

Kann die zunehmende Konzentration im Pressewesen bekämpft werden?

Die Auseinandersetzungen zwischen den Zeitungsverlegern und den Rundfunkanstalten über die Werbesendungen in Funk und Fernsehen, die in der Vorlage der Denkschrift des Bundesverbandes der Zeitungsverleger „Pressefreiheit und Fernsehmonopol“¹⁾ im Jahre 1964 und in der Einbringung eines Initiativgesetzentwurfs über das Verbot von Werbesendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch den Abgeordneten *Blumerfeld* (CDU) u. a. am 8. März 1965²⁾ bislang gipfelten, haben neben allem Unerfreulichen etwas Gutes gehabt. Durch sie ist nämlich die im deutschen Zeitungs- und Zeitschriftenwesen zu beobachtende Konzentration wieder einmal ins Blickfeld gerückt worden³⁾, von der abzulenken der Angriff auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur zu geeignet war.

Wie die Analyse der Hamburger Gesellschaft für Wirtschaftsanalyse und Markterkundung Kapferer und Schmidt über die „Wettbewerbslage zwischen Anzeigen-, Rundfunk- und Fernsehwerbung“⁴⁾ ergibt, gefährdet die Ausbreitung der Großpresse die Mittel- und Kleinpresse und nicht die Werbung in Funk und Fernsehen, zumal die Fernsehwerbung ohnehin auf durchschnittlich 20 Minuten täglich begrenzt ist. Die meist regionalen Abonnementszeitungen der Klein- und Mittelpresse unterliegen dem scharfen Konkurrenzdruck der auflagestarken Boulevardblätter und der großen Publikumszeitschriften⁵⁾. Die Massenblätter haben ihre Auflagen in den letzten Jahren wesentlich stärker erhöhen können als die Mittel- und Kleinpresse und drohen, viel eher als Rundfunk und Fernsehen, die kleineren Tageszeitungen aus dem Anzeigengeschäft auf dem Gebiet der Markenartikelwerbung zu verdrängen. Das gilt ganz besonders für die Zeitschriften, deren Bruttowerbeumsätze 1964 nicht weniger als etwa 1400 Mill. DM betragen gegenüber etwa 1700 Mill. DM bei den Tageszeitungen und weniger als 450 Mill. D-Mark bei Funk und Fernsehen⁶⁾.

Bedauerlicherweise sind zur Zeit keine Rechtsvorschriften vorhanden, mit deren Hilfe der zunehmenden Konzentration begegnet werden könnte.

Es ist müßig darüber zu streiten, ob das Kartellrecht auf die Presse anwendbar ist. Denn § 23 des Kartellgesetzes⁷⁾ sieht bei Zusammenschlüssen von Unternehmen, die durch die Fusionierung eine marktbeherrschende Stellung erlangen, lediglich eine Anzeigepflicht vor. Die in der Regierungsvorlage des Gesetzes und im Initiativgesetzentwurf der SPD zu seiner Änderung vom 7. Dezember 1960 (BT-Drucks. 2293 der 3. Wp.) vorgesehene Erlaubnispflichtigkeit der Zusammenschlüsse fand ebensowenig parlamentarische Unterstützung wie die mit dem Initiativgesetzentwurf der SPD vom 9. Juni 1964 beabsichtigte Einführung einer Anzeigepflicht mit Widerspruchsmöglichkeit in Verbindung mit einer Genehmigungspflichtigkeit im Falle vorherigen Widerspruchs (BT-Drucks. IV/2237 der 4. Wp.). Der Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages bekannte sich vielmehr in Anlehnung an den Bericht der Bundesregierung über Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 22. August 1962

1) Vgl. dazu auch: Werbung in Rundfunk und Fernsehen, Korrekturen, Anmerkungen zu einer Denkschrift, herausgegeben von der ARD, 1965; siehe insbesondere die Erklärung des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 7. 12. 1964 in dieser Sammlung S. 206 f.

2) BT-Drucks. IV/73156 der 4. Wp.

3) Vgl. *Der Spiegel* vom 3. 2. 1965 (Springer-Vorstoß auf das Fernsehen) und vom 10. 3. 1965 (Einen Kanal für Axel Springer). Siehe auch Müller-Meinigen, *Pressemonopol und Pressefreiheit — Gefährliche Konzentration in Deutschland und England*, in *Süddeutsche Zeitung* vom 5. 7. 1965 und ders., *Es droht Ausverkauf der Pressefreiheit*, in *Süddeutsche Zeitung* vom 22. 7. 1965.

4) Vgl. in der Sammlung der ARD S. 95 ff.

5) Siehe Jänicke, *Die Innere Pressefreiheit*, *Frankfurter Hefte* 1964/380 ff.

6) Vgl. Rasch, *Rundfunkanstalten und Tageszeitungen in der Wirtschaftswerbung*, *Publizistik* 1965/113 ff.

7) Genauer Titel: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. 7. 1957 (BGBI. I S. 1081).

KANN DIE KONZENTRATION IM PRESSEWESEN BEKÄMPFT WERDEN?

(BT-Drucks. IV/617 der 4. Wp. S. 65 ff.) und den Entwurf der Bundesregierung zur Änderung des Kartellgesetzes vom 19. Juni 1964 (BR-Drucks. 292/64 = BT-Drucks. IV/2564 der 4. Wp.) zur Beibehaltung der bloßen Anzeigepflicht (BT-Drucks. IV/3533 der 4. Wp), und dem hat sich auch das Plenum angeschlossen.

Hat die Konzentration in der Wirtschaft ein solches Maß erreicht, daß die Erforderlichkeit einer Genehmigung durch das Bundeskartellamt in den Fällen, in denen durch den Zusammenschluß ein marktbeherrschendes Unternehmen entsteht, immer wieder erwogen werden muß — auf dem Gebiet des Zeitungs- und Zeitschriftenwesens fordert die jüngste Entwicklung schon jetzt gebieterisch eine entsprechende gesetzgeberische Initiative⁸⁾. Sicher wird die Zulässigkeit einer gesetzlichen Regelung, durch die eine Genehmigungspflicht bei Zusammenführungen von Zeitungen und Zeitschriften, durch die ein Verlag eine bestimmte Auflagenhöhe erreicht oder überschreitet, von den Betroffenen unter Berufung auf die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte Pressefreiheit angegriffen werden, mußte doch die Pressefreiheit im Streit zwischen Zeitungsverlegern und Rundfunkanstalten auch dazu herhalten, „Wettbewerbsinteressen“ zu begründen. Allein die Berufung auf die Pressefreiheit ginge in diesem Falle ebenso fehl wie im Streit um das Werbefernsehen. Wie das Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil⁹⁾ ausgesprochen hat, verlangt die technische Unmöglichkeit des freien Zugangs aller zur Rundfunkpublizistik eine organisatorische Gestaltung des Rundfunks, die alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen läßt. Übertragen auf die Presse, die ja nicht wie die Rundfunkanstalten als öffentlich-rechtliche Körperschaft, in der sich alle gesellschaftlichen Gruppen Gehör verschaffen können, organisiert ist, bedeutet das: Die Vielzahl der kleineren oder mittleren Tageszeitungen muß erhalten bleiben und vor dem Konkurrenzdruck der Großpresse geschützt werden, da nur so gewährleistet ist, daß in der Presse alle gesellschaftlich relevanten Kräfte gehört werden können, was im Interesse der Meinungsbildung in einem demokratischen Staat unerlässlich ist¹⁰⁾. Kurz gesagt: Die Pressefreiheit verbietet nicht Maßnahmen gegen die Konzentration, sie gebietet solche Maßnahmen vielmehr. Es ist ein Gebot des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu verhindern, daß ein Meinungsmonopol entsteht.

Aus der Tatsache, daß die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte Pressefreiheit den Fortbestand einer Vielzahl von Zeitungen verlangt, kann jedoch nicht geschlossen werden, daß eine Vorschrift über den Genehmigungsvorbehalt bei Pressezusammenschlüssen dem Presserecht zuzuordnen wäre. Denn Presserecht sind nur die Rechtsvorschriften, die „für die Betätigung der Geistesfreiheit durch den Druck gelten“¹¹⁾, nicht solche, die die Zusammenballung wirtschaftlicher Macht verhindern sollen, auch wenn das im Interesse der Pressefreiheit geboten ist. Diese Konsequenz entspricht auch den praktischen Erfordernissen. Das Presserecht gehört nämlich gemäß Art. 70 GG in erster Linie zur Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, dessen Kompetenz auf Grund ihrer territorialen Begrenzung zur Regelung dieser Frage kaum ausreichen dürfte. Die Befugnis des Bundes nach Art. 75 Ziff. 2 GG, Rahmenvorschriften über die „allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse“ zu erlassen, ließe ohnehin die isolierte Regelung dieser Einzelfrage nicht zu, und daß ein Bundespresserechtsrahmengesetz in absehbarer Zeit erlassen wird, ist mehr als unwahrscheinlich, nachdem gerade die Bundesländer ihr Presserecht neu geregelt haben oder neu regeln. Einen Genehmigungsvorbehalt bei bestimmten Pressezusammenschlüssen einzuführen, ist mithin Sache des für das Kartellrecht zuständigen Bundesgesetzgebers. Es ist Aufgabe des 5. Deutschen Bundestags und der neuen Bundesregierung, sich dieser Frage zuzuwenden und sie bei einer neuerlichen Novellierung des Kartellgesetzes zufriedenstellend zu lösen. Die Pressefreiheit verlangt es!

8) Siehe Müller-Meinungen in den in Fußnote 3 zitierten Beiträgen.

9) BVerfG 12/205 ff.

10) Vgl. Freiherr von Sell, Zur Kontroverse zwischen Presse und Fernsehen, Frankfurter Hefte 1964/455 ff.

11) Häntzschel, Das Deutsche Preßrecht, 1928, S. 1.

Ob außer der auf dem Gebiet des Kartellrechts zu ergreifenden gesetzgeberischen Initiative eine Änderung des Steuerrechts im Hinblick auf die Konzentration im Pressewesen geboten ist, sollte ebenfalls einmal sorgsam erwogen werden. Sicher unterliegt die Veräußerung eines Unternehmens, also auch die eines Zeitungs- oder Zeitschriftenverlages an eine Einzelperson wie an eine Personal- oder Kapitalgesellschaft, der Umsatzsteuer nach § 1 Nr. 1 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) in der Fassung vom 1. September 1951 (BGB1. I S. 791) in Verbindung mit § 85 Abs. 1 der Durchführungsbestimmungen zum Umsatzsteuergesetz (UStDB) in der Fassung vom 1. September 1951 (BGB1. I S. 796). Das gleiche gilt für die Einbringung eines Unternehmens in eine Personalgesellschaft (z. B. OHG oder KG). Die Einbringung eines Geschäfts in eine Kapitalgesellschaft (z. B. GmbH oder AG) ist dagegen nach § 2 Nr. 1 des Kapitalverkehrssteuergesetzes (KVStG) in der Fassung vom 24. Juli 1959 (BGB1. I S. 530) gesellschaftssteuerpflichtig (von der Umsatzsteuerpflichtigkeit ist dieser Vorgang befreit — § 4 Nr. 9 USG —), und die Veräußerung des Anteils ist nach den §§ 17 und 18 KVStG börsenumsatzsteuerpflichtig. Allein der Steuersatz der Umsatzsteuer beträgt bei Geschäftsveräußerung nach § 85 UStDB nur 1 vH, der der Gesellschaftssteuer nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 KVStG ebenfalls 1 vH, und bei der Börsenumsatzsteuer ist der Steuersatz hier 2 vT. Daß diese Steuersätze nicht geeignet sind, der wirtschaftlichen Konzentration im allgemeinen und der auf dem Gebiet des Pressewesens im besonderen einen Riegel vorzuschieben, liegt auf der Hand.