

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk
in der Bundesrepublik Deutschland (1974)**

Inhaltsübersicht

	Seite
A. Gegenstand und Aufgabe des Berichts	4
B. Presse	
I. Wirtschaftliche Entwicklung	5
1. Änderungen der sektoralen Struktur	
a) Tagespresse	5
b) Sonntagszeitungen	20
c) Politische Wochenblätter und wöchentlich erscheinende politische Magazine mit überregionaler Verbreitung	20
d) Zeitschriftenpresse	20
e) Buchverlagswesen	24
2. Entwicklung der Betriebsergebnisse, Kosten, Umsätze und Preise	
a) Tagespresse	25
b) Zeitschriftenpresse	33
3. Eigenarten des lokalen und regionalen Wettbewerbs	35
4. Kooperation in der Tagespresse	36
5. Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften	37
6. Wirtschaftliche Hilfen im Berichtszeitraum	39

	Seite
II. Pressefreiheit	40
1. Innere Pressefreiheit	41
2. Tendenzschutz für Presseunternehmen	
a) Betriebsverfassungsgesetz	42
b) Entwurf eines Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz)	43
3. Selbstkontrolle der Presse	43
a) Institutionen der Selbstkontrolle	43
b) Wettbewerbsregeln	44
III. Gesetzgeberische Vorhaben	44
1. Pressestatistikgesetz	44
2. Fusionskontrolle für Presseunternehmen	45
3. Presserechtsrahmengesetz	45
4. Neuregelung des Zeugnisverweigerungsrechts der Presseangehörigen	45
5. Viertes Strafrechtsreformgesetz und Einführungsge- setz zum Strafgesetzbuch	46
C. Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen)	
I. Struktur und wirtschaftliche Entwicklung	47
1. Aufgaben und Organisation	47
2. Aufwands- und Ertragsentwicklung	49
II. Innere Rundfunkfreiheit, Personalvertretung	57
III. Rundfunkprogramme	58
1. Entwicklung der Programmleistungen	58
2. Lokale Hörfunk- und Fernsehprogramme	65
3. Verkehrsrundfunk	65
4. Fernstudium im Medienverbund	66
IV. Nutzung neuer technischer Möglichkeiten	67
1. Frequenzsituation	67
2. Kabelgebundene Rundfunkübertragung	67
3. Satellitenrundfunk	68

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 15. Mai 1974 — I/4 (I/3) — 260 01 — Pr 1/74.

Der Bericht ist von den Bundesministern des Innern und für Wirtschaft sowie vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung gemeinsam erstellt worden.

	Seite
D. Allgemeine Medienfragen	
I. Mediennutzung	69
1. Mediennutzung bei der Gesamtbevölkerung	70
2. Intermediäre Beziehungen bei der Mediennutzung ...	72
II. Forschungsaufträge der Bundesregierung	74
1. Zur Situation der Journalisten	74
2. Zum Medienangebot	75
3. Zur Mediennutzung und Medienwirkung	76
4. Zur Medienstruktur und zu kommunikationspoliti- schen Fragen	77
E. Journalisten und freie Mitarbeiter	
I. Angestellte Journalisten	78
1. Arbeitsmarkt	78
2. Aus- und Fortbildung	79
3. Alterssicherung	81
II. Freie Mitarbeiter	82
F. Medienrechtliche Entscheidungen und Beschlüsse	
I. Rechtsprechung zu Artikel 5 GG	85
II. Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder und der Landesjustizverwaltungen	87
G. Ausblick	87

A. Gegenstand und Aufgabe des Berichts

Die Bundesregierung hat am 27. April 1970 dem Deutschen Bundestag einen Zwischenbericht über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland vorgelegt¹⁾. Sie stützte sich dabei auch auf die Aufforderung des 5. Deutschen Bundestages im Beschluß vom 2. Juli 1969²⁾, künftig regelmäßig über die Entwicklung der deutschen Presse zu berichten. Dieser Beschluß berücksichtigt das besondere Interesse, das der Bund — ungeachtet der im Grundgesetz vorgenommenen Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Medienbereich — gerade an der Bewahrung der in Artikel 5 des Grundgesetzes geschützten Rechtsgüter haben muß, weil sie für den demokratisch verfaßten Staat lebenswichtig sind. Mit dieser in der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973³⁾ erneut bekräftigten Feststellung wird vor allem die Rolle gewürdigt, die die Presse in der ständigen geistigen Auseinandersetzung als „Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung“⁴⁾ innehat. Diese Würdigung unterstreicht die Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers, der Pressefreiheit Grundrechtsrang zuzuerkennen. Wie die ebenfalls in Artikel 5 GG geschützten Grundrechte der Meinungsäußerungsfreiheit und der Informationsfreiheit ist die Pressefreiheit nach den Feststellungen des Verfassungsgerichts unentbehrlich für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung.

In dem ständig dichter werdenden Kommunikationsnetz spielen die Massenmedien eine besonders wichtige Rolle. Sie vermitteln in kürzester Zeit Nachrichten aus allen Teilen der Welt. Sie können dazu beitragen, daß Grenzen für Informationen durchlässiger werden und sich das Ausmaß der Vorurteile verringert; daß die Menschen sich näher kommen, daß die Schranken zwischen den Völkern und Nationen abgebaut werden. Die Massenmedien sollen dem Bürger helfen, sich in seiner sozialen, kulturellen und politischen Umwelt besser zurechtzufinden. Das gilt für die Presse ebenso wie für den Rundfunk unbeschadet ihrer unterschiedlichen Organisation. Erst das Gesamtbild, das sich aus der Wechselwirkung der Medien — insbesondere ihren Komplementär- und Konkurrenzfunktionen — als Informations-

quelle für den Bürger ergibt, macht den Anteil deutlich, den das einzelne Medium am Gesamtprozeß von Information und Meinungsbildung hat.

Die Bundesregierung hat deshalb im Zwischenbericht sowohl über die Entwicklung der Presse als auch über die Lage des Rundfunks berichtet. In ihrem nächsten Bericht wird sie auch den Film und die neueren Entwicklungen der Audiovision einbeziehen.

Außerdem muß die Darstellung der Entwicklung der Nachrichtenagenturen einschließlich ihrer Nutzung durch die Medien dem nächsten Bericht vorbehalten bleiben. Das Gebiet der Informationsbeschaffung, zu dem auch die die Informationen beschaffenden und verbreitenden Unternehmen (Nachrichtenagenturen, Pressekorrespondenzen, Materndienste und ähnliche presseredaktionelle Hilfsunternehmen) zu zählen sind, bedarf einer eingehenden Erhebung⁵⁾.

Im vorliegenden Bericht wird außer der wirtschaftlichen Entwicklung von Presse und Rundfunk die allgemeine presse- und rundfunkpolitische Entwicklung beschrieben, insbesondere wird ein Ausblick auf medienpolitische Vorhaben der Bundesregierung gegeben und eine Übersicht über die von der Bundesregierung geförderten kommunikationswissenschaftlichen Forschungsprojekte vermittelt.

Der Bericht geht entsprechend einem besonderen medienpolitischen Interesse der Bundesregierung auch auf die Lage der Journalisten und die Probleme der bei Presse und Rundfunk tätigen freien Mitarbeiter ein. Qualität und Funktionsfähigkeit von Presse und Rundfunk hängen nicht zuletzt auch von dem Maß sozialer Unabhängigkeit und der Aus- und Fortbildung der in Presse und Rundfunk Tätigen ab.

Die Aufgabe des Berichts liegt neben der Darstellung und Analyse der gegenwärtigen Lage darin, bestimmte Entwicklungstendenzen und -interdependenzen aufzuzeigen und zugleich Materialien für die medienpolitische Diskussion anzubieten.

1) Zwischenbericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (Drucksache VI/692)

2) Stenographischer Bericht der 246. Sitzung S. 13772 ff. sowie Drucksachen V/4344 und V/3856

3) Stenographischer Bericht der 7. Sitzung des 7. Deutschen Bundestages am 18. Januar 1973 S. 130 A

4) BVerfGE 20, 162 [175]

5) Im Berichtszeitraum ist an bemerkenswerten Änderungen im Bereich der Nachrichtenagenturen die Einstellung des deutschsprachigen Dienstes von United Press International (UPI) sowie die zeitlich hiermit zusammenfallende Gründung des Deutschen Depeschendienstes (ddp) am 1. Dezember 1971 zu verzeichnen; ferner hat zum gleichen Zeitpunkt die britische Nachrichtenagentur Reuters einen deutschsprachigen Dienst eröffnet.

Eine amtliche und umfassende Statistik über die Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher nicht. Für diesen Bericht mußte daher in erheblichem Umfang auf andere Quellen zurückgegriffen werden. Da die vorhandenen Statistiken in der Regel nicht für die in diesem Bericht erfaßten Gegenstände und Themen aufbereitet sind, wurden

die spezifischen Daten insoweit aus größeren Sachkomplexen herausgezogen. Bestehende Lücken sind zum Teil durch die Ergebnisse von Untersuchungsaufträgen geschlossen worden⁶⁾.

Der vorliegende Bericht knüpft zeitlich an den Zwischenbericht der Bundesregierung vom 27. April 1970 an.

B. Presse

I. Wirtschaftliche Entwicklung

Die folgende Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung wichtiger Zweige des Pressewesens geht in der Regel von der Situation des Jahres 1964 aus. Sie greift jedoch, wo Gegenstand und verfügbares Datenmaterial dies nahelegen, auch weiter in die Vergangenheit zurück.

Für den Zeitraum 1956 bis 1964 steht mit dem Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film („Michel-Kommission I“)⁷⁾ verhältnismäßig repräsentatives Zahlenmaterial zur Verfügung. Die Angaben zur Lage der Presse in den letzten Jahren stützen sich zum Teil auf Ermittlungen, die die Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung e. V., München, im Auftrag der Bundesregierung vorgenommen hat⁸⁾.

Das Schwergewicht dieses Berichtsteils liegt entsprechend dem bisherigen Verlauf der medienpolitischen Diskussion im Bereich der Tagespresse. Von den Zeitschriften werden die unterhaltenden Publikumszeitschriften relativ eingehend behandelt. Die Ausführungen über die Fachzeitschriften und über die Buchpresse beschränken sich auf die Prüfung, ob in diesen Zweigen des Pressewesens der allgemeine Trend zu größeren Betriebseinheiten statistisch belegt werden kann.

Pressezeige, die überwiegend dem Wettbewerbsdruck des Marktes nicht oder nur in eng begrenztem Umfang ausgesetzt sind, wie etwa die Kirchenpresse und die Gewerkschaftspresse, werden nicht in die Darstellung einbezogen.

⁶⁾ Vgl. auch die ausführliche Darstellung von Untersuchungs- und Forschungsaufträgen in D. II.

⁷⁾ Drucksache V/2120

⁸⁾ Vgl. D.II.2.

1. Änderungen der sektoralen Struktur

a) Tagespresse

Die Aufstellung in Tabelle 1 faßt für die Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin die Strukturdaten zusammen, deren Änderung für die Beurteilung von Konzentrationsvorgängen in der Tagespresse besondere Aussagekraft zugemessen wird. Tageszeitungen sind hier solche Zeitungen, die mindestens zweimal wöchentlich erscheinen und einen aktuellen politischen Teil besitzen.

Im Bereich der Tagespresse sind folgende Veränderungen festzustellen:

Verlagsbetriebe

Die Zahl der Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben, hat sich von 1969 bis 1973 um 79 auf 438 Einheiten verringert. Verglichen mit 1954 ist ihre Anzahl seither um annähernd ein Drittel gesunken. Seit 1954 wurden nur 18 Zeitungen neu herausgebracht, von denen neun bald wieder eingestellt wurden; die verbleibenden neun erweiterten das Angebot um zwei — von bereits bestehenden Verlagen herausgegebene — neue Straßenverkaufszeitungen und um eine Parteizeitung mit jeweils eigenen Vollredaktionen, sonst aber nur um verlegerisch selbständige zusätzliche Ausgaben schon am Markt etablierter Abonnementszeitungen⁹⁾. Die

⁹⁾ Fortschreibung nach Walter J. Schütz, Pressekonzentration, in Helmut Arndt (Hrsg.), Die Konzentration in der Wirtschaft, 2. Aufl., Berlin 1971, S. 668 ff. Verlegerisch selbständig bedeutet, daß diese Ausgaben zwar von rechtlich selbständigen Unternehmen herausgegeben werden, diese aber von bestehenden Zeitungsverlagen wirtschaftlich abhängig sind.

Tabelle 1

**Strukturdaten zur Entwicklung der Tagespresse in der Bundesrepublik
Deutschland einschließlich des Landes Berlin 1954 bis 1973**

	1954 (Dezember)	1964 (November)	1967 (September)	1969 (August)	1971 (Dezember)	1972 (Oktober)	1973 (Oktober)
Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben ¹⁾	624	573	535	517	460	442	438
Redaktionelle Aus- gaben von Tages- zeitungen ²⁾	1 500	1 495	1 416	1 372	1 276	1 238	1 236
Vollredaktionen (sog. Publizistische Einheiten) ³⁾	225	183	158	149	135	133	131 ⁷⁾
Verkaufsauflagen aller Tageszeitungen in Mil- lionen Exemplaren ⁴⁾ ..	13,4	17,3	18,0	18,1	17,9	18,1	18,2
Leserdichte (Tages- zeitungsexemplare je 1 000 Einw.) ⁵⁾	344	390	399	399	398	399	399
Ein-Zeitungs-Kreise ⁶⁾ Anzahl	85	121	145	164	.	.	153
in % aller Kreise ...	15,2	21,4	25,7	29,8	.	.	38,3
Wohnbevölkerung der Ein-Zeitungs-Kreise in Millionen	4,4	7,3	9,6	12,0	.	.	17,0
in % der Gesamt- bevölkerung	8,5	12,5	16,1	20,0	.	.	27,6

¹⁾ Die Zahl der Verlagsbetriebe stimmt weitgehend (zu über 99 %) mit der Zahl der Hauptausgaben überein.

²⁾ Redaktionelle Ausgaben sind Ausgaben, die sich im Inhalt und/oder Titel voneinander unterscheiden.

³⁾ Vollredaktionen sind Redaktionen und Redaktionsgemeinschaften, die den allgemeinen politischen Teil einer Zeitung („Zeitungsmantel“) im wesentlichen selbst redigieren.

⁴⁾ Die Angaben schließen auch die Auflagen der Tageszeitungen ein, die nicht der Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V., Bonn (IVW) angeschlossen sind (Auflageanteil dieser Zeitungen weniger als 1 %).

⁵⁾ Wohnbevölkerung über 15 Jahre, seit 1964 ohne ausländische Arbeitnehmer

⁶⁾ Ein-Zeitungs-Kreise sind kreisfreie Städte und Kreise, über deren lokales Geschehen nur *eine* Tageszeitung regelmäßig berichtet.

⁷⁾ Zur weiteren Entwicklung bis Mai 1974 vgl. S. 11.

Quelle: Walter J. Schütz, Zeitungsstatistik, in Emil Dovifat (Hrsg.), Handbuch der Publizistik, Berlin 1969, Bd. 3 S. 363, und Walter J. Schütz, Die Zeitungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland und die Zunahme der Ein-Zeitungs-Kreise seit 1954, in Publizistik 1969 S. 315 und 322 (Daten für 1954 bis 1969) sowie Fortschreibungen der dort veröffentlichten Zahlen durch den Verfasser (1971 bis 1973) und (zur Leserdichte) eigene Berechnungen i. V. mit Statistischem Bundesamt (Hrsg.), Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart

redaktionellen Eigenleistungen dieser sechs neuen Zeitungsbetriebe beschränken sich also im wesentlichen auf die redaktionelle Betreuung neuer Lokal-/Regionalteile.

Die Struktur der Tagespresse zeichnet sich durch eine große Spannweite der in ihr vertretenen Betriebsgrößen aus. Gruppiert man die Tageszeitungen nach der Höhe ihrer Verkaufsauflagen in Betriebsgrößenklassen und verfolgt die Änderungen der Gruppenbestände, so zeigt sich, daß die einzelnen Betriebsgrößenklassen von den Konzentrationsvorgängen in stark unterschiedlicher Weise betroffen worden sind (vgl. Tabelle 2).

Dabei ist die Veränderung der Gruppenbestände zu unterscheiden von der Entwicklung der einzelnen ihnen zugehörigen Verlagsbetriebe. So ist zu berücksichtigen, daß manche Betriebe in die nächsthöhere Größenklasse aufsteigen konnten, ohne an Konzentrationsvorgängen selbst beteiligt gewesen zu sein.

Eine starke Verringerung der Anzahl der kleinen Verlagsbetriebe und eine Zunahme der Zahl der großen Verlagsbetriebe kennzeichnet den Strukturwandel in der Tagespresse. Am stärksten hat sich die Zahl der Verlage reduziert, deren Tageszeitungen Verkaufsauflagen bis zu 10 000 Exemplare haben. Aus den Gruppenbeständen dieses Größenklassenbereiches sind zwischen 1954 und 1972 allein 180 Betriebe, das ist fast die Hälfte der Bestände von 1954, ausgeschieden. Dagegen hat sich die Zahl der Verlagsbetriebe, deren Objekte Auflagen von mehr als 150 000 Exemplare erreichen, in dieser Zeit fast verdoppelt; sie stieg von 15 auf 28.

Dementsprechend sank auch die Verkaufsauflage der Gruppe der kleineren Zeitungsverlage. Gemessen an der Auflage der einzelnen Größenklassen sind die relativ stärksten Abnahmen wiederum in den beiden untersten Klassen zu beobachten. Die Verkaufsauflage in Klasse 1 (bis 5 000 Exemplare) verringerte sich von 0,71 Millionen auf 0,30 Millionen Exemplare und in Klasse 2 (5 000 bis 10 000 Exemplare) von 0,83 Millionen auf 0,68 Millionen Exemplare. Gemessen an der Höhe des prozentualen Anteils an der Verkaufsauflage aller Größenklassen hatten, wie der Tabelle 2 unmittelbar zu entnehmen ist, die Verlagsbetriebe der Klasse 2 (10 000 bis 40 000 Exemplare) mit einem Rückgang um 7 Prozentpunkte die stärksten Einbußen hinzunehmen; ihr folgt die ebenfalls mittlere Zeitungsbetriebe umfassende Größenklasse 5 (60 000 bis 100 000 Exemplare) mit einem Rückgang um 4,2 Prozentpunkte.

Beträchtlich erhöht hat sich dagegen die Verkaufsauflage der Verlagsbetriebe, deren Zeitungen Auflagen über 150 000 Exemplare erreichten. Eine Unterteilung dieser Klasse 7 in drei Gruppen (150 000 bis 200 000; 200 000 bis 250 000; über 250 000 Exemplare) ergibt, daß der Zuwachs absolut und relativ mit der Gruppenhöhe steigt. Die Zahl der Verlagsbetriebe in der auflagenhöchsten Gruppe (über 250 000 Exemplare) hat sich von 2 auf 7, ihre Verkaufsauflage von 1,90 auf 5,73 Millionen Exemplare erhöht (73 % des Aufwuchses entfallen aller-

dings auf Straßenverkaufszeitungen); in der mittleren Gruppe wuchs die Anzahl der Betriebe von 4 auf 10 und die Verkaufsauflage von 0,85 Millionen auf 2,28 Millionen Exemplare; der Aufwuchs der niedrigsten Gruppe ist mit 0,32 Millionen Exemplaren (Auflage in 1954: 1,50 Millionen Exemplare) ebenso wie die Zunahme der Verlagsbetriebe um 2 auf 11 vergleichsweise bescheiden.

Von den 28 auflagenstärksten Verlagsbetrieben (= 6,4 % aller Verlagsbetriebe) werden z. Z. mehr als die Hälfte aller Tageszeitungsexemplare verkauft. Darunter sind allein 5 Straßenverkaufszeitungen, die zusammen eine Verkaufsauflage von mehr als einem Viertel der Gesamtverkaufsauflage aller Tageszeitungen haben; eine dieser Straßenverkaufszeitungen erreicht allein ein Fünftel der Gesamtauflage der Tagespresse¹⁰⁾.

Die Ermittlung von Marktanteilen — insbesondere die Bestimmung des relevanten Marktes — wirft eine Reihe von Fragen auf, deren allgemeingültige Beantwortung noch aussteht. Entsprechende Anteile führender Großverlage wurden daher nicht berechnet. Über deren *Auflagenanteile* liegen private Veröffentlichungen vor¹¹⁾.

Exakte Aussagen darüber, in welchem Ausmaß sich der langfristige Trend zur größeren Betriebs- und Unternehmenseinheit in der Tagespresse von entsprechenden Trends in anderen Wirtschaftsbereichen unterscheidet, sind mangels voll vergleichbaren Zahlenmaterials nicht möglich. Die derzeit verfügbaren Angaben zur Entwicklung der Unternehmensgrößenstruktur in den sechziger Jahren deuten darauf hin, daß sich damals die Anzahl der Verlagsbetriebe mit Verkaufsauflagen bis 5 000 Exemplare geringfügig schwächer verringert hat als die Anzahl der Industrieunternehmen der vergleichbaren Umsatzgrößen-

¹⁰⁾ Die fünf Straßenverkaufszeitungen hatten im III. Quartal 1972 eine Verkaufsauflage von insgesamt 4,84 Millionen Exemplaren. Die Aufwuchsentwicklung aller Straßenverkaufszeitungen von 1954 bis 1973 ist im einzelnen der Tabelle 3 zu entnehmen.

¹¹⁾ Nach Helmut H. Diederichs, *Konzentration in den Massenmedien*, München 1973, S. 57, entfielen 1972 von der Verkaufsauflage der Tagespresse

22,91 % auf die Axel Springer Verlag AG, Hamburg/Berlin;

4,37 % auf die Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mbH, Hamburg;

3,02 % auf die Gruppe Süddeutscher Verlag, München;

2,92 % auf die Westdeutsche Allgemeine Zeitung, Essen;

2,87 % auf den Verlag DuMont/Schauberg, Köln;

2,64 % auf die Gruppe Societät/Fränkfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt a. M.

Diese Anteile schließen mitunter auch Verkaufsauflagen von Zeitungen ein, die in einem Verlag erscheinen, an dem die Unternehmensgruppe nicht mehrheitlich beteiligt ist.

Tabelle 2

Änderungen der Betriebsgrößenstruktur in der Tagespresse 1954 bis 1972

Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben, nach Auflagengrößenklassen von ... bis unter ... Stück	1954 (Dezember)			1964 (November)			1967 (September)		
	Anzahl		Anteil an der Verkaufs- auflage von insgesamt 13,37 Millio- nen Exem- plaren ¹⁾	Anzahl		Anteil an der Verkaufs- auflage von insgesamt 17,32 Millio- nen Exem- plaren ¹⁾	Anzahl		Anteil an der Verkaufs- auflage von insgesamt 18,04 Millio- nen Exem- plaren ¹⁾
	absolut	%		in %	absolut		%	in %	
1. bis 5 000	277	44,4	5,4	215	37,5	3,2	173	32,4	2,5
2. 5 000 bis 10 000	116	18,6	6,2	113	19,7	4,5	112	20,9	4,4
3. 10 000 bis 40 000	143	22,9	21,4	142	24,9	16,2	136	25,4	14,8
4. 40 000 bis 60 000	22	3,5	7,7	22	3,8	5,9	22	4,1	5,9
5. 60 000 bis 100 000	23	3,7	13,6	29	5,1	13,6	22	4,1	9,6
6. 100 000 bis 150 000	16	2,6	13,9	18	3,1	13,0	19	3,6	13,1
7. 150 000 und mehr	15	2,4	31,8	16	2,8	43,6	21	3,9	49,7
8. ohne Angaben	12	1,9	—	18	3,1	—	30	5,6	—
insgesamt ...	624	100,0	100,0	573	100,0	100,0	535	100,0	100,0

¹⁾ Die Auflage aller zugehörigen Ausgaben ist eingerechnet. Die eingeschlossene gesamte Verkaufsaufgabe der Straßenverkaufszeitungen betrug: IV/1954: 2,45 Millionen; IV/1964: 5,43 Millionen; III/1967: 5,97 Millionen und III/1972: 5,15 Millionen.

Quelle: Walter J. Schütz, Zeitungsstatistik, in Emil Dovifat (Hrsg.), Handbuch der Publizistik, Berlin 1969, Bd. 3 S. 363 ff., für das Jahr 1972 (unveröffentlichte) Fortschreibung durch den Verfasser sowie eigene Berechnungen.

klasse ¹²⁾. Von 1964 bis 1971 sank die Zahl dieser Verlagsbetriebe um 38,6 %; von 1963 bis 1970 (also in einem etwa gleichlangen, aber um ein Jahr verschobenen Zeitraum) verringerte sich die Anzahl der Industrieunternehmen bis 1 Million DM Jahresumsatz um 41,3 % ¹³⁾.

¹²⁾ In den sechziger Jahren dürften die von den Tageszeitungen mit Verkaufsaufgaben bis 5 000 Exemplare erzielten Jahresumsätze in der Mehrzahl der Fälle unter 1 Million DM gelegen haben.

¹³⁾ Vgl. Institut für Mittelstandsforschung, Zur Entwicklung der Unternehmensgrößenstrukturen in der Wirtschaft, Studienreihe 4 (hrsg. vom Bundesminister für

Redaktionelle Ausgaben von Tageszeitungen

Die Zahl der redaktionellen Ausgaben von Tageszeitungen, d. h. der Ausgaben, die sich im Inhalt und/oder Titel voneinander unterscheiden, hat sich ebenfalls weiter verringert. Von 1954 bis 1973 ist ihre Zahl um 264 redaktionelle Ausgaben auf 1 236 zurückgegangen. Das entspricht einer Abnahme von 17,6 %. Von diesem Rückgang entfallen 136 Ausgaben allein auf die letzten 4 Jahre (vgl. Tabelle 1).

Wirtschaft), Bonn 1973, S. 38. Angaben über die Anzahl der Verlagsbetriebe nach Ermittlungen von Walter J. Schütz, Bonn.

1972 (Oktober)			Zunahme (+) oder Abnahme (—) von Dezember 1954 bis Oktober 1972		
Anzahl		Anteil an der Verkaufs- auflage von insgesamt 18,10 Millio- nen Exem- plaren ¹⁾	Änderung des Gruppen- bestandes	Änderung des Anteils an den Gesamtsummen in Prozentpunkten	
absol- lut	%	in %		absolut	Verlags- betriebe
118	26,7	1,6	— 159	— 17,7	— 3,8
95	21,5	3,8	— 21	+ 2,9	— 2,4
131	29,6	14,4	— 12	+ 6,7	— 7,0
22	5,0	6,2	—	+ 1,5	— 1,5
21	4,7	9,4	— 2	+ 1,0	— 4,2
15	3,4	10,3	— 1	+ 0,8	— 3,6
28	6,4	54,3	+ 13	+ 4,0	+ 22,5
12	2,7	—	—	+ 0,8	—
442	100,0	100,0	— 182	—	—

Tabelle 3

Entwicklung der Verkaufsauflagen der Straßenverkaufszeitungen 1954 bis 1973
in Tausend Exemplare

	IV/1954	IV/1964	IV/1967	IV/1969	IV/1973
„Bild“, Hamburg	1 571,1	4 031,3	4 164,7	3 910,8	3 737,4
„Hamburger Morgenpost“, Hamburg .	208,0	363,4	307,0	285,3	243,8
„BZ“, Berlin	173,3	323,9	326,7	324,6	305,2
„Abendpost“, Frankfurt ... } „Nachtausgabe“, Frankfurt }	126,1 91,9	85,1 95,7	} 145,5	148,8	131,3
„Abendzeitung“, München } „8-Uhr-Blatt“, Nürnberg .. } ¹⁾	70,7 45,6	131,2 37,9			
„Mittag“/„Der Mittag“, Düsseldorf ²⁾ „Spätausgabe“, Düsseldorf	(44,7) (47,6) ⁶⁾	} 126,4	—	—	—
„Der Abend“, Berlin	85,1		70,2	67,1	63,7
„nacht-depesche“, Berlin ³⁾	37,5	49,0	43,2	38,3	—
„Der Kurier“, Berlin ⁴⁾	28,0	23,0	—	—	—
„Pfälzer Abendzeitung“/„5-Uhr-Blatt“, Ludwigshafen ⁵⁾	13,4	15,4	19,4	20,4	—
„Express“, Köln (Neugründung)	—	82,7	250,6	307,9	395,2
„tz“, München (Neugründung)	—	—	—	80,7	128,4
	2 450,7 (44,7) ⁶⁾ (47,6)	5 435,2	5 546,0	5 387,5	5 251,3

¹⁾ Schon 1964 redaktionell verbunden

²⁾ Im September 1967 eingestellt

³⁾ Ende Juni 1972 eingestellt

⁴⁾ Im Dezember 1966 eingestellt

⁵⁾ Im Februar 1970 eingestellt

⁶⁾ Nicht der IVW gemeldet

Quelle: Auflagezahlen nach Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V., Bonn (IVW)

Vollredaktionen

Die Zahl der Vollredaktionen (Publizistische Einheiten), d. h. der Redaktionen, die mindestens den allgemeinen politischen Teil einer Zeitung („Zeitungsmantel“) im wesentlichen selbst redigieren, hat sich von August 1969 bis Mai 1974 von 149 auf 124 vermindert (vgl. auch Tabelle 4).

Tabelle 4

**Übersicht über die seit dem 1. Januar 1970
weggefallenen bzw. hinzugekommenen Vollredaktionen ¹⁾**

Lfd. Nr.	Titel Verlagsort	Zeitpunkt	Letzte Verkaufsaufgabe (in Tausend Stück)	Bemerkungen
	Als Vollredaktion weggefallen			
1	„5-Uhr-Blatt“, Ludwigshafen	28. Februar 1970	20,4	Erscheinen eingestellt
2	„Coburger Tageblatt“, Coburg	1. Mai 1970	18,9	Redaktioneller Anschluß an den „RNT/Ring nordbayerischer Tageszeitungen“ (Bayreuth)
3	„Südhessische Post“, Heppenheim	1. Juli 1970	7,1	Redaktioneller Anschluß an „Darmstädter Echo“ (59,6)
4	„nacht-depesche“, Berlin	Oktober 1970	35,6	Weitgehender Anschluß an „Telegraf“ (74,8)
5	„Dithmarscher Landeszeitung“, Heide	1. Februar 1971	22,2	Redaktionelle Zusammenarbeit mit „Holsteinischer Courier“, Neumünster (18,1)
6	„Hannoversche Rundschau“, Hannover	22. April 1971	27,4	In „Neue Hannoversche Presse“ (121,0) aufgegangen
7	„AZ. Zeitung für Mannheim“, Mannheim	29. Mai 1971	13,1	Erscheinen eingestellt
8	„Pfälzer Tageblatt“, Landau	29. Mai 1971	22,3	In „Die Rheinpfalz“, Ludwigshafen (196,2), aufgegangen
9	„Burgdorfer Kreisblatt“, Burgdorf	1. August 1971	12,7	Redaktioneller Anschluß an Niedersächsischer Zeitungsverlag GmbH (Lüneburg)
10	„General-Anzeiger der Stadt Wuppertal“, Wuppertal (einschließlich Anschlußzeitungen)	16. August 1971	83,5+80,3	Redaktioneller Anschluß an „WZ. Düsseldorfer Nachrichten“, Düsseldorf (109,0)

¹⁾ Tabelle 4 schließt unmittelbar an die Angaben über die bis zum 31. Dezember 1969 weggefallenen Vollredaktionen im Zwischenbericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland an (Drucksache VI/692 S. 2 i. V. mit der dortigen Anm. 4).

noch Tabelle 4

Lfd. Nr.	Titel Verlagsort	Zeitpunkt	Letzte Verkaufsaufgabe (in Tausend Stück)	Bemerkungen
11	„Hersfelder Zeitung“, Bad Hersfeld	1. Oktober 1971	13,0	Redaktioneller Anschluß an Arbeitsgemeinschaft Mittelhessischer Zeitungsverleger (Gießen)
12	Zeitungsgruppe Nord, Stade	31. Dezember 1971	137,3	Auflösung der Redaktionsgemeinschaft / beteiligte Zeitungen schließen sich redaktionell anderen Zeitungen oder Zeitungsgruppen an
13	„Trierische Landeszeitung“/ „Saarbrücker Landeszeitung“, Trier	1. Juni 1972	50,2	Redaktioneller Anschluß an „Saarbrücker Zeitung“ (171,1) / „Saarbrücker Landeszeitung“
14	„Telegraf“, Berlin (einschließlich „nacht-depesche“)	30. Juni 1972	110,6	Erscheinen eingestellt
15	„Reichenhaller Tageblatt“, Bad Reichenhall	1. Juli 1972	9,9	Redaktioneller Anschluß an „Traunsteiner Wochenblatt“ (12,7)
16	„Segeberger Zeitung“, Bad Segeberg	1. Januar 1973	12,0	Redaktioneller Anschluß an „Schleswig-Holsteinische Landeszeitung“, Rendsburg (31,2)
17	„Göttinger Tageblatt“, Göttingen	1. Juli 1973	50,2	Redaktioneller Anschluß an Arbeitsgemeinschaft „Hannoversche Allgemeine Zeitung“ (etwa 280,0)
18	„Tagesanzeiger“, Regensburg	23. November 1973	15,0	Erscheinen eingestellt
19	Redaktionsgemeinschaft Weser-Ems GmbH, Bremen	31. Dezember 1973	43,7	Auflösung der Redaktionsgemeinschaft / beteiligte Zeitungen schließen sich redaktionell der „Neuen Osnabrücker Zeitung“ an (152,5)
20	„Anzeiger für Harlingerland“/ „Jeversches Wochenblatt“, Wittmund/Jever	1. Januar 1974	17,2	Redaktioneller Anschluß an „Neue Osnabrücker Zeitung“ (152,5) bzw. „Nordwest-Zeitung“, Oldenburg (149,7)

noch Tabelle 4

Lfd. Nr.	Titel Verlagsort	Zeitpunkt	Letzte Verkaufsaufgabe (in Tausend Stück)	Bemerkungen
21	„Vlothoer Wochenblatt“, Vlotho	1. Januar 1974	4,1	Redaktioneller Anschluß an Arbeitsgemeinschaft westdeutscher Tageszeitungen „Westfälischer Anzeiger“, Hamm (79,6)
22	Redaktionsgemeinschaft deutscher Heimatzeitungen, Frankfurt a. M.	1. Januar 1974	123,5	Die angeschlossenen Zeitungen erhalten den „Mantel“ nunmehr von der „Bayerischen Heimatzeitungsverleger eGmbH“ (Nürnberg); die zur RdH gehörenden niedersächsischen Tageszeitungen schließen sich redaktionell der Arbeitsgemeinschaft „Hannoversche Allgemeine Zeitung“ (etwa 320,0) an.
23	„Berchtesgadener Anzeiger“, Berchtesgaden	1. Januar 1974	5,8	Redaktioneller Anschluß an „Traunsteiner Wochenblatt“ (13,1)
24	„Grafschafter Nachrichten“, Nordhorn	1. April 1974	21,9	Redaktioneller Anschluß an „Neue Osnabrücker Zeitung“ (153,6)
25	„Südschleswigsche Heimatzeitung“, Flensburg	1. April 1974	o. A.	Als deutschsprachige Beilage in „Flensburg Avis“ (o. A.) aufgegangen
Als Vollredaktion hinzugekommen				
1	„Nordsee-Zeitung“, Bremerhaven	1. Januar 1972		Gibt redaktionelle Zusammenarbeit mit „Bremer Nachrichten“ auf / bildet Kern einer neuen „Redaktionsgemeinschaft Nordsee“ (111,0)
2	„UZ. Unsere Zeit“, Duisburg	1. Oktober 1973		Bisherige Wochenzeitung wird in Tageszeitung umgewandelt
3	„Bergedorfer Zeitung“, Hamburg-Bergedorf	1. Januar 1974		Gibt redaktionelle Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft norddeutscher Heimatzeitungsverleger auf / bildet Gemeinschaftsredaktion „Norddeutsche Nachrichten“ mit „Elmshorner Nachrichten“ und „Stormarner Tageblatt“ (44,8)

Im Vergleich zu 1954 hat sich die Zahl der Vollredaktionen insgesamt um rd. 45 % verringert. Ihr prozentualer Rückgang ist beträchtlich stärker als der der Verlagsbetriebe, der bei rd. 30 % liegt.¹⁴⁾ Hauptsächlich betroffen waren die Auflagengrößeklassen bis zu 60 000 Exemplare. Hier sind von 1954 bis 1972 104 Vollredaktionen, d. h. zwei Drittel aller Vollredaktionen in diesem Bereich, weggefallen; den 157 Vollredaktionen dieser Gruppe im Jahre 1954 standen 1972 nur noch 53 gegenüber. Die

¹⁴⁾ Über die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Beschäftigungssituation der Journalisten vgl. E.I.1.

übrigen sind entweder — in der Mehrzahl — weggefallen oder in höhere Auflagengrößeklassen aufgestiegen. Die Zahl der Vollredaktionen, die Zeitungen mit hoher Auflage (über 150 000 Exemplare) betreffen, hat sich durch Auflagenwachstum, Kooperationen im redaktionellen Bereich, Fusionen von Verlagsunternehmen und Neugründungen (Straßenverkaufszeitungen) seit 1954 mehr als verdoppelt und betrug im Jahre 1972 38. In diesen 38 Vollredaktionen (rd. ein Viertel aller Vollredaktionen) wurden die Zeitungsmäntel von mehr als zwei Dritteln der gesamten Verkaufsauflage aller Tageszeitungen redigiert (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Entwicklung der Vollredaktionen in der Tagespresse 1954 bis 1972

Tageszeitungs- Vollredaktionen (Publizistische Einheiten) nach Auflagengrößeklassen von ... bis unter ... Stück	1954 (Dezember)			1964 (November)			1967 (September)		
	Anzahl	Anteil an der Verkaufs- auflage von insgesamt 13,37 Millionen Exemplaren		Anzahl	Anteil an der Verkaufs- auflage von insgesamt 17,32 Millionen Exemplaren		Anzahl	Anteil an der Verkaufs- auflage von insgesamt 18,04 Millionen Exemplaren	
		absolut	%		in %	absolut		%	in %
1. bis 5 000	17	7,5	0,4	5	2,7	0,1	3	1,9	0,0
2. 5 000 bis 10 000	21	9,3	1,2	13	7,1	0,5	9	5,7	0,3
3. 10 000 bis 40 000	83	36,9	13,8	59	32,3	7,4	42	26,6	5,1
4. 40 000 bis 60 000	36	16,0	13,1	25	13,7	6,9	25	15,8	6,7
5. 60 000 bis 100 000	33	14,7	19,2	35	19,1	16,0	24	15,2	10,5
6. 100 000 bis 150 000	17	7,6	15,1	24	13,1	17,7	27	17,1	19,0
7. 150 000 und mehr	18	8,0	37,2	21	11,5	51,4	27	17,1	58,4
8. ohne Angabe	—	—	—	1	0,5	—	1	0,6	—
insgesamt ...	225	100,0	100,0	183	100,0	100,0	158	100,0	100,0

Quelle: Walter J. Schütz, Zeitungsstatistik, in Emil Dovifat (Hrsg.), Handbuch der Publizistik, Berlin 1969, Bd. 3 S. 363 ff., für das Jahr 1972 (unveröffentlichte) Fortschreibung durch den Verfasser sowie eigene Berechnungen

Eine Untergliederung dieser Größenklassen in 3 Gruppen (150 000 bis 200 000; 200 000 bis 250 000; über 250 000 Exemplare) ergibt, daß wiederum die Gruppe der Vollredaktionen oberhalb einer Auflage von 250 000 Exemplaren den größten Zuwachs erzielen konnte. Ihre Anzahl erhöhte sich von 3 auf 14 und ihr Anteil an den verkauften Zeitungsmänteln von 16,7 % auf 44,1 % (= +27,4 Prozentpunkte). An diesem Zuwachs sind die Straßenverkaufszeitungen zwar nur mit 2 Vollredaktionen, aber mit einem Auflagenanteil von 15,4 Punkten beteiligt. Auch für die Mittelgruppe ist noch ein kräftiger Zuwachs festzustellen: Hier erhöhte sich die Anzahl der Vollredaktionen von 4 auf 9 und der Auflagenanteil von 6,6 % auf 11,5 %. Dagegen hat sich die unterste

Gruppe zwar der Anzahl nach von 11 auf 15 vergrößert; ihr relativer Auflagenanteil ist mit 14,0 % jedoch konstant geblieben.

Gemeinschaftsredaktionen / Redaktionsgemeinschaften

Der Zwang, im Wettbewerb ausreichende redaktionelle Leistungen zu erbringen, hat in vermehrtem Maße dazu geführt, auf eine eigene Vollredaktion zu verzichten und den politischen Teil in Form von Matern von einer anderen Zeitung oder von einer Redaktionsgemeinschaft kostengünstiger zu beziehen.

1972 (Oktober)			Zunahme (+) oder Abnahme (-) von Dezember 1954 bis Oktober 1972		
Anzahl		Anteil an der Verkaufs- auflage von insgesamt 18,10 Millionen Exemplaren	Aenderung des Gruppen- bestandes	Aenderung des Anteils an den Gesamtsummen in Prozentpunkten	
absolut	%	in %	absolut	Voll- redaktionen	Verkaufs- auflage
4	3,0	0,1	-13	- 4,5	- 0,3
4	3,0	0,2	-17	- 6,3	- 1,0
31	23,3	4,2	-52	-13,6	- 9,6
14	10,5	4,0	-22	- 5,5	- 9,1
26	19,6	11,0	- 7	+ 4,9	- 8,2
16	12,0	11,0	- 1	+ 4,4	- 4,1
38	28,6	69,5	+20	+20,6	+32,3
—	—	—	—	—	—
133	100,0	100,0	-92	—	—

Im IV. Quartal 1964 gehörten der IVW 504 selbständige Zeitungen an¹⁵⁾. Davon bestanden im Oktober 1973 noch 393 (vgl. Tabelle 6); 111 sind inzwischen von anderen Zeitungen übernommen worden oder ganz aus dem Markt ausgeschieden. 115 dieser Tageszeitungen stellten im Oktober 1973 (November 1964: 160) ihren redaktionellen Teil vollständig selbst her. Die restlichen 278 Blätter (1964: 344), wovon über 90 % der Größenklasse bis 20 000 Exemplare zuzurechnen sind, bezogen Textteile von anderen Zeitungen oder von Redaktionsgemeinschaften. 1973 lieferten 49 der Zeitungen mit Vollredaktionen (1964: 54) Teile ihrer Zeitungen an 125 andere Zeitungen (1964: 115). 12 Redaktionsgemeinschaften (1964: 17) belieferten die übrigen 153 Zei-

tungen ohne Vollredaktion (1964: 229). Kennzeichnend ist, daß die Zahl derjenigen Zeitungen ohne Vollredaktion, die von anderen Blättern Textteile erhielten, trotz der sinkenden Gesamtzahl der Zeitungen um 8,7 % stieg. Dagegen verringerte sich bei den Redaktionsgemeinschaften 1973 die Zahl der Abnehmer um 33,2 % gegenüber 1964. Entsprechend sanken ihre Anteile an der Gesamtzahl der Bezieher von Zeitungstexten/Maternseiten in den letzten 10 Jahren von 67 % (1964) auf 55 % (1973).

¹⁵⁾ Die Zahlen dieses Berichtsabschnittes weichen von denen der Tabellen 1, 2 und 4 insoweit ab, als hier nur die der IVW 1964 angeschlossenen Zeitungsunternehmen und ihre Veränderungen bis 1973 erfaßt sind.

Tabelle 6

Redaktionelle Herkunft des Zeitungsmantels¹⁾

Auflagen- größenklasse von ... bis unter ... Stück	Tageszeitungen											
	mit selbständig bearbeitetem Mantel						mit übernommenen Mantel ²⁾					
	insgesamt	davon				insgesamt	davon bezogen den Zeitungsmantel von einer					
		geben ihren Mantel an andere Zeitungen weiter		verwandten ihren Textteil nur selbst			anderer Zeitung		Redaktions- gemein- schaft ³⁾			
1964	1973	1964	1973	1964	1973	1964	1973	1964	1973	1964	1973	
Anzahl												
bis 20 000	42	17	7	2	35	15	323	253	100	107	223	146
20 000 bis 50 000	51	36	23	16	28	20	20	23	14	17	6	6
50 000 bis 100 000	32	28	10	15	22	13	—	1	—	—	—	1
100 000 bis 150 000	19	18	10	13	9	5	1	1	1	1	—	—
150 000 und mehr	16	16	4	3	12	13	—	—	—	—	—	—
insgesamt	160	115	54	49	106	66	344	278	115	125	229	153

¹⁾ Die Zeitungen sind den einzelnen Größenklassen an beiden Zeitpunkten (November 1964 und Oktober 1973) nach der verkauften Auflage im IV. Quartal 1964 zugeordnet.

²⁾ Mantel oder geringfügig geänderte Titelseiten

³⁾ 1964 lieferten 17, 1973 12 Redaktionsgemeinschaften Textteile an die in diesen Spalten ausgewiesene Anzahl von Zeitungen.

Bei der redaktionellen Zusammenarbeit lassen sich zwei Formen von Kooperationen unterscheiden:

- die im Kern von einer größeren Zeitung getragene „Gemeinschaftsredaktion“, die ihren Mantel auch an kleinere Zeitungen weitergibt, und
- die „Redaktionsgemeinschaft“, die getragen von mehreren kleineren/mittleren Verlagen für diese den gemeinsamen Mantel herstellt.

Nach den von der „Michel-Kommission I“ vorgenommenen Abgrenzungen sind zur zweiten Gruppe diejenigen Kooperationen zu zählen, bei denen keine der redaktionell zusammenarbeitenden Zeitungen mehr als 50 % der Verkaufsaufgabe der Gemeinschaft auf sich vereinigt.

Quelle: Drucksache V/2120 S. 69 und 298; Rudolf Hofsähs, Veränderungen der redaktionellen Struktur der deutschen Tageszeitungen zwischen 1964 und 1967, in Publizistik 1968 S. 197 ff. sowie bisher unveröffentlichte Fortschreibungen des Verfassers

Ein-Zeitungs-Kreise

Durch Einstellungen oder Fusionen konkurrierender Zeitungsunternehmen, Abgrenzungen von Verbreitungsgebieten und Einstellungen von örtlichen/kleinregionalen Ausgaben ist der Anteil der Kreise und kreisfreien Städte, in denen der Bevölkerung zur Unterrichtung über das aktuelle örtliche Geschehen nur eine Tageszeitung angeboten wird (sog. Lokalmonopole), von 15,2 % im Jahre 1954 über 29,8 % im Jahre 1969 auf 38,3 % aller Kreise im Jahre 1973 gestiegen (vgl. Tabelle 1) ¹⁶⁾.

Schaubild 1 gibt einen Überblick über die entsprechende Entwicklung von 1969 bis Oktober 1973.

Umgerechnet auf die Wohnbevölkerung bedeutet das, daß heute 27,6 % der Bevölkerung keine Wahl-

möglichkeit unter mehreren Zeitungen mit lokalen/regionalen Nachrichten haben, während es 1954 nur 8,5 % waren.

Über die Verteilung der Ein-Zeitungs-Kreise auf die einzelnen Bundesländer im Oktober 1973 gibt die Tabelle 7 Aufschluß. Unter den Mehr-Zeitungs-Kreisen überwiegen die Zwei-Zeitungs-Kreise.

¹⁶⁾ Eingeschlossen sind auch solche Kreise, in denen es zwar mehr als eine Zeitung mit lokaler/regionaler Berichterstattung gibt, diese Zeitungen aber infolge von vertrieblichen Gebietsabgrenzungen nicht miteinander im Wettbewerb stehen.

Die absolute Zahl der Ein-Zeitungs-Kreise ist zwischen 1969 und 1973 um 11 auf 153 zurückgegangen. Ursache hierfür sind die in einigen Ländern durchgeführten Gebietsreformen, die zu einer Verringerung der Zahl der Kreise von 564 (1969) auf 399 (1973) geführt haben.

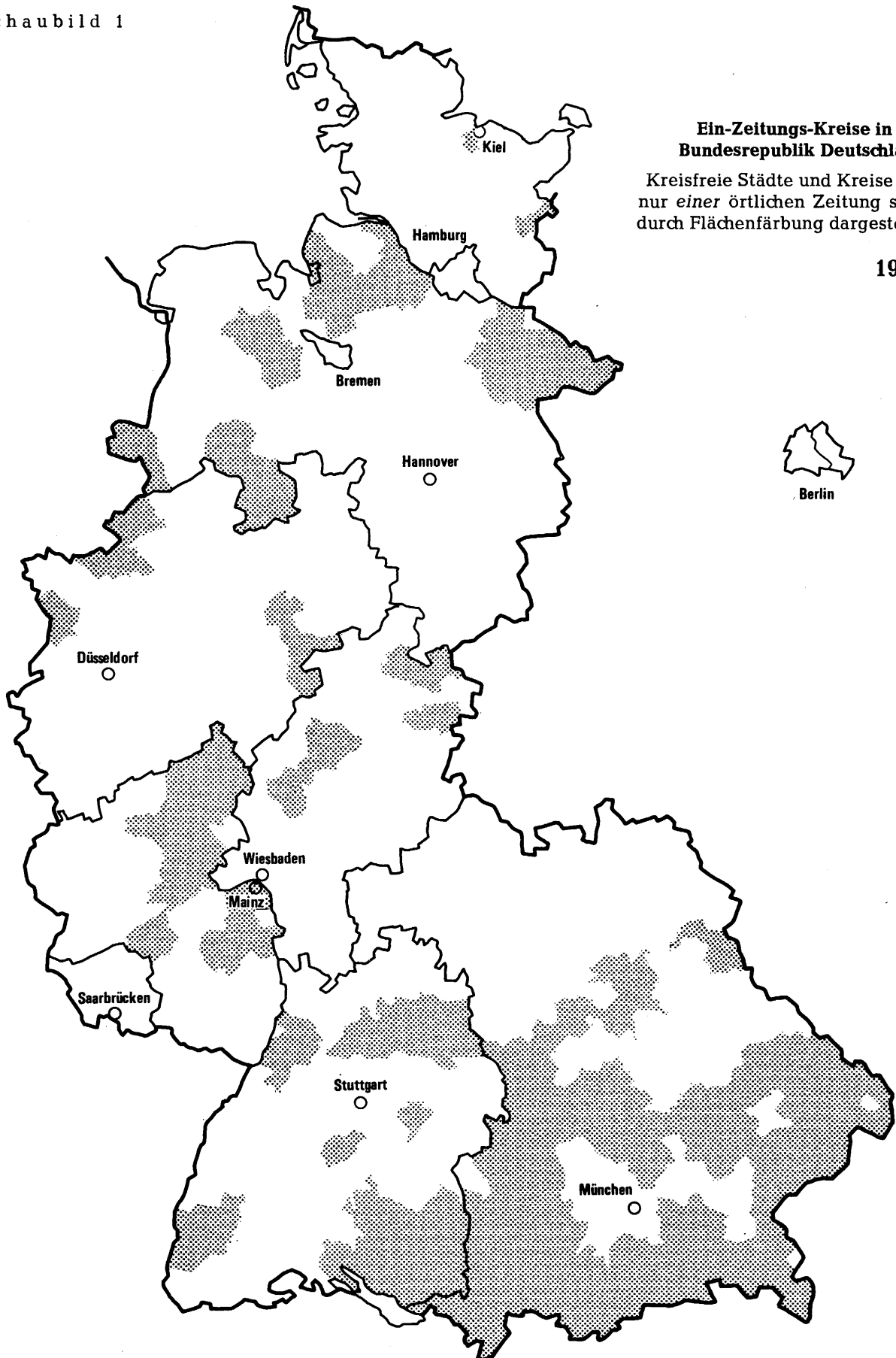
Tabelle 7

Zeitungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland 1973

Land	Kreise insgesamt	darunter Ein-Zeitungs-Kreise			
		Zahl		Wohnbevölkerung	
		absolut	in %	absolut in Tausend	in %
Baden-Württemberg	44	16	36,4	2 931,4	32,4
Bayern	97	60	61,9	5 607,1	51,2
Berlin	1	—	—	—	—
Bremen	2	1	50,0	144,5	19,6
Hamburg	1	—	—	—	—
Hessen	41	10	24,4	1 077,6	19,6
Niedersachsen	69	30	43,5	3 026,0	42,1
Nordrhein-Westfalen	82	6	7,3	547,6	3,2
Rheinland-Pfalz	38	23	60,5	2 403,3	65,3
Saarland	8	5	62,5	733,5	65,4
Schleswig-Holstein	16	2	12,5	509,1	20,0
Bundesgebiet	399	153	38,3	16 980,1	27,6

Quelle: Unveröffentlichte Erhebungen von Walter J. Schütz

Schaubild 1

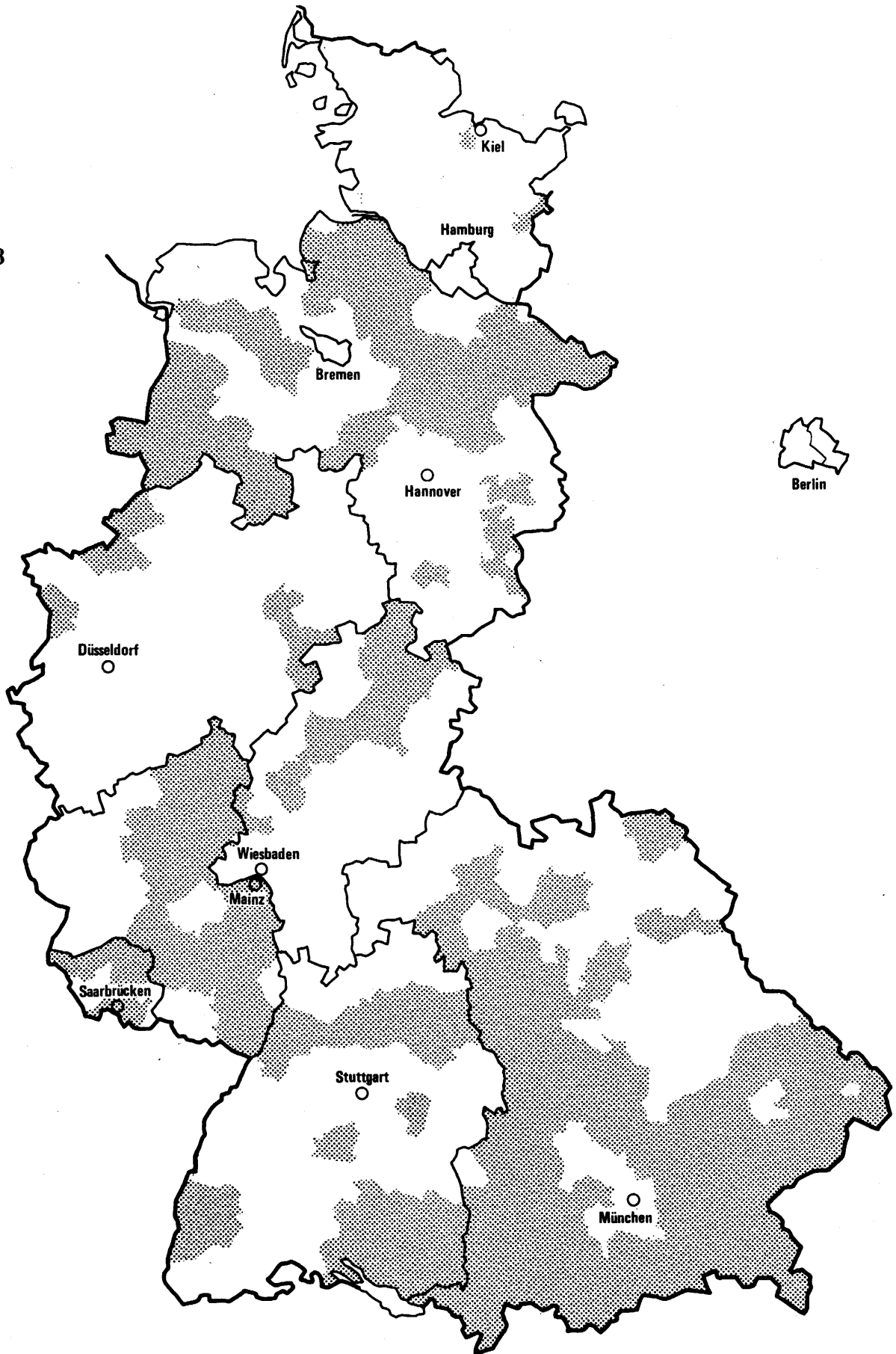


Ein-Zeitungs-Kreise in der Bundesrepublik Deutschland
Kreisfreie Städte und Kreise mit nur einer örtlichen Zeitung sind durch Flächenfärbung dargestellt.

1969

Quelle: Walter J. Schütz, Die Zeitungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland 1967/1969 und die Zunahme der Ein-Zeitungs-Kreise seit 1954, in Publizistik 1969 S. 311 ff. — Kartenbeilage 4 — (Fortschreibung bis Oktober 1973 durch den Verfasser)

1973



Die Entwicklung des Angebots örtlicher Zeitungen (einschließlich lokaler Ausgaben von Straßenverkaufsblättern) in den Großstädten (Städte mit mehr als 100 000 Einwohner) zwischen August 1969 und Oktober 1973 gibt Tabelle 8 wieder.

Tabelle 8

Zeitungsdichte in den Großstädten der Bundesrepublik Deutschland 1969 und 1973

	1969		1973	
	absolut	in %	absolut	in %
Großstädte insgesamt	57	100,0	62	100,0
davon				
mit einer örtlichen Zeitung	11	19,3	18	29,0
mit zwei örtlichen Zeitungen der gleichen Verlagsgruppe	1	1,7	2	3,2
mit zwei und mehr örtlichen Zeitungen verschiedener Verlagsgruppen .	45	79,0	42	67,8

Quelle: Walter J. Schütz, Die Zeitungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland 1967/1969 und die Zunahme der Ein-Zeitungs-Kreise seit 1954, in Publizistik 1969 S. 311 ff. und Fortschreibung der dort veröffentlichten Zahlen bis 1973 durch den Verfasser.

b) Sonntagszeitungen

Die beiden einzigen überregional verbreiteten Sonntagszeitungen mit aktueller Berichterstattung erscheinen im selben Verlagshaus. Sie sprechen verschiedene Zielgruppen an. Ihre Verkaufsauflagen änderten sich in den Jahren 1964/1973 von 2 Millionen auf 2,3 Millionen bzw. von 0,4 Millionen auf 0,3 Millionen Exemplare ¹⁷⁾.

Zur Zeit erscheint nur eine vorwiegend lokal/regional verbreitete Sonntagszeitung mit einer Verkaufsauflage um 70 000 Exemplare. Eine andere Sonntagszeitung dieser Art („AZ am Sonntag“) ist 1969 eingestellt worden. Ihre Verkaufsauflage betrug rund 138 000 Exemplare (II/1969).

¹⁷⁾ Wenn nicht anders angegeben, stammen die Angaben über die Auflagenhöhe hier und in den folgenden Abschnitten von der Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V., Bonn (IVW), und gelten jeweils für das IV. Quartal. Soweit im Einzelfall die Angaben für das IV. Quartal nicht vorlagen, ist die Auflage des III. Quartals bzw. ein Schätzwert eingerechnet worden.

c) Politische Wochenblätter und wöchentlich erscheinende politische Magazine mit überregionaler Verbreitung

1964 wurden von der IVW 13 deutschsprachige politische Wochenblätter überregionaler Verbreitung mit einer Verkaufsauflage von insgesamt rund 1 Million Exemplaren erfaßt. Im Jahre 1973 hatte sich ihre Verkaufsauflage auf 1,2 Millionen Exemplare — also relativ stärker als die der Tageszeitungen — erhöht. Alle Titel erscheinen in verschiedenen Verlagen.

Das einzige politische Wochenmagazin steigerte seine Verkaufsauflage von 0,6 Millionen Exemplaren im Jahre 1964 auf rund 0,9 Millionen Exemplare im Jahre 1973.

Auch in diesem Bereich ist der Neueintritt in den Markt schwieriger geworden. Die im Jahre 1968 neu auf den Markt gekommene Wochenzeitschrift „Publik“ wurde 1971 wieder eingestellt.

d) Zeitschriftenpresse

Nach dem Titelverzeichnis im „Leitfaden für Presse und Werbung“ ¹⁸⁾ wurden im Jahre 1972 mehr als 9 000 Zeitschriften mit einer Druckauflage von zusammen über 200 Millionen Exemplaren pro Nummer verlegt. Die genaue Anzahl aller in der Bundesrepublik Deutschland erscheinenden Zeitschriften ist unbekannt ¹⁹⁾. Die meisten Titel entfallen nach dem „Leitfaden“ auf folgende Zeitschriftengruppen:

- Amtliche Blätter (rund 1 500);
- Wissenschaftliche Zeitschriften (rund 1 200);
- Zeitschriften für Handel und Verkehr (rund 800);
- Zeitschriften des Handwerks und der Industrie (rund 700);
- Konfessionelle Blätter (rund 600).

Unterhaltende Publikumszeitschriften

Die Anzahl und die Verkaufsauflagen aller unterhaltenden Publikumszeitschriften, soweit sie von der IVW erfaßt worden sind, haben sich wie in Tabelle 9 wiedergegeben entwickelt.

Nach einer privaten Veröffentlichung haben die vier führenden Zeitschriftengroßverlage als Gruppe genommen ihren gewichtigen Anteil ²⁰⁾ an der Verkaufsauflage aller unterhaltenden Publikumszeit-

¹⁸⁾ Berechnungen der Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung, München, nach Stamm, Leitfaden für Presse und Werbung, Essen 1973

¹⁹⁾ Nach Angaben der Deutschen Bibliothek, Frankfurt a. M., erschienen in der Bundesrepublik Deutschland 1973 rd. 25 000 periodische Druckschriften. Abweichend von Stamms Leitfaden für Presse und Werbung gehören hierzu auch solche Druckschriften, die außerhalb des Verlagsbuchhandels erscheinen, sowie Periodika, deren Periodizität ein halbes Jahr und mehr beträgt.

²⁰⁾ Soweit Zeitschriften nicht wöchentlich erscheinen, sind ihre Auflagen auf fiktive Wochenaufgaben umgerechnet worden.

Tabelle 9

**Entwicklung der unterhaltenden
Publikumszeitschriften
1964 bis 1973**

	Zahl der Titel	Verkaufte Auflage pro Nummer in Millionen Exemplare
IV/1964	237	43,4
IV/1968	232	56,3
IV/1973	210	78,3

Quelle: Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V., Bonn

schriften von 56,7 % im Jahre 1968 auf 64,2 % im I. Quartal 1972 gesteigert ²¹⁾).

Bei den Aktuellen Illustrierten, den Rundfunkprogrammzeitschriften, den Frauenzeitschriften und den Bunten Wochenblättern hat sich im Vergleichszeitraum 1964/1973 die Anzahl der Großobjekte mit Verkaufsauflagen über 1 Million Exemplare um 8 auf 16 erhöht. Als Gruppe genommen haben die vier führenden Zeitschriftengroßverlage ihren prozentualen Anteil in etwa halten können (vgl. im einzelnen Tabelle 10).

Einen Überblick über die Entwicklung der Verkaufsauflagen dieser vier Zeitschriftengruppen gibt Schaubild 2.

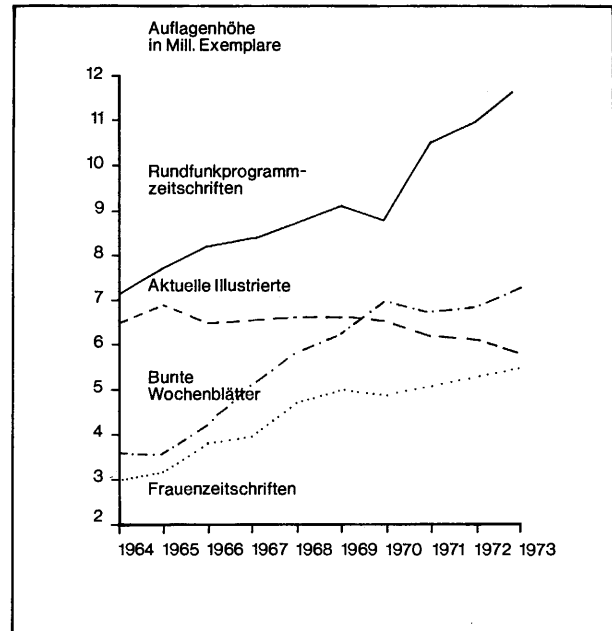
Gegenüber 1964 hat sich die Zahl der *Aktuellen Illustrierten* von 5 auf 4 und ihre Verkaufsauflage von rd. 6,5 Millionen auf rd. 5,8 Millionen Exemplare im Jahre 1973 verringert. Die Verkaufsauflagen dieser wöchentlich erscheinenden Zeitschriften liegen ausnahmslos über 1 Million Exemplare.

Die Gesamtauflage der *Rundfunkprogrammzeitschriften* ist von 1964 bis 1973 um 4,6 Millionen auf 11,8 Millionen Exemplare gestiegen. In dieser Zeit hat sich die Zahl der Genehmigungen zur Teilnahme am Fernsehen von 10 Millionen (Ende 1964) auf über 18 Millionen (Ende 1973) erhöht (vgl. C. I. 2. Ta-

²¹⁾ Nach Helmut H. Diederichs, a. a. O., S. 95 (vgl. Anm. 11) entfielen 1972 28,3 % auf die Heinrich Bauer Verlag GmbH, Hamburg; 13,9 % auf die Axel Springer Verlag AG, Hamburg/Berlin; 11,9 % auf die Burda-Gruppe, Offenburg; 10,1 % auf die Gruner + Jahr GmbH & Co, Hamburg.

Schaubild 2

**Entwicklung der Verkaufsauflage
von vier ausgewählten Zeitschriftengruppen
1964 bis 1973**



Quelle: Eigene Berechnungen. Zugrunde gelegt ist jeweils die Auflagenhöhe des IV. Quartals. Soweit Zeitschriften nicht wöchentlich erscheinen, sind ihre Auflagen auf fiktive Wochenauflagen umgerechnet worden.

belle 29). Von den Neuerscheinungen der letzten Jahre konnte sich nur ein Objekt eines Großverlages am Markt durchsetzen; zwei Neuerscheinungen kleinerer Verlage wurden nach kurzer Zeit eingestellt.

Die Anzahl der *Frauenzeitschriften* (ohne Modezeitschriften) hat sich von 13 im Jahre 1964 auf 15 im Jahre 1973 erhöht. Die Verkaufsauflage dieser Gruppe erhöhte sich in dieser Zeit von 5,5 Millionen auf 9,0 Millionen Exemplare (ungewichtet).

Auf dem Markt der *Bunten Wochenblätter* (1973: 8 Publikationen mit 7,2 Millionen Exemplaren) sind nur 2 der führenden Zeitschriftengroßverlage vertreten (Auflagenanteil: rd. zwei Drittel). Auch hier ist der Neueintritt in den Markt schwieriger geworden. Zwei im Jahre 1971 unternommene Versuche sind gescheitert. Dagegen gelang 1970 der Start einer unterhaltenden Wochenschrift, deren redaktionelles Angebot gezielt auch das Gebiet der Rätselzeitschriften ansprach. Dieses Objekt eines Großverlages hatte im Jahre 1973 eine Verkaufsauflage von über 0,78 Millionen Exemplaren.

Tabelle 10

**Anderung der Anzahl und Verkaufsauflage von vier ausgewählten
Zeitschriftengruppen 1964 bis 1973**

Zeitschriftentyp	IV/1964		IV/1973	
	Anzahl	Verkaufsauf- lage pro Nummer in Millionen Exemplare	Anzahl	Verkaufsauf- lage pro Nummer in Millionen Exemplare
Aktuelle Illustrierte	5	6,5	4	5,8
(nur wöchentlich erscheinende Objekte)				
darunter Großobjekte oberhalb 1 Million Verkaufsauf- lage	5	6,5	4	5,8
Auflagenanteil der führenden Zeitschriften- großverlage ¹⁾				
1964: 100 %				
1973: 100 %				
Rundfunkprogrammzeitschriften	9	7,2	9	11,8
(nur wöchentlich erscheinende Objekte)				
darunter Großobjekte oberhalb 1 Million Verkaufsauf- lage	2	4,8	5	10,0
Auflagenanteil der führenden Zeitschriften- großverlage ¹⁾				
1964: 84 % ²⁾				
1973: 83 % ²⁾				
Frauenzeitschriften	13	5,5	15	9,0
davon				
a) wöchentlich erscheinende Objekte	2	1,1	4	3,2
b) 14tägig erscheinende Objekte	5	3,1	4	3,5
c) Objekte, deren Erscheinungsintervall größer als 14 Tage ist	6	1,3	7	2,3
darunter Großobjekte oberhalb 1 Million Verkaufsauf- lage	—	—	4	5,0
Auflagenanteil der führenden Zeitschriften- großverlage ^{1) 3)}				
1964: 61 %				
1973: 39 %				
Bunte Wochenblätter (Wochenendblätter)	8	3,6	8	7,2
darunter Großobjekte oberhalb 1 Million Verkaufsauf- lage	1	1,0	3	4,1
Auflagenanteil der führenden Zeitschriften- großverlage ¹⁾				
1964: 35 %				
1973: 68 %				

¹⁾ Die Gruppe der führenden Zeitschriftengroßverlage umfaßt die Firmen Bauer, Burda, Gruner + Jahr, Springer.

²⁾ Ohne paritätische Beteiligungen

³⁾ Ungewichtet

Quelle: Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V., Bonn

Fachzeitschriften

Im Jahre 1972 erschienen nach Angaben des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ) in der Bundesrepublik Deutschland 2 232 Fachzeitschriften, die Anzeigen aufnehmen, mit einer Gesamtauflage von 31 Millionen Exemplaren. Die Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern (IVW) erfaßte davon eine Druckauflage in Höhe von rd. 25 Millionen Exemplaren und eine Verkaufsauflage von rd. 17 Millionen Exemplaren (IV/1972). Nach Angaben des VDZ ist die Zahl aller Fachzeitschriftentitel in den letzten Jahren etwa konstant geblieben; Zu- und Abgänge haben sich annähernd ausgeglichen. Deshalb läßt Tabelle 11 den Schluß zu, daß nicht nur die Zahl, sondern auch der prozentuale Anteil derjenigen Fachzeitschriften zugenommen hat, die Wert darauf legen, ihre Auflagen durch IVW prüfen zu lassen.

Die Fachgruppe Fachzeitschriften im Verband Deutscher Zeitschriftenverleger hat Erhebungen zur Betriebsgrößenstruktur dieses Bereichs durchgeführt. Dabei hat sie die Betriebsgröße an der Zahl der Mitarbeiter gemessen. Die Ergebnisse dieser Erhebung, bei der 72 % der Mitgliedsverlage erfaßt wurden, enthält die Tabelle 12. Danach vereinigen 42 Verlage der obersten Größenklasse weitaus die meisten Titel auf sich. Der Verlagszahl nach dominieren die Größenklassen II und IV. Ein Trend zu größeren Betriebseinheiten im Bereich der Fachzeitschriften läßt sich zwar vermuten, derzeit jedoch nicht durch beweiskräftiges Zahlenmaterial belegen. Über die Aufwands- und Ertragsentwicklung liegt ebenfalls kein repräsentatives Zahlenmaterial vor²²⁾.

²²⁾ Gegenwärtig versucht die Fachgruppe Fachzeitschriften im VDZ durch einen verbandsinternen Betriebsvergleich erstmalig Daten zu gewinnen.

Tabelle 11

Anzahl der von der IVW erfaßten Fachzeitschriften 1964 und 1973

Zeitschriftentyp	IV/1964		IV/1973	
	Titel	Verkaufsaufgabe in Millionen Exemplare	Titel	Verkaufsaufgabe in Millionen Exemplare
Wissenschaftliche und technisch-wissenschaftliche Zeitschriften	53	0,67	80	0,98
Wirtschaftliche und technische Zeitschriften für Industrie, Handel, Handwerk, Verkehr, Wohnungs- und Siedlungswesen . . .	253	5,40	436	11,28
Zeitschriften für Kommunalwesen, Verwaltung, Politik, Recht, Steuern, Versicherungs- und Sozialwesen usw. . .	57	7,46	70	6,66
Zeitschriften für Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau usw. . . .	77	2,43	88	2,00
insgesamt . . .	440	15,96	674	20,92

Quelle: Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V., Bonn

Betriebsgrößenstruktur der Fachzeitschriftenpresse

Tabelle 12

Größenklasse nach der Mitarbeiterzahl	insgesamt erfaßte Fachzeitschriftenverlage		davon mit einer Fachzeitschriftenanzahl von ... bis ...					
			1 bis 3	4 bis 6	7 bis 9	10 bis 14	über 14	ohne Angabe
	absolut	in %	Titeln					
I (1 bis 10)	23	14	20	—	—	—	—	3
II (11 bis 25)	43	27	31	8	1	1	—	2
III (26 bis 50)	31	19	16	12	2	1	—	—
IV (51 bis 100)	20	13	8	6	4	—	1	1
V (über 100)	42	26	7	8	8	13	5	1
ohne Angabe	159	99	82	34	15	15	6	7
insgesamt . . .	2	1						
	161	100						

Quelle: W. von der Laden, Datenverarbeitung in Fachzeitschriftenverlagen, in ZV + ZV 1972 S. 1654 f. und eigene Berechnungen

e) Buchverlagswesen

Die Anzahl der Buchverlage dürfte sich in der Zeit von 1965 bis 1971 leicht erhöht haben. Die Zahl der im „Adreßbuch des deutschsprachigen Buchhandels“ eingetragenen Firmen, die mit der Herstellung von Verlagserzeugnissen befaßt sind, stieg in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin von 2 455 auf 2 458 ²³⁾.

Der Umfang der jährlichen Titelproduktion wuchs von 16 660 im Jahre 1955 über 27 247 (1965) auf 42 957 Titel im Jahre 1971 ²⁴⁾. An dieser kräftigen Ausdehnung sind die Verlage mit hoher Titelpro-

²³⁾ Buch- und Buchhandel in Zahlen, Ausgabe 1967 S. 40 und Ausgabe 1973 S. 50

²⁴⁾ Buch- und Buchhandel in Zahlen, Ausgabe 1973 S. 10 ff. sowie Ausgabe 1972 S. 12. Die Zahlen schließen Flugblätter (1971: 519) und Broschüren von 5 bis 48 Seiten (1971: 7 145) ein. Im Jahre 1972 ging die Zahl der bibliographischen Erstanzeigen der Deutschen Bibliothek u. a. wegen der Umstellung der Katalogisierung und der Einführung neuer EDV-Programme beträchtlich zurück. Daher ist die Zahl dieser Erstanzeigen nicht repräsentativ für das tatsächliche Ausmaß der Buchproduktion.

duktion überproportional beteiligt. Im Jahre 1955 veröffentlichten nur 1,1 % aller erfaßten Verlage jährlich mehr als 100 Titel; im Jahre 1965 waren es 1,5 % und im Jahre 1971 bereits 2,9 % ²⁵⁾. Der Anteil dieser Verlagsgrößenklasse an der erfaßten Titelproduktion ²⁶⁾ erhöhte sich von 17,8 % (1955) über 28,2 % (1965) auf 44,9 % (1971); die prozentualen Anteile aller darunter liegenden Größenklassen verringerten sich.

Zwar kann von der Anzahl der jährlich veröffentlichten Titel ohne Kenntnis der Preise und Auflagen nicht auf die Höhe des Umsatzes geschlossen werden; dennoch sind die obigen Angaben ein Indiz für das wachsende Gewicht der Großbetriebe im Buchverlagswesen. In Tabelle 13 werden die Erhebungen

²⁵⁾ Buch- und Buchhandel in Zahlen, Ausgabe 1972 S. 50, Ausgabe 1971 S. 52 und Ausgabe 1956 S. 34. Die Angaben der Ausgabe 1956 sind zitiert nach Peter Meyer-Dohm, Der westdeutsche Büchermarkt, Stuttgart 1957, S. 45. Die Zahl der erfaßten Verlage betrug 1 935 (im Jahre 1955), 1 893 (1965) und 1 958 (1971).

²⁶⁾ Die Zahlen schließen Titel nicht ein, die im Selbstverlag erschienen sind oder von Behörden, Instituten, Gesellschaften und Verbänden veröffentlicht wurden.

Tabelle 13

Betriebsgrößenstruktur der Buchverlage 1954 und 1970

Umsatzgrößenklasse von ... bis unter ... Tausend DM	1954		1970	
	Anteil an der Gesamtzahl der Firmen in %	Umsatz- anteil in %	Anteil an der Gesamtzahl der Steuer- pflichtigen ¹⁾ in %	Umsatz- anteil in %
I (unter 100)	40,6	3,1	29,3	0,7
II (100 bis 250)	24,1	7,6	18,6	1,6
III (250 bis 500)	13,4	9,0	13,2	2,5
IV (500 bis 1 000)	9,5	12,4	12,3	4,5
V (1 000 bis 5 000)	10,9	38,7	19,0	21,5
VI (5 000 bis 10 000)	} 1,5	29,2	4,0	15,2
VII (10 000 bis 25 000)			2,3	17,4
VIII (25 000 und mehr)			1,3	36,6
	100	100	100	100

¹⁾ Verlage von Büchern, wissenschaftlichen und Fachzeitschriften

Quelle: Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel Nr. 14 a/1956 S. 195 (zitiert nach Peter Meyer-Dohm, Der westdeutsche Büchermarkt, Stuttgart 1957, S. 47) sowie Buch und Buchhandel in Zahlen, Ausgabe 1973 S. 57 und eigene Berechnungen

des Börsenvereins über die Struktur des herstellenden Buchhandels nach Umsatzgrößenklassen im Jahre 1954, an der sich etwa 80 % der organisierten Firmen beteiligten, den — allerdings nur bedingt vergleichbaren — Zahlen der Umsatzsteuerstatistik 1970 gegenübergestellt.

Ähnlich wie bei den Zeitungsverlagen hat sich auch in diesem Bereich der Anteil der Kleinverlage an der Gesamtzahl wie auch am Gesamtumsatz der Branche verringert, während der Umsatzanteil der großen Verlage kräftig gestiegen ist.

Für eine erheblich weiterreichende Erhellung der im Vordergrund der aktuellen kommunikationspolitischen Diskussion stehenden Fragen ist das relativ umfangreiche — aber anderen Zwecken dienende — Zahlenmaterial aus sonstigen Quellen²⁷⁾ jedoch nicht aussagekräftig genug.

²⁷⁾ Eine Zusammenfassung des Zahlenmaterials ist der jährlich erscheinenden Publikation des Börsenvereins des deutschen Buchhandels „Buch und Buchhandel in Zahlen“ zu entnehmen. Angaben über die Umsätze führender Buchverlage sowie Schätzwerte zur Konzentration im Buchverlagswesen finden sich bei Helmut H. Diederichs, a. a. O. S. 159 ff. (vgl. Anm. 11).

2. Entwicklung der Betriebsergebnisse, Kosten, Umsätze und Preise

a) Tagespresse

Betriebsergebnisse

Über die Entwicklung der Betriebsergebnisse bei den Verlagen für Tageszeitungen gibt es kein umfassendes amtliches Zahlenmaterial. Amtliche Angaben liegen nur im Rahmen der allgemeinen Kostenstrukturstatistik vor. Das Statistische Bundesamt erhebt sie bei einem Teil der Verlage auf der Basis freiwilliger Auskunftserteilung in vierjährigem Turnus. Danach haben sich die durchschnittlichen Betriebsergebnisse der Zeitungsverlage von 1960 bis 1972 wie in Tabelle 14 wiedergegeben entwickelt. Tabelle 14 enthält lediglich Zahlen über das durchschnittliche Größenverhältnis von Gewinn und Gesamtleistung der in der einzelnen Umsatzgrößenklasse erfaßten Unternehmen. Die Höhe dieses Durchschnittswertes wird z. B. auch von der — örtlich variierenden — Marktposition und von den Ergebnissen verlagsfremder Betätigungen beeinflusst. Weshalb die unter B. I. 1. a) beschriebenen Konzen-

Tabelle 14

Entwicklung der Betriebsergebnisse von Zeitungsverlagen 1960 bis 1972

Größenklassen nach der Gesamtleistung ¹⁾ von ... bis unter ... Millionen DM	Betriebsergebnisse (Gewinn) ²⁾ in % der Gesamtleistung			
	1960	1964	1968	1972
0,25 bis 0,50	15,7 (9,6)	—	} 14,6 (10,2)	} 12,5
0,5 bis 1	10,2 (7,3)	13,7 (9,8)		
1 bis 2	11,1 (9,5)	11,0 (9,0)	10,0 (8,3)	} 10,3
2 bis 5	9,8 (9,3)	7,7 (6,8)	10,7 (9,6)	
5 bis 10	9,6 (9,1)	8,9 (8,4)	9,9 (9,4)	8,1
10 bis 25	9,9 (9,8)	9,5 (9,3)	9,6 (9,4)	9,3
25 bis 100	10,1 (10,1)	9,1 (9,0)	10,6 (10,5)	8,7 ³⁾

¹⁾ Der Begriff „Gesamtleistung“ ist in den einzelnen Erhebungsjahren gleichzusetzen mit „Gesamtproduktion“ und mit „wirtschaftlichem Umsatz plus ausgewiesener Ausfuhr- und Ausfuhrhändlervergütung plus Bestandsveränderungen an halbfertigen und fertigen eigenen Verlags- und sonstigen Erzeugnissen“ (1960 und 1964); Umsatz ohne Umsatzsteuer plus Bestandsveränderungen der vorbezeichneten Art (1968 und 1972).

²⁾ Da die Erhebungen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 1972 (bisher nicht veröffentlicht) das kalkulatorische Unternehmerentgelt einschließen, sind den Betriebsergebnissen für 1960 bis 1968, die dieses Entgelt nicht berücksichtigen, zur Herstellung der Vergleichbarkeit die entsprechenden Entgelte hinzugerechnet worden. Diese Zahlen sind in den bisher veröffentlichten amtlichen Statistiken nicht ausgewiesen. Die sich nach Abzug des kalkulatorischen Unternehmerentgeltes ergebenden Betriebsgewinne sind für die Jahre 1960, 1964 und 1968 in Klammern angegeben.

³⁾ Die Angabe für das Jahr 1972 gilt für die Größenklasse 25 bis 150 Millionen DM.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie C, Reihe 1, Abschnitt V

Tabelle 15

**Entwicklung der Erlöse, Kosten und Gewinne je Monatsstück
von Abonnementszeitungen 1954 bis 1973**

Jahr	Vertriebs- erlöse		Anzeigen- erlöse		Sonstige Erlöse	Gesamt- erlöse		Gesamt- kosten		Zeitungsgewinne		
	DM	Jahres- zuwachs in % des Vor- jahres	DM	Jahres- zuwachs in % des Vor- jahres	DM	DM	Jahres- zuwachs in % des Vor- jahres	DM	Jahres- zuwachs in % des Vor- jahres	DM	in % der Erlöse	Jahres- zuwachs in % des Vor- jahres
1954	3,48	—	3,06	—	0,03	6,57	—	6,16	—	0,41	6,2	—
1958	4,02	—	4,63	—	0,06 ¹⁾	8,71	—	7,83	—	0,88	10,1	—
1960	4,08	—	5,96	—	0,08	10,12	—	8,88	—	1,24	12,3	—
1961	4,44	8,8	6,70	12,4	0,09	11,23	11,0	9,71	9,3	1,52	13,5	22,6
1962	4,50	1,4	7,52	12,2	0,09	12,11	7,8	10,49	8,0	1,62	13,4	6,6
1963	4,69	4,2	7,91	5,2	0,10 ¹⁾	12,70	4,9	11,03	5,1	1,67	13,2	3,1
1964	4,89	4,3	8,84	11,8	0,11	13,84	9,0	12,07	9,4	1,77	12,8	6,0
1965	5,06	3,5	10,07	13,9	0,13	15,26	10,3	13,19	9,3	2,07	13,7	16,9
1966	5,26	4,0	10,11	0,4	0,13	15,50	1,6	13,98	6,0	1,52	9,8	-26,6
1967	5,57	5,9	10,03	-0,8	0,10	15,70	1,3	14,17	1,4	1,53	9,7	0,7
1968	5,46	-2,0	11,06	10,3	0,12	16,64	6,0	14,25	0,6	2,39	14,4	56,2
1969	5,52	1,1	12,53	13,3	0,12	18,17	9,2	15,73	10,4	2,44	13,4	2,1
1970	5,88	6,5	13,73	9,6	0,14	19,75	8,7	18,10	15,1	1,65	8,4	-32,4
1971	6,48	10,2	14,14	3,0	0,76	21,38	8,3	20,31	12,2	1,07	5,0	-35,2
1972	7,07	9,1	16,77	18,6	0,13	23,97	12,1	21,49	5,8	2,48	10,3	131,8
1973 (1. Hj.)	7,46	—	18,03	—	0,13 ¹⁾	25,62	—	22,58	—	3,04	11,9	—

¹⁾ Mangels veröffentlichter Angaben sind die „sonstigen Erlöse“ geschätzt.

Quelle: Zeitungsbetriebsvergleich Engelmann/Rutsatz, zitiert nach:

- a) Karl-Heinz Rutsatz, Zur wirtschaftlichen Situation der Zeitungsverlage, in ZV + ZV 1973 S. 2283 ff.;
- b) Manfred Knoche/Axel Zerdick, Zur wirtschaftlichen Situation der Tageszeitungen in der Bundesrepublik, in Media Perspektiven 1973 S. 141 ff.;
- c) Rudolf Hofsähs, Zur Entwicklung der Gewinne bei Tageszeitungen, in Publizistik 1969 S. 83 ff.;
- d) Bericht der „Michel-Kommission I“ (Drucksache V/2120 S. 318 f.) und eigene Berechnungen.

trationsvorgänge in der Tagespresse überwiegend zu Bestandsverringerungen im Bereich der unteren Auflagengrößeklassen geführt haben, läßt sich aus den Zahlen der Kostenstrukturstatistik nicht erklären.

Gewisse Anhaltspunkte über Trends der Aufwands-, Ertrags- und Ergebnisentwicklung in der Tagespresse vermitteln die veröffentlichten Ergebnisse des von Rutsatz fortgeführten Engelmännischen Zeitungsbetriebsvergleiches sowie die von Eisenhardt im Jahre 1971 publizierten „Experimentelle Richtwerte deutscher Tageszeitungen“²⁸⁾. Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger hat sich in seinem 1972 verfaßten „Memorandum zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Tageszeitungen“ auf die von Rutsatz angegebenen Durchschnittswerte²⁹⁾ für die Jahre 1968 bis 1971 gestützt. Diese Angaben reichen jedoch nicht aus, ein vollständiges Bild der wirtschaftlichen Situation zu zeichnen und den Fortgang der Entwicklung — insbesondere den Strukturwandel — hinreichend zu analysieren. Notwendig sind hierfür Vollerhebungen, deren Daten aufgliedert sind nach Auflagengrößeklasse der Zeitung, nach dem Rang ihres Anteils an der im Hauptverbreitungsgebiet von den konkurrierenden Zeitungen insgesamt abgesetzten Verkaufsaufgabe sowie nach der durchschnittlichen Einwohnerkaufkraft der Region.

Die Entwicklung der aus dem Zeitungsbetriebsvergleich gewonnenen Durchschnittswerte für den Zeitraum von Anfang 1954 bis zum 30. Juni 1973 ist in den Tabellen 15 und 16 wiedergegeben. Danach ist die Entwicklung der Zeitungsgewinne (Betriebsergebnisse) seit Mitte der sechziger Jahre relativ ungleichmäßig, wenn auch insgesamt nicht schlecht verlaufen. Die durchschnittlichen Gewinnraten schwankten — bezogen auf die Zeitungserlöse — zwischen 14,4 % im Jahre 1968 und 5,0 % im Jahre 1971. Im Jahre 1972 betrug der Gewinn 10,3 % und stieg im ersten Halbjahr 1973 auf 11,9 %. Es gibt Anzeichen dafür, daß sich die seit 1972 günstige Entwick-

lung im zweiten Halbjahr 1973 nicht fortgesetzt hat. Die Preise für Zeitungsdruckpapier sind in den letzten Monaten beträchtlich gestiegen; weitere Kostensteigerungen insbesondere im Personalbereich zeichnen sich ab. Diesen zusätzlichen Belastungen steht bei einer Reihe von Presseunternehmen seit einigen Monaten ein Rückgang des Anzeigenaufkommens gegenüber. Aus der Sorge heraus, daß wirtschaftliche Schwierigkeiten zu einer Verringerung der Meinungsvielfalt führen könnten, hat die Bundesregierung am 20. März 1974 einen Staatssekretär-Ausschuß eingesetzt, der die wirtschaftliche Lage im Pressebereich analysieren und ggf. kurzfristig wirkende Hilfsmaßnahmen prüfen und vorbereiten soll. Der Ausschuß hat dem Bundeskabinett am 30. April 1974 einen ersten Bericht erstattet. Seinen Vorschlägen entsprechend hat die Bundesregierung als Sofortmaßnahmen beschlossen, die Zeitungsverlage in das Sonderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau mit einem Betrag bis zu 100 Millionen DM einzubeziehen. Mit diesem Programm können unter bestimmten Voraussetzungen zinsteuere Kredite abgelöst und außerdem Kredite für die Finanzierung von Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Beschaffung von Zeitungsdruckpapier gewährt werden. Auch Maßnahmen im Bereich des Vertriebs sollen gefördert werden. Daneben wird das ERP-Programm für Presseunternehmen fortgeführt. Die Bundesregierung wird den jährlichen Ansatz von z. Z. 13 Millionen DM bei Bedarf aufstocken und künftig auch Investitionen im technischen Bereich des Vertriebs fördern. Die Bundesregierung wird weitere Entscheidungen treffen, sobald sie sich ein umfassendes Bild über die derzeitige wirtschaftliche Situation der Zeitungsverlage verschafft hat. Die hierfür notwendigen Erhebungen wird der Staatssekretär-Ausschuß durchführen.

Kosten

Die langfristige Entwicklung der den einzelnen Aufgabenbereichen des Zeitungsbetriebes zugerechneten Kosten ist der Tabelle 16 zu entnehmen. Daraus ergibt sich, daß im Durchschnitt der erfaßten Betriebe seit 1954 die relativen Kostenanteile des Papierverbrauchs trotz kräftig gestiegener Seitenzahl annähernd um die Hälfte gesunken, die prozentualen Kostenanteile der technischen Zeitungsherstellung (Satz und Druck) um etwa ein Drittel gestiegen und die Redaktionskostenanteile in etwa konstant geblieben sind. Um den Einfluß dieser Kosten auf den Strukturwandel sichtbar zu machen, wäre insbesondere eine Aufgliederung der Zahlen nach Betriebsgrößeklassen erforderlich. Frühere Untersuchungen haben gezeigt, daß sich die Kostenstrukturen der kleinen und großen Zeitungen erheblich unterscheiden: Die Kostenanteile der technischen Herstellung sind bei kleinen Zeitungsbetrieben wesentlich höher, die der Redaktion — gemessen an der absoluten Höhe je Monatsstück — wesentlich

²⁸⁾ Eine zusammenfassende Wiedergabe von Ergebnissen aus den Betriebsvergleichen Engelmänn/Rutsatz und Eisenhardt findet sich in dem Bericht von Manfred Knoche/Axel Zerdick, Zur wirtschaftlichen Situation der Tageszeitungen in der Bundesrepublik — Kosten, Erlöse und Gewinne im langfristigen Vergleich —, Media Perspektiven 1973 S. 141 ff.

²⁹⁾ Die Durchschnittswerte sind aus den Betriebsabrechnungsergebnissen von etwa 60 Abonnementszeitungen mit Verkaufsaufgaben zwischen 5 000 und 250 000 Exemplaren genommen worden. Zur Problematik der Durchschnittsbildung vgl. die 1973 vom Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger herausgegebene „Dokumentation über die Auseinandersetzung zwischen Dr. Peter Glotz und dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger über das Memorandum zur wirtschaftlichen Lage der deutschen Tageszeitungen“ sowie Manfred Knoche/Axel Zerdick, Subventionsforderung ohne Grundlage, April 1974.

Tabelle 16

Entwicklung der Kosten je Monatsstück von Abonnementszeitungen 1954 bis 1973

Jahr	Papierverbrauch		Durchschnittliche Seitenanzahl	Technische Herstellung		Zwischen-summe		Redaktionskosten		Vertriebswerbung und -verwaltung	
	DM	in %		DM	in %	DM	in %	DM	in %	DM	in %
1954	1,29	20,9	.	1,49	24,2	2,78	45,1	1,03	16,7	1,30	21,1
1958	1,48	18,9	.	2,18	27,8	3,66	46,7	1,24	15,8	1,56	19,9
1960	1,60	18,0	.	2,52	28,4	4,12	46,4	1,40	15,8	1,71	19,2
1961	1,68	17,3	.	2,73	28,1	4,41	45,4	1,52	15,6	1,96	20,1
1962	1,75	16,7	.	3,05	29,1	4,80	45,8	1,65	15,7	2,09	19,9
1963	1,77	16,0	.	3,24	29,4	5,01	45,4	1,70	15,4	2,19	19,9
1964	1,87	15,5	.	3,60	29,8	5,47	45,3	1,89	15,6	2,36	19,6
1965	1,93	14,6	.	4,05	30,7	5,98	45,3	2,08	15,8	2,53	19,2
1966	1,96	14,0	(615)	4,23	30,3	6,19	44,3	2,21	15,8	2,78	19,9
1967	1,93	13,6	(595)	4,29	30,3	6,22	43,9	2,25	15,9	2,88	20,3
1968	1,94	13,6	(674)	4,52	31,7	6,46	45,3	2,27	15,9	2,84	19,9
1969	2,08	13,2	(729)	4,96	31,5	7,04	44,7	2,67	17,0	3,06	19,5
1970	2,45	13,5	(777)	5,77	31,9	8,22	45,4	2,89	16,0	3,47	19,2
1971	2,30	11,3	(790)	7,25	35,7	9,55	47,0	3,12	15,4	3,68	18,1
1972	2,31	10,7	(810)	7,20	33,5	9,51	44,2	3,56	16,6	4,17	19,4
1973 (1. Hj.)	2,42	10,7	(840)	7,49	33,2	9,91	43,9	3,70	16,4	4,62	20,5

Quelle: Zeitungsbetriebsvergleich Engelmann/Rutsatz zitiert nach:

- a) Karl-Heinz Rutsatz, Zur wirtschaftlichen Situation der Zeitungsverlage, in ZV + ZV 1973 S. 2283 ff.;
 b) Bericht der „Michel-Kommission I“ (Drucksache V/2120 S. 318 f.)
 und eigene Berechnungen.

Anzeigenwerbung und -verwaltung		Allgemeine kaufmännische Verwaltung		Selbstkosten	
DM	in %	DM	in %	DM	in %
0,60	9,8	0,45	7,3	6,16	100
0,81	10,4	0,56	7,2	7,83	100
1,01	11,4	0,64	7,2	8,88	100
1,15	11,8	0,67	7,1	9,71	100
1,23	11,7	0,72	6,9	10,49	100
1,29	11,7	0,84	7,6	11,03	100
1,42	11,8	0,93	7,7	12,07	100
1,57	11,9	1,03	7,8	13,19	100
1,70	12,1	1,10	7,9	13,98	100
1,71	12,1	1,11	7,8	14,17	100
1,54	10,8	1,14	8,0	14,25	100
1,78	11,3	1,18	7,5	15,73	100
2,10	11,6	1,42	7,8	18,10	100
2,39	11,8	1,57	7,7	20,31	100
2,50	11,6	1,75	8,1	21,49	100
2,76	12,2	1,59	7,0	22,58	100

niedriger³⁰⁾. Einige Anhaltspunkte sind auch der amtlichen Kostenstrukturstatistik, die nach Umsatzgrößenklassen gliedert, zu entnehmen (vgl. Tabelle 17). Danach ist der Anteil der Personalkosten an der Gesamtleistung im Zeitraum von 1960 bis 1972 in allen Unternehmensgrößenklassen gestiegen. Der Personalkostenanteil nimmt mit steigender Größe des Unternehmens ab; kleine Zeitungsverlage werden also von Erhöhungen der Lohn- und Gehaltstarife relativ am stärksten belastet. Der Anteil der Stoffkosten³¹⁾ an der Gesamtleistung ist im Zeitraum von 1960 bis 1972 in allen Unternehmensgrößenklassen gesunken. Diese Entwicklung spiegelt auch den Anstieg der Personalkostenanteile wieder.

Wertumsätze

Der Anteil der Anzeigenerlöse an den Gesamterlösen der Zeitung ist im Laufe der Jahre ständig gewachsen; der Anteil der Vertriebslöse hat sich entsprechend verringert. Im Durchschnitt der Abonnementszeitungen dürfte der Anteil der Anzeigenerlöse inzwischen mehr als zwei Drittel der Gesamterlöse erreicht haben.

Amtliche Zahlen neueren Datums gibt es hierüber nicht. Die „Michel-Kommission I“ hatte schon für 1964 einen Anteil von 66 % ermittelt³²⁾. Der Betriebsvergleich Engelmann/Rutsatz ergibt, daß der

³⁰⁾ Vgl. Bericht der „Michel-Kommission I“ (Drucksache V/2120 S. 176 ff.); Rudolf Eisenhardt, Experimentelle Richtwerte deutscher Tageszeitungen, Mannheim o. J. (1971); Elisabeth Noelle-Neumann, Pressekonzentration und Meinungsbildung, in Publizistik 1968 S. 107 ff.

³¹⁾ Hier: Kosten für Material, auswärtige Bearbeitung und unbearbeitet weiter veräußerte Fremderzeugnisse.

³²⁾ Drucksache V/2120 S. 81, Tabelle 105

Tabelle 17

Entwicklung der Personal- und Stoffkosten bei Zeitungsverlagen 1960 bis 1972

Größenklasse nach der Gesamtleistung ¹⁾ von ... bis unter ... Millionen DM	Personalkosten in % der Gesamtleistung				Stoffkosten in % der Gesamtleistung			
	1960	1964	1968	1972	1960	1964	1968	1972
0,25 bis 0,50	32,8	—	} 41,6		26,2	—	} 21,1	
0,5 bis 1	32,5	37,8	} 42,3		30,3	22,2	} 21,2	
1 bis 2	34,0	35,0	} 41,6		27,4	27,3	} 24,0	
2 bis 5	33,9	34,3	37,9	41,9	28,8	30,0	26,5	23,6
5 bis 10	32,7	35,9	38,4	42,7	30,2	25,6	25,9	26,3
10 bis 25	29,2	30,1	38,5	46,2	31,7	33,6	25,0	20,7
25 bis 100	28,9	31,1	35,5	38,5 ²⁾	31,7	29,9	28,0	25,9 ²⁾

¹⁾ Der Begriff „Gesamtleistung“ ist in den einzelnen Erhebungsjahren gleichzusetzen mit „Gesamtproduktion“ und mit „wirtschaftlichem Umsatz plus ausgewiesener Ausfuhr- und Ausfuhrhändlervergütung plus Bestandsveränderungen an halbfertigen und fertigen eigenen Verlags- und sonstigen Erzeugnissen“ (1960 und 1964); Umsatz ohne Umsatzsteuer plus Bestandsveränderungen der vorbezeichneten Art (1968 und 1972).

²⁾ Die Angabe für das Jahr 1972 gilt für die Größenklasse 25 bis 150 Millionen DM.

Quelle: Statistisches Bundesamt

durchschnittliche Anteil der Anzeigenerlöse von 46,6 % im Jahre 1954 auf 70,0 % im 1. Halbjahr 1973 angestiegen ist³³⁾. Nach einer Umsatzerhebung des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger, an der sich 286 Verlage mit rd. 16,1 Millionen Verkaufsaufgabe beteiligten, betrug in den Jahren 1970 und 1971 der Anteil des Anzeigenumsatzes am Gesamtumsatz aus Anzeigen und Vertrieb jeweils rd. 70 %³⁴⁾.

Bei Straßenverkaufszeitungen dürfte der Anzeigenteil am Gesamterlös geringer sein. Die „Michel-Kommission I“ hatte ihn für 1956 mit 20 % und für 1964 mit 45 % ermittelt³⁵⁾.

Aus den Kostenstrukturstatistiken 1960, 1964, 1968 und 1972 läßt sich entnehmen, daß der Anteil der Anzeigen am Umsatz in der Regel mit der Größe des Unternehmens zunimmt³⁶⁾. Bei kleineren Zeitungen

³³⁾ Vgl. Tabelle 15

³⁴⁾ ZV + ZV 1973 S. 1820 f.

³⁵⁾ Wie Anm. 32

³⁶⁾ Vgl. Quellenangabe bei Tabelle 14

³⁷⁾ Vgl. die Jahresberichte des Zentralausschusses der Werbewirtschaft, Bonn (ZAW) für 1970 S. 31 und für 1971 S. 35. Danach ergibt sich eine Steigerung von 64 % (1961) auf 71 % (1971) des Anteils der lokalen Werbung an den Bruttostreukosten für Zeitungsanzeigen. Die der obigen Aufgliederung zugrunde liegenden Bruttostreukosten — das sind die durch Werbung entstehenden Kosten in den verschiedenen Publikationen — enthalten jedoch nicht die lokale Werbung durch Stellen-, Familien-, Immobilien-, Kraftfahrzeug- und Kleinanzeigen. Der Jahresbericht 1972 enthält über die lokale Anzeigenwerbung in Zeitungen keine neuen Angaben.

haben die Umsatzanteile aus Akzidenzdruck häufig ein relativ starkes Gewicht.

Im Anzeigengeschäft hat die lokale Werbung erheblich an Bedeutung gewonnen³⁷⁾. Das verstärkte Gewicht der lokalen Werbung hat den lokalen Werbemarkt auch für Straßenverkaufszeitungen und unterhaltende Publikumszeitschriften überregionaler Verbreitung interessanter werden lassen. Welche Wirkungen ein vermehrtes Angebot lokaler Ausgaben von Straßenverkaufszeitungen und lokaler Zeitschriftenbeilagen auf die Erlösstruktur der Abonnementszeitungen haben wird, läßt sich nicht voraussagen. Ein erster Versuch eines großen Zeitschriftenverlages, mit solchen Beilagen in den lokalen Anzeigenmarkt einzudringen, ist nach kurzer Zeit eingestellt worden.

Mengenumsätze

Die Tageszeitungen sind im Durchschnitt umfangreicher geworden. Nach Erhebungen bei 192 Abonnementszeitungen ist der durchschnittliche Halbjahresumfang einer Zeitung von 3 734 Seiten im ersten Halbjahr 1965 auf 5 171 Seiten im ersten Halbjahr 1973, d. h. also um mehr als ein Drittel gestiegen³⁸⁾. Die in der Tabelle 18 dargestellte Entwicklung des Seitenumfanges bei den der Regionalpresse angeschlossenen Verlagen deutet darauf hin,

³⁸⁾ Konrad H. Teckentrup, Ausblick auf die wirtschaftliche Situation der Verlage 1974 und das Text-Anzeigen-Verhältnis, in ZV + ZV 1974 S. 6 ff.

Um die Vergleichbarkeit herzustellen, sind von Teckentrup alle Zeitungsgößen auf das Berliner Format (420 × 280 mm) umgerechnet worden.

daß sich der Seitenumfang vieler Tageszeitungen seit 1956 etwa verdoppelt hat ³⁹⁾.

Aus Tabelle 18 kann ferner entnommen werden, daß der durchschnittliche Gesamtumfang der Tageszeitungen im allgemeinen mit der Auflagenhöhe steigt.

Tabelle 18

Entwicklung des Seitenumfangs von Abonnementszeitungen 1956 bis 1972

Auflagengrößeklasse von ... bis unter ... Stück	Durchschnittlicher Gesamtumfang in Seiten	
	1956	1972
20 000 bis 50 000	3 980	7 903
50 000 bis 100 000	4 017	8 413
100 000 bis 150 000	4 873	8 977
150 000 bis 200 000	} 5 118	10 951
200 000 und mehr		12 355

Quelle: Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung, München (AfK), nach Ermittlungen der Regionalpresse e. V., Frankfurt a. M.

Der Anteil der Anzeigen am Gesamtumfang ist weiter gewachsen. Bei den untersuchten Abonnementszeitungen hat sich der Anzeigenanteil von 37,9 % im 1. Halbjahr 1965 auf 44,5 % im 1. Halbjahr 1973 erhöht. Trendeinbrüche zeigen sich nur in den Rezessionsjahren 1966/1967, in denen der Umfangindex des Anzeigenteils auf 93,5 % (1965 = 100 %) sank.

Gegenüber 1956 ist der Anzeigenanteil der Abonnementszeitungen je nach Auflagengrößeklasse um 5,5 bis 17,6 Prozentpunkte gestiegen (Tabelle 19) ⁴⁰⁾.

Ähnlich wie der Gesamtumfang steigt auch der Anzeigenteil mit der Auflagengrößeklasse. Bei den Gruppen der Abonnementszeitungen mit einer Auflage über 150 000 Exemplare ist der Anzeigenteil umfangreicher als der redaktionelle Teil.

³⁹⁾ Den Zahlen für 1972 liegen Ermittlungen der Regionalpresse e. V., einem Zusammenschluß regionaler Abonnementszeitungen mit Auflagen über 20 000 Exemplaren, zugrunde.

Die Zahlen für 1956 sind Erhebungsergebnisse der „Michel-Kommission I“; die Zahl der ersten Zeile bezieht sich auf die Auflagengrößeklasse 30 000 bis 50 000 Exemplare; vgl. Drucksache V/2120 S. 310 (Anl. 36).

Die unterschiedlichen Formate der Zeitungen sind bei diesen Angaben unberücksichtigt geblieben.

⁴⁰⁾ Wie Anm. 39

Tabelle 19

Entwicklung des Anzeigenanteils bei Abonnementszeitungen 1956 bis 1972

Auflagengrößeklasse von ... bis unter ... Stück	Anteil der Anzeigen am Gesamtumfang in %	
	1956	1972
20 000 bis 50 000	27	41,7
50 000 bis 100 000	32	41,7
100 000 bis 150 000	38	43,5
150 000 bis 200 000	} 38	52,9
200 000 und mehr		55,6

Quelle: Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung, München (AfK), nach Ermittlungen der Regionalpresse e. V., Frankfurt a. M.

Vertriebspreise

Von der Verkaufsaufgabe der regionalen Abonnementszeitungen wird mehr als 90 % an feste Bezieher abgesetzt, von den überregionalen Abonnementszeitungen mehr als 80 %. Die Entwicklung des durchschnittlichen Preises für ein Monatsabonnement ist der Tabelle 20 zu entnehmen. Die Abonnementspreise steigen mit der Auflagenhöhe; sie lagen Mitte 1973 zwischen 3,70 und 10,80 DM. Umgerechnet auf den Seitenumfang ist jedoch der Abonnementspreis der auflagenstärkeren Zeitungen relativ geringer als der der kleinen Zeitungen ⁴¹⁾.

Tabelle 20

Entwicklung des durchschnittlichen Abonnementspreises 1960 bis 1973

Jahr	DM	%
1960	4,01	100
1962	4,46	111
1964	4,94	123
1966	5,26	131
1968	5,71	142
1970	6,00	150
1971	6,50	162
1973	7,80	195

Quelle: 1960 bis 1968: Klaus Schönbach, Entwicklung der Zeitungsbezugspreise, in ZV + ZV 1970 S. 684 ff. (Auszahlung der vom BDZV herausgegebenen Reihe „Die Deutsche Tagespresse“); 1970 und 1973: Berechnungen der AfK (Auszahlung des Zeitungskatalogs „planen und streuen“ 7/71 und 5/73).

⁴¹⁾ Ermittlungen der AfK und eigene Berechnungen

Werden die Abonnementspreise auf den redaktionellen Seitenumfang bezogen, ergibt sich im Zeitraum von 1966 bis Mitte 1973 eine durchschnittliche Preiserhöhung um 23,9 %. Bezieht man auch die Anzeigenseiten ein, beträgt die durchschnittliche Preiserhöhung noch 7,9 %. Der weitaus überwiegende Teil dieser Erhöhungen wurde nach 1970 vorgenommen.

Straßenverkaufszeitungen werden nur selten im Abonnement bezogen. Im Einzelverkauf kosteten sie Ende 1973 zwischen 0,20 und 0,30 DM (ohne Samstagsausgaben, für die teilweise höhere Preise gefordert wurden).

Der Stückpreis der auflagestärksten Straßenverkaufszeitung wurde 1970 — in Nachvollzug entsprechender Preiserhöhungen bei den Stadtausgaben Hamburg und Berlin — von 0,15 DM auf 0,20 DM angehoben. Im März 1972 erhöhte diese Zeitung den Preis für ihre Stadtausgaben Hamburg, Berlin und München von 0,20 DM auf 0,30 DM. Wie schon im Jahre 1970 schlossen sich wiederum konkurrierende Straßenverkaufszeitungen den Erhöhungen an (z. T. unter Übernahme des Preissplittings).

Anzeigenpreise

Der durchschnittliche Anzeigenpreis der Tageszeitungen hat sich nach Erhebungen der Carl Gabler

Werbeengesellschaft von 1968, dem Einführungsjahr der Mehrwertsteuer, bis zum III. Quartal 1973 um 11,8 % erhöht ⁴²⁾.

Die Anzeigenpreise stehen in enger Relation zur Auflagenhöhe (vgl. Tabelle 21). Der Preis pro Anzeigenseite ist am niedrigsten in der untersten Auflagengrößeklasse und steigt mit der Auflagenhöhe. Für den sog. Tausenderpreis, d. h. den Preis pro Anzeigenseite bezogen auf 1 000 verkaufte Zeitungsexemplare, gilt das umgekehrte Verhältnis. Die höchsten Tausenderpreise haben die Zeitungen mit Verkaufsaufgaben unter 5 000 Exemplare (II/1973 durchschnittlich rd. 390 DM, Extremwerte: 229,45 DM und 1 014,15 DM), während die niedrigsten Tausenderpreise in der Auflagengrößeklasse über 150 000 Exemplare zu finden sind (II/1973 durchschnittlich rd. 72 DM; Extremwerte: 37,56 DM und 96,31 DM). Den niedrigsten durchschnittlichen Tausenderpreis haben die Straßenverkaufszeitungen ⁴³⁾.

⁴²⁾ Vgl. ZV + ZV 1974 S. 151. Die größte Straßenverkaufszeitung ist hierbei nicht berücksichtigt, da sie die Statistik mit extrem niedrigen Werten verzerren würde.

⁴³⁾ Zum Vergleich: Der Anzeigenseitenpreis der größten Straßenverkaufszeitung betrug 1973 für die Gesamtauflage 147 840 DM, der Tausenderpreis rd. 41 DM.

Tabelle 21

Anzeigenseitenpreise der Abonnementszeitungen im II. Quartal 1973

Auflagengrößeklasse von ... bis unter ... Stück	Anzahl der gewerteten Zeitungen	Niedrigster und höchster Anzeigenpreis je Seite in DM	Bruttoanzeigenpreis je Seite bezogen auf 1 000 Stück verkaufter Auflage	
			niedrigster und höchster Preis in DM	durchschnitt- licher Preis in DM
bis 5 000	26	336,— bis 1 364,—	229,45 bis 1 014,15	389,85
5 000 bis 10 000	25	903,— bis 2 045,—	124,36 bis 382,45	204,54
10 000 bis 20 000	27	1 084,— bis 3 328,—	93,45 bis 182,12	128,39
20 000 bis 30 000	23	1 785,— bis 4 032,—	69,85 bis 140,55	108,49
30 000 bis 50 000	17	2 016,— bis 5 292,—	58,34 bis 144,82	98,04
50 000 bis 100 000	19	3 906,— bis 9 588,—	62,49 bis 108,42	83,88
100 000 bis 150 000	16	4 980,— bis 12 936,—	48,36 bis 94,54	75,78
150 000 und mehr	26	7 905,— bis 36 760,—	37,56 bis 96,31	72,11

Quelle: Berechnungen der Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung, München (AfK) nach Zeitungskatalog „planen + streuen“ 5/73, IVW-Auflagenliste II/73 und Angaben der Regionalpresse e. V., Frankfurt a. M. August 1973

b) Zeitschriftenpresse**Betriebsergebnisse**

Zur Entwicklung der Betriebsergebnisse im Bereich der Zeitschriftenpresse stehen nur die Zahlen der Kostenstrukturstatistik zur Verfügung. Die Zahlen über die Ergebnisentwicklung der Jahre 1960, 1964, 1968 und 1972 in Tabelle 22 sind Durchschnitte des gesamten Zeitschriftensektors. Dieser Sektor ist, wie sich schon aus B. I. 1. d) ergibt, ungleich heterogener zusammengesetzt als der der Tagespresse.

Die sich aus dem Durchschnitt der jeweils in den einzelnen Größenklassen erfaßten Zeitschriftenverlage ergebenden Gewinnraten zeigen keine einheitliche Entwicklung.

Kosten

Die in Tabelle 23 wiedergegebene Entwicklung der Personal- und Stoffkosten läßt für alle Umsatzgrößenklassen eine Erhöhung der prozentualen Personalkostenanteile erkennen; das wirtschaftliche Gewicht der Personalkosten hat sich also verstärkt. Dagegen hat sich das Gewicht des größten Aufwandspostens, der Stoffkosten, zum Teil verringert.

Wertumsätze

Über die Wertumsätze der im vorliegenden Bericht behandelten Zeitschriften gibt es keine amtlichen Statistiken. Nach den Feststellungen des Zentralausschusses der Werbewirtschaft e.V. (ZAW) haben sich die Bruttowerbeumsätze für Anzeigen in Zeitschriften von 262 Millionen DM im Jahr 1954 auf rd. 2,271 Milliarden DM im Jahr 1972 erhöht⁴⁴⁾. Der Vertriebsumsatz mit unterhaltenden Publikumszeitschriften zu Verbraucherpreisen wird — der Größenordnung nach — auf etwa 2 Milliarden DM geschätzt⁴⁵⁾.

Mengenumsätze

Die Seitenzahlen der unterhaltenden Publikumszeitschriften sind im allgemeinen gestiegen. Von 1968 bis 1972 hat sich der durchschnittliche Umfang eines Heftes bei den Rundfunkprogrammzeitschriften mit 45,6 % am stärksten vergrößert. Bei den Bunten Wochenblättern ist er um 26,0 %, bei den Aktuellen Illustrierten um 12,6 % und bei den wöchentlich erscheinenden Frauenzeitschriften um 26,0 % gewachsen. Nur bei den 14tägig und monatlich erscheinenden Frauenzeitschriften ist er um rund 9,1 %

bzw. 5,0 % gesunken. Auch der Anzeigenanteil hat sich in dem genannten Zeitraum vergrößert. Er ist am stärksten bei den monatlich erscheinenden Frauenzeitschriften (10 Prozentpunkte) und am schwächsten bei den Aktuellen Illustrierten (1,0 Prozentpunkt) gestiegen. Lediglich für die Bunten Wochenblätter ist ein leichter Rückgang (0,1 Prozentpunkt) festzustellen⁴⁶⁾.

Das Verhältnis der Anzeigen zum redaktionellen Text ist bei den einzelnen Zeitschriftengruppen unterschiedlich. 1972 war der Anzeigenanteil im Durchschnitt am höchsten bei den Aktuellen Illustrierten (43,5 %) und am niedrigsten bei den Bunten Wochenblättern (19,6 %). Dazwischen lagen die Rundfunkprogrammzeitschriften (36,9 %) und die wöchentlich erscheinenden Frauenzeitschriften (23 %).

Vertriebspreise

Abgesetzt werden die unterhaltenden Publikumszeitschriften überwiegend im Einzelverkauf. Im II. Quartal 1973 hatten die Rundfunkprogrammzeitschriften mit 36 % der Verkaufsauflage den mit Abstand höchsten, die Bunten Wochenblätter mit 17 % (ohne Lesezirkel) den niedrigsten Abonnementsanteil.

Die Spannweite der Einzelverkaufspreise ist größer geworden. So betrug der Einzelverkaufspreis aller größeren Rundfunkprogrammzeitschriften im Jahre 1964 einheitlich 0,50 DM; im Jahre 1973 waren dagegen Niedrigst- und Höchstpreise von 0,50 DM und 1,00 DM zu verzeichnen. Ähnliches gilt für die Bunten Wochenblätter. Hier betrug im Jahre 1964 der Preis nahezu einheitlich 0,40 DM; im Jahre 1973 bestand dagegen eine Spanne von 0,50 DM bis 0,90 DM. Die Preise für Frauenzeitschriften lagen 1973 zwischen 0,80 DM und 2,50 DM gegenüber 0,70/0,75 DM im Jahre 1964. Legt man einem Vergleich die jeweils teuersten Zeitschriften zugrunde, so ergeben sich für den Zeitraum 1964 bis 1973 Erhöhungen der Einzelverkaufspreise in den Gruppen der Aktuellen Illustrierten und der Rundfunkprogrammzeitschriften von 100 %, bei den Bunten Wochenblättern von 125 % und bei den Frauenzeitschriften von 233 %⁴⁷⁾.

Anzeigenpreise

Die Anzeigenpreise der unterhaltenden Publikumszeitschriften sind in den letzten Jahren nur geringfügig gestiegen. Das gilt auch für den Tausenderpreis, der jedoch im Januar 1974 bei allen Zeitschriftengruppen immer noch unter dem mittleren Niveau von 1956 lag. Den höchsten Tausenderpreis hatten 1973 die Aktuellen Illustrierten (Extremwerte: 15,14 DM und 20,07 DM), den durchschnittlich niedrigsten die Bunten Wochenblätter (Extremwerte: 9,73 DM und 15,92 DM). Dazwischen lagen die

⁴⁴⁾ Jahrbuch Werbung 1972, herausgegeben vom ZAW, Bonn-Bad Godesberg 1973, Seite 87. Die Zahl für 1954 schließt die kumulative Umsatzsteuer ein. Der für 1972 aufgeführte Umsatz enthält keine Mehrwertsteuer und bezieht sich auf Publikums- und Fachzeitschriften (311 Millionen DM); da hauptsächlich konsumorientierte Anzeigenwerbung erfaßt worden ist, wird der Anzeigenumsatz der Fachzeitschriften zu niedrig ausgewiesen (vgl. a. a. O. S. 86).

⁴⁵⁾ Gerhard Sondermann, Der Pressevertrieb im Rahmen der medienpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland, 1973 (unveröffentlichtes Gutachten für die Bundesregierung), Anl. 13.

⁴⁶⁾ Die zitierten Zahlen basieren auf Unterlagen der Media Daten Verlagsgesellschaft, Ermittlungen der AfK und eigenen Berechnungen. Die erfaßten Zeitschriften decken sich nicht in allen Fällen mit denen der Tabelle 10.

⁴⁷⁾ Ermittlungen der AfK und eigene Berechnungen

Tabelle 22

**Entwicklung der Betriebsergebnisse bei Verlagen von Zeitschriften
und Broschüren 1960 bis 1972**

Größenklassen nach der Gesamtleistung ¹⁾ von ... bis unter ... Millionen DM	Betriebsergebnis (Gewinn) ²⁾ in % der Gesamtleistung							
	1960		1964		1968		1972	
0,25 bis 0,50	10,5	(6,6)	—	—	} 7,5	(4,4)	} 7,5	
0,5 bis 1	7,5	(6,0)	9,0	(7,1)				
1 bis 2	6,8	(5,5)	8,1	(6,9)	7,3	(6,5)	4,9	
2 bis 5	8,0	(7,2)	7,8	(7,3)	6,8	(5,9)	5,5	
5 bis 10	8,1	(7,9)	6,5	(6,1)	8,3	(7,9)	4,8	
10 bis 25	} 5,7	(5,7)	} 6,4	(6,3)	} 8,8	(8,7)	} 5,7 ³⁾	
25 bis 100								
100 bis 250	—	—	—	—	—	—	—	

¹⁾ und ²⁾ Vgl. Tabelle 14

³⁾ Die Angabe für das Jahr 1972 gilt für die Größenklasse 10 bis 150 Millionen DM

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 23

**Entwicklung der Personal- und Stoffkosten bei Verlagen von Zeitschriften
und Broschüren 1960 bis 1972**

Größenklasse nach der Gesamtleistung ¹⁾ von ... bis unter ... Millionen DM	Personalkosten in % der Gesamtleistung				Stoffkosten in % der Gesamtleistung			
	1960	1964	1968	1972	1960	1964	1968	1972
0,25 bis 0,50	16,0	—	} 19,4	} 23,0	39,6	—	} 41,7	} 38,0
0,5 bis 1	16,8	19,8						
1 bis 2	19,8	19,0	22,9	28,0	40,6	40,2	38,7	36,1
2 bis 5	17,8	19,6	22,0	25,8	41,7	42,3	39,8	40,2
5 bis 10	19,6	18,5	20,8	24,4	41,5	45,5	40,5	40,2
10 bis 25	} 13,9	} 13,5	} 18,3	} 21,4 ²⁾	} 46,4	} 46,7	} 40,9	} 43,7 ²⁾
25 bis 100								
100 bis 250	—	—	—	—	—	—	—	—

¹⁾ Vgl. Tabelle 14

²⁾ Die Angabe für das Jahr 1972 gilt für die Größenklasse 10 bis 150 Millionen DM

Quelle: Statistisches Bundesamt

Frauenzeitschriften (Extremwerte: 8,85 DM und 22,86 DM) und die Rundfunkprogrammzeitschriften (Extremwerte: 9,23 DM und 16,38 DM) ⁴⁸⁾.

3. Eigenarten des lokalen und regionalen Wettbewerbs

Folgen strukturell unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen

Die Nachkriegsentwicklung der Tagespresse ist durch die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung des Anzeigengeschäfts und die relativ rasche Wandlung der Betriebsgrößenstruktur gekennzeichnet. Beide Entwicklungsrichtungen werden durch die Eigenart des Wettbewerbs auf dem lokalen und regionalen Pressemarkt gefördert. Diesem Wettbewerb gebührt auch deshalb besondere Beachtung, weil die Zahl der Kreise, in denen mehr als eine Zeitung über örtliche Ereignisse berichtet, ständig abgenommen hat ⁴⁹⁾.

Die Wettbewerbsposition der lokalen und regionalen Zeitungen auf dem Anzeigenmarkt wird in der Regel maßgeblich von der Höhe der Haushaltsabdeckung ⁵⁰⁾ im eigenen Verbreitungsgebiet (insbesondere von deren Verhältnis zur Haushaltsabdeckung der Wettbewerber) bestimmt. So können sowohl Mehrerlöse im Anzeigengeschäft auf Grund der besseren Haushaltsabdeckung als auch verhältnismäßig geringere Vertriebskosten den im Herstellungsbereich normalerweise gegebenen Kostenvorsprung auflagestärkerer Wettbewerber in gewissem Umfang ausgleichen. Von Bedeutung ist aber nicht nur die Auflagendifferenz, sondern auch die absolute Auflagenhöhe der Wettbewerber. Von einer generell nicht bestimmbarer Auflagenhöhe ab sinkt die Wahrscheinlichkeit, daß eine kleinere Zeitung in einem für sie wirtschaftlich tragfähigen Verbreitungsgebiet eine vorteilhafte Haushaltsabdeckung erreicht oder sich im Verdrängungswettbewerb mit einer Zeitung weitaus höherer Auflage auf Dauer behauptet.

Mit der relativen Höhe des Auflagenvorsprungs wachsen die Möglichkeiten der größeren Zeitung, einen Prozeß einzuleiten, in dessen Verlauf sich die durch Absatzsteigerung bedingten Wettbewerbsvorteile auf den Märkten des Vertriebs- und des Anzeigengeschäfts wechselseitig steigern. Die auf beiden Märkten abgesetzten Leistungen der Zeitung werden in Verbundproduktion erstellt. Eine Absatzmengenänderung auf einem der beiden Märkte beeinflusst die Absatzmenge auf dem anderen Markt. Eine kräftige Auflagenerhöhung kann bei Verringerung

der seitenbezogenen Stückkosten zu einer Senkung des Tausenderpreises ⁵¹⁾ der Anzeigenseite führen. Vorteilhafte Tausenderpreise können zusätzliche Aufträge bewirken, die zu Umsatzsteigerungen im Anzeigengeschäft und zu Gewinnerhöhungen führen, die wiederum zur Verbesserung des redaktionellen Teils und damit zur weiteren Erhöhung der Auflage genutzt werden können (Anzeigen-Auflagen-Spirale). Daraus erwachsende Vorteile spielen insbesondere dann eine Rolle, wenn sie der expansionsfreudige Konkurrent als Kampfmittel einsetzt. Die wechselseitigen Abhängigkeiten des Vertriebs- und Anzeigengeschäfts eröffnen die Möglichkeit, die Preise nach der jeweiligen Marktposition im Anzeigengeschäft zu gestalten. Sie relativieren das preispolitische Gewicht der Kostenanteile, die den auf dem einzelnen Markt abgesetzten Leistungen zugeordnet sind. Die Anzeigenpreisunterschiede erklären sich nur zum Teil aus auflagebedingten Kostenvorteilen: Neben der Stärke der Marktposition, die in der Regel an der relativen Höhe der Haushaltsabdeckung zu messen ist, jedoch auch von der absoluten Betriebsgröße mitbestimmt wird, spielt die Kaufkraft ihrer Leser eine Rolle.

Die Position der regionalen/lokalen Tageszeitung auf dem Anzeigenmarkt ist entscheidend dadurch geprägt, daß die Aufträge überwiegend von Inserenten erteilt werden, die nur innerhalb eines bestimmten lokalen oder kleinregionalen Rahmens an Werbekontakten interessiert sind ⁵²⁾. Die von diesen Werbungstreibenden mit einer Anzeige angestrebte Wirkung verstärkt sich zwar meist mit zunehmender Abdeckung ihres räumlich kleinen Interessengebietes, steigt jedoch nicht in jedem Fall mit der Zeitungsaufgabe. Die Insertion in auflagestarken Zeitungen oder Zeitungsausgaben, deren Verbreitungsgebiet größer ist als das Gebiet, das der Inserent abdecken will, kann sich daher trotz des im Verhältnis zu einer auflageschwächeren Lokalzeitung niedrigeren Tausenderpreises als relativ teuer erweisen. Dies erlaubt den auflageschwächeren Zeitungen mit relativ dichter Haushaltsabdeckung, die absolute Höhe ihrer Anzeigenpreise in gewissem Umfang dem höheren absoluten Niveau der auflagestärkeren Wettbewerber anzunähern ⁵³⁾.

Vor allem bei auflagestärkeren Regionalzeitungen, die in relativ großen Wettbewerbsgebieten differen-

⁴⁸⁾ Preise im Monat Januar 1974 bezogen auf die Durchschnittsaufgabe im IV. Quartal 1973 nach Anzeigenteil-Analyse des Werbefachlichen Instituts, München, in ZV + ZV 1974 S. 147. Die erfaßten Zeitschriften decken sich nicht in allen Gruppen mit denen der Tabelle 10.

⁴⁹⁾ Vgl. B.I.1.a)

⁵⁰⁾ Anteil der belieferten Haushalte im Verhältnis zu den vorhandenen (erreichbaren) Haushalten

⁵¹⁾ Vgl. B.I.2. (Anzeigenpreise)

⁵²⁾ Vgl. B.I.2. (Wertumsätze)

⁵³⁾ Bei den unterhaltenden Publikumszeitschriften (gemeint sind hier solche, die schon 1967 etabliert waren, ohne die erst später voll entwickelten Niedrigpreiszeitschriften) ist die langfristige Preisentwicklung gegenüber der Tagespresse dadurch gekennzeichnet, daß in der Regel die Zeitschriften ihre Vertriebspreise, die Zeitungen ihre Tausender-Anzeigenpreise stärker angehoben haben. Wie auch die weitaus geringere Spannweite der Höchst- und Niedrigstwerte für die Tausender-Anzeigenpreise belegt, ist der Aktionsspielraum dieser Zeitschriften bei der Anzeigenpreisbildung im Vergleich zur Tagespresse eng. Die unterhaltenden Publikumszeitschriften können sich nicht in gleichem Ausmaß wie die Tageszeitungen auf regionale Nischen des Anzeigenmarktes stützen.

zierter Besiedlungs- und regionaler Verwaltungsstruktur vertrieben werden, ist häufig die relative Höhe der Haushaltsabdeckung und insoweit die Marktposition des Blattes innerhalb seines Verbreitungsgebietes von Ort zu Ort sehr verschieden. Diese Mischung unterschiedlicher Positionen auf den Teilmärkten des Verbreitungsgebietes kann im Wettbewerb zwischen Zeitungen höherer Auflagengrößeklassen dazu führen, daß Bezirksausgaben auch dann beibehalten werden, wenn sie für sich allein genommen nicht rentabel sind. Hieraus ergeben sich positive Auswirkungen auf das publizistische Angebot.

In und zwischen den einzelnen Auflagegrößeklassen ist die Spannweite der Extremwerte für die Anzeigenpreise weitaus größer als die der Abonnementspreise. Diese Spannweitenunterschiede belegen, daß die Zeitung in der Regel auf dem Anzeigenmarkt in der Preisbildung freier ist als auf dem Vertriebsmarkt. Kostenvorteile schlagen am Markt um so stärker durch, je austauschbarer die konkurrierenden Leistungen für den Nachfrager sind. Für den Leser ist der Inhalt konkurrierender Zeitungen oft leichter austauschbar als ihre örtliche Haushaltsabdeckung für den Inserenten.

Verringerung struktureller Nachteile durch Produktdifferenzierung

In der medienpolitischen Diskussion ist die Frage aufgetreten, ob Zeitungen kleinregionaler Verbreitung, die einem intensiven Wettbewerb auflagestärkerer Blätter ausgesetzt sind, ihre betriebsgrößenbedingten Wettbewerbsnachteile dadurch verringern können, daß sie bevorzugt solche Leserbedürfnisse befriedigen, denen der auflagestärkere Konkurrent nicht so kostengünstig gerecht werden kann.

Die Bundesregierung hat hierzu im Jahre 1971 zwei Gutachten erstellen lassen⁵⁴⁾. Dabei sollten auch etwaige Wandlungen der Leserbedürfnisse durch andere Massenmedien, insbesondere durch Fernsehen und Hörfunk, berücksichtigt werden. Eine Befragung von 30 Chefredakteuren ausgewählter Zeitungen und Redaktionsgemeinschaften ergab, daß derartige Produktdifferenzierungen nach Meinung der Befragten erhebliches redaktionelles Potential erfordern. Dies ist indessen eine Voraussetzung, die vor allem die Möglichkeiten kleiner Zeitungen einschränkt. Jedenfalls scheinen die Redaktionen der großen Zeitungsbetriebe in dieser Beziehung anpassungsfähiger zu sein; denn fast jeder Chefredakteur einer großen Zeitung oder einer Redaktionsgemeinschaft berichtete von inhaltlichen Änderungen auf Grund gewandelter Leserbedürfnisse, von den Chefredakteuren der kleinen Zeitungen da-

⁵⁴⁾ Vgl. die unter D.II.2. aufgeführten Gutachten von Elisabeth Noelle-Neumann und Karl Schwantag, Die betriebliche Anpassung lokaler und regionaler Abonnementszeitungen an die durch intra- und intermediären Wettbewerb der Massenkommunikationsmittel ausgelösten Veränderungen der Leserbedürfnisse.

gegen nur jeder fünfte. Von Einfluß ist aber nach den Untersuchungsergebnissen auch die Wettbewerbslage, da Zeitungen unter starkem Wettbewerbsdruck sich schneller und gründlicher zu wandeln scheinen als Zeitungen mit unbestrittenem Verbreitungsgebiet.

Bei den meisten untersuchten Zeitungen schienen die Redaktionen dahin zu tendieren, durch größere Vielfalt des Nachrichtenspektrums auf der Titelseite und lebhaftere Typographie kürzer und knapper zu informieren und die Aufmachung „bunter“ zu gestalten. Unabhängig davon hat die Befragung in bezug auf politische Berichte und Kommentare Anzeichen gebracht für ein Streben nach mehr Ausführlichkeit und — allerdings nur in Wettbewerbsgebieten — auch nach mehr Engagement.

Nach dem Ergebnis der Untersuchung waren nur Redaktionen auflagestarker Zeitungen (über 120 000 Exemplare) und Redaktionsgemeinschaften erkennbar bemüht, den Anteil des eigenbeschafften und eigenbearbeiteten Stoffes zu erhöhen. Bei den großen Zeitungen hielt fast jeder Chefredakteur eine Abstimmung des Zeitungsinhalts auf das Angebot des Fernsehens für erforderlich, bei der kleinen nur jeder zweite. Hinsichtlich der Änderungen thematischer Schwerpunkte bestand zwischen auflagestarken und auflageschwachen Zeitungen (unter 40 000 Exemplare) insofern Übereinstimmung, als die Sportberichterstattung, insbesondere die Berichterstattung über den lokalen Sport, zugenommen hat. Bei den kleineren Zeitungen folgen — nach der Häufigkeit der Spartenerweiterung aufgeführt — Lokalberichterstattung, Leserbriefe und Sonderseiten. Die großen Zeitungen haben am häufigsten den Umfang der Fernsehkritik und der Programmvorschau, der Leserbriefe, des Sportteils und der lokalen Berichterstattung erweitert.

Bei den vier betriebswirtschaftlich untersuchten Zeitungen sind die Personalaufwendungen für den redaktionellen Bereich stärker gestiegen als für den Gesamtbetrieb. Im Anzeigengeschäft waren generell Anteilsänderungen der überregionalen Werbung zugunsten der lokalen oder (klein-)regionalen Werbung zu verzeichnen.

4. Kooperation in der Tagespresse

Der wachsende Wettbewerbs- und Kostendruck hat nicht nur zu kapitalmäßigen Verflechtungen, sondern auch zu vielfältigen Formen der Kooperation geführt. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit von Zeitungsverlagen hat sich weiter verstärkt. Läßt man die seit langem für kleinere und mittlere Zeitungen in der Bundesrepublik Deutschland typischen Formen der Kooperation im redaktionellen Bereich durch Bezug von Matern aus Redaktionsgemeinschaften/Gemeinschaftsredaktionen und die lockere Zugehörigkeit zu Anzeigenringen außer acht, so sind die Merkmale der hier gemeinten wirtschaftlichen Kooperation die engere Zusammenarbeit über verschiedene Stufen bis zur vollständigen Integra-

tion betrieblicher Funktionen im Druck, im Vertrieb und auf dem Anzeigensektor (Anzeigengemeinschaften, Zusammenfassung von Anzeigenteilen). In Tabelle 24 ist die Entwicklung der verlagswirtschaftlichen Kooperationen seit 1954 dargestellt.

Tabelle 24

**Kooperation in der deutschen Tagespresse
1954 bis 1973**

Jahr	Zahl der Verlagsbetriebe, die Zeitungen herausgeben		Darunter: Verlagsbetriebe, die an Kooperationen beteiligt sind, die über redaktionelle Zusammenarbeit und die Zugehörigkeit zu Anzeigeringen hinausgehen	
	absolut	in %	absolut	in %
1954	624	100	172	27,6
1964	573	100	207	36,1
1967	535	100	212	39,6
1973	438	100	228	52,1

Quelle: Walter J. Schütz, Pressekonzentration, in Helmut Arndt (Hrsg.), Die Konzentration in der Wirtschaft, Berlin 1971, Bd. 2 S. 667 ff. Zahlenangaben nach Auszählungen von unveröffentlichten Statistiken des Verfassers.

Für den Zeitungsvertrieb der Abonnementszeitungen haben sich drei unterschiedlich intensive Kooperationsformen (Zustelldienst, Vertriebsgemeinschaft und Vertriebsgesellschaft) entwickelt, denen der Zweck gemeinsam ist, den steigenden Vertriebskosten und den Schwierigkeiten der Zeitungszustellung zu begegnen⁵⁵⁾.

Der technischen Kooperation im Bereich der Zeitungsherstellung kommt bislang keine große Bedeutung zu. Die überwiegende Zahl der Verlage werktätlich erscheinender Zeitungen besitzt eine eigene Druckerei. Im Jahre 1964 druckten mehr als zwei Drittel der von der „Michel-Kommission I“ untersuchten Verlage den größeren Teil ihrer Zeitungsaufgabe selbst. Im Bereich der Kleinbetriebe ist die Druckerei nicht selten die wirtschaftliche Basis des Gesamtunternehmens. Dennoch sind in den letzten Jahren Beispiele dafür zu registrieren, daß die wirtschaftlichen Vorteile technischer Kooperation von Klein- und Mittelbetrieben höher eingeschätzt werden als der Besitz einer eigenen, aber weniger leistungsfähigen oder nur unbefriedigend ausgelasteten Zeitungsdruckerei. Hier liegen nach Auffassung der Bundesregierung noch Kooperationsreserven.

⁵⁵⁾ Vgl. B.I.5.

5. Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften

Einzelhandel

Nach Erhebungen der Einzelhandels-Strukturanalyse-Kommission des Verbandes Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten e. V. (Grossoverband) wurden im Jahre 1973 von rd. 82 000 — nicht an ein Verlagsobjekt gebundene — Einzelhandelsstellen Zeitungen und Zeitschriften angeboten; das durchschnittliche Verhältnis dieser Einzelhandelsstellen (Angebotsträger) zur Zahl der Einwohner, die Händlerdichte, betrug rd. 750⁵⁶⁾. Eine Untergliederung der Gesamtzahl der während der Erhebung ermittelten Angebotsträger nach der Art ihrer Betriebsform ist der Tabelle 25 zu entnehmen.

Tabelle 25

Pressevertriebsstellen im Einzelhandel

	Anzahl	%
Ladengeschäfte	69 273	84,2
Kioske	8 028	9,7
Verkaufsstellen in Betrieben	4 244	5,2
ambulante Händler ..	712	0,9
	82 257	100,0

Quelle: Einzelhandelsstrukturanalyse 1973 des Grossoverbandes: Vorauswertung von Erhebungsergebnissen für die Bundesrepublik Deutschland ohne den Raum München. Da für den Raum München die Erhebungsergebnisse 1973 noch nicht vorlagen, sind insoweit die Zahlen der Erhebung 1970 in die Daten für das Bundesgebiet einschließlich Berlin eingerechnet worden.

Auf der Einzelhandelsstufe waren Angebotsträger am häufigsten, deren wochendurchschnittliche Einkäufe beim Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten (ZZ-Grossisten) Beträge von weniger als 50 DM (19,1 %), von 50 DM bis (unter) 100 DM (13,9 %), von 200 DM bis 300 DM (12,5 %) und von 100 DM bis 150 DM (11,1 %) erreichten; nur 6,1 % der Angebotsträger hatten wöchentlich Einkaufsumsätze dieser Art von 1 000 DM und mehr.

Nach der Branchenzugehörigkeit waren im Jahre 1973 unter den erfaßten Angebotsträgern am stärksten vertreten: Lebensmittelgeschäfte (31,2 %), Gemischtwarengeschäfte (13,5 %), Schreib- und Papierwarengeschäfte (11,5 %) sowie Trinkhallen (8,6 %). Zei-

⁵⁶⁾ Nicht eingeschlossen sind ambulante Spezialhändler, die nur 1 bis 2 Verlagsobjekte verkaufen (insbesondere überregionale Sonntagszeitungen). Ihre Zahl wurde im November 1973 vom Verband Deutscher Zeitschriftenverleger mit rd. 14 500 angegeben.

tungs- und Zeitschriftengeschäfte erreichten nur einen Anteil von 5,3 %. Diese Geschäfte waren aber nach der Strukturanalyse 1970 in der Gruppe der höchsten ZZ-Wochenumsätze (1 000 DM und mehr) weitaus am meisten zu finden (36,3 %⁵⁷⁾).

Von den 81 526 Angebotsträgern des Jahres 1970 hatten rd. 40 % kooperative Bindungen zu Einrichtungen wie Einkaufsgenossenschaften, Handelsketten und Filialbetrieben oder waren Bestandteil einer Kaufhaus- oder Tankstellenorganisation. Der Anteil der insoweit ungebundenen Betriebe war in den Städten mit rd. $\frac{3}{4}$ aller dortigen Einzelhandelsstellen wesentlich höher als auf dem Lande, wo nur knapp die Hälfte der Stellen keine Bindungen dieser Art hatte⁵⁸⁾.

Großhandel

Im Jahre 1973 gab es in der Bundesrepublik Deutschland 96 ZZ-Grossfirmen mit 130 Auslieferungsbetrieben. Im Jahr 1970 dagegen betreuten noch 111 ZZ-Grossisten und 90 Filialen von ZZ-Grossunternehmen insgesamt 201 Auslieferungsbezirke. Nur in 49 dieser Bezirke war mehr als eine Grossfirma tätig. Die Verringerung der Firmenanzahl um 15 Unternehmen geht größtenteils auf Fusionen zurück. In der starken Abnahme der Zahl der Auslieferungsbetriebe von 211 auf 130 drückt sich nach Auskunft des Grossoverbandes eine von Rationalisierungsbemühungen getragene Tendenz zur Zentralisierung der Betriebsfunktionen aus.

Von 82 257 im Jahre 1973 erfaßten Angebotsträgern wurden 75 656 (92 %) je nur von einem ZZ-Grossisten, 6 528 (7,9 %) von 2 ZZ-Grossisten und 73 (0,1 %) von 3 ZZ-Grossisten beliefert.

In der Regel genießt das Grossunternehmen Gebiets-, Kunden- und Objektschutz. Die Alleinanbieterstellung stärkt die Unabhängigkeit des Grossisten auch im Verhältnis zum liefernden Verlag; sie erschwert die Einflußnahme auf die Sortimentspolitik des Großhandels. Das Sortiment eines durchschnittlichen GROSSbetriebes umfaßt nach jüngsten Angaben des Grossoverbandes etwa 720 Titel, und zwar ca. 70 Zeitungen (darunter ca. 30 ausländische), ca. 330 Zeitschriften (darunter ca. 50 ausländische) sowie ca. 320 Roman-, Rätselheft- und Comicserien⁵⁹⁾.

Der überwiegende Teil des Umsatzes wird mit wenigen Titeln erzielt. Den besonders auflagestarken Titeln der Vertriebsgruppen der vier führenden Zeitschriften-Großverlage kann über 60 % des Gesamtumsatzes im ZZ-Grosso zugerechnet werden. Alle vier Großverlage besitzen an einzelnen Plätzen eigene ZZ-Grossunternehmen bzw. halten Betei-

ligungen an solchen Unternehmen; das gilt für Berlin, Hamburg und Saarbrücken⁶⁰⁾.

Über den ZZ-Großhandel wurde im Jahr 1973 der weitaus überwiegende Teil der werktätlich erscheinenden Straßenverkaufszeitungen und annähernd die Hälfte der unterhaltenden Publikumszeitschriften vertrieben. Die größeren Wochenzeitungen überregionaler Verbreitung setzten dagegen in der Regel über 80 % ihrer Verkaufsauflage im Direktvertrieb (Abonnement) ab; zu den zwei Ausnahmen gehörten die auflagenstärkste Wochenzeitung, die fast die Hälfte ihrer Auflage im Einzelverkauf veräußerte, sowie eine Wochenzeitung besonderer politischer Richtung. Weitere Absatzwege eröffnen der werbende Buch- und Zeitschriftenhandel, der Bahnhofsbuchhandel und — für Zeitschriften — die Lesezirkelunternehmen.

Da sonntags ein großer Teil der üblichen Vertriebswege ausfällt, erfordert die überregionale Verbreitung der Sonntagszeitungen einen überdurchschnittlichen Anteil verlagseigener Vertriebsleistungen. Die Kosten des dafür erforderlichen Apparates dürften sich nur bei sehr hoher Auflage auf einen wirtschaftlich vertretbaren Anteil je verkauftes Zeitungsexemplar begrenzen lassen. Die beiden Sonntagszeitungen überregionaler Verbreitung⁶¹⁾ verkaufen den Hauptteil ihrer Auflage über den ZZ-Großhandel. Allerdings übernimmt der ZZ-Grossist den Transport der Sonntagszeitungen an den Einzelhandel üblicherweise nur in der Stadt seines Geschäftssitzes; alle übrigen Transporte werden in Verlagsregie abgewickelt. In den Einzelhandel mit den zwei Sonntagszeitungen hat das gemeinsame Verlagshaus auch sogenannte Zustellhändler eingeschaltet. Diese nebenberuflichen Händler übernehmen mit dem Einzelverkauf auch die Zustellung der Zeitung⁶²⁾.

Zustellung

Die beiden Abonnements-Tageszeitungen mit vorwiegend überregionaler Verbreitung setzten im IV. Quartal 1973 rd. 14 % ihrer Verkaufsauflage im Einzelverkauf ab. Die regionalen Abonnements-Tageszeitungen veräußerten über diesen Vertriebszweig in der Regel weniger als 10 % ihrer Auflage. Die Abonnements-Tageszeitung wird dem Abonnenten normalerweise über die Trägerorganisation des Verlags zugestellt. Bei geringer Haushaltsabdeckung bzw. geringer örtlicher Besiedlungsdichte wird die Zustellung meist der Deutschen Bundespost oder der Trägerorganisation eines anderen Verlages übertragen.

Die beiden Abonnements-Tageszeitungen, die über 50 % ihrer Verkaufsauflage außerhalb der engeren Heimatregion ihres Verlages absetzen, beliefern mehr als 30 % ihrer Abonnenten über den Postzeitungsdienst. Zur Bedeutung des Postzeitungsdienstes

⁵⁷⁾ Vgl. zu diesem Prozentsatz Tabelle 13 der Einzelhandelsstrukturanalyse 1970 (von mehr als einem ZZ-Grossisten belieferte Angebotsträger sind hier nicht eingeschlossen); alle übrigen Angaben nach der unter Tabelle 25 bezeichneten Quelle.

⁵⁸⁾ Einzelhandelsstrukturanalyse 1970 Tabelle 19

⁵⁹⁾ Nach mündlicher Auskunft des Grossoverbandes sowie nach Gerhard Sondermann, a. a. O., S. 31/73 (Anm. 45).

⁶⁰⁾ Vgl. die Geschäftsberichte des Verbandes Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten e. V. 1972 S. 52 ff. und 1973 S. 69 ff.

⁶¹⁾ Vgl. B.I.1. b)

⁶²⁾ Vgl. Gerhard Sondermann, a. a. O., S. 213 ff. (Anm. 45).

im regionalen Bereich wird auf das Beispiel von Nordrhein-Westfalen verwiesen. In Nordrhein-Westfalen gibt es insgesamt 63 Verlagsbetriebe, die Abonnements-Tageszeitungen herausgeben. Nach Angaben des Vereins Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger e. V. lassen 13 Verlagsbetriebe, die Abonnements-Tageszeitungen regionaler Verbreitung herausgeben, mehr als 10 % ihrer Abonnentenaufgabe durch die Post zustellen; in 7 Fällen lag der Zustellanteil der Post über 20 %, im Falle einer kleinen sauerländischen Zeitung sogar über 40 %⁶³⁾. Im Jahre 1973 waren insgesamt 1 166 Tageszeitungstitel (Haupt- und Nebenausgaben) zum Postzustellungsdienst zugelassen.

Der Zustellkooperation mit Verlagen von Regionalzeitungen bedienten sich im Jahre 1973 die zwei Abonnements-Tageszeitungen mit vorwiegend überregionaler Verbreitung in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Die auflagestärkere stützte sich auch außerhalb ihres Heimatortes in größerem Umfang auf eigene Agenturen und Zustellernetze und kooperierte in begrenztem Umfang (schätzungsweise mit 30 bis 40 Zeitungsverlagen); die auflageschwächere kooperierte mit Verlagen von 91 Regionalzeitungen. Die Kooperation mit dem Regionalverlag dürfte die überregionale Zeitung in der Regel weniger kosten als der Unterhalt einer eigenen Zustellorganisation; sie setzt aber voraus, daß der Termin des Versandbeginns beim Kooperationspartner zuverlässig eingehalten werden kann, und damit hängt sie in besonderem Maße von der Lage des Druckortes und den Transportmöglichkeiten ab.

Die verlagseigene Zustellorganisation und die Nähe der kleinen und mittleren Lokal-/Regionalzeitungen zu ihren Abonnenten erweist sich im Wettbewerb mit auflagestärkeren Blättern häufig als existenzsichernder Vorteil, insbesondere dann, wenn sie mit einer hohen Haushaltsabdeckung einhergeht. Eine dichtere Haushaltsabdeckung und kürzere Transportwege gewähren unter anderem den Vorteil geringerer Vertriebskosten je Zeitungstück. Die kleinere Zeitung wird an einer Vertriebskooperation mit dem größeren Wettbewerber nicht interessiert sein, wenn diese Zusammenarbeit einen verstärkten Wettbewerbsdruck befürchten läßt, der etwa aus einer Einebnung des eigenen Vertriebskostenvorteils resultieren könnte. Ein erhöhter Wettbewerbsdruck ist vor allem dann zu erwarten, wenn das redaktionelle Angebot der kooperierenden Zeitung gezielt, z. B. mittels besonderer Bezirks- oder Lokalangaben, die Leserschaft im eigenen Hauptverbreitungsgebiet anspricht.

Zwischen konkurrierenden Zeitungen werden freiwillige Kooperationsvereinbarungen nur zu erzielen sein, wenn nach Meinung aller Beteiligten die Vorteile die Risiken aus der Änderung der Vertriebsbedingungen überwiegen. Eine Verringerung des Risikos läßt sich erreichen durch Begrenzung des Kooperationsumfangs auf Partner, die nur in Randzonen konkurrieren.

Der häufigste Kooperationsfall dieses Typs ist die Zustellgemeinschaft von Lokalzeitung und überregionaler Abonnementszeitung. Eine andere Mög-

lichkeit der Risikoverringerung bietet die Wahl von Kooperationsformen, die bestimmte Gefahren, insbesondere die der Abonnentenabwerbung durch den Zusteller, ausschließen.

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) hat Modelle möglicher Kooperationsformen entwickeln lassen. Diese Modelle, die nach dem Grad der rechtlichen Verselbständigung der kooperativen Aufgaben wahrzunehmenden Organisation und nach dem Kooperationsumfang unterschieden werden in „Zustelldienst“, „Vertriebsgemeinschaft“ und „Vertriebsgesellschaft“, hat der Verband seinen Mitgliedern empfohlen⁶⁴⁾. Zustellkooperationen zwischen direkt konkurrierenden Regionalzeitungen versprechen vom Aufgabenumfang her die größten Einsparungen, sind bisher jedoch Ausnahmen.

6. Wirtschaftliche Hilfen im Berichtszeitraum

ERP-Kredite

Unter den wirtschaftlichen Hilfen stehen die Förderungsmaßnahmen auf Grund des ERP-Programms im Vordergrund^{64a)}. Aus einem besonderen Pressekreditprogramm können kleinen und mittleren Presseunternehmen, deren Verkaufsaufgaben bei täglicher Erscheinungsweise 160 000, bei wöchentlicher oder 14tägiger Erscheinungsweise 320 000 und bei monatlicher Erscheinungsweise 640 000 Exemplare nicht übersteigen, zinsgünstige Kredite zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zur Verfügung gestellt werden. Die von ihnen verlegten Zeitungen und Zeitschriften müssen überwiegend der politischen Bildung und Unterrichtung dienen. Auch verlagsfremde Druckereien können gefördert werden, wenn sie für kleine und mittlere Presseunternehmen ständig Druckleistungen erbringen und es zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Presseverlage selbst erforderlich erscheint.

Die Kredite sind zur anteiligen Finanzierung technischer Einrichtungen zur Herstellung von Zeitungen und Zeitschriften bestimmt. Sie können auch für damit im Zusammenhang stehende Baumaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Außerdem können im Rahmen des ERP-Kooperationsprogramms richtungsweisende Kooperationsmodellvorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen gefördert werden⁶⁵⁾.

Insgesamt sind seit Anlaufen des ERP-Programms im Jahre 1968 bis Ende 1973 167 Kredite im Gesamtbetrag von rd. 41 Mill. DM für Gesamtinvestitionen

⁶⁴⁾ Vgl. ZV + ZV 1973 S. 776 (ohne Verfasserangabe) sowie Alexander von Kuk, BDZV-Modelle für Kooperationsmöglichkeiten im Zeitungsvertrieb, in ZV + ZV 1973 S. 1639 ff.

^{64a)} Zur Einbeziehung der Verlage von Tageszeitungen in das Sonderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau gemäß Beschluß des Bundeskabinetts vom 30. April 1974 vgl. B.I.2. a) S. 27

⁶⁵⁾ Bundesgesetzbl. 1973 S. 1765; die hierzu ergangenen Richtlinien sind im BANz. Nr. 199 vom 20. Oktober 1973 veröffentlicht.

⁶³⁾ Vgl. Denkschrift vom 26. Februar 1974 S. 12

von rd. 139 Millionen DM bewilligt worden. Über die Verteilung der ERP-Kredite auf die Gesamtverkaufsaufgabe gibt Tabelle 26, auf die Bundesländer Tabelle 27 Aufschluß.

93 % der ERP-Mittel sind Presseverlagen mit Verkaufsaufgaben unter 80 000 Exemplaren bewilligt worden, die nach den Richtlinien bevorzugt berücksichtigt werden.

Da im Mai 1973 aus stabilitätspolitischen Gründen von der vorläufigen Führung des ERP-Haushaltes abgesehen werden mußte, konnte das Programm erst wieder im November 1973 nach Verkündung des ERP-Wirtschaftsplangesetzes 1973 fortgeführt werden. Im Jahre 1974 stehen daher insgesamt 26 Millionen DM zur Verfügung.

Tabelle 26

**ERP-Kredite nach Auflagengrößenklassen
1968 bis 1973**

Verkaufsaufgabe von ... bis unter ... Stück	Anzahl der ERP-Kredite	ERP-Kredit- summe (in Tausend DM)
bis 20 000	112	20 730
20 000 bis 40 000	25	7 980
40 000 bis 80 000	20	9 275
80 000 bis 110 000	7	1 840
110 000 bis 160 000	3	1 200
insgesamt ...	167	41 025

Quelle: Eigene Ermittlungen

Tabelle 27

**ERP-Kredite nach Bundesländern
1968 bis 1973**

Land	Anzahl der Kredit- zusagen	Gesamt- kreditsumme (in Tausend DM)
Baden-Württemberg ..	31	9 330
Bayern	39	7 702
Nordrhein-Westfalen ..	31	7 597
Niedersachsen	26	6 841
Hessen	14	3 055
Schleswig-Holstein ...	10	3 055
Rheinland-Pfalz	9	1 905
Hamburg, Bremen, Saarland	7	1 540
insgesamt ...	167	41 025

Quelle: Eigene Ermittlungen

Gebührenvergünstigungen

Von der Deutschen Bundespost werden den Presseunternehmen Gebührenvergünstigungen eingeräumt. Hier sind vor allem die reduzierten Gebühren im Postzeitungsdienst zu nennen. Sie führten in den Jahren 1968 bis 1972 jeweils zu Kostenunterdeckungen von 302,2 Millionen DM, 347,1 Millionen DM, 415,7 Millionen DM, 517,7 Millionen DM und 468,0 Millionen DM. Eine Kostenunterdeckung in dieser Größenordnung, die zwangsläufig steigende Tendenz hat und die für 1974 rd. 600 Millionen DM erreichen dürfte, ist für die Deutsche Bundespost auf die Dauer nicht tragbar. Der Bundespostminister ist mit den Verlegerverbänden übereingekommen, in einer „Gemeinsamen Kommission Postzeitungsdienst“ nach Möglichkeiten zu suchen, wie dieses Defizit verringert werden kann, ohne daß die Versorgung der Bevölkerung mit Presseerzeugnissen beeinträchtigt wird. Die Arbeiten dieser Kommission sollen bis zum Ende dieses Jahres abgeschlossen sein.

Auch im Fernmeldewesen bestehen für die Presse Gebührenvergünstigungen. Sie erstrecken sich auf die Mietgebühren für Telegrafstromwege (Standleitungen) einschließlich der Ausgleichsgebühren. Während vom 1. Juli 1974 an für alle anderen Teilnehmer die Mietgebühren für Telegrafstromwege in dem Entfernungsabschnitt bis 50 km verdoppelt werden, sind die Telegrafstromwege der Nachrichtenagenturen ausdrücklich von dieser Erhöhung ausgenommen worden. Vom gleichen Zeitpunkt an werden für alle anderen Teilnehmer die Ausgleichsgebühren bei Ausnahme-Telegrafstromwegen um durchschnittlich 12 % erhöht und bei Regel-Telegrafstromwegen eine Ausgleichsgebühr von 5 DM neu eingeführt. Für Telegrafstromwege der Nachrichtenagenturen werden nach wie vor keine Ausgleichsgebühren erhoben. Durch die Gebührenvergünstigungen für die Nachrichtenagenturen ergibt sich für die Deutsche Bundespost ein Gebührenausschlag von etwa 3 Millionen DM im Jahr.

II. Pressefreiheit

Die frühere klassische Bedrohung der Pressefreiheit durch staatliche Zensur ist nicht mehr aktuell (Artikel 5 Abs. 1 Satz 3 GG). Es widerspräche auch der verfassungsmäßigen Garantie der Pressefreiheit, die Presse unmittelbar oder mittelbar von Staats wegen zu reglementieren oder zu steuern⁶⁶⁾. Indessen muß neuen, nicht vom Staat ausgehenden Formen einer möglichen Bedrohung der Pressefreiheit vorgebeugt werden, die etwa in der Gestalt einer um sich greifenden Pressekonzentration geeignet wären, die sog. „äußere Pressefreiheit“ zu beeinträchtigen. Hierzu gehören auch Forderungen nach Auslieferung der Presse an einzelne gesellschaftliche Gruppen, der gewaltsame Boykott einer Verbreitung von Zeitungen und Zeitschriften oder ihres Inhalts, die Unterdrückung umfassender Information und die Behinde-

⁶⁶⁾ BVerfGE 12, 205 [260]

zung der Wiedergabe des vollständigen Meinungsspektrums bei Monopolstellungen. Die Bundesregierung hat daher neben der Beobachtung derartiger möglicher Bedrohungen aufmerksam alle Bemühungen der an der Gestaltung unseres Pressewesens Beteiligten verfolgt, ihr Verhältnis zueinander und miteinander zu ordnen, um die Pressefreiheit nach außen und innen zu sichern.

1. Innere Pressefreiheit

Die Diskussion um eine Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Verleger und Redakteur bei der redaktionellen Gestaltung einer Zeitung oder Zeitschrift hat sich weiter entwickelt. Diese Kompetenzabgrenzung wird heute allgemein in Abwandlung des ursprünglichen Begriffsinhalts als „innere Pressefreiheit“ bezeichnet. Damit sind insbesondere die Bemühungen gemeint, die Unabhängigkeit der Träger der Pressefreiheit im Verhältnis zueinander bei der gemeinsamen Gestaltung eines Presseergebnisses zu stärken und ihr Verhältnis zueinander sachgerecht zu ordnen. Diskussionen dieser Art sind im übrigen nicht nur auf die Bundesrepublik Deutschland beschränkt, sondern lassen sich auch in anderen Ländern erkennen.

Es geht hierbei insbesondere um

- die Befugnis, die allgemeine publizistische Grundhaltung der Zeitung und die für sie maßgebenden publizistischen Grundsätze eigenverantwortlich festzulegen und ggf. auch zu ändern (sog. „Grundsatzkompetenz“);
- die Befugnis, über die Auffassung der Zeitung oder Zeitschrift zu neu auftretenden, über die Tagesaktualität hinausreichenden Fragen von erheblichem Gewicht zu entscheiden (sog. „Richtlinienkompetenz“) sowie
- die Befugnis, im Rahmen der allgemeinen publizistischen Grundhaltung der Zeitung oder Zeitschrift und im Rahmen der Redaktionsordnung den Textteil inhaltlich frei zu gestalten (sog. „Detailkompetenz“).

Hinzu kommen Fragen der Mitwirkung der Redaktionsmitglieder bei personellen Änderungen im Redaktionsbereich, insbesondere bei der Berufung oder Abberufung des Chefredakteurs (sog. „personelle Mitwirkung“), Fragen der Aufteilung der Befugnisse innerhalb der Redaktion sowie bei wirtschaftlichen, die Arbeit der Redaktion unmittelbar betreffenden Fragen (Redaktionsetat, Veräußerung des Unternehmens usw.). Während die Grundfragen der dem Verleger als dem wirtschaftlichen Träger und Eigentümer des Unternehmens vorzubehaltenden „Grundsatzkompetenz“ und der dem Redakteur in bestimmtem Umfang zuzuweisenden „Detailkompetenz“ als weitgehend geklärt betrachtet werden können, wird um eine Aufteilung der „Richtlinienkompetenz“ und das Ausmaß personeller Mitwirkung noch gerungen.

Impulse für die Diskussion sind im Berichtszeitraum u. a. ausgegangen von einem im September 1971 der

Öffentlichkeit vorgelegten überarbeiteten Entwurf eines „Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung“ eines Professoren-Arbeitskreises⁶⁷⁾, von den Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages 1972⁶⁸⁾, den von Parteien⁶⁹⁾ und sonstigen Kräften erarbeiteten verschiedenen medienpolitischen Grundsätzen sowie einem im Hessischen Landtag eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Gesetzes über Freiheit und Recht der Presse⁷⁰⁾. Ein von der Landesregierung von Baden-Württemberg im Sommer 1973 beschlossener, als Initiativentwurf eines Presserechtsrahmengesetzes gedachter Entwurf eines Gesetzes über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse — Bundespresserechtsrahmengesetz — ist nicht im Bundesrat eingebracht worden.

Die Tarifpartner im Pressebereich haben am 17. Juni 1970 einen gemeinsamen Entwurf eines Tarifvertrages über die Abgrenzung der Kompetenzen von Verlag und Redaktion erarbeitet⁷¹⁾. Dieser Entwurf verfiel in den Beschlußgremien der Journalistenverbände der Ablehnung. Die Journalistenverbände einigten sich daraufhin auf einen gemeinsamen neuen Entwurf vom 12. Juli 1971⁷²⁾. Über diesen Entwurf konnte jedoch keine Übereinstimmung zwischen den Tarifparteien erzielt werden. Die Verhandlungen sind vielmehr, nachdem sich Verständigungsschwierigkeiten insbesondere bei der „Richtlinienkompetenz“ und der „personellen Mitwirkung der Redakteure im Redaktionsbereich“ ergeben haben, seit geraumer Zeit unterbrochen.

Parallel hierzu hat sich jedoch die Zahl der Zeitungen und Zeitschriften, die mit „Redaktionsstatuten“, „Leitsätzen“ oder „Publizistischen Grundsätzen“ eine angemessene Regelung der Abgrenzung redaktioneller Kompetenzen herbeizuführen sucht, gegenüber dem im Zwischenbericht⁷³⁾ angegebenen Stand (Ende 1969) von insgesamt sieben Zeitungen oder Zeitschriften weiter erhöht. Nach dem Stand von Ende 1972 lagen — soweit ersichtlich⁷⁴⁾ — derartige Statuten, Leitsätze, Grundsätze oder Entwürfe hierzu bei mindestens zwanzig Zeitungen bzw. Zeitschriften

⁶⁷⁾ Vorgelegt von H. Armbruster, G. Bachof, J. Baumann u. a., Tübingen 1972.

⁶⁸⁾ Vgl. Sitzungsbericht über die Verhandlungen der presserechtlichen Abteilung am 19., 20. und 21. September 1972 über das Thema: „Empfiehl es sich, zum Schutze der Pressefreiheit gesetzliche Vorschriften über die innere Ordnung von Presseunternehmen zu erlassen?“, Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Bd. II, 2. Teilband, Teil N, München 1972.

⁶⁹⁾ Vgl. zu den medienpolitischen Vorschlägen von SPD, CDU und F.D.P. die synoptische Darstellung in Der Journalist 1973 Heft 10 S. 67 ff.

⁷⁰⁾ Drucksache 7/3667 des Hessischen Landtages.

⁷¹⁾ Veröffentlicht im Wortlaut in Der Journalist 1970 Heft 7 S. 2.

⁷²⁾ Veröffentlicht im Wortlaut in Die Feder 1971 Heft 7 + 8 S. 6.

⁷³⁾ Vgl. Drucksache VI/692 Tz. 12.

⁷⁴⁾ Vgl. die Zusammenstellung bei Susanne Welzel, Redaktionsstatuten, Zum Problem der inneren Pressefreiheit in der Bundesrepublik Deutschland, Magisterarbeit München 1972, S. 108 ff.

vor⁷⁵⁾; hinzu kam im April 1973 ein weiteres, durch Tarifvertrag vereinbartes Redaktionsstatut⁷⁶⁾.

Die Spannweite der Regelungen, deren rechtliche Verankerung sowie das Ausmaß an festgelegter personeller Mitwirkung ist allerdings im einzelnen recht unterschiedlich. Während sich einige Statuten auf die Festlegung der politischen, weltanschaulichen oder sonstigen ideellen Zielsetzungen der Zeitung oder Zeitschrift beschränken, enthalten andere — in unterschiedlicher Weise und unterschiedlichem Umfang — Regelungen des Verhältnisses zwischen Verlag und Redaktion, der Kompetenzverteilung innerhalb der Redaktion, des Überzeugungsschutzes der Redakteure sowie der Konstituierung einer Redaktionsvertretung; auch die Betonung der öffentlichen Aufgabe der Presse, die Begründung des Rechts auf sachliche und personelle Mitbestimmung im redaktionellen Bereich oder ein Informationsrecht der Redakteure über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens werden teilweise zum Inhalt gemacht. Andere Statuten beschreiben auch die Arbeitsweise der Redakteure für die Nachrichtenauswahl, konkretisieren die journalistische Sorgfaltspflicht oder beschäftigen sich mit der Volontärausbildung⁷⁷⁾. Presserechtliche und arbeitsrechtliche Elemente werden hierbei nicht selten miteinander vermischt; dies erschwert allerdings die systematische Einordnung und die rechtliche Beurteilung solcher Statuten.

⁷⁵⁾ Redaktionsstatuten, die von der jeweiligen Redakteurversammlung verabschiedet und vom Verlag bzw. den Gesellschaften anerkannt worden sind, lagen bei folgenden Zeitungen vor (vgl. Susanne Welzel a. a. O.): Abendzeitung (München)

Neue Hannoversche Presse (von der Verlagsleitung zum 31. Dezember 1972 gekündigt, vgl. Die Feder 1972 Heft 6 S. 1)

Mannheimer Morgen

Kölner Stadt-Anzeiger

NRZ. Neue Ruhr Zeitung (Essen)

Rheinzeitung (Koblenz)

Saarbrücker Zeitung

Süddeutsche Zeitung (München).

Nur von der Redaktionsversammlung verabschiedete Redaktionsstatuten lagen bei folgenden Zeitungen vor: Braunschweiger Zeitung

Expreß (Köln)

Frankfurter Rundschau

Westdeutsche Allgemeine Zeitung (Essen).

Vom Verleger aufgestellte publizistische Grundsätze oder Richtlinien haben folgende Zeitungen veröffentlicht:

WZ. Generalanzeiger der Stadt Wuppertal

Kölnische Rundschau/Bonner Rundschau

Remscheider General-Anzeiger.

Ein Statut oder ein Statutenentwurf lag Ende 1972 bei folgenden Zeitschriften vor:

Evangelische Kommentare (Stuttgart)

Filmkritik (München)

Der Spiegel (Hamburg)

konkret (Hamburg) (die Zeitschrift hat Mitte November 1973 ihr Erscheinen eingestellt)

Stern (Hamburg).

⁷⁶⁾ Redaktionsstatut der Zeitung „Westfälische Rundschau“, auszugsweise abgedruckt in Der Journalist 1973 Heft 5 S. 18 f.

⁷⁷⁾ Vgl. zum Inhalt einiger Redaktionsstatuten im einzelnen Ansgar Skriver, Schreiben und schreiben lassen, Berlin 1970.

Der an der Zunahme von Zeitungen oder Zeitschriften mit Redaktionsstatuten sichtbar gewordene Trend, unabhängig vom Ergebnis etwaiger kollektiver Vereinbarungen eine Kompetenzabgrenzung in den einzelnen Presseunternehmen festzuschreiben, ist nunmehr offensichtlich zu einem gewissen Stillstand gekommen. Dies läßt den Schluß zu, daß Verleger und Journalisten auf eine Regelung im tariflichen Bereich bzw. durch den Gesetzgeber warten.

2. Tendenzschutz für Presseunternehmen

a) Betriebsverfassungsgesetz

Die Änderungen, die das Betriebsverfassungsrecht durch das neue Betriebsverfassungsgesetz (BetrVerfG) vom 15. Januar 1972⁷⁸⁾ erfahren hat, sind auch für die Presseunternehmen von Bedeutung. Die Ausnahmeregelung des § 81 des Betriebsverfassungsgesetzes 1952, welche die Mitwirkung und Mitbestimmung des Betriebsrates in personellen, sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten bei sog. „Tendenzbetrieben“, d. h. in Betrieben mit einer geistig-ideellen Zielrichtung, weitgehend eingeschränkte, ist im Interesse einer ausgewogenen Regelung zwischen dem Sozialstaatsprinzip einerseits und den Freiheitsrechten der Tendenzträger andererseits eingeeengt worden⁷⁹⁾. Sie stellt sich in § 118 des neuen Gesetzes nunmehr wie folgt dar:

Die Ausnahmeregelung greift nur ein für solche Unternehmen und Betriebe, die unmittelbar und überwiegend einem Tendenzzweck dienen. Die organisatorischen Vorschriften des Gesetzes — mit Ausnahme der Vorschriften über den Wirtschaftsausschuß (§§ 106 bis 110) — finden auf die Tendenzbetriebe grundsätzlich Anwendung. Die übrigen Vorschriften des Gesetzes — insbesondere die Beteiligungsrechte des Betriebsrates in sozialen und personellen Angelegenheiten — sind nur insoweit nicht anzuwenden, als die Eigenart des Unternehmens oder Betriebs dem entgegensteht. Bei Betriebsänderungen (z. B. Betriebsstillegungen, Betriebsverlegungen, Zusammenschlüsse von Betrieben) beschränken sich die Beteiligungsrechte auf den Ausgleich oder die Milderung wirtschaftlicher Nachteile.

Die geschützten Tendenzzwecke sind im Gesetz abschließend aufgezählt. Dabei ist der Tendenzschutz für den Bereich der Presse, deren Tätigkeit nach § 81 BetrVerfG 1952 als politisch zweckbestimmt angesehen wurde, in § 118 Abs. 1 Nr. 2 BetrVerfG besonders angesprochen. Erfasst sind insoweit die Unternehmen und Betriebe, die „unmittelbar und überwiegend Zwecken der Berichterstattung oder Meinungsäußerung, auf die Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes Anwendung findet, dienen“.

In diesem Rahmen hielt es der Gesetzgeber des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 jedoch auch weiterhin für sachgerecht, Tendenzschutz zu gewähren⁸⁰⁾.

⁷⁸⁾ Bundesgesetzbl. I S. 13

⁷⁹⁾ Zu Drucksache VI/2729 S. 17

⁸⁰⁾ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, Allg. Teil XIV, zu Drucksache VI/2729 S. 17.

Soweit die Mitwirkung der Redakteure bei der redaktionellen Gestaltung der Zeitung oder Zeitschrift in Betracht kommt, handelt es sich hiernach nicht um eine betriebsverfassungsrechtliche Frage. Denn diese Mitwirkung verfolgt den Zweck, die aus dem Grundrecht der Pressefreiheit (Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG) folgenden Rechte der an der redaktionellen Gestaltung einer Zeitung oder Zeitschrift Beteiligten voneinander abzugrenzen. Eine derartige gesetzliche Lösung kann daher, soll der auf Artikel 5 GG gegründete betriebsverfassungsrechtliche Tendenzschutz beibehalten bleiben, nur im Rahmen einer presserechtlichen Regelung gefunden werden. Innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Bundes wird das Presserechtsrahmengesetz entsprechende Regelungen treffen (vgl. B. III. 3.).

b) Entwurf eines Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz)

Der Entwurf eines Mitbestimmungsgesetzes der Bundesregierung⁸¹⁾ sieht in seinem § 1 Abs. 4 vor, daß Tendenzunternehmen (vgl. § 118 BetrVerfG 1972) aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen werden. Die Bundesregierung läßt sich dabei von den gleichen Motiven leiten, die auch für den Gesetzgeber des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 hinsichtlich der Einschränkung der Beteiligungsrechte des Betriebsrates in solchen Unternehmen bestimmend waren. Die Herausnahme der Tendenzunternehmen aus der Mitbestimmung in den Unternehmensorganen „soll vor allem die Entfaltung der Grundrechte für Unternehmen gewährleisten, die politischen und geistig-ideellen Zwecken dienen. Es handelt sich um das Grundrecht der Pressefreiheit (Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes), aber auch um andere grundrechtlich geschützte Entfaltungsmöglichkeiten, die ihre Grundlagen in Artikel 4 (Freiheit der Religionsgemeinschaften), Artikel 5 Abs. 3 (Freiheit von Kunst und Wissenschaft), Artikel 9 Abs. 3 (Koalitionsfreiheit) und Artikel 21 des Grundgesetzes (Freiheit der Parteien) haben“⁸²⁾.

3. Selbstkontrolle der Presse

Die Bundesregierung hält an der privatwirtschaftlichen Struktur der Presse fest. Gerade deshalb mißt sie der Selbstverantwortung der Presse durch deren eigene, auf freiwilliger Grundlage beruhende Kontrollorgane verstärkte Bedeutung bei.

a) Institutionen der Selbstkontrolle

Die Bundesregierung begrüßt die Intensivierung und Ausweitung der Tätigkeit des Deutschen Presserates, der sich als privatrechtlicher „Zusammenschluß gleichberechtigter, unabhängiger und an Weisung nicht gebundener Persönlichkeiten der

deutschen Presse“ versteht⁸³⁾. Die von ihm am 19./20. September 1973 verabschiedeten „Publizistischen Grundsätze (Pressekodex)“ fassen die Berufsethik der Verleger, Herausgeber und Journalisten gegenüber der Öffentlichkeit zusammen. Seine Beschwerdeordnung vom 16. März 1972⁸⁴⁾ gibt die Möglichkeit, sich mit Beschwerden gegen Zeitungen oder Zeitschriften, Verleger, Herausgeber oder Redakteure an den Deutschen Presserat oder dessen Beschwerdeausschuß⁸⁵⁾ zu wenden; wird die Beschwerde als begründet angesehen, kann eine Rüge — in schwerwiegenden Fällen auch öffentlich — ausgesprochen werden. Wenngleich keine Abdruckverpflichtung des gerügten Presseorgans für derartige Rügen besteht, so hat der Deutsche Presserat doch seine Erwartung dahin gehend ausgesprochen, daß eine Veröffentlichung freiwillig erfolgt. Hierzu haben die Berufsverbände der Verleger und Journalisten ihre Mitglieder aufgefordert. Zur Übernahme einer entsprechenden Verpflichtung zur Veröffentlichung ist es bisher nicht gekommen.

Einen Versuch der Einrichtung einer neuen Art von Selbstkontrolle stellt die Einführung einer Beschwerdeinstanz bei der Zeitung „Hessische Allgemeine“ dar; hier haben Herausgeber und Redakteure Anfang 1973 einen sog. „Pressebeauftragten“ berufen, um „in der Praxis einmal eine Einrichtung zu erproben, deren mögliche positiven und negativen Auswirkungen in der Theorie nicht abzuschätzen sind“⁸⁶⁾.

Hingegen hat die im Jahre 1966 als freiwilliger privatrechtlicher Zusammenschluß von den Vertretern

⁸³⁾ Nummer 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Presserates. Nach dieser Bestimmung stellt der Deutsche Presserat seine Zuständigkeit für folgende grundsätzliche Aufgaben fest:

- a) die Pressefreiheit zu schützen, den unbehinderten Zugang zu den Nachrichtenquellen zu sichern;
- b) Mißstände im Pressewesen festzustellen und zu beseitigen;
- c) die strukturelle Entwicklung der deutschen Presse zu beobachten und freiheitsgefährdende Konzern- und Monopolbildungen abzuwehren;
- d) die deutsche Presse gegenüber Regierung, Parlament und Öffentlichkeit zu vertreten, besonders bei Gesetzesvorlagen, die Leben und Aufgaben der Presse angehen.

⁸⁴⁾ In der vom Deutschen Presserat am 18. September 1972 beschlossenen Form, abgedruckt im Tätigkeitsbericht 1972 des Deutschen Presserates S. 109 ff.

⁸⁵⁾ Der Deutsche Presserat hat am 19./20. September 1973 beschlossen, „im Hinblick auf die wachsende Bedeutung, die der Tätigkeit seines Beschwerdeausschusses zukommt, als Vorsitzenden dieses Ausschusses eine unabhängige Persönlichkeit — möglichst einen hohen Richter — zu bestellen“.

⁸⁶⁾ Vgl. das Vorwort zu dem vom Pressebeauftragten, Prof. Dr. Erwin Stein, inzwischen vorgelegten ersten Erfahrungsbericht (Abdruck im Wortlaut in „Hessische Allgemeine“, Ausgabe vom 26. Juli 1973). Eine Prognose für die weitere Entwicklung wird im Bericht nicht gegeben. Diese Entwicklung wird nach den Worten des Berichts davon abhängen, wie die Redaktion die festgelegte publizistische Grundhaltung wahr, in welchem Umfang Meinungsvielfalt zum Ausdruck kommt und wie weit das kritische Interesse des Lesers reicht.

⁸¹⁾ Drucksache 200/74

⁸²⁾ a. a. O. Begründung zu § 1 Abs. 4 (S. 19)

einiger Zeitschriften⁸⁷⁾ gegründete „Selbstkontrolle Illustrierter Zeitschriften“ (SIZ), die an die von 1957 bis 1964 bestehende „Selbstkontrolle der Illustrierten“ anknüpfte, im Juli 1971 ihre Tätigkeit eingestellt, nachdem sich die Zeitschriftenverlage, die diese Institution getragen hatten, zurückgezogen hatten. Die SIZ, in deren Kreis auch unabhängige sachverständige Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens berufen worden waren, hatte sich insbesondere die Aufgabe gestellt, für die Vermeidung jugendgefährdender Darstellungen in den illustrierten Zeitschriften Sorge zu tragen⁸⁸⁾.

Die Diskussion über mögliche andere Modelle für Kontrollorgane der Presse mit entsprechender Funktion wird maßgeblich davon beeinflusst werden, ob sich die Selbstkontrolle der Presse künftig bewährt.

b) Wettbewerbsregeln

Die Günther-Kommission hatte in den Jahren 1967 und 1968 an alle Zeitungs- und Zeitschriftenverleger appelliert, überspitzte Wettbewerbsmaßnahmen, die den Bestand und die Vielfalt des deutschen Pressewesens gefährden, zu unterlassen⁸⁹⁾. Die Bundesregierung hatte diesen Appell unterstützt und den Verlegern nahegelegt, den fairen Wettbewerb durch Vereinbarung von Wettbewerbsregeln im Sinne der §§ 28 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu fördern⁹⁰⁾.

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. hat inzwischen derartige Wettbewerbsregeln für den Vertrieb von Zeitungen entworfen und sie dem Bundeskartellamt zur Eintragung in das Register für Wettbewerbsregeln vorgelegt. Das Eintragungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Der Entwurf enthält vor allem Grundsätze für die Beschäftigung von Bezieherwerbern, die das Ziel haben, unlautere Werbemaßnahmen zu verhindern. Außerdem sollen einheitliche Regeln für die Verteilung von Werbe- und anderen Freixemplaren sowie für die Vergabe von Sachprämien bei Vermittlung von Abonnenten geschaffen werden.

III. Gesetzgeberische Vorhaben

Im Bereich der Massenmedien läßt sich für die Zukunft mit Sicherheit ein Fortschreiten des Konzentrationsprozesses im Pressewesen voraussagen. Das Tempo dieses Prozesses dürfte sich allerdings, am

⁸⁷⁾ Bei der Konstituierung der SIZ am 6. Oktober 1966 waren folgende Verlage vertreten:
Heinrich Bauer Verlag KG, Hamburg,
mit „Neue Revue“
Verlag Th. Martens u. Co. GmbH, München,
mit „Quick“
Gruner + Jahr GmbH u. Co., Hamburg,
mit „Stern“
Burda Druck- und Verlags-GmbH, Offenburg,
mit „Bunte Illustrierte“.

⁸⁸⁾ Zum Scheitern der SIZ vgl. Franz Ronneberger, Probleme publizistischer Selbstkontrolle, in Publizistik 1972 S. 177 ff.

⁸⁹⁾ Drucksache V/2403 S. 6; Drucksache V/3122 S. 19.

⁹⁰⁾ Drucksache V/2403 S. 143; Drucksache V/3856 S. 13.

langfristigen Durchschnitt gemessen, verlangsamten. Soweit dieser Prozeß nicht aufgehalten werden kann, muß darauf hingewirkt werden, daß

- sich schädliche Wirkungen aus der Verringerung der Angebotsvielfalt nicht durch eine weitere Verringerung auch des Wettbewerbs verstärken und
- die Vielfalt in den einzelnen Presseorganen durch ein garantiertes Mindestmaß an redaktioneller Unabhängigkeit gestützt wird.

Ob darüber hinaus weitere Maßnahmen wirtschaftlicher Art erforderlich sein werden, kann letztgültig erst nach einer eingehenden Analyse des wirtschaftlichen Strukturwandels in der Presse gesagt werden. Hierfür muß zuverlässiges Zahlenmaterial zur Verfügung stehen. Aus dieser Überlegung heraus beabsichtigt die Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag alsbald den Entwurf eines Pressestatistikgesetzes vorzulegen.

Außerdem hält die Bundesregierung die Vorlage von Vorschriften über eine spezielle Pressefusionskontrolle zur Ergänzung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie zur Förderung der redaktionellen Unabhängigkeit in den Presseorganen die Vorlage eines Presserechtsrahmengesetzes für geboten.

Auf Grund der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gesetzgebungsbefugnis des Bundes beim Zeugnisverweigerungsrecht für die Mitarbeiter in Presse und Rundfunk ist schließlich auch eine Neuregelung dieses Zeugnisverweigerungsrechts durch den Bundesgesetzgeber erforderlich geworden.

1. Pressestatistikgesetz

Über die Struktur und die wirtschaftliche Lage der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage gibt es kein amtliches Zahlenmaterial, das eine einwandfreie Analyse der Situation dieses Wirtschaftszweiges gestatten würde⁹¹⁾. Die von privater Seite veröffentlichten Daten können diese Lücke nicht füllen, da Art und Umfang der Angaben von der jeweiligen Interessenlage bestimmt sind. Die Bundesregierung beabsichtigt deshalb, jährlich eine Pressestatistik durchzuführen. Der Entwurf eines entsprechenden Gesetzes wird z. Z. mit den beteiligten Verbänden erörtert.

Ziel des Gesetzes ist es, zuverlässige Unterlagen über die Situation der Presse in der Bundesrepublik Deutschland zu erlangen. Dieses Material soll es ermöglichen, Entwicklungen, die die Freiheit der Presse bedrohen könnten, rechtzeitig zu erkennen und etwaigen Gefahren wirksam zu begegnen. Die Statistik soll auch den zuständigen Behörden Entscheidungshilfen liefern, wenn zur Erhaltung der Vielfalt des Informationsangebots wirtschaftliche Maßnahmen zugunsten hilfsbedürftiger Verlage eingeleitet werden sollen.

Im Bereich der Zeitungen soll die Statistik sämtliche Objekte erfassen, während sie sich im Bereich der Zeitschriften auf die zwei bedeutsamsten Gruppen,

die allgemeinen Zeitschriften — auch Publikumszeitschriften oder Freizeitzeitschriften genannt — und die Fachzeitschriften beschränkt. Eine vollständige Erfassung aller in der Bundesrepublik Deutschland erscheinenden periodischen Druckschriften, deren Gesamtzahl nach Angaben der Deutschen Bibliothek rund 25 000 beträgt, erscheint weder möglich noch für die Zwecke dieses Gesetzes notwendig.

2. Fusionskontrolle für Presseunternehmen

In ihrer Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 hat die Bundesregierung die Einführung einer Fusionskontrolle auch für Presseunternehmen angekündigt.

Inzwischen ist durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 3. August 1973⁹²⁾ die vorbeugende Fusionskontrolle für die gesamte Wirtschaft eingeführt worden. Dieses Gesetz gilt auch für die Presseunternehmen, wirkt sich hier aber nur in geringem Umfange aus. Die Mindestumsatzhöhe von 500 Millionen DM (§ 24 Abs. 8 Nr. 1 GWB) wird wegen der im allgemeinen niedrigeren Umsätze in der Pressewirtschaft nur bei wenigen Unternehmenszusammenschlüssen erreicht werden. Auch der Umstand, daß Fusionen mit Unternehmen, die im letzten Geschäftsjahr Umsatzerlöse von weniger als 50 Millionen DM hatten, von der Fusionskontrolle ausgenommen sind (§ 24 Abs. 8 Nr. 2 GWB), steht einer wirksamen Pressefusionskontrolle entgegen. Schließlich können auch Fusionen im lokalen und kleinregionalen Bereich durch dieses Gesetz nicht verhindert werden (§ 24 Abs. 8 Nr. 3 GWB).

Der Deutsche Bundestag hat deshalb am 14. Juni 1973 bei der Verabschiedung der Kartellrechtsnovelle die Bundesregierung in einer Entschließung aufgefordert, im Zusammenhang mit ihrer Gesamtkonzeption der Medienpolitik sobald wie möglich eine Novelle zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorzulegen, die zusätzliche Bestimmungen über die vorbeugende Fusionskontrolle im Pressebereich enthält. Diese Bestimmungen sollen sicherstellen, daß durch Zusammenschlüsse der freie publizistische Wettbewerb nicht gefährdet wird⁹³⁾. Ein entsprechender Gesetzentwurf wird z. Z. vorbereitet.

3. Presserechtsrahmengesetz

Entsprechend der Ankündigung in der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973⁹⁴⁾ beabsichtigt die Bundesregierung, den Entwurf eines Presserechtsrahmengesetzes vorzulegen. Ausgehend von der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 75 Nr. 2 GG für die allgemeinen Rechtsver-

⁹¹⁾ Vgl. B.I.1. und 2.

⁹²⁾ Bundesgesetzbl. I S. 917

⁹³⁾ Drucksache 7/766; Stenographischer Bericht der 42. Sitzung des 7. Deutschen Bundestages vom 14. Juni 1973 S. 2392 ff.

⁹⁴⁾ Vgl. auch bereits die Erläuterungen im Zwischenbericht (Drucksache VI/692 Tz. 17).

hältnisse der Presse soll das Gesetz zwei wesentliche Zielrichtungen haben.

In einem ordnungsrechtlichen Teil soll eine Angleichung des bisher in den Landespressegesetzen teilweise unterschiedlich geregelten Presseordnungsrechts herbeigeführt werden, soweit die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland dies erfordert. Hierbei wird insbesondere auch der Sorgfaltspflicht der Presse, einer wirksameren Ausgestaltung des Gegendarstellungsrechts, der Kenntlichmachung von Anzeigenblättern sowie der Offenlegung der Besitz- und Beteiligungsverhältnisse an einem Verlagsunternehmen Beachtung geschenkt werden.

Schwerpunkte eines zweiten Teils werden die Regelungen sein, die das Verhältnis von Verleger und Redakteur bei der redaktionellen Gestaltung der Zeitung oder Zeitschrift klären sollen. Dieser Teil des Gesetzes wird, soweit dies rahmenrechtlich möglich ist, als Schwerpunkt eine gesetzliche Mindestlösung für die Abgrenzung der Verantwortlichkeit von Verleger und Redakteur bringen. Hierzu gehören die Festlegungen der allgemeinen publizistischen Grundhaltung des Presseorgans, deren periodische Veröffentlichung und Aufnahme in die Arbeitsverträge der Redakteure, die Regelung sonstiger Kompetenzen einschließlich der Rechte und Pflichten der Redakteure sowie deren Mitwirkung bei personellen und wirtschaftlichen Entscheidungen. Diese Mitwirkung ist presserechtlicher Natur. Sie wird daher auch auf Zwecke der Berichterstattung oder Meinungsäußerung beschränkt sein, auf die Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG Anwendung findet und die sich aus der Aufgabe der Presse ergeben, der Information des Bürgers und seiner freien Meinungsbildung — insbesondere durch Nachricht und Kommentar — zu dienen. Aus diesem Grunde wird die presserechtliche Mitwirkung auch einer besonderen Redaktionsvertretung anzuvertrauen sein.

Mit dieser Regelung soll entsprechend der Aufgabe der Presse die Stellung des Redakteurs in dem Sinne verbessert werden, daß ihm als Ausfluß seines Anteils an der Pressefreiheit eine rechtlich verankerte Mitwirkung in den Fragen der redaktionellen Gestaltung der Zeitung oder Zeitschrift eingeräumt wird. Die Bundesregierung sieht in einer derartigen Regelung zugleich einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Meinungsvielfalt in der Presse und zur Verminderung der negativen Folgen einer Pressekonzentration. Hierbei wird freilich darauf geachtet werden müssen, daß keine der zu treffenden Regelungen die privatwirtschaftliche Struktur der Presse und deren Fähigkeit, sich Marktänderungen anzupassen, beeinträchtigt. Beides, Mitwirkung der Redaktion wie die privatwirtschaftliche Struktur der Presse, wird daher bei jeder Einzelregelung zu bedenken sein.

4. Neuregelung des Zeugnisverweigerungsrechts der Presseangehörigen

Mit Beschluß vom 28. November 1973⁹⁵⁾ hat das Bundesverfassungsgericht § 22 Abs. 1 des Hessi-

⁹⁵⁾ — 2 BvL 42/71 —

schen Gesetzes über Freiheit und Recht der Presse, der das Zeugnisverweigerungsrecht für Presseangehörige regelte, als mit Artikel 74 Nr. 1 und Artikel 72 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO für unvereinbar und nichtig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht führt zur Begründung aus, daß Vorschriften über die Befugnis zur Zeugnisverweigerung ihrem Wesensgehalt nach Bestandteil des Beweiserhebungsrechts der Verfahrensordnungen sind. Das Aussageverweigerungsrecht von Angehörigen der Presse gehört deshalb kompetenzrechtlich zum Bereich des gerichtlichen Verfahrens (Artikel 74 Nr. 1 GG). Unabhängig hiervon vertritt die Bundesregierung bereits seit geraumer Zeit die Auffassung, daß das Zeugnisverweigerungsrecht für die Mitarbeiter in der Presse — gleiches gilt auch für die Mitarbeiter im Rundfunk — auf Grund der entsprechenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes bundeseinheitlich geregelt und weiter ausgebaut werden muß. Die Bundesregierung wird deshalb in aller Kürze den Entwurf einer gesetzlichen Neuregelung des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO und der entsprechenden Vorschriften der übrigen Gerichtsverfahrensordnungen vorlegen⁹⁶⁾. Hierbei wird darauf zu achten sein, daß das Berufsgeheimnis der an der Herstellung, Veröffentlichung und Verbreitung eines periodischen Druckwerks oder an der Herstellung und Verbreitung von Rundfunksendungen Mitwirkenden im Interesse einer möglichst ungehinderten Information einen der Aufgabe von Presse und Rundfunk angemessenen Schutz findet.

5. Viertes Strafrechtsreformgesetz und Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch

Auch die von der Bundesregierung eingeleitete Strafrechtsreform wird sich auf die Massenmedien auswirken.

Das Vierte Strafrechtsreformgesetz vom 23. November 1973⁹⁷⁾ hat unter anderem die Vorschrift des

⁹⁶⁾ Inzwischen liegen bereits ein vom Bundesrat beschlossener Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Strafprozeßordnung (Drucksache 124/74 [Beschluß]) und ein Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag zur Änderung der Strafprozeßordnung, der Zivilprozeßordnung, der Reichsabgabenordnung und der Finanzgerichtsordnung (Gesetz zum Schutz von Redaktionsgeheimnissen) — Drucksache 7/1681 — vor.

⁹⁷⁾ Bundesgesetzbl. I S. 1725

§ 184 StGB neu gefaßt. Sie betrifft vor allem die Verbreitung pornographischer Schriften und Filme. Die Neufassung, die allerdings erst 14 Monate nach Verkündung des Vierten Strafrechtsreformgesetzes in Kraft treten wird, schränkt angesichts des gewandelten Verhältnisses zur Sexualität die Strafbarkeit der Verbreitung pornographischer Darstellungen im Vergleich zum bisherigen Recht ein. Als pornographische Schriften und Filme werden solche angesehen, die zum Ausdruck bringen, daß sie ausschließlich oder überwiegend auf die Erregung eines sexuellen Reizes bei dem Betrachter abzielen und dabei die im Einklang mit allgemeinen gesellschaftlichen Wertvorstellungen gezogenen Grenzen des sexuellen Anstandes eindeutig überschreiten. Jugendschutz, Öffentlichkeitsschutz (beispielsweise Werbe- und Ausstellungsverbot) und der Schutz derjenigen, die mit Pornographie nicht konfrontiert zu werden wünschen, bleiben jedoch aufrechterhalten. Für sadistische, pädophile und sodomitische Pornographie besteht ein allgemeines Herstellungs- und Verbreitungsverbot.

Neu eingeführt hat das Vierte Strafrechtsreformgesetz ferner eine Strafvorschrift gegen Darstellungen, die Gewalttätigkeiten gegen Menschen in grausamer oder sonst unmenschlicher Weise schildern und dadurch eine Verherrlichung oder Verharmlosung solcher Gewalttätigkeiten ausdrücken oder die zum Rassenhaß aufstacheln (§ 131 StGB).

Die Neuordnung des Rechts der öffentlichen Urteilsbekanntmachung im Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974⁹⁸⁾ wird ebenfalls die Massenmedien berühren. §§ 164, 200 StGB kennen bei Verurteilungen wegen falscher Anschuldigung und Beleidigung die Zubilligung des Rechts für den Verletzten auf öffentliche Urteilsbekanntmachung. Kennzeichnend für das geltende Recht ist, daß dem Verletzten lediglich eine Veröffentlichungsbefugnis zugesprochen und es ihm überlassen wird, sich sein Recht gewissermaßen selbst zu holen. Dieser Zustand hat sich als unbefriedigend erwiesen. Das Einführungsgesetz geht daher davon aus, daß es Aufgabe des Strafvollstreckungsverfahrens⁹⁹⁾ ist, dem Verletzten die Genugtuung zuteil werden zu lassen, die er nach dem Gesetz beanspruchen kann. §§ 165, 200 StGB sehen nunmehr vor, daß die öffentliche Bekanntmachung der Verurteilung vom Gericht auf Antrag des Verletzten angeordnet wird.

⁹⁸⁾ Bundesgesetzbl. I S. 469

⁹⁹⁾ Vgl. § 463 c StPO i. d. F. des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch.

C. Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen)

I. Struktur und wirtschaftliche Entwicklung

1. Aufgaben und Organisation

Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern

Nach dem Grundgesetz sind, von den Ausnahmen aufgrund besonderer Bundeskompetenzen abgesehen, die Bundesländer für die Regelung der Veranstaltung von Rundfunksendungen zuständig; der sende- und empfangstechnische Bereich, der auch die Regelungen über die Errichtung und den Betrieb von Fernmeldeanlagen für Zwecke des Rundfunks umfaßt, ist hingegen als Teil des Post- und Fernmeldewesens nach Artikel 73 Nr. 7 GG dem Bund zugewiesen.

Der Bund kann aufgrund seiner Zuständigkeiten für auswärtige Angelegenheiten und Angelegenheiten für Deutschland die Veranstaltung von Rundfunksendungen für Deutschland und das Ausland regeln. Nach dem Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. November 1960¹⁰⁰⁾ ist es Aufgabe der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Deutsche Welle“, den Rundfunkteilnehmern im Ausland ein umfassendes Bild des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland zu vermitteln und ihnen die deutsche Auffassung zu wichtigen Fragen darzustellen und zu erläutern. Außerdem hat der Bund zur Veranstaltung von Rundfunksendungen für Deutschland und das europäische Ausland auf der gleichen Rechtsgrundlage die gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts „Deutschlandfunk“ errichtet, deren Sendungen für seinen Bereich gleichfalls ein umfassendes Bild Deutschlands vermitteln sollen.

Die den Ländern obliegenden Rundfunkaufgaben (Hörfunk und Fernsehen) werden von neun Landesrundfunkanstalten¹⁰¹⁾ und einer gemeinschaftlichen Fernsehanstalt der Länder (Zweites Deutsches Fernsehen — ZDF —) wahrgenommen. Rechtsgrundlage für diese Rundfunkanstalten bilden die Errichtungsgesetze oder, soweit die Anstalten von mehreren Ländern gemeinsam errichtet worden sind, die von den beteiligten Ländern abgeschlossenen Staatsverträge. In diesen Rechtsvorschriften sind die Aufgaben der Anstalten im einzelnen festgelegt.

¹⁰⁰⁾ Bundesgesetzbl. I S. 862, zuletzt geändert durch das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (Bundesgesetzbl. I S. 469).

¹⁰¹⁾ Bayerischer Rundfunk (BR), Hessischer Rundfunk (HR), Norddeutscher Rundfunk (NDR), Radio Bremen (RB), Saarländischer Rundfunk (SR), Sender Freies Berlin (SFB), Süddeutscher Rundfunk (SDR), Südwestfunk (SWF), Westdeutscher Rundfunk (WDR).

Zusammenarbeit zwischen den Rundfunkanstalten

Die Landes- und Bundesrundfunkanstalten haben sich in der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossen. Die ARD nimmt die gemeinsamen Interessen der Rundfunkanstalten auf dem Gebiet des Rundfunks wahr und bearbeitet gemeinsame Fragen des Programms sowie rechtlicher, technischer und betriebswirtschaftlicher Art. Eine Kooperation findet auch statt zwischen der ARD und dem ZDF, das ein inhaltlich verschiedenes Programm zum Programm der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten ausstrahlt¹⁰²⁾.

Anstalts-Selbstverwaltung/Rechtsaufsicht

Nach Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk, die sog. „Rundfunkfreiheit“, grundrechtlich geschützt. Gemäß dieser Verfassungsnorm ist die Organisation der Veranstalter und der Veranstaltung von Rundfunksendungen verbindlich in Landes- und Bundesgesetzen geregelt, in denen die Unabhängigkeit des Rundfunks sowohl vom Staat als auch von einzelnen Gruppen festgelegt ist und den Anstalten das Recht der Selbstverwaltung eingeräumt wird. Der jeweiligen Regierung verbleibt zumeist eine beschränkte Rechtsaufsicht.

Die Frage, ob es zulässig ist, im Rahmen dieser staatlichen Aufsicht in die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten einzugreifen, ist im Berichtszeitraum auf Grund einer Rechtsaufsichtsbeschwerde des Landes Niedersachsen gegen eine Sendung des ZDF geprüft und von der Hessischen Landesregierung durch Bescheid vom 6. Dezember 1972 bejaht worden¹⁰³⁾. Mit diesem Bescheid ist eine Verletzung der Verpflichtung zur „wahrheitsgetreuen“ Berichterstattung, die in § 3 Abs. 1 des ZDF-Staatsvertrages vorgeschrieben ist, gerügt und damit die in Betracht kommende Magazin-Sendung als rechtswidrig beanstandet worden.

Das ZDF erhob am 6. Dezember 1973 gegen diese Entscheidung Klage beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, den Bescheid aufzuheben. Es ist der Auffassung, daß die Landesbehörde mit dieser Entscheidung die Grenze der Rechtsaufsicht überschritten und in die Rundfunkfreiheit eingegriffen habe¹⁰⁴⁾. Einer gerichtlichen Klärung dieser Rechtsfrage käme große Bedeutung zu.

¹⁰²⁾ Vgl. § 22 Abs. 4 ZDF-Staatsvertrag.

¹⁰³⁾ Die Hessische Landesregierung war im Jahre 1972 die nach § 25 des ZDF-Staatsvertrages bestimmte rechtsaufsichtsführende Landesbehörde.

¹⁰⁴⁾ Das ZDF stützt sich dabei auf das in seinem Auftrag von Prof. Dr. Dr. Leibholz erstellte Rechtsgutachten zur staatlichen Rechtsaufsicht über die Programmgestaltung, Schriftenreihe des ZDF, Heft 11, Mainz 1973.

Rundfunkbegriff

Die Bundesländer gehen nach wie vor von der in § 1 Abs. 1 ihres Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31. Oktober 1968 festgelegten Begriffsbestimmung aus, wonach Rundfunk „die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters“ ist. Es bleibt abzuwarten, ob insbesondere auch angesichts der technischen Entwicklung und der sich abzeichnenden neuen Möglichkeiten im Medienbereich an dieser Definition uneingeschränkt festgehalten werden kann. Die Staats- und Senatskanzleien der Länder haben inzwischen eine Arbeitsgruppe mit der Prüfung beauftragt, wie der Rundfunkbegriff funktionsgerecht weiterzuentwickeln ist. Das Ergebnis dieser Prüfung soll bis Mitte 1974 vorliegen.

Rechtsform des Veranstalters

Die Veranstaltung von Rundfunksendungen ist eine öffentliche Aufgabe¹⁰⁵⁾. Daran hält das Bundesverfassungsgericht in seinem „Mehrwertsteuerurteil“ vom 27. Juli 1971 ausdrücklich fest¹⁰⁶⁾. Es gehört zu den Aufgaben des Staates, den Bürgern den Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen als eine Art der modernen Daseinsvorsorge zu ermöglichen¹⁰⁷⁾.

Die Rundfunkfreiheit eröffnet den Zugang zum Rundfunk nicht in gleicher Weise, wie das bei der Presse der Fall ist. Eine dem Pressewesen entsprechende Vielfalt miteinander konkurrierender Darbietungen ist sowohl aus technischen Gründen als auch wegen der hohen finanziellen Anforderungen, die ein Rundfunkbetrieb mit sich bringt, gegenwärtig nicht möglich.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 27. Juli 1971 darauf hingewiesen, daß der Rundfunk, nicht zuletzt infolge der Entwicklung der Fernsichttechnik, zu einem der mächtigsten Kommunikationsmittel und Massenmedien geworden ist, das wegen seiner weitreichenden Wirkungen und Möglichkeiten sowie der Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden kann¹⁰⁸⁾. Deshalb sind Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Artikel 5 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit allgemein verbindlich und durch Gesetz zu treffen. Auf diese Weise ist sicherzustellen, daß alle für die öffentliche Meinungsbildung bedeutsamen Gruppen auf die Tätigkeit des Rundfunks Einfluß haben und in dem — in einem Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung bestimmten — Gesamtprogramm zu Wort kommen können¹⁰⁹⁾.

¹⁰⁵⁾ BVerfGE 12, 205 [244 ff.] — „Fernsehurteil“.

¹⁰⁶⁾ BVerfGE 31, 314 [327 ff.].

¹⁰⁷⁾ BVerwGE 39, 159 [168].

¹⁰⁸⁾ BVerfGE 31, 314 [325].

¹⁰⁹⁾ BVerfGE 12, 205 [261 ff.]; BVerwGE 39, 159 [165].

Das Bundesverfassungsgericht hat es in beiden Urteilen offen gelassen, ob dem Verfassungsgebot auch andere Organisationsformen entsprechen können¹¹⁰⁾. Bundes- wie Landesgesetzgeber haben sich für die Organisationsform der „Anstalten des öffentlichen Rechts“ entschieden. Die Bundesregierung hat in ihrer Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 nochmals darauf hingewiesen, daß der öffentlich-rechtliche Charakter des Rundfunkwesens nicht ausgehöhlt werden darf. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verwirklichen die gesetzlichen Regelungen des öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunks die von ihm zu Artikel 5 GG entwickelten Grundsätze. Es stehe mit diesen Verfassungsnormen auch nicht in Widerspruch, daß den mit solchen Sicherungen ausgestatteten Anstalten unter den obwaltenden Umständen für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen ein Monopol eingeräumt werde¹¹¹⁾.

Dennoch war die Frage der Zulassung privater Rundfunkveranstalter in letzter Zeit mehrfach Gegenstand rechtlicher Erörterungen und Entscheidungen.

— Eine gesetzliche Regelung für die Zulassung von Veranstaltern privaten Rechts zu Rundfunksendungen besteht bisher nur im Saarland. Nach § 39 ff. des Gesetzes Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland (GVRS) in der Fassung vom 1. August 1968¹¹²⁾ bedarf, wer als Veranstalter privaten Rechts Rundfunksendungen veranstalten will, einer von der Landesregierung erteilten Konzession; ein Rechtsanspruch auf die Erteilung besteht nicht. Die saarländische Landesregierung hat es im Hinblick auf eine angestrebte künftige Neuordnung des Rundfunks im Südwesten der Bundesrepublik Deutschland bisher abgelehnt, eine solche Konzession zu erteilen, obwohl bereits erstmals im Jahre 1967 ein derartiger Antrag von einem Veranstalter privaten Rechts gestellt worden war. Eine hiergegen gerichtete Klage wurde vom Verwaltungsgericht des Saarlandes in erster Instanz mit Urteil vom 30. Juni 1972¹¹³⁾ abgewiesen. Das Urteil ist nicht rechtskräftig.

— Der Versuch einer privaten Gesellschaft, eine Lizenz zur Ausstrahlung von Fernsehsendungen in Berlin zu erhalten, war ebenfalls erfolglos. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in seinem „Berliner Zeitungsverleger-Urteil“ vom 10. Dezember 1971 ausgeführt, daß Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Rundfunkfreiheit gewähre, nicht aber vorschreibe, in welcher Form diese zu verwirklichen sei. Der Gesetzgeber sei zwar berechtigt, nicht aber verpflichtet, private Fernsehsendungen unter Beachtung der zu Artikel 5 GG aufgestellten Grundsätze zu gestatten. Im Rahmen des ihm zustehenden gesetzlichen Ermessens sei

¹¹⁰⁾ BVerfGE 12, 205 [262] und 31, 314 [327].

¹¹¹⁾ BVerfGE 31, 314 [328 f.].

¹¹²⁾ Amtsbl. S. 558. Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes vgl. Peter Lerche, Rundfunkmonopol, Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 11, und Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 13, Frankfurt a. M. 1970 bzw. 1971.

¹¹³⁾ — 4 K 410/71 —

der Staat befugt, Rundfunksendungen öffentlich-rechtlichen Anstalten vorzubehalten, wenn bei diesen gewährleistet sei, daß alle gesellschaftlich relevanten Gruppen entsprechend dem Ziel der Rundfunkfreiheit zu Wort kommen ¹¹⁴⁾.

- Auf Grund eines erfolgreichen Volksbegehrens ist 1973 die Bayerische Verfassung ergänzt worden ¹¹⁵⁾. Nach Artikel 111 a Abs. 2 Satz 1 a. a. O. darf Rundfunk nur in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben werden. Die Diskussion über die Einführung eines privatrechtlichen Rundfunks in Bayern ist damit abgeschlossen.

Aufsichtsorgane/Einflußnahme gesellschaftlich relevanter Gruppen

Die Kontrolle der für das Programm Verantwortlichen und die Überwachung der gesamten Anstaltsführung sind dem Rundfunk- bzw. Fernsehrat und dem Verwaltungsrat als den Aufsichtsorganen der Rundfunk- bzw. Fernsehanstalten übertragen worden. Dem Rundfunk- bzw. Fernsehrat gehören Vertreter der politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen an. Der Verwaltungsrat wird zumeist vom Rundfunkrat gewählt. Während der Rundfunkrat die Interessen der Allgemeinheit wahren soll, überwacht der Verwaltungsrat vornehmlich die Geschäftsführung des Intendanten und übt die Finanzkontrolle aus. Welche der politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen im Rundfunk- bzw. Fernsehrat vertreten sind, ist in der Regel gesetzlich festgelegt. Die Mitglieder werden zum Teil von den Parlamenten und Regierungen sowie von den politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen entsandt, zum Teil aber auch von den Parlamenten gewählt.

Über die Frage, ob Art und Verfahren der Besetzung der Aufsichtsorgane und deren Effizienz den geltenden Normen der Rundfunkgesetze und den vom Bundesverfassungsgericht in seinen einschlägigen Urteilen ¹¹⁶⁾ aufgestellten Grundsätzen entsprechen, hat sich in letzter Zeit in der Öffentlichkeit eine lebhafte Diskussion entwickelt; sie ist bisher nicht abgeschlossen.

Nach einer Novelle des Bremischen Rundfunkgesetzes vom 21. September 1971 ¹¹⁷⁾ gehören dem Ver-

¹¹⁴⁾ BVerwGE 39, 159 [168].

¹¹⁵⁾ Viertes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern vom 19. Juli 1973 (GVBl. S. 389).

¹¹⁶⁾ Insbes. BVerfGE 12, 205 [261 ff.].

¹¹⁷⁾ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Radio Bremen“ (Gesetzbl. der Freien Hansestadt Bremen S. 206).

Gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer mitgliederschaftlichen Beteiligung von Belegschaftsangehörigen in den Rundfunk- und Verwaltungsräten sind in dem Gutachten von H. P. Ipsen, Mitbestimmung durch Belegschaftsvertreter in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten, Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 14, Frankfurt a. M. 1972, und in einer daraufhin abgegebenen Stellungnahme der Juristischen Kommission der ARD zum Fragenkreis Mitbestimmung vom 14. November 1972 Bedenken erhoben worden.

waltungsrat von Radio Bremen kraft Gesetzes auch der Vorsitzende des Personalrats dieser Anstalt sowie ein von den Arbeitnehmern der Anstalt zu wählendes Mitglied an. In fast allen anderen Anstalten nehmen Vertreter der Mitarbeiter mit beratender Stimme an den Sitzungen der Aufsichtsgremien teil ¹¹⁸⁾.

Entwicklung im südwestdeutschen Raum

Über die zweckmäßigste Organisation des Rundfunks in den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland hat die im Jahre 1968 von den betreffenden Landesregierungen eingesetzte Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum einen Bericht ¹¹⁹⁾ vorgelegt. Darin werden mehrere Modelle zur Neuordnung vorgeschlagen. Seither haben unter Wahrung der Autonomie der Rundfunkanstalten dieser Länder verstärkte Bemühungen um eine Kooperation eingesetzt. Es geht dabei — zumal eine weitgehende Zusammenarbeit dieser Rundfunkanstalten in einem gemeinsamen dritten Fernsehprogramm bereits verwirklicht ist — in erster Linie um die Hörfunkprogramme der beteiligten Anstalten ¹²⁰⁾.

2. Aufwands- und Ertragsentwicklung

Rundfunkgebühren

Nach dem Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31. Oktober 1968, in der geänderten Fassung vom 7. August 1969 ¹²¹⁾, hat jeder Rundfunkteilnehmer eine Grundgebühr sowie für das Bereithalten eines Fernsehgerätes zusätzlich eine Fernsehgebühr zu entrichten. Aus diesen Gebühren werden auch die Kosten des Gebühreneinzugs gedeckt, der derzeit auftragsweise durch die Deutsche Bundespost erfolgt und ab 1. Januar 1976 von den Landesrundfunkanstalten und dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF) selbst vorgenommen werden soll.

Die Höhe der Rundfunkgebühr betrug bis zum 31. Dezember 1969 insgesamt 7 DM (Hörfunk 2 DM,

¹¹⁸⁾ In der Regel aufgrund Beschlusses dieser Organe; mit gesetzlichem Anspruch beim Hessischen Rundfunk im Verwaltungsrat (§ 67 HPVG i. d. F. v. 19. Februar 1970 — GuVOBl. S. 161 —), beim Saarl. Rundfunk im Verwaltungs- und auch Rundfunkrat (SPersVG v. 9. Mai 1973 — Amtsbl. S. 289 —), für den Sender Freies Berlin in Aussicht genommen durch Initiativentwurf der SPD-Fraktion des Abgeordnetenhauses von Berlin v. 7. Dezember 1973 (Drucksache 6/1172).

¹¹⁹⁾ Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum, vorgelegt den Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland am 19. Januar 1970. Die Kommission stand unter Vorsitz des MinDir. a. D. Dr. Elmar Michel („Michel-Kommission II“).

¹²⁰⁾ Bericht der drei südwestdeutschen Rundfunkanstalten an die Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland, Juli 1972.

¹²¹⁾ In Kraft gesetzt durch Zustimmungsgesetze der vertragschließenden Länder, u. a. Baden-Württemberg: Gesetz vom 18. Dezember 1969 (Ges. Bl. S. 294).

Fernsehen 5 DM), vom 1. Januar 1970 bis zum 31. Dezember 1973 insgesamt 8,50 DM (Grundgebühr für Hörfunk 2,50 DM, Fernsehgebühr 6 DM). Zur Anpassung der Gebühren an die Kostenentwicklung haben die Länder auf Beschluß der Ministerpräsidenten von 5. Juli 1973¹²²⁾ die Rundfunkgebühren ab 1. Januar 1974 auf insgesamt 10,50 DM (Grundgebühr 3 DM, Fernsehgebühr 7,50 DM) erhöht¹²³⁾.

¹²²⁾ Nr. 1 der Beschlüsse der Ministerpräsidenten der Länder zur Anpassung der Rundfunkgebühren an die Kostenentwicklung vom 5. Juli 1973 lautet:

„Nach Prüfung der Finanzpläne der Rundfunkanstalten für die Jahre 1973 bis 1977 halten es die Ministerpräsidenten für erforderlich, aber auch für ausreichend, vom 1. Januar 1974 an die Grundgebühr um 0,50 DM und die Fernsehgebühr um 1,50 DM zu erhöhen, um den nicht anderweitig auszugleichenden Finanzbedarf der Rundfunkanstalten bis einschließlich 1977 zu decken.“

Die Ministerpräsidenten wichen hierbei von den Anforderungen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und des ZDF ab, die eine Anhebung der Rundfunkgebühr um 3,50 DM auf insgesamt 12 DM (Grundgebühr 3,50 DM, Fernsehgebühr 8,50 DM) für erforderlich hielten.

¹²³⁾ Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühren vom 5. Juli 1973, in Kraft gesetzt durch Zustimmungsgesetze der vertragschließenden Länder, u. a. Baden-Württemberg: Gesetz vom 13. November 1973 (Ges.Bl. S. 445).

Aufwands- und Ertragsentwicklung

Nach den nicht einheitlich formulierten Gesetzen ist es Aufgabe der Rundfunkanstalten, für die Allgemeinheit bestimmte Information, Bildung und Unterhaltung zu verbreiten. Es ist allerdings nicht im einzelnen festgelegt, welche Leistungen nach Art und Umfang zu erbringen sind. Dieser Umstand ermöglicht es, Vorstellungen über den Aufgabenumfang auch an der Entwicklung des finanziellen Spielraums der Anstalten zu orientieren. Dieser wird vorwiegend bestimmt durch das Gebührenaufkommen und ergänzend — zu begrenzten und für die Anstalten unterschiedlichen Anteilen — durch die Werbeeinnahmen.

Soweit sich der Spielraum aus den Gebühreneinnahmen und deren Entwicklung ergibt, ist er in jüngster Zeit deutlich enger geworden.

Tabelle 28 zeigt einen Vergleich über drei Fünfjahresperioden. Sie läßt eine Abschwächung der Zuwachsraten erkennen.

Im Vergleichszeitraum 1960/64 lag selbst im schon relativ gesättigten Bereich des Hörfunks die — allein aus der Vergrößerung des Teilnehmerkreises gespeiste — Fünfjahres-Zuwachsrate des Gebührenaufkommens noch über 20 %. Dagegen dürfte 1970/74 im Bereich des Fernsehens ohne die Gebührenerhöhung zum 1. Januar 1974 nur eine Zuwachsrate von rd. 10 % erzielt werden. Nach den vorliegenden

Tabelle 28

Gesamtaufkommen an Rundfunkgebühren (vor Abzug von Einbehalten der Post und einschließlich der auf das ZDF entfallenden Anteile)

Jahr	Hörfunk		Fernsehen		Rundfunk insgesamt	
	Millionen DM	%	Millionen DM	%	Millionen DM	%
1960	357,6	100	246,4	100	604,0	100
1964	432,2	120,9	563,0	228,5	995	164,8
1965	415,1	100	648,5	100	1 063,6	100
1969	450,1	108,4	928,5	143,2	1 378,6	129,6
1970	568,1	100	1 158,7	100	1 726,8	100
1974 ¹⁾	583,6	102,7	1 276,6	110,2	1 860,2	107,7
1974	700,9	123,4	1 597,6	137,9	2 298,5	133,1

¹⁾ Nur zum Vergleichszweck; geschätzt, ohne ab 1. Januar 1974 in Kraft getretene Gebührenerhöhung. Unter Einrechnung dieser Gebührenerhöhung ergeben sich die folgenden Werte.

Quelle: Drucksache V/2120 S. 34; ARD-Jahrbücher 1970 und 1971; ARD-Zahlenwerk II; Bericht der von den Ministerpräsidenten der Länder eingesetzten „Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Vorschläge der Rundfunkanstalten für eine Anpassung der Rundfunkgebühren an die Kostenentwicklung“ vom Juni 1973 (nicht veröffentlicht); eigene Berechnungen.

Trendrechnungen wird die künftige Jahreszuwachsrate der zahlenden Rundfunkteilnehmer im Hörfunk auf unter 1 % und im Fernsehen auf unter 2 % geschätzt¹²⁴⁾. Dieser Trend wird auch anhand des erreichten Sättigungsgrades bestätigt, der überschläglicherweise durch einen Vergleich der Zahl der Haushaltungen mit der Zahl der angemeldeten Rundfunkteilnehmer (einschl. Gebührenbefreiungen) ermittelt worden ist und in Tabelle 29 und im Schaubild 3 dargestellt wird.

¹²⁴⁾ Vgl. ARD-Zahlenwerk II, Neufassung Dezember 1972; Finanzvorschau des ZDF 1973/76 und Bericht der Arbeitsgruppe (vgl. Quellenangabe zu Tabelle 28).

Tabelle 29

**Sättigungsgrad der Haushaltungen mit Hörfunk und Fernsehen
1950 bis 1974**

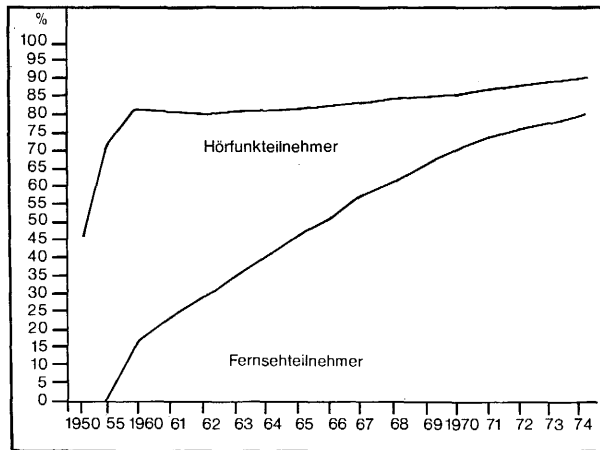
Jahr	Zahl der Haushaltungen ¹⁾	Hörfunk		Fernsehen	
		Gesamtzahl der Teilnehmer	Sättigungsgrad	Gesamtzahl der Teilnehmer	Sättigungsgrad
		Stichtag: 1. Januar	in %	Stichtag: 1. Januar	in %
1950	16 650 000	7 746 144	46,5	—	—
1955	17 577 000	12 799 871	72,8	84 278	0,5
1960	19 174 500	15 900 447	82,9	3 375 003	17,6
1961	19 460 000	15 891 885	81,7	4 634 762	23,8
1962	20 179 000	16 270 464	80,6	5 887 530	29,2
1963	20 269 000	16 696 460	82,4	7 213 486	35,6
1964	20 720 000	17 099 063	82,5	8 538 570	41,2
1965	21 211 000	17 493 960	82,5	10 023 988	47,3
1966	21 542 000	17 877 920	83,0	11 379 049	52,8
1967	21 670 000	18 232 133	84,1	12 719 599	58,7
1968	21 976 000	18 586 929	84,6	13 805 653	62,8
1969	22 234 000	18 987 819	84,6	14 958 148	67,3
1970	22 861 000	19 368 260	84,7	15 902 578	69,6
1971	22 852 000	19 622 443	85,9	16 674 742	73,0
1972	22 994 000	19 902 213	86,5	17 429 730	75,8
1973	(22 994 000)	20 289 571	88,2	18 063 892	78,5
1974	(22 994 000)	20 586 134	89,5	18 468 187	80,3

¹⁾ 1950: Volkszählung 13. September 1950; 1955: Wohnungszählung (ohne Saarland) vom 25. September 1956; 1960: Erhebung eines Mittelwertes, da statistische Angaben nicht vorhanden; 1961: Volkszählung 6. Juni 1961; 1962: Mikrozensus (MZ) Oktober; 1963 und 1964: MZ jeweils April; 1965: MZ Mai; 1966 bis 1972: MZ jeweils April; 1973 f.: zugrunde gelegt sind die Zahlen des Jahres 1972, da statistische Angaben noch nicht vorliegen.

Quelle: Angaben der Deutschen Bundespost, des Statistischen Bundesamtes und eigene Berechnungen.

Schaubild 3

**Sättigungsgrad der Haushaltungen mit Hörfunk
und Fernsehen 1950 bis 1974**



Quelle: Eigene Berechnungen aus Tabelle 29

Beträchtliche Vergrößerungen des Gebührenaufkommens sind im Rahmen der geltenden Regelung nur von Anhebungen der Gebührensätze zu erwarten.

Die hohen Einnahmewachsraten früherer Jahre haben eine starke und nachhaltige Ausweitung des Leistungsangebotes wesentlich erleichtert, damit aber auch zu einer Erhöhung des „eisernen“ — jedenfalls nicht kurzfristig zu verringernden — Bestandes an permanenten Kostenquellen beigetragen. Ein Vergleich der Erträge und Aufwendungen der Landesrundfunkanstalten und des ZDF in der Zeit nach der ersten Gebührenerhöhung zum 1. Januar 1970 läßt nicht erkennen, ob die Rückentwicklung der Teilnehmerzuwachsrate die Aufwandsentwicklung in stärkerem Maße berührt hat (vgl. Tabellen 30 und 31).

Tabelle 30

Aufwandsentwicklung der Landesrundfunkanstalten

	1970 Ist	1971 Ist	1972 Ist	1973 Plan	1974 Plan
— in Millionen DM —					
Brutto-Erträge aus Rundfunkgebühren (Hörfunk und Fernsehen) ohne ZDF-Anteile ¹⁾ ..	1 379,2	1 402,4	1 429,4	1 455,2	1 819,0 ²⁾
Kostenerstattungen und sonstige betriebliche Erträge	118,9	142,5	172,2	168,4	158,9
Betriebliche Erträge	1 498,1	1 544,9	1 601,6	1 623,6	1 977,9
Betriebliche Aufwendungen ¹⁾ ³⁾	1 440,9	1 609,9	1 734,3	1 970,9	2 053,4
(darunter Personalaufwand)	(525,4)	(616,9)	(661,8)	(755,3)	(802,8)
Saldo der Betriebsergebnisse	+ 57,2	— 65,0	— 132,7	— 347,3	— 75,5
Neutrale Erträge ⁴⁾	257,5	343,3	258,5	242,0	228,0
Neutrale Aufwendungen ³⁾	247,6	179,2	146,1	125,7	124,6
Saldo der neutralen Ergebnisse	+ 9,9	+ 164,1	+ 112,4	+ 116,3	+ 103,4
Saldo aus den Endergebnissen der Aufwands- und Ertragsrechnungen	+ 67,1	+ 99,1	— 20,3	— 231,0	+ 27,9

¹⁾ Die Bruttobeträge sind z. T. durch Rückrechnung ermittelt. Als von der Post einbehaltene Entgelte sind folgende Beträge — in Millionen DM — eingerechnet: 279,0 (1970), 284,1 (1971), 289,8 (1972) 295,9 (1973), 300,8 (1974). Diese Beträge haben auch die betrieblichen Aufwendungen erhöht.

Außerdem ist die Mehrbelastung der Anstalten durch die neue mit Wirkung vom 1. Januar 1973 anzuwendende Vereinbarung über Entgelte für Postleistungen im Betriebsaufwand mit 115,6 (1973) und 143,0 Millionen DM (1974) berücksichtigt.

²⁾ Einschließlich 341,7 Millionen DM Gebührenerhöhung (Fernsehen: 224,4 Millionen DM)

³⁾ Die während des Rechtsstreits über die Umsatzsteuerpflichtigkeit der Rundfunkgebühren als Ertragsschmälerungen in die Abrechnungen einbezogenen Mehrwertsteuern auf Rundfunkgebühren sind im neutralen Aufwand berücksichtigt.

⁴⁾ Hierunter fallen u. a. insbesondere Netto-Erträge aus Beteiligungen an den Werbegesellschaften; sie sind in den ARD-Jahrbüchern nicht getrennt ausgewiesen.

Quelle: ARD-Jahrbücher 1971 und 1973, ARD-Zahlenwerk II, Bericht der „Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Vorschläge der Rundfunkanstalten für eine Anpassung der Rundfunkgebühren an die Kostenentwicklung“; eigene Berechnungen.

Tabelle 31

Aufwandsentwicklung des Zweiten Deutschen Fernsehens

	1970	1971	1972	1973	1974
	Ist	Ist	Ist	Plan	Plan
	— in Millionen DM —				
Bruttoerträge aus Fernsehgrundfunkgebühren ¹⁾	329,5	348,9	365,7	374,0	471,8
Erträge aus Werbefernsehen und sonstige betriebliche Erträge	189,7	247,1	246,5	289,1	288,6
Betriebliche Erträge	519,2	596,0	612,2	663,1	760,4
Betriebliche Aufwendungen ²⁾	433,3	536,7	592,8	724,9	776,1
(darunter Personalaufwand) ³⁾	(81,0)	(133,3)	(152,4)	(168,9)	(175,4)
Betriebsergebnis	+ 85,9	+59,3	+19,4	-61,8	-15,7
Neutrale Erträge ⁴⁾	94,6	29,2	28,4	23,0	22,1
Neutrale Aufwendungen ⁴⁾	7,1	12,9	14,5	46,0	29,6
Neutrales Ergebnis ⁴⁾	+ 87,5	+16,3	+13,9	-23,0	- 7,5
Saldo aus den Ergebnissen der Aufwands- und Ertragsrechnungen	+173,4	+75,6	+33,3	-84,8	-23,2

¹⁾ Die Bruttoerträge (Nettobeträge zuzüglich der von der Post einbehaltenen Entgelte) sind z. T. durch Rückrechnung ermittelt. Als von der Post von den Gebührenanteilen des ZDF einbehaltene Entgelte sind für die Jahre 1970 bis 1972 — in Millionen DM — eingerechnet: 76,9 (1970), 81,4 (1971), 85,3 (1972).

²⁾ Einschließlich der von den Rundfunkgebühren einbehaltenen Entgelte für Postleistungen (vgl. oben 1)

³⁾ Nur allgemeiner Personalaufwand (ohne Personalaufwand für Programmherstellung).

⁴⁾ Ohne die Beträge, die auf Bestandsänderungen der Rücklagen und des sonstigen Eigenkapitals beruhen.

Quelle: Haushaltspläne des ZDF für die Jahre 1972, 1973 (einschließlich Nachtragshaushalt) und 1974.

Zuwachsraten der betrieblichen Erträge und Aufwendungen

	1971	1972	1973	1974	1974
	— im Vergleich zum Vorjahr —				gegen
	— in % —				1970
Landesrundfunkanstalten					
Bruttoerträge aus Rundfunkgebühren (Hörfunk und Fernsehen)	1,7	1,9	1,8	25,0	31,9
Kostenerstattungen und sonstige betriebliche Erträge	19,8	20,8	-2,2	-5,6	33,6
Betriebliche Erträge	3,1	3,7	1,4	21,8	32,0
Betriebliche Aufwendungen	11,7	7,7	13,6	4,2	42,5
(darunter Personalaufwendungen)	(17,4)	(7,3)	(14,1)	(6,3)	(52,8)
ZDF					
Bruttoerträge aus Fernsehrundfunkgebühren ..	5,9	4,8	2,3	26,1	43,2
Erträge aus Werbefernsehen und sonstige betriebliche Erträge	30,3	-0,2	17,3	-0,2	52,1
Betriebliche Erträge	14,8	2,7	8,3	14,7	46,5
Betriebliche Aufwendungen	23,9	10,5	22,3	7,1	79,1
(darunter Personalaufwendungen)	(64,6)	(14,3)	(10,8)	(3,8)	(116,5)

Quelle: Eigene Berechnungen aus den Tabellen 30 und 31

Aus den Jahresabrechnungen und den Vorschau-rechnungen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF sowie aus den Berechnungen der von den Ministerpräsidenten der Länder eingesetzten „Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Vorschläge der Rundfunkanstalten für eine Anpassung der Rundfunkgebühren an die Kostenentwicklung“ leiten sich für die Jahre 1971 bis 1974 die in der Tabelle 32 wiedergegebenen Zuwachsraten der betrieblichen Erträge und Aufwendungen ab.

Im Hörfunk und im Fernsehen liegen trotz der Gebührenerhöhung am 1. Januar 1974 die Gebührenzuwachsraten der Landesrundfunkanstalten und des ZDF für den Fünfjahreszeitraum 1970/74 unter den Zuwachsraten der — zusammengefaßten — übrigen betrieblichen Erträge¹²⁵⁾. Sowohl bei den Landesrundfunkanstalten als auch beim ZDF sind die Personalaufwendungen stärker als die Gesamtheit der betrieblichen Aufwendungen und beide Aufwandsgruppen stärker als die Erträge gestiegen.

Sollte dieser Trend anhalten, wird es zunehmend Schwierigkeiten bereiten, die Zuwachsraten der Ein-

¹²⁵⁾ In diese sind die Gewinnausschüttungen der Werbegesellschaften der Landesrundfunkanstalten als neutrale Erträge nicht eingegangen.

nahmen in einem ausgewogenen Verhältnis mit den Steigerungsraten der Betriebsaufwendungen der Rundfunkanstalten zu halten, zumal Programmeinschränkungen oder Ausweitungen der Werbezeiten vermieden werden sollten¹²⁶⁾.

Es stellt sich daher mit vermehrter Dringlichkeit die Frage, inwieweit und unter welchen Bedingungen zusätzliche Aufgaben übernommen werden dürfen und damit weitere Belastungen der Teilnehmer aus

¹²⁶⁾ In die Betrachtung nicht einbezogen sind die strittigen Ertragssteuern des ZDF, soweit sie über die bereits geleisteten Vorauszahlungen hinausgehen. Nach den Angaben im Nachtragshaushalt dieser Anstalt für das Jahr 1973 ergäbe sich, wenn die ertragssteuerliche Belastung der werblichen Betätigung des ZDF nach den im Vorbescheid des Bundesfinanzhofs vom 30. Mai 1973 dargelegten Grundsätzen festgesetzt wird, eine Ertragssteuerschuld von rd. 968 Millionen DM. Davon entfallen 169,2 Millionen DM auf das Jahr 1973, der Rest auf den Zeitraum 1963 bis 1972. Eine Entscheidung, nach der Aufwendungen für Rahmenprogramme der Werbung in Fernsehen und Hörfunk nicht abzugsfähig sind, würde auch die Landesrundfunkanstalten erheblich belasten. Außerdem würden die Werbetöchter durch die Erhebung einer Nachsteuer zur Körperschaftsteuer (11 %) auf die Gewinnausschüttungen weitere Einnahmen einbüßen.

erneuten Gebührenerhöhungen vorprogrammiert werden. Bei der Beantwortung dieser Frage wird es insbesondere auf ein kommunikationsgerechtes Rollenverständnis aller Massenmedien und auf gesamtwirtschaftlich vernünftige Lösungen ankommen.

In diesem Zusammenhang sind die von den Ministerpräsidenten der Länder anlässlich der Beratungen über die Gebührenerhöhung am 5. Juli 1973 gefaßten weiteren Beschlüsse von Bedeutung¹²⁷⁾. Diese beruhen auf Empfehlungen der bereits erwähnten

¹²⁷⁾ Auszugsweise Wiedergabe der Beschlüsse der Ministerpräsidenten der Länder zur Anpassung der Rundfunkgebühren an die Kostendeckung vom 5. Juli 1973:

- ...
2. Die Ministerpräsidenten stellen fest, daß die Rundfunkanstalten die Auflagen und Erwartungen, die sie und mehrere Länderparlamente mit der Erhöhung der Rundfunkgebühren ab 1. Januar 1970 verbanden, zu einem wesentlichen Teil erfüllt haben.
 3. Die Gebührenerhöhung dient dazu, die Rundfunkanstalten in den Stand zu setzen, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Dieser Zweck kann nur erreicht werden, wenn die aufgrund des Gebührenaufkommens unterschiedliche Finanzkraft der einzelnen Rundfunkanstalten unter Berücksichtigung sowohl der Aufgaben der einzelnen Rundfunkanstalt als auch der gemeinsamen Aufgaben der Rundfunkanstalten in befriedigender Weise ausgeglichen wird.
 - ...
 4. Die Ministerpräsidenten erwarten, daß die Rundfunkanstalten die in den Finanzplänen vorgesehenen Betriebs- und Investitionsmittel nach dem Grundsatz größtmöglicher Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwenden. Zu diesem Zweck sollten vor allem folgende Grundsätze beachtet werden: Die Vorproduktion sollte auf die betrieblich notwendige Zahl von Produktionszentren zusammengefaßt werden. Bei den regionalen Fernsehprogrammen wird empfohlen, daß sich die Rundfunkanstalten im Wege der Selbstbindung zu einer Mindestabnahme aus dem von ihnen geschaffenen Programm pool verpflichten, bei den Dritten Fernsehprogrammen sollten die Rundfunkanstalten den ohne Schmälerung der landespolitischen Aufgaben möglichen Programmaustausch verstärken. Bei Verbesserungen der Vergütungen, die über lineare Gehaltserhöhungen hinausgehen, kann die Besoldungs- und Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst nicht unberücksichtigt bleiben. Die Rundfunkanstalten sollten die rechtliche Behandlung der ständigen freien Mitarbeiter, vor allem deren Übernahme in ein festes Angestelltenverhältnis, verstärkt abstimmen. Im übrigen sind die sogenannten Stargagen auf ihre Angemessenheit zu überprüfen. Jede Rundfunkanstalt sollte im Rahmen eines Honorarrahmens Höchstbeträge bestimmen, die nur mit Zustimmung des Intendanten überschritten werden dürfen.
In den Haushaltsplänen der Rundfunkanstalten sind künftig die Gesamtbezüge der außertariflich vergüteten Angestellten, gegliedert nach der Tätigkeit der einzelnen Angestellten und der Höhe der einzelnen Vergütungen, zu veranschlagen.
 5. Um den Einblick in die Haushalts- und Wirtschaftsprüfung weiterhin zu verbessern, bitten die Ministerpräsidenten die Rundfunkanstalten um folgende Maßnahmen:

Arbeitsgruppe, in der Vertreter der Staats- und Senatskanzleien der Länder und der Rechnungshöfe Bayern, Berlin, Hamburg und Rheinland-Pfalz — unter Beteiligung von ARD- und ZDF-Vertretern — zusammengearbeitet haben. Mit diesen Beschlüssen haben die Ministerpräsidenten die Erwartung ausgesprochen, daß die Rundfunkanstalten die in den Finanzplänen vorgesehenen Betriebs- und Investitionsmittel nach dem Grundsatz größtmöglicher Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwenden. Sie bitten die Rundfunkanstalten um Maßnahmen, die der Verbesserung des Einblicks in die Haushalts- und Wirtschaftsführung dienen¹²⁸⁾. Als Voraussetzung hierfür erscheint es geboten, die Leistungs- und Wirtschaftlichkeitskriterien zu verfeinern und die abrechnungstechnischen Grundlagen ihrer Anwendung soweit zu vereinheitlichen, daß zur Gewinnung aufgabenspezifischer und situationsgerechter Sollgrößen auch Betriebsvergleiche zwischen den Anstalten unschwer angestellt werden können.

Soweit noch nicht geschehen, wird alsbald eine leistungsbezogene Haushaltsplanung und -abrechnung eingeführt, die es ermöglicht, für die gesamte Programmproduktion die Auslastung der Produktionskapazität und den Kapazitätsbedarf zutreffend zu ermitteln. Die Jahresabschlüsse (Ertrags- und Aufwands-, Investitions-, Vermögensrechnung) werden in allen Ansätzen, insbesondere hinsichtlich der Programmvermögen und der Pensionsrückstellungen, nach einheitlichen Grundsätzen aufgestellt. Dabei sollten die Vorschriften des Aktiengesetzes über die Rechnungslegung möglichst unverändert angewendet werden. Die mittelfristigen Finanzpläne werden in ihrer Gliederung, vor allem hinsichtlich der Produktionskosten, weitestgehend vereinheitlicht und unter Berücksichtigung der zu vervollständigenden Investitions- und Personalplanung jährlich fortgeschrieben.

Im übrigen bitten die Ministerpräsidenten die Rechnungshöfe der Länder, die Ausführung der Finanz- und Haushaltspläne der Rundfunkanstalten für die Jahre 1973 bis 1977 im Hinblick auf die hierzu getroffenen Feststellungen und gefaßten Beschlüsse zu verfolgen. Die Rundfunkanstalten werden gebeten, in Fortführung der erteilten Auskünfte den Rechnungshöfen die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

6. Die Ministerpräsidenten nehmen von den Maßnahmen Kenntnis, die die Rundfunkanstalten bisher zur Verbesserung der Altersversorgung von Redakteuren und Journalisten des Rundfunks und der Presse getroffen haben. Sie erwarten, daß die Rundfunkanstalten ihre Bemühungen fortsetzen, um insbesondere auch den festangestellten Mitarbeitern einen Wechsel zwischen Rundfunk und Presse ohne Verlust oder Schmälerung ihres versorgungsrechtlichen Besitzstandes zu ermöglichen. Dies gilt vor allem für die Rundfunkanstalten, die den im Anstellungsverhältnis Beschäftigten noch kein Wahlrecht zwischen ihren betrieblichen Altersversorgungen und dem Presseversorgungswerk eingeräumt haben. Dies sind der Norddeutsche Rundfunk, der Saarländische Rundfunk, der Sender Freies Berlin und der Westdeutsche Rundfunk, die gebeten werden, die genannte Voraussetzung innerhalb eines Jahres zu schaffen.

...

¹²⁸⁾ Vgl. im einzelnen Beschlußwiedergabe Nr. 5 (Anm. 127).

II. Innere Rundfunkfreiheit, Personalvertretung

Innere Rundfunkfreiheit

Entsprechend den im Pressebereich sichtbar gewordenen Bestrebungen zu einer Abgrenzung der Kompetenzen bei der redaktionellen Gestaltung von Presseerzeugnissen¹²⁹⁾ setzen sich auch die Rundfunkredakteure für besondere Formen der Mitbestimmung bei der Programmgestaltung ein. Nach den Vorstellungen vieler Redakteure soll ihre Mitwirkung wie bei der Presse durch Redaktionsstatute institutionalisiert werden. Die hierdurch beabsichtigte Ordnung des Innenbereichs der Rundfunkanstalten im Verhältnis zwischen dem Intendanten als dem für das Gesamtprogramm Verantwortlichen und den Redakteuren wird — entsprechend dem Bedeutungswandel dieses Begriffs — heute als „innere Rundfunkfreiheit“ bezeichnet.

Bei fast allen Rundfunkanstalten haben die Redakteure in Redakteurversammlungen Statute beschlossen, zu deren Geltung es der Inkraftsetzung durch den Intendanten bedarf, u. U. unter Mitwirkung der Redakteurversammlung oder des von ihr gewählten Redakteurausschusses¹³⁰⁾. In diesen Statuten ist eine Mitwirkung bei Programmentscheidungen, darüber hinaus aber auch teilweise eine Mitwirkung bei Personalentscheidungen über Redakteure vorgesehen. Inzwischen ist beim Norddeutschen Rundfunk am 15. Juni 1973 ein „Statut für die Programm-Mitarbeiter des NDR“ in Kraft getreten¹³¹⁾. Es handelt sich hierbei um das bisher einzige verabschiedete Redaktionsstatut im Rundfunkbereich. Im übrigen sind bei einigen anderen Rundfunkanstalten von den Intendanten, zumeist in Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen, allgemeine innerbetriebliche Arbeitsregeln erlassen worden¹³²⁾.

Die öffentlich-rechtliche Organisationsform der Rundfunkanstalten und die rundfunkgesetzliche Letztverantwortung des Intendanten für die Programmgestaltung lassen Regelungen für eine rundfunkspezifische Mitwirkung von Angehörigen der Rundfunkanstalten nur beschränkt zu. Die bisher erlassenen Regelungen haben ihren Schwerpunkt vor allem in der Verbesserung der Aufgabenerfüllung der Rundfunkanstalten im Meinungsbildungsprozeß durch Informationsrechte bzw. -pflichten, in

der Verbesserung der innerbetrieblichen Zusammenarbeit der Mitarbeiter, im Schutz der Meinungsfreiheit und der Selbstverantwortung der Redakteure sowie in Anhörungsrechten außerhalb des Personalvertretungsrechts bei bestimmten Personalmaßnahmen. Sie lassen die gesetzliche Letztverantwortung des Intendanten für die Programmgestaltung unberührt.

Personalvertretung

Neben die Bestrebungen der Redakteurausschüsse, die Rechte der journalistischen Mitarbeiter in Statuten zu vereinbaren, treten zunehmend Forderungen auf eine allgemeine Ausweitung der Mitwirkung der Mitarbeiter der Rundfunkanstalten durch Beteiligung der Personalvertretungen in den Aufsichtsgremien¹³³⁾.

Für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gilt nicht der nach § 118 Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972¹³⁴⁾ für die Presse bestehende Tendenzschutz; nach § 130 a. a. O. ist dieses Gesetz auf Verwaltungen und Betriebe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und sonstiger Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nicht anzuwenden. Im Rundfunkbereich gelten daher die für den öffentlichen Dienst ergangenen personalvertretungsrechtlichen Regelungen, und zwar für die Rundfunkanstalten des Bundesrechts das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) vom 15. März 1974¹³⁵⁾ und für die Rundfunkanstalten des Landesrechts die entsprechenden gesetzlichen Regelungen der zuständigen Länder.

Die Beteiligung der Personalvertretung in Personalangelegenheiten der Angehörigen der Bundesrundfunkanstalten erstreckt sich nur auf die Beschäftigten, die nach Tarifgruppen unterhalb der Gehaltshöhe der Besoldungsgruppe A 16 vergleichbarer Beamter vergütet werden. Zudem sind in das neue Bundespersonalvertretungsgesetz für die an der Programmgestaltung maßgeblich mitwirkenden Beschäftigten dieser Rundfunkanstalten Sonderregelungen aufgenommen worden. Soweit nach vorerwähnter Regelung eine Mitbestimmung des Personalrates in Betracht kommt, wird sie in gleicher Weise wie in Personalangelegenheiten der Beamten modifiziert. Danach kann für den Fall, daß zwischen der Anstaltsleitung und der Personalvertretung keine Einigung zu erzielen ist und deshalb die Einigungsstelle angerufen wird, von dieser Stelle eine Empfehlung ausgesprochen werden¹³⁶⁾. Auf diese Weise bleibt auch in derartigen Fällen die letzte Entscheidung dem Intendanten vorbehalten und damit die ihm gesetzlich übertragene Verantwortung gegenüber den Aufsichtsgremien aufrechterhalten.

¹²⁹⁾ Vgl. B. II. 1.

¹³⁰⁾ Hierfür offenbar Wolfgang Hoffmann-Riem, Redaktionsstatute im Rundfunk, Baden-Baden 1972, S. 70 ff.

¹³¹⁾ Vgl. Abdruck in Rundfunk und Fernsehen 1973 S. 261 ff.; vgl. hierzu Wolfgang Hoffmann-Riem a. a. O. S. 247 ff.

¹³²⁾ Dienstanweisung des Bayerischen Rundfunks 3/71 vom 1. Oktober 1971; Dienstvereinbarung über Bildung, Anhörung und Information von Berufsgruppenvertretungen beim Sender Freies Berlin vom 6. Dezember 1971; Grundsätze für die Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen und allgemeine innerbetriebliche Arbeitsregeln beim Südwestfunk vom 1. Januar 1973; Grundsätze für die Zusammenarbeit mit dem Personalrat und allgemeine innerbetriebliche Regeln für die Mitarbeiter des Deutschlandfunks vom 22. Oktober 1973; Beteiligungsordnung des WDR Köln vom 15. Juni 1973; Grundregeln für die Zusammenarbeit im ZDF (Leitordnung) vom 1. Januar 1973.

¹³³⁾ Die in diesem Zusammenhang für Radio Bremen getroffene gesetzliche Regelung und die Praxis in anderen Rundfunkanstalten ist unter C. I. 1. (Aufsichtsgremien/Einflußnahme gesellschaftlich relevanter Gruppen) dargestellt.

¹³⁴⁾ Bundesgesetzbl. I S. 13

¹³⁵⁾ Bundesgesetzbl. I S. 693

¹³⁶⁾ Vgl. § 69 Abs. 5 BPersVG

III. Rundfunkprogramme

1. Entwicklung der Programmleistungen

Hörfunk

Die neun Landesrundfunkanstalten strahlen durchweg drei Hörfunkprogramme — darunter Teilprogramme — aus; nur der SFB, der SR und RB senden zwei Programme. Der WDR und der NDR haben ein gemeinsames 1. Hörfunkprogramm.

Zu den Programmen der Landesrundfunkanstalten kommen das Programm des Deutschlandfunks (DLF) sowie zwei Programme vom RIAS, die in Berlin und sehr begrenzt im übrigen Bundesgebiet zu empfangen sind. Der DLF sendet in Reichweite der von ihm benutzten Lang- und Mittelwellen in Europa ein 24stündiges Programm in deutscher Sprache sowie weitere Programme in 14 Fremdsprachen. Die Sendungen der Deutschen Welle (DW), die nur über Kurzwelle ausstrahlt, haben aus physikalisch-technischen Gründen nur wenige Hörer in der Bundesrepublik. Sie werden in 33 Sprachen, teils unter Einschaltung von Relaisstationen, weltweit ausgestrahlt.

Im Durchschnitt kann jeder Rundfunkteilnehmer drei bis vier Hörfunkprogramme (bei technisch unterschiedlicher Qualität) von Rundfunkanstalten der ARD empfangen.

Die 1. Hörfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten (Mittelwellen- und Ultrakurzwellenbereich) finden „rund um die Uhr“ statt. Dabei wird das Nachtprogramm im Wechsel jeweils von einer anderen Anstalt produziert und von den übrigen Anstalten übernommen. Die 2. und 3. Hörfunkprogramme (Ultrakurzwelle) kommen in unterschiedlicher Länge im Tagesablauf dazu¹³⁷⁾.

Durch Programmübernahmen, Koproduktionen und Gemeinschaftssendungen der Rundfunkanstalten wird der Anteil von eigenständig produzierten Sendungen bei allen Anstalten vermindert. Im Durchschnitt bestehen nur etwa 30 % aller Hörfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten aus eigenständig produzierten Erstsendungen¹³⁸⁾.

Eine besonders enge Kooperation findet zwischen dem SDR, dem SWF und dem SR statt, die sich auf alle Bereiche bezieht, allerdings nur in beschränktem Umfang bei politischen Sendungen¹³⁹⁾.

Die Programmstatistik der Landesrundfunkanstalten zeigt eine Gesamtsendezeit aller Hörfunkprogramme in den Jahren 1970 von 10 081, 1971 von 10 601 und 1972 von 10 523 (in Tausend Minuten). Dabei sind Übernahmen von Sendungen und Gemeinschaftssendungen zweier oder mehrerer Anstalten bei jeder Anstalt gezählt, die die Sendung ausgestrahlt hat. Tabelle 33 zeigt die Aufschlüsselung der Sendezeiten für das Jahr 1972 auf die Programmkategorien¹⁴⁰⁾.

¹³⁷⁾ ARD-Jahrbuch 1973 S. 313

¹³⁸⁾ ARD-Zahlenwerk II, Dezember 1972, S. 2 f.

¹³⁹⁾ Vgl. C.I.1.

¹⁴⁰⁾ Die ARD-Jahrbücher bringen darüber hinaus gesonderte Statistiken für die jeweiligen Hörfunkprogramme.

Bemerkenswert ist, daß etwa die Hälfte der Gesamtsendezeit von Musik gefüllt wird. Dabei überwiegt in den 2. Programmen die ernste und in den 3. Programmen die leichte Musik, beim NDR und beim WDR ist es umgekehrt. Bei den Wortsendungen dominiert Politik. Kultur- und Bildungssendungen sind vor allem in den 2. und 3. Programmen angesiedelt.

Die Rundfunkanstalten bringen in ihren 1. (BR, RB, SR, SDR, SWF) oder 2. Programmen (NDR, WDR) sowie der Deutschlandfunk in seinem deutschen Programm Verkehrshinweise. Der BR und der HR benutzen ihr 3. Hörfunkprogramm als Servicewelle für Autofahrer.

Seit der Umstellung ihres 3. Programmes auf eine Autofahrer-Servicewelle bringen diese Programme des BR und des HR Werbung. Im übrigen haben die Sender ihre Werbesendezeiten in den 1. Hörfunkprogrammen und zusätzlich RB und der SFB im 2. Programm. Der SDR und im geringen Maße seit 1972 der SWF haben auch im 3. Hörfunkprogramm Werbung. Beim NDR und WDR gibt es in keinem Hörfunkprogramm Werbung.

Die Sendungen für ausländische Arbeitnehmer (Gastarbeitersendungen) werden in den 3. Hörfunkprogrammen ausgestrahlt, vom NDR und WDR im vierten Netz. Die Gastarbeitersendungen werden vom BR, vom HR und vom WDR produziert.

Die Programmgestalter des Hörfunks müssen davon ausgehen, daß die überwiegende Zahl der Empfänger ihres Programms auch potentielle Fernsehzuschauer sind. Dementsprechend liegt eine Hauptchance des Hörfunks in der Tageszeit, zu der das Fernsehen nicht ausstrahlt. Die einfachere Technik des Hörfunks im Vergleich zum Fernsehen gibt ihm die Möglichkeit der stets präsenten Aktualität. Außerdem ist der Hörfunk durch die weitverbreiteten Zweit- und Mehrgeräte in Form von Autoradios und tragbaren Empfangsgeräten faktisch überall gegenwärtig.

Der Hörfunk sieht seine Chance heute vor allem darin, „eine stets verfügbare Informationsquelle zu sein und auch möglichst zu jeder Zeit unterhaltende Musik zu bieten“¹⁴¹⁾. Bis auf die Zeit des Hauptprogramms am Abend kann jeder stündlich, auch in der Nacht, Nachrichten empfangen.

In den letzten Jahren ist in den Hörfunkprogrammen aller Rundfunkanstalten ein Trend zu großen Magazinen festzustellen. In ihnen sind in Musiksendungen kurze Informationsbeiträge verschiedener Art eingebettet. Dieses Magazinprinzip zieht sich z. B. seit dem 1. Januar 1974 verstärkt durch die Programme des WDR. Es kennzeichnet zugleich einen weiteren Abschied vom „Kästchenprinzip“, d. h. von Spezial-Programmkästchen bestimmter enger Thematik.

Nach alledem läßt sich sagen, daß eine Phase der Resignation beim Hörfunk überwunden ist. Es hat zwar eine Umschichtung, keineswegs aber ein Rückgang der Hörerzahl stattgefunden.

¹⁴¹⁾ ARD-Jahrbuch 1969 S. 64

Tabelle 33

Sendedauer der Hörfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten 1972

Programmgattungen	BR	HR	NDR	RB	SR	SFB	SDR	SWF	WDR	Gesamt
	— in Minuten —									
Ernstes Musik .	237 331	167 566	318 578	93 839	165 070	116 586	179 154	212 577	216 502	1 707 203
Leichte Musik	389 307	498 882	535 070	367 017	262 622	274 162	475 529	475 557	411 133	3 689 279
1. Musik	626 638	666 448	853 648	460 856	427 692	390 748	654 683	688 134	627 635	5 396 482
Politik	193 265	120 176	247 716	91 369	97 599	108 606	143 943	191 068	186 388	1 380 130
Kultur	59 736	50 245	81 944	43 593	45 385	67 310	66 532	67 439	60 589	542 773
Bildung	32 615	46 771	52 305	31 305	23 730	32 516	27 883	38 426	60 419	345 970
Unterhaltung	18 327	20 383	29 282	18 094	15 573	12 040	29 124	16 641	29 476	188 940
Hörspiel	8 960	6 478	11 734	10 120	9 266	8 820	7 779	6 656	12 001	81 814
Sport	21 980	12 168	24 443	20 789	39 547	18 987	31 887	39 939	33 882	243 622
Familienprogramm . .	36 030	19 643	33 423	9 467	7 600	34 205	14 623	12 237	18 608	185 836
Magazine	—	74 764	107 516	1 560	9 295	47 210	108 860	121 083	87 680	557 968
Sonstiges	7 293	3 262	9 074	2 389	—	8 163	2 625	2 654	4 093	39 553
2. Wort	378 206	353 890	597 437	228 686	247 995	337 857	433 256	496 143	493 136	3 566 606
Zwischen- summe (1. bis 2.)	1 004 844	1 020 338	1 451 085	689 542	675 687	728 605	1 087 939	1 184 277	1 120 771	8 963 088
3. Gastarbeiter- programm	97 628	81 096	81 450	82 980	15 160	84 185	76 493	73 295	81 450	673 737
Zwischen- summe (1. bis 3.)	1 102 472	1 101 434	1 532 535	772 522	690 847	812 790	1 164 432	1 257 572	1 202 221	9 636 825
Werbung	24 401	24 634	—	31 992	18 596	17 578	20 850	16 257	—	154 308
Rahmenmusik und Über- leitungen	220 807	77 466	—	87 467	154 893	71 936	73 758	45 714	—	732 041
4. Werbefunk	245 208	102 100	—	119 459	173 489	89 514	94 608	61 971	—	886 349
5. Gesamt (1. bis 4.)	1 347 680	1 203 534	1 532 535	891 981	864 336	902 304	1 259 040	1 319 543	1 202 221	10 523 174

Quelle: ARD-Jahrbuch 1973 S. 320 f.

Neben ihrem Hauptsitz haben die Rundfunkanstalten in ihrem Sende- bzw. Gebühreneinzugsgebiet weitere Niederlassungen. Hier sind zunächst die Landesstudios (beim SWF) und die Funkhäuser (beim NDR) der Rundfunkanstalten zu nennen, deren Gesetzesgrundlage ein Staatsvertrag ist. Außerdem haben die Rundfunkanstalten — abgesehen vom SFB und vom SR — in Städten ihres Einzugsgebietes Studios, Büros und Zweigstellen. Zu den bestehenden Niederlassungen sind seit 1969 im Gebiet des WDR die Büros in Aachen und Wuppertal und im Gebiet des SDR die Regionalstudios in Ulm und Heilbronn hinzugekommen¹⁴²⁾. Diese Nebenstellen liefern Beiträge für Nachrichten und spezielle Sendereihen aus dem Einzugsgebiet der jeweiligen Rundfunkanstalten. Zusätzlich haben NDR, SWF, SDR sowie BR die Praxis, ein- oder mehrmals am Tage gleichzeitig 2 bis 4 getrennte Programme für Landesteile (bzw. Länder) auszustrahlen¹⁴³⁾.

Fernsehen

Das *Erste Fernsehprogramm*, das 1952 im Bereich des damaligen NWDR begann, wird seit dem 1. November 1954 als Gemeinschaftsprogramm aller Landesrundfunkanstalten hergestellt. Grundlage hierfür ist die Vereinbarung der Anstalten vom 27. März 1953 über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernsehens. Die Länder haben im Abkommen vom 17. April 1959 die Rundfunkanstalten „ermächtigt und verpflichtet, gemeinsam ein Fernsehprogramm zu gestalten“¹⁴⁴⁾.

¹⁴²⁾ Übersicht über die Niederlassungen der Landesrundfunkanstalten im ARD-Jahrbuch 1973 S. 18

¹⁴³⁾ Wochenübersicht über die Hörfunkprogramme in den ARD-Jahrbüchern, im ARD-Jahrbuch 1973 vor S. 205.

¹⁴⁴⁾ § 1 des Abkommens der Länder über die Koordinierung des Ersten Fernsehprogramms. Es heißt dort weiter: „Das Recht jeder Rundfunkanstalt, daneben eigene Programme zu gestalten und auszustrahlen, bleibt unberührt“. Der Text des Länderabkommens ist abgedruckt bei W. Lehr/K. Berg, Rundfunk und

Die Programmstatistiken für das Erste Fernsehprogramm der Jahre 1969 bis 1972 zeigen, daß die prozentualen Anteile der verschiedenen Programmkategorien ziemlich gleich geblieben sind.

Der Anteil der Wiederholungen ist von 1969 bis 1971 von 8,3 % stetig auf 15,4 % gestiegen und im Jahre 1972 auf 14,5 % gefallen. Die Zahlen vom Jahre 1972 sind aber nur bedingt vergleichbar, da sie die zusätzlichen Sendezeiten durch die Olympischen Winter- und Sommerspiele enthalten. Dies muß auch beim Anstieg der Gesamtzahl der Sendeminuten von 1971 auf 1972 berücksichtigt werden. Die Gesamtsendezeit lag

1969 bei 158 610 Minuten

1970 bei 160 345 Minuten

1971 bei 160 622 Minuten

1972 bei 170 722 Minuten¹⁴⁵⁾.

Einen Überblick über die Statistik zum Ersten Fernsehprogramm des Jahres 1972 zeigt Tabelle 34¹⁴⁶⁾.

Die *Regionalprogramme* (mit Werbeeinschaltungen) werden werktäglich zwischen 18.00 und 20.00 Uhr von den Rundfunkanstalten getrennt veranstaltet und gesendet. Dabei haben der NDR mit RB und der SDR mit dem SWF ein gemeinsames Regionalprogramm. Für Rheinland-Pfalz strahlt der SWF dabei ein gesondertes Informationsprogramm aus. Die Regionalprogramme berichten aus dem Einzugsgebiet der jeweiligen Rundfunkanstalt und haben zusätzlich ein Rahmenprogramm (mit Programmpool) für die Werbesendungen (vgl. Tabelle 35).

Presse in Deutschland — Rechtsgrundlagen der Massenmedien —, Mainz 1971, S. 195 f. (mit Angabe weiterer Fundstellen).

¹⁴⁵⁾ Dabei ist die Sendezeit der Regionalprogramme nicht berücksichtigt.

¹⁴⁶⁾ ARD-Jahrbuch 1973 S. 327 (vergleichbare Statistiken bringen die vorausgehenden Jahrbücher).

Tabelle 34

Sendungen im Ersten Fernsehprogramm 1972

Programm-gattungen	Erst- sendun- gen Min.	Wiederholungen		Gesamt		Schwarz-Weiß- Anteil	
		Min.	% v. Sp. 3	Min.	%	Min.	% v. Sp. 3
	1	2		3		4	
Dokumentar	33 660	2 959	8,1	36 619	21,5	7 236	19,8
Sport-Übertragungen	2 511	—	—	2 511	1,5	138	5,5
Religiöse Sendungen	1 952	—	—	1 952	1,1	56	2,9
Spiele	11 241	7 068	38,6	18 309	10,7	5 273	28,8
Unterhaltung	20 114	4 090	16,9	24 204	14,2	1 619	6,7
Musiksendungen	844	309	26,8	1 153	0,7	391	33,9
Familienprogramm	16 964	2 993	15,0	19 957	11,7	4 222	21,2
Verschiedenes	959	131	12,0	1 090	0,6	84	7,7
Programmüberleitungen	7 992	—	—	7 992	4,7	—	—
Eigene Beiträge der Anstalten ...	96 237	17 550	15,4	113 787	66,7	19 019	16,7
Tagesschau	14 737	1 643	10,0	16 380	9,6	—	—
Wetterkarte	402	396	49,6	798	0,5	—	—
Magazin der Woche	339	3 319	90,7	3 658	2,2	6	0,2
Sportschau	5 825	—	—	5 825	3,4	504	8,7
Spielfilme	12 324	1 900	13,4	14 224	8,3	5 345	37,6
Unterhaltungsfilme	2 195	—	—	2 195	1,3	—	—
Programmvorschau	1 240	—	—	1 240	0,7	—	—
Sport-Übertragungen	2 467	—	—	2 467	1,4	42	1,7
Olympische Spiele Sapporo	1 687	—	—	1 687	1,0	—	—
Olympische Spiele München	6 680	—	—	6 680	3,9	—	—
Verschiedenes	1 781	—	—	1 781	1,0	18	1,0
Gemeinschaftsbeiträge bzw. -sendungen	49 677	7 258	12,7	56 935	33,3	5 915	10,4
Gesamt ...	145 914	24 808	14,5	170 722	100,0	24 934	14,6

Quelle: ARD-Jahrbuch 1973 S. 327

Tabelle 35

Sendungen in den Fernsehregionalprogrammen 1972

Rundfunkanstalt	Informationsprogramm	Unterhaltungsprogramm	Programmüberleitungen	Zusammen	Werbeeinblendungen	Gesamt
	— in Minuten —					
BR	13 065	12 709	1 953	27 727	6 103	33 830
HR	10 220	14 403	2 493	27 116	6 070	33 186 ¹⁾
NDR mit RB	14 324	10 817	2 296	27 437	6 100	33 537 ¹⁾
SR	6 312	19 140	2 488	27 940	6 124	34 064
SFB	9 810	15 158	2 228	27 196	6 078	33 274 ²⁾
SDR und SWF für Baden-Württemberg ^{3) 4)}	10 169	14 193	2 486	26 848	6 063	32 911
SWF für Rheinland-Pfalz	10 400	—	—	10 400	—	10 400
WDR	12 421	14 247	1 358	28 026	6 029	34 055 ¹⁾
Gesamt ...	86 721	100 667	15 302	202 690	42 567	245 257

¹⁾ Zusätzlich wurden Sendungen des III. Programms über die Sender des I. Programms ausgestrahlt.

²⁾ Zusätzlich wurden 42 782 Minuten sonstiges Programm, vor allem Börsennachrichten, ausgestrahlt.

³⁾ Aufteilung:

SDR	7 512	7 163	1 231	15 846	3 031	18 877
SWF	2 657	7 090	1 255	11 002	3 032	14 034

⁴⁾ Zusätzlich wurden an Feiertagen vom BR und SR 356 Minuten Sonderprogramm übernommen.

Quelle: ARD-Jahrbuch 1973 S. 330

Das *Zweite Fernsehprogramm*, das wie das Erste Programm in der gesamten Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin zu sehen und ebenfalls ein Vollprogramm ist, wird von der selbstständigen Fernsehanstalt Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) seit dem 1. April 1963 ausgestrahlt. Es hatte eine Gesamtsendezeit von

1969	174 955 Minuten
1970	182 541 Minuten
1971	188 042 Minuten
1972	197 448 Minuten ¹⁴⁷⁾ .

An den Gesamtsendezeiten hatten Wiederholungen einen Anteil zwischen 8 % und 9,1 %. Der Anteil

¹⁴⁷⁾ Vgl. ZDF-Jahrbücher 1969 bis 1972. Die im Vergleich zum Ersten Fernsehprogramm höhere Gesamtsendezeit des Zweiten Fernsehprogramms erklärt sich daraus, daß bei dem ersteren die Sendezeit für die Regionalprogramme nicht berücksichtigt ist (vgl. Anm. 145). Bei Einschluß der Sendezeiten für die Regionalprogramme ist die Gesamtsendezeit des Zweiten Fernsehprogramms z. B. 1972 um ca. 6 000 Minuten geringer.

der Chefredaktion (aktuelle und politische Sendungen) am Gesamtprogramm lag in den Jahren 1969 bis 1971 zwischen 33,9 % und 35,1 % und ist 1972 auf 37,6 % gestiegen ¹⁴⁸⁾.

Die Zusammensetzung des Programms für 1972 ergibt sich aus Tabelle 36 ¹⁴⁹⁾.

Das Zweite Deutsche Fernsehen und die Landesrundfunkanstalten haben zur Koordinierung zwischen dem Ersten und Zweiten Fernsehprogramm darauf hinzuwirken, „daß die Fernsehteilnehmer der Bundesrepublik zwischen zwei inhaltlich verschiedenen Programmen wählen können“ ¹⁵⁰⁾. Entsprechend schließen die Landesrundfunkanstalten und das ZDF Koordinierungsabkommen für einen bestimmten Zeitraum ab. Das zur Zeit gültige Abkom-

¹⁴⁸⁾ Der Anstieg im Jahre 1972 ist wesentlich auf den durch die Olympischen Spiele bedingten größeren Anteil der Sportsendungen zurückzuführen.

¹⁴⁹⁾ Das ZDF strahlt durchschnittlich 20 Minuten Werbung werktags vor 20.00 Uhr aus — wie die Regionalprogramme der ARD (vgl. § 22 Abs. 2 und § 23 Abs. 2 ZDF-Staatsvertrag).

¹⁵⁰⁾ Vgl. § 22 Abs. 4 ZDF-Staatsvertrag.

men wurde am 19. Mai 1972 beschlossen und trat am 1. Oktober 1973 in Kraft. Diese Vereinbarung gilt bis zum 31. Dezember 1974 ¹⁵¹⁾.

Der wesentliche Unterschied dieses Koordinierungsabkommens zu früheren liegt in der neuen Programmstruktur des ZDF, deren wichtigste Kennzeichen die Verlegung der Nachrichtensendung „heute“ von 19.45 auf 19.00 Uhr und des Beginns des Abendprogramms von 20.15 auf 19.30 Uhr sind ¹⁵²⁾. Sie beruht auf einer Studie über die Lebensgewohnheiten der Fernsehteilnehmer ¹⁵³⁾.

Das ZDF plazierte dementsprechend die publikumswirksameren Sendungen in die Zeit zwischen 19.00 und 22.00 Uhr. Einige informationspolitische Sendungen des ZDF wurden dadurch auf frühere Abendzeiten vorverlegt. Andererseits gibt es Tage, an denen das ZDF bereits um 19.30 Uhr mit Unterhaltungssendungen beginnt.

Fernsehnachrichten werden — als Auswirkung des neuen Programmschemas — abwechselnd von beiden Fernsehsystemen wie folgt ausgestrahlt:

17.00 Uhr	ZDF	Nachrichten
17.55 Uhr	ARD	Tagesschau
19.00 Uhr	ZDF	heute
20.00 Uhr	ARD	Tagesschau
21.00 Uhr	ZDF	heute
ca. 22.30 Uhr	ARD	Tagesschau
ca. 22.45 Uhr	ZDF	Nachrichten ¹⁵⁴⁾ .

Die Reaktion der Zuschauer auf das neue Programmschema, die u. a. in einer höheren Einschaltquote für die ZDF-Sendung „heute“ zum Ausdruck kommt, kann jedoch noch nicht verallgemeinert werden, da Erfahrungen über einen längeren Zeitraum gesammelt werden müssen. Bei den Anstalten der ARD wird die Auswirkung des neuen Programmschemas auf die Regionalprogramme mit ihrer landespolitischen Bedeutung eine Strukturdiskussion auslösen ¹⁵⁵⁾.

¹⁵¹⁾ Vgl. ARD-Jahrbuch 1972 S. 287 f. Die Vertragspartner werden sich bis zum 15. Mai 1974, zumindest im Grundsatz, über eine Verlängerung oder Neufassung des Abkommens für die Zeit ab 1. Januar 1975 verständigen.

¹⁵²⁾ Vgl. ZDF-Jahrbuch 1972 S. 74 ff.

¹⁵³⁾ Vgl. Dieter Stolte, Das Fernsehen und sein Publikum, Studien zum Tagesablauf 1970/71, Mainz 1973.

¹⁵⁴⁾ Die Fernsehnachrichten nach 21 Uhr verschieben sich an manchen Tagen. Nach Spätprogrammen folgen noch zusätzliche Nachrichten.

¹⁵⁵⁾ Vgl. Bericht der Geschäftsführenden ARD-Anstalt [Südwestfunk] 1972/73 vom 12. Dezember 1973 S. 11 f. Hiernach hat eine kleine Kommission die Aufgabe übernommen, die Erfahrungen mit der neuen Programmstruktur fortlaufend und im einzelnen zu analysieren und ein Konzept eventuell notwendig werden der Reaktionen der ARD zu erarbeiten.

Zusätzlich veranstalten die Landesrundfunkanstalten regionale *Dritte Fernsehprogramme*, die das Gesicht und die Ereignisse ihrer Region widerspiegeln und darüber hinaus Minderheiten mit einem speziellen Angebot betreuen. Drei Sender — BR, HR und WDR — operieren dabei selbständig, während NDR, RB und SFB sich zur Nordkette zusammengeschlossen haben. Der SR, SDR und der SWF produzieren ebenfalls ein Gemeinschaftsprogramm unter dem Titel „Südwest 3“.

Tabelle 36

Programm des Zweiten Deutschen Fernsehens 1972

Direktionen und Hauptabteilungen/ Hauptredaktionen	Minuten	%
<i>Programmdirektion</i>		
Kultur	27 569	14,0
Fernsehspiel und Film	41 466	21,0
Dokumentarspiel	7 516	3,8
Unterhaltung	17 548	8,9
Theater und Musik ...	11 645	5,9
Summe ...	105 744	53,6
<i>Chefredaktion</i>		
Magazine ¹⁾ und Sondersendungen ²⁾ .	4 792	2,4
Aktuelles	28 153	14,3
Innenpolitik	11 246	5,7
Außenpolitik	4 191	2,1
Gesellschaftspolitik ...	4 128	2,1
Sport	21 721	11,0
Summe ...	74 231	37,6
<i>Werbefernsehen</i>		
Werbespots	6 080	3,1
Mainzelmännchen ..	2 399	1,2
Programmverbindung .	8 994	4,5
Summe ...	17 473	8,8
Gesamt ...	197 448	100

¹⁾ „Bilanz“, „ZDF Magazin“, „Kennzeichen D“

²⁾ „Gespräch mit dem Zuschauer“, Berichte der Sonderkorrespondenten u. a.

Quelle: ZDF-Jahrbuch 1972 S. 98

Tabelle 37 zeigt die Zusammensetzung der Dritten Fernsehprogramme für 1972 und Schaubild 4 die Entwicklung dieser Programme von 1968 bis 1972.

Die Dritten Fernsehprogramme unterliegen nicht der Koordinierungsverpflichtung, die zwischen dem Ersten und dem Zweiten Programm gilt. Aber zwischen den Landesrundfunkanstalten bestehen für die Dritten Fernsehprogramme Kooperationsabsprachen¹⁵⁶⁾. Daneben wurde die Harmonisierung der verschiedenen Programmschemata betrieben, um

¹⁵⁶⁾ Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Dritten Fernsehprogramme vom 7. September 1966 i. d. F. vom 12. Mai 1971, ARD-Jahrbuch 1971 S. 255.

u. a. die Austauschbarkeit der Sendungen zu erleichtern.

Das neue Programmschema des Ersten und Zweiten Programms brachte inzwischen auch für die Dritten Fernsehprogramme neue Überlegungen und Diskussionen über ihre Konzeptionen. Die Bemühungen gehen dahin, die Allgemeinheit stärker anzusprechen, ohne Sendungen für Minderheiten zu vernachlässigen, und die Zusammenarbeit zu vertiefen, ohne die Eigenständigkeit der einzelnen Dritten Programme anzutasten¹⁵⁷⁾.

¹⁵⁷⁾ Bericht der Geschäftsführenden ARD-Anstalt [Südwestfunk] 1972/73 vom 12. Dezember 1973 S. 12 f.

Tabelle 37

Sendungen der Dritten Fernsehprogramme 1972

Rundfunkanstalt	Information	Kultur	Wissenschaft	Ausbildung	Unterhaltung	Programmüberleitungen	Gemeinschaftssendungen	Gesamt
	— in Minuten —							
BR	17 570	34 761	—	52 441	502	6 622	5 064	116 960
HR ¹⁾	16 249	15 507	3 535	14 831	9 789	8 543	6 331	74 785
WDR ²⁾	36 232	41 076	8 254	27 100	2 180	14 944	8 575	138 361
NDR ³⁾								
RB	21 215	17 109	2 635	18 308	3 349	4 897	4 668	72 181
SFB								
SR								
SDR								
SWF	19 821	18 232	2 869	40 605	6 980	5 398	4 878	98 783
Gesamt ...	111 087	126 685	17 293	153 285	22 800	40 404	29 516	501 070

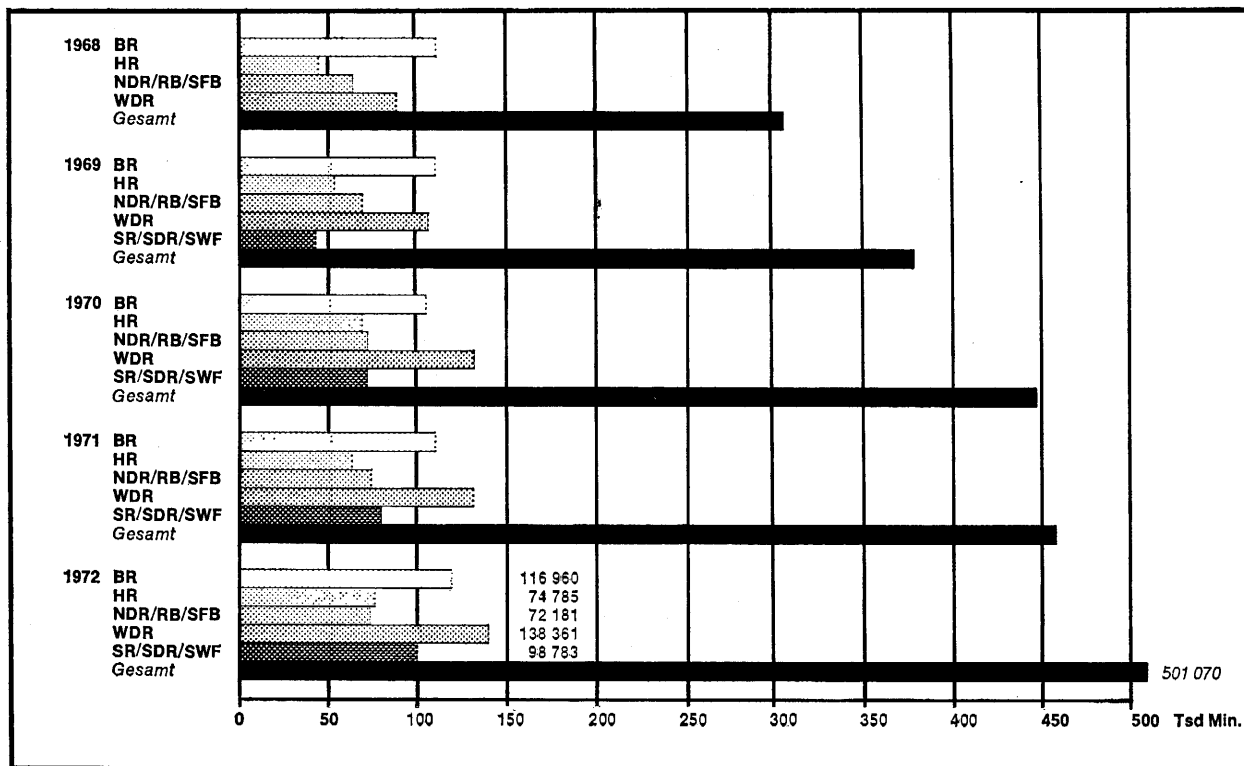
¹⁾ Zusätzlich wurden 12 447 Minuten des III. Programms (insbesondere Schulfernsehen) über die Sender ausgestrahlt.

²⁾ Parallel wurden 17 883 Minuten (insbesondere Schulfernsehen) über die Sender des I. Programms ausgestrahlt.

³⁾ Zusätzlich wurden 22 572 Minuten des III. Programms (insbesondere Schulfernsehen) über die Sender des I. Programms ausgestrahlt.

Quelle: ARD-Jahrbuch 1973 S. 331

Entwicklung der Dritten Fernsehprogramme 1968 bis 1972



Quelle: ARD-Jahrbuch 1973 S. 334

2. Lokale Hörfunk- und Fernsehprogramme

Die Intendanten der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) haben sich im Januar 1972 ohne förmlichen Beschluß geeinigt, keine Initiativen zu ergreifen, um lokale Hörfunk- oder Fernsehprogramme zu entwickeln oder auszustrahlen. Solche Programme hätten durch etwaige Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage der Lokalzeitungen eine Gefahr für die Lokalpresse bedeutet, wenn sie durch Werbeeinnahmen finanziert worden wären.

Diese Absichtserklärung wurde dem Präsidium des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger anläßlich eines der mit der ARD regelmäßig stattfindenden Konsultationsgespräche mitgeteilt. Zugleich wurden die Zeitungsverleger davon in Kenntnis gesetzt, daß die Rundfunkanstalten die regionale Berichterstattung in einzelnen Bereichen verstärken wollen. Im Sendegebiet einiger Rundfunkanstalten ist daran gedacht, die jetzigen Regionalprogramme noch weiter nach Subregionen zu unterteilen, um beispielsweise sogenannten „Fensterprogramme“ von 30 oder 60 Minuten Dauer täglich auszustrahlen. Gegen diese „publizistische Konkurrenz“, die im Zeichen der Konzentrationsbewegung auf dem Presse-sektor die Vielfalt von Informationsquellen im sub-

regionalen Bereich stärken könnte, äußerten die Zeitungsverleger keine grundsätzlichen Bedenken, nachdem die Repräsentanten der ARD bekräftigt hatten, daß sie auf lokale, subregionale oder regionale Werbung verzichten würden ^{157a)}.

3. Verkehrsrundfunk

Das Programm der Bundesregierung zur Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr „Mehr Sicherheit auf unseren Straßen“ vom 28. November 1973 — Abschnitt V, Nr. 56 — ¹⁵⁸⁾ und das Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik für die Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder vom Juni 1972 unterstreichen die besondere Dringlichkeit eines Verkehrswarnfunksystems. Einen entsprechenden Rahmenplan, der auch die Einrichtung eines Regionalwarnfunksystems betrifft, hat der Bundesminister für Verkehr aufgestellt.

^{157a)} Bei Redaktionsschluß war Näheres über den versprochenen Versuch eines Kabel-Lokalfernsehens durch Radio Bremen noch nicht bekannt.

¹⁵⁸⁾ Drucksache 7/1283

Die von der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) entwickelten ursprünglichen sendetechnischen Vorstellungen über den Verkehrsrundfunk sahen vor, den sogenannten „Autofahrer-Service“ im Rahmen eines 4. UKW-Programms im Frequenzbereich von 100—104 MHz¹⁵⁹⁾ über eine Senderkette auszustrahlen. Dieser Plan wird sich jedoch auf absehbare Zeit nicht verwirklichen lassen, nachdem 1971 in Darmstadt das Abkommen für den Rundfunkdienst im Frequenzbereich 100—104 MHz¹⁶⁰⁾ unterzeichnet worden ist. Diese Vereinbarung sieht vor, daß innerhalb von Schutzentfernungen zwischen 300 und 500 km zu Nachbarländern UKW-Sender nicht in Betrieb genommen werden dürfen. Von diesen Einschränkungen sind weite Teile Mitteleuropas einschließlich der Bundesrepublik Deutschland betroffen.

Die Bundesregierung und die ARD nahmen nach Abschluß des o. a. Darmstädter Abkommens unverzüglich Verhandlungen auf, um geeignete Übergangslösungen zu schaffen. Es geht dabei vordringlich darum, die bislang zu unterschiedlichen Zeiten ausgestrahlten Verkehrsdurchsagen der Rundfunkanstalten der ARD zeitlich aufeinander abzustimmen und mehr als bisher zu koordinieren. Im Rahmen dieses Programms wird seit dem 1. Dezember 1972 in Zusammenarbeit von Rundfunkanstalten, Verkehrsbehörden und -verbänden, Polizei und Deutscher Bundespost ein Großversuch mit einem in der Bundesrepublik Deutschland entwickelten System der Senderkennung für den Verkehrsrundfunk durchgeführt, das die vollautomatische Einstellung von Autoradios auf Verkehrsdurchsagen ermöglichen soll. Inzwischen haben der Bayerische und Hessische Rundfunk Verkehrsfunkprogramme eingeführt, die regional den Bestrebungen der Bundesregierung in vollem Umfang Rechnung tragen.

4. Fernstudium im Medienverbund

Neue technische Lehr- und Lernmethoden gewinnen im gesamten Bildungsbereich insbesondere unter Nutzung von Hörfunk, Fernsehen und anderen Medien immer größere Bedeutung. So sind inzwischen nahezu alle Rundfunk- und Fernsehanstalten mit Programmbeiträgen und ganzen Sendereihen im Bildungssektor initiativ geworden. Die künftige Entwicklung im Bildungswesen wird voraussichtlich noch vermehrte Anforderungen an die Mitwirkung der Anstalten stellen.

¹⁵⁹⁾ 1 Hz (Hertz) = Maßeinheit für 1 elektromagnetische Schwingung /sec.
1 KHz (Kilohertz) = Maßeinheit für 1 Tsd. elektromagnetische Schwingungen/sec.
1 MHz (Megahertz) = Maßeinheit für 1 Mill. elektromagnetische Schwingungen/sec.
1 GHz (Gigahertz) = Maßeinheit für 1 Mrd. elektromagnetische Schwingungen/sec.

¹⁶⁰⁾ „Besonderes Abkommen über die Einführung des Rundfunkdienstes im Frequenzbereich 100—104 MHz Darmstadt 1971“; Abdruck erhältlich beim Fernmelde-technischen Zentralamt — Sonderstelle ZDI-DrV — 61 Darmstadt.

Um eine sinnvolle Koordination der verschiedenen Bildungswege und -abschnitte sicherzustellen, bedarf es eines zwischen den beteiligten Stellen vertraglich organisierten, überregionalen Medienverbundes für Bildungszwecke im Vorschul-, Schul- und Hochschulbereich.

Das Grundgesetz räumt dem Bund nur begrenzte Kompetenzen im Bildungsbereich ein. Diese Zuständigkeiten in Verbindung mit anderen Kompetenzen genügen für die Förderung überregionaler Bestrebungen der Länder für den Ausbau des Fernstudiums im Medienverbund.

Unter der Zielsetzung, das gegenwärtige Bildungssystem und damit die Bildungschancen zu verbessern und zur Entlastung der Hochschulen beizutragen, sind die Ministerpräsidenten der Länder übereingekommen, das Fernstudium im Medienverbund im Rahmen eines Versuchs zu erproben¹⁶¹⁾. Anhand ausgewählter Fernstudieneinheiten soll unter dem Gesichtspunkt der Reform von Studium und Lehre insbesondere Aufschluß über die Möglichkeiten einer günstigen Gestaltung der Organisation und über das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Fernstudiums im Medienverbund gewonnen werden. Dem entsprechend werden anstelle einer eigenen Organisation für die Durchführung des Versuchs eine Wissenschaftskommission und eine Verwaltungskommission gebildet, die sich der Mitwirkung der Stiftung „Deutsches Institut für Fernstudien“ bedient¹⁶²⁾.

Die wissenschaftliche Betreuung bei der Ausarbeitung von Fernstudieneinheiten obliegt Fachkommissionen, die von den Ländern zu bilden sind. Soweit im Zeitpunkt der Bildung der Fachkommissionen bereits Studienreformkommissionen für den entsprechenden fachlichen Bereich in den Ländern bestehen, sind diesen die Aufgaben der Fachkommissionen zu übertragen.

Die Ministerpräsidenten haben darauf verzichtet, durch Staatsvertrag eine rechtliche Verpflichtung der Hochschulen zur Mitwirkung an diesem Versuch vorzusehen. Sie gehen dabei davon aus, daß die Hochschulen in gleicher Weise wie die Regierungen der Länder daran interessiert sind, bald Klarheit darüber zu gewinnen, ob durch ein Fernstudium im Medienverbund zusätzliche erfolgversprechende Studienmöglichkeiten eröffnet werden können. Die Ministerpräsidenten appellieren daher an die Hochschulen, an dem Versuch für ein Fernstudium im Medienverbund mitzuwirken und zu seinem Erfolg beizutragen.

Die Finanzierung des Versuchs wird durch Anteilsbeträge der Bundesländer sichergestellt. Die Mittel, die nach Beschlüssen der Kultusminister und der Finanzminister der Länder für den Versuch jährlich zur Verfügung zu stellen sind, werden in den Haushaltsplan des Landes Baden-Württemberg aufgenommen.

¹⁶¹⁾ Verwaltungsabkommen über die Organisation und Durchführung eines Versuchs für das Fernstudium im Medienverbund, abgeschlossen von den Regierungen der Bundesländer am 14. Februar 1974.

¹⁶²⁾ Vertrag der Bundesländer mit der Stiftung „Deutsches Institut für Fernstudien“ vom 14. Februar 1974.

men und nach den in diesem Bundesland geltenden Vorschriften bewirtschaftet.

Der Versuch soll möglichst in 4 Jahren abgeschlossen werden. Bei positivem Ergebnis ist in Aussicht genommen, das Fernstudium im Medienverbund durch eine Regelung auf Dauer einzurichten.

Inzwischen hat das Land Nordrhein-Westfalen angekündigt, eine eigene Fernuniversität als Gesamthochschule zu gründen. Die Bundesregierung begrüßt diese Initiative unter der Voraussetzung, daß eine Regionalisierung des Fernstudiums im Medienverbund verhindert wird. Dabei wird der Bund seinen Einfluß dahin gehend geltend machen müssen, daß Studienbewerber aus der ganzen Bundesrepublik Deutschland am Fernstudium teilnehmen können. Im übrigen haben im Ausland gesammelte Erfahrungen deutlich gemacht, daß nur ein konzentrierter Einsatz aller verfügbaren Fachleute es ermöglicht, innerhalb verhältnismäßig kurzer Zeit ganze Studiengänge anzubieten.

IV. Nutzung neuer technischer Möglichkeiten

1. Frequenzsituation

Der Bundesrepublik Deutschland steht nach wie vor nur eine vergleichsweise geringe Zahl Funkfrequenzen für Fernmeldedienste unterschiedlicher Art zur Verfügung. Für den Rundfunk können sich weitere Nutzungsmöglichkeiten nur durch eine Neuverteilung der Frequenzen im internationalen Rahmen ergeben.

Über die Ergebnisse der europäischen Rundfunkkonferenz in Kopenhagen im Jahre 1948, an der für Deutschland nur die Vertreter der vier Besatzungsmächte teilnahmen, ist die Praxis in allen Ländern weit hinausgegangen. Eine Neuordnung der Frequenzpläne für Hörfunk im Lang- und Mittelwellenbereich in Europa ist überfällig. Aufgabe der zu diesem Zweck 1974/1975 innerhalb der Internationalen Fernmelde-Union (IFU) stattfindenden Konferenzen wird es sein, allgemein verbindliche Frequenzpläne für den Lang- und Mittelwellenbereich in Europa, Afrika und Asien zu erarbeiten. Eine Einigung hierüber wird insbesondere davon abhängen, inwieweit die Gesamtzahl der vorhandenen und die Leistung einzelner Sender verringert wird.

Im UKW-Bereich, der für Hörfunk und Fernsehen genutzt wird, liegen bereits wesentliche internationale Übereinkünfte vor (insbesondere Rundfunkabkommen Stockholm 1961).

Inzwischen ist als Ergebnis der Internationalen Frequenztagung im Jahre 1971 in Darmstadt das unter C.III.3. genannte Abkommen¹⁶³⁾ unterzeichnet worden, das mit Wirkung vom 1. Januar 1973 für den Hörfunkdienst zusätzlich den UKW-Frequenzbereich 100—104 MHz zur Verfügung stellt. Das Abkommen enthält einen umfangreichen Frequenzplan mit Standorten für rd. 800 europäische

Sender sowie technische Grundwerte für die Inbetriebnahme von Rundfunksendern zum Schutz der auf den gleichen Frequenzen sendenden beweglichen Funkdienste in Nachbarländern. Frequenzuteilungen sind jedoch nach dem Abkommen nur zulässig, wenn alle im Einzelfall betroffenen Nachbarländer jeweils ausdrücklich zustimmen.

Da Großbritannien und Frankreich diesen Frequenzbereich ausschließlich für bewegliche Funkdienste (z. B. Autotelefon, Taxiruf, Land- und Wasserstraßenfunk) nutzen wollen, kann auf Grund der Schutzbedingungen des Abkommens (300 bis 500 km Schutzentfernung) in weiten Teilen Mitteleuropas der Bereich 100—104 MHz noch nicht für den Rundfunkdienst freigegeben werden. In der Bundesrepublik Deutschland werden künftigen Frequenzuteilungen daher langwierige Koordinierungsverhandlungen mit diesen und weiteren Nachbarländern vorausgehen müssen.

Auf der weltweiten Verwaltungskonferenz für den Weltraumfunkdienst (Genf 1971) wurde dem terrestrischen Funkdienst und dem Satellitenrundfunk (Region 1) gemeinsam der für die Bundesrepublik Deutschland bedeutsame Frequenzbereich 11,7—12,5 GHz neu zugewiesen. Damit dieser Frequenzbereich optimal genutzt werden kann, ist eine einheitliche internationale Frequenzplanung notwendig, die auf einer besonderen Verwaltungskonferenz der Internationalen Fernmelde-Union festgelegt werden soll. Auf Initiative der in der Europäischen Konferenz der Post- und Fernmeldeverwaltungen (CEPT) zusammengeschlossenen Länder wird Ende 1976/Anfang 1977 eine weltweite Planungskonferenz für den Satellitenrundfunk stattfinden, um möglichst anschließend die Frequenzpläne für terrestrische Rundfunkzwecke ausarbeiten zu können.

2. Kabelgebundene Rundfunkübertragung

Die Übertragung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen über Kabel wird auf lange Sicht auch in der Bundesrepublik Deutschland zunehmende Bedeutung gewinnen. Grund hierfür ist der allgemeine Mangel an Frequenzen, über die u. a. Rundfunk drahtlos gesendet wird. Im Ausland, insbesondere in Nordamerika, ist die Rundfunkversorgung durch Kabelanlagen bereits merklich fortgeschritten.

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich der Trend zu einer Versorgung der Rundfunkteilnehmer über Kabelanlagen durch die Notwendigkeit ergeben, Gemeinschaftsantennenanlagen zu errichten, die je nach Anlagengröße aus dem Äther empfangene Hörfunk- und Fernsehprogramme über entsprechend ausgestaltetes Kabelnetz an eine unterschiedlich große Zahl von Rundfunkteilnehmern leiten. Auf diese Weise werden, abgesehen von allgemeinen Empfangsverbesserungen, die besonders in großstädtischen Ballungsgebieten immer deutlicher hervortretenden Fernsehempfangsstörungen infolge Hochhausabschattung vermieden, soweit ihr nicht bereits durch zweckdienliche Maßnahmen der Länder, z. B. im Wege der Bauleitplanung und der Bauaufsicht, entgegengewirkt wird. Auch

¹⁶³⁾ Vgl. Anm. 160

die möglichen neuen Fernsehrundfunksysteme im 12-GHz-Frequenzbereich — seien es ein terrestrisches Sendernetz oder ein Satellitensystem — werden aus wirtschaftlichen Gründen auf den Gemeinschaftsempfang angewiesen sein. Durch die zunehmende Ausdehnung der Gemeinschaftsantennenanlagen zu immer größeren Netzeinheiten, die vorwiegend in Neubaugebieten zu beobachten ist, wächst der Anteil der kabelgebundenen Rundfunkversorgung im Vergleich zur bislang vorwiegend drahtlosen Rundfunkversorgung.

Die erwähnten großen Gemeinschaftsantennenanlagen weisen im allgemeinen bereits alle technischen Charakteristiken auf, die man auf dem internationalen Markt Kabelfernsehanlagen zuerkennt. Sie besitzen somit, ebenso wie die im Ausland gebräuchlichen Kabelfernsehsysteme, die technischen Grundvoraussetzungen, um weitere Fernsehprogramme an die angeschlossenen Teilnehmer übermitteln zu können.

Der erreichte technische Stand bei den Kabelfernsehsystemen läßt erkennen, daß sie sich von den auf die reine Rundfunkprogrammverbreitung zugeschnittenen Verteilanlagen zu Zweiwegesystemen fortentwickeln. Diese erweiterte technische Konzeption ermöglicht eine Reihe zusätzlicher, teilweise bisher nicht gekannter neuer Kommunikationsformen, wie Zugang zu Bibliotheken, Abfragen von Datenbanken, Fernunterricht und Ferneinkauf. In konsequenter Weiterführung dieser Systementwicklung, die vor allem noch durch den Einsatz neuartiger Technologien (z. B. Laser und Glasfaser) gefördert wird, könnte man zu einem umfassenden Breitbandnetz gelangen, das als technisches Rückgrat für das gesamte Spektrum möglicher neuer oder gegenüber dem bisherigen Stand erweiterter Kommunikationsformen dient. Dieses breitbandige FernmeldeNetz würde dann beispielsweise auch solche Kommunikationsformen wie das Bildfernsehen, den schnellen Datenverkehr oder alle Arten der Faksimileübertragung (z. B. Zeitungen, Briefe u. a.) einschließen.

Die Deutsche Bundespost hat bereits in Hamburg und in Nürnberg in Gebieten, in denen der Fernsehempfang durch Hochbauten beeinträchtigt ist, mit dem Aufbau von zwei Kabelfernseh-Versuchsanlagen begonnen. Die Anlagen sollen einerseits wesentliche Beiträge zur technischen Konzeption künftiger Breitbandnetze liefern, um im gesamtvolkswirtschaftlichen Interesse rechtzeitig auf sinnvolle und zukunftsorientierte Netzstrukturen hinwirken zu können. Andererseits sollen die Versuche zu konkreten Aussagen über die tatsächlichen Aufwendungen für solche Netze verhelfen und damit gleichzeitig die Bereitschaft der Teilnehmer zur Abgeltung der entstehenden Kosten über entsprechende Gebühren testen.

Der Aufbau von Breitbandnetzen ist sehr kosten- und arbeitsintensiv. Überschlägige Aufwandsschätzungen haben für die Ortsebene, auf die die Hauptkosten entfallen, Beträge von mindestens 20 Mrd. DM ergeben, die sich auf einen längeren Zeitraum verteilen würden. Der Aufbau einer derartigen Fernmeldeinfrastruktur ist ferner mit vielfältigen

Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft verbunden. In Anbetracht der Bedeutung und Vielschichtigkeit der hier anstehenden Fragen wurde in der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 angekündigt, daß die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern, der Wissenschaft und der Wirtschaft ihre Vorschläge für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems entwickeln wird. Als Beitrag zur Lösung dieser Aufgabe wurde auf Beschluß der Bundesregierung vom 2. November 1973 vom Bundesminister für Forschung und Technologie und für das Post- und Fernmeldewesen eine unabhängige Fachkommission berufen. Sie soll bis 31. Dezember 1975 der Bundesregierung Vorschläge für ein wirtschaftlich vernünftiges und gesellschaftlich wünschenswertes technisches Kommunikationssystem der Zukunft vorlegen.

3. Satellitenrundfunk

Der rasche Fortschritt in der Raumfahrttechnik, insbesondere die bei den kommerziellen Fernmeldesatelliten erzielten Ergebnisse, haben die Verwirklichung von Rundfunksatellitensystemen nähergerückt.

Die dafür notwendige internationale Frequenzregelung wurde auf der unter IV. 1. erwähnten Funkverwaltungskonferenz für den Weltraumfunkdienst 1971 in Genf vorbereitet.

Um die für die Einrichtung eines direkten Satellitenrundfunks in der Bundesrepublik erforderlichen technischen Daten und Alternativ-Konzeptionen zu erhalten, hat das Bundesministerium für Forschung und Technologie in Abstimmung mit der Deutschen Bundespost Studienaufträge an die Industrie vergeben. Nach deren ersten Ergebnissen ist zwar davon auszugehen, daß die technischen Möglichkeiten es zulassen, bis Ende dieses Jahrzehnts über einen Satelliten direkt zum Empfänger drei bis fünf Fernsehprogramme auszustrahlen. Voraussetzung für die tatsächliche Nutzung dieser neuen technischen Möglichkeit wäre jedoch eine rechtzeitige Klärung des Bedarfs an zusätzlichen bundesweiten oder mehrere Staaten versorgenden Programmen und die Deckung von deren Kosten. Außerdem würden für die Teilnehmer noch Kosten für zu beschaffende besondere Empfangseinrichtungen anfallen. Derzeitig werden die reinen Beschaffungskosten für die Zusatzgeräte zum Einzelempfang ohne Montage beim Teilnehmer auf 1 500 bis 3 000 DM geschätzt. Durch Gemeinschaftsantennenanlagen bzw. Kabelnetze ließen sich diese Kosten allerdings reduzieren.

Bei Satellitenrundfunk wird sich eine gewisse Streu-Abstrahlung („spill-over“) auf Territorien außerhalb des Bundesgebietes selbst für solche Sendungen technisch nicht vermeiden lassen, die ausschließlich für das Inland bestimmt sind. Hieraus können sich künftig Probleme ergeben. So ist nach Artikel IX der von der 17. Generalkonferenz der UNESCO im November 1972 verabschiedeten „Deklaration über Leitsätze für den Gebrauch des Satellitenrundfunks für den freien Informationsfluß, die Verbreitung von Bildung und vermehrten kulturellen Austausch“ die Abstrahlung von Satellitendirektsendungen, die

auch außerhalb des nationalen Territoriums empfangen werden können, nur bei vorheriger Zustimmung der ausländischen Staaten zulässig, in denen Empfang möglich sein wird. Die Bundesregierung bejaht grundsätzlich Zielsetzung und Inhalt der Leitsätze. Gleichwohl hat sie sich wegen des in Artikel IX vorgesehenen Zustimmungserfordernisses gegen die Deklaration aussprechen müssen, weil diese Regelung das Prinzip der allgemeinen Sendefreiheit weitgehend einschränken würde. Die Deklaration ist auf Grund ihres Rechtscharakters jedoch völkerrechtlich nicht verbindlich; sie deutet allerdings eine Tendenz im internationalen Bereich an, die sich auch bereits in entsprechenden Initiativen innerhalb der Vollversammlung der Vereinten Nationen niedergeschlagen hat. Die Bundesregierung wird sich weiterhin dafür einsetzen, daß aus dieser Entwicklung Einschränkungen weder der Rundfunkfreiheit noch der nationalen Souveränität erwachsen können.

Fernmelderechtlich ist die Nutzung von Frequenzen, auch für Satellitenrundfunk, durch den für das Funkwesen geltenden Internationalen Fernmeldevertrag der Internationalen Fernmelde-Union (IFU)¹⁶⁴⁾ geregelt. Danach darf eine Frequenz über die Landesgrenzen hinausreichend nur dann benutzt werden,

wenn sie vorher beim Internationalen Ausschuß für Frequenzregistrierung in Genf registriert worden ist. Voraussetzung ist, daß sich der Anmelder mit allen Staaten, die durch die Aussendungen dieser Frequenz beeinträchtigt werden könnten, koordiniert hat. Diese Koordinierungspflicht hat jedoch nur das Ziel, eventuelle gegenseitige funktechnische Störungen auf ein Minimum zu beschränken; Absprachen und Einschränkungen im Hinblick auf die Programminhalte können nicht gefordert werden. Für den Fall, daß eine Einigung mit betroffenen anderen Staaten nicht erzielt worden ist, sieht die Bestimmung Nr. 428 A der 1971 ergänzten VO-Funk vor, daß jeder Staat bei der Einrichtung von Weltraumstationen für direkten Satellitenrundfunk gehalten ist, alle verfügbaren technischen Mittel einzusetzen, um die Abstrahlung auf das Hoheitsgebiet anderer Staaten so weitgehend wie irgend möglich zu vermindern¹⁶⁵⁾.

Dieses Vertragswerk der IFU hat sich seit Jahrzehnten weltweit in allen Bereichen der Funktechnik bewährt und sollte auch für das neue Anwendungsgebiet „Rundfunksatelliten“ ausreichend sein. Allerdings kann jedoch nicht übersehen werden, daß die IFU keine rechtliche Handhabe hat, Verstöße gegen ihre Vorschriften zu ahnden.

D. Allgemeine Medienfragen

I. Mediennutzung

Die Lage von Presse und Rundfunk wird vom Umfang und von den Modalitäten der Nutzung und Wirkung dieser Medien wesentlich beeinflusst. Sie sind wichtige Kriterien für medienpolitische Entscheidungen. Den Fragen der Wirkung der Massenmedien wurde in den letzten Jahren zunehmend auch von den betroffenen wissenschaftlichen Disziplinen in der Bundesrepublik Deutschland Aufmerksamkeit zugewandt, so in der Diskussion über „Gewalt im Fernsehen“¹⁶⁶⁾. Wenn man versucht, diese Forschungsarbeiten zu systematisieren, so lassen sie sich vorwiegend drei Fragestellungen zuordnen:

1. Wie wirken die Medien auf die Menschen?

¹⁶⁴⁾ Internationaler Fernmeldevertrag Montreux 1965 (Bundesgesetzbl. 1968 II S. 931); ergänzt durch Vollzugsordnung für den Funkdienst (VO-Funk), Ausgabe 1968 (deutsche Übersetzung herausgegeben vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen 1970).

¹⁶⁵⁾ Ergänzung z. VO-Funk Genf 1971, Artikel VII Sekt. IA (Rand-Nr. 428 A).

¹⁶⁶⁾ Vgl. z. B. Hella Kellner/Imme Horn, Gewalt im Fernsehen, Mainz 1971

2. Was machen die Menschen mit den Medien?

3. Wie beeinflussen sich die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Kräfte, die in den Medien zu Wort kommen, mit Hilfe der Medien wechselseitig?

Die erste Frage wird überall dort gestellt, wo man etwas über die Wirkung einer durch Massenmedien vermittelten Aussage wissen will, also z. B. im Bereich der wirtschaftlichen und politischen Werbung. Die Ausgangsfrage, mit der sich die meisten Erhebungen zufrieden geben, lautet: Welcher Teil des Medienpublikums wurde von meiner Aussage erreicht? Oder noch stärker verallgemeinert: Wurde das Medium genutzt, innerhalb dessen meine Aussage vermittelt wird? Weiterführende Fragen wären: Wie wurde die Aussage aufgenommen, verarbeitet, inwieweit hat sie „gewirkt“ (also z. B. einen Kontakt oder eine Bestätigung bzw. Veränderung des Wahlverhaltens ausgelöst)?

Die zweite Frage betrachtet den gleichen Vorgang aus der Sicht des Publikums, der Rezipienten. Hier wird gefragt, welche Bündel von Bedürfnissen, die wiederum aus sozialen Rollen und individuellen

Dispositionen entstehen, durch welche Medien befriedigt werden¹⁶⁷⁾.

Der dritte, bislang in der Forschung noch wenig beachtete Fragenbereich geht von der Beobachtung aus, daß nicht nur von Interesse ist, wie die Medien — und die in ihnen beruflich Tätigen — auf das Publikum wirken, sondern auch, welche gesellschaftlichen und politischen Wirkungen die Tatsache hat, daß die Kommunikation der Bürger untereinander — der Gewählten mit den Wählern, der Verbandsspitzen mit den Verbandsmitgliedern usw. — in der Regel auf dem Wege über die Massenmedien erfolgt. Von diesem Ansatz aus gesehen, wird zur entscheidenden Frage der Medienwirkung, wer überhaupt in den Medien zu Wort kommen kann.

Eine eigenständige Forschung auf breiterer Basis liegt in der Bundesrepublik Deutschland nur für die Ausgangsposition der ersten Frage, d. h. für die Mediennutzung, vor. Mit Hilfe dieser Daten läßt sich beantworten, wer überhaupt von welchen Medien und mit welchem Zeitaufwand seitens der Rezipienten erreicht wird. Presse- und Meinungsfreiheit wird zwar in der Regel als ein Problem des Informationsangebots und seiner Vielfalt betrachtet, muß aber auch aus der Sicht der tatsächlichen Nutzung der Medien analysiert werden. Systematische Untersuchungen über den Medienmarkt werden von der werbungstreibenden Wirtschaft, den Verlagen und den Rundfunkanstalten in regelmäßigen Abständen unternommen. Diese betrachten allerdings den Medienmarkt vor allem aus der Sicht des Werbungstreibenden. Soweit intramediale Nutzungsanalysen vorliegen, dienen sie in erster Linie der Beurteilung des inhaltlichen Angebots.

Die Angaben über die Reichweite der Medien bauen im wesentlichen auf den Ergebnissen kommerzieller Untersuchungen auf. Sie sind die einzige vergleichende und einigermaßen umfassende Quelle für Angaben dieser Art über den Medienmarkt. Die Bundesregierung wird sich deshalb bei ihren eigenen Forschungsvorhaben in Zukunft verstärkt Fragen der Mediennutzung und Medienwirkung zuwenden.

1. Mediennutzung bei der Gesamtbevölkerung

Die Medien in der Bundesrepublik Deutschland haben bei der Bevölkerung ab 14 Jahren die in der Tabelle 38 angegebenen Reichweiten.

1971 sahen 74 % der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland ab 14 Jahren an jedem Werktag fern, durchschnittlich 2½ Std. 70 % der Bevölkerung ab 14 Jahren hörten im gleichen Zeitraum an jedem Werktag Radio, durchschnittlich ebenfalls 2½ Std. lang¹⁶⁸⁾.

¹⁶⁷⁾ Vgl. Karsten Renckstorf, Alternative Ansätze der Massenkommunikationsforschung: Wirkungs- vs. Nutzenansatz, in Rundfunk und Fernsehen 1973 S. 183.

¹⁶⁸⁾ Nach Jürgen Pfifferling, Zur Situation des Rundfunks in der Bundesrepublik — Erläuterungen am Beispiel des Hessischen Rundfunks —, in Media Perspektiven 1973 S. 325 ff.

Tabelle 38

Reichweite¹⁾ der Medien in % der Bevölkerung

	1971	1972	1973
Publikumszeitschriften²⁾ einschließlich Sonntags- und Wochenzeitungen	87,2	86,4	86,3
Aktuelle Illustrierte	38,2	37,1	37,3
Programmzeitschriften	55,5	57,0	57,4
Wöchentliche Frauenzeitschriften	12,6	13,6	14,5
14tägige Frauenzeitschriften	23,0	22,6	22,5
Monatliche Frauenzeitschriften	17,6	17,7	19,5
Elternzeitschriften	11,2	11,3	11,0
Gesellschaftszeitschriften ..	2,7	2,5	2,5
Unterhaltende Wochenzeitschriften (Bunte Wochenblätter)	23,5	21,9	21,8
Sonntags- und Wochenzeitungen	25,1	25,3	25,1
Kritische Zeitschriften, Politik, Wirtschaft	15,9	16,7	16,8
Monatszeitschriften	19,0	18,3	20,9
Jugendzeitschriften	6,5	6,8	6,7
Hobby- und Freizeitzeitschriften	—	4,8	5,3
Motorzeitschriften	16,4	18,4	19,9
Sportzeitschriften	7,2	7,4	7,0
Tageszeitungen			
Kaufzeitungen	26,8	27,2	27,0
Abonnementszeitungen ...	74,4	73,0	71,0
Kinobesuch pro Woche	4,5	4,6	4,8
Fernsehen³⁾			
ARD 19.30—20.00 Uhr ..	23,3	21,8	24,2
ZDF 19.15—19.45 Uhr ..	22,9	22,8	24,2

¹⁾ Unter Reichweite ist der Prozentanteil der Bevölkerung zu verstehen, der von dem angeführten Medium während des Erscheinungszeitraums erreicht wird; dieser beträgt bei wöchentlich erscheinenden Publikationen eine Woche, bei Tageszeitungen einen Tag, beim Rundfunk und beim Fernsehen ebenfalls einen Tag.

²⁾ Es sind nicht sämtliche in der Bundesrepublik erscheinenden Zeitschriften erfaßt, sondern nur 60 besonders auflagenstarke Titel.

³⁾ Da die Media-Analyse vor allem für die werbetreibende Wirtschaft unternommen wurde, erfaßt sie beim Fernsehen nur die Sendezeiten, zu denen u. a. Werbung ausgestrahlt wird. Die Angaben beziehen sich auf die Programmstruktur bis 30. September 1973.

Quelle: Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse e. V., München, Berichte 1971, 1972 und 1973.

Über die Einschaltquoten der Nachrichtensendungen im Fernsehen für das Jahr 1972 gibt die Tabelle 39 Auskunft.

Tabelle 39

Durchschnittliche Einschaltquoten für Nachrichtensendungen im Fernsehen ¹⁾ in % der Bevölkerung

Hauptnachrichtensendungen:		in %
ARD: Tagesschau	20.00—20.15 Uhr	54
ZDF: heute	19.45—20.15 Uhr	19
ZDF: Nachrichten am Sonntag	19.45—19.55 Uhr	14
Spätnachrichten:		
ARD: Tagesschau mit Kommentar nach	22.00 Uhr	15
ZDF: Nachrichten mit Kommentar an Werktagen nach	22.00 Uhr	9
ZDF: Nachrichten mit Kommentar an Sonntagen nach	22.00 Uhr	12

¹⁾ Die Angaben beziehen sich auf die Programmstruktur bis 30. September 1973. Bis Ende des Jahres 1973 haben sich die Anteile zugunsten des Zweiten Programms verändert.

Quelle: Infratest in Media Perspektiven 1973 S. 53 ff.

Über die für die Nutzung der Medien im Jahre 1970 verwendete Zeit geben Tagesablaufstudien Auskunft, die von der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands und dem Zweiten Deutschen Fernsehen veranlaßt worden sind ¹⁶⁹⁾. Im Winter 1970 verwendeten die Fernsehteilnehmer 3^h06'

¹⁶⁹⁾ Die Tagesablaufstudien 1970/71 galten primär der Erhebung der Lebensgewohnheiten der Fernsehzuschauer. Die Mediennutzung als Teil dieser Lebensgewohnheiten wurde deshalb nicht wie in Spezialuntersuchungen mit Erinnerungsstützen erhoben, was unterschiedlich geringere Quoten für die einzelnen Medien sowie einen insgesamt zu niedrigen Wert für die Mediennutzung zur Folge hatte.

pro Tag an Werktagen, 4^h03' am Samstag und 4^h07' am Sonntag für die Nutzung der Medien, was insgesamt eine durchschnittliche Nutzung der Medien von 3^h23' pro Wochentag ergibt.

Hiervon entfällt mehr als die Hälfte auf die Nutzung des Fernsehens, gefolgt von Hörfunk, Schallplatte und Tonband sowie Zeitungen/Zeitschriften. Die übrigen erfaßten Medien Buch, Kino und Theater nehmen zusammen rd. 5 % der für Medien verwendeten Zeit in Anspruch (vgl. Tabelle 40).

Tabelle 40

Zeitbudget für Mediennutzung pro Tag (Montag bis Sonntag)

	Dauer (in Min.)	Anteil (in %)
Fernsehen	113	56
Hörfunk, Schallplatten, Tonband	46	23
Zeitungen, Zeitschriften	34	17
Buch	8	4
Kino ¹⁾	1	1
Theater ¹⁾	1	1
Gesamt ...	203	102

¹⁾ Aufgrund der geringen Häufigkeit der Tätigkeiten „Kinobesuch“ und „Theaterbesuch“ läßt sich eine exakte Messung im Rahmen einer Tagesablaufstudie nicht vornehmen. Vergleicht man die ermittelten Zeitbudget-Werte mit den im Statistischen Jahrbuch 1971 S. 87 f. veröffentlichten Besucherquoten (Öffentliches Theater 1969/70 18,0 Millionen Besucher; Kino 1969 180,6 Millionen Besucher), so erscheint insbesondere der Kinobesuch durch diese Stichtaguntersuchungen ungenügend erfaßt worden zu sein.

Quelle: Bernward Frank, Tagesablauf und Mediennutzung der jugendlichen und erwachsenen Fernsehzuschauer, in Dieter Stolte (Hrsg.), Das Fernsehen und sein Publikum, Studien zum Tagesablauf 1970/71, Mainz 1973, S. 110 f.

Eine Aufgliederung des Zeitbudgets auf Samstage und die übrigen Werktage zeigt das deutliche Anwachsen der Fernsehzeit am Samstag, während die für die übrigen Medien aufgewendete Zeit etwa gleich bleibt (vgl. Tabelle 41).

Tabelle 41

Zeitbudget für Mediennutzung bei Personen ab 14 Jahren in Fernsehhaushalten

	Tagesablauf der Fernsehzuschauer Winter 1970 ¹⁾		Massenkommunikation 1970 ²⁾		ZAW-Werbefunkhörer-Analyse 1971	
	5 bis 1 Uhr		5 bis 1 Uhr		5.30 bis 22 Uhr	
	Montag bis Freitag	Samstag	Montag bis Samstag	Montag bis Samstag	Montag bis Freitag	Samstag
Fernsehen	1 ^h 36'	2 ^h 26'	1 ^h 53'	1 ^h 51'	1 ^h 45'	2 ^h 20'
Hörfunk	47'	50'	1 ^h 13'	1 ^h 29'	1 ^h 16'	1 ^h 36'
Zeitung	34'	35'	35'		nicht erhoben	

¹⁾ Beim „Tagesablauf der Fernsehzuschauer“ sind in der Rubrik ‚Hörfunk‘ auch noch Schallplatte und Tonband mit eingeschlossen.

²⁾ In der Studie „Massenkommunikation“ ist ausschließlich das Lesen von Tageszeitungen erhoben worden, während beim Tagesablauf der Fernsehzuschauer in dieser Rubrik auch noch Zeitschriften mitgerechnet wurden.

Quelle: Gerhard Unholzer, Zur Methode der Tagesablaufuntersuchungen, in Dieter Stolte (Hrsg.), Das Fernsehen und sein Publikum, Studien zum Tagesablauf 1970/71, Mainz 1973, S. 65

2. Intermediäre Beziehungen bei der Mediennutzung

Für die Beurteilung der Frage nach der Beeinträchtigung oder gar Gefährdung der Meinungsvielfalt und damit der Informationsmöglichkeiten ist es besonders wichtig, einen Überblick zu gewinnen, in welchem Umfang der Bürger Medien nebeneinander nutzt. Die Gefahr einseitiger Unterrichtung verringert sich bei einer stärkeren Nutzung mehrerer Medien, auch wenn diese Feststellung nicht auf den gesamten Medieninhalt gleichermaßen zutrifft.

Der Trend zur Nutzung mehrerer Medien ist deutlich. Das bedeutet, daß auch bei Zunahme der Einzeitungs-Kreise die Gefahr einseitiger Information, soweit überregionale Nachrichten betroffen sind, kaum zunimmt. 1964 nutzten an einem durchschnittlichen Werktag 23 % der Bevölkerung mindestens 3 Medien, 1970 waren es schon 39 %. Die Zahl der Einmediennutzer fiel im gleichen Zeitraum von 24 % auf 18 %. Auch die Zahl derer, die von keinem Medium erreicht werden, ging von 7 % auf 5 % zurück (vgl. Tabelle 42).

Eine einseitige Unterrichtung des Bürgers ist nicht nur dann möglicherweise zu befürchten, wenn er nur ein Medium nutzt, sondern in besonderem Maße auch dann, wenn er dieses Medium über einen langen Zeitraum hinweg unter Vernachlässigung anderer Informationsquellen beibehält und somit auf Vergleiche verzichtet, die ihm ein anderes Medium bieten würde. In diesem Zusammenhang sind die Ergebnisse der Erhebungen wichtig, die ein Bild von der Konstanz bei der Mediennutzung vermitteln.

Tabelle 42

Reichweite in % der Bevölkerung an einem Werktag

	1964	1970
<i>Drei Medien</i>		
Fernsehen + Tageszeitung + Hörfunk	23	39
<i>Zwei Medien</i>	46	37
davon		
Tageszeitung + Fernsehen	(11)	(14)
Tageszeitung + Hörfunk ..	(27)	(12)
Fernsehen + Hörfunk	(8)	(11)
<i>Ein Medium</i>	24	18
davon		
Tageszeitung	(9)	(5)
Fernsehen	(5)	(8)
Hörfunk	(10)	(5)
<i>Kein Medium</i>	7	5
Zahl der Medienkontakte im Durchschnitt	1,8	2,1

Quelle: Daten zur Mediensituation in der Bundesrepublik, in Media Perspektiven, August 1973

Tabelle 43

In den Berichtszeiträumen zeigten in der Bundesrepublik Deutschland einen festen Benutzerkreis, also konstante Nutzer: Abonnementszeitungen, Programmzeitschriften, Fernsehen, Hörfunk, Fachzeitschriften, Standes- und Berufszeitschriften. Einen fluktuierenden Benutzerkreis hatten hingegen die meisten Publikumszeitschriften.

Die für die Informationsfreiheit möglicherweise relevanten Gesetzmäßigkeiten der intra- und intermediären Beziehungen bei der Mediennutzung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Überschneidungen zwischen den vier großen Medien (Zeitung, Zeitschrift, Hörfunk, Fernsehen) sind hoch.
2. Die Überschneidungen innerhalb der Zeitschriften sind hoch. Wer eine Zeitschrift liest, liest meist auch noch eine oder mehrere andere. Beim Zeitschriftenlesen ist das Lesen mehrerer Titel, die nach und nach gewechselt werden, der Normalfall.
3. Die Überschneidungen innerhalb der Zeitungen sind niedrig. Der Zeitungsleser begnügt sich meist mit einem Titel. Typisch ist also beim Zeitungslesen die regelmäßige Lektüre desselben Blattes.
4. Die Überschneidungen innerhalb der Fernsehprogramme sind hoch. Der Wechsel von einem zu anderen Programmen ist typisch.

Der Grad der unterschiedlichen Nutzung der Medieninhalte wird auch aus den Untersuchungen über den Grad der subjektiv empfundenen Unentbehrlichkeit verschiedener Angebotskategorien von Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitung deutlich (vgl. Tabelle 43).

Während bei Fernsehen und Hörfunk für den Rezipienten die engste Beziehung zum überregionalen politischen Informations- und Unterhaltungsangebot dieser Medien besteht (wobei die Bindung an das Informationsangebot die an das Unterhaltungsangebot noch übertrifft), läßt sich seine Bindung an die Tageszeitung wesentlich seltener mit diesen beiden inhaltlichen Kategorien in Beziehung setzen. Bei der Tageszeitung überwiegt eine enge Bindung an die lokale Information, die bei Fernsehen und Hörfunk auch in der regionalen Information keine eigentliche Entsprechung findet. In der Sicht des Bürgers konkurrieren die Medien weniger untereinander, sie ergänzen sich vielmehr. „Die Inanspruchnahme mehrerer Informationsquellen erfolgt bewußt. Fast zwei Drittel der hierzu Befragten erklärten, von vornherein die Absicht gehabt zu haben, sich nach der Erstaufnahme von Information weitere Informationen zu beschaffen“¹⁷⁰⁾. Dabei wird der Hörfunk, vor allem aber das Fernsehen als erste Infor-

¹⁷⁰⁾ Zitiert nach Massenkommunikation 1964 bis 1970, Infratest München, Februar 1971, S. 73 ff.

**Subjektiv empfundene Unentbehrlichkeit
verschiedener Angebotskategorien von Fernsehen,
Hörfunk und Tageszeitung**

	Fern- sehen	Hör- funk	Tages- zeit- ung
	— in % —		
Es würden am stärksten vermissen:			
Überregionale, politische Informationen	50	48	28
Regionale, lokale Informationen	1	3	38
Unterhaltungsangebot	30	35	15
Informationen über Sport ..	6	5	9
Informationen über Kunst ..	2	2	1
Informationen über Wirtschaft	0	0	1
Informationen über Technik und Wissenschaft ...	1	0	1
Es würden nichts vermissen	10	7	7

Quelle: Massenkommunikation 1964 bis 1970 — Eine vergleichende Analyse des Verhaltens und der Einstellungen der Bevölkerung gegenüber Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitung als Träger politischer Information —, Infratest München, Februar 1971, S. 91

mationsquelle genutzt; die Tageszeitung gibt hingegen ihrem Benutzer die Möglichkeit, in Ruhe noch einmal nachzulesen, was vorher auf dem Bildschirm zu sehen war (vgl. Tabelle 44).

Tabelle 44

**Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitung
als erste Informationsquelle**

Als erste Informationsquelle wurde genutzt	1964	1970
	— in % —	
Fernsehen	36	55
Hörfunk	34	21
Tageszeitung	18	9

Quelle: Massenkommunikation 1964 bis 1970 — Eine vergleichende Analyse des Verhaltens und der Einstellungen der Bevölkerung gegenüber Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitung als Träger politischer Information —, Infratest München, Februar 1971, S. 73

Der Aktualitätsvorsprung der elektronischen Medien „hat jedoch die Nutzung der Tageszeitung nicht beeinträchtigt. Es zeigt sich sogar, daß (1970) — auch im Verhältnis zu 1964 — die Tageszeitung für die zusätzliche Informationsaufnahme bei einer Erstinformation durch das Fernsehen noch häufiger genutzt wird als sechs Jahre zuvor“¹⁷¹⁾. Das Zeitunglesen hat sich also im Informationsprozeß zeitlich verschoben und seine Position als erste Informationsquelle verloren, jedoch seine Bedeutung insgesamt im Kommunikationsfluß behalten.

II. Forschungsaufträge der Bundesregierung

Entsprechend ihrer Ankündigung im Zwischenbericht¹⁷²⁾ hat die Bundesregierung seit 1971 durch Vergabe von Aufträgen ein wissenschaftliches Forschungsprogramm zu Teilbereichen der Situation der Massenmedien und des Kommunikationsprozesses eingeleitet, das mit vier wissenschaftlichen Arbeitstagungen (1971 und 1972) und „Leitstudien“ vorbereitet wurde. Dabei ließ sie sich von der Überlegung leiten, nicht isoliert und in Konkurrenz zur universitären und außeruniversitären Forschung Untersuchungen zu planen, anzuregen und ausführen zu lassen. Vielmehr war sie bemüht, in enger Kooperation mit den auf dem Gebiet der Publizistikwissenschaft und der Medienforschung tätigen Wissenschaftlern frühere Forschungsergebnisse zu nutzen und auszuwerten und die beschränkten Mittel gezielt nur dort für eigene Projekte einzusetzen, wo bisherige Untersuchungen zur Beantwortung aktueller Fragestellungen in der medienpolitischen Diskussion nicht ausreichend erschienen.

Soweit die von der Bundesregierung geförderten Forschungsvorhaben inzwischen abgeschlossen sind, werden die sich daraus ergebenden Erkenntnisse und Schlußfolgerungen entweder für den vorliegenden Bericht berücksichtigt oder in die weiteren kommunikationspolitischen Überlegungen der Bundesregierung einbezogen. Darüber hinaus ist die Bundesregierung jedoch daran interessiert, diese Ergebnisse, für die die beteiligten Wissenschaftler die volle Verantwortung tragen, in die wissenschaftliche Diskussion einzubringen. Sie hat deshalb im allgemeinen den Gutachtern nach Vorlage des Abschlußberichtes ausdrücklich das Recht zur vollständigen Veröffentlichung eingeräumt. Mit der Publikation der ersten dieser durch die Bundesregierung geförderten Untersuchungen kann alsbald gerechnet werden, so daß die nachfolgende Übersicht über das Forschungsprogramm auf eine knappe Wiedergabe der wichtigsten Untersuchungen beschränkt werden kann, die ihren Schwerpunkt in folgenden Themenbereichen hatten:

- Kommunikatorstudien
- Medienangebot
- Mediennutzung
- Medienstruktur und kommunikationspolitische Fragen.

¹⁷¹⁾ Wie Anm. 170

¹⁷²⁾ Drucksache VI/692 Tz. 14

1. Zur Situation der Journalisten

- a) Die Ende 1971 abgeschlossene Arbeit „Die Entwicklung der Arbeitssituation der Journalisten seit 1945“¹⁷³⁾ (schriftliche Befragung von 663 Journalisten, die für diese Studie als von Zeitungsstrukturänderungen „betroffen“ ermittelt wurden; zusätzliche Tiefeninterviews mit 50 dieser Journalisten) kommt zu dem Ergebnis, daß langfristig die Pressekonzentration die beruflichen Entwicklungschancen nur mittelbar beeinflußt, aber kaum beeinträchtigt hat¹⁷⁴⁾. Aus- und Fortbildung der Journalisten sind jedoch im Hinblick auf die berufliche Mobilität reformbedürftig¹⁷⁵⁾. Aus der Untersuchung wurde zugleich deutlich, wie sehr Monopolsituationen in der Presse die journalistische Leistungsmotivation verringern.
- b) Der Bericht über den Forschungsauftrag „Der journalistische Nachwuchs in der Bundesrepublik Deutschland“¹⁷⁶⁾ (Grundlage: Umfrage im Sommer 1971 bei allen deutschen Zeitungsverlagen mit einer Antwortquote von über 80 % sowie Befragungen von Teilnehmern an Volontärkursen) enthält statistische Angaben über die Zahl der hauptberuflich an Tageszeitungen in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Journalisten und Volontäre sowie Vorausschätzungen des Bedarfstrends in den nächsten Jahren¹⁷⁷⁾. In der Untersuchung wird festgestellt, daß die gegenwärtige Praxis der Volontärausbildung in keiner Weise den Anforderungen an eine vielseitige Ausbildung genügt. Bei steigendem Bedarf an qualifiziertem Nachwuchs muß das bisherige System der Improvisation durch eine Kombination von geregelter praktischer Ausbildung und ergänzender hochwertiger berufsbegleitender Aus- und Fortbildung abgelöst werden¹⁷⁸⁾.
- c) Im Rahmen eines umfassenden Forschungsvorhabens „Journalismus und kommunale Öffentlichkeit“¹⁷⁹⁾ wurden — aufbauend auf neuen Er-

¹⁷³⁾ Auftrag wurde erteilt an Prof. Dr. Dr. Roegele, Institut für Zeitungswissenschaft der Universität München, ausgeführt durch Arbeitsgemeinschaft für Kommunikationsforschung e. V., München (AfK), unter Leitung von Prof. Dr. Dr. Roegele und Dr. Langenbacher. Bericht vom 15. Dezember 1971; Umfang: Berichtsband XV, 200 Seiten/Tabellenband 78 Seiten.

¹⁷⁴⁾ Vgl. E. I. 1.

¹⁷⁵⁾ Vgl. E. I. 2.

¹⁷⁶⁾ Auftrag wurde erteilt an Prof. Dr. Günter Kieslich, Institut für Publizistik und Kommunikationstheorie der Universität Salzburg. Bericht vom August 1971; Umfang: VIII, 140 Seiten.

¹⁷⁷⁾ Vgl. E. I. 1.

¹⁷⁸⁾ Vgl. E. I. 2.

¹⁷⁹⁾ Auftrag wurde erteilt an AfK. Wissenschaftlicher Leiter war Dr. Langenbacher. Neben dem Schlußbericht vom August 1973 (65 Seiten) liegen — ebenfalls veröffentlicht als „Hausmitteilungen der Bundeszentrale für politische Bildung“ — bisher die Berichtsbände 1 bis 7 vor:

Materialien I: Bestandsaufnahme zu Problemen der journalistischen Aus- und Fortbildung im In- und Ausland (Bearbeiter: Dr. Fabris, Institut für Publizistik und Kommunikationstheorie der Universität Salzburg); 21 Seiten

- gebissen der Curriculum-Forschung — Vorstellungen für die Fortbildung von Lokaljournalisten erarbeitet¹⁸⁰⁾. Das Projekt beruhte auf folgenden Einzelstudien: (a) Bestandsaufnahme zur Aus- und Fortbildung von Journalisten; (b) eine Analyse der in Stellenanzeigen der Fachpresse angebotenen und geforderten Qualifikationen; (c) Vorstellungen und Motivationen bei Lokaljournalisten zu Fragen der Fortbildung; (d) Befragungen zur Rollenselbstdeutung des Lokaljournalisten; (e) Erwartungen an den Lokaljournalisten (Ergebnisse von Expertengesprächen) und (f) Inhalte der Lokalteile (quantitative und qualitative Analysen).
- d) Im Anschluß an diese Untersuchung ist eine „Repräsentativstudie Lokaljournalisten“¹⁸¹⁾ in Auftrag gegeben worden, die das Berufsbild, die Aus- und Fortbildung der Lokaljournalisten, ihre Einstellung zu medienpolitischen Problemen sowie die Bedeutung der Lokalredaktion bei der Aufnahme und Weitergabe lokalen und regionalen Stoffes untersuchen soll. Gerade die Rolle der Lokaljournalisten gewinnt bei den Überlegungen zu medienpolitischen Maßnahmen zunehmende Bedeutung, da die lokale Kommunikation für die Integrierung des Bürgers in seine unmittelbare Umwelt eine besondere Rolle spielt. Ihre Wirksamkeit hängt jedoch weitgehend davon ab, wie die Lokalredaktion als Ganzes und der einzelne Lokaljournalist ihre Vermittlungsrolle im Prozeß der örtlichen Kommunikation wahrnehmen.
- e) Ziel einer Untersuchung über „Die Position des Herausgebers in der Publizistik“¹⁸²⁾ war es, über die Stellung des Herausgebers zwischen journalistischem und verlegerischen Bereich genauere Vorstellungen — auch im Hinblick auf mögliche

Materialien II: Stellenmarktanalyse in ausgewählten Fachzeitschriften: Angebotene und geforderte Qualifikationen (Bearbeiter: Dr. Fabris); 21 Seiten.

Materialien III: Vorstellungen und Motivationen zur Fortbildung. Ergebnisse einer explorativen Studie 1. Teil (Bearbeiter: asp / Arbeitsgruppe Sozialpsychologie München); 65 Seiten.

Materialien IV: Zur Rollenselbstdeutung des Lokaljournalisten Ergebnisse einer explorativen Studie 2. Teil (Bearbeiter: asp / München); 83 Seiten.

Materialien V: Anhang zu Materialien III und IV (Bearbeiter: asp / München); 31 Seiten.

Materialien VI: Lernziele für die Ausbildung von Lokaljournalisten (Bearbeiter: Prof. Dr. Ronneberger / C.-P. Mayer, Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaft der Universität Erlangen/Nürnberg); III, 31 Seiten.

Materialien VII: Die Erwartungen an den Lokaljournalisten. Ergebnisse von Expertengesprächen (Bearbeiter: Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaft der Universität Erlangen/Nürnberg / asp / AfK); II, 51 Seiten.

¹⁸⁰⁾ Vgl. E. I. 2.

¹⁸¹⁾ Auftrag wurde erteilt an AfK. Untersuchung ist noch nicht abgeschlossen.

¹⁸²⁾ Auftrag wurde erteilt an IPK/Institut für politische Planung und Kybernetik, Bonn-Bad Godesberg; Projektleitung: Dipl.-Kfm. Eggers. Bericht vom Oktober 1971; Umfang: 99 Seiten.

Regelungen im Presserechtsrahmengesetz¹⁸³⁾ — zu gewinnen, insbesondere im Hinblick auf Aufgaben und Rollenverständnis.

- f) Zur Situation der Journalisten werden zur Zeit weitere Untersuchungen vorbereitet, die als praxisbezogene Kommunikationsforschung nunmehr Repräsentativerhebungen über die soziale Lage, die Arbeitsmarktsituation und die Alterssicherung der Journalisten und sog. freien Mitarbeiter vorsehen, die hauptberuflich für Tageszeitungen, politische Wochenblätter und Nachrichtenagenturen tätig sind.

Die Untersuchungen für eine erste Studie dieser Art „Rolle, Selbstverständnis und Berufsweg des Chefredakteurs von Tageszeitungen“¹⁸⁴⁾ durch Interviews mit Chefredakteuren und Verlegern der Mehrzahl der im Bundesgebiet bestehenden „Publizistischen Einheiten“ sind weitgehend abgeschlossen. Dabei soll u. a. ermittelt werden, wie bisher bei der Einstellung von Chefredakteuren verfahren wurde und welche möglichen Änderungen sich aus den in der medienpolitischen Diskussion gemachten Vorschlägen (Mitspracherechte der Redaktion, Wahl durch Redaktionsausschüsse u. a.) ergeben könnten¹⁸⁵⁾.

2. Zum Medienangebot

- a) Zwei inzwischen abgeschlossene Untersuchungsaufträge waren mit der Absicht vergeben worden, bisherige inhaltsanalytische Verfahren zu überprüfen und u. U. neue Methoden zu entwickeln, um das „Informationsangebot von Zeitungen“¹⁸⁶⁾ zu erfassen. Dabei sollten nicht tagesaktuelle Fragestellungen inhaltsanalytisch beantwortet werden, sondern — angesichts des mit Inhaltsanalysen verbundenen erheblichen Kosten- und Zeitaufwandes — ein Modell für wiederholbare praktikable Untersuchungen entwickelt werden, um langfristige Veränderungen im Informationsangebot der Zeitungen zu erkennen und kommunikationspolitisch zu bewerten. Eine praktische Erprobung der vorgeschlagenen Modelle steht jedoch noch aus.
- b) In der kommunikationspolitischen Diskussion spielt die angebliche oder tatsächliche Informationsverkürzung bei Zeitungen mit lokaler Alleinanbieterstellung¹⁸⁷⁾ eine wachsende Rolle.

¹⁸³⁾ Vgl. B. III. 3.

¹⁸⁴⁾ Auftrag wurde erteilt an AfK; Projektleitung: Prof. Dr. Dr. Roegele, Dr. Langenbacher.

¹⁸⁵⁾ Vgl. B. II. 2.

¹⁸⁶⁾ Auftrag wurde erteilt an

a) AfK; Projektleiter: Mahle, M. A. Bericht „Standard-Inhaltsanalyse deutscher Tageszeitungen“ vom 10. April 1972, Umfang: 66 Seiten.

b) Prof. Dr. Haseloff, Berlin; ausgeführt durch Sigma KG/Institut für angewandte Psychologie und Marktforschung KG, Berlin, Leitung: Prof. Dr. Haseloff. Bericht „Inhaltsanalyse des politischen Informationsangebotes von Zeitungen“ vom 8. September 1972; Umfang: Berichtsband 114 Seiten, Anlagenband 100 Seiten.

¹⁸⁷⁾ Vgl. B. I. 3.

Da bisher vorliegende Untersuchungen hierüber noch keine hinreichende Klärung erbracht haben, sollten zwei Forschungsaufträge insbesondere der Beantwortung der Frage dienen, ob sich die daraus zu gewinnenden Erkenntnisse so hinreichend absichern lassen, daß eine abschließende Beurteilung möglich erscheint oder ob wiederholbare Standardprogramme weiterer Erkenntnisgewinnung dienen sollen.

Die Untersuchung „Folgen lokaler Zeitungsmonopole — Ergebnisse einer Langzeitstudie“¹⁸⁸⁾ ist angelegt als Vergleich der Berichterstattung zu fünf politisch kontroversen Themen aus dem Zeitraum 1961 bis 1971 in sechs Zeitungen, deren Wettbewerbssituation durch Gewinnung der lokalen Alleinanbieterstellung sich entscheidend gewandelt hat, mit der von ebensovielen Zeitungen vergleichbarer Strukturmerkmale, die stärkerer Konkurrenz ausgesetzt sind. Anhaltspunkte eines „Mißbrauchs“ der Monopolstellung — soweit ein solcher Mißbrauch statistisch und mit den Mitteln der Inhaltsanalyse faßbar wäre — haben sich bei dieser Studie nicht ergeben. Daß Zeitungen mit lokaler Monopolstellung ihre publizistischen Leistungen einschränken, einseitig berichten und bei ihren Kontrollaufgaben gegenüber öffentlichen Instanzen erlahmen könnten, ist aus dem Vergleich mit den übrigen Zeitungen nicht zu erkennen.

Das zweite Gutachten „Das Problem der lokalen Alleinanbieterstellung von Tageszeitungen“¹⁸⁹⁾ geht von einer Aufbereitung der relevanten Literatur aus und analysiert die Faktoren (Sozialstruktur, Kommunikationsstruktur, organisierte Interessenstruktur, demokratische Normen, Zeitungsstruktur), die zur Bildung der sog. Lokalmonopole führen können. Es kommt zu dem Schluß, daß es nicht möglich sei, über das Lokalmonopol von Tageszeitungen generelle Feststellungen zu treffen oder umfassende Lösungsmöglichkeiten zu finden.

- c) Im Ergebnis des geteilt vergebenen Forschungsauftrags „Die betriebliche Anpassung lokaler und regionaler Abonnementszeitungen an die durch den intra- und intermediären Wettbewerb der Massenkommunikationsmittel ausgelösten Veränderungen der Leserbedürfnisse“ (Grundlage: 1. die Befragung von 30 Chefredakteuren, 2. die betriebswirtschaftliche Untersuchung von vier Zeitungen über die Entwicklung von Einnahmen, Kosten und Leistungen zwischen 1960 und 1970)¹⁹⁰⁾ stimmen beide Berichte darin überein, daß die Anpassungen und Veränderungen über-

wiegend durch intramediären Wettbewerbsdruck von Konkurrenzzeitungen ausgelöst werden¹⁹¹⁾. Der intermediären Konkurrenz (Fernsehen) wird mehr durch Anpassung als Kontrast begegnet. Eine Anschlußuntersuchung mit einer parallel angelegten Befragung von Verlegern ist noch nicht abgeschlossen¹⁹²⁾.

- d) Anlaß für die Vergabe von Gutachteraufträgen „Pressevertrieb“ war die Fragestellung, ob Vertriebsformen und Vertriebsverhalten von Presseunternehmen unterschiedlicher Größe ihnen Marktvorteile verschafft und wie sie sie ggf. zu ihren Gunsten ausnutzen. Wenn im Pressevertrieb Bevorzugungen, Diskriminierungen, Verzerrungen und Ungleichgewichte bestehen, könnten sich daraus rechtswidrige Folgen für die Informationsfreiheit ergeben.

In einem ersten Gutachten¹⁹³⁾ wurde eine umfassende Analyse des Vertriebssektors der Presse in seinen vielfältigen Stufen von Verflechtungen vorgenommen, ein zweites Gutachten¹⁹⁴⁾ untersucht darüber hinaus auch noch die in der Diskussion befindlichen Vorschläge, für den regionalen und lokalen Vertrieb neue Modelle zu entwickeln¹⁹⁵⁾.

- e) In einer Studie „Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. Situation — Medienangebot — Mediennutzung“ sind alle erreichbaren Daten zum Rezipientenverhalten der ausländischen Arbeitnehmer gegenüber dem für sie bestimmten publizistischen Angebot zusammengestellt worden¹⁹⁶⁾.

3. Zur Mediennutzung und Medienwirkung

- a) Kern der Leitstudie „Der Anteil der Medien am Informationsprozeß“ (Medienvergleich)¹⁹⁷⁾, die

zember 1971; Umfang: 109 Seiten und Anhang (Tabellenteil);

zu 2. an: Prof. Dr. Schwantag, Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mainz. Bericht vom 16. Dezember 1971; Umfang: 44 Seiten und Anlagen (Tabellenteil).

¹⁸¹⁾ Vgl. B. I. 3.

¹⁸²⁾ Auftrag wurde erteilt an Frau Prof. Dr. Noelle-Neumann, Institut für Publizistik der Universität Mainz.

¹⁸³⁾ Auftrag wurde erteilt an Prof. Dr. Franz Ronneberger, Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaft der Universität Erlangen/Nürnberg. Bericht vom Februar 1973 (Bearbeiter: R. Möstl); Umfang: 309 Seiten.

¹⁸⁴⁾ Auftrag wurde erteilt an Arbeitsgruppe Pressevertrieb, Hamburg (Bearbeitung: Dipl.-Kfm. Sondermann).

Bericht „Der Pressevertrieb im Rahmen der medienpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland“ vom Dezember 1973; Umfang: 440 Seiten und nicht gez. Anhang.

¹⁸⁵⁾ Vgl. B. I. 4.

¹⁸⁶⁾ Auftrag wurde erteilt an Beratungsgruppe Uenk, München. Bericht vom Januar 1974; Umfang: VIII, 108 Seiten; 49 Seiten Anhang.

¹⁸⁷⁾ Auftrag wurde erteilt an Assistenzprof. Dr. Schulz, Institut für Publizistik der Universität Mainz. Bericht vom Oktober 1972; Umfang: IX, 109 Seiten.

¹⁸⁸⁾ Auftrag wurde erteilt an Frau Prof. Dr. Noelle-Neumann, Institut für Publizistik der Universität Mainz, Bericht vom 29. September 1973; Umfang: 43 Seiten, 13 Seiten Anhang.

¹⁸⁹⁾ Auftrag wurde erteilt an Prof. Dr. Ronneberger, Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaft der Universität Erlangen/Nürnberg. Bericht vom 25. August 1972 (Prof. Dr. Ronneberger / Dipl.-Kfm. Stuiber); Umfang: 127 Seiten.

¹⁹⁰⁾ Aufträge wurden erteilt zu 1. an: Frau Prof. Dr. Noelle-Neumann, Institut für Publizistik der Universität Mainz. Bericht vom 15. De-

sich des kontrollierten Experiments mit 100 Versuchspersonen bediente, war die Verifizierung der These, daß das Ergebnis der Kommunikation bei jedem Medium ganz verschieden ist, selbst wenn der Beitrag an Informationen, den die verschiedenen Medien mit einer bestimmten Nachricht übermitteln, rein quantitativ völlig gleich ist.

- b) Die Untersuchung zur Mediennutzung „Relevanzvergleich von Massenmedien versus direkter Kommunikation (Tiefenstudie)“¹⁹⁸⁾ kann Grundlage für weitere Untersuchungen und zur Hypothesenbildung sein. Sie stellt Einfluß- und Wirkungsfaktoren heraus und versucht, deren Gewicht bei der Informationsaufnahme und Informationsweitergabe zu ermitteln, und zwar sowohl im Verhältnis der Medien untereinander als auch im Verhältnis zur direkten Kommunikation (Gespräche usw.).
- c) An dem Forschungsvorhaben „Fernsehen als Sozialisationsfaktor. Wirkungsforschung am Beispiel der Gewaltdarstellung im Fernsehen und des Verhaltens von Zuschauern“¹⁹⁹⁾ sind auch die ARD, das ZDF und die Berghoff-Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung finanziell und personell beteiligt. Ziel des Projektes ist es, den unterschiedlichen Stellenwert von Fernsehhalten bei der Entstehung, Verstärkung bzw. Veränderung sozialen Verhaltens bei Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen zu erforschen. Dabei wird der Faktor Fernsehen nicht isoliert betrachtet, sondern im Zusammenhang mit dem sozialen Kontext der Zuschauer untersucht.
- d) Von einem bisher noch nicht abgeschlossenen Untersuchungsprojekt „Publizistik im Ruhrgebiet“²⁰⁰⁾ (Befragung von Abonnentenhaushalten) werden Aufschlüsse darüber erwartet, ob und inwieweit das Nebeneinanderbestehen von mehreren örtlichen und regionalen Zeitungen Auswirkungen auf das Rezipientenverhalten der Bevölkerung hat und inwieweit das aus dieser Wettbewerbssituation heraus entstehende breitere Informationsangebot von den Lesern genutzt wird.

4. Zur Medienstruktur und zu kommunikationspolitischen Fragen

- a) In bisher zwei umfangreichen Berichten „Materialien zur Medienstruktur und Kommunikations-

¹⁹⁸⁾ Auftrag wurde erteilt an Prof. Dr. Haseloff, Berlin; ausgeführt durch Sigma KG., Berlin (Leitung: Prof. Dr. Haseloff).
Bericht vom Juli 1973; Umfang: 136 Seiten.

¹⁹⁹⁾ Auftrag wurde erteilt an Psydata-Institut, Frankfurt a. M.

²⁰⁰⁾ Auftrag wurde erteilt an Prof. Dr. Koszyk, Sektion für Publizistik und Kommunikation der Ruhr-Universität Bochum.

politik“²⁰¹⁾ (1: 1971/72, 2: 1972/73) ist eine systematische Zusammenfassung aller erreichbaren Daten der amtlichen und nichtamtlichen Statistik, der Forschung und der Publizistik vorgenommen worden. Die Berichte erstrecken sich nicht nur auf die wirtschaftliche und rechtliche Struktur aller Medien, sondern beziehen auch den Stand der kommunikationspolitischen Diskussion ein, wobei die Zusammenstellung im Wege der Auswertung vorhandener Quellen erfolgte.

- b) Das Gutachten „Inter- und intramediäre Medienkritik im Inhaltsangebot von Presse, Hörfunk und Fernsehen“²⁰²⁾ bildet die erste (in sich abgeschlossene) Teilstudie zu einem größeren Forschungsvorhaben „Wer kontrolliert die Kontrolleure?“. Neben einer Analyse der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur und Sekundäranalysen von vorliegenden Untersuchungen wird hier erstmalig eine Bestandsaufnahme über die Medienkritik in der Bundesrepublik Deutschland an Hand von systematischen Inhaltsanalysen der Medien vorgenommen.
- c) Als Untersuchung der gesetzlichen, arbeitsrechtlichen und unternehmensrechtlichen Regelungen in Großbritannien, Frankreich und Schweden und ihrer Auswirkung auf die redaktionelle Arbeit ist das Projekt „Zur Situation der inneren Pressefreiheit im internationalen Vergleich“²⁰³⁾ angelegt; die Erhebungen durch teilnehmende Beobachtung bei je fünf Tageszeitungen in jedem der drei Länder wurden abgeschlossen.
- d) Mit einer empirischen Erhebung über Zeitungs-Redaktionsstatute wird zugleich eine rechtliche Untersuchung über das Verhältnis des Tendenzschutzes nach dem Betriebsverfassungsgesetz zu den Redaktionsstatuten verbunden sein²⁰⁴⁾.
- e) Ein Rechtsgutachten zur Frage sog. „Öffnungsklauseln“ im Presserecht — d. h. rechtlicher Verpflichtungen für Zeitungen in Monopolstellung, bestimmten politischen oder gesellschaftlich relevanten Kräften Raum für die Darstellung ihrer wesentlichen Ansichten zur Verfügung zu stellen, sowie sonstiger Abdrucksverpflichtungen der Presse — ist zur Zeit ebenfalls in Arbeit²⁰⁵⁾.

²⁰¹⁾ Auftrag wurde erteilt an AfK; Bericht 1 vom 5. Mai 1972 (Redaktion: H. Decker); Umfang: 818 Seiten; Bericht 2 vom 15. Februar 1974 (Redaktion: H. Decker, W. Mahle, R. Wallbaum), XII, 607 Seiten.

²⁰²⁾ Auftrag wurde erteilt an AfK (wissenschaftliche Bearbeitung: Mahle, M. A. / H. Decker). Bericht vom 20. August 1973; Umfang: Hauptteil 217 Seiten, Anlagen 130 Seiten.

²⁰³⁾ Auftrag wurde erteilt an Prof. Dr. Fischer, Sektion für Publizistik und Kommunikation der Ruhr-Universität Bochum.

²⁰⁴⁾ Auftrag wurde erteilt an Dr. W. Hoffmann-Riem, Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre der Universität Hamburg.

²⁰⁵⁾ Auftrag wurde erteilt an Prof. Dr. von Münch, Universität Hamburg.

E. Journalisten und freie Mitarbeiter

I. Angestellte Journalisten

In der Bundesrepublik Deutschland gab es nach den Ergebnissen der Volks- und Berufszählung 1970 nach eigenen Angaben 23 723 erwerbstätige Journalisten. Bei der Presse waren 15 171 Journalisten, davon 11 951 als Angestellte, 3 049 als Selbständige^{205a)} und bei den Rundfunkanstalten 3 941 Journalisten, davon 2 981 als Angestellte, 920 als Selbständige^{205a)} tätig. Hier soll zunächst über die Situation der angestellten Journalisten, sofern sie bei Presse und Rundfunk beschäftigt sind, berichtet werden. Über die freien Mitarbeiter bei den Massenmedien sind Angaben in Abschnitt E.II. gemacht.

1. Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt für Journalisten ist außerordentlich heterogen. Infolgedessen stellt sich die Beschäftigungssituation in den einzelnen Teilbereichen sehr unterschiedlich dar. Dabei spielen insbesondere Alter, Qualifikation und Fachgebiet eine Rolle²⁰⁶⁾.

Da in der kommunikationspolitischen Diskussion als Folge fortschreitender Pressekonzentration neben der Verringerung der Meinungsvielfalt vor allem der Verlust von Arbeitsplätzen mit seinen nachteiligen Folgen für die Beschäftigungssituation der Journalisten hervorgehoben worden ist, hat die Bundesregierung in zwei Gutachten²⁰⁷⁾ diesen Problemkreis untersuchen lassen. Dabei hat sich ergeben, daß der Einfluß der Pressekonzentration nicht so stark war, wie nach den in der Öffentlichkeit dazu geäußerten Meinungen erwartet werden mußte. Die verschiedenen Kooperations- und Konzentrationsformen im Pressewesen haben sich unterschiedlich ausgewirkt; langfristig gesehen sind alle Entwicklungen durch den journalistischen Arbeitsmarkt aufgefangen worden. Einstellungen von Zeitungen haben nur in Einzelfällen zu längerer Arbeitslosigkeit geführt.

^{205a)} Die Differenz zur Gesamtzahl ist die Zahl der mit-helfenden Familienangehörigen.

²⁰⁶⁾ Nach den amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit Nr. 8/73 S. 655 brauchen Nachwuchskräfte, soweit sie qualifiziert sind, im allgemeinen keine Einstellungsschwierigkeiten zu befürchten. Dagegen können ältere Arbeitssuchende nur schwer vermittelt werden. Viele, in erster Linie jüngere Journalisten, wünschen eine Beschäftigung bei Hörfunk oder Fernsehen. Diese Möglichkeit kann nur in Einzelfällen auf dem Umweg über eine Betätigung als freier Mitarbeiter erschlossen werden. — Für die differenzierte Situation innerhalb der einzelnen Gruppen vgl. auch Information der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung, Nr. 7/73.

²⁰⁷⁾ Vgl. D.II.1.

Die Pressekonzentration hat verschiedentlich zu un-freiwilligem Arbeitsplatzwechsel geführt. Dies kann in Einzelfällen schwerwiegende Folgen für die private Situation der betroffenen Journalisten und ihre Familien haben, und zwar insbesondere dann, wenn mit dem Wechsel des Arbeitsplatzes Wohn-sitzwechsel und Einkommensverringerung verbun-den sind. Dabei spielen indessen — wie bei an-deren Berufen auch — Alter, Ausbildung und beruf-liche Qualifikation als Faktoren des beruflichen Auf-und Abstiegs eine Rolle²⁰⁸⁾.

Wenn Vorgänge der Pressekonzentration ohne nach-teilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Journalisten geblieben sind, so liegt das vor allem daran, daß der Wettbewerb in erster Linie solche Zeitungen vom Markt verdrängt hat, die in gerin-gerem Maße in der Lage waren, die Vorteile redak-tioneller Arbeitsteilung zu nutzen. Größere Zeitun-gen können eher mehr und auf Fachgebiete spezia-lisierte Journalisten einsetzen.

So beschäftigten Tageszeitungen mit über 150 000 Exemplaren Auflage durchschnittlich 100 Redak-teure, während an Zeitungen unter 25 000 Stück Auf-lage durchschnittlich nur 4 Redakteure arbeiteten. In einem Viertel aller deutschen Zeitungsredaktio-nen war nur ein Redakteur tätig, in einem weiteren Viertel aller Redaktionen nicht mehr als drei Redak-teure²⁰⁹⁾.

Angaben über die Zahl der Redakteure an Zeitschrif-ten lassen sich mit hinreichender Zuverlässigkeit nicht machen, da gerade in dieser Sparte die Grenzen zwischen hauptberuflicher und nebenberuflicher jour-nalistischer Tätigkeit fließend sind. Von dem am 2. Oktober 1973 zwischen dem Verband Deutscher Zeitschriftenverleger und den Journalisten-Organi-

²⁰⁸⁾ Vgl. Otto B. Roegele/Wolfgang R. Langenbucher, Die Entwicklung der Arbeitsmarktsituation seit 1945, 1971; vgl. D.II.1a.

²⁰⁹⁾ Angaben nach Günter Kieslich, Der journalistische Nachwuchs in der Bundesrepublik Deutschland, 1971; D.II.1b.

Die Angaben beruhen auf einer für Ende 1970 ermit-telten Zahl von insgesamt knapp 7 000 festangestell-ten Redakteuren an allen deutschen Tageszeitungen. Die Umfrage richtete sich an sämtliche Unternehmen im Bundesgebiet, die Tageszeitungen herausgeben, unabhängig davon, ob von ihnen Vollredaktionen oder nur Lokalredaktionen unterhalten werden.

Am Befragungstichtag (1. Dezember 1970) wurden 490 Unternehmen festgestellt, die Tageszeitungen her-ausgeben und somit Zeitungsredakteure beschäftigen, darunter 143 Publizistische Einheiten. Die Rücklauf-quote bei dem Fragebogen betrug bei letzteren 91 % (130 von 143), insgesamt 77,5 % (380 von 490). Die Ergebnisse können daher als für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt repräsentativ betrachtet wer-den.

sationen abgeschlossenen Tarifwerk werden nach einer Schätzung des Verbandes voraussichtlich 4 000 Redakteure der Zeitschriftenpresse erfaßt ²¹⁰⁾.

Mit journalistischen Aufgaben waren schätzungsweise knapp 10 % der bei den deutschen Rundfunkanstalten angestellten Mitarbeiter betraut ²¹¹⁾.

Im Rundfunkbereich hat sich die Kooperation einzelner Anstalten vor allem auf die freien Mitarbeiter ausgewirkt, da durch die Zusammenlegung von Hörfunkprogrammen die Möglichkeiten verringert wurden, von ihnen gelieferte Beiträge anzunehmen und auszustrahlen.

Aus Untersuchungen ergibt sich, daß die Inter-Medien-Mobilität nach wie vor gering ist. Die journalistischen Arbeitsmärkte der einzelnen Medien und Kommunikationsberufe sind — auch von der Ausbildung her — untereinander nur locker verbunden, vielfach wird der Arbeitsmarkt nur lokal in Anspruch genommen.

Beeinflußt wird der Arbeitsmarkt durch den Strukturwandel innerhalb der Medien, der die Zahl der klassischen journalistischen Berufspositionen (z. B. Leitartikler, Feuilletonchef) eingeschränkt hat, andererseits jedoch in anderen Bereichen vermehrte Tätigkeiten anzubieten hat (z. B. Lokalredaktionen) ²¹²⁾.

Zwar sind die konkreten Auswirkungen der Konzentration im Medienbereich auf dem Arbeitsmarkt gering. Es darf aber andererseits nicht übersehen werden, daß Journalisten Konzentrationsvorgänge als erhebliche Bedrohung empfinden, weil sie selbst ihre soziale Sicherung im Konzentrationsfall als mangelhaft ansehen.

2. Aus- und Fortbildung

Den Fragen der Aus- und Fortbildung der Journalisten mißt die Bundesregierung besondere Bedeutung zu. Befriedigende Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten sind nach ihrer Meinung von grundsätzlicher Bedeutung für die Bewahrung der Pressefreiheit und die Erfüllung der Aufgaben von Presse und Rundfunk im Rahmen der demokratischen Willensbildung.

²¹⁰⁾ Vgl. auch ZV + ZV 1973 S. 1860.

²¹¹⁾ Der Anteil der Mitarbeiter mit journalistischen/redaktionellen Aufgaben betrug z. B. bei den drei südwestdeutschen Anstalten SDR, SWF und SR 1968 nur 8,1 %; vgl. Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum („Michel-Kommission II“), S. 82 f. — Ende 1972 waren bei den deutschen Rundfunkanstalten insgesamt 19 406 Mitarbeiter angestellt (16 276 bei den Anstalten der ARD, 3 130 beim ZDF); vgl. Hans Bausch, 50 Jahre Rundfunk in Deutschland, in: Publizistik 1973 S. 299.

²¹²⁾ Vgl. zur Rollenselbstdeutung des Lokaljournalisten auch „Journalismus und kommunale Öffentlichkeit. Ein Modell zur Fortbildung von Lokaljournalisten“ Materialien IV, (Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung), 2. Teil, Bonn 1973, S. 96 ff. (Das Image des Lokaljournalisten).

Die Bundesregierung hat aus diesem Grunde im Jahre 1971 eine Leitstudie über die journalistische Ausbildungssituation erstellen lassen ²¹³⁾. Als eines der wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung ist hervorzuheben, daß eine zureichende Aus- und Fortbildung von Journalisten — auch nach Meinung der Betroffenen selbst — in den Redaktionen allein nicht gegeben ist. Der Vorzug wird einer Ausbildungsform eingeräumt, die Theorie und Praxis verbindet. Die Ergebnisse dieser wissenschaftlichen Untersuchung werden durch die Auffassung zahlreicher Praktiker, ihrer Organisationen und Verbände gestützt. So hat sich kürzlich die „Gemischte Kommission für Fragen der journalistischen Aus- und Fortbildung“, in der u. a. die Berufsorganisationen, die Verlegerverbände, die Rundfunkanstalten und Mitglieder des Deutschen Presserates mitarbeiten, für eine (schrittweise) Reform der journalistischen Aus- und Fortbildung ausgesprochen ²¹⁴⁾. Mit dieser Kommission ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Entwicklung immer größere Anforderungen an den Journalisten und dessen Ausbildung stellen wird.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine rechtlich-normierte Ausbildung für Journalisten. Jede Ordnung ihrer Ausbildung wird fachspezifische, verfassungsrechtliche, berufsständische, arbeitsrechtliche und kulturpolitische Gesichtspunkte berücksichtigen müssen.

Derzeit gibt es drei verschiedene Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für Journalisten:

- Die journalistische Ausbildung innerhalb der Redaktionen, das sogenannte Volontariat ²¹⁵⁾, bildet bis heute die Regel. Die Ausbildung wird zum Teil durch den Besuch von Volontärkursen ergänzt, die von journalistischen und verlegerischen Berufsvereinigungen, den Rundfunkanstalten und privaten wie staatlichen Institutionen angeboten bzw. gefördert werden. Dabei unterhalten die Berufsvereinigungen der Journalisten und der Verleger mit Unterstützung von Bund und Ländern teilweise gemeinsame Ausbildungsstätten wie das Deutsche Institut für publizistische Bildungsarbeit in Düsseldorf und die Akademie für Publizistik in Hamburg.

²¹³⁾ Günter Kieslich a. a. O. (Anm. 209).

²¹⁴⁾ Deutscher Presserat, Neues Memorandum für einen Rahmenplan zur Journalistenausbildung, verabschiedet am 28. November 1973.

²¹⁵⁾ Für Tageszeitungen gilt dafür der „Vertrag über Ausbildungs-Richtlinien für Redaktions-Volontäre an Tageszeitungen“ vom 1. September 1969 (Vertragspartner: BDZV einerseits und DJV, dju sowie DAG andererseits). Hiernach soll der Volontär mindestens 20 Jahre und darf nicht jünger als 18 Jahre sein; er soll das Reifezeugnis besitzen oder eine gleichwertige Ausbildung haben. Die Verlage, die Redaktionsvolontäre ausbilden wollen, müssen bestimmte betriebliche Voraussetzungen erfüllen, u. a. muß eine Redaktion als publizistische Einheit mit mindestens den klassischen Ressorts Politik, Wirtschaft, Kultur, Lokales und Sport ausgestattet sein.

- In das staatliche Bildungssystem integrierte Journalistenschulen, wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika, gibt es in der Bundesrepublik bisher nicht. Als einzige nicht-kommerzielle Journalistenschule nimmt die Deutsche Journalistenschule (DJS) in München insoweit eine Sonderstellung ein. Die Ausbildung in den Lehrredaktionen der DJS dauert insgesamt 15 Monate. Einer Zahl von jährlich bis zu 1 000 Bewerbern stehen 30 Ausbildungsplätze gegenüber.
- Die Ausbildung im Zusammenhang mit einem Hochschulstudium der Publizistik und Kommunikationswissenschaften ist möglich an der Freien Universität Berlin, den Universitäten Bochum, Bremen, Göttingen, Münster, Mainz, München und Erlangen/Nürnberg. Für den Bereich der elektronischen Medien stehen als Ausbildungsstätten die Deutsche Film- und Fernsehakademie in Berlin und die Hochschule für Fernsehen und Film in München zur Verfügung.

Bund und Länder fördern die journalistische Aus- und Fortbildung der beiden ersten Ausbildungsgänge durch Zuschüsse. Die Bundesregierung stellt hierfür jährlich Mittel in Höhe von 300 000 DM zur Verfügung. Außerdem wird die Deutsche Film- und Fernsehakademie Berlin vom Bund und dem Land Berlin zu gleichen Teilen getragen. Die Aufwendungen des Bundes hierfür beliefen sich im Jahre 1973 auf etwa 1,2 Millionen DM.

Die journalistische Aus- und Fortbildung in der Bundesrepublik leidet immer noch unter der Zersplitterung der Ausbildungsgänge, dem Fehlen berufsbezogener Bildungswege sowie dem Mangel an einer umfassenden wissenschaftlichen Orientierung. Die Bundesregierung begrüßt auch aus diesem Grunde die in den letzten Jahren verstärkte Diskussion über die besten Wege zur Heranbildung des journalistischen Nachwuchses und die Fortbildung der Redakteure. Neben den Journalistenverbänden, die verschiedene eigene Modelle zur Journalistenausbildung erarbeitet haben, hat sich auch die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in die Diskussion eingeschaltet. Sie hat den Wissenschaftsminister des Landes Nordrhein-Westfalen beauftragt, Vorschläge für die Regelung der Journalistenausbildung zu unterbreiten. Der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung liegen bereits Anträge der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen auf Förderung von Modellversuchen zur Entwicklung von Studiengängen im Fach Journalistik zur Entscheidung vor.

Schließlich hat auch die vom Deutschen Presserat bestellte, oben erwähnte „Gemischte Kommission für Fragen der journalistischen Aus- und Fortbildung“ Vorschläge unterbreitet, die nach Auffassung der Bundesregierung Beachtung verdienen.

Diese „Gemischte Kommission“ hat sowohl kurz- und mittelfristige als auch langfristige Anregungen unterbreitet. Nach ihren Vorstellungen soll der Journalistenberuf zwar weiterhin ein offener Beruf sein, doch langfristig die Ausbildung an einer (Gesamt-)

Hochschule als Regel angestrebt werden. Empfohlen wird eine berufsvorbereitende Ausbildung nach dem Muster z. B. von ausländischen Modellen, wie es jetzt auch in München als Modellversuch erprobt wird. Als berufsbegleitender Bildungsweg für angehende Journalisten, deren praktische Ausbildung weiter in den Redaktionen stattfindet, werden Pflichtkurse von wenigstens zweimal dreimonatiger Dauer vorgeschlagen. Für die Berufsbildung werden fachlich spezialisierte, vertiefende und speziell kommunikationstheoretische Kurse angeregt.

Kurzfristig realisierbare Verbesserungen sollen nach Meinung der Kommission in bestehenden Bildungseinrichtungen erprobt werden. Dabei wird an eine enge Zusammenarbeit der mehr praxisorientierten Ausbildungsinstitute mit den Hochschulinstituten für Publizistikwissenschaft — im Sinne praxisbezogener Studiengänge — bzw. an eine Ergänzung des traditionellen Volontariats durch verbindliche, fachlich und zeitlich fixierte Ausbildungspläne²¹⁶⁾ gedacht. Dabei soll das Volontariat allmählich durch die praxisorientierten Studiengänge ersetzt werden.

Als mittelfristige Lösung regt die Kommission an, die Aus- und Fortbildung von Journalisten zusammen mit Lehre und Forschung auf dem Gebiet der Kommunikationswissenschaften in regionalen Schwerpunkten zu fördern.

Andere Institutionen haben ähnliche Modellvorstellungen entwickelt. Für alle Vorschläge gilt, daß die gegenwärtige Aus- und Fortbildung der Journalisten als in der Regel nicht für ausreichend angesehen wird.

Auch die Bundesregierung meint, daß die Aus- und Fortbildungsvoraussetzungen für Journalisten verbessert werden müssen. Dies gilt für die betrieblichen und schulischen Bildungsstätten wie für die Hochschulen.

Der Beruf des Journalisten sollte allerdings auch weiterhin ein „offener Begabungsberuf“ bleiben. Mit dem Anspruch auf „freien Zugang zu den Presseberufen“²¹⁷⁾ wäre es grundsätzlich bereits unvereinbar, objektive Zulassungsvoraussetzungen für den Zugang zu diesem Beruf aufzustellen. Aus den gleichen Gründen kann aber auch eine einheitliche Ausbildung als Zulassungsvoraussetzung für den Journalistenberuf nicht verbindlich vorgeschrieben werden. Auch der Zugang zu dem Beruf hinsichtlich der subjektiven Zulassungsvoraussetzungen darf — unbeschadet der möglichen Regelung eines Minimums an Zulassungsvoraussetzungen — nicht durch unverhältnismäßig hohe Anforderungen an Vorbildungsvoraussetzungen erschwert werden. Im Rahmen dieser Erwägungen sieht die Bundesregierung indessen eine Reihe von Möglichkeiten, daß „in Zukunft in diesem Berufsfeld ein quantitativ größerer und qualitativ besser ausgebildeter, auf einzelne Gebiete

²¹⁶⁾ Vgl. auch Vertragsentwurf der Journalistenverbände DJV und dju über die Ausbildung von Redaktionsvolontären, in *Der Journalist* 1973 Heft 10 S. 32 f.

²¹⁷⁾ BVerfGE 20, 162 [175 f.]

spezialisierten Nachwuchs" ²¹⁸⁾ herangebildet werden kann.

3. Alterssicherung

Die angestellten Journalisten sind in der Regel spätestens seit dem Wegfall der Versicherungspflichtgrenze ab 1. Januar 1968 in der Angestelltenversicherung pflichtversichert. Sie haben somit wie alle Arbeitnehmer eine Grundsicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Journalisten, die bereits vor dem 1. Januar 1968 in einem Beschäftigungsverhältnis standen und von der Möglichkeit, sich von der Versicherungspflicht befreien zu lassen, Gebrauch gemacht haben, werden in der Regel eine entsprechende Grundsicherung durch Abschluß eines Versicherungsvertrages mit einem öffentlichen oder privaten Versicherer haben.

Aufbauend auf dieser Grundsicherung bestehen bei Presse, Funk und Fernsehen zusätzliche Versorgungseinrichtungen unterschiedlicher Art: Für Journalisten, die bei Tageszeitungen angestellt sind, das „Versorgungswerk der Presse GmbH“ und die „Versorgungskasse der deutschen Presse“; die bei Zeitschriftenverlagen und Nachrichtenagenturen angestellten Journalisten waren bis 1973 nur z. T. beim Presseversorgungswerk versichert.

In den Rundfunk- und Fernsehanstalten sind die dort angestellten Journalisten überwiegend durch anstaltseigene Versorgungseinrichtungen abgesichert.

Die Bundesregierung brachte bereits in ihrem Zwischenbericht ²¹⁹⁾ zum Ausdruck, „daß die Schaffung einer einheitlichen zusätzlichen Altersversorgungseinrichtung für Journalisten aller Medien (Tageszeitungen, Zeitschriften, Hörfunk und Fernsehen) die berufliche Mobilität der Journalisten erhöhen würde und damit auch allgemein der Funktion von Presse und Rundfunk in Gesellschaft und Staat zuzugute käme“. Sie hat diese Auffassung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der SPD/FDP betreffend Vereinheitlichung der Altersversorgung der Journalisten vom 16. März 1971 ²²⁰⁾ bekräftigt und damit konkrete Vorschläge für das weitere Vorgehen verbunden.

Zugunsten der Verbesserung der zusätzlichen Alterssicherung der Redakteure in den verschiedenen Medienbereichen wurden im Berichtszeitraum eine Reihe von Maßnahmen durch die unmittelbar Beteiligten getroffen, deren Wert die Bundesregierung ausdrücklich anerkennen möchte:

1. Ein sehr wichtiger Schritt wurde im Bereich der Zeitschriftenpresse getan. In ihrer Stellungnahme zum Schlußbericht der Pressekommission vom 20. Februar 1969 ²²¹⁾ hat die Bundesregierung angeregt, die Zusatzversicherung über das Versorgungswerk der Presse auf die angestellten

Redakteure sämtlicher Presseunternehmen auszuweiten. Eine solche Maßnahme war insbesondere auch im Hinblick auf die nicht befriedigende Versorgungssituation der Redakteure, die bei Zeitschriftenverlagen angestellt sind, vorgeschlagen worden. Im Oktober 1973 haben nunmehr der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger und die Journalistenverbände einen Manteltarifvertrag und einen Vertrag über die Altersversorgung der Redakteure an Zeitschriften paraphiert. Damit werden für Redakteure bei Zeitschriftenverlagen schrittweise dieselben Regelungen für ihre zusätzliche Alterssicherung eingeführt, wie sie für Zeitungsredakteure seit langem gelten. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat diese Verträge für allgemein verbindlich erklärt. Durch das Inkrafttreten der Verträge werden neben den bereits bisher dort versicherten rd. 1 500 Zeitschriftenredakteuren weitere 2 500 Zeitschriftenredakteure in das Presseversorgungswerk und die Versorgungskasse aufgenommen werden.

2. Verleger und Journalistenverbände haben vereinbart, beim Presseversorgungswerk einen sogenannten Ergänzungsfonds zu schaffen, dem 1½ % der Redakteursgehälter zufließen. Dieser Fonds erlaubt eine begrenzte Dynamisierung der Versorgungsbezüge von Altersrentnern, Witwen und Waisen in Höhe von zuletzt 3 % der Gesamtversorgung. Ferner ist beschlossen worden, daß die obere Beitragsbemessungsgrenze für die Versicherungen des Versorgungswerks jeweils um monatlich 400,— DM höher liegt als die obere Bemessungsgrenze der Angestelltenversicherung. Mit diesen Maßnahmen wird der Prozeß der Angleichung der Versorgungsbedingungen in den verschiedenen Medienbereichen fortgeführt.
3. Auch innerhalb der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten und beim ZDF wurden Regelungen in Kraft gesetzt, die das Ziel haben, die Mobilität innerhalb der Anstalten und beim Übergang zu anderen Medien zu erleichtern. Hierzu gehört die Anerkennung der Versorgungsrechte, die bei einer Anstalt erworben werden, im Falle des Wechsels zu einer anderen Anstalt durch den neuen Arbeitgeber.

Vor allem stehen dem Wechsel von Redakteuren von Rundfunkanstalten zur Presse Mobilitätshemmnisse entgegen. Die Anstalten selbst gehen davon aus, daß eine Harmonisierung dadurch zu erreichen sei, daß den im festen Anstellungsverhältnis Beschäftigten ein Wahlrecht zwischen der betrieblichen Altersversorgung und dem Presseversorgungswerk eingeräumt wird. Bei einem Teil der Anstalten sind diese Voraussetzungen geschaffen worden, bei anderen ²²²⁾ sind sie noch herbeizuführen.

Der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder haben sich in ihrer Besprechung vom 5. Juli

²¹⁸⁾ Deutscher Presserat, Neues Memorandum zur Journalistenausbildung, a. a. O. (Anm. 214)

²¹⁹⁾ Drucksache VI/692 Tz. 19

²²⁰⁾ Drucksache VI/1981

²²¹⁾ Drucksache V/3859

²²²⁾ Bericht der Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Vorschläge der Rundfunkanstalten für eine Anpassung der Rundfunkgebühren an die Kostenentwicklung, S. 23 (Vorlage zur Ministerpräsidentenbesprechung am 5. Juli 1973 in Bonn).

1973 auch mit Fragen der journalistischen Altersversicherung befaßt. Die Ministerpräsidenten nahmen die in dem Bericht der Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Vorschläge der Rundfunkanstalten für eine Anpassung der Rundfunkgebühren an die Kostenentwicklung (im folgenden „Länderkommission“ genannt) aufgeführten Maßnahmen „die die Rundfunkanstalten bisher zur Verbesserung der Altersversorgung von Redakteuren und Journalisten des Rundfunks und der Presse getroffen haben“, zur Kenntnis. Sie beschlossen ferner, die Anstalten, die ihren Redakteuren das Wahlrecht zwischen betrieblicher Altersversorgung und dem Presseversorgungswerk noch nicht eingeräumt haben, zu bitten, diese „Voraussetzung innerhalb eines Jahres zu schaffen“.

Mit der zustimmenden Kenntnisnahme zum Bericht der Länderkommission erklärten die Ministerpräsidenten gleichzeitig, daß sie sich nicht den Vorstellungen der Bundesregierung, wie sie in der Antwort auf die Kleine Anfrage betr.: Vereinheitlichung der Altersversorgung für Journalisten vom 16. März 1971²²³⁾ zum Ausdruck kamen, anschließen könnten. Die Bundesregierung hatte es in dieser Antwort als erstrebenswert bezeichnet, von einem bestimmten Stichtag ab alle bei den Rundfunk- und Fernsehanstalten neu eintretenden Redakteure im Versorgungswerk der Presse zu versichern. Soweit die anstaltseigene Versorgung im Einzelfall höhere Leistungen gewähre als das Versorgungswerk der Presse, sollten diese Leistungen um die Leistungen des Versorgungswerks gekürzt werden. Die Bundesregierung schlug der Länderkommission später ergänzend vor, die Versorgungsleistungen für die Journalisten der Presse und des Rundfunks dadurch schrittweise anzupassen, daß beim Versorgungswerk der Presse (einschließlich der Versorgungskasse) Leistungsverbesserungen durch Bereitstellung von Mitteln der Rundfunkanstalten ermöglicht werden. Die Ministerpräsidenten gaben — bei gleichzeitiger Ablehnung dieses Vorschlages — ihrer Erwartung Ausdruck, daß die Rundfunkanstalten ihre auf Abbau der Mobilitätshemmnisse gerichteten Bemühungen fortsetzen.

In einem Briefwechsel²²⁴⁾ wurde vereinbart, daß eine Bestandsaufnahme der noch bestehenden Mobilitätshemmnisse von den Rundfunkanstalten und den Organen der Presse vorgenommen werden sollte. Entsprechende Aufforderungen sind inzwischen vom Vorsitzenden der Rundfunkkommission der Ministerpräsidenten an die Anstalten und vom Bundesminister des Innern an die Organisationen der Presse gerichtet worden.

In dem Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung, der z. Z. dem Bundestag vorliegt²²⁵⁾, wird u. a. die Unverfallbarkeit

²²³⁾ Drucksache VI/1981

²²⁴⁾ Zwischen dem Vorsitzenden der Rundfunkkommission der Ministerpräsidenten, Ministerpräsident Dr. Kohl, und dem Bundesminister des Innern, Hans-Dietrich Genscher.

²²⁵⁾ Drucksache 7/1281

von betrieblichen Versorgungsanwartschaften geregelt. Die Vorschriften des Gesetzes gelten auch für Redakteure.

Die Bundesregierung hält die Schaffung einer einheitlichen oder doch gleichwertigen zusätzlichen Altersversorgung für die Redakteure aller Medien, unbeschadet der seit 1968 bestehenden allgemeinen Angestelltenversicherungspflicht und der vorstehend dargestellten Veränderungen, nach wie vor für geboten. In ihrer weiteren Medienpolitik mißt sie dieser Frage besondere Bedeutung zu. Sie ist bereit, im Rahmen ihrer Kompetenzen und Möglichkeiten auf eine Lösung dieser Probleme nachhaltig hinzuwirken.

II. Freie Mitarbeiter

Für die Massenmedien sind eine Vielzahl von sog. Freien Mitarbeitern tätig. Sie arbeiten in sehr verschiedenen Fachgebieten (z. B. Politik, Wirtschaft, Lokalberichterstattung, Bildung, Kunst, Sport, Unterhaltung) und sie kommen aus unterschiedlichen Berufen (z. B. Reporter, Hörspielautor, Musiker, Schauspieler, Sänger, Tänzer, Regisseur, Bildjournalist, Kameramann, Cutterin). Die Freie Mitarbeit ist also — vor allem beim Rundfunk — keineswegs auf Journalisten beschränkt und reicht außerdem in vielen Abstufungen von der nur ganz gelegentlichen Mitwirkung bis zur hauptberuflichen Tätigkeit. In Tabelle 45 ist eine Typologisierung der Freien Mitarbeit nach der beruflichen Stellung wiedergegeben, die vom Institut für Projektstudien, Hamburg, entwickelt wurde.²²⁶⁾

Im Rahmen dieses Berichts kann allerdings nur die soziale Situation derjenigen interessieren, für die die Freie Mitarbeit Hauptberuf ist, d. h. die ihr Einkommen überwiegend daraus beziehen (Nr. 1 bis 4 der Tabelle 45).

Auch in dieser Beschränkung ist aber die Lage der Freien Mitarbeiter noch durchaus unterschiedlich. Sie hängt z. B. davon ab, ob sie für mehrere Medien (Nr. 2 und 4 der Tabelle 45) oder im wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig sind (Nr. 1 und 3 der Tabelle 45). Eine Reihe von Freien Mitarbeitern klagt darüber, daß manche Medien sie als „Selbständige“ behandeln, während in Wahrheit ein Arbeitsverhältnis vorliege (Nr. 1 und 2 der Tabelle 45).

Daraus ergeben sich erhebliche Nachteile, insbesondere hinsichtlich des Sozialversicherungsschutzes. Zur Zeit sind mehr als 1 000 Verfahren um die Sozialversicherungspflicht von Freien Mitarbeitern vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit anhängig.

Statistische Unterlagen über die Gesamtheit der Freien Mitarbeiter liegen z. Z. noch nicht vor, lediglich die Situation der Wortautoren wurde im Jahre

²²⁶⁾ Veröffentlicht in Die Bühnengenossenschaft 1973 S. 334.

Typologie „Freier Mitarbeiter“

		A. Berufliche Stellung	B. Erläuterungen (zu A)
Arbeitnehmer (= verkappte Arbeitsver- hältnisse)	1	ständig beschäftigte, betrieblich eingegliederte „Freie Mitarbeiter“ ohne Unternehmerrisiko = (Arbeitnehmer)	Ständig beschäftigt und in den Betrieb eingegliedert. Arbeiten im wesentlichen nur bei einem Auftraggeber und beziehen von diesem nur ihr Haupteinkommen. Sie sind als Arbeitnehmer zu werten.
	2	unständig beschäftigte „Freie Mitarbeiter“ (= Arbeitnehmer auf Zeit)	Unständig bzw. auf Produktionsdauer beschäftigt, in persönlich abhängiger Stellung (insbesondere Regisseure, Schauspieler, Musiker, techn. Personal). Sie sind für die Dauer der Beschäftigung als Arbeitnehmer zu werten.
Hauptberufliche Mitarbeiter	3	wirtschaftlich abhängige, arbeitnehmerähnliche „Freie Mitarbeiter“	Freie Mitarbeiter, die hauptberuflich in einem Umfang für ein Unternehmen tätig werden, der zu ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit führt.
	4	multimedial, tätige, selbständige Freie Mitarbeiter	Selbständige Freie Mitarbeiter, die hauptberuflich für verschiedene Auftraggeber tätig, aber nicht von einem wirtschaftlich abhängig sind.
Nebenberufliche Freie Mitarbeiter	5	nebenberuflich Freie Mitarbeiter, hauptberuflich im Medienbereich angestellt	Personen, die bei den Sendern, der Presse oder einem anderen Auftraggeber im Medienbereich angestellt sind, nebenberuflich aber auch für diese Medien als Freie Mitarbeiter tätig sind.
	6	nebenberuflich Freie Mitarbeiter mit sonstigem Hauptberuf	Personen, die neben ihrem nicht medienbezogenen Hauptberuf gelegentlich oder öfter als Freie Mitarbeiter für bestimmte Medien tätig sind.

1970 durch eine wissenschaftliche Repräsentativ-Untersuchung (Autorenenquête) ²²⁷⁾ erforscht.

Nach der Autorenenquête stehen bei den Freien Autoren (im Sinne von hauptberuflich freien Wortautoren) die Presse ²²⁸⁾ sowie der Rundfunk an der Spitze der Tätigkeitsbereiche.

²²⁷⁾ K. Fohrbeck/A. J. Wiesand, Der Autorenreport, Reinbek 1972. Gegenstand dieser Forschungsarbeit war allerdings die gesamte Tätigkeit von Wortproduzenten in insgesamt zwölf Medienbereichen, da die Verfasser im Laufe der Untersuchung zu dem Ergebnis gelangten, daß das Charakteristikum dieser Berufe die „multimediale Mobilität“ sei (im Schnitt wurden etwa drei Medienbereiche pro Person als Haupttätigkeitsbereich genannt) und eine exakte Trennung zwischen Journalisten und Schriftstellern nicht möglich sei.

²²⁸⁾ Tages- und Wochenzeitungen, Publikums- und Fachzeitschriften

Von den insgesamt 7 200 Freien Autoren im Jahre 1970 bezogen drei Viertel ihr Haupteinkommen aus diesen Massenmedien, und zwar ein gutes Drittel (2 800) von der Presse — allein ein Viertel von Tages- und Wochenzeitungen — und ein weiteres gutes Drittel (2 600) vom Rundfunk (23 % Hörfunk und 13 % Fernsehen).

Dabei ließ sich ein recht präziser Zusammenhang zwischen dem Alter von Autoren und dem Alter der Medien feststellen.

Die über 60 Jahre alten Freien Autoren sind am stärksten in der Tages- und Wochenpresse vertreten und am geringsten beim Fernsehen; bei der mittleren Generation (30- bis 60jährige), vor allem aber bei der jüngeren Generation (20- bis 30jährige) rangiert der Rundfunk dagegen vor der Presse.

Die Verfasser der Autorenreports suchen die Begründung hierfür darin, daß bestimmte, für die

neuen Medien geforderte berufliche Kompetenzen von den älteren Autoren nicht mehr oder nur unzureichend erworben wurden.

Ähnliche altersspezifische Unterschiede ergeben sich bei der Einkommenssituation der Freien Autoren: Die älteren Autoren sind besonders stark in den niedrigen Einkommensgruppen zu finden.

Jahreseinkünfte von unter DM 12 000 bezogen im Jahre 1970 lediglich ein Viertel der mittleren und ein Drittel der jüngeren, aber zwei Drittel der älteren Generation. Ein Einkommen von mehr als 24 000 DM erzielten dagegen im Jahre 1970 knapp die Hälfte der mittleren Generation, ein Viertel der jüngeren, aber nur ein gutes Zehntel der älteren Generation.

Insgesamt kommt der Autorenreport zu dem Schluß, daß die Einkommenssituation der Freien Autoren hinter der der angestellten Autoren zurückblieb, da selbst die „gut verdienende“ Gruppe der mittleren Generation, deren Durchschnittseinkommen bei knapp 2 000 DM im Monat lag, um 1 000 DM hinter dem monatlichen Durchschnittseinkommen der angestellten Autoren zurückblieb. Hinzu kommt, daß sich dieses Einkommen im allgemeinen unregelmäßig über die Monate verteilt und in späteren Jahren meist nicht auf gleicher Höhe gehalten werden kann. Außerdem kommen den Freien Mitarbeitern die sozialen Vergünstigungen, die Arbeitnehmern zustehen, nicht zugute.

Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung muß die Lage der Freien Autoren hinsichtlich der Alterssicherung als schlecht bezeichnet werden:

Im Durchschnitt hatte ein Viertel aller Freien Autoren keinerlei Altersvorsorge getroffen. Besonders hoch war der Anteil bei den jüngeren Autoren mit mehr als 40 %; bei der mittleren und älteren Generation waren es mehr als 20 %.

Diese Situation kann nicht nur mit der geringen Vorsorgebereitschaft dieses Personenkreises erklärt werden. In einer Reihe von Fällen dürfte in der geschilderten Unsicherheit über den Status der Freien Mitarbeiter — Arbeitnehmer oder Selbständiger — die Ursache zu suchen sein. Aber auch für die unbestreitbar selbständigen unter den Freien Mitarbeitern waren bis zum Zeitpunkt der Untersuchung die Vorsorgemöglichkeiten recht begrenzt:

- Der Weg der freiwilligen Weiterversicherung in der Rentenversicherung war den meisten Freien Autoren auf Grund zu geringer Angestelltenversicherungszeiten verschlossen.
- Lediglich die bei der Tages- und Wochenpresse Tätigen konnten sich freiwillig beim Presseversorgungswerk versichern, mußten aber ihre Beiträge allein tragen.

Die Vorsorgemöglichkeiten haben sich in der Zwischenzeit verbessert:

- Die Pensionskasse der Rundfunkanstalten bietet seit dem 1. Januar 1972 deren Freien Mitarbeitern die Möglichkeit zur Altersvorsorge unter Beteiligung der Auftraggeber, allerdings nur für das über die Anstalten bezogene Einkommen

und sofern dieses mehr als 6 000 DM im Jahr beträgt.

- Seit dem Rentenreformgesetz aus dem Jahre 1972²²⁹⁾ steht den Freien Mitarbeitern die gesetzliche Rentenversicherung offen, der sie entweder freiwillig oder als Pflichtmitglied beitreten können. Wie alle Selbständigen, müssen sie allerdings die Beiträge allein aufbringen.

Ob diese Maßnahmen genügen, um eine ausreichende Alterssicherung der Freien Autoren zu gewährleisten, bleibt abzuwarten.

Inwieweit die geschilderte Situation hinsichtlich Einkommen und Altersvorsorge auch bei den anderen Freien Mitarbeitern, insbesondere den künstlerisch und künstlerisch-technisch Tätigen anzutreffen ist, wird derzeit durch einen vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung vergebenen Forschungsauftrag (Künstlerenquôte) geklärt²³⁰⁾. Über die Ergebnisse wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Herbst 1974 Bericht erstatten.

Eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Freien Mitarbeiter soll durch den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf zur Ergänzung des Tarifvertragsgesetzes bewirkt werden. Die Rechtsänderung ist im Rahmen des Entwurfs des Heimarbeitsänderungsgesetzes vorgesehen, der z. Z. dem Deutschen Bundestag zur Beschlußfassung vorliegt²³¹⁾. Das Tarifvertragsgesetz soll künftig auch für arbeitnehmerähnliche Personen gelten. Damit erhält ein Personenkreis, der die im Entwurf enthaltenen Voraussetzungen für die Arbeitnehmerähnlichkeit erfüllt, die Möglichkeit, sich gewerkschaftlich zu organisieren und über die Beschäftigungsbedingungen Tarifverträge abzuschließen, so z. B. über Entgelt, Urlaub, Kündigungsschutz, aber auch über Fragen der sozialen Sicherung.

Nach der Autorenenquête erfüllen im Durchschnitt etwas mehr als die Hälfte der Freien Autoren das im Entwurf vorgesehene Hauptkriterium für die Arbeitnehmerähnlichkeit, die wirtschaftliche Abhängigkeit von einem Auftraggeber²³²⁾. Auch hierbei gab es allerdings medien-, alters- und einkommensspezifische Unterschiede:

- Beim Fernsehen war das Kriterium weit überdurchschnittlich gegeben, bei der Presse lag es stark unter dem Durchschnitt.
- Je geringer die Einkünfte, um so geringer ist auch der Prozentsatz der wirtschaftlich Abhängigen.
- Jüngere Autoren sind in weitaus stärkerem Maße wirtschaftlich abhängig, als die mittlere oder gar die ältere Generation.

Inwieweit weitere Maßnahmen, insbesondere solche zur Verbesserung der sozialen Sicherung der Freien Mitarbeiter, ergriffen werden können, wird derzeit von der Bundesregierung geprüft.

²²⁹⁾ Bundesgesetzbl. I S. 1965

²³⁰⁾ Drucksache VI/2081

²³¹⁾ Drucksache 7/975

²³²⁾ Der Ermittlung dieser Angaben war keine Prüfung vorausgegangen, in welchem Umfang bei den Freien Autoren bei richtiger Beurteilung Arbeitsverhältnisse vorlagen.

F. Medienrechtliche Entscheidungen und Beschlüsse

I. Rechtsprechung zu Artikel 5 GG

Im Rahmen des Berichts ist, wie dies gleichfalls im Zwischenbericht²³³⁾ geschehen ist, auch auf wichtige in den Berichtszeitraum fallende höchstrichterliche Entscheidungen hinzuweisen, die nicht unerheblich für die weitere Auslegung des Artikels 5 GG, insbesondere der Begriffe der Presse- und Rundfunkfreiheit und ihre Abgrenzung zu anderen Rechtsgütern, bleiben werden.

Außer den oben unter B. III. 4. und C. I. 1. bereits näher dargelegten Entscheidungen des *Bundesverfassungsgerichts* und des *Bundesverwaltungsgerichts* verdienen folgende Entscheidungen besondere Beachtung:

Nach dem sog. „Lebach-Urteil“ vom 5. Juni 1973²³⁴⁾ kann sich eine Rundfunk- und Fernsehanstalt grundsätzlich für jede Sendung zunächst auf den Schutz des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen. Die Rundfunkfreiheit deckt sowohl die Auswahl des dargebotenen Stoffes als auch die Entscheidung über die Art und Weise der Darstellung einschließlich der gewählten Form der Sendung.

Erst wenn die Rundfunkfreiheit mit anderen Rechtsgütern in Konflikt gerät, kann es auf das mit der konkreten Sendung verfolgte Interesse, die Art und Weise der Gestaltung und die erzielte oder voraussehbare Wirkung ankommen.

Stehen sich hierbei die Rundfunkfreiheit einerseits und der Persönlichkeitsschutz andererseits gegenüber, so muß eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Hierbei kann keiner der beiden Verfassungswerte einen grundsätzlichen Vorrang beanspruchen. Im Einzelfall ist die Intensität des Eingriffes in den Persönlichkeitsbereich gegen das Informationsinteresse der Öffentlichkeit abzuwägen.

Für die aktuelle Berichterstattung über schwere Straftaten verdient das Informationsinteresse der Öffentlichkeit im allgemeinen den Vorrang vor dem Persönlichkeitsschutz des Straftäters. Jedoch ist neben der Rücksicht auf den unantastbaren innersten Lebensbereich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten; danach ist eine Namensnennung, Abbildung oder sonstige Identifikation des Täters nicht immer zulässig.

Der verfassungsrechtliche Schutz der Persönlichkeit läßt es jedoch nicht zu, daß das Fernsehen sich über die aktuelle Berichterstattung hinaus etwa in Form eines Dokumentarspiels zeitlich unbeschränkt mit der Person eines Straftäters und seiner Privatsphäre befaßt.

Mit der Frage, ob Presseerzeugnisse nur dann den Schutz des Artikels 5 Abs. 1 Satz 2 für sich in Anspruch nehmen können, wenn sie „wertvolle“ Mei-

nungen verbreiten, hat sich das Bundesverfassungsgericht erneut in zwei wichtigen Entscheidungen befaßt²³⁵⁾. Es stellt darin fest, daß Artikel 5 Abs. 1 GG eine derartige Einschränkung nicht enthält. Eine Differenzierung nach der sittlichen Qualität der Meinungen oder ihrer Wirkung auf andere wäre auch unvereinbar mit der grundlegenden Bedeutung dieses Grundrechts; abgesehen davon wäre die Abgrenzung von „wertvollen“ und „wertlosen“ Meinungen schwierig, ja oftmals unmöglich.

Aus diesem Grunde geht es zu weit, der Unterhaltungs- oder Sensationspresse den Schutz dieses Grundrechts überhaupt zu versagen. Der Begriff „Presse“ ist weit und formal auszulegen; er kann nicht von einer — an welchen Maßstäben auch immer ausgerichteten — Bewertung des einzelnen Druckerzeugnisses abhängig gemacht werden. Die Pressefreiheit ist nicht auf die „seriöse“ Presse beschränkt. Diesen Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht jedoch dahin gehend eingeschränkt, daß hieraus nicht gefolgert werden kann, der Schutz des Grundrechts müßte jedem Presseorgan in jedem rechtlichen Zusammenhang und für jeden Inhalt seiner Äußerungen in gleicher Weise zuteil werden. Gerät das Grundrecht der Pressefreiheit mit anderen nach der Verfassung geschützten Rechtsgütern in Konflikt, so kann bei der dann gebotenen Abwägung berücksichtigt werden, ob die Presse im konkreten Fall eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse ernsthaft und sachbezogen erörtert, damit den Informationsanspruch des Publikums erfüllt und zur Bildung der öffentlichen Meinung beiträgt oder ob sie lediglich das Bedürfnis einer mehr oder minder breiten Leserschicht nach oberflächlicher Unterhaltung befriedigt.

Die bislang nicht abschließend geklärte Frage, ob der in Artikel 5 Abs. 1 Satz 3 GG verwendete Begriff der „Zensur“ außer der Vorzensur auch die Nachzensur umfaßt, ist durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. April 1972²³⁶⁾ dahin gehend beantwortet worden, daß unter dem Begriff der Zensur nur die sog. „Vorzensur“ zu verstehen ist. Gleichzeitig hat das Gericht auch klargestellt, daß das Zensurverbot eine absolute Eingriffsschranke darstellt, die keine Ausnahme, auch nicht durch allgemeine Gesetze nach Artikel 5 Abs. 2 GG zuläßt.

Mit Nachdruck hat das Bundesverfassungsgericht die Selbständigkeit des Grundrechts der Freiheit der Kunst (Artikel 5 Abs. 3 GG) gegenüber den anderen in Artikel 5 GG genannten Grundrechten hervorgehoben und im Beschluß vom 24. Februar 1971²³⁷⁾ betont, daß für die Kunstfreiheit weder die Schranken des Artikels 5 Abs. 2 GG noch die des

²³³⁾ Vgl. Drucksache VI/692 Tz. 18

²³⁴⁾ BVerfGE 35, 202

²³⁵⁾ BVerfGE 30, 336; 34, 269 — „Soraya-Entscheidung“ —

²³⁶⁾ BVerfGE 33, 52

²³⁷⁾ BVerfGE 30, 173 — „Mephisto-Entscheidung“ —

Artikels 2 Abs. 1, zweiter Halbsatz, GG gelten. Ein Konflikt zwischen der Kunstfreiheitsgarantie und dem verfassungsrechtlich geschützten Persönlichkeitsbereich ist nach Maßgabe der grundgesetzlichen Wertordnung zu lösen. Die Kunstfreiheit betrifft im übrigen nicht nur die künstlerische Betätigung, sondern auch die Darbietung und Verbreitung des Kunstwerks.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 14. März 1972²³⁸⁾ die Auffassung der Bundesregierung bestätigt, daß auch die Grundrechte von Strafgefangenen nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden können. Es hat weiter deutlich gemacht, daß die Rechte und Pflichten der Strafgefangenen gesetzlich näher umschrieben werden müssen, wobei jedoch auf Generalklauseln nicht ganz verzichtet werden kann. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes²³⁹⁾, der dem Deutschen Bundestag zur Zeit zur Beschlußfassung vorliegt, trägt sowohl der Meinungsfreiheit der Strafgefangenen wie auch den unabdingbaren Erfordernissen eines geordneten und sinnvollen Strafvollzuges Rechnung.

Im Urteil vom 31. Juli 1973²⁴⁰⁾ hat das Bundesverfassungsgericht schließlich erneut die Staatsunabhängigkeit von Hörfunk und Fernsehen in der Programmgestaltung betont und klargestellt, daß sich daran auch nach dem Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Dezember 1972²⁴¹⁾ nichts ändere, daß insbesondere dieser Vertrag keine Rechtsgrundlage dafür abgebe, durch entsprechende gesetzliche oder verwaltungsmäßige Maßnahmen Sendungen, die der Deutschen Demokratischen Republik unerwünscht seien, zu unterbinden. Was immer in der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der allgemeinen anstaltseigenen Richtlinien und im Rahmen der bestehenden Anstaltsorganisationsgesetze ausgestrahlt werde, könne nicht als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen werden; erst recht nicht dürfe die Bundesrepublik Deutschland sich in eine Vereinbarung einlassen, durch die diese Freiheit der Anstalten eingeschränkt werde.

Außer dem Bundesverfassungsgericht hat sich auch der *Bundesgerichtshof* im Berichtszeitraum mehrfach grundlegend mit Artikel 5 GG befaßt. Im Urteil vom 26. März 1971²⁴²⁾ hat das Gericht im Anschluß an eine frühere Entscheidung²⁴³⁾ die Bedeutung der Tageszeitungen als Informationsquelle hervorgehoben und entschieden, daß die unentgeltliche Verteilung von Anzeigenblättern mit redaktionellem Teil gegen den lautereren Wettbewerb verstößt, wenn das Anzeigenblatt von erheblichen Kreisen der Bevölkerung als Ersatz für die Tageszeitung oder zumindest als Informationsquelle nach Art der Tagespresse ernst

genommen werde und eine bestandsgefährdende Beeinträchtigung der Tageszeitungen gegeben sei. Wird dadurch auch nur eine Tageszeitung in einem Umfang beeinträchtigt, daß sie nicht mehr in die geistigen Auseinandersetzungen zwischen den einander begegnenden sozialen Kräften eingreifen kann, dann könnte auch dadurch das Pressewesen als solches betroffen sein und damit das Allgemeininteresse beeinträchtigt werden.

Im Urteil vom 30. November 1971²⁴⁴⁾ hat der Bundesgerichtshof einen wichtigen Beitrag zum Schutz des Persönlichkeitsrechts geleistet und die Sorgfaltspflicht der Berichterstattung in der Presse fortentwickelt; nach dieser Entscheidung muß ein Presseorgan, das über eine nicht rechtskräftige strafgerichtliche Verurteilung unter Namensnennung des Täters berichtet, auf Verlangen des Betroffenen auch den das Strafverfahren später abschließenden Freispruch mitteilen.

Im Urteil vom 30. Mai 1972²⁴⁵⁾ hat der Bundesgerichtshof erklärt, daß Blockademaßnahmen von Demonstranten gegen ein Presseunternehmen mit dem Ziel, die Auslieferung eines Presseergebnisses zu verhindern, das Grundrecht der Pressefreiheit verletzen; das Demonstrationsrecht rechtfertigt keine Anwendung von Gewalt.

Im Urteil vom 20. Juni 1972²⁴⁶⁾ hat der Bundesgerichtshof schließlich auf dem Boden der Rechtsprechung des früheren Reichsgerichts die Verantwortlichkeit des Zeitungsverlages auch für den Anzeigenteil klargestellt. Hiernach sind Verleger und Redakteure auch bei der Entgegennahme von Anzeigenaufträgen grundsätzlich zur Prüfung verpflichtet, ob die Veröffentlichung der Anzeige gegen gesetzliche Vorschriften verstößt, und sind gehalten, Anzeigen mit gesetzwidrigem Inhalt abzulehnen.

Nicht unerwähnt bleiben sollte wegen des engen Zusammenhangs mit der Fortentwicklung der Auslegung des Grundrechts der Pressefreiheit auch das Urteil des *Bayerischen Obersten Landesgerichts* vom 15. Juli 1971²⁴⁷⁾, wonach der Zeitschriftenwerber im Reisegewerbe in Bayern keiner Reisegewerbekarte nach der Gewerbeordnung bedarf; im Hinblick auf den allgemein geltenden weiten Begriff der „Presse“ muß auch die auf den unmittelbaren Vertrieb von Presseergebnissen gerichtete berufliche Erwerbstätigkeit wegen des unabdingbaren Funktionszusammenhangs mit einer wirksamen Verbreitung von Nachrichten und Meinungen durch die Presse der eigentlichen Pressetätigkeit und damit der Sonderregelung durch das Presserecht zugeordnet werden.

Die Vergabe staatlicher zinsloser Kredite an Berliner Zeitungsverlage ist vom *Verwaltungsgericht Berlin* in seinem Urteil vom 31. Oktober 1973²⁴⁸⁾ wegen des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage für grundgesetzwidrig erklärt worden. Das Verwaltungsgericht geht davon aus, daß eine fortschreitende Pressekonzentration für den Staat Anlaß und

²³⁸⁾ BVerfGE 33, 1

²³⁹⁾ Drucksache 7/918

²⁴⁰⁾ — 2 BvF 1/73 —, sog. „Grundvertrags-Urteil“, NJW 1973 S. 1559

²⁴¹⁾ Bundesgesetzbl. 1973 II S. 421

²⁴²⁾ Archiv für Presserecht 1971 S. 69 und NJW 1971 S. 2025

²⁴³⁾ BGHZ 51, 236

²⁴⁴⁾ BGHZ 57, 325

²⁴⁵⁾ BGHZ 59, 30

²⁴⁶⁾ BGHZ 59, 76

²⁴⁷⁾ NJW 1971 S. 1761

²⁴⁸⁾ NJW 1974 S. 330

Legitimation sein könne, zur Erhaltung der publizistischen Meinungsvielfalt existenzgefährdeten Presseunternehmen durch Kredite zu helfen. Eine solche Finanzhilfe verstoße nicht gegen Artikel 5 GG, erfordere jedoch zwingend eine gesetzliche Grundlage, denn sie greife in die Pressefreiheit des Konkurrenzunternehmens ein. Darüber hinaus fordere auch die in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierte Staatsunabhängigkeit der Presse, daß die Förderungstatbestände gesetzlich festgelegt werden, damit die Verwaltung keinen Ermessensspielraum und somit auch keine Möglichkeit zur Einflußnahme auf die politische Ausrichtung der geförderten Zeitungen habe.

II. Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder und der Landesjustizverwaltungen

Die Innenministerkonferenz hat am 18. September 1970 einen vom Arbeitskreis I der Arbeitsgemeinschaft der Innenminister der Bundesländer erarbeiteten Modellentwurf für die Pflicht zur *Offenlegung der Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse an Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen* gebilligt. Hiernach sind auf periodischen Druckwerken, die mindestens einmal wöchentlich erscheinen, in der ersten Ausgabe jeden Monats die Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse an dem Verlag, der das Druckwerk verbreitet, die weiteren periodischen Druckwerke, die vom Verlag oder von dessen Inhabern oder Beteiligten verbreitet werden, sowie die Beteiligungen des Verlags oder der Verlagsinhaber oder Verlagsbeteiligten an anderen Verlagen, die periodische Druckwerke verbreiten, anzugeben. Die Angaben sind mit dem Impressum zu verbinden. Der Entwurf enthält ferner Sondervorschriften über Angaben, die von in bestimmten Rechtsformen betriebenen Unternehmen zu machen sind, sowie bestimmte Ausnahmen von der Offenlegungspflicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts, Kirchen, Religionsgemeinschaften oder Weltanschauungsgemeinschaften, gewisse Vereins- und Firmenzeitschriften. Der Entwurf ist als Ergänzung der Landespressegesetze gedacht, um die Marktkonzentration im Pressewesen transparent zu machen und den Leser erkennen lassen, welche wirtschaftlichen oder sonstigen Kräfte aufgrund ihres wirtschaftlichen Einflusses die Meinungsäußerung in dem Presseorgan beeinflussen können. Der Bundesminister des Innern wird

G. Ausblick

Die Bundesregierung sieht sich in ihrer Auffassung bestätigt, daß trotz unerwünschter Entwicklungen in Teilbereichen Presse- und Meinungsfreiheit insgesamt in der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet sind. Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland stellen ein umfangreiches Angebot an publizistischen Leistungen bereit, das auch im internationalen Vergleich hohen Ansprüchen genügt.

diesen Entwurf bei der Vorbereitung des Presserechtsrahmengesetzes berücksichtigen.

Die Innenministerkonferenz hat ferner am 16. Dezember 1971 die mit dem Deutschen Presserat erarbeiteten *Verhaltensgrundsätze zwischen Presse und Polizei zur Vermeidung von Behinderungen bei der Durchführung polizeilicher Aufgaben und der freien Ausübung der Berichterstattung*²⁴⁹⁾ gebilligt. Die Grundsätze sollen Presse und Polizei helfen, im Spannungsfeld zwischen journalistischer und polizeilicher Tätigkeit sich so zu verhalten, daß die ungehinderte Ausübung der beiderseitigen Aufgaben nach Möglichkeit sichergestellt ist. Hierzu sollen vor allem ständige persönliche Kontakte zwischen Presse und Polizei, die Bestellung besonderer Verbindungsbeamten zur Presse und Vereinbarungen über die Form des Nachweises journalistischer Tätigkeit während eines Polizeieinsatzes beitragen.

Die Innenministerkonferenz hat schließlich am 28. September 1973 *Richtlinien für die Inanspruchnahme von Publikationsorganen bei der polizeilichen Fahndung* beschlossen, nach denen die Polizei bei der Fahndung auch Publikationsorgane (Presse, Hörfunk, Fernsehen) um Mitwirkung bitten kann. Hiernach sollen Publikationsorgane nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erst in Anspruch genommen werden, wenn andere Maßnahmen erfolglos geblieben sind oder voraussichtlich nicht oder nicht rechtzeitig zum Erfolg führen werden. Wird insbesondere in schwerwiegenden, die Öffentlichkeit beunruhigenden Fällen die Erledigung der Fahndung bekanntgegeben, so soll die Veröffentlichung in den auch für die Fahndung in Anspruch genommenen Publikationsorganen erfolgen. Das Informationsrecht, das den Publikationsorganen nach dem Presserecht zusteht, bleibt von dieser Regelung unberührt.

Dieser Beschluß steht in engem sachlichem Zusammenhang mit den von den Landesjustizverwaltungen und dem Bundesminister der Justiz beschlossenen bundeseinheitlichen *Bestimmungen über die Inanspruchnahme von Publikationsorganen zur Fahndung nach Personen bei der Strafverfolgung*. Der Bundesminister der Justiz hat diese Bestimmungen mit Wirkung vom 15. März 1973 für den Bereich der Bundesjustizverwaltung in Kraft gesetzt²⁵⁰⁾. Auch hiernach können unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Publikationsorgane zur Fahndungshilfe in Anspruch genommen werden.

Die Entwicklung der Medien wird in Zukunft mehr als bisher von der Nachrichtentechnologie beeinflusst werden, die in immer kürzeren Abständen neue Formen der Nachrichtenübermittlung erschließt. We-

²⁴⁹⁾ Vgl. GMBI 1974 S. 55.

²⁵⁰⁾ Allgemeine Verfügung des Bundesministers der Justiz vom 12. März 1973, BAnz. Nr. 52 S. 1.

sentliche Auswirkungen auf die Medienstruktur sind von der weiteren Entwicklung der elektronischen Nachrichtenübertragung über breitbandige Kabelsysteme zu erwarten. Dabei wird sich insbesondere auch die Frage nach Einführung des lokalen Hörfunks und Fernsehens stellen. Die Chancen, die sich daraus für das politische und gesellschaftliche Leben im kommunalen Raum ergeben, und die Möglichkeit, Gegengewichte zur wachsenden Pressekonzentration zu schaffen, werden dabei ebenso zu bedenken sein wie die wirtschaftlichen Auswirkungen, die die Zulassung lokaler Rundfunkwerbung, insbesondere lokaler Fernsehwerbung für die Presse haben könnten.

Die große Übertragungskapazität von Breitbandnetzen bietet darüber hinaus zahlreiche andere Nutzungsmöglichkeiten. Medienpolitisch interessant ist dabei die weitere Entwicklung bei der Übertragung von Text- und Bildinformationen im elektronischen Faksimileverfahren, insbesondere die Entwicklung einer „Faksimile-Zeitung“, und die Öffnung dieser Systeme für breite Bevölkerungsschichten. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand werden die Voraussetzungen für Faksimile-Informationendienste allerdings kaum vor Ablauf von 10 bis 15 Jahren vorliegen. Ihre Wirtschaftlichkeit hängt sowohl vom Ausbau geeigneter Übertragungswege im Fernmeldenetz wie von der Entwicklung preiswerter Empfangsgeräte ab.

Im Zuge der technologischen Entwicklung der neuen elektronischen Übertragungsmöglichkeiten und ihrer entsprechend zunehmenden publizistischen Bedeutung muß auch ihr rechtlicher Standort gefunden werden. Sie müssen in das System der Massenmedien so eingeordnet werden, daß auch künftig die umfassende und freie Meinungsbildung gewährleistet bleibt.

Um ein möglichst umfassendes Bild dieses Entwicklungsprozesses zu erhalten, das als Grundlage medienpolitischer Entschlüsse unabdingbar ist, hat die Bundesregierung eine unabhängige Kommission von sachverständigen Vertretern aus Politik, Forschung, Wirtschaft sowie Presse und Rundfunk berufen. Diese Kommission soll bis zum 31. Dezember 1975 der Bundesregierung ihre Vorstellungen über ein wirtschaftlich vernünftiges und ein gesellschaftlich wünschenswertes technisches Kommunikationssystem der Zukunft vorlegen. Auf dieser Basis wird die Bundesregierung, wie sie bereits in ihrer Regierungserklärung am 18. Januar 1973 angekündigt hat, konkrete Vorschläge für seinen Ausbau entwickeln.

Zusammenfassend sind folgende Feststellungen zu treffen:

- Die Konzentrationsprozesse haben sich insbesondere im Bereich der Tagespresse fortgesetzt. Soweit sie mit einer Festigung der Wirtschaftskraft und der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Verlage gleichzeitig zu einer qualitativen Stärkung der Redaktionsarbeit führen, ist der darin liegende publizistische Fortschritt zu begrüßen;

soweit sie allerdings den Wettbewerb erheblich einschränken, wird es notwendig, mögliche Gefahren für die Meinungsvielfalt und die Informationsfreiheit abzuwehren. Dazu muß insbesondere der lokale und regionale Zeitungsbereich sorgfältig beobachtet werden. Auch die mit der Entwicklung der neuen AV-Medien deutlicher gewordenen Tendenzen zur Ausbildung von multimedialen Zusammenschlüssen verdienen Aufmerksamkeit.

- Unabhängig davon läßt sich bereits heute absehen, daß der Gesetzgeber dem Konzentrationsprozeß im Pressebereich auch durch die Sicherung eines Mindestmaßes an redaktioneller Freiheit insbesondere unter den Bedingungen wachsender Betriebsgrößen und einer abnehmenden Zahl von Presseunternehmen begegnen muß. Hierauf zielt die geplante Regelung zur Sicherung der sog. „inneren Pressefreiheit“ durch den Bundesgesetzgeber ab.
- Darüber hinaus soll eine pressemarktspezifische Novellierung des Kartellgesetzes rechtliche Voraussetzungen schaffen, den Folgen des fortschreitenden Konzentrationsprozesses entgegenzuwirken, die den Wettbewerb zwischen den Presseunternehmen und damit die freie Meinungsbildung beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang wird auch zu prüfen sein, inwieweit wirtschaftliche Hilfen für die Presse zweckmäßig und zulässig sind und wie sie gegebenenfalls am wirkungsvollsten eingesetzt werden können.
- Maßnahmen gegen unerwünschte Strukturwandlungen lassen sich nur auf einer genaueren Kenntnis des Zustandes und der Entwicklungstendenzen der Massenmedien aufbauen. Die hierfür zur Verfügung stehenden — noch nicht voll ausreichenden — Möglichkeiten sind auszuweiten. Eine gesetzliche Grundlage für eine aussagefähige Pressestatistik bleibt daher dringend erforderlich.
- Eine einheitliche bzw. gleichwertige Altersversorgung für Journalisten aller Medien sollte eine bessere berufliche Mobilität ermöglichen und damit zugleich die innere Unabhängigkeit der Journalisten stärken. Dieses Problem ist trotz der im Berichtszeitraum erzielten Verbesserungen noch nicht gelöst.

Die Bundesregierung betrachtet es als ihre Aufgabe, über die kurzfristige Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen zur Lösung der anstehenden Probleme hinaus längerfristige medienpolitische Zielvorstellungen zu erarbeiten. Sie geht davon aus, daß die privatwirtschaftliche Struktur der Presse und die öffentlich-rechtliche Organisation des Rundfunks erhalten bleiben. Der Bürger muß auch in Zukunft die Möglichkeit haben, sich über Presse, Rundfunk und das gesamte übrige System der Massenkommunikation in der Bundesrepublik Deutschland diejenigen Informationen zu verschaffen, die er für eine freie und unabhängige Meinungsbildung benötigt.