

ROLF GROSS

## Freiheit der journalistischen Meinungsäußerung und Pressekonzentration

Es gibt kein allgemeines „Recht des Einzelnen zur Presse“. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt niemandem einen Anspruch darauf, daß seine Meinung an bestimmter Stelle veröffentlicht werde. Lediglich für die Gegendarstellung eines durch eine Presseäußerung Betroffenen gilt etwas anderes. Fraglich bleibt jedoch, inwieweit die in einem Presseunternehmen tätigen Personen, insbesondere die Redakteure, verlangen können, ihre Meinung publizieren zu dürfen. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ist jedoch hier ebensowenig als Anspruchsgrundlage geeignet wie bei allen dritten Personen. Allerdings ist die Meinungsäußerungsfreiheit der Redakteure ein Gebot der inneren Pressefreiheit, die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgt ist.

Aus der inneren Pressefreiheit kann aber nicht geschlossen werden, daß der Redakteur das Recht hat, die Publikation jeder Meinungsäußerung zu verlangen. Sicher kann eine Meinungsäußerung unterbunden werden, die die Schranken der allgemeinen Gesetze nach Art. 5 Abs. 2 GG übersteigt. Das gleiche gilt, wenn sich der Redakteur der Ausübung seines Meinungsäußerungsrechts bei Abschluß des Arbeitsvertrages freiwillig begeben hat.

Das braucht nicht ausdrücklich geschehen zu sein, es genügt eine stillschweigende Unterwerfung, die z. B. anzunehmen ist, wenn der Redakteur einem Herausgeber oder Chefredakteur untergeordnet ist und wenn das Presseunternehmen ein Tendenzunternehmen ist. Allerdings bezieht sich die Unterwerfung im letzteren Falle nur darauf, tendenzwidrige Meinungsäußerungen zu unterlassen (vgl. *Neumann-Duesberg* im NJW 1964/1697 ff. — 1698 —).

Soweit der Redakteur die im Rahmen der Verfassung zulässigen gesetzlichen Schranken nicht überschreitet und sich der Meinungsäußerungsfreiheit auch sonst nicht begeben hat, kann er die Publikation seiner Meinung auch gegen den Willen des Verlegers verlangen, d. h. der Verleger darf dem Redakteur die Publikation seiner Meinung nicht verwehren, allerdings kann er die Kennzeichnung der Meinungsäußerung mit dem Namen des Redakteurs verlangen (*Neumann-Duesberg*, a.a.O., S. 1699).

Die freie journalistische Meinungsäußerung wird jedoch *faktisch* dadurch erheblich eingengt, daß sich der Journalist in einer dienstrechtlichen Abhängigkeit zu seinem Verleger befindet, ohne eine über den allgemeinen arbeitsrechtlichen Kündigungsschutz hinausgehende Sicherung seiner Rechtsstellung zu besitzen. Dem Journalisten hat der Gesetzgeber um seiner freien Meinungsäußerung willen nicht den Kündigungsschutz zugestanden, der Betriebsratsmitgliedern durch das Betriebsverfassungsrecht zugestanden wird. Das wäre sicher weniger beängstigend, wenn dem Journalisten freie Hand gelassen würde, solange das verlegerische Interesse an Gewinnerzielung durch den Absatz der Verlagsprodukte befriedigt wird. Allein diese Harmonie zwischen Journalist und Unternehmer ist, wie es *Friedrich Sieburg* in seiner Schrift „Schwarzweiße Magie“ treffend gekennzeichnet hat, eine Legende. Gerade bei dem hierzulande weitaus mächtigsten Zeitungsunternehmen, dem *Springerkonzern*, zeigt sich, wie ein solches Unternehmen „in den Dienst einer eigenen politischen Programmatik“ gestellt werden kann (*Jänicke* in *Frankfurter Hefte* 1964/380 ff.).

