

Befunde eines Rechtsgutachtens

→ **Gratiszeitungen – ein Verstoß gegen die Pressefreiheit?**

Von Bernd Holznel*^o

In Deutschland gerichtliche Auseinandersetzungen um Gratisblätter

Auf dem Zeitungsmarkt wird bekanntlich mit harten Bandagen gekämpft. Anbieter von Gratiszeitungen müssen nicht nur mit Verdrängungsangeboten der hiervon betroffenen Verleger rechnen. Sie müssen auch befürchten, dass sie mit gerichtlichen Auseinandersetzungen überzogen werden, um die neuen Zeitungsprodukte vom Markt zu drängen. Mit welcher Vehemenz hier bisher juristisch vorgegangen wurde, zeigen die Streitigkeiten um die Markteinführung von 20 Minuten Köln. (1) Der norwegische Schibsted Verlag hatte im Großraum Köln versucht, dieses Gratisangebot im Zeitraum von Dezember 1999 bis Juli 2001 am Markt zu etablieren. Die örtliche Konkurrenz, allen voran der Verlag Dumont Schauberg, hat hiergegen Klage eingereicht. Es wurde vorgetragen, dass der Vertrieb von Gratiszeitungen unlauterer Wettbewerb im Sinne des Paragraphen 1 UWG a.F. (2) sei und folglich verboten gehöre. Die Klage ist jedoch im November 2003 auch in der letzten Instanz vor dem Bundesgerichtshof gescheitert. (3) Daher spielen nun verfassungsrechtliche Argumente eine immer größere Rolle. Die Verleger entgeltfinanzierter Zeitungen sind der Auffassung, dass durch die Gratispresse ihr Grundrecht auf Pressefreiheit im Sinne des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz verletzt werde. Dieser Beitrag wird sich mit diesem zentralen Einwand kritisch auseinandersetzen. (4) Er kommt zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall ist. Vielmehr eröffnet Gratispresse die Chance, den Wettbewerb und die Meinungsvielfalt auf den Pressemärkten zu verbessern.

Einschlägige Grundrechtsposition der Gratiszeitungsverleger

Nach der Wechselwirkungslehre des Bundesverfassungsgerichts müssen allgemeine Gesetze wie Paragraph 1 UWG a.F. von den Zivilgerichten im Lichte der einschlägigen Grundrechte ausgelegt werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass das Schrankengesetz in seiner das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst den erforderlichen Einschränkungen unterworfen werden kann. (5) Die Gegner der Gratispresse tragen vor, dass unentgeltliche Presseerzeugnisse und ihr Vertrieb allein dem Schutz des Artikels 12 Absatz 1 Grundgesetz, nicht aber des Artikels 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz unterfallen. Daher seien nicht gleichartige, sondern ungleichartige Grundrechte gegeneinander abzuwägen. Die Folge sei, dass der auf Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz fußenden Grundrechtsposi-

tion der entgeltlich vertriebenen Tagespresse prinzipiell der Vorrang einzuräumen sei.

Dem ist nicht zu folgen. Als Presse sind alle zur Verbreitung geeigneten und bestimmten Druckerzeugnisse einzustufen. (6) Auf den Inhalt der Presseerzeugnisse kommt es dabei tatbestandlich nicht an. Der Grundrechtsschutz steht Skandal- und Sensationsblättern ebenso zu wie seriösen politischen Zeitungen. (7) Der Schutz der Pressefreiheit ist überdies nicht allein auf den redaktionellen Bereich beschränkt. Er umfasst vielmehr auch den Anzeigenteil. (8) Nach überwiegender Ansicht fallen selbst sog. Anzeigenblätter in den Schutzbereich der Pressefreiheit, die weit überwiegend aus Anzeigen bestehen und nur einen geringen redaktionellen Teil aufweisen. (9) Gratistageszeitungen, wie sie in Europa zum Beispiel vom Schibsted Verlag oder von der Metro-Gruppe herausgegeben werden, lassen sich dem Genre der lokalen und regionalen Tagespresse zuordnen. (10) Die Beiträge beschäftigen sich mit lokalen und regionalen Ereignissen sowie Unterhaltungsthemen im weitesten Sinne. Aber auch politische Themen von nationaler oder internationaler Bedeutung werden thematisiert. Imageprägend sind das Tabloidformat und die bunte Aufmachung mit vielen (Farb-)Fotos. (11) Dies lädt zu einer Lektüre ein, wie sie im Pendelverkehr oder in der Arbeitspause möglich ist. Der Anzeigenteil steht im Umfang deutlich hinter dem redaktionellen Teil zurück, so dass eine Einstufung als Anzeigenblatt nicht in Betracht kommt. Insgesamt sind damit auch Gratistageszeitungen als Presse im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz einzuordnen.

Gleichwohl wird argumentiert, dass der *Gratisvertrieb* einer Tageszeitung nur durch das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz geschützt sei. Sowohl die Gratisabgabe an sich als auch der Vertrieb mittels Entnahmehäuschen und Handverteilung werden als eine ausschließlich kaufmännisch motivierte Unternehmensentscheidung betrachtet, die sich nur als eine Form der Berufsausübung darstelle. (12) Beides ist unzutreffend. Vielmehr gehört es zum verlegerischen Konzept, Zeitungen unentgeltlich und in einer bestimmten Form abzugeben. Dieses Vertriebsmodell ist nicht allein durch kaufmännische Erwägungen geprägt, ihm kommt vielmehr eine eigenständige publizistische Bedeutung zu. Kostenlos verbreitete Zeitungen können und sollen auf dem Markt der Meinungen eine Rolle übernehmen, die die entgeltlichen Blätter nicht oder jedenfalls nur teilweise ausfüllen können. Die Gratisabgabe ist das Instrument, mit dem eine möglichst breite Leserschaft gewonnen werden soll. Zu den primären Zielgruppen gehören Pendler, die sich schnell und knapp morgens über das wesentliche Geschehen informieren wollen. Sie sollen das Gratisangebot als (zusätzliche) Informationsquelle zur Überbrü-

Auch Gratiszeitungen als Presse im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz einzuordnen

Kostenlosigkeit zählt zum verlegerischen Konzept

^o Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht der Westfälischen Universität Münster.

ckung von Fahrt- und Wartezeiten auf dem Weg zur Arbeit nutzen. Daher werden die Druckerzeugnisse insbesondere an Bahnhöfen und den Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs unter die Leser gebracht. (13) Des Weiteren sollen aber auch neue Zielgruppen adressiert werden, die bisher keine Tageszeitung lesen oder nur gelegentlich ein Exemplar kaufen. (14) Hervorzuheben ist hier die schwierig zu erreichende Lesergruppe der jungen Leute mit einem Lebensalter von 15 bis 34 Jahren. (15) Dass Gratiszeitungen vor allem in dieser Zielgruppe beliebt sind, zeigen auch die ausländischen Erfahrungen. (16) Der unentgeltliche Medienkonsum ist bei diesen Lesern schon durch den kommerziellen Rundfunk und das Internet eingeübt worden. Diese Leserschaft wird auch besonders stark durch die kurzen und einfach geschriebenen Artikel angesprochen.

Auch der spezifische Vertrieb von Gratiszeitungen durch Artikel 5 geschützt

Aber auch die spezifische Art des Vertriebs einer Gratistageszeitung durch die Handverteilung und die Auslegung in Entnahmeboxen wird durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz geschützt. Der Schutzbereich der Pressefreiheit „reicht von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachrichten und Meinungen“. (17) Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in jüngster Zeit zu Recht betont, dass die sog. presseexternen Hilfstätigkeiten (einschließlich Vertrieb und Werbung für das Presseerzeugnis) regelmäßig nicht dem Schutzbereich der Pressefreiheit unterfallen sollen. (18) Eine Ausnahme bestehe aber immer dann, wenn die Hilfstätigkeit typischerweise pressebezogen sei, in enger organisatorischer Bindung an die Presse erfolge, für das Funktionieren einer freien Presse notwendig sei und sich ihre Beschränkung zugleich auch auf die Meinungsverbreitung selbst auswirke. Anerkannte Beispiele sind zum Beispiel das Presse-Grosso oder die Auslieferung der Presseerzeugnisse. (19) Die Handverteilung und der Vertrieb durch Entnahmeboxen muss im Fall der Gratistageszeitung aber zu diesem Ausnahmehereich gezählt werden. Diese „Hilfstätigkeiten“ erfolgen notwendig in enger organisatorischer Anbindung an den Prozess der Zeitungserstellung. Sie sind eine unumgängliche Voraussetzung, um das spezifische publizistische Konzept einer Gratistageszeitung in die Praxis umzusetzen. Gerade die primäre Zielgruppe der morgendlichen Pendler lässt sich am besten mit Zeitungen versorgen, wenn diese in den Zügen, Bussen und U-Bahnen verteilt werden. Das Aufstellen von Entnahmeboxen erlaubt, sich zügig mit einer Zeitung zu versorgen. Das Anstehen an Verkaufsstellen und die Suche nach dem passenden Kleingeld entfallen. Auch diese Vorteile einer Gratistageszeitung machen den Unterschied zu den entgeltlichen Tageszeitungen aus. Sie sind mit ausschlaggebend für die Markenbildung und damit letztlich für die Kundenbindung. Sie sind typischerweise pressebezogen. (20) Eine Beschränkung oder gar Untersagung dieser Vertriebsarten durch das Wettbewerbsrecht würde zudem die Meinungsver-

breitung beschränken. Denn es ist gerade die Einfachheit, mit der sich der Leser mit einer morgendlichen Zeitung versorgen kann, die die Attraktivität der Gratistageszeitung erhöht. (21) Die intendierte Verbreiterung des Meinungsspektrums würde gefährdet oder gar verhindert, wenn einem Handvertrieb oder einer Verbreitung durch Entnahmeboxen Beschränkungen auferlegt würden.

Insgesamt sind daher die Erstellung und der kostenlose Vertrieb durch Handverteilung und die Auslegung in Entnahmeboxen durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz geschützt. Eine ausschließliche Beurteilung nach Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz kommt nicht in Betracht. (22)

Keine Vorrangstellung für die entgeltlich vertriebene Tageszeitung

Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz schützt nicht nur die individuelle Freiheit der im Pressebereich kommunikativ Tätigen, sondern entfaltet auch objektiv-rechtliche Wirkungen. Da sie die öffentliche Meinung in der Demokratie maßgeblich mitprägt, gehört die freie Presse zu den zentralen Institutionen des demokratischen Verfassungsstaats. Dieser objektive Gehalt garantiert, wie es das Bundesverfassungsgericht ausdrückt, das Institut „Freie Presse“. (23) Aus dieser institutionellen Garantie ergeben sich Schutzpflichten seitens des Staates. So ist er zum Beispiel dazu angehalten, Maßnahmen gegen die Herausbildung von Meinungs- oder auch nur Pressemonopolen zu ergreifen. (24) Die institutionelle Garantie der Presse bezieht sich jedoch immer nur auf das Bestehen einer freien, zur Meinungsbildung beitragenden Presse *im Ganzen*. Sie ist nicht gerichtet auf den konkreten (ökonomischen) Bestand eines bestimmten Druckerzeugnisses. Zentrales Funktionsprinzip der Presse ist vielmehr ein innovationsoffener Wettbewerb, der auch neuartige Erscheinungsformen von Presse ermöglichen muss. (25)

Die Gegner der Gratispresse behaupten, dass durch diese Angebote bei den entgeltfinanzierten Zeitungen die Anzeigenerlöse weiter zurückgehen würden und in der Folge dieser Presstypus nicht mehr überlebensfähig sei. Beispiele, die die These eines ökonomischen Niedergangs der entgeltfinanzierten Presse aus dem In- und Ausland belegen könnten, werden indes kaum angeführt. Verfassungsrechtlich ist dieses Vorbringen nur von Relevanz, wenn durch den Erlösrückgang nicht nur einzelne Presseunternehmen, sondern die Presse im Ganzen betroffen ist. Es ist aber schwierig, das Ausmaß an wirtschaftlichen Einbußen im Presse-sektor zu bestimmen, das einen Verfassungsverstoß auslöst. Zudem stellt sich die nicht einfach zu bewältigende prognostische Aufgabe, die ökonomischen Folgen der Einführung einer Gratistageszeitung abzuschätzen. Letztere ist nicht leicht zu lösen, gibt es doch hierzu nur wenige wissenschaftlich aufbereitete Fakten.

Existenzbedrohung für die herkömmliche Tagespresse in wirtschaftlicher Hinsicht?

