

Reform der Massenmedien

I

Den Bürgern und ihren politischen Repräsentanten ist es mit den Massenmedien ähnlich gegangen wie mit der Umwelt: beide sind so hautnah gegenwärtige Bestandteile des täglichen Lebens, daß es jahrelanger Anstrengungen bedurft hat, die Distanz zu schaffen, die notwendig ist, um überhaupt erst einmal substantielles Problembewußtsein zu entwickeln.

Unser politisches Bewußtsein kann mit Öffentlichkeit (noch) nichts anfangen. Öffentlichkeit hat in unseren verfassungspolitischen Vorstellungen, gar in der politischen Praxis keine eigenständige, auch nur einigermaßen klar definierte Funktion, genauer: wie *Habermas* überzeugend nachgewiesen hat, gilt für die Rolle der Öffentlichkeit im politischen Leben noch immer das Drehbuch der kleinen bürgerlichen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts; das heißt praktisch: Öffentlichkeit ist Veröffentlichung an das geschätzte Publikum. Unser Selbstverständnis als repräsentativ-parlamentarisch organisierte politische Gemeinschaft mit prinzipiell demokratischen, faktisch aber von Parteien okkupierten Mitwirkungsrechten läßt Öffentlichkeit nur als kompliziertes System von Einbahnstraßen funktionieren: Bericht hin und Kritik zurück — und das Ganze auf hoher Bühne, Regie hinter den Kulissen, Publikum als zahlende Zuschauer, also fernab vom Prinzip der Herrschaft durch Diskussion.

Abgesehen von kleinen Teilbereichen und ein paar Grundsatzfragen ist die gesamte Problemlandschaft noch weitestgehend terra incognita. Absurder Zustand und zugleich beschämendes Beispiel für den Rückstand unserer gesellschaftlich-kulturellen Entwicklung gegenüber dem technischen Fortschritt: die Kommunikationsverbindung hinter den Mond ist technisch längst bewältigt; aber die kommunikative Einbeziehung der Leute hinter dem nächsten Kirchturm in verantwortliche politische Mitwirkung ist bis heute nicht einmal theoretisch geschafft.

Angesichts solcher immer noch totalen Unklarheit auf der einen Seite und der immer schnelleren tatsächlichen Strukturveränderung im technisch-wirtschaftlichen Bereich andererseits bleibt der aktiven Politik nur ein Ausweg: intensives Ankurbeln und Fördern der wissenschaftlichen und fachlichen und gesellschaftlichen Diskussion, aber auch und notwendig zugleich vorläufige Maßnahmen zur Sicherung von Optionen; vorsichtige Überarbeitung des Status quo, um einerseits das einzuarbeiten, was bislang schon an Erkenntnissen gewonnen ist, und andererseits Zeit und Bewegungsraum zu gewinnen, bis wirklich durchdachte Gesamtkonzeptionen entwickelt und politisch-parlamentarisch durchgesetzt sind; kurz: relative Reform.

Ein Entwurf sozialdemokratischer Juristen

Die Sozialdemokraten haben beide Teile dieser Aufgabe bereits aufgegriffen. Anfang 1969 hat — auf meine Initiative — ein Rechtspolitischer Kongreß der SPD versucht, 'die verzahnte politisch-fachliche Diskussion des Gesamtproblems der Kommunikationsmedien anzukurbeln, um endlich über das sachlich wie politisch gleichermaßen unsinnige Schlagwort „Enteignet Springer!“ hinauszuführen. Um die Kongreßergebnisse zu nutzen und weiterzuführen und um den parlamentarisch praktizierenden Politikern auf der ihnen geläufigen Argumentationsebene eine verwertbare Diskussionsgrundlage zu bieten, hat dann ein kleiner Kreis sozialdemokratischer Juristen den Entwurf eines Mantelgesetzes formuliert und über den Arbeitskreis Rechtswesen der SPD-Bundestagsfraktion zur Verfügung gestellt.

Diesen Entwurf will ich hier vorstellen und, soweit das notwendig erscheint, erläutern¹⁾. Eine Klarstellung muß aber vorab stehen. Der Entwurf kann und darf niemandem als Alibi dienen:

1. Nicht den verantwortlichen Politikern. Denn er liefert nicht mehr als Hilfe zu einem befristeten Moratorium; Mittel, um für die Zeit des Übergangs zu einer brauchbaren kommunikationspolitischen Gesamtkonzeption Weichen offen, aber auch halbwegs funktionsadäquate Medienarbeit möglich zu halten. Wie wichtig gerade der letztgenannte Gesichtspunkt ist, zeigt -die absurde Entwicklung der jüngsten Vergangenheit, die den Eindruck erweckt, als solle die Einstweilige Verfügung zum beliebtesten Formprinzip journalistischer Darstellung werden. Deutlicher als in den unsinnigen Hahnenkampf-Shows *Nannen/Löwenthal* oder *Finck/Merseburger* kann kaum noch demonstriert werden, wie stark sich die Massenmedien von ihrer Basis isoliert haben: Auguren-Geplänkel zum verständnislosen Ergötzen der Rezipienten, die — deutliche Abstimmung am Kiosk und Senderwahlknopf — in zunehmender Millionenschar zum harmonischen Medienverbund von Regenbogen-Presse und treffsicher goldenem Blattschuß gegen kritisch engagierende Kommunikation abwandern.

2. Nicht der SPD. Denn der Entwurf ist die private Arbeit politisch engagierter Juristen; ob man Lob oder Tadel daran knüpft — Tatsache ist, daß die Sozialdemokratische Partei oder ihre Bundestagsfraktion mit dem Entwurf (bislang) nicht identifiziert werden dürfen; denn bisher hat noch kein Organ der Partei oder Fraktion das Papier verantwortlich beraten. Die Bundestagsfraktion hat kürzlich auf meinen Vorschlag eine Arbeitsgruppe gebildet, in der Mitglieder aus allen fachlich betroffenen Arbeitskreisen zusammenwirken und medienpolitische Entscheidungen der Gesamtkonzeption vorberaten sollen. Dieser Arbeitsgruppe, die bis Ostern noch nicht zusammengetreten war, wird der Entwurf vorgelegt werden. Was daraus wird, muß dort und in der Gesamtkonzeption entschieden werden. Dabei wird vor allem auch erörtert werden müssen, ob und wie, sachlich und politisch, diese Vorlage mit den an- bzw. bevorstehenden Novellierungen des Betriebsverfassungsgesetzes und des Kartellgesetzes koordiniert werden kann; möglicherweise wird es notwendig, den Mantelentwurf in seine Bestandteile aufzulösen und diese je einzeln durchzubringen oder sie auch in andere Vorlagen einzuarbeiten. Kurz, es geht um sachgerechte und politisch realisierbare Lösungen für einen dringlichen Problembereich, nicht um Autorenstolz oder Sackgassenrallyes.