Diese Gefahr verschärft sich noch dadurch, daß in der deutschen Presse eine erhebliche *Konzentrationsbewegung* im Gange ist (vgl. *Jänicke*, a.a.O.; *Schütz* in *Publizistik* 1963/363 ff. und 1966/13 ff.; *Rasch* in *Publizistik* 1965/113 ff.; *Kötterheinrich* in *die feder* 1964 Heft 7/8; siehe auch die Analyse der Gesellschaft für Wirtschaftsanalyse und Markterkundung, *Kapferer und Schmidt*, Hamburg, Zusammenfassung der Ergebnisse, abgedruckt in Dokumentation 1 der ARD, 1965, S. 95 ff.), die dem Journalisten den Stellungswchsel erschweren und damit seine Meinungsäußerungsfreiheit verkürzen kann. Sicher hat die Konzentration bislang nicht dazu geführt, daß die wirtschaftliche und die daraus resultierende publizistische Macht in einer bestimmten parteipolitischen Richtung eingesetzt worden wäre, wie das in der Weimarer Republik durch den *Hugenberg-Konzern* gemacht wurde (*Kötterheinrich*, a.a.O.). Auch sind in anderen Ländern ähnliche Entwicklungen wie in der Bundesrepublik zu beobachten. Das gilt insbesondere für *England*, wo inzwischen auf Grund des Berichts einer zur Untersuchung der Pressekonzentration eingesetzten Kommission unter dem Vorsitz von *Lord Shawcross*, der *Royal Commission on the Press*, eine gesetzliche Regelung zur Bekämpfung der Vertrustung im Pressewesen getroffen wurde.

In der Bundesrepublik sind bis heute keine gesetzlichen Maßnahmen zur Verhinderung der Konzentration eingeleitet. Selbst an Recherchen, die auf Initiative der politisch verantwortlichen Organe zurückgehen, hat es bis vor kurzem gefehlt, sieht man einmal davon ab, daß sich die von der Bundesregierung zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film eingesetzte Kommission (*Michel-Kommission*) auch mit dieser Frage zu befassen hatte (vgl. auch die Vielzahl der parlamentarischen Anfragen zur Wettbewerbssituation zwischen Presse und Fernsehen in Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Dokumentation 2, herausgegeben von der ARD, 1965). Inzwischen hat allerdings der *Bundesinnenminister* die Kommission zur Unter-

suchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik (*Günther-Kommission*) berufen, die schon am 13. 9. 1967 gewisse Empfehlungen für eine Soforthilfe gegeben hat.

Dieses Programm enthält insbesondere Vorschläge, durch steuerliche Vergünstigungen für die Presse der bestehenden Gefahren Herr zu werden. Das ist nur ein kleiner Lichtblick, wenn man bedenkt, daß in der Bundesrepublik ein übermächtiger Pressekonzern, der nahezu  $\frac{1}{3}$  der täglichen Zeitungsauflage herausbringt, den Zeitungsmarkt weitgehend beherrscht, was nicht einmal in der Weimarer Republik beim Hugenberg-Konzern der Fall war, da dieser in *Ullstein*, *Mosse* und *Stinnes* etwa ebenbürtige Pressekonzerne als Konkurrenten hatte. Auch die englische Situation ist dadurch gekennzeichnet, daß sich drei mehr und weniger gleichstarke Gruppen gegenüberstehen (*Jänicke*, a.a.O.).

Das derzeit geltende Kartell- und Steuerrecht ist nicht imstande, die Konzentrationsbewegung einzudämmen (*Groß* in *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1965/654 ff.). Zwar könnte man unter Umständen durch Änderung verschiedener Steuergesetze und des Kartellrechts die Konzentration erschweren. Ein Ausweg wäre es vielleicht auch, die Wirksamkeit von Fusionierungen von einer staatlichen Genehmigung abhängig zu machen oder Höchstauflagen festzusetzen. Den ersteren Weg hat die auf Grund des *Shawcross-Berichts* beschlossene *Monopolies and Mergers Bill* beschritten. Nach Art. 8 dieses Gesetzes ist die Übertragung einer Zeitung oder Zeitungsbeteiligung auf den Inhaber einer Zeitung, dessen Blätter einschließlich der von der Übertragung betroffenen die Auflagenhöhe von 500 000 übersteigen, nur wirksam, wenn sie mit behördlicher Genehmigung erfolgt. Die fehlende Genehmigung hat die Unwirksamkeit der Übertragung zur Folge; außerdem kann die Nichtbeachtung des Genehmigungserfordernisses mit Gefängnis bis zu 2 Jahren oder mit Geldstrafe oder mit Gefängnis und Geldstrafe geahndet werden. Allein auch die *Monopolies and Mergers Bill* konnte die unlängst erfolgte Übernahme der *Times* und der *Sunday Times* durch den *Thomson-Konzern* nicht verhindern. Das liegt einfach daran, daß als Übernehmer eines größeren Zeitungsverlages nur kapitalstarke Verlagsunternehmer in Frage kommen. So blieb der einzige Erfolg, daß die Genehmigung an die Bedingung der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit der Redaktionen der übernommenen Zeitungen geknüpft werden konnte.