Mögliche Erlöseinbußen bezahlter Zeitungen verfassungsrechtlich nur relevant, wenn Presse als Ganzes betroffen wäre

Zeitungen werden herkömmlicherweise über Leserentgelte und Anzeigenerlöse finanziert. Eine Analyse der Auflagenentwicklung der Kölner Zeitun-

Beispiel Köln

gen (Kölner Stadt-Anzeiger, Express, Kölnische Rundschau) und der Bild Köln im Verlauf des Projekts 20 Minuten Köln zeigte, dass die Rückgänge auf den Lesermärkten moderat waren. Sie bewegten sich in einer Größenordnung von ca. 10 Prozent. (26) Bei diesen Daten ist jedoch zu beachten, dass die in der Einführungsphase zu verzeichnenden Rückgänge regelmäßig später wieder (zumindest teilweise) aufgeholt werden können. Da dieser Trend des Auflagenverlustes in Köln jedoch nach Projekteinstellung weiter anhielt, ist zu vermuten, dass hierfür nicht allein das Aufkommen der Gratistageszeitungen verantwortlich war. (27) Der Befund, dass Gratistageszeitungen in den Lesermärkten nur geringe Substitutionseffekte verursachen, wird durch die ausländischen Erfahrungen bestätigt. (28) Es gibt zudem eine Reihe von Anhaltspunkten, die dafür sprechen, dass die Einnahmerückgänge in diesem Bereich auch in den lokalen und regionalen Märkten nicht zu Existenzbedrohungen führen werden. Hierzu gehört eine Auswertung der Gerichtsverfahren, die sich mit der wettbewerbsrechtlichen Zulässigkeit von Gratistageszeitungen beschäftigt haben. Es ist aufschlussreich, dass in den vorliegenden Urteilen bisher in keinem Fall von einer bestandsgefährdenden Wirkung von Gratistageszeitungen berichtet wird. (29) Demgegenüber ist zu konstatieren, dass alle Ende der 90er Jahre in der Bundesrepublik gestarteten Gratistageszeitungsprojekte wieder eingestellt wurden. (30) Auch das Vorhaben 20 Minuten Köln ist nicht zuletzt an den Abwehrgratisblättern des Springer Verlages und des Dumont Schauberg Verlages gescheitert. (31)

Positive wirtschaftliche Effekte durch Gratisblätter möglich

Es gibt aber noch weitere, den Anzeigenmarkt betreffende Gründe, die These von der Existenzgefährdung mit Skepsis zu betrachten. Sie werden im Einzelnen in dem Beitrag von Horst Röper in diesem Heft analysiert. (32) Zunächst treten Gratistageszeitungen nur in Teilbereichen der Werbung überhaupt als Konkurrenten auf. Dies betrifft vor allem die lokalen und regionalen Geschäftsanzeigen sowie in Teilen die Stellen- und Immobilienanzeigen. Familienanzeigen oder auch die amtlichen und kirchlichen Bekanntmachungen, die immerhin ca. 20 Prozent des Werbegeschäfts ausmachen, werden durch Gratistageszeitungen nicht verbreitet. Überdies sind diese Zeitungen aufgrund der bewussten Ansprache von jungen Leuten möglicherweise in der Lage, auch Anzeigenaufträge zu akquirieren, die in den üblichen Tageszeitungen nicht geschaltet werden. (33) Des Weiteren können Gratistageszeitungen auch als zusätzlicher Werbeträger eingeschaltet werden oder möglicherweise die Attraktivität von Zeitungen als Werbemedium insgesamt steigern. Gerade die Ansprache junger Leute ist für die Werbewirtschaft bekanntlich von hohem Interesse. Von einer solchen Entwicklung würde aber auch die entgeltfinanzierte Tagespresse profitieren.

Vor diesem Hintergrund kann ebenfalls nicht erwartet werden, dass Gratistageszeitungen die entgeltfinanzierte Tagespresse ökonomisch ruinieren. Mögen die Verleger auch finanzielle Einbußen

hinnehmen müssen, ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass diese einen Grad erreichen, der die Institution der Presse im Ganzen gefährdet.

Existenzbedrohung der herkömmlichen Tagespresse in publizistischer Hinsicht?

Eine Bedrohung der Existenz des Instituts der freien Presse durch Gratistageszeitungen befürchten die Kritiker jedoch nicht nur in ökonomischer Hinsicht. Sie prognostizieren zudem Wirkungen, die dazu führen, dass die herkömmliche Presse ihre Aufgabe, im demokratischen Staat für Meinungsvielfalt zu sorgen, nicht mehr wahrnehmen könne. Aus ihrer Sicht haben die Einnahmeeinbußen der entgeltlichen Tagespresse zur Folge, dass die Verleger erhebliche Kosteneinsparungen vornehmen müssten. Da bereits heute alle sonstigen Maßnahmen ausgeschöpft seien, müssten sie die redaktionelle Qualität betreffen. Hierdurch werde eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt: Der Qualitätsverlust führe zu einem Akzeptanzverlust beim Leser, was wiederum Einsparungen im Redaktionsbereich verursache. Die Konsequenzen seien eine Vereinheitlichung der Presselandschaft. (34)