Dem Bundesparteitag der SPD in Saarbrücken hat ein Sammelantrag der Antragskommission vorgelegen, der aus einem Vorstandsantrag fortentwickelt worden war und wesentliche Teile des Gesetzentwurfs decken würde. Der Parteitag hatte aber nicht genug Zeit, um sich mit der erforderlichen Gründlichkeit den Themen der Kommunikationspolitik zu widmen und hat deshalb den Gesamtkomplex an den kommenden a. o. Parteitag in Bonn verwiesen. Die Ergebnisse dieses Parteitages wird man abwarten müssen, ehe begründete Aussagen über die kommunikationspolitischen Vorstellungen der SPD möglich sind.

3. Nicht den Akteuren der Massenmedien, die sich ihrer besonderen Verantwortung, die ihnen auch die perfektteste Gesetzgebung nicht abnehmen könnte, erst allmählich bewußt zu werden beginnen. Und Fairneß gebietet den Hinweis, daß jahrzehntlang die Interessen der Publizistik praktisch ausschließlich von Anstaltsleitern und Verlegern formuliert und vertreten wurden, die erst in allerjüngster Zeit in den endlich aktivierten Journalistenverbänden engagierte Partner gefunden haben. Sagen wir es in provozierender Deutlichkeit: Ginge es in erster Linie um die Journalisten und ihre Berufsinteressen, würde noch heute kaum ein Politiker auch nur an Medienpolitik denken; sie haben — bis in die jüngste Vergangenheit — kaum etwas Eigenständiges zur Entwicklung des

1) Der vollständige Text dieses Entwurfs ist auf S. 312 S. dieser Zeitschrift veröffentlicht.

politischen Problembewußtseins beigetragen. Aber es geht jetzt und hier nicht um Journalisten und Verleger, Redakteure und Intendanten; es geht primär um die Konsumfreiheit der Rezipienten und um die Arbeitnehmer in den Produktionsbetrieben der Kommunikationsindustrie. Was darüber hinausreicht in den spezifischen Bereich der Massenkommunikation, müssen alle Beteiligten: Journalisten und Verleger und Intendanten, Politiker und Publizistikwissenschaft und Bürger, erst noch gründlich durchdiskutieren, ehe ein Bodensatz entscheidungsreifer Erkenntnisse zu gesetzlicher Regelung formuliert werden kann. Denn auch und gerade in diesem Bereich gilt die Tatsache, daß der Gesetzgeber unter dem Grundgesetz nicht Avantgarde, sondern Repräsentant des gesellschaftlichen Bewußtseinsstandes zu sein hat.

II

Pflicht des Staates zur Gewährleistung der Presse- und Informationsfreiheit

Ziel des Gesetzentwurfs ist die Sicherung der in Artikel 5 Abs. 1 GG garantierten Informations- und Pressefreiheit. Die als Grundrecht verbürgte Freiheit des Bürgers, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten, ist in einer komplizierter werdenden Umwelt entscheidend abhängig von dem Bestehen einer freien Presse. Die Pressefreiheit ist in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur als Grundrecht des einzelnen, sondern zugleich auch als objektive Einrichtung gewährleistet. Als solche dient sie vor allem der Informationsfreiheit des Bürgers, der in einer Demokratie zu eigener freier Meinungsbildung kommen will und muß. Die institutionelle Gewährleistung einer „freien Presse“ ihrerseits ist nur aktualisierbar, wenn die Pressefreiheit zugleich als subjektive Berechtigung für jedermann aufgefaßt wird. Das Grundrecht der Pressefreiheit für alle in der Presse tätigen Personen — vom Verleger bis zum Journalisten — ist also kein Wert an sich, insbesondere keine Privilegierung der Pressewirtschaft oder des Journalistenberufes vor anderen Wirtschaftszweigen oder Berufen. Vielmehr bestimmt die Funktion den hohen verfassungsrechtlichen Stellenwert der Pressefreiheit, die für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung überhaupt „schlechthin konstituierend“ und „unentbehrlich“ ist (BVerfGE 12, 113, 125; 20, 174 f.).

Die grundgesetzliche Gewährleistung der Pressefreiheit erlegt dem staatlichen Gesetzgeber die Pflicht auf, Schranken dort zu errichten, wo die Presse selbst durch Konzentrationsmaßnahmen und publizistische Machtzusammenballungen die Wahlmöglichkeiten des Pressekonsumenten erheblich vermindert und die verfassungspolitisch erwünschte Vielfalt des publizistischen Angebotes nachhaltig einschränkt. Der Gesetzgeber hat dafür Sorge zu tragen, daß der Strom der Informationen (Nachrichten, Meinungen usw.) in der Öffentlichkeit frei, d. h. unreglementiert durch Staat, organisierte Gruppen oder Private, geliefert und ebenso frei und unreglementiert von jedermann empfangen werden kann. Dieser freie publizistische Wettbewerb kann durch den Mißbrauch wirtschaftlicher oder auch publizistischer Macht beeinträchtigt werden. Beide Mißbrauchsarten zu verhindern, ist Ziel einer Gesetzgebung zur Sicherung der Pressefreiheit und zum Schutze der freien Meinungsbildung. Das Recht und notfalls auch die Verpflichtung des Staates, durch solche regulierenden und ausgleichenden Gesetze auf dem Gebiet des Pressewesens einzugreifen, folgt aus der ihm in Artikel 1 Abs. 3 GG auferlegten Bindung an die in Artikel 5 Abs. 1 GG getroffenen Grundentscheidungen der Verfassung.

Es liegt in der Natur der Presse, daß ihre publizistische Macht in der Regel auf wirtschaftlicher Macht beruht. Die Presseverlage sind heute Wirtschaftsunternehmen, die hochentwickelte Presseerzeugnisse für den Verbraucher produzieren. Sie unterliegen daher — wie jeder andere Wirtschaftsbereich — zugunsten eines freien Wettbewerbs und zu-

gunsten des Pressekonsumenten einer kartellrechtlichen Normierung. Die Unternehmensfreiheit des Presseunternehmers wird, da sich die Pressefreiheit von ihrer wirtschaftlichen Basis nicht völlig lösen läßt, neben Artikel 2 Abs. 1 GG auch durch Artikel 5 Abs. 1 GG geschützt. Eine gesetzliche Sonderbehandlung wirtschaftlicher Machtkonzentration im Bereich der Presse gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen ist daher nicht nur zulässig, sondern geboten.

Grundzüge des Entwurfs

Der Gesetzentwurf geht von der grundsätzlichen Interdependenz der verschiedenen presse- und kommunikationspolitischen Verhältnisse aus. Neben dem Versuch, Beeinträchtigungen eines freien publizistischen Wettbewerbs durch kartellrechtliche Maßnahmen zu verhindern (Strukturziele), enthält der Entwurf daher mit Rücksicht auf die Erfahrungstatsache, daß die Informations- und Pressefreiheit auf vielfältige Weise verletzt werden kann, weitere Regelungen zur Aufrechterhaltung der publizistischen Vielfalt (Ordnungsziele), so vor allem

- die betriebsverfassungsrechtliche Normierung der *inneren Pressefreiheit*, die zu der voraussichtlich weiter fortschreitenden Pressekonzentration ein entscheidendes Gegengewicht darstellen kann,

- die Einführung der *Offenlegungspflicht* bezüglich der Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse an den Verlagen, durch welche die Konzentrationsbewegungen für die Öffentlichkeit erkennbar werden,

- die Einführung einer *Haftpflichtversicherung* für alle Unternehmen der Massenkommunikation, um einerseits eine risikofreudige Berichterstattung zu fördern und andererseits einen wirksamen Schutz der Allgemeinheit vor Schäden durch Veröffentlichungen zu gewährleisten,

- die im Entwurf eines Presserechtsrahmengesetzes enthaltenen spezifisch presserechtlichen *Grundsatzfragen*, welche die Veröffentlichung von Meinungsinhalten betreffen.

Für die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes hält das Grundgesetz neben der Rahmenregelungskompetenz für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 2 GG) je nach den verschiedenen rechtlichen Materien, die zur Sicherung der Pressefreiheit einer Regelung bedürfen, besondere Kompetenztitel bereit, wie etwa Artikel 74 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft einschließlich privatrechtliches Versicherungswesen), Nr. 12 (Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung) oder Nr. 16 (Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung). Je nach der im Einzelfall nach dem Regelungsgegenstand in Anspruch zu nehmenden Kompetenzgrundlage (konkurrierende Kompetenz oder Rahmenkompetenz) ist die Regelungsbefugnis des Bundesgesetzgebers von unterschiedlicher Reichweite. Für jeden einzelnen Regelungskomplex, der Verbindungslinien sowohl zum Pressebereich wie zu den der konkurrierenden Bundesgesetzgebung vorbehaltenen Materien aufweist, ist die dadurch bedingte Kompetenzüberschneidung durch Beantwortung der Frage aufzulösen, zu welcher der konkurrierenden Sachgebiete die stärkste Verbindung besteht (BVerfG 7, 29, 39), wobei neben dem Regelungsgegenstand selbst dessen konkrete Ausgestaltung, der Adressatenkreis sowie die Auswirkungen der in Aussicht genommenen Regelung bedeutungsvoll sind. Unter Berücksichtigung dieser Kriterien kann für die in Artikel 2 vorgesehene Ergänzung des Betriebsverfassungsgesetzes auf die Kompetenznorm des Artikels 74 Nr. 12 GG (Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung) zurückgegriffen werden, für die Änderung des Personalvertretungsgesetzes in Artikel 3 auf die Rahmenkompetenz aus Artikel 75 Abs. 1 Nr. 1 GG (Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst stehenden Personen), für die Einführung der Pflichtversicherung für Unternehmen der Massenkommunikation durch Artikel 4 auf Artikel 74 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), für die Änderungen des BGB nach Artikel 5, der ZPO nach Artikel 7 und der StPO nach Artikel 8 auf Artikel 74 Nr. 1 GG, für die Ergänzung des Kartellgesetzes durch Artikel 6 auf Artikel 74 Nr. 16 GG (Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung), für die Änderung der

Reichsabgabenordnung durch Artikel 9 auf Artikel 108 Abs. 4 GG und für die Änderung des Fernmeldeanlagengesetzes durch Artikel 10 auf Artikel 73 Nr. 7 GG (Post- und Fernmeldewesen). Im übrigen greift die Rahmenkompetenz des Bundesgesetzgebers für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse nach Artikel 75 Abs. 1 Nr. 2 GG Platz.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, wie es allerdings von interessierter Seite schon geschehen ist, das Schwergewicht der vorgeschlagenen Regelungen liege so stark auf der pressenspezifischen Seite des Gesamtsachverhalts Massenmedien, daß für den Bund allein die Rahmengesetzgebungskompetenz aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG zur Verfügung stehe. Denn eine solche Argumentation verkennt die Problemsituation. Abgesehen davon, daß z. B. kartellrechtliche Fragen in bezug auf Kommunikationsunternehmen, die in mehreren Bundesländern arbeiten, sinnvoll nur bundeseinheitlich gelöst werden können, geht es beim gegenwärtigen Versuch nur darum, sachlich ungerechtfertigte Differenzierungen zwischen Kommunikationsunternehmen einerseits und sonstigen Konsumproduktionsunternehmen andererseits abzubauen. Der dju-Vorsitzende *Spoo* hat kürzlich in dieser Zeitschrift das Problem für den Bereich der innerbetrieblichen Mitwirkungsrechte der Redakteure bereits deutlich aufgezeigt. „Relative Reform“ in dem oben beschriebenen Sinne heißt hier ganz konkret: Die Herrschaftsverhältnisse in bezug auf die Wirtschaftsunternehmen der Kommunikationsindustrie müssen erst einmal wenigstens auf den Standard fortentwickelt werden, der für andere Produktionsbereiche gesetzgeberisch längst Selbstverständlichkeit geworden ist.

Erst darauf aufbauend können und sollen dann kommunikationspolitische Gesamtkonzeptionen entwickelt und realisiert werden; erst dann wird auch das Besondere der Kommunikationsindustrie so gewichtig werden, daß es auch auf die Kompetenzfrage einwirkt.

Betriebsverfassungsrechtliche Regelung der redaktionellen Mitbestimmung

Durch die Ergänzung des Betriebsverfassungsgesetzes soll der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die Informationsfreiheit des Bürgers nicht allein durch wirtschaftliche Konzentration und Monopolbildung, sondern auch durch publizistische Macht gefährdet ist. Die durch die „herrschende“ Interpretation der Grundrechte des Eigentums und der Gewerbefreiheit zugunsten der Verleger bzw. Eigentümer der Massenmedien verstärkten Einflußmöglichkeiten auf die redaktionelle Tätigkeit müssen im Wege eines Ausbaus der innerbetrieblichen Mitbestimmung im redaktionellen Bereich angemessen kompensiert werden. Dabei geht es nicht um Eingriffe in um ihrer selbst willen bestehende Privilegien der Verleger, sondern wegen der entscheidenden Funktion der Massenmedien für die Informations- und Meinungsbildungsfreiheit der Bürger allein darum, die Institution der Pressefreiheit für alle daran Beteiligten und davon Betroffenen zu schützen. Ebenso wenig handelt es sich bei der Einführung der redaktionellen Mitbestimmung um Privilegienschutz oder Privilegienmehrung der Journalisten, sondern ausschließlich um die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Massenmedien für eine möglichst verzerrungsfreie Kommunikation zwischen den Bürgern und ihrer gesellschaftlichen Umwelt einschließlich des Staates und seiner Organe.

Wie die Durchsichtigkeit und Kontrollierbarkeit der Ausübung von Staatsgewalt die entscheidende Bedingung für demokratische Herrschaft ist, so müssen auch die wegen ihrer grundlegenden Bedeutung für die Demokratie privilegierten Massenmedien in Organisation und Arbeitsweise durchsichtig sein. Da es keine absolute Objektivität der Berichterstattung und Meinungsvermittlung geben kann, kommt es darauf an, die Brauchbarkeit der Massenmedien für die Informationsfreiheit wenigstens durch größtmögliche Gestaltungsfreiheit der Redaktionen und ihrer einzelnen Mitglieder zu sichern und auf diese Weise die Meinungsvielfalt innerhalb des einzelnen Informationsträgers zumindest

zu halten. Zu dem objektiven Gesichtspunkt der im Interesse der Informationsfreiheit der Bürger notwendigen Vielfalt der Berichterstattung und Meinungsvermittlung tritt ein zweiter subjektiver Gesichtspunkt:

Bei der allgemeinen gesellschaftlichen Tendenz zur Mitbeteiligung an Herrschaft und Verantwortung darf die Mitbestimmung vor den sogenannten Tendenzbetrieben nicht haltmachen. Der besonderen verfassungspolitischen Aufgabe der in den Massenmedien Tätigen widerspricht es, ihnen mindere innerbetriebliche Mitbestimmungsrechte einzuräumen als den in anderen Wirtschaftszweigen Beschäftigten. Die gesellschaftspolitische Aufgabe, die durch nichts zu vertretende Diskriminierung der Journalisten auch um ihrer Menschenwürde willen gegenüber anderen Arbeitnehmern abzubauen, erscheint um so dringlicher, als die individuelle Gestaltungsfreiheit des einzelnen Journalisten und seine grundsätzliche Emanzipation vom Verleger bei den bestehenden gesellschaftlichen und verfassungsrechtlichen Verhältnissen die einzige Möglichkeit sein dürfte, Massenkommunikation optimal verzerrungsfrei zu halten. Gerade der Charakter der Zeitung (oder des Funkprogramms) als eines gemeinschaftlich produzierten Gesamtwerkes ist es, der diesen Ausbau der redaktionellen Mitbestimmung in besonderer Weise rechtfertigt und notwendig macht.

Durch die Stärkung der redaktionellen gegenüber der verlegerischen Seite wird weder eine künstliche Scheidung zwischen Verleger und Redaktion bewirkt noch das permanente Palaver verordnet oder eine unfruchtbare Parlamentarisierung der unter Zeitdruck stehenden redaktionellen Tagesarbeit eingeführt, sondern es wird die Selbstverpflichtung jedes Journalisten auf die Grundregeln fairen publizistischen Verhaltens erst ermöglicht und die Gefahr des Mißbrauchs wirtschaftlicher und publizistischer Verlegermacht gemindert.

Die gesetzliche Regelung der redaktionellen Mitbestimmung ist im übrigen schon deshalb erforderlich, um der bereits geäußerten Ansicht entgegenzuwirken, daß die Einrichtung von Redaktionsräten und deren Ausstattung mit personellen Mitentscheidungsrechten, sowie Anhörungs- und Auslegungsrechten nicht in das System des geltenden Betriebsverfassungsrechts passe. Ungeachtet der fraglichen juristischen Überzeugungskraft dieses Arguments (die Tendenzklausel des bisherigen § 81 Betriebsverfassungsgesetz verhindert nur die gesetzliche Regelung, nicht jedoch die freiwillige Einführung der Mitbestimmung in den Tendenzbetrieben durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung) erscheint eine die Rechtslage klarstellende gesetzliche Normierung der Mindestelemente redaktioneller Mitbestimmung im Interesse der Informationsfreiheit einerseits und der Menschenwürde des einzelnen Journalisten andererseits geboten.

Die Einführung der innerbetrieblichen Mitbestimmung im redaktionellen Bereich gilt für alle privaten Unternehmen und Betriebe der Massenkommunikation, also auch für voraussichtlich in Zukunft entstehende private Funk- oder Fernsehsender.

Zur Massenkommunikation gehören auch Publikationsorgane von Verbänden, Parteien, Kirchen etc., die die jeweiligen Verbandsinteressen zu vertreten haben und ausschließlich diese besonderen Interessenmeinungen wiedergeben. Die redaktionelle Mitbestimmung auch für die Verbandszeitungen, Parteiblätter und Kirchenzeitschriften braucht deren Funktion keinesfalls zu stören: dem jeweiligen Verleger bzw. Herausgeber bleibt es unbenommen, die inhaltlichen Grundsätze der redaktionellen Ausrichtung in der Redaktionsvereinbarung konkret im Sinne seiner jeweiligen Gruppeninteressen festzulegen.

Der Redaktionsrat als pressenspezifisches Mitbestimmungsorgan im redaktionellen Bereich entzieht dem weiterbestehenden Betriebsrat keinerlei Funktionen. Der Redaktionsrat ist für den Betriebsrat ein aliud, keine Konkurrenz. Insbesondere stellt er nicht eine irgendwie privilegierte Gruppenvertretung oder Interessenvertretung der leitenden Angestellten dar. Der Redaktionsrat ist vielmehr angesichts der Notwendigkeit, die Mitbestimmung des Journalisten pressenspezifisch auszugestalten, ein neues gesondertes Organ.

Um etwaige Überschneidungen zu vermeiden, regelt § 81 g die Koordinierung der Arbeit von Redaktionsrat und Betriebsrat.

Der redaktionellen Mitbestimmung über Redaktionsvereinbarung und Redaktionsrat bedarf es nur in Betrieben von einer bestimmten Größe an (zehn Redakteure), weil in Kleinstredaktionen Verhältnisse herrschen, die sich dem gesetzlichen Zugriff entziehen.

Um Arbeitsweise und Organisation der größeren Redaktionen möglichst transparent zu machen und die individuelle Gestaltungsfreiheit des einzelnen Journalisten optimal auszudehnen, werden in den Betrieben *Redaktionsvereinbarungen* zwischen Verleger und Redaktion geschlossen und *Redaktionsräte* gebildet.

Da die Situation auf dem Pressesektor intern recht diffus und prekär ist, stellt das Gesetz nur Grundregeln für die innerbetriebliche Mitbestimmung auf; die Ausgestaltung im einzelnen wird bewußt den Beteiligten zur freien Vereinbarung durch Tarifverträge und Redaktionsvereinbarungen überlassen.

Nach § 81b Abs. 1 des Entwurfs sind die zwischen Verleger und Redaktion geschlossenen Redaktionsvereinbarungen Bestandteil eines jeden Anstellungsvertrages. Zum wesentlichen Inhalt der Redaktionsvereinbarungen erklärt Absatz 2 die Fixierung der Befugnisse des Verlegers, des Herausgebers, des Chefredakteurs, der Redaktionskonferenz, der Redakteure und des Redaktionsrats. Dabei besagt diese Aufzählung nicht, daß diese Funktionen alle besetzt sein müssen. Nach Absatz 3 bleibt der Verleger ausdrücklich befugt, die inhaltlichen Grundsätze der redaktionellen Ausrichtung zu bestimmen; sie sind notwendige Bestandteile der Redaktionsvereinbarung und somit Inhalt eines jeden Anstellungsvertrages.

Es dürfte genügen, allein die Entscheidungskompetenz des Verlegers so zu erwähnen, daß die Möglichkeit einer Beteiligung der Redaktion an der Aufstellung der publizistischen Grundsätze nicht verbaut wird.

Die innerhalb der gegenwärtigen Grundstruktur der Zeitungspressen bestehende Spannung zwischen unternehmerischen Interessen des Verlegers und publizistischen Belangen der Redaktion soll dadurch gemildert werden, daß der Verleger einerseits zur schriftlichen Offenlegung der publizistischen Grundsätze seiner Blätter verpflichtet wird, daß andererseits deren Auslegung dem Redaktionsrat zugewiesen wird (§ 81 c I), weil es sich insoweit um bestehendes Vertragsrecht handelt.

Werden die publizistischen Grundsätze vom Verleger wesentlich geändert (schriftlich), so hat der Redakteur das Recht zur außerordentlichen Kündigung und Anspruch auf angemessene Entschädigung. Durch die Formulierung des Abs. 3 Satz 2 wird gesichert, daß im Streitfall notfalls auch eine richterliche Entscheidung herbeigeführt werden kann. Für die Höhe der Entschädigung ist nicht auf die Zeit der Zugehörigkeit zur Redaktion, sondern auf die Zahl der Berufsjahre abzustellen.

Absatz 4 ist absichtlich so formuliert, daß er auch unabhängig von Redaktionsvereinbarungen — also auch für Kleinzeitungen im Sinne von § 81 a — gilt.

§ 81 c ist darauf angelegt, ein publizistisches Gegengewicht zu den wirtschaftlichen Verlagsinteressen zu schaffen. Im Ansatz wird damit die Richtung geöffnet, die wirtschaftlichen Interessen von den publizistischen Belangen institutionell zu trennen.

Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Verleger und Redakteur über die Auslegung der Redaktionsvereinbarung soll der Redaktionsrat als Mittler verbindlich entscheiden (Abs. 1).

Die Zusammensetzung des Redaktionsrats ist durch § 81 e Abs. 1 so angelegt, daß dieses Organ in seinen Beratungen jeweils alle publizistischen, wirtschaftlichen, techni-

schen und sozialen Gesichtspunkte einer Entscheidung berücksichtigen kann, ohne daß die verfassungspolitisch notwendige Priorität der publizistischen Belange beeinträchtigt wird.

Die Absätze 3 und 4 wollen darauf hinwirken, daß die einzelnen Organe eines Mehr-objekt-Unternehmens untereinander möglichst unabhängig sind. Durch Absatz 4 wird erzwungen, daß auch der Verleger nur im Redaktionsrat eines seiner mehreren Publikationsorgane mitwirken kann. Für einen solchen Fall müßte der Verleger einen Herausgeber bestellen, der also nur die Verlegerinteressen, aber keine publizistischen Aufgaben wahrnehmen kann.

Haftpflichtversicherung für Publizisten

Die vorgeschlagene Pflichtversicherung für Journalisten stellt sich als eine belastende Berufsausübungsregelung für die publizistischen Berufe dar. Nach der sogenannten Stufen- theorie des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 7, 377 [401 ff.]) sind gesetzliche Einschränkungen der freien Berufsausübung zulässig, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie zweckmäßig erscheinen lassen. Dieser maßgebende Gesichtspunkt des Gemeinwohls ist bei der Pflichtversicherung für Journalisten aus den folgenden Gründen gegeben:

Erstens ist die Ausübung des publizistischen Berufs mit einer das normale Maß son- stiger beruflicher Tätigkeit übersteigenden Gefahr für geschützte Rechtsgüter Dritter — wie Ehre, Vermögen oder Gewerbebetrieb — verbunden. Ergänzt wird dieser Gesichtspunkt durch die Erfahrung, daß gerade im journalistischen Bereich den Erfordernissen einer schnellen Information- und Meinungsvermittlung oft auf Kosten der gebotenen und eine Haftung ausschließenden Sorgfalt Genüge getan wird.

Zweitens sind die Journalisten als die für den Ersatz der wegen ihrer Breitenwir- kung häufig unverhältnismäßig hohen Schäden haftenden Personen in der Regel zur Scha- densdeckung wirtschaftlich nicht in der Lage. Der für eine Berufsausübungsregelung maß- gebende Gesichtspunkt des Gemeinwohls gewinnt noch besonderes Gewicht, wenn im Zusammenhang mit einer gesetzlichen Stärkung der redaktionellen Mitbestimmung gegen den Willen des Verlegers bzw. Unternehmers erfolgende Veröffentlichungen des- sen Haftung ausschließen mit der Folge, daß ein geschädigter Dritter sich nur an den regelmäßig leistungsschwachen Journalisten halten kann. Gleichzeitig fördert die Pflicht- versicherung die Bereitschaft der Journalisten zu einer mutigen und risikofreudigen Be- richterstattung und Kommentierung und sichert damit die Existenz einer freien kritischen Presse. Auf der anderen Seite dient die Eigenbeteiligung des Journalisten der Begrenzung allzu großen journalistischen Eifers im Sinne von Leichtfertigkeit und fördert so die Erfüllung der in Artikel I § 3 normierten Sorgfaltspflicht bei der publizistischen Arbeit.

Mit der Einführung einer Haftpflichtversicherung für Journalisten korrespondiert auf Seiten der Versicherungsunternehmen die Verpflichtung, einen entsprechenden Versicherungsschutz zur Verfügung zu stellen. Dieser Kontrahierungszwang ist aus den für die Pflichtversicherung maß- gebenden, oben bezeichneten Gründen gerechtfertigt und als notwendiges Korrelat der Versiche- rungspflicht erforderlich.

Kartellrechtliche Maßnahmen gegen Pressekonzentration

Artikel 6 des Entwurfs bringt in einer Ergänzung des Gesetzes gegen Wettbewerbs- beschränkungen die zur Erhaltung eines freien publizistischen Wettbewerbs erforderlichen wirtschaftsrechtlichen Maßnahmen.

Die Kompetenz des Bundes beruht auf Art. 74 Nr. 16 GG. Zur Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung besitzt der Bund das Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung, weil

auf diesem Gebiet eine wirksame Regelung durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht möglich ist und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine bundeseinheitliche Regelung erfordert. Das gilt auch für den Angebotswettbewerb mit publizistischen Äußerungen, der häufig die Grenze einzelner Länder überschreitet. Dieser Angebotswettbewerb und die damit korrespondierende Informationsfreiheit des Pressekonsumenten kann durch Konzentration wirtschaftlicher Macht in einer für die Allgemeinheit besonders gefährlichen Weise beeinträchtigt werden. Daß bei der Regelung des Angebotswettbewerbs mit publizistischen Äußerungen teilweise andere Gesichtspunkte maßgebend sind als auf sonstigen Marktgebieten, berührt nicht die Frage der Bundeskompetenz, sondern die davon zu unterscheidende materiellrechtliche Frage, wie weit die Besonderheiten auf dem Gebiet des Pressewesens, insbesondere das Grundrecht der Presse- und Informationsfreiheit, eine im Vergleich zu anderen Märkten unterschiedliche Regelung erfordern und erlauben. Bei der Ausführung dieses Gesetzes haben die Länder gemäß § 44 immer dann den Vorrang, wenn die Tätigkeit eines Presseunternehmens nicht über das Gebiet eines Landes hinausreicht. Die mit den presserechtlichen Entscheidungen beauftragten Kartellbehörden sollen durch die vorgesehene Anhörung der noch zu bildenden Pressekuratorien sachkundig unterstützt werden. Die Anfechtung der Entscheidungen richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Ziel aller gesetzlichen Bemühungen auf dem Gebiet des publizistischen Wettbewerbs muß sein — um es mit den Worten des deutschen Presserates zu sagen:

- „1. Wirtschaftlich unabhängige und finanziell leistungsfähige Verlagseinheiten zu gewährleisten, die
2. über unabhängige publizistische leistungsfähige Redaktionen verfügen und zwischen denen
3. ein ausreichender publizistischer Wettbewerb untereinander und mit den anderen Massenmedien besteht.“

Der Entwurf hält an der privatwirtschaftlichen Struktur des Pressewesens fest. Er will auch nicht generell ein Fortschreiten der Konzentration verhindern, zumal diese Entwicklung zu der erwünschten Vermehrung wirtschaftlicher und publizistisch leistungsfähiger Presseunternehmen führen könnte. Die fundamentale Bedeutung, die der Institution freie Presse für die demokratische Meinungs- und Willensbildung zukommt, gebietet es aber, rechtzeitig Vorsorge gegen mögliche Gefahren dieser Entwicklung zu treffen. Da der wahrscheinliche Fortgang der Konzentration den Ruf nach öffentlicher Kontrolle und nach Gegenmaßnahmen verstärken wird, liegt es nicht zuletzt im Interesse der Beteiligten, rechtzeitig eine Regelung zu erfassen, auf die sie sich einstellen können. Daß sich auf dem Gebiet der Kommunikationsmittel neue Möglichkeiten abzeichnen und daß künftige Veränderungen der Kommunikationslandschaft auch gesetzliche Ergänzungen und Änderungen notwendig machen könnten, sollte nicht als Alibi verwendet werden, um das schon jetzt Mögliche und Notwendige zu unterlassen.

Schon die Offenheit der Entwicklung und erst recht der hohe Wert der Pressefreiheit gebieten es, eine Regelung gegen die Gefahren der Pressekonzentration auf das unumgänglich Notwendige zu beschränken, wobei es selbstverständlich ist, daß Eingriffsmöglichkeiten immer nur nach dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu nutzen sind. Um diese Beschränkung auf das Notwendige bemüht sich der Entwurf sowohl in der Frage, unter welchen Voraussetzungen Eingriffe zulässig sind, als auch bei der Frage, welche Eingriffsmöglichkeiten in Betracht kommen.

Was zunächst die *Voraussetzung für ein Eingreifen* anbelangt, so geht der Entwurf von der Vorstellung aus, daß der Angebotswettbewerb mit publizistischen Äußerungen dem Pressekonsumenten eine Vielfalt von Informationsmöglichkeiten eröffnen sollte und daß Antikonzentrationmaßnahmen dann in Betracht zu ziehen sind, wenn diese Vielfalt nicht mehr ausreichend gewährleistet ist. Ob die Voraussetzungen für ein Eingreifen im Laufe der weiteren Diskussion noch näher präzisiert werden können, bleibt abzuwarten.

Der Entwurf versucht eine elastische Grenzziehung und knüpft in Übereinstimmung mit dem Professorenentwurf an die „Beeinträchtigung des freien publizistischen Wettbewerbs“ an. Die praktische Handhabung wird sich vornehmlich danach richten, daß im Falle der Überschreitung gewisser Marktanteile eine Beeinträchtigung vermutet wird, jedoch vom Betroffenen widerlegt werden kann. Wenn der Entwurf insoweit nur eine widerlegbare Vermutung vorsieht, so beruht dies nicht zuletzt auf der Wechselbeziehung zwischen äußerer wirtschaftlicher Pressekonzentration und innerer Struktur von Presseunternehmen. Pressekonzerne können beispielsweise die publizistische Vielfalt durch unterschiedliche Ausrichtung ihrer verschiedenen Zeitungen oder durch eine redaktionelle Öffnung für Gegenmeinungen fördern oder auf andere Weise den Verlust an äußerer Vielfalt durch Erweiterung der sogenannten inneren Pressefreiheit auszugleichen suchen.

Was die weitere Frage der *Eingriffsmöglichkeiten* anlangt, so soll auch hier ein Schematismus vermieden und ein selbstverantwortliches Handeln der Beteiligten, das staatliches Eingreifen erübrigt, begünstigt werden. Der Entwurf verzichtet auf starre Verbote in Gestalt von Auflagebeschränkungen oder unüberschreitbarer Marktanteile. Er folgt auch nicht solchen Vorschlägen, die dem Mißbrauch publizistischer Macht durch Verstaatlichung oder durch eine staatliche Einflußnahme auf den Inhalt publizistischer Äußerungen begegnen wollen. Abgesehen von Vorschriften über die Registrierung bestimmter publizistischer Großunternehmen und die notwendigen Melde- und Auskunftspflichten sieht der Entwurf lediglich eine Mißbrauchsaufsicht über Großunternehmen, eine Mitwirkung der Kartellbehörde bei bestimmten Neugründungen, Zusammenschlüssen und anderen Vereinbarungen sowie eine Entflechtungsmöglichkeit für gewachsene Großunternehmen vor, die an mehr als einer Zeitung oder Zeitschrift beteiligt sind.

Sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen für ein Einschreiten als auch hinsichtlich der Eingriffsmöglichkeiten unterscheidet der Entwurf zwischen überregionalen Konzentrationsvorgängen im Gesamtbereich der Bundesrepublik und West-Berlins und den regional bzw. lokal begrenzten „Monopolen“. Diese Unterscheidung erscheint schon deshalb gerechtfertigt, weil nicht nur der Verlust an Informationsmöglichkeiten im besser überschaubaren Bereich von Regionalzeitungen in einem gewissen Umfang durch die überregionale Presse ausgeglichen wird, sondern insbesondere deshalb, weil im regionalen Bereich der Gesichtspunkt wirtschaftlich und publizistisch leistungsfähiger Betriebsgrößen eine erhebliche Rolle spielt. Die vorgeschlagenen Vorschriften für den überregionalen Bereich haben im gegenwärtigen Zeitpunkt im wesentlichen nur vorbeugende Bedeutung, da praktisch allenfalls die Melde- und Auskunftspflichten anwendbar sein werden, während im übrigen noch kein Presseunternehmen die Voraussetzungen erfüllen dürfte. Auf dem Markt der Tageszeitungen mit regional und lokal begrenztem Verbreitungsgebiet ist hingegen nur teilweise, insbesondere im bevölkerungsreichen Ruhrgebiet, ein mehrfach deckendes Netz regionaler Schwerpunktzeitungen vorhanden, während im übrigen die Entwicklung zunehmend dazu führt, daß nur eine einzige Zeitung zur Verfügung steht. Hier scheinen daher konzentrationshemmende Maßnahmen besonders dringlich zu sein, erweisen sich aber aus den erwähnten betriebswirtschaftlichen Gründen als besonders problematisch. Der Vorschlag, im Bereich lokaler Monopole Marktgegengewichte etwa in Gestalt regionaler Wochenzeitungen zu schaffen, läßt sich kartellrechtlich dadurch unterstützen, daß die lokalen Großunternehmen wenigstens einer Mißbrauchsaufsicht unterstellt und die bereits vorhandenen Vorschriften gegen Gebietsabsprachen intensiver genutzt werden. Im übrigen bezwecken die Vorschläge des Entwurfs gerade für diesen Bereich, daß die Betroffenen Maßnahmen der Kartellbehörde durch freiwillige Gestaltungen abwenden, welche die durch den publizistischen Wettbewerb angestrebte Vielfalt an publizistischen Äußerungen verbreitern.

Zu den einzelnen Vorschlägen des Entwurfs ist noch folgendes zu bemerken: Die Eintragung bestimmter publizistischer Großunternehmen in *öffentliche Register* empfiehlt

sich nicht nur wegen der besseren Markttransparenz, sondern insbesondere wegen der damit erreichbaren größeren Klarheit im Rechtsverkehr für den Fall von Zusammenschlüssen und dergleichen. Die Eintragung hat, abgesehen von Melde- und Auskunftspflichten, zur direkten Folge, daß die eingetragenen Unternehmen ebenso der *Mißbrauchsaufsicht* der Kartellbehörde unterstehen wie auf anderen Wirtschaftsgebieten die marktbeherrschenden Unternehmen und daß eingetragene überregionale Presseunternehmen von einer Beteiligung auf dem Gebiet von Rundfunk und Fernsehen ausgeschlossen sind. Die Eintragungsvoraussetzungen sind gleichzeitig der Maßstab für die widerlegliche *Vermutung der Beeinträchtigung* des freien publizistischen Wettbewerbs. Diese Vermutung bedeutet, daß unterhalb dieser Grenze die Kartellbehörden die Beeinträchtigung widerlegen müssen. Bei welcher Marktanteilsgrenze diese Vermutung richtigerweise anzusetzen ist, mag sich logisch nicht zwingend begründen lassen. Es sind aber keinerlei gute Gründe dafür ersichtlich, die im Entwurf vorgeschlagenen Grenzen noch mehr zu erhöhen, also ein Einschreiten der Kartellbehörden nicht einmal dann zu erleichtern, wenn beispielsweise ein einzelnes Unternehmen im gesamten Bereich der Bundesrepublik und West-Berlins den Markt der Tages- und Sonntagszeitungen zu mehr als einem Drittel beherrscht oder im lokalen Bereich einen Marktanteil von mehr als 80 vH erlangt hat. Die Vermutung soll nach dem Entwurf nicht dadurch ausgeräumt werden können, daß auf Film, Funk, Fernsehen oder Buchveröffentlichungen verwiesen wird. Schon allgemein dürften die Medien weniger im Verhältnis der Konkurrenz als vielmehr der Ergänzung zueinander stehen. Die äußerst schwierige Beurteilung des intermediären Wettbewerbs und seiner Auswirkungen soll aber den Kartellbehörden wenigstens dann erspart werden, wenn die genannten hohen Grenzen einer Beeinträchtigungsvermutung überschritten sind. Der Entwurf will naturgemäß nicht den an sich erwünschten Vorgang erschweren, daß sich leistungsfähige regionale Großunternehmen gegenseitig durch Ausweitung ihrer Betätigungsgebiete Konkurrenz machen. Da hier das publizistische Angebot vermehrt wird, liegt schon der Tatbestand einer Beeinträchtigung des publizistischen Wettbewerbs nicht vor, so daß auch für die Vermutung einer Beeinträchtigung kein Raum ist.

Von wesentlicher praktischer Bedeutung ist das Eingreifen der Kartellbehörde in Fällen von *Neugründungen*, *Zusammenschlüssen* (Verschmelzungen, Erwerb von Anteilsrechten, Betriebsüberlassungsverträge und dgl.) und *Redaktionsabsprachen*, welche die redaktionelle Unabhängigkeit eines anderen Presseerzeugnisses beschränken (Mantelverträge u. a.). Um der Kartellbehörde eine Beurteilung zu ermöglichen, sind melde- und auskunftspflichtig nicht allein die bereits eingetragenen Großunternehmen. Zur Vermeidung bürokratischen Leerlaufs wird aber von einer generellen Anmeldepflicht für sämtliche Neugründungen, Zusammenschlüsse und dgl. abgesehen. Nach Eingang der Anzeige kann die Kartellbehörde die Beteiligten zu einer mündlichen Verhandlung oder schriftlichen Äußerung auffordern. In bezug auf Neugründungen, Zusammenschlüsse und dgl. unterliegen eingetragene Großunternehmen einer strengeren Regelung, da bei ihnen eine vorherige Erlaubnis verlangt wird, während die übrigen Unternehmen zunächst ungehindert handeln können, allerdings mit einem nachträglichen Eingreifen rechnen müssen. Die Möglichkeit, ein Negativ-Attest zu erhalten, soll zu rechtzeitigen Anmeldungen anreizen und so die mit nachträglichen Eingriffen verbundenen Schwierigkeiten verringern. Im regionalen Bereich können betriebswirtschaftliche Gründe eine Genehmigung selbst dann erzwingen, wenn Neugründungen, Zusammenschlüsse und dgl. den freien publizistischen Wettbewerb beeinträchtigen, sofern die Beteiligten die damit verbundenen Nachteile durch freiwillige Maßnahmen wirksam vermindern.

Die einschneidendste Vorschrift dieses Artikels ermöglicht *Entflechtung* von „gewachsenen“ Großunternehmen durch Anordnung zum Verkauf einzelner Publikationsorgane oder Anteilsrechte, sofern der freie publizistische Wettbewerb beeinträchtigt wird. Auch hier greift unter den genannten Voraussetzungen die widerlegliche Vermutung der Beein-

trächtigung ein. Die Möglichkeit, das Entflechtungsgebot abzuwenden, wird hier besonders hervorgehoben und ferner eine Regelung vorgesehen, trotz gegebener Beeinträchtigung von einer Entflechtung Abstand nehmen zu können.

Nachrichtenagenturen und Pressedienste werden wegen ihrer entscheidenden Bedeutung für die Nachrichtenbeschaffung einem Kontrahierungszwang unterworfen, der naturgemäß nicht ausschließt, die Bezugsbedingungen für alle Besteller vom jeweiligen Umfang der Inanspruchnahme abhängig zu machen.

Da der publizistische Wettbewerb vom *Vertrieb* besonders abhängig ist, erklärt der Entwurf Vertriebsbeschränkungen gegenüber dem Handel ausdrücklich für unwirksam. Im übrigen greift ergänzend das allgemeine Diskriminierungs- und Boykottverbot ein. Im Einzelfall wird zu prüfen sein, ob die Vermutung der Beeinträchtigung des freien publizistischen Wettbewerbs dadurch ausgeräumt werden kann, daß publizistische Großunternehmen im betriebseigenen Zustellerapparat andere Blätter zum Selbstkostenpreis mitnehmen.

Schließlich erleichtert der Entwurf die Aufstellung von *Wettbewerbsregeln* durch Wirtschafts- und Berufsvereinigungen der Presse, indem er Regeln zum Schutze des freien publizistischen Wettbewerbs und nicht allein zur Abwehr unlauteren Wettbewerbs zuläßt.

Besondere Aufmerksamkeit verdient nach allgemeiner Auffassung die Entwicklung von *Funk und Fernsehen*. Probleme entstehen insbesondere dann, wenn der in erster Linie zuständige Landesgesetzgeber auf diesem Gebiet ohne ein klares kommunikationspolitisches Gesamtkonzept Politisierungen zulassen sollte. Abgesehen von einer Erschwerung in der Vergabe privater Sendelizenzen (vgl. Art. 10) verbleibt dem Bund im Rahmen seiner Kompetenz insbesondere die Befugnis, Zusammenschlüsse zwischen Presseunternehmen und Unternehmungen, die Rundfunk- und Fernsehprogramme herstellen oder ausstrahlen, zu begrenzen. Der Entwurf hält im Interesse der Meinungsvielfalt und der gegenseitigen Kontrolle der Meinungsmedien am Prinzip der Medientrennung fest, unterscheidet dabei aber zwischen der vorbereitenden Programmproduktion und deren Verwertung. Schon heute werden Hörfunk- und insbesondere Fernsehprogramme vielfach von privaten Unternehmen hergestellt. Von dieser vorbereitenden Produktion sollen lediglich solche Presse-Großunternehmen ausgeschlossen werden, die bereits eine so erhebliche publizistische Macht ausüben, daß sie im überregionalen Bereich die Voraussetzungen der Registrierung erfüllen. (Ob dieses Beteiligungsverbot für registrierte überregionale Großunternehmen konsequenterweise auf die Beteiligung an der Produktion von Bildbandkassetten — und in weiterer Konsequenz an Filmunternehmen und Buchgemeinschaften — auszudehnen wäre, bleibt der weiteren Diskussion überlassen.) Streng durchgeführt wird demgegenüber die Medientrennung im Hinblick auf die Auswertung der Programme durch Ausstrahlung, indem vorbeugend für den Fall, daß künftig private Sendeunternehmen entstehen sollten, sämtlichen Presseunternehmen eine Beteiligung untersagt wird. Ob und wie im Wege der Bundesgesetzgebung der Wettbewerb zwischen etwaigen privaten Funk- und Fernsehanstalten geregelt werden könnte und müßte, bleibt der weiteren Diskussion überlassen. Eine Sonderregelung wird für Werbesendungen in einer Weise vorgeschlagen, die eine Beteiligung der Presseunternehmen am Ertrag solcher Sendungen ermöglicht. Die Einzelregelung wird insoweit dem Landesgesetzgeber vorzubehalten sein.