Auch in der Bundesrepublik sind gesetzgeberische Maßnahmen zur Verhinderung der weiteren Pressekonzentration wohl kaum zu umgehen. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt eine Vielzahl von voneinander unabhängigen Zeitungen und Zeitschriften. Zwar mag auch bei zunehmender Marktbeherrschung einzelner Zeitungsverlage die Vielfalt der Zeitungen und Zeitschriften gewährleistet sein, solange die marktbeherrschenden Verlage wirklich die Unabhängigkeit der verschiedenen Redaktionen aufrechterhalten. Allein wenn die Presse auf privatwirtschaftlicher Grundlage erhalten bleiben soll — eine verstaatlichte Presse wünscht wohl kaum jemand —, ist das Risiko vorhanden, daß aus der Vielfalt über Nacht Uniformität wird, wenn nicht die Vielfalt die Folge einer Vielzahl von Verlagen ist. Deshalb verlangt die Pressefreiheit Vielfalt durch Vielzahl. Denn ihre Verbürgung hat das Ziel, die Herausbildung der öffentlichen Meinung unter Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte zu gewährleisten (BVerfGE 12/260 f.).

Diesem Ziel steht die Konzentration mit der Gefahr des Monopols diametral entgegen, zumal das Pressewesen einen „Zeitungsrat“ etwa nach Art der Rundfunkräte nicht kennt. Gesetzliche Antikonzentrationen greifen daher nicht in die Pressefreiheit ein, sie schützen vielmehr gerade jene Institution der freien Presse, die der Grundgesetzgeber gewahrt wissen wollte (vgl. *Scheuner* in *VVDStRL* 22/1 ff. — 77 —; *Müller-Meinigen*, Es droht Ausverkauf der Pressefreiheit, in *Süddeutsche Zeitung* vom 22. 7. 1965 und *Freiherr von Sell* in *Frankfurter Hefte* 1964/455 f.). Ob der freie Zugang für alle gesellschaftlichen Gruppierungen zu einem Massenmedium aus technischen

Gründen wie bei Funk und Fernsehen oder aus wirtschaftlichen Gründen erschwert ist wie bei der Presse, spielt keine entscheidende Rolle; in jedem Fall muß der Gesetzgeber die Möglichkeit schaffen, daß alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen. Denn das wesentliche Element einer freiheitlich demokratischen Staatsform ist der ständige Kampf der Meinungen und Gegenmeinungen dieser Gruppen (vgl. BVerfGE 7/208).

Da jede Antikonzentrationenmaßnahme dem Schutz der Pressefreiheit dient, ist sie nicht am Maßstab des Art. 5 Abs. 2 GG zu messen. Denn letztere Bestimmung verwehrt nur Eingriffe in die Pressefreiheit durch Sondergesetze. Demjenigen, dem der Gedanke vom Schutz der Pressefreiheit durch Antikonzentrationenmaßnahmen nicht einleuchtet, weil ihm der Blick für die institutionelle Seite der Pressefreiheit versperrt ist, so daß er zwangsläufig nur den individualrechtlichen Aspekt sieht, muß allerdings gesagt werden, daß dem Begriff der Pressefreiheit, wie oben dargetan, die Vielfalt durch Vielzahl immanent ist, so daß sich auch insoweit das Problem, ob ein Antikonzentrationengesetz allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG ist, nicht stellt.

Wie auch in England müßte die Einführung einer Genehmigungspflicht bei Zusammenschlüssen als Bestandteil des Antitrustrechts oder Kartellrechts angesehen werden. Denn Objekt des gesetzgeberischen Zugriffs ist die wirtschaftliche Machtstellung der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage. Daß der Eingriff um der publizistischen Wirkungsmöglichkeit dieser Macht willen und zum Schutze der Pressefreiheit erfolgt, macht eine solche Regelung nicht zum Presserecht, ganz abgesehen von den praktischen Schwierigkeiten, die auf Grund der beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Presserechts nach Art. 75 Nr. 2 GG entstehen müßten.

Eine Genehmigungspflicht kann somit nach Art. 74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Art. 74 Nr. 16 GG (Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung) durch den Bundesgesetzgeber eingeführt werden. Gesetzestechisch ließe sich das durch eine Änderung des § 23 GWB bewerkstelligen. Auch die Festsetzung einer Höchstauflage für die in einem Verlag erscheinenden Zeitungen und Zeitschriften könnte auf die erwähnte Bundeskompetenz gestützt werden. Durch die Festsetzung einer Höchstauflage könnte auch der Erwerb einer marktbeherrschenden Stellung ohne Fusionierung, z. B. durch Vergrößerung des eigenen Verlages, wirksam bekämpft werden, was durch Einführung der Genehmigungspflicht nicht erreicht werden kann. Auch läßt sich darüber diskutieren, ob man daneben auf die Anzeigeneinnahmen der Zeitungen, die eine überdurchschnittliche Auflage haben, eine Abgabe erhebt, wie es verschiedene Mitglieder der *Commission of Enquiry into Advertising* und *Lord Reith* jüngst für die englische Presse vorgeschlagen haben, und pressefremde Werbemittel (z. B. Werbepremien) untersagt. Unzulänglich erscheint dagegen jedenfalls, der Meinungsuniformierung im Pressewesen durch Erweiterung der Aufnahme von Leserbriefen oder durch Einführung einer Seite für die Öffentlichkeit zu begegnen.

Mögen auch alle denkbaren Maßnahmen, allein angewandt, keinen durchschlagenden Erfolg bringen, so könnten doch koordinierte steuerliche und kartellrechtliche Maßnahmen eine gewisse Wirksamkeit entfalten (vgl. *Groß*, a.a.O.). Die von der Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik in ihren Empfehlungen vom 13. 9. 1967 vorgeschlagenen Sofortmaßnahmen auf dem Gebiet des Steuerrechts — insbesondere die ins Auge gefaßten Vergünstigungen bei der Mehrwertsteuer — werden bei der dem Konzentrationsvorgang innewohnenden Schwerkraft allerdings kaum Heilung bringen. Schließlich darf man bei jeder nur denkbaren Regelung die Augen nicht vor der Tatsache verschließen, daß einem marktbeherrschenden Presseunternehmen leicht ein Vertriebsmonopol oder doch wenigstens ganz erhebliche Vertriebsprivilegien zuwachsen können. Sollte ohne oder trotz getroffener Antikonzentra-

tionsmaßnahmen der Pressemarkt nicht von der Gefahr des Monopols bewahrt werden können, so bleibt zu einem späteren Zeitpunkt, da eine Entflechtung der Presse ohne Verfassungsänderung nicht möglich sein dürfte, die Einführung von Zeitungsräten nach dem Vorbild der Rundfunkräte der einzige Ausweg.

Nur durch wirksame Maßnahmen gegen die Pressekonzentration kann der Gefahr begegnet werden, daß an die Stelle des staatlichen Meinungsmonopols der NS-Zeit ein privates Meinungsmonopol tritt, das nicht imstande wäre, das Wächteramt der sog. Vierten Gewalt zu verwalten (*Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, 1956, S. 218). Im Gefolge solcher Maßnahmen wird der Raum freier journalistischer Betätigung wieder größer werden, auch wenn man davon absieht, einen besonderen Kündigungsschutz für Journalisten zu schaffen.