Dieses Szenario ist indes für die Bundesrepublik wenig realistisch. Zunächst können die befürchteten Effekte einer Gratistageszeitungspresse im Ausland nicht beobachtet werden. In seinen Länderstudien berichtet Haas nicht von Vereinheitlichungstendenzen, die von diesem neuen Presstyp ausgehen. Vielmehr führt er aus, dass es der Gratispresse gelinge, mit ihrem Konzept eine neue Leserschaft zu gewinnen. Dies spricht eher für einen Trend der Ausdifferenzierung und Vervielfältigung der Presselandschaft. (35) Überdies ist nicht zu erwarten, dass die für die politische Meinungsbildung und den Qualitätsjournalismus in erster Linie verantwortlichen Zeitungen, gemeint sind Tageszeitungen wie die Süddeutsche Zeitung oder die Frankfurter Allgemeine Zeitung, überhaupt von der Einführung von Gratistageszeitungen ökonomisch und publizistisch beeinträchtigt werden. Die Verbreitung von Gratiserzeugnissen ist zudem auf die Ballungszentren begrenzt. Dort wird in erster Linie über lokale und regionale Ereignisse berichtet. Die angeführten bundesweit verbreiteten Zeitungen greifen demgegenüber nationale und internationale Themen auf. Dass es zwischen diesen beiden unterschiedlichen Märkten kaum Wechselbeziehungen in der Leserschaft gibt, zeigen die empirischen Untersuchungen über die Folgen der Gratispresse. So führt die Lektüre einer Gratistageszeitung nicht etwa zwingend zu einer Kündigung eines Zeitungsabonnements. Vielmehr sind die Leser von Gratistageszeitungen häufig Doppelleser, die sich mit beiden Zeitungstypen informieren (vgl. dazu den Beitrag von Horst Röper in diesem Heft). Zum anderen rekrutieren Gratistageszeitungen auch zahlreiche Nutzer aus der Gruppe, die bis dahin keine Tageszeitung gelesen hat. (36)

Qualitätseinbußen durch Zwang zu Kosteneinsparungen befürchtet

Entgeltliche lokale und regionale Boulevardpresse wäre am ehesten betroffen

Ein Zwang zu Kosteneinsparungen, der vom Vertrieb eines Gratiserzeugnisses verursacht würde, lässt sich am ehesten für die entgeltpflichtige, auf den lokalen und regionalen Bereich fixierte Boulevardpresse erwarten. Hier ist aber zu bedenken, dass die Verleger schon in den letzten Jahren den Bestand ihrer Redaktionen erheblich reduziert haben. Diese Entwicklung ist nicht etwa durch die Gratispresse, sondern durch den Rückgang der Werbeaufträge ausgelöst worden. Diese wird wiederum als eine Folge einer allgemein als schlecht eingestuften wirtschaftlichen Gesamtentwicklung angesehen. Es ist derzeit schwer vorstellbar, dass sich dieser Trend beliebig weit fortsetzen wird. Ein übermäßiger Qualitätsverlust würde die Leserschaft und damit die Anzeigenkunden wegbrechen lassen. Das traditionelle Geschäftsmodell wäre in Gefahr. Viel wahrscheinlicher ist es, dass die Verleger im Herstellungsbereich – also bei Druck und Papier – sparen, um notwendige Einsparungen vorzunehmen. Schon heute fällt ein großer Kostenanteil bei der Herstellung an, so dass hier auch das größere Potenzial zu verorten ist. (37)

Gefährdung in publizistischer Hinsicht nicht zu erwarten

Insgesamt lässt sich die These von der „Vereinlichung“ und den „katastrophalen Folgen für die Meinungsvielfalt“ nicht nachvollziehen. Das Institut der freien Presse ist durch Gratistageszeitungen auch in publizistischer Hinsicht nicht in seiner Existenz gefährdet.

Gefährdet Gratisvertrieb das Presse-Grosso?

Keine Existenzbedrohung für das Presse-Grosso
Des Weiteren wird vorgebracht, dass ein Gratisvertrieb von Boulevardzeitungen in den Ballungszentren dem Presse-Grosso die notwendigen Gewinne entziehen und auch diese verfassungsrechtlich geschützte Vertriