

*Veränderte Medienwirtschaft – veränderte Pressefreiheit?  
Zur Gewährleistung des Instituts der Pressefreiheit unter neuen Wettbewerbsbedingungen*

Abstract-Einreichung für ein Full Paper zur Tagung  
„Medienökonomie 2014: Schnittstellen (in) der Medienökonomie“

I. Die Schnittstelle zwischen Medienökonomik und Medienrecht ist in Deutschland verfassungsrechtlich vorgegeben: Der grundgesetzliche Gewährleistungsauftrag der Pressefreiheit lässt sich nicht statisch fixieren. Vielmehr ist eine zeitangemessene Konkretisierung notwendig. Dabei beeinflussen Veränderungen des Wirkbereichs der Pressefreiheit die fallspezifische Ausformulierung der abstrakten verfassungsrechtlichen Vorgaben. Ein Beispiel bilden die Auswirkungen fortschreitender Digitalisierung: Soll unter den Schutzbereich der Pressefreiheit einzig die Print-Presse fallen – oder, technologieneutral verstanden, auch die Online-Presse?<sup>1</sup> Solche durch Änderungen des Wirkbereichs entstehenden Fragen sind in die Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrags einzubeziehen.<sup>2</sup> Das gilt gerade auch für die hier vorrangig betrachtete Entwicklung des Pressemarktes – zumal die Pressefreiheit wesentlich funktional zu verstehen ist, sich also nicht allein in der Gewährleistung individueller Freiheit erschöpft.

II. Der Schutzbereich der Pressefreiheit umfasst nach ständiger Verfassungsrechtsprechung *„alle im Pressewesen tätigen Personen in Ausübung ihrer Funktion, um ein Presseerzeugnis selbst, um seine institutionell-organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sowie um die Institution einer freien Presse überhaupt“*<sup>3</sup> zu gewährleisten. Die *„öffentliche Aufgabe“*<sup>4</sup> der Presse zu informieren, zu kontrollieren und meinungsbildend tätig zu sein, ist dabei nicht allein als individualrechtliche Freiheit – insbesondere der Verleger – zu verstehen; selbst wenn sie historisch als Markt- und Unternehmerfreiheit entstanden ist.<sup>5</sup> Der Schutz von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bezieht sich *„vor allem auf die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit die Presse*

---

<sup>1</sup> Fiedler, ZUM 2010, 18 f.; Möllers, AfP 2008, 241 ff.

<sup>2</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl. 2000, Rndr. 60 ff.; Müller/Christensen, Juristische Methodik, 11. Aufl. 2013, S. 141 ff.; Hoffmann-Riem, Kommunikations- und Medienfreiheit, in: Benda u.a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1995, § 7 Rndr. 4 ff.; kritisch Schmidt-Assmann, AöR 1991, S. 329, 300 und 334.

<sup>3</sup> BVerfGE 85, 1, 12 f.

<sup>4</sup> BVerfGE 20, 162, 175.

<sup>5</sup> Ladeur/Gostomzyk, JuS 2002, 1145, 1146.

*ihre Aufgaben im Kommunikationsprozess erfüllen kann*<sup>6</sup>. Dies umfasst auch den Schutz der ökonomischen Bedingungen der Presseproduktion, sofern diese ernsthaft gefährdet sind.<sup>7</sup>

III. Was unter einer zeitangemessenen Konkretisierung verfassungsrechtlicher Gewährleistungsaufträge zu verstehen sein kann, lässt sich im Vergleich an der Entwicklung des Rundfunkverfassungsrechts veranschaulichen<sup>8</sup>: Die ursprüngliche Monopolstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde durch eine Sondersituation des Rundfunks im Vergleich zur Presselandschaft gerechtfertigt, die weitgehend durch Wettbewerb und Verlegerpersönlichkeiten gekennzeichnet war.<sup>9</sup> Dagegen zeichneten sich die Rahmenbedingungen des Rundfunks durch Knappheit der Sendefrequenzen und einen relativ hohen Finanzaufwand aus. Wegen dieses Befundes wurde in der ersten Rundfunkentscheidung aus dem Jahre 1961 ein Marktrundfunk zunächst abgelehnt, aber unter den Vorbehalt des Wegfalls eben dieser Sondersituation gestellt.<sup>10</sup> Das FRAG-Urteil aus dem Jahre 1981 ist alsdann im Lichte einer sich abschwächenden Sondersituation zu sehen: Durch neue Technologien, vor allem Kabel- und Satellitenfunk, war eine deutliche Zunahme von Sonderfrequenzen zu verzeichnen. So wurde die Frage nach Zulassung privaten Rundfunks akut, aber mit dem Argument verneint, dass Vielfalt allein die binnenplurale Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleisten könne.<sup>11</sup> Mit der Niedersachsen-Entscheidung aus dem Jahre 1986 vollzog das Bundesverfassungsgericht schließlich die technologisch-ökonomischen Veränderungen sowie eine zunehmend grenzüberschreitende Europäisierung der Medienordnung nach – und verzahnte öffentlich-rechtlichen Rundfunk und privaten Rundfunk im sog. dualen Rundfunksystem, weil eine Grundversorgung öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausreichend Meinungsvielfalt gewährleisten konnte.<sup>12</sup> Über diese Argumentation und damit letztlich zum Schutz *„einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung“*<sup>13</sup> über Rundfunk wird bekanntlich bis heute eine Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verfassungsrechtlich legitimiert.<sup>14</sup> Auch für die Presse kann eine solche systematische Betrachtung des Wirkungsbereichs relevant werden, gerade weil sich die Finanzierungsbedingungen der Presse derzeit nachhaltig ändern. Zur Zeit existiert diese – gerade mit Verweis auf die Markt- und Unternehmerfreiheit – nicht. Vielmehr lassen sich vor allem „abwehrrechtliche Entscheidungen“ des Bundesverfassungsge-

---

<sup>6</sup> BVerfGE 85, 1, 12 f.

<sup>7</sup> BVerfG 21, 271, 275 – Südkurier –.

<sup>8</sup> Ladeur/Gostomzyk, JuS 2002, 1145, 1148.

<sup>9</sup> Ladeur, Publizistik 2000, 442, 442 f.

<sup>10</sup> BVerfGE 12, 261, 264 ff. – Deutschland-Fernsehen –.

<sup>11</sup> BVerfGE 57, 295, 322. – FRAG –.

<sup>12</sup> BVerfGE 73, 118 ff. – Niedersachsen –.

<sup>13</sup> Dazu nur BVerfGE 57, 295, 318 f.; 73, 118, 152.

<sup>14</sup> BVerfGE 119, 181 ff.

richts finden (Schutz des Redaktionsstatuts, Schutz vor Durchsuchungen, Schutz von Informanten etc.). Gerade der tiefgreifender Wandel der Finanzierungsbedingungen der Presse könnte aber dazu führen, dass künftig die objektiv-rechtliche Seite der Pressefreiheit stärker in den Vordergrund treten wird.

IV. Um eine zeitangemessene Konkretisierung des objektiv-rechtlichen Gewährleistungsauftrags der Pressefreiheit vorzunehmen, benötigen sowohl der Gesetzgeber als auch die Gerichte möglichst verlässliche Erkenntnisse darüber, unter welchen Ausgestaltungsbedingungen eine solche Gewährleistung der funktionalen Medienfreiheiten tatsächlich zu erwarten sein wird. Diese Bestandsaufnahme hat sich am Tatsächlichen zu orientieren, um Veränderungen des Pressewesens nachvollziehen zu können. Dabei erhält ein solcher Wandel juristisch gesehen allerdings erst dann Relevanz, wenn sich bei konstant bleibender Interpretation des Verfassungsrechts der Gewährleistungsauftrag der Pressefreiheit nicht mehr garantieren ließe. Hierfür gilt es also vorrangig empirische Erkenntnisse, aber auch Prognosen, aufzugreifen, die sich zu einer gemeingültigen Annahme verdichtet haben; also letztlich um die „*Rezeption gefestigter Aussagen mittlerer Abstraktionshöhe*“<sup>15</sup>.

V. Das Extended Paper will sich der „Schnittstellen-Problematik“ widmen, wie das Institut einer freien Presse angesichts sich drastisch ändernder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für Verlage gewährleistet werden kann.<sup>16</sup> Genauer: Was bedeutet es für den Gesetzgeber, Pressefreiheit in Zeiten einer Pressefinanzierungskrise bzw. die lebenswichtigen Ressourcen einer freien Presse zu gewährleisten? Aus diesem Grund setzt sich das Autorenteam interdisziplinär aus einem Medienökonom und einem Medienrechtler zusammen. Außerdem greift das Extended Paper zugleich einen Ansatz auf, den der Medienrechtler Karl-Heinz Ladeur in einem Beitrag im letzten Fachgruppen-Tagungsband präsentiert hat, indem er die Ausgestaltung eines „publizistischen Wettbewerbsrechts“ forderte.<sup>17</sup> Das Extended Paper führt insgesamt zu aussagekräftigen Ergebnissen – und zwar unter Reflexion der presseverfassungsrechtlichen Relevanz von Begriffen wie „Vielfalt“, „Qualität“ etc.; beispielsweise kommt die medienökonomische Analyse des Krisenanpassungsprozesses in der Zeitungsbranche zu dem Resultat, dass es den Verlagen durch Konsolidierungsmaßnahmen auch in den kommenden Jahren gut gelingen kann, die fallenden Umsätze durch Kostenreduzierungen aufzufangen, ohne dass die funktional

---

<sup>15</sup> Eifert, Innovationen in und durch Netzwerkorganisation, 2002, S. 88, 103.

<sup>16</sup> Vgl. nur Becker, ZUM 2010, 1 ff.; Fiedler, ZUM 2010, 18 ff.; Möllers, AfP 2008, 241 ff.

<sup>17</sup> Ladeur, Ein „Leistungsschutzrecht“ für Presseverlage und die Rechtsverfassung der Internetkommunikation, in: Lobigs/von Nordheim (Hrsg.), Journalismus ist kein Geschäftsmodell. Aktuelle Studien zur Ökonomie und Nicht-Ökonomie des Journalismus, Baden-Baden 2014, S. 139 ff.

notwendigen journalistischen Qualitätsleistungen der freien Presse hierunter leiden müssten.<sup>18</sup> Das würde also in der sich derzeit abzeichnenden Phase des Pressewandels eher für staatliche Beobachtungs- und Evaluationspflichten sprechen als für unmittelbare Interventionen, wie sie zunehmend gefordert und bisweilen – etwa mit der „NRW-Medienstiftung“ – praktiziert werden. Vielmehr wäre unter Umständen eine Lockerung der Wettbewerbsbedingungen der Presse plausibel begründbar wie sie bereits teilweise durch Lockerungen des Pressefusionsrechts praktiziert wurde. Gleiches gilt für die teilweise Ermöglichung von crossmedialen Beteiligungen von Presseverlagen an regionalen Rundfunksendern. Erst in einer zweiten Phase, wenn die Finanzierungsbasis einer freien Presse grundlegend gefährdet würde, könnten dagegen unmittelbar gesetzgeberische Maßnahmen der Presseförderung geboten sein. Welche Instrumente hier medienökonomisch sinnvoll und verfassungsrechtlich verhältnismäßig wären, wird diskutiert. Zu denken ist dabei insbesondere an einen stärkeren Schutz der Profession des Journalismus.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> *Lobigs*, Die Zukunft der Finanzierung von Qualitätsjournalismus. Expertise im Auftrag der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften sowie der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina. Veröffentlichung als Buchbeitrag in: Weingart, Peter/Schulz, Patricia (Hrsg.): Wissen - Nachricht - Sensation. Zur Kommunikation zwischen Wissenschaft, Öffentlichkeit und Medien, 2014, S. 144 ff.

<sup>19</sup> *Kiefer*, Publizistik 2011, S. 5 ff.