

Hans Wagner

Die unverstandene Pressekonzentration

Alle reden von der Bedrohung der Meinungsfreiheit. Zwei Tatsachen sind es vor allem, die in den 60er Jahren dieser Diskussion Auftrieb gegeben haben. Die eine war der vergebliche Versuch der deutschen Zeitungsverleger, Lizenzen zur Einrichtung eines Privatfernsehens, genauer eines Verlegerfernsehens, zu erhalten. Die Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehmonopole, so argumentierten die Verleger, führe zu ruinösen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Kommunikations-, insbesondere aber auf dem Werbemarkt. Zahlreiche kleine und mittlere Tageszeitungen seien vom Tod bedroht oder schon eingegangen. Mithin sei durch den Monopolrivalen nicht nur die Existenz einzelner privatwirtschaftlicher Unternehmen gefährdet, sondern die *Vielfalt der Zeitungen*. Nur die Vielfalt der Zeitungen aber garantiere die Artikulation aller Meinungen, den freien Meinungsaustausch innerhalb einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft¹.

Was hier zunächst noch als Folge einer Wettbewerbsverzerrung präsentiert wurde, prägte als zweiter Tatbestand die Auseinandersetzung um die Bedrohung der Meinungsfreiheit in den letzten Jahren weit nachhaltiger: die *Pressekonzentration*. Seitdem die Studenten mit der Parole „Enteignet Springer“ zu den Druck- und Verlagshäusern des größten deutschen Pressekonzerns zogen, seitdem Schlagwörter wie „Manipulation“ und „Bewußtseinsindustrie“ aus der Terminologie „kritischer“ Theoretiker in die Umgangssprache emportauchten, vermeint jeder genau zu wissen, was seine Meinungsfreiheit beeinträchtigt, behindert oder gefährdet: die Pressezaren und ihre Imperien nämlich, die Lokalmonopole, die Hörfunk- und Fernsehmonopole, kurzum die kapitalistische Struktur der Massenmedien. In der Tat artikulierte hier eine gesellschaftskritische Avantgarde das Unbehagen vieler Gruppen am Informationsgebaren der Massenmedien. Und sie lieferte mit dem Angriff auf die Pressekonzentration gleichzeitig eine plausible Sündenbocktheorie.

Politiker und Professoren entdeckten die *Kommunikationspolitik*. Kommissionen wurden eingesetzt, die sowohl das Problem des publizistischen Wettbewerbs und seiner Folgen wie den Zusammenhang von Konzentration und Gefährdung der Meinungsfreiheit untersuchen und Lösungsmöglichkeiten entwickeln sollten. Die sogenannte „Michel-Kommission“ setzte sich aus unabhängigen Mitgliedern verschiedenster Fachbereiche zusammen; spezielle Sachverständige für Kommunikationsfragen waren

¹ Vgl.: Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hrsg.), Pressefreiheit und Fernsehmonopol (Bad Godesberg 1964).

nicht darunter; in der sogenannten „Günther-Kommission“ arbeiteten neben Vertretern der Verleger, der Journalisten, des Pressevertriebs und der Rundfunkanstalten einige Persönlichkeiten des „öffentlichen Lebens“. Der in die Kommission eingebrachte praktische Sachverstand wurde durch Interessenabhängigkeit überspielt². Der Verzicht auf den fachwissenschaftlichen Sachverstand ist symptomatisch für die Diskussion des ganzen Problems – und für die Situation des kommunikationswissenschaftlichen Sachverstands hierzulande.

Die *publizistikwissenschaftlichen Institute* hatten sich bis dahin einerseits nicht um aktuelle kommunikationspolitische Probleme gekümmert; andererseits war und ist die von ihnen vertretene Publizistiktheorie zugleich Wurzel und Reflex der faktischen Kommunikationsmisere unserer Gesellschaft³. Aus der Münchner Schule der *Zeitungswissenschaft* lagen dagegen bereits seit 1954 einige bemerkenswerte kommunikationspolitische Ansätze vor⁴. Als im Hinblick auf die bedrohte Meinungsfreiheit Heinz Starkulla 1965 daraus aber einige konkrete Konsequenzen zog, kam es zu einer Kontroverse mit der Interessengruppe der Verleger. Diese wurde jedoch im Binnenraum von Fachzeitschriften ausgetragen. Eine öffentliche Diskussion fand nicht statt.

So handelte denn die Regierung angesichts der kommunikationskranken Gesellschaft wie die Mutter eines kranken Kindes bei den Papuas. Sie bat die nächstliegenden Medizinmänner um Beschwörung, Zauber und Rezepte. Das Ergebnis ist offenkundig. Die Medizinmänner stehen noch immer um das Lager der kommunikationskranken Gesellschaft. Sie wissen immer noch nicht, ob man das Konzentrationsgeschwür durch Teilamputation (Marktanteilsbegrenzung etwa) direkt bekämpfen soll, oder ob man es neutralisieren könnte durch Stärkung scheinbar bedrohter Nachbarzellen mit Vitaminspritzen (Subventionen für bedrohte Unternehmen z. B.) oder durch Frischzellenbehandlung (Sicherung der inneren Pressefreiheit durch Redaktionsstatute). Was aber das schlimmste ist: Über all das wird beraten, *obwohl man sich noch nicht einmal darüber schlüssig ist, ob das Konzentrationsgeschwür überhaupt auf den Nerv der Meinungsfreiheit drückt und die partielle Kommunikationslähmung unserer Gesellschaft wirklich verursacht.*

So reden also alle über die Bedrohung der Meinungsfreiheit durch die Pressekonzentration. Eine vor kurzem erschienene Dokumentation über das Schrifttum zur Pressekonzentration, die nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, weist allein zwischen 1959 und 1968 beinahe 700 Titel nach, Aufsätze und Essays, Expertisen

² Vgl. Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film, Bundestags-Drucksache V/2120, 1967; Bericht der Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik, Bundestags-Drucksache V/3122, 1968.

³ Vgl. Hans Wagner, Publizistik – Heilung oder Krankheit? in dieser Zschr. 181 (1968) 416–419.

⁴ Bernd Maria Aswerus, Götterdämmerung der Zeitung (1954); Hanns Braun, Journalismus im Miteinander der Gesellschaft (1958); Heinz Starkulla, Publizistik und Kommunikation (1963); derselbe, Presse, Fernsehen und Demokratie (1965).

und Bücher⁵. Die Emotionen und Ideologien, die Behauptungen und Postulate in dieser Auseinandersetzung verstellen allmählich den Blick auf das Problem eher, als daß sie es erhellen.

Pressekonzentration und die Misere der Kommunikation

Der Vorgang der Pressekonzentration läßt sich mit ein paar nüchternen Zahlen darstellen. Die Anzahl der Vollredaktionen von Tageszeitungen ist seit 1954 stetig zurückgegangen. Nach den Pressestatistiken von W. J. Schütz lösten sich über ein Drittel dieser „Publizistischen Einheiten“ zwischen 1954 und 1969 auf, ihre Zahl sank von 225 auf 148. Dagegen hat sich die Zahl der Zeitungsausgaben nur sehr unwesentlich geändert. Während die 225 publizistischen Einheiten des Jahres 1954 1 500 Ausgaben produzierten, stammten von den 183 Einheiten im Jahr 1964 immer noch 1 495 Ausgaben. Auch seither ist darin keine merkliche Änderung eingetreten. Das heißt: Immer weniger Verlage und Vollredaktionen produzieren immer mehr Ausgaben, die sich nur durch die lokalen Wechelseiten unterscheiden. Außerdem hat sich im Zug dieser Entwicklung auch die Zahl der „Ein-Zeitungs-Gebiete“, also der Lokalmonopole, ständig vermehrt, und zwar von 85 im Jahr 1954 bis auf 129 im Jahr 1966.

Hängt somit das Verschwinden kleinerer Zeitungen mit der Konzentration zugunsten höherer Auflagen und vieler Ausgaben in größeren Verlagen und Redaktionsgruppen ursächlich zusammen, so stellt der in der Konzentrationsdebatte immer wieder als besonders gefährlich vorgestellte Springer-Konzern ein davon unabhängiges Problem dar. Zunächst einmal hat auch Springer regionale und lokale Vormachtstellungen, in Berlin mit 75 % und in Hamburg mit 73 % der Tageszeitungsauflage (Erhebung: Frühjahr 1968). Zum gleichen Zeitpunkt hatten andere Verlagshäuser allerdings in 44 anderen Städten des Bundesgebiets mit über 50 000 Einwohnern ebenfalls so hohe oder noch höhere Abdeckungsquoten erreicht. In zehn dieser Städte gab es sogar ein 100prozentiges Lokalmonopol. Bei Springer fällt nun aber die Tatsache ins Gewicht, daß er darüber hinaus mit der überregionalen „Welt“ und der Straßenverkaufszeitung „Bild“ im ganzen Bundesgebiet rund 30 % der Tageszeitungsauflage beherrscht; zusätzlich mit seinen beiden Sonntagszeitungen „Welt am Sonntag“ und „Bild am Sonntag“ über 90 % des Markts der Sonntagsblätter. Außerdem ist der Konzern auch nach dem Verkauf von Publikumszeitschriften mit einer Auflage von rund 4,5 Millionen noch in bescheidenen Grenzen auf dem Zeitschriftenmarkt präsent. Soweit die allgemeinen Tatsachen.

⁵ „Pressekonzentration“, eine kritische Materialsichtung und -systematisierung, herausgegeben von einem Autorenkollektiv (München-Pullach: Verlag Dokumentation 1970); (Die Referate der in diesem Band gesichteten Literatur bleiben teilweise sehr an der Oberfläche oder selektieren entsprechend der Ideologie der Systematisierungsversuche ziemlich einseitig); zitiert mit: Pressekonzentration.

Rückt man diesen Konzentrationserscheinungen aber näher zu Leib, so gewinnt man aufschlußreiche Einsichten. Vom sogenannten „Zeitungssterben“ sind fast ausschließlich nur Zeitungen mit einer Auflage unter 40 000 betroffen. Auch eine weitere Konzentration in dieser Auflagenklasse würde die gegenwärtige Zeitungslandschaft kaum verändern. Denn bereits heute wird über die Hälfte der täglich erscheinenden Zeitungsexemplare von 16 Verlagen hergestellt, während die rund 350 Zeitungsverlage mit Blättern unter 30 000 Auflage nur 19 % der täglichen Gesamtauflage produzieren. Zum anderen hat Elisabeth Noelle-Neumann im einzelnen nachgewiesen, daß die vor allem betroffenen Auflagenklassen hinsichtlich ihrer Informationsaufgabe nicht leistungsfähig genug sind. Das trifft vor allem für die Abhängigkeit dieser Blätter von meist nur einer einzigen Informationsquelle (Nachrichtenagentur) zu⁶. Die umfassende Vermittlung von Informationen und Meinungen in der Tageszeitung hat im Zeitalter der globalen Kommunikation so große technische und wirtschaftliche Voraussetzungen, daß schon allein von daher eine weitere Konzentrationsbewegung nicht aufzuhalten ist. Diese Konzentrationsentwicklung muß viel eher als ein *Gesundschumpfungsprozess* betrachtet werden, ohne den in Zukunft ein optimaler kommunikativer Vermittlungsdienst durch die Tagespresse nicht möglich ist. *A priori jedenfalls bedroht dieser Prozeß die Meinungsfreiheit nicht.* Wollte man diesen Prozeß aber durch die Subventionierung kleiner und kleinster Unternehmen der Tagespresse aufhalten, so würde dadurch die Verwirklichung der Meinungsfreiheit wohl kaum gefördert.

Dieser Feststellung steht nun allerdings die These von der Vielfalt der Zeitungen als der Voraussetzung für die Artikulation der vielen Meinungen entgegen, wie sie nicht nur von den Verlegern, sondern in seltener Einmütigkeit von allen Parteien des Bundestags, von der Michel-Kommission, der Günther-Kommission und ebenso von den Mitgliedern des Professoren-Arbeitskreises „Pressefreiheit“⁷ vertreten wird. Diese Vielfaltsthese ist ein so zentraler Argumentationspunkt, daß sie näher beleuchtet werden muß. Ihre Wurzeln hat sie in dem epochalen Kampf um die Durchsetzung der Menschenrechte, im Kampf um die Meinungs- und Pressefreiheit gegen die monopolen absolutistisch-autoritären Publikationsansprüche. Von daher trägt allerdings diese Vielfaltsthese auch bereits das Stigma einer individualistisch-liberalistischen Verfälschung eben dieser Meinungsfreiheit, die es zu erkämpfen galt.

Nach dieser liberalistischen Theorie der Presse⁸ ist diese nicht mehr ein Instrument der Regierung, sondern eine Einrichtung zur Artikulation der verschiedenen Meinun-

⁶ Elisabeth Noelle-Neumann, Pressekonzentration und Meinungsbildung, in: „Pressefreiheit“, Entwurf eines Gesetzes zum Schutz freier Meinungsbildung und Dokumentation des Arbeitskreises Pressefreiheit (Berlin, Neuwied: Luchterhand-Verlag 1970); i. f. zitiert mit: Pressefreiheit.

⁷ Dieser Arbeitskreis konstituierte sich im Frühjahr 1968 ohne Auftrag aus der Initiative von Professoren und Instituten der Universitäten Mainz, Gießen und Tübingen. Seine Überlegungen und Vorschläge unterbreitete der Arbeitskreis in der in Anmerkung 6 vorgestellten Dokumentation.

⁸ Siehe dazu: Wilbur Schramm u. a., *Four Theories of the Press* (Urbana 1956).

gen, auf deren Basis das Volk die Regierung kontrollieren und selbst zu einer politischen Meinungsbildung gelangen kann. Deshalb muß die Presse von jeder Kontrolle durch die Regierung frei sein. Jedermann muß die Möglichkeit haben, durch die Presse frei seine Meinung zu äußern, der Zugang zum freien Marktplatz der Gedanken muß jedem offenstehen, den Minoritäten ebenso wie den Majoritäten, den Schwachen ebenso wie den Starken. Entscheidend ist, daß nach dieser liberalistischen Auffassung die Meinungsfreiheit ein natürliches, dem Individuum angeborenes Recht ist, das von niemandem eingeschränkt werden darf, das an keine Pflicht gegenüber der Gesellschaft gebunden ist. Unter diesen Auspizien konkretisierte sich der freie Zugang zur Presse so, daß diejenigen, welche die Mittel und die Macht dazu hatten, Zeitungen gründeten und diese Zeitungen als Sprachrohre ihrer individuellen Meinungsfreiheit sahen. So entstand eine Presselandschaft, in der jede Meinung und jede Meinungsgruppe durch ein eigenes Organ vertreten war. Der Marktplatz der Meinungen war nur zu begreifen als die Gesamtheit aller vorhandenen Organe, als die Vielfalt der Zeitungen insgesamt. *Die Zeitungen wurden nicht zum sozialen Kommunikationsmittel, sondern zum individuellen.* Das Ergebnis war eine Vielzahl von Medieneinheiten, die sich mit je verschiedenem politischen Standpunkt dem Leser anboten. Meinungsgruppen, die kein eigenes Organ besaßen, waren nicht in der Lage, sich öffentlich zu artikulieren. Denn es wurde immer schwerer – insbesondere für die schwächeren Gruppen –, ins Veröffentlichungsgeschäft einzusteigen und die hierfür notwendigen Mittel aufzubringen.

Sieht man die Verwirklichung der Meinungsfreiheit allerdings in diesem „selbst-regulierten“ liberalistischen Marktplatz aller Medien, so träfe in der Tat zu, was die Vertreter der Vielfaltsthese behaupten: Jede Einschränkung der Vielfalt der Blätter wäre eine Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit. Jede Zusammenballung vieler Blätter in einer Hand wäre eine Gefährdung der Meinungsfreiheit. Indessen darf nicht übersehen werden, daß diese „Selbstregulierung“ nach dem liberalistischen Modell nie funktioniert hat und daß eintrat, was *Wilbur Schramm* so beschreibt: „Wie in den alten autoritären Tagen fiel die Presse in die Hände einer mächtigen Clique. Natürlich waren diese neuen Beherrscher der Presse in den meisten Fällen nicht die politischen Herrscher. Es ist eine Tatsache, daß sie die Presse rigoros vor der Regierung schützten. Aber es ist auch eine Tatsache, daß die auf so wenige beschränkte Kontrolle durch die Presse eine neue, unausgeglichene Macht in den Händen der Eigentümer und Verwalter der Medien schuf.“⁹

Damit aber gelangen wir zum Grund des gegenwärtigen kommunikationspolitischen Dilemmas und zugleich zur Wurzel unserer Kommunikationsmisere. Unsere Kommunikationspolitiker sind nämlich blind für zwei Erkenntnisse, die *C. Th. Welcker* schon 1830 in seiner Schrift über „Die vollkommene und ganze Preßfreiheit“ so formulierte:

⁹ Wilbur Schramm, a. a. O. 4 f.

„Der Gebrauch der Presse hat jene älteren Organe der Mitteilung durch seine größere Wirksamkeit und Leichtigkeit vielfach außer Gebrauch gesetzt, und ist an ihre Stelle getreten. Er trat an die Stelle nicht bloß des früher ausgedehnten Gebrauchs von Handschriften und Inschriften aller Art, sondern besonders auch an die Stelle jener täglichen, unmittelbaren demokratischen Versammlungen und mündlichen Besprechungen und Belehrungen aller Bürger, der in ihnen stattfindenden Bildung der öffentlichen Meinung und nationaler Sittengerichte, der in ihnen vorgenommenen Verhandlung und Entscheidung aller gesellschaftlichen Angelegenheiten. Unsere heutigen freien Staaten sind ungleich größer, als die früheren kleinen Stadt- und Gemeinde- und Gaustaaten. Es sind zugleich die Güter der Freiheit und des Bürgerrechts auf alle Bewohner ausgedehnt. So könnten sich denn jetzt ohne Preßfreiheit die einzelnen Staatsglieder nicht einigermaßen gegenseitig *vernehmen* und fortdauernd *austauschen* und *verständigen*.“

Die erste Erkenntnis: *Die „Konzentration“ der Kommunikationsmittel ist ein Prozeß, der die gesamte Kommunikationsgeschichte der Menschheit durchzieht.* Je größer die Gesellschaftsquantitäten, je spezialisierter die Funktionen innerhalb der Gesellschaft, je differenzierter die entsprechenden Handlungs- und Meinungspositionen sowie die Informationsansprüche werden, um so kompliziertere und daher auch kostspieligere Kommunikationsmittel werden erfunden, eingerichtet und gebraucht. Das bedingt aber, daß die Gruppe derer, die solche Mittel als Funktionäre des Kommunikationsprozesses in der Hand haben und für ihr Funktionieren verantwortlich sind, naturgemäß immer kleiner wird. Dieser Vorgang ist auch innerhalb der Presseentwicklung selbst nachzuweisen. Man sollte nun annehmen, daß die kommunikationspolitischen Kontroll- und Regelungsmechanismen entsprechend der Konzentrationsbewegung der Kommunikationsmittel weitergebildet worden wären. Dazu sind aber, abgesehen von moralischen Deklamationen in der freien Welt und von temporären diktatorischen Modellen in den letzten 200 Jahren nicht viele Anstrengungen unternommen worden. Unsere Situation ist dadurch gekennzeichnet, daß wir zwar gegenüber den liberalistischen Selbstregulierungshoffnungen Unbehagen empfinden, aber, anstatt die Regelungsmechanismen anzupassen, auf den irrsinnigen Gedanken verfallen, Konzentrationsbremsen zu konstruieren.

Um es in einer Analogie zu sagen: Ein großer Teil der vorgeschlagenen kommunikationspolitischen Maßnahmen nimmt sich aus wie der Versuch, das Größenwachstum eines jungen Mannes mit Hormonspritzen zu hemmen, damit er nicht ganz aus seinem Konfirmationsanzug herauswächst, der ihm sowieso schon zu klein ist. Daß die kommunikationspolitischen Schneider dabei nach dem Motto verfahren: „Wenn der Anzug nicht mehr paßt, ist der Mann schuld!“, macht den Vorgang fast lächerlich. Aber man kann diese monokausalistischen Betrachtungsweisen überall nachweisen: *Die in der Konzentration zusammengeballte Wirtschaftsmacht ist unmittelbar und alleinursächlich schuld an der Bedrohung der Meinungsfreiheit.*

Die zweite Erkenntnis: *Die Massenkommunikationsmittel haben die Funktion, daß sich die Glieder der Gesellschaft fortdauernd vernehmen, austauschen und verständigen können.* Damit dies geschieht, damit auf diese Weise Meinungsfreiheit sich verwirkliche, ist die Pressefreiheit notwendig. Die Presse ist also nicht ein Ding, ein Wert an sich, sondern hat nur Wert für die Menschen in der Gesellschaft. Die von Welcker

so trefflich formulierte Funktion des Sich-Vernehmens ist aber nur dann gewährleistet, wenn jedermann in der Gesellschaft jeden anderen jederzeit vernehmen kann. Dies darf aber nicht nur ein schönes Postulat, sondern muß praktikabel sein. Unter dem liberalistischen Anspruch der vollständigen Darstellung des Meinungsmarkts in einer Vielzahl von Blättern ist das aber nicht praktikabel. Im Extremfall nämlich würde das bedeuten, daß einer, der die in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen vernehmen will oder muß – und in einer demokratischen Gesellschaft muß das schlechterdings jedermann! –, zehn, zwanzig oder noch mehr Blätter kaufen und lesen müßte.

Und das eben ist die Kommunikationsmisere, mit der wir leben: Statt vollständiger und umfassender Information über sämtliche Handlungs- und Meinungspositionen unserer Gesellschaft vermittelt jedes unserer Massenkommunikationsmittel für sich genommen auf der Basis des liberalistischen Konzepts nur mehr oder weniger partiell. Jedes Blatt, jeder Verleger, jeder Journalist nimmt für sich das individualistische Recht der freien Meinungsäußerung in Anspruch. Er entscheidet, was gut und richtig, was veröffentlichungswürdig sei. Denn der Zugang zu den Massenkommunikationsmitteln wird als individualistisches Recht mißverstanden. Damit haben die einen mehr, die anderen weniger Recht auf freie Meinungsäußerung. Innerhalb eines solchen Konzepts muß selbstverständlich jede Konzentrationsbewegung die Ungleichheit des Rechts auf Meinungsäußerung verstärken. Es wird richtig, was *Paul Sethe* sagte: „Die Pressefreiheit ist die Freiheit von 200 reichen Leuten“; nur sollte man hinzufügen: ... und die Freiheit von ein paar tausend Publizisten.

Die Folgen für die Kommunikation der Gesellschaft sind verheerend. Sie sind am besten im Bild einer Podiumsdiskussion vorstellbar, die jeder Gesprächsleitung und -regelung entbehrt. Jeder Sprecher der am Podium vertretenen Meinungspositionen – das sind Publizisten! – versucht die anderen zu übertönen, jeder sucht seine Auffassung als die allein vernünftige herauszustellen, den Kontrahenten am Reden zu hindern oder zu stören. Minderheiten, die zunächst am Podium nicht zugelassen waren, stürmen ans Mikrophon. Ein Chaos von Ansprachen und Monologen ist die Folge, nicht aber Vernehmbarkeit der Stimmen, nicht Transparenz der verschiedenen Positionen, nicht Austausch und Verständigung.

Aufgrund dieser publizistischen Information „durch interessengebundene und -gesteuerte Beeinflussung ohne die Möglichkeit, durch öffentlich vernehmbare Erwiderung in der Gesellschaft sich selbst zur Geltung zu bringen, wird der einzelne, weil mit seinen Zeitgenossen nicht in Kommunikation, sich selbst überlassen, isoliert. Publizistische Information zerreißt die Gesellschaft in vor sich hin monologisierende einzelne und Gruppen, die durch kein Gespräch zueinander finden. ... Eben die monopolistische Publizistik ist es, die heute Staat und Gesellschaft, die die Demokratie aushöhlt und funktionsunfähig zu machen droht.“¹⁰ Mit anderen Worten: *Die Kommu-*

¹⁰ Heinz Starkulla, Publizistik und Kommunikation, in: Festschrift für Hanns Braun (Bremen 1963) 161 u. 163.

nikationsmisere resultiert nicht aus der Konzentration, sondern aus einer liberalistischen Auffassung der Pressefreiheit. Sie wird allerdings in dieser Situation durch jede Konzentrationsbewegung verstärkt. Solange aber die Kommunikationspolitik in völliger Blindheit gegenüber diesem Tatbestand an den Konzentrationserscheinungen herumdoktert, anstatt der Kommunikationsmisere zu Leib zu rücken und effektive, der Konzentration angepaßte Korrektive zu suchen, wird diese Kommunikationsmisere nicht zu beheben sein, sondern muß sich im Gegenteil potenzieren. Dies deshalb, weil man, fixiert auf die angeblichen Konzentrationsgefahren, allen Ernstes Lösungen vorschlägt, die die publizistische Infektion der Gesellschaft beschleunigen, wie etwa die Redaktionsstatute zum Schutz der inneren Pressefreiheit. Denn hier wird ein zweiter, aus der liberalistischen Pressetheorie konsequent folgender monokausalistischer Denkansatz angewendet: *Die publizistische Aussage bestimmt alleinursächlich und unmittelbar die Meinungsbildung der Gesellschaft.* Deshalb ist dafür zu sorgen, daß die publizistische Aussage gut und richtig sei. Ist sie dies, so wird sich auch die Meinungsbildung der Gesellschaft in guten und richtigen Bahnen vollziehen.

Der wirtschaftliche Monokausalismus

Der wirtschaftliche Monokausalismus bei der Betrachtung des Konzentrationsproblems läßt sich in vielen Variationen feststellen. Schon die Verleger machten in den 60er Jahren geltend, die Bedrohung der Meinungsfreiheit sei eine Folge wirtschaftlicher Wettbewerbsverzerrung zwischen den Medien und könne durch Eingriffe in diese Wettbewerbssituation behoben werden. Die Michel-Kommission ging von ähnlichen Vorstellungen aus. Der Professoren-Arbeitskreis „Pressefreiheit“ spricht an zahlreichen Stellen seiner Dokumentation Folgerungen, Hoffnungen und Forderungen aus, die eindeutig in diesem wirtschaftlichen Monokausalismus begründet sind. Zum Beispiel: „Die gesetzgeberische Aufgabe besteht darin, im Bereich der Presse willkürliche Zugangsbeschränkungen zum ‚free market place of ideas‘ zu verhindern oder zu vermindern. Dadurch wird die Effizienz des Verfahrens freier Meinungsbildung erhöht.“¹¹ Nicht nötig zu sagen, daß dieser Zugang durch Wettbewerbsvereinigungen, durch Unterstützung lokaler Konkurrenzblätter, also durch wirtschaftspolitische Maßnahmen erreicht werden soll und daher verstanden wird als Zugang neuer Organe und nicht kommunikationspolitisch als Zugang vorhandener Meinungen zu den Presseforen. – Schließlich wird in der Dokumentation des Autorenkollektivs „Pressekonzentration“ der Kommunikationsvorgang überhaupt nur noch als ökonomischer Prozeß, als Handel mit der Ware Nachricht gesehen. So kommen die Autoren zu vulgär-marxistischen Auffassungen dieser und ähnlicher Art: „Die unternehmerische Struktur

¹¹ Pressefreiheit, a. a. O. 120.

des Presseunternehmens dürfte entscheidend zur Auflösung der politischen Öffentlichkeit beigetragen haben.“¹²

Wichtiger aber als solche Aussagen sind die Vorschläge, die damit verknüpft sind. Die Günther-Kommission empfiehlt neben Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere die seither viel diskutierte *Marktanteilsbegrenzung*. Ausgehend von dem Prinzip, daß die Pressefreiheit Vorrang vor der unternehmerischen Freiheit habe (von Meinungsfreiheit ist hier nicht die Rede!), soll eine Begrenzung der Marktanteile eines einzelnen Unternehmens erfolgen, wenn dieses mit 20 % Anteil an den Tageszeitungs- und/oder Sonntagszeitungsauflagen, oder mit 20 % Anteil an den Publikumszeitschriften die Meinungsfreiheit gefährdet, oder mit Anteilen von 40 % und darüber die Meinungsfreiheit beeinträchtigt. Eine Begründung dafür, warum bei diesen Marktanteilen die Meinungsfreiheit bedroht ist, ist die Kommission bis heute schuldig geblieben.

Wesentlich rigoroser, willkürlicher und irrationaler noch geht der Professorenarbeitskreis vor. Er berechnet die Gefährdung bzw. die Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit nach der Leserichte von Tageszeitungen und Publikumszeitschriften, wobei die Zahl der in einer Gebietseinheit durchschnittlich verkauften Exemplare bezogen wird auf die Wohnbevölkerung. So gefährdet z. B. eine Tageszeitung die Meinungsfreiheit, wenn sie in einem überregionalen Gebiet auf eine Streuung von 6,9 Exemplaren pro 100 Einwohner kommt, oder wenn sie im lokalen Bereich auf 17,2 Exemplare kommt. Eine Begründung, warum hier eine Gefährdung bzw. bei anderen Quoten eine Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit vorliegt, wird auch hier nicht gegeben, vielmehr wird schlicht und einfach „eine Beeinträchtigung des freien publizistischen Wettbewerbs widerleglich vermutet“¹³. Die Formulierung macht deutlich, daß es auch hier nicht um Meinungsfreiheit, sondern um den publizistischen Wettbewerb, genauer um den wirtschaftlichen Wettbewerb von Unternehmungen geht, die mit Publizistik handeln. Was dieser Handel mit der Meinungsfreiheit zu tun hat, wird übergangen. Solche ausschließlich wirtschaftlich orientierte Auffassungen setzen sich auch durch bei den vorgeschlagenen Vorschriften über Zeitungskartelle, Verflechtungsverbote und Entflechtungsmaßnahmen.

Bei allen diesen Vorschlägen wird völlig übersehen, daß ein Eingriff in wirtschaftliche Unternehmen, die der Kommunikation dienen, immer Auswirkungen auf deren Kommunikationsfunktion hat, und daß der Wirtschaftskörper eines Kommunikationsunternehmens ein sehr empfindliches Kommunikationsregulativ darstellen kann.

Die wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen Massenmedien ihrer Kommunikationsfunktion nachkommen, sind ohne Zweifel ein Faktor, der das durch dieses Unternehmen vermittelte Kommunikationsgeschehen beeinflusst. Aber es ist *nicht der einzige* Faktor. Andererseits wirkt die Beachtung der übrigen Faktoren, etwa die

¹² Pressekonzentration, a. a. O. 314.

¹³ Pressefreiheit, a. a. O. 168.

Berücksichtigung der tatsächlich vorhandenen Kommunikationsinteressen in einem bestimmten Verbreitungsgebiet, wieder zurück auf das wirtschaftliche Unternehmen. Wenn es vorhandene Kommunikationsinteressen optimal darstellt, floriert auch das Unternehmen; geschieht das nicht, führt das zum Ruin des Unternehmens. Nach der Vorstellung der genannten Kommissionen wäre es also denkbar, daß eine Lokalzeitung, die in optimaler Weise die verschiedenen vorhandenen Meinungen artikuliert und damit erreicht, daß sich die Glieder der Gesellschaft vernehmen und sich austauschen im Forum der Zeitung, eine Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit darstellt. Deshalb nämlich, weil ihr Marktanteil bzw. ihre Leserichte nicht zuletzt aufgrund der in ihr verwirklichten Meinungsfreiheit weit über das Limit der „Kommunikationssachverständigen“ hinausgeht. So würde also *eine Zeitung gerade, weil sie Meinungsfreiheit verwirklicht, bestraft*. Und folgt man den Gutachten, so könnte man es *durch wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen obendrein ermöglichen, die Meinungsfreiheit der Bürger von amtswegen zu bedrohen, zu gefährden und zu beeinträchtigen*.

Mit diesem Beispiel soll lediglich aufgewiesen werden, welche unzumutbaren Vorschläge derzeit politisch hoch im Kurs stehen. Damit soll aber nicht gesagt werden, daß die wirtschaftliche Stärke eines Kommunikationsunternehmens in jedem Fall und für sich allein ein absolut sicheres Kommunikationsregulativ sein muß. Wäre dies so, so könnte man alles beim alten lassen. Es ist aber sehr wohl auch die Möglichkeit zu sehen, daß ein cleverer Verleger sich bei der Berücksichtigung der Interessen der Kommunikationspartner an den kleinsten gemeinsamen Nenner hält, so daß also die Stärke des wirtschaftlichen Unternehmens, weit davon entfernt, Regulativ im Sinn der Meinungsfreiheit zu sein, zu einem Pegel der Nivellierung und damit zugleich der Gefährdung der Meinungsfreiheit wird. Das heißt also: Ebensowenig, wie allein von wirtschaftlichen Eingriffen eine Sicherung der Meinungsfreiheit erwartet werden kann, kann die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens allein als Kommunikationsregulativ in Frage kommen.

Der publizistische Monokausalismus

Während die Vorschläge der Marktanteilsbegrenzung zur Zeit wenig Aussichten auf politische Verwirklichung haben, kommt den Lösungen, die auf der Basis des publizistischen Monokausalismus erarbeitet wurden, eine größere Chance zu. Sie sind deshalb auch gefährlicher.

Aus der Vielfaltsthese ergibt sich konsequent, daß jede einzelne Zeitung andere Meinungen artikuliert, und zwar sowohl direkt in Kommentar, Kritik und Glosse, wie auch indirekt durch eine diesen Meinungspositionen entsprechende Selektion des Nachrichten- und Informationsmaterials. Dies hat aber nur dann einen Sinn, wenn man annimmt, daß man die Meinung der Gesellschaft und ihrer Glieder durch Vor-

sagen einer Meinung bilden kann, daß es eine monokausale Beziehung gibt zwischen der publizistischen Aussage und der Meinungsbildung. Würde man nämlich die Gesellschaft nicht als knetbare Masse betrachten, sondern als den im Gespräch befindlichen demokratischen Souverän, der seine Meinung durch fortdauerndes Vernehmen und Austauschen aller Meinungen bildet, so müßte – wie ausgeführt – die Vielfalts- these schon deshalb fallen, weil eine in 150 Zeitungen angebotene Meinungsvielfalt für den einzelnen Bürger nicht praktikabel ist.

Unter dem Anspruch des publizistischen Monokausalismus aber hat sich ein *illusionäres und elitäres Selbstbild der Publizistik* und der Publizisten entwickelt. Darin erscheint die Publizistik als eine Macht über Staat und Gesellschaft, *unabhängig von beiden*, wie es schon die Verlegerdenkschrift im Jahr 1964 formulierte. Von dieser hohen Warte schreibt sie sich selbst eine Erziehungsfunktion an der Gesellschaft zu. Es ist nicht verwunderlich, daß damit Hand in Hand eine tiefe Verachtung des unwissenden Volks einhergeht, die im übrigen und keineswegs paradoxerweise noch die extremsten Linken mit den Liberalen verbindet. Diese Verachtung hat denn auch der Präsident des Bundeskartellamts und Vorsitzende der nach ihm benannten Kommission, Dr. Eberhard Günther, ziemlich unverhüllt zum Ausdruck gebracht, wenn er laut FAZ vom 22. 5. 1969 erklärte, daß „der Bürger abgehalten werden muß, durch seinen Kaufentschluß am Kiosk die Pressefreiheit auszuhöhlen“.

Es kann hier nicht näher darauf eingegangen werden, daß solche monokausalistischen Auffassungen durch die Kommunikationsforschung längst widerlegt sind; daß etwa im Hinblick auf die doch als so gefährlich deklarierte Springer-Presse festgestellt worden ist, daß sich die Meinungen ihrer Leser von denen anderer Zeitungs- leser nicht signifikant unterscheiden¹⁴. Oder wie will man mit Hilfe der monokausalistischen Publizistikbetrachtung erklären, daß der Anteil der SPD-Wähler bei den Bild-Lesern höher ist als in der gesamten Bevölkerung? Solche Fakten stören nun aber die berufenen und selbsternannten Weichensteller unserer Kommunikationspolitik nicht sonderlich. Ganz im Sinn einer publizistischen Monokausalität optieren sie fast alle für eine gesetzliche Verankerung der redaktionellen Mitbestimmung für Journalisten und Publizisten, sicherlich guten Glaubens, daß hierdurch die Meinungsfreiheit zu retten sei.

In bezug auf solche Mitbestimmungsbestrebungen in Rundfunkanstalten hat der Verfassungsrechtler Gerd Roellecke in einem Leserbrief an die *Zeit* klipp und klar erklärt, *solche Mitbestimmungsstatute seien verfassungswidrig*, weil diese Anstalten gesetzlich zur Objektivität, d. h. zur Artikulation aller Meinungen verpflichtet seien, derlei Redaktionsstatute aber die Meinungsfreiheit einer kleinen Clique zuungunsten der Meinungsfreiheit aller zementierten. In bezug auf die Presse stellte ebenfalls Roellecke in einem Diskussionspapier des Professorenarbeitskreises fest: „Die Pressefreiheit dient vielmehr der Verwirklichung der gleichen Meinungsfreiheit aller Bürger. Nur

¹⁴ Pressefreiheit, a. a. O. 94 ff.

diese Funktion kann daher Maßstab für die Organisation der Presse sein und nicht die Meinungsfreiheit einzelner Journalisten oder einzelner Verleger . . . Die Presse hat auch nicht die öffentliche Aufgabe zu belehren, zu kritisieren, zu bilden, zu unterrichten oder das Gemeinwohl zu artikulieren, wohl aber die *„gesellschaftliche Funktion“, der Meinung aller eine Chance zu geben.*¹⁵ Wenn dies aber der Schutzzweck der Pressefreiheit ist, so ist zumindest zu überprüfen, ob nicht die durch Mitbestimmungsstatute erstrebte innere Organisation der Presse ebenfalls verfassungswidrig ist. Denn alle vorhandenen Entwürfe für solche Mitbestimmungsstatute, ob sie nun von der Günther-Kommission vorgeschlagen, vom Professorenarbeitskreis für Pressefreiheit in Form eines Gesetzentwurfs vorgelegt oder vom Presserat wohl in der Befürchtung gesetzlicher Regelungen empfohlen wurden, sichern allein und ausschließlich die Meinungsfreiheit des Journalisten und Publizisten, *d. h. sie privilegieren die Meinungsfreiheit einer kleinen Clique gegenüber der Meinungsfreiheit aller und jedes einzelnen.*

Damit aber wird das eigentliche Problem nur verlagert. Ob der publizistische Anspruch nämlich von 200 Verlegern ausgeht oder von 2 000 Publizisten, ist für die dadurch bedrohte Meinungsfreiheit aller unerheblich. Ja, noch mehr! Vor die Wahl gestellt, welchem publizistischen Einfluß eine Gesellschaft lieber ausgeliefert sein wollte, müßte sie sich allemal für die Verleger entscheiden, weil diese in ihrem Interesse an der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens wenigstens noch ein minimales Kommunikationsregulativ besitzen. Daß es funktioniert, zeigt ebenfalls eine Untersuchung der vielgelästerten Springer-Blätter, aus der sich ergab, daß die Springer-Blätter hinsichtlich des Nachrichtenangebots untereinander mehr verschieden sind als etwa die übrigen überregionalen Blätter von der „Welt“ oder die übrigen Boulevardblätter von „Bild“¹⁶.

Die Mitbestimmungsstatute für Redakteure und Publizisten könnten allerdings sinnvoll sein, wenn in ihnen ein wirtschaftliches Mitbestimmungs- und Beteiligungsrecht angestrebt werden soll. Solange es dabei bleibt, ist von der Kommunikationspolitik wohl kaum etwas einzuwenden. Indessen läßt sich daraus in keinem Fall ein publizistisches Mitbestimmungsrecht als Journalistenprivileg ableiten, wie es etwa auch diesbezügliche Ausführungen von *Oswald von Nell-Breuning* nahelegen¹⁷.

Grundsätze und Möglichkeiten einer Kommunikationspolitik

Aus den hier vorgetragenen Gedanken ergeben sich eine Reihe von Grundsätzen und Möglichkeiten für kommunikationspolitische Maßnahmen.

¹⁵ Pressefreiheit, a. a. O. 42.

¹⁶ Pressefreiheit, a. a. O. 98.

¹⁷ Oswald von Nell-Breuning, Probleme einer neuen Unternehmensverfassung, in: Die neue Ordnung (April 1968).

1. Kommunikationspolitische Eingriffe in irgendeinen Bereich des Kommunikationsprozesses, insbesondere wirtschaftspolitische Eingriffe in das Kommunikationsunternehmen, dürfen und können nur dann vorgenommen werden, wenn dabei die Interdependenz aller am Kommunikationsvorgang beteiligten Faktoren berücksichtigt wird, das heißt, wenn die Auswirkungen solcher Eingriffe auf die Kommunikationsfunktionen untersucht und bekannt sind.

Damit verbieten sich alle Eingriffe unter ausschließlich wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten, für die unter kommunikationspolitischen Rücksichten auch nicht der Schatten einer Begründung vorgebracht werden kann. „Sachverständige“, die sich außerstande sehen, solche Gesichtspunkte in ihr Kalkül einzubeziehen, sollte man nicht an den lebenswichtigen Prozessen der gesellschaftlichen Kommunikation hantieren lassen.

Andererseits gibt es Eingriffe in den mit dem Kommunikationsprozeß verbundenen Wirtschaftsvorgang, die geboten erscheinen. Zum Beispiel die durch Gesetz zu erzwingende Freiheit der Vertriebswege. Die Abhängigkeit der Pressevertriebswege von der wirtschaftlichen Macht großer Verlage darf nicht dazu führen, daß aus diesen Vertriebswegen bestimmte Objekte ausgeschlossen werden, weil sie nicht so rentabel sind wie andere oder weil sie eine dem großen Konkurrenten nicht genehme Richtung haben, wie das bei dem von Springer versuchten Boykott gegen den Vertrieb von Zeitschriften der Fall war, die das Programm des DDR-Fernsehens abdruckten.

2. Aus dem ersten Grundsatz folgt, daß kommunikationspolitische Maßnahmen überhaupt nur sinnvoll sind, wenn die Kommunikationsfunktionen der einzelnen Kommunikationsmittel hinreichend bekannt sind und wenn sich diese Kommunikationsfunktionen auf die gesamte, gesellschaftliche Kommunikation erstrecken.

Konkret heißt das: Tageszeitungen haben offenbar andere Funktionen als Sonntagszeitungen oder Publikumszeitschriften. Die Funktion der Tageszeitung ist andererseits weithin identisch mit den Funktionen des Hörfunk- oder Fernsehprogramms insgesamt. Denn es handelt sich bei ihnen um allgemein universelle Kommunikationsmittel. Sie können potentiell alle Inhalte, alle Handlungs- und Meinungspositionen in der Gesellschaft vermitteln. Sie erfüllen mithin eine Funktion, die man als Grundinformation, als Basisorientierung der Gesellschaft bezeichnen kann. Daraus resultiert die Verpflichtung dieser Kommunikationsmittel zu umfassender, vollständiger Information, zur Darstellung und Artikulation aller Meinungen in der Form der Nachricht. Der Leser, Hörer oder Zuschauer muß die Möglichkeit haben, durch diese Kommunikationsmittel sich in der Gesellschaft zu orientieren, sich auszukennen im Vielerlei der Stimmen und Meinungen, seinen eigenen Platz zu finden in der Reihe möglicher Positionen. Das kann er nur, wenn auch er selbst mit seiner Meinung immer wieder repräsentiert wird. Nur so ist seine eigene Meinungsfreiheit gewährleistet. Alle kommunikationspolitischen Maßnahmen haben sich also auf die Möglichkeit zu konzentrieren, daß diese Funktion etwa durch die Tagespresse auch erfüllt wird.

Von der Gesamtgesellschaft ausgehende und mit staatlichen Mitteln durchzusetzende Eingriffe, gleich welcher Art, in die Kommunikationsmittel mit spezieller Universalität, das heißt in die Foren der Meinungs- und Handlungsartikulation von Gruppen, von Fachgremien, von Interessenkreisen formeller und informeller Art sind dagegen unzulässig. Hier müssen die Kommunikationsregulative von diesen Gruppen selbst ausgehen. Und dies geschieht auch, wie man anhand der Entwicklung des Zeitschriftenmarkts feststellen kann.

3. Gleiche kommunikationspolitische Maßnahmen können nur auf Kommunikationsmittel mit identischen Funktionen angewendet werden.

Gegen diesen Satz verstoßen z. B. alle bisherigen Vorschläge der Markt- und Auflagenbegrenzungen, da dort willkürlich Auflagen- und Marktanteile von Tageszeitungen, Sonntagszeitungen oder Publikumszeitschriften addiert werden. Auch das im Gesetzentwurf des Professorenarbeitskreises enthaltene Verbot sogenannter „heterogener Zusammenschlüsse“¹⁸ ist aus diesem Grund sachwidrig. Denn hier soll jedem Unternehmer, der sich mit dem Verlag, der Herstellung oder dem Vertrieb von Zeitungen, Zeitschriften oder deren Bestandteilen beschäftigt, verboten werden, Fernseh- oder Hörfunkprogramme herzustellen oder auszustrahlen. Es ist nämlich unter dem Aspekt der Kommunikationsfunktionen kein Grund zu sehen, einem Verleger für Fachzeitschriften der Kaminkehrer- und Ofensetzerinnung den Betrieb eines lokalen Fernsehsenders zu untersagen. Richtig und sinnvoll dagegen wäre es, vorsorglich den Zusammenschluß heterogener, aber funktionsgleicher Kommunikationsmittel zu unterbinden, wie das ja etwa in den USA üblich ist, wo der Unternehmer einer Lokalzeitung eben auf keinen Fall auch noch eine lokale Hörfunk- oder Fernsehstation einrichten darf.

4. Das Ziel jedes kommunikationspolitischen Eingriffs muß es sein, statt der Vielfalt der Blätter die Vielfalt der Meinungen in den Blättern zu sichern oder zu erhalten. Dies ist nämlich der einzige Weg, um jedem Bürger mittels Pressefreiheit auch gleiche Meinungsfreiheit zu sichern.

Dabei kann es in der Praxis der Massenkommunikation nicht um eine *ideale* Verwirklichung der Meinungsfreiheit gehen, insofern, als jeder einzelne mit seiner Meinung präsentiert werden müßte, vielmehr ausschließlich um eine *optimale* Verwirklichung solcher Chancengleichheit deshalb, weil es nicht so viele Meinungen wie Köpfe gibt, und jedes einzelnen Meinungsfreiheit schon dann verwirklicht ist, wenn die Meinung seiner formellen und informellen Bezugsgruppen zum Ausdruck kommt.

Es geht auch keineswegs darum, das Recht der Meinungsfreiheit des Publizisten zu beschneiden. Denn auch er ist Sprecher formeller und informeller Meinungsgruppen. Daß die Publizisten ihre Stimme erheben, ist geradezu kommunikationsnotwendig.

¹⁸ Pressefreiheit, a. a. O. 183.

Aber das Forum vollständiger Information ist etwas anderes als das Rednerpult des kommentierenden und kritisierenden Publizisten. Es hat seinen Platz *im* Forum. Was jedoch unterbunden werden muß, ist die Überwucherung der sozialen Kommunikation durch die publizistischen Monologe, die heute in allen Medien, auch in den öffentlich-rechtlichen Anstalten Einzug gehalten haben. Verhindert oder abgebaut muß werden, was *Erwin K. Scheuch* am 9. 5. 1970 in der „Welt“ zutreffend als „Erziehungsdiktatur der Publizisten“ in Rundfunk und Fernsehen bezeichnete.

5. Alle kommunikationspolitischen Eingriffe haben daher die Rolle der journalistischen Vermittlung zu stärken und gesellschaftliche Kontroll- und Korrekturmöglichkeiten zur Sicherung der journalistischen Vermittlung zu reformieren oder neu zu etablieren.

Denn „gesellschaftliche Kommunikation ist eine Lebensfunktion der souveränen, freiheitlichen Gesellschaft. Ihre Darstellung im Kommunikationsmedium repräsentiert den demokratischen Souverän im Gespräch und verleiht damit dem Medium Rang und Würde der ‚öffentlichen‘, das heißt gesamt-gesellschaftlichen Institution, und dem um Darstellung ihrer öffentlichen Kommunikation bemühten ‚Journalisten‘, der sich als ehrlicher Makler (und nicht als einsinniger und eigensinniger Präzeptor, Inquisitor und Prokurator) der Gesellschaft erweist, die Position des ‚öffentlichen‘ Funktionärs.“¹⁹

Für die Verwirklichung dieser Grundsätze lassen sich eine Reihe von Möglichkeiten anführen. *Peter Glotz* und *Wolfgang R. Langenbucher*²⁰ haben einen Gesetzentwurf vorgelegt, der aus ähnlichen Überlegungen heraus die Einrichtung von Presseausschüssen auf Länder- und Bundesebene vorsieht. Diese hätten die Aufgabe, über die Verwirklichung der journalistischen Vermittlung in den Tageszeitungen öffentlich zu wachen. Dieser Plan ist bei den Parteien und Interessenvertretern auf keine besondere Gegenliebe gestoßen. Nicht zuletzt wohl deshalb, weil das tendenziell in die gleiche Richtung zielende System der Rundfunk- und Fernsehräte zunehmend in das Schußfeld der Kritik gerät. Rundfunk- und Fernsehräte haben in der Tat nicht verhindern können, daß die publizistische Unterwanderung der Rundfunkanstalten erfolgte. Vereinzelt melden sich auch bereits zunächst noch informelle Gruppen von Hörern und Zuschauern „gegen die Diktatur von Rundfunk und Fernsehen“ zu Wort mit dem Anspruch auf Mitbestimmung und der Absicht, sich zu organisieren²¹. Jedoch ist das weder ein Grund, um gegen das System der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu votieren, noch um die Rundfunk- und Fernsehräte abzuschaffen. Aber sie müssen reformiert werden. Unzureichend scheint etwa ihre Zusammensetzung zu sein,

¹⁹ Starkulla, a. a. O. 162.

²⁰ Peter Glotz, Wolfgang R. Langenbucher, *Der mißachtete Leser* (Köln 1969) 185 ff.

²¹ So jüngst in einer in mehreren Zeitungen erschienenen Anzeige der Kulturzeitschrift „der literat“, die sich zum Promoter dieser Hörer- und Zuschauerbewegung machen will.

die gewichtige Minderheiten ausschließt und nicht flexibel genug ist, um nicht organisierte gesellschaftliche Kräfte an ihrer Kontrollfunktion zu beteiligen. Außerdem verhinderte ihre derzeitige Zusammensetzung wohl auch, daß diese Räte mehr wurden als eine Summation von Interessenvertretern. Unzureichend ist sicher auch die Arbeitsweise dieser Räte, zu deren Arbeit es faktisch weder eine öffentliche Information, noch eine Kontrolle durch eben die Öffentlichkeit gibt, die sie ja repräsentieren sollen. Diese und weitere Erfahrungen müßten bei einer Neuordnung der Rundfunkräte und auch für die Etablierung ähnlicher Einrichtungen auf dem Sektor der Presse fruchtbar gemacht werden.

Es sind vor allem drei Institutionen, die derzeit notwendig erscheinen. Sie könnten zwar stufenweise eingerichtet werden, sollten aber doch miteinander verklammert und verbunden sein:

1. *Leserbeiräte zumindest für all jene Tageszeitungen, die ein lokales Monopol haben.*

2. *Ein Presserat auf Bundesebene, der nicht wie das derzeitige Gremium gleichen Namens eine Interessenlobby von Verlegern und Journalisten ist, sondern eine Repräsentation der Gesamtgesellschaft darstellt.*

3. *Eine unabhängige Stiftung oder Anstalt des öffentlichen Rechts zur Sicherung der Meinungsfreiheit.*

Die Hauptaufgaben der Institutionen „*Leserbeiräte*“ und „*Presserat*“ müßten sein die Kontrolle der journalistischen Vermittlung in der Tagespresse sowie die Überprüfung von Mißständen und Beschwerden über die Verletzung der Pflicht zur Artikulation aller Meinungspositionen. Während sich die Leserbeiräte dabei jedoch auf die Lokal- und Regionalberichterstattung beschränken, obliegt dem Presserat die Beobachtung und Bearbeitung des gesamten Inhalts der Tagespresse. Wesentlich ist, daß die Arbeit der beiden Institutionen öffentlich ist. Öffentlich sind ihre Sitzungen, öffentlich ihre Ergebnisse. Denn zur Veröffentlichung der letzteren müssen die betroffenen Organe gesetzlich gezwungen werden. Diese Veröffentlichungspflicht würde wohl als einzige, aber wirksame Sanktion genügen.

Eine Verbindung zwischen Leserbeiräten und Presserat ergibt sich daraus, daß die Leserbeiräte in festzulegenden Fällen ihre Vorstellungen und Ergebnisse an den Presserat weiterleiten und daß der Presserat in entsprechenden Fällen als 2. Instanz sowohl für beschwerdeführende Gesellschaftsgruppen und einzelne wie für die Lokalzeitungen selbst fungieren könnte.

Die hier vorgeschlagene *Stiftung oder Anstalt des öffentlichen Rechts zur Sicherung der Meinungsfreiheit* dagegen ist als unabhängiges wissenschaftliches Institut gedacht. Dieses Institut wäre durch Gesetz zu errichten. Es hat in erster Linie die Aufgabe, ständig das Kommunikationsgeschehen in der Tagespresse, im Hörfunk und im Fernsehen und in anderen allgemein universellen Medien vergleichend zu beobachten, Methoden zu entwickeln zur Untersuchung von Informationsdefiziten und Nachrichtenmanipulationen. Ferner soll es bei vorgebrachten Beschwerden oder festgestell-

ten Verstößen gegen die aus der gesamtgesellschaftlichen Funktion dieser Medien erwachsenden Verpflichtungen eigene Recherchen anstellen. In entsprechenden Fällen sind die betroffenen Medien dem Institut gegenüber auskunftspflichtig. Innerhalb dieses Aufgabenbereichs steht die Stiftung bzw. Anstalt des öffentlichen Rechts auch den Leserbeiräten und dem Presserat zur Verfügung. Die Arbeit dieses Instituts zur Sicherung der Meinungsfreiheit ist ebenfalls öffentlich. Denkbar wäre, daß dieses Institut durch monatliche Veröffentlichungen und durch Jahrbücher den Kommunikationsmarkt transparent macht und die Ergebnisse seiner „Vermittlungs-Tests“ allen Interessierten zur Verfügung stellt.

Der Verbund dieser Maßnahmen wäre ausreichend, um so starke und sachgerechte gesellschaftliche Kommunikationsregulative und -korrektive zu etablieren, daß einerseits die notwendige Pressekonzentration und überhaupt die Weiterentwicklung der Kommunikationsmedien nicht gestört würde, andererseits aber die gegenwärtige Gefährdung der Meinungsfreiheit mitsamt ihren verheerenden Auswirkungen der Desorientierung und Desintegration des einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen an der Wurzel angegangen werden könnte. Allerdings und nicht zuletzt wären diese Maßnahmen zu ergänzen durch eine breite Bewußtseinsbildung in der Gesellschaft, durch sachgerechte Medienpädagogik im weitesten Sinn. Denn der einzelne, jeder einzelne, muß seine über Jahrzehnte durch Schlagworte und Ideologien verschleierte Rolle im Prozeß der Massenkommunikation wieder erkennen lernen. Nur dann können Institutionen wie die vorgeschlagenen wirklich von der Gesellschaft getragen werden und ihre volle Effektivität entfalten.