Markt tätig sind; d.h. überregional und national erscheinende Blätter ohne lokale Berichterstattung, sowie Titel, die nicht mindestens dreimal wöchentlich erscheinen, müssen von der Förderung ausgeschlossen werden. In die Förderung einbezogen werden müssen hingegen auch solche Zeitungen, die nicht über selbstständige Vollredaktionen verfügen, sondern nur über eine eigene Lokalredaktion, da diese das Gegengewicht zu relativ großen Regionalzeitungen im lokalen Bereich bilden und gegenüber diesen aufgrund der Größenvorteile stark benachteiligt sind.⁶

Auszuschließen von der Förderung sind weiterhin Zeitungstitel, die bereits über eine Monopolstellung auf lokalen/regionalen Märkten verfügen, da durch deren Unterstützung der Konzentrationsprozeß nicht aufgehalten werden kann, im Gegenteil, der Marktzutritt für andere Presseunternehmen würde durch diese Subventionierung noch erschwert. Für den Fall einer existenziellen Gefährdung des Zeitungstitels steht dem Unternehmen zum einen die Möglichkeit der Fusionierung mit einem anderen Verlag im Rahmen des Pressefusionskontrollgesetzes offen, zum anderen kann im Falle einer Einstellung des Titels der so freigewordene Markt durch ein anderes Zeitungsorgan bedient werden.

In Bezug auf die Pressevielfalt in dem jeweiligen Kreis oder Region würden sich keine negativen Auswirkungen ergeben, da der Markt auch weiterhin durch einen Zeitungstitel abgedeckt würde; bei einer Betrachtung des gesamten regionalen und lokalen Tageszeitungsmarktes könnte allerdings ein Rückgang an publizistischer Vielfalt verzeichnet werden, wenn das existenz-

6 Vgl. Kunert, W.: Pressekonzentration und Verfassungsrecht, Berlin 1971, S. 109 f.; anderer Ansicht hierzu ist BERGER in AfP 77/1968: seines Erachtens ist die regionale und lokale Presse generell von staatlichen Förderungsmaßnahmen auszuschließen, da sich ein Eingriff hier nicht lohne und lokale Monopolzeitungen von der Förderung nicht ausgeschlossen werden könnten. Dem ist indes nicht zu folgen, da auch nach formalen Zuteilungsmaßstäben Differenzierungen innerhalb der Presse möglich und zulässig sind, Vgl. dazu Fn 7

bedrohte Unternehmen mit einer anderen Publizistischen Einheit fusioniert und deren Mantel übernimmt

5.2.2 Grundlagen der Subventionierung

Bei der Bildung der Grundlagen einer selektiven Subventionierung muß wegen der bereits geschilderten Neutralitätspflicht, die sich aus Art. 5, Abs. 1 Satz 2 GG deutlich ergibt, jede Einflußnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse sowie eine Benachteiligung oder Bevorzugung bestimmter Meinungen oder Tendenzen ausgeschlossen werden,⁷ während publizistisch neutrale Kriterien eine differenzierende Förderungsvergabe ermöglichen.

Daraus folgt, daß nur wirtschaftliche Maßstäbe als Basis für die Förderung dienen können. Diese allgemeinwirtschaftlichen Maßstäbe wie z.B. Umsatz, Gewinn und Verlust sollten jedoch nur in Verbindung mit einer anderen, pressespezifisch wirtschaftlichen Kennzahl, der Leserichte, als Grundlage herangezogen werden, um weitestgehend ausschließen zu können, daß Unternehmen subventioniert werden, die aus ökonomischen Gründen nicht förderungswürdig sind und aufgrund der lokalen Gegebenheiten eine hohe Leserichte aufweisen und dadurch eine marktbeherrschende Stellung vereinnahmen. Die Leserichte sollte in Anlehnung an den Gefährdungstatbestand bei Tageszeitungen einer örtlichen Gebietseinheit nach dem Gesetzesentwurf zum Schutze freier Meinungsbildung des Arbeitskreises Pressefreiheit maximal 0,172 betragen.⁸

Um sicherzustellen, daß die Unterstützung möglichst wirtschaftlich erfolgt und die subventionierten Unternehmen weiterhin gehalten sind, sich ökonomisch zu verhalten, sollte die Subventionierung nachschüssig auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten mit einer festgelegten absoluten Förderungshöchstgrenze erfolgen. Die Basis für die Ermittlung der Förderungshöhe sollte dabei die Gewinn- und Verlustrechnung des zu subventionierenden Unternehmens sein, denn hieraus gehen die jeweiligen Aufwendungen des Unternehmens deutlich hervor. So ist es möglich, gleichzeitig die Anspruchsberechtigung, als auch die Höhe der eventuellen Subventionierung

7 BVerfGE 80, S 124 ff. in JZ 1989, S. 841.

8 Vgl. AK Pressefreiheit: Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung, Artikel I, § 8a, a.a.O.

relativ einfach zu ermitteln, vorausgesetzt, es liegen entsprechende Daten bezüglich der Leserdichte vor.

Der Bezug auf die Gewinn- und Verlustrechnung ist bei der direkten Investitionsförderung nicht möglich, da in diesem Fall die Zuwendung grundsätzlich im Zusammenhang mit dem Erwerb eines Investitionsgutes steht, d.h. die Förderung muß hier zwangsläufig auf anderen Kriterien beruhen, wobei als naheliegendste Basis der Subventionierung der Anschaffungspreis des Investitionsgutes selbst herangezogen werden kann. Um die Presseunternehmen im Rahmen der Finanzierung des Investitionsobjektes nicht zu belasten, sollte hier auf das Prinzip der Nachschüssigkeit bei der Vergabe verzichtet werden, vielmehr sollte die Zuwendung im Zeitpunkt der Investition liegen, wobei als Grundlage die tatsächlichen Ausgaben zugrundegelegt werden können.

5.2.3 Besonderheiten des lokalen Pressemarktes

Neben der Besonderheit des Pressesektors, auf zwei Märkten, einem wirtschaftlichen und einem publizistischen, tätig zu sein, zeichnet er sich durch gewisse Eigenarten hinsichtlich des Wettbewerbs auf geographisch begrenzten Märkten aus. Ursprünglich wurden diese Märkte überwiegend durch kleine und mittlere Unternehmen bedient; tendenziell nimmt ihre Anzahl aufgrund des Konzentrationsprozesses jedoch kontinuierlich ab. Pressekonzentration und wirtschaftliche Gefährdung kleiner und mittlerer Unternehmen stehen also offensichtlich in einem kausalen Verhältnis zueinander.

Hieraus ergibt sich die einleitende Frage, ob Pressesubventionen einen Ausweg aus dem Konzentrationsprozeß darstellen und die publizistische Vielfalt erhalten können? Damit eng verbunden ist die Frage, ob es aus wirtschaftswissenschaftlichen und publizistischen Aspekten überhaupt sinnvoll ist, auf lokaler und regionaler Ebene dem Konzentrationsprozeß entgegenzutreten. So kann ein Merkmal, die Fusion bzw. der Kauf eines lokalen Zeitungsanbieters durch ein regionales Presseunternehmen (\Rightarrow Konzentrationsvorgang!) dazu beitragen, daß im lokalen Bereich publizistische Vielfalt durch die Pressekonzentration erhalten wird, da das bedrohte lokale Zeitungsunternehmen ohne die Fusion gezwungen sein könnte, sein Erscheinen einzustellen, wodurch unter Umständen die betreffende Region zum Ein-Zeitungskreis wird. Andererseits ist ein Einschreiten mit traditionellen Mitteln oder ein Vorgehen nach Vorschlägen wie etwa der Pressefusionskontrolle oder

Entflechtungsmaßnahmen auf solchen lokalen und regionalen Märkten nicht sinnvoll, in deren Verbreitungsgebiet wirtschaftlich nur eine Tageszeitung überlebensfähig ist, denn hier kann ohne staatliche Unterstützung, etwa einer künstlichen Markterweiterung in Form von Kostenübernahmen durch den Staat, ohnehin nur ein Titel erscheinen, wobei es aus publizistischen Gesichtspunkten des Rezipienten heraus unerheblich erscheint, wer der Herausgeber dieser Zeitung ist, oder ob und wie stark dieses Unternehmen mit anderen Unternehmen verflochten ist; d.h. ein Einschreiten des Staates wäre mittelfristig ergebnislos, da der Markt zu klein für zwei wirtschaftlich handelnde Wettbewerber ist.

Wenn das Verbreitungsgebiet einer lokalen oder regionalen Tageszeitung auf eine bestimmte Region begrenzt ist, entsteht aufgrund der wirtschaftlichen Grenzen eine Marktsituation, die einem natürlichen Monopol für die Lokalzeitung gleichzusetzen ist. Das Auftreten eines weiteren Wettbewerbers führt unweigerlich zu einem Konkurrenzkampf, in dem das finanziell stärker gestellte Unternehmen langfristig das schwächere üblicherweise verdrängen wird.⁹

Einen Ausweg stellt hier die Möglichkeit der Subventionierung des finanziell schwächeren Unternehmens dar; Verluste auf dem Anzeigenmarkt des finanzschwächeren Unternehmens müßten so kompensiert werden, daß andere Marktteilnehmer wirtschaftlich nicht in Existenznöte geraten, publizistische Vielfalt könnte dadurch erhalten werden.

5.3 Kooperationsförderung

Die Günther-Kommission empfahl Presseunternehmen als Mittel gegen wirtschaftliche Gefährdung die Kooperation mit anderen Tageszeitungen.¹⁰ In der Kooperation von Tageszeitungen kann ein Mittel der Anpassung an höhere technische Standards hinsichtlich der Zeitungsherstellung sowie an sich ändernde Bedürfnisse der Leser gesehen werden.

Es wurde bereits festgestellt, daß im Vertrieb eine wesentliche Marktzutrittschranke des lokalen und regionalen Tageszeitungsmarktes zu sehen ist. Auf der Basis des schwedischen Modells, einem Rabatt für den Gemeinschafts-

9 Vgl. Mestmäcker, E.J.: Pressefreiheit im Lichte des Wettbewerbsrechts, in: Pressefreiheit, AK Pressefreiheit, Berlin 1970, S. 139.

10 Vgl. BT-Drucksache V/3856, S. 48.

vertrieb von Tageszeitungen, lassen sich für die Bundesrepublik zwei Modelle der Unterstützung herleiten.¹¹ Zum einen könnte der Staat den Vertrieb von Tageszeitungen im lokalen und regionalen Bereich selbst übernehmen und diese Leistung zu einem Preis unter den Selbstkosten der privaten Vertriebsorganisationen anbieten. Dadurch könnten kleinere Unternehmen, bei denen sich die Vertriebskosten auf rund 1/5 der Gesamtkosten belaufen, erheblich entlastet werden.¹² Ein anderer Aspekt dieser Maßnahme liegt in der Reduzierung der Marktzutrittsbarrieren für neue Zeitungsunternehmen, da diese eine bereits bestehende Vertriebsorganisation in Anspruch nehmen könnten.

Die Nachteile einer solchen Regelung liegen auf der Hand: zum einen müssen mit der Übernahme des Vertriebs durch den Staat auch die bestehenden Einzeitungskreise in das System mit einbezogen werden, d.h. der Gebietsmonopolist würde in den Genuß einer Subvention gelangen, deren Zielsetzung die Erhaltung oder Erzeugung von Vielfalt ist. Mittels dieser Subventionierung ist das Zeitungsunternehmen in der Lage, in den technischen Fortschritt zu investieren und somit die Anzeigen-Auflagen-Spirale in einem wesentlichen Punkt zu beeinflussen. Der Marktzutritt für neue Zeitungsunternehmen kann somit auf diese Art nicht erleichtert werden; im Gegenteil, die Marktzutrittsbarrieren würden durch eine solche Maßnahme noch erhöht.

Zum anderen handelt es sich hierbei um keine selektive Subvention, da alle Presseunternehmen in den Genuß der Subvention gelangen, die auf regionalen und lokalen Tageszeitungsmärkten tätig sind, d.h. auf einem Tageszeitungsmarkt mit mehreren Anbietern wird die Auswirkung einer Vertriebssubventionierung die gleiche sein, wie bei allen Subventionen nach dem Gießkannenprinzip: die wirtschaftliche Gefährdung wird lediglich auf ein höheres Niveau verschoben: während in der Gewinnzone arbeitende Unternehmen absolute Kostenvorteile aus der Subventionierung ziehen und diese vollständig reinvestieren können, wird es sich bei in der Verlustzone arbeitenden Presseunternehmen nur um einen Verlustausgleich handeln.

Eine selektive Subventionierung zur Stützung der wirtschaftlich schwachen Unternehmen könnte über einen Kostenbeitrag der wirtschaftlich stärkeren

11 Vgl. Gustafsson, K.E.: Staatliche Förderung für publizistische Vielfalt in Schweden, in: Rager, G.: Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, a.a.O., S. 141.

12 Vgl. Jahrbuch des BDZV 1995, S. 102.

Presseunternehmen am gemeinschaftlichen Vertrieb erfolgen, der sich maximal über die Selbstkosten der Unternehmen beläuft, da ansonsten für das Unternehmen der Vertrieb über eine eigene Organisation vorteilhaft wird. Bei einem Kostenanteil des Vertriebs von ca. 20 % an den Gesamtkosten könnte eine Subventionierung in Form eines staatlich organisierten Vertriebs für wirtschaftlich bedrohte Unternehmen in einer zeitlich befristeten Verteilung des Zeitungstitels zu einem um 50% ermäßigten Satz der Selbstkosten als positive Maßnahme zur Unterstützung dieses Unternehmens angesehen werden, da sich für das betreffende Unternehmen daraus eine absolute Kostenersparnis von ca. 10 % ergibt, während die Ersparnis wirtschaftlich stärkerer Presseunternehmen sich auf nur 1% bis 2 % belaufen würde, wenn das Unternehmen mit Kosten belastet wird, die nur geringfügig unter den Selbstkosten liegen.¹³

Die zweite Möglichkeit, eine Förderung des gemeinschaftlichen Vertriebs nach dem Vorbild Schwedens, erscheint ebenfalls erfolgversprechend zu sein.¹⁴ Auch hier gelangt das wirtschaftlich bessergestellte Unternehmen in den Genuß von Subventionen, es ist jedoch auf einen Mitbewerber angewiesen um seine Zeitung gemeinschaftlich vertreiben zu können und so in den Genuß von Subventionen zu gelangen. Scheidet der Mitbewerber aus, steigen für das dann noch im Markt befindliche Unternehmen die Vertriebskosten. Diese Form der Subventionierung ist insbesondere für Gebiete zu favorisieren, in denen konkurrierende Tageszeitungen aufgrund relativ großer Verbreitungsgebiete hohe Vertriebskosten zu tragen haben. Probleme hinsichtlich des Erfolges einer Gemeinschaftsvertriebsunterstützung ergeben sich in den Fällen, in denen bereits zwei Vertriebsorganisationen am Markt befindlich sind, die wirtschaftlich den jeweiligen Presseunternehmen zuzurechnen sind, von denen eines wirtschaftlich bedroht ist, denn in diesem Fall müssen beide Presseunternehmen ihre Vertriebsorganisationen zusammenführen, d.h. der Kostenersparnis auf der einen Seite steht ein Verlust an Selbstständigkeit, sowie eine Zunahme an Abhängigkeit auf der anderen Seite gegenüber.

Die direkten Kosten für Zeitungsverlage mit einer Gesamtleistung von 1.000.000 DM bis zu 2.000.000 DM für die Zustellung betragen ca. 5% der

13 Zur Problematik der Klassifizierung s.u.

14 Vgl. Gustafsson, K.E.: Staatliche Förderung für publizistische Vielfalt in Schweden, in: Rager, G.: Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, a.a.O., S. 141.

Gesamtkosten.¹⁵ Wenn diese Vertriebskosten durch die Förderung eines gemeinschaftlichen Vertriebs zu 50% vom Staat getragen werden, gelangt ein Zeitungsverlag dieser Größe fast wieder zu einem neutralen Betriebsergebnis.¹⁶ Dadurch wird das Unternehmen in die Lage versetzt, in neue Technologien oder redaktionelle Verbesserungen zu investieren, d.h. die Anzeigen-Auflagen-Spirale wird durch die Subventionen an einer Stelle durchbrochen. Aber auch bei der Förderung des gemeinschaftlichen Vertriebs ergeben sich Schwierigkeiten in Bezug auf die Dauer der Maßnahme. Sie ist nur sinnvoll, wenn sie auf einen längeren Zeitraum ausgelegt ist, da für den Zeitungstitel in Erstanbieterposition ansonsten der Anreiz schwindet, den Zeitungstitel eines Mitbewerbers über die gleiche Vertriebsorganisation zu verteilen.¹⁷ Von der Forderung einer kurzzeitig befristeten Maßnahme mit dem Ziel einer Initialzündung ist bei der finanziellen Unterstützung gemeinschaftlichen Vertriebs mithin Abstand zu nehmen.

Die Förderung gemeinschaftlichen Vertriebs ist im Einzelfall zwar als probates Mittel zu sehen, der Pressekonzentration entgegenzutreten, sie wird jedoch in den Regionen erfolglos bleiben müssen, in denen die Vertriebsgesellschaften in den Händen der Verlage sind und die Zeitungen sich auf demselben relevanten Markt befinden, denn die Zeitung in Erstanbieterposition hat aufgrund der höheren Dichte des Verbreitungsgebietes ohnehin einen Kostenvorteil gegenüber dem Mitbewerber in nachrangiger Position. Eine Subventionierung käme also erstens der Zeitung in Erstanbieterposition zugute und zweitens besteht für das Blatt mit eigener Vertriebsorganisation aufgrund des Verdrängungswettbewerbs keine Veranlassung, den Vertrieb eines Konkurrenzproduktes, selbst bei ökonomischen Anreizen, zu übernehmen.

Sinnvoll wäre eine Subventionierung des gemeinschaftlichen Vertriebs m.E. nur für Zeitungen, die nicht in einem direkten Konkurrenzverhältnis zueinander stehen, z.B. für den gemeinschaftlichen Vertrieb von regional orientierten

15 Vgl. Medienbericht der Bundesregierung 1994, S. 93, ohne Personalkosten, Daten für 1990.

16 Vgl. ebenda, Daten für 1990.

17 Langfristig wird das Unternehmen in Erstanbieterposition auch bei höheren Selbstkosten als beim gemeinschaftlichen Vertrieb auf eine eigene Vertriebsorganisation drängen, da gerade in ländlich geprägten Regionen ein eigenes Vertriebsnetz für die Zeitung in nachrangiger Wettbewerbsposition nicht wirtschaftlich arbeiten kann und für den marktbeherrschende Titel die Möglichkeit einer Verdrängung des Mitbewerbers auf diesem Markt größer wird.

tierten Zeitungstitel und lokalen Blättern, da in diesem Fall beide Titel von der Subventionierung profitieren könnten, ohne einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber Mitbewerbern auf dem gleichen Markt zu dessen Lasten zu erlangen. Die Förderung des gemeinschaftlichen Vertriebs von Zeitungen, die auf unterschiedlichen relevanten Märkten in der gleichen Region tätig sind, stellt also einen konstruktiven Beitrag sowohl zur Erhaltung der bestehenden Pressevielfalt, als auch zur Erzeugung von Vielfalt auf dem lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt dar.

Dem Einwand, auch durch eine Subventionierung des Vertriebs gerate die Presse in eine gewisse Abhängigkeit vom Subventionsgeber, ist entgegenzuhalten, daß von der selektiven Vergabe von Fördermitteln nach meinungsneutralen Kriterien wie beim praktizierten Postzeitungsdienst keine Gefahren der Steuerung oder Beeinflussung auf den Inhalt der Publikationen ausgehen. Dies wird auch im Urteil des OVG Berlin deutlich.¹⁸

5.4 Investitions- und Rationalisierungszuschüsse

Zusätzlich zu den beschriebenen Förderungsmaßnahmen in Bezug auf die Kooperation sind jedoch noch weitere Maßnahmen notwendig, um den Pressekonzentrationsprozeß aufzuhalten, da die Kooperationsförderung zum einen nicht für alle Presseunternehmen in Frage kommt - angesprochen sei hier eine aufgrund der regionalen Infrastruktur wirtschaftlich notwendige Alleinstellung eines Zeitungstitels -, zum anderen, da die Förderung aus Effizienzgründen so individuell wie möglich auf den jeweiligen Subventionsempfänger zugeschnitten werden sollte.

Als Maßnahme zur Abwendung wirtschaftlicher Bedrohung bereits existierender Presseunternehmen können Investitions- und Rationalisierungszuschüsse in Form verlorener Zuschüsse angesehen werden, wie dies prinzipiell auch in Schweden in Ausgestaltung von Produktionszuschüssen für bereits am Markt befindliche Unternehmen praktiziert wird, dort jedoch ohne den m.E. notwendigen Selektivcharakter der Maßnahme. Unter den o.g. Rahmenbedingungen hinsichtlich der generellen Förderungsmöglichkeiten für ein Presseunternehmen kann auf diese Weise Unternehmen die Umstrukturierung einzelner Betriebsteile mit dem Ziel der Kostendegression ermöglicht oder erleichtert werden. Zur näheren Betrachtung der Auswirkungen

18 Vgl. OVG Berlin, in JZ 1976, S. 451

solcher Maßnahmen sollen nun die in Abschnitt 4.2 dargestellten Alternativen der Subventionierung betriebswirtschaftlich quantifiziert werden, es ist also darzustellen, wie sich eine wirtschaftliche Förderung im Vergleich zu nicht subventionierten Presseunternehmen auswirkt.

Die Subventionierung läßt sich generell in zwei Klassen typologisieren, zum einen in die Förderung von Investitionen, zum anderen in nicht an Investitionen geknüpfte Subventionen, die bereits angesprochenen Zuschüsse zu Aufwendungen, die die Unternehmen zu tragen haben. Für die Darstellung wird dabei exemplarisch die Investitionsförderung herangezogen.

In den Vergleich der Investitionsförderung zwischen begünstigten und nicht begünstigten Unternehmen werden die Förderungsmöglichkeiten der Investitionszulagen und Investitionszuschüsse einbezogen. Da es um die Darstellung der absoluten Förderung geht, wird im Vergleich angenommen, daß das gesamte Investitionsvolumen des nicht subventionierten Unternehmens vollkommen aus eigenen Mitteln aufgebracht werden muß. Die Vergünstigungen sind im Ergebnis als addierbare Subventionswerte und Meßgrößen staatlicher Beteiligungen am Investitionsaufwand förderungswürdiger Presseunternehmen darstellbar.

Investitionszulagen gehen entsprechend ihres finanziellen Charakters direkt in die Berechnung des Subventionswertes ein, sie werden nicht versteuert. Die Höhe der Investitionszulage wird in der Subventionswertberechnung modellhaft mit 5% des Investitionsvolumens für Gebäude und 15 % für maschinelle Anlagen angesetzt, Grundstücke und geringwertige Wirtschaftsgüter sind von der Förderung ausgenommen.

Der Investitionszuschuß basiert auf dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 06.10.69, BGBl. I, S. 1861, im folgenden mit GRW abgekürzt. Er bezieht sich anders als die Investitionszulage auch auf Grundstücke, gebrauchte und geringwertige Wirtschaftsgüter. Der Investitionszuschuß wird zusätzlich zur Investitionszulage gewährt und wird im folgenden mit generell 7,5% des Investitionsvolumens zugrunde gelegt. Der Zuschuß ist in Anlehnung an das Investitionszulagengesetz zu versteuern, wobei die Versteuerung auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen kann. Als außerordentlicher Ertrag verbucht und damit sofort versteuert werden Zuschüsse auf nicht abschreibungsfähige Bestandteile des Investitionsvorhabens. Bei Gebäuden und maschinellen Anlagen, also abschreibungsfähigen Wirtschaftsgütern, wird der Anlagenwert um den Zuschuß vermindert, was reduzierte jährliche Ab-

schreibungsbeträge nach sich zieht. Die daraus resultierenden Steuerzahlungen sind diskontiert auf den Gegenwartswert als Versteuerung des Investitionszuschusses zu betrachten.

Modellmäßig werden sechs Investitionsvorhaben betrachtet, die sich jeweils in ihrer Struktur - Grundstücke, Gebäude, maschinelle Anlagen - unterscheiden. In Gruppe I besteht ein Investitionsverhältnis von Grundstücken zu Gebäuden zu maschinellen Anlagen von 20:50:30. Da Grundstücke ebenso wie geringwertige Wirtschaftsgüter nicht zulagefähig sind, beschränkt sich die Investitionszulage hier auf die maschinellen Anlagen und Gebäude, d.h. 80% des Investitionsvolumens sind zulagefähig, davon sind die maschinellen Anlagen mit 15% und die Gebäude mit 5% förderungsfähig. Daraus ergibt sich für die Gruppe I eine Investitionszulage 11%. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit wird das gesamte Investitionsvolumen einheitlich auf 100 festgelegt, so daß alle Angaben sowohl als absolute Zahlen, als auch als Prozentsätze interpretiert werden können.

In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse der Berechnungen wiedergegeben:

	I	II	III	IV	V	VI
Investitionszulage	11,00	9,00	10,00	8,00	9,00	10,00
Investitionszuschuß - brutto	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
Summe	15,50	16,50	17,50	7,50	7,63	7,81

Da Grundstücksinvestitionen in Anlehnung an das Investitionszulagengesetz nicht zulagefähig sind, greifen die Investitionszulagen, bezogen auf das gesamte Investitionsvolumen umso stärker, je geringer der auf Grundstücke entfallende Anteil des Investitionsvolumens ist. Der Investitionszuschuß bezieht sich auf alle Bestandteile des Investitionsvorhabens, so daß der Brutto-Subventionswert von der Investitionsstruktur unabhängig ist. Dies gilt nicht für den Netto-Subventionswert, da z.B. Zuschüsse zu den Grundstücken sofort versteuert werden müssen.

5.5 Förderung von Neugründungen

Die Erhaltung der bestehenden Pressevielfalt muß das vorrangige Ziel jeglichen staatlichen Eingreifens sein, für bestimmte Regionen des lokalen Tageszeitungsmarktes ist die Erhaltung jedoch nicht ausreichend. Vielmehr ist für die existierenden Einzeitungskreise die Etablierung zumindest eines weiteren Zeitungstitels wünschenswert. Aufgrund der Besonderheiten des regionalen und lokalen Tageszeitungsmarktes ist jedoch die Förderung der Gründung von Zeitungen, die auf dem gleichen relevanten Markt tätig sind, nicht empfehlenswert, weil hieraus sowohl für das etablierte Zeitungsunternehmen, als auch für das Unternehmen, das dem Markt hinzugetreten ist eine wirtschaftliche Bedrohung erwachsen könnte.

Wenn sich der Staat also dazu entschließen sollte, die Neugründung von lokalen und regionalen Zeitungen zu fördern, so sollte diese Förderung ausschließlich Zeitungstitel umfassen, die höchstens an drei Tagen in der Woche erscheinen, so daß sich keine direkte Konkurrenzsituation zu der bereits am Markt befindlichen Tageszeitung ergibt.¹⁹ Anders als in Schweden, wo die Förderung von Neugründungen ausschließlich Wochenblättern vorbehalten war, sollte die Förderung ausgeweitet werden auf Zeitungen, die dreimal wöchentlich erscheinen, weil Berichterstattung über das lokale und regionale Geschehen ansonsten in zu großen Zeitabständen erfolgen würde. Mit dieser Maßnahme kann auf lokalen und regionalen Pressemärkten Vielfalt erzeugt werden, ohne das am Markt befindliche Unternehmen wirtschaftlich zu gefährden, da die Anzeigenerlöse der lokalen Anbieter zum größten Teil bei dem etablierten Blatt verbleiben. Ferner könnte die Regionalzeitung auf Anzeigenerlöse aus der gesamten Region zurückgreifen, die für die Lokalzeitungen ohnehin nur schwer zugänglich sind.

Die Förderungshöhe muß dabei allerdings so bemessen sein, daß Wirtschaftsunternehmen nicht aufgrund der Subvention Überlegungen im Hinblick auf eine Zeitungsneugründung anstellen, sondern durch die Förderungen sollen möglichst nur Unternehmen oder Personen angesprochen werden, die sich bereits mit Zeitungsgründungen auseinandergesetzt haben; dadurch soll eine gewisse publizistische Fundierung eines solchen Projektes gewährleistet werden.

19 Diese Form der Förderung basiert auf den Erfahrungen von Gründungssubventionen in Schweden; dort wurden von 1976 bis 1987 einmal wöchentlich erscheinende Nachrichtenmagazine in ihrem Gründungsbestreben gefördert.

5.6 Förderung durch Gebietserweiterungssubventionen

Vor dem Hintergrund des Einsatzes Subventionen zur Erzeugung von Pressevielfalt ist neben der Förderung von Neugründungen auch die Bereitstellung von Fördermitteln in Betracht zu ziehen, die der Ausweitung des angestammten Verbreitungsgebietes in benachbarte Zeitungskreise dient.

Ansatzpunkt dieser Maßnahme ist die direkte Erzeugung von Vielfalt durch Marktpräsenz weiterer Zeitungstitel neben dem bereits existierendem auf lokalen und regionalen Tageszeitungsmärkten. Die Förderung sollte die finanzielle Unterstützung zur Gründung und Unterhaltung von Lokalredaktionen in benachbarten Kreisen umfassen, wobei darauf zu achten ist, daß die Förderung nur dann zur Anwendung kommen darf, wenn die Ausweitung des Verbreitungsgebietes auf Gegenseitigkeit beruht, d.h. wenn zwei Zeitungskreise in dem jeweils anderen Zeitungskreis eine Lokalredaktion gründen und unterhalten. Diese Gegenseitigkeit ist zwingend erforderlich, da im Falle einer Förderung einseitiger Ausweitung der ökonomische Wettbewerb empfindlich beeinträchtigt wird.

Im Rahmen dieser Maßnahme könnten die jeweiligen Zeitungstitel ihren existierenden Mantel mit einem speziell für die Nachbarregion erstellten Lokalteil in dem benachbarten Zeitungskreis vertreiben, so daß der Leser mindestens zwischen zwei Titeln wählen kann, die ihn auch über lokale Geschehnisse in Kenntnis setzen. Bei vergleichbarer publizistischer Qualität der Zeitungstitel kann davon ausgegangen werden, daß sich die Verluste, respektive Zugewinne am Anzeigen- und Lesermarkt in einem ausgeglichenen Verhältnis bewegen werden, so daß hieraus keine nachteiligen Einflüsse auf den ökonomischen Wettbewerb zu befürchten sind. Publizistische Qualitätsunterschiede hingegen würden zu einer Angleichung der publizistischen Qualität des jeweils schlechteren Blattes an die des besseren Titels führen, was für den Zeitungsmarkt als positiv zu bewerten ist.

Der Vertrieb sollte beidseitig durch das jeweils andere Unternehmen vorgenommen werden. Unterschiedliche Vertriebsstrukturen und somit auch Vertriebskosten könnten durch entsprechende Ausgleichszahlungen in einem Kooperationsvertrag zwischen den beiden Unternehmen individuell geregelt werden

Die Förderung sollte sich auf die zurechenbaren Redaktionskosten und die entsprechenden Aufwendungen für Satz und Druck erstrecken. Der Förderungsanteil müßte, gemessen an den entstehenden Kosten, bei dieser Maß-

nahme relativ hoch sein, da langfristig kein echtes Marktwachstum zu erwarten ist, denn hinzugewonnenen Lesern in dem neuen Zeitungskreis steht eine verlorene Leserschaft im angestammten Verbreitungsgebiet gegenüber. Während also die Gesamterlöse auf dem gleichen Niveau bleiben, entstehen durch die zusätzliche Lokalredaktion Kosten, denen keine entsprechenden Erlöse gegenüberstehen.

Durch diese Maßnahme wird die absolute Anzahl der Zeitungstitel zwar nicht erhöht, die Vielfalt für den Rezipienten jedoch erzeugt, bzw. erhöht.

5.7 Finanzierung der Subventionierungsmaßnahmen

Die Finanzierung der Kooperationsförderung könnte zum einen in Anlehnung an das niederländische Pressesubventionsmodell über einen Pressefonds erfolgen, der seine finanziellen Mittel aus staatlichen Einnahmen aus Anzeigen in öffentlichem und privatem Rundfunk erhält, zum anderen in Anlehnung an das schwedische Modell in Form einer allgemeinen Werbebesteuer oder aber nach dem Vorbild französischer Subventionsfinanzierung über eine Besteuerung der Fernsehwerbung.

Die Finanzierung der Subventionen über einen gesonderten staatlichen Fond stellt eine mögliche Alternative dar. Dabei sollte auf eine allgemeine Anzeigen- und Werbesteuer zurückgegriffen werden, da die Belastung für das einzelne werbetreibende Unternehmen dadurch relativ gering gehalten werden kann, denn mittels einer allgemeinen Anzeigen- und Werbesteuer tragen alle Medien zur Vielfaltserzeugung bei, während sich die Finanzierung nach dem französischen und niederländischen Modell auf die werbetreibende Wirtschaft in Rundfunk und Fernsehen beschränkt.

Aus der Einführung einer allgemeinen Anzeigen- und Werbesteuer in Höhe von einem halben Prozent der Anzeigenkosten bei einem Gesamtwerbemaßnahmen von ca. 35 Milliarden DM würde ein Finanzierungsvolumen für Antikonzentrationsmaßnahmen von 17,5 Millionen DM zur Verfügung stehen.

5.8 Schlußwort

Aufgrund der positiven Erfahrungen im europäischen Ausland, insbesondere in Schweden, sowie den theoretischen Erkenntnissen hinsichtlich des Einsatzes und der Gestaltungsmöglichkeiten von Subventionen sind selektive

Subventionen für die Presse als probates Mittel anzusehen, um den anhaltenden Konzentrationsprozess auf dem lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland aufzuhalten. Durch die Einführung von Subventionen kann desweiteren eine Anreizfunktion geschaffen werden, neue Titel zu verlegen, wodurch der Konzentrationsprozess nicht nur aufgehalten, sondern sogar umgekehrt werden kann.

Literaturverzeichnis

- AHRNS, H.J./FESER, H.D.: Wirtschaftspolitik, 5. Auflage, München 1990.
- Arbeitsgruppe Wettbewerbspolitik:
- ARBEITSKREIS PRESSEFFREIHEIT: Entwurf eines Gesetzes zum Schutze
ffreier Meinungsbildung, (hrsg. von Armbruster, H. u.a.) 1972.
- ARMBRUSTER, H. u.a.: Pressefreiheit. Entwurf eines Gesetzes zum Schutze
freier Meinungsbildung, Tübingen 1972.
- ARNDT, H. (Hrsg.): Die Konzentration in der Wirtschaft, Berlin 1960.
- ARNDT, H./OLLENBURG, G.: Begriff und Arten der Konzentration, in: Arndt,
H. (Hrsg.): Die Konzentration in der Wirtschaft, Berlin 1960.
- ARNDT, H.: Pressekonzentration und Pressefreiheit.
- ARNDT, H.: Theoretische Einführung in die Pressekonzentration, in: Prokop,
D. (Hrsg.): Massenkommunikationsforschung 1: Produktion, Frankfurt
1972, S. 96-112.
- AUFERMANN, J./BOHRMANN, H./SÜLZER, R. (Hrsg.): Gesellschaftliche Kom-
munikation und Information. Forschungsrichtungen und Problemstel-
lungen. Ein Arbeitsbuch zur Massenkommunikation, Band I, Frankfurt
1973.
- AUFERMANN, J./LANGE, B.-P./ZERDICK, A.: Pressekonzentration in der
BRD: Untersuchungsprobleme, Ursachen und Erscheinungsformen, in:
Aufermann, J./Bohrmann, H./Sülzer, R. (Hrsg.): Gesellschaftliche
Kommunikation und Information. Forschungsrichtungen und Problem-
stellungen. Ein Arbeitsbuch zur Massenkommunikation, 2 Bde., Frank-
furt 1973, Band I, S. 242-302.
- AUTERI, P.: Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Wettbewerb im ita-
lienischen Presserecht, in: Fischer, H.D./Baerns, B.: Wettbewerbswid-
rige Praktiken auf dem Pressemarkt, Baden-Baden 1979, S. 224 ff.
- BENISCH, W./GAEDERTZ, A.C.: Wirtschaft und Wettbewerb (wuw), Heft
12/1970.
- BERGER in afp 77/1968

- BECKMANN, P.: Die Abgrenzung des relevanten Marktes im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bad Homburg/Berlin/Zürich 1968.
- BLECKMANN, S. 9.
- BROERMANN, J. (Hrsg.): Volkswirtschaftliche Schriften, Berlin 1977.
- BUNDESREGIERUNG: Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film, in: BT-Drucksache V/2120, Bonn, 09.05.1968.
- BUNDESREGIERUNG: Stellungnahme der Bundesregierung zum Schlußbericht der Pressekommission (Günther-Kommission) - Drucksache V/3122, in: BT-Drucksache V/3856, Bonn 20.02.1969.
- BUNDESREGIERUNG: Zwischenbericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland, in: BT-Drucksache VI/692, Bonn, 27.04.1970.
- BT-Drucksache V/2403 vom 15.12.1967.
- BUNDESAMT FÜR GEWERBLICHE WIRTSCHAFT, in: DIW, Beiträge zur Strukturforchung, Heft 55, 1979, a.a.O., S. 33.
- BUNDESVERBAND DEUTSCHER ZEITUNGSVERLEGER (Hrsg.) In: Zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Zeitungen.
- BUNDESVERBAND DEUTSCHER ZEITUNGSVERLEGER (Hrsg.): Pressekonzentration und Grundgesetz. Ergebnisse zweier Rechtsgutachten, Bonn-Bad Godesberg 1971.
- BUNDESVERBAND DEUTSCHER ZEITUNGSVERLEGER: Pressemitteilung Dezember 1994, Bonn-Bad Godesberg 1994.
- CZAJKA, D.: Pressefreiheit und „öffentliche Aufgabe“ der Presse, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968.
- DAGTOGLOU, P.: Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, Stuttgart 1963.
- DEGENHART, C.: Bestandsschutz für die Presse, in: afp 4/87, S. 649-659.
- DETTERBECK, S.: Zur Grundrechtsproblematik staatlicher selektiver Pressesubventionen, in: ZUM 8/9/1990, S. 371-376.
- ECKHOLD, K.H.: Konzentration und Teilhabe im Pressewesen, Rechtswissenschaftliche Dissertation, Kiel 1973.
- ERDMANN, G./FRITSCH, B.: Zeitungsvielfalt im Vergleich

- EUCKEN, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie, Berlin 1950.
- EUCKEN, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, in: Hand- und Lehrbücher aus dem Gebiet der Sozialwissenschaften, hrsg. von Salin, E. und Spiethoff, A., Tübingen 1968, S. 253.
- FIKENTSCHEK, W. In: Pressefreiheit, AK Pressefreiheit, Berlin 1970, S. 60.
- Fischer, H.D./BAERNS, B.: Wettbewerbswidrige Praktiken auf dem Pressemarkt, Baden-Baden 1979.
- FRANK, G.: Aufgabenteilung im dualen Rundfunksystem nach dem 4. Rundfunkurteil, in: Publizistik, 32. Jahrgang, Heft 4 1987, S. 422-430.
- FRIAUF: Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, S. 37.
- GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON, Band 4, S. 287.
- GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON, Band 6, S. 2694.
- GEHRHARDT, E.: „Pressevielfalt“ - ein oft gebrauchter, doch ungeklärter Begriff, in: afp 4/1980, S. 200 ff;
- GEPPERT, K./HORNSCHILD K.: Vergleich von Präferenzsystem und Präferenzvolumen im Land Berlin und in den übrigen Bundesländern, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturfor- schung, Heft 55:, Duncker und Humblot, Berlin 1979.
- GERHARDT, Erwin.: Das örtliche Zeitungsmonopol. Überlegungen zur Diag- nose und Therapie, in Publizistik, Jg. 14 (1969), Seite 287-297.
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirt- schaftsstruktur“ vom 06.10.1969, bgl. I, S. 1861 ff.
- GLEISSBERG, Gerhard u.a.: Zu Pressekonzentration und Meinungsmanipulie- rung, Frankfurt 1972.
- GÖTZ: Das Recht der Wirtschaftssubventionen,
- GREGOR-DELLIN, M./LANGENBUCHER, W. R./SCHLÖNDORF, V. (Hrsg.): Das andere Bayern, München 1976.
- GROSS, in NJW 1963, S. 893
- GROSS, R.: Das neue Pressefusionskontrollgesetz, in: NJW 31/1976, S. 1387.
- GROSS, R.: Presserecht, Wiesbaden 1982.

- GROSS, R.: Zur Konzentration auf dem Gebiet der Printmedien, in: ZUM 5/96, S. 365-378.
- GÜNTHER, E.: Relevanter Markt im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Karlsruhe 1960.
- GÜNTHER, E.: Probleme der Fusionskontrolle, Köln/Berlin/Bonn/München 1970.
- GÜNTHER-KOMMISSION: Schlußbericht der Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland (Pressekommission), BT-Drucksache V/3122, Bonn, 3.7.1968.
- GUSTAFSSON, K.E.: Media Structure and the State, Göteborg 1995, S. 115.
- GUSTAFSSON, K.E.: Pressesubventionen in: Schweden heute - Form und Auswirkungen, in: Aktuelle Informationen aus Schweden, Svenska Institutet, Stockholm, No. 318, Juni 1984, S. 1.
- GUSTAFSSON, K.E.: Staatliche Förderung für publizistische Vielfalt in Schweden, in: Rager, G./Weber, B.: Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, Stiftung Pressehaus NRZ, ECON Verlag 1992, S. 135.
- GUSTAFSSON, K.E.: Überwindung von Marktzutrittsbarrieren durch Presseförderungsmaßnahmen in Schweden, in: Kopper, G.: Marktzutritt bei Tageszeitungen, Dortmund 1983,
- HANSMAYER, K.H.: Transferzahlungen an Unternehmen, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, Tübingen 1977, S. 959 ff.
- HEINRICH, J.: Marktzutritt als Systemelement des Wettbewerbs, in: Kopper, G.: Marktzutritt bei Tageszeitungen, Dortmund 1983.
- HEINRICH, J.: Publizistische Vielfalt aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: RAGER, G.: Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, Düsseldorf 1992, S. 239.
- HEINRICHSBAUER, J.: Die Presserechtskontrolle, 1954.
- HEMELS, J.: Wettbewerbswidrige Praktiken auf dem niederländischen Pressemarkt, in: Fischer, H.D./Baerns, B.: Wettbewerbswidrige Praktiken auf dem Pressemarkt, Baden-Baden 1979, S. 191.
- HERZOG in Maunz/Dürig/Herzog: Kommentar zum GG, 1993, S. 65.

- HESSE, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts, 1982.
- HIRSCH, E...: Maulkorb für die Presse, 1959.
- HIRSCH, M.: Die französische Presselandschaft-Expansion trotz Krise, in: Media Perspektiven 6/88, S. 329-337.
- HOFFMANN-RIEM, W., In: JZ 18/1989, S. 841.
- HOFFMANN-RIEM, W.: Entscheidungen: Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: JZ 1976, S. 402-407.
- HOFFMANN-RIEM, W.: In: Kommentar zum GG, 2. Auflage, Band I, Luchterhand Verlag, S. 473-511.
- HOFFMANN-RIEM, W.: Rundfunk im Wettbewerbsrecht, Baden-Baden 1988.
- HOLTZ-BACHA, C.: Zur Lage der französischen Tagespresse, in: Media Perspektiven 3/84, Seite 180-187.
- HOLTZ-BACHA, C.: Französische Tagespresse: Ungelöste Strukturprobleme, in: Media Perspektiven 10/94, S. 491-496.
- HOPPMANN, E.: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, hrsg. von Lütge, F. Und Preiser, E., Band 179/1966, S. 286 ff.
- JÄCKERING, W.: Die politischen Auseinandersetzungen um die Novellierung des GWB, in: Volkswirtschaftliche Schriften, hrsg. von Broermann, J., Heft 257, Berlin 1977, S.11.
- JAHRBUCH DES BDZV 1995.
- JENS, C.: Die Entwicklung des Presseengagements beim privaten Hörfunk 1988 bis 1991. Ergebnisse der zweiten Dokumentation über Verlagsbeteiligungen an Privatradios in der Bundesrepublik Deutschland. In: Media Perspektiven 9/1991.
- JOOSS, G.: Wirtschaftsförderung, Methoden und Probleme staatlicher Intervention in der sozialen Marktwirtschaft, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 30. Jahrgang, 1985, S. 545 ff.
- KANTZENBACH, E.: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 181/1967, S. 196.

- KANTZENBACH, E.: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Durchgesehene Auflage, Göttingen 1967.
- KANTZENBACH, E.: Die Übertragbarkeit des Modells des funktionsfähigen Wettbewerbs auf die Presse, in: Probleme der Pressekonzentrationsforschung, in: Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Band 12, Baden-Baden 1980, S. 195 ff.
- KANTZENBACH, E.: Zum Verhältnis von publizistischem und ökonomischem Wettbewerb aus ökonomischer Sicht, in: Hoffmann-Riem, W.: Rundfunk im Wettbewerbsrecht, Baden-Baden 1988, S. 78-83.
- KARTTE, W.: Ein neues Leitbild für die Wettbewerbspolitik, in: FIW-Schriftenreihe, hrsg. vom Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb, Köln 1969, S. 93.
- KISKER, K.P./KNOCH, M./ZERDICK, A.: Wirtschaftskonjunktur und Pressekonzentration in der Bundesrepublik Deutschland, in: Dortmunder Beiträge zur Zeitungsforschung, München 1979, S. 83 ff.
- KLEINMANN, W./BECHTHOLD, R.: Kommentar zur Fusionskontrolle. Nach deutschem und EWG-Kartellrecht. Heidelberg 1977.
- KOPPER, G.: Marktzutritt bei Tageszeitungen, Dortmund 1983, S. 77.
- KRAUSE-ABLASS, G. B.: Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Gewährleistung von Pressefreiheit, in: Fischer, H.D./Baerns, B.: Wettbewerbswidrige Praktiken auf dem Pressemarkt, Baden-Baden 1979, S. 11-17.
- KREBS, W.: Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt und Pressesubventionierung, dvbl 8/1977, S. 636 .
- KREBS, W.: Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechte, 1975.
- KÜHNE, R.M. (Hrsg.): Die Konzentrationsproblematik in der regionalen Tagespresse, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Dissertation, Köln 1972.
- KUNERT, W.: Pressekonzentration und Verfassungsrecht, Berlin 1971.
- KÜSTER, O./STERNBERGER, D.: Verantwortung und Freiheit des Journalisten, 1949.
- LANGENBUCHER, W.R.: Die Presse(konzentration) und ihre Folgen in Bayern. Ein Abituraufsatz,, in: Gregor-Dellin, M./Langenbucher, W. R./Schlön-dorf, V. (Hrsg.): Das andere Bayern, München 1976, S.45-166.

- LERCHE, P: Presseförderung und Pressefreiheit in Europa, in: afp 1/1978, S. 6-11.
- LERCHE, P., P.: Rechtliche Aspekte staatlicher Medienhilfe, in: Löffler, M.: Der Staat als Mäzen der Medien? 1981, S. 1f.
- LERCHE, P.: Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration, Rechtsgutachten auf Anregung des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e.V., Berlin 1971.
- LICHTENBERG, Lou: The Dutch Model of Press Policy, in: Gustafsson, K.E.: Media Structure and the State, Göteborg 1995, S. 115.
- LÖFFLER, M. In: NJW 1965, S. 2393.
- LÖFFLER, M.: Das Pressefusions-Kontrollgesetz, in: Archiv für Presserecht 4/1976, Seite 155-158.
- LÖFFLER, M./RICKER, R.: Handbuch des Presserechts, München 1986.
- LÖFFLER, M.: Presseförderung und Pressefreiheit in Europa, in: AfP1/1978, S. 6-11.
- LÖWER, W., In: JA 1976, S. 245.
- LÜTGE, F./PREISER, E.: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 179/1966.
- MALLMANN, W.: Pressepflichten und öffentliche Aufgabe der Presse, JZ 1966, S. 629ff.
- MAUNZ, Th./DÜRIG, G./HERZOG, R.: Kommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage.
- MEDIENBERICHT DER BUNDESREGIERUNG 1994, S. 80.
- MESTMÄCKER, E.-J.: Medienkonzentration und Meinungsvielfalt. Eine vergleichende wirtschaftsrechtliche Untersuchung im Auftrage des Bundesminister des Innern. Baden-Baden 1978.
- MESTMÄCKER, E.J.: Pressefreiheit im Lichte des Wettbewerbsrechts, in: Pressefreiheit, AK Pressefreiheit, Berlin 1970, S. 139.
- MEYN, H.: Die politischen Funktionen der Massenmedien in der Demokratie, in: Informationen zur politischen Bildung, Massenmedien, S. 7.
- MOLENVELD, R., In: Innere Pressefreiheit in Europa, Baden-Baden 1975, S. 139 ff.
- MONOPOLKOMMISSION, Hauptgutachten 1976/1977.

- MONOPOLKOMMISSION: Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, 9. Hauptgutachten 1992.
- NEUMANN, F.L./NIPPERDEY, H.C./SCHEUNER, U.: Die Grundrechte, Band II 1954.
- NJW 1973, S. 1176 ff
- NOELLE-NEUMANN, E.: Pressekonzentration und Meinungsbildung, in: Armbruster, H. u.a. (Hrsg.): Pressefreiheit, Berlin: 1970.
- NOELLE-NEUMANN, E.: Wirkung der Massenmedien, in: dies./ Schulz, W. (Hrsg.): Publizistik-Lexikon, 1971, S. 346.
- OECD 1983, S. 17.
- OSSENBÜHL, F.: Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968.
- OSSORIO-CAPELLA, C.: Der Zeitungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1972.
- MICHEL-KOMMISSION: Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film (Michel-Bericht), in: BT-Drucksache V/2120, Bonn, 25.09.1967.
- OVG Berlin, dvbl. 1975, S. 905 ff.
- OVG Berlin, in JZ 1976, S. 451
- PETERS, H.R.: Wirtschaftspolitik, München 1992.
- PLASSMANN, J.: Wettbewerbspolitisches Leitbild, Freiheitsschutz und Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: Wirtschaft und Wettbewerb (wuW), hrsg. von Benisch, W./Gaedertz, A.C., Heft 12/1970, S. 779.
- PRESESTATISTIK des Statistischen Bundesamtes 1991.
- PROKOP, D. (Hrsg.): Massenkommunikationsforschung 1: Produktion, Frankfurt 1972,
- RAGER, G./WEBER, B.: Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, Stiftung Pressehaus NRZ, ECON Verlag Düsseldorf 1992.
- Regierungsentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des GWB, a.a.O., S. 6.
- REHBINDER, M.: Presserecht, 1976.
- RICKER, R.: Anzeigenwesen und Pressefreiheit, 1973.

- RICKER, R.: Freiheit und Aufgabe der Presse, Individualrechtliche und institutionelle Aspekte, München 1983.
- RIDDER, H.: Meinungsfreiheit; in: Neumann, F.L./Nipperdey, H.C./Scheuner, U.: Die Grundrechte, Band II 1954, Seite 243, S. 259.
- SALIN, E./SPIETHOFF, A.: Hand- und Lehrbücher aus dem Gebiet der Sozialwissenschaften, Tübingen 1968.
- SCHENKE, W.R.: Gesetzesvorbehalt und Pressesubventionen, Darstellung der Ansichten von Jesch, Gesetz und Verwaltung, a.a.O., S. 554.
- SCHNEIDER, F.: Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, München 1962.
- SCHNEIDER, H.: Verfassungsrechtliche Grenzen einer gesetzlichen Regelung des Pressewesens, 1971.
- SCHNEIDER, P.: Pressefreiheit und Staatssicherheit, 1968.
- SCHÜTZ, W.J.: Deutsche Tagespresse 1995, in: Media Perspektiven 6/1996, S. 324 ff.
- SCHÜTZ, W.J.: Die Zeitungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland, in: Publizistik, 11/66, S. 443.
- SCHÜTZ, W.J.: in: Media Perspektiven 12/89, S. 761 ff.
- SCHÜTZ, W.J.: Publizistische Konzentration der deutschen Tagespresse, in: Media-Perspektiven, Heft 5/1976, S. 189
- SEEWALD, O.: Fragen der Subventionierung von Presseunternehmen, JR 11/1976, S.448 ff.
- SMEND, R.: Staatsrechtliche Abhandlungen, 1955.
- SMITH, A.: Subsidies and the Press in Europe, Oxford, April 1977.
- STAMMLER, D.: Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, Eine Untersuchung zur Pressefreiheit nach dem Bonner Grundgesetz, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Band 145, Berlin 1971, S. 53 ff.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.), Fachserie 18, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Konten und Standardtabellen 1993.
- STEIN, E.: Staatsrecht, 5. Auflage, 1976.
- STERN, in: JZ 1960, S. 518 ff.

STIGLER, G.J. in: Kopper, G.: Marktzutritt bei Tageszeitungen, Dortmund 1983, S. 77.

ECONOMISCH INSTITUUT TILBURG: The compensation measure for dailies in perspective. A study to the recent developments in the Dutch daily press in relation to the new compensation decree for dailies, Tilburg 1993.

TREUCURA-BRANCHENVERGLEICH, in: Jahrbuch des BDZV, S. 102.

TREUCURA-BRANCHENVERGLEICH, in: Information des BDZV.

WEBER, W.: Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, 1973.

WILLKE, G.: In: Sowi 22, Heft 4 1993.

ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN WERBEWIRTSCHAFT: Werbung in Deutschland 1994, Bonn 1994.

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabellen

Tabelle 1: Die Präferenzen des Zeitungslesers für die einzelnen Zeitungsspalten	40
Tabelle 2: Leserdichte: Zeitungsexemplare pro 1.000 Einwohner	41
Tabelle 3: Titelzahl und Auflagen von Tageszeitungen	42
Tabelle 4: Strukturdaten der Tagespresse von 1981 bis 1995.....	44
Tabelle 5: Entwicklung des Tageszeitungsmarktes von 1989 bis 1995.	46
Tabelle 6: Der Zeitungsmarkt in der ehemaligen DDR	48
Tabelle 7: Strukturdaten der Tagespresse in den neuen Bundesländern	49
Tabelle 8: Auflagenentwicklung von 1989 bis 1995	50
Tabelle 9: Die Entwicklung des Umsatzes aus Anzeigen und Vertrieb.	51
Tabelle 10: Prozentualer Umsatz aus Vertrieb und Anzeigen der Abbonemttageszeitungen 1984 bis 1991.....	52
Tabelle 11: Ausgewählte Kostenarten, Gesamtkosten und Betriebsergebnisse von Zeitungsverlagen von 1984 bis 1990 in % der Gesamtkosten.....	53
Tabelle 12: Verkaufsauflagen und Verlagsbetriebe zwischen 1981 und 1993.....	59
Tabelle 13: Strukturdaten der Tagespresse von 1981 bis 1993.....	95
Tabelle 14: Verkaufsauflagen und Verlagsbetriebe zwischen 1981 und 1993.....	96
Tabelle 15: Das schwedische Presseförderungsprogramm	151
Tabelle 16: Die Entwicklung der schwedischen Presse von 1945-1991	155
Tabelle 17: Zuschüsse an die niederländische Zeitungspresse 1967-1973	155
Tabelle 18: Die Entwicklungen der Tageszeitungen in den Niederlanden von 1965 bis 1994	159
Tabelle 19: Die Entwicklung der französischen Tagespresse.....	160
Tabelle 20: Summe der Investitionszulagen und -zuschüsse	181

Abbildungen

Abbildung 1: Ökonomische und publizistische Konzentration auf dem Tageszeitungsmarkt.....	38
Abbildung 2: Verkaufsauflagen und Verlagsbetriebe zwischen 1981 und 1993*.....	60
Abbildung 3: Abweichung von der Gleichverteilung	61
Abbildung 4: Lorenz-Kurve.....	62
Abbildung 5: Verkaufsauflagen und Verlagsbetriebe zwischen 1981 und 1993*.....	97
Abbildung 6: Auflagen-Anzeigen-Spirale	100
Abbildung 7: Durchschnittswerte der Kosten- und Erlösstruktur von Abonnementzeitungen in Deutschland 2994.....	135

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AfP	Archiv für Presserecht
AGB PZD	Allgemeine Geschäftsbedingungen des Postzeitungsdienstes
Aufl.	Auflage
Bd./Bde.	Band/Bände
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
BerlinFG	Berlinförderungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BKartA	Bundeskartellamt
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft
BFI	Bundesministerium für Finanzen
BT-Drucksache	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung(en) des Bundesverfassungsgerichts
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBL	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
ERP	European Recovery Program
etc.	et cetera
ff.	folgende Seiten
Ffr	Französische Francs
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz

ggf.	gegebenfalls
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HA	Hauptausgabe
hfl	Holländische Gulden
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Jg.	Jahrgang
lt.	laut
m.E.	meines Erachtens
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
o.g.	oben genannt
PostG	Gesetz über das Postwesen
PostV	Postdienstverordnung
PostZtgO	Postzeitungsordnung
PZD	Postzeitungsdienst
Rz.	Randziffer
skr	Schwedische Kronen
s.o.	siehe oben
Tsd.	Tausend
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
vs.	versus
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZVZV	Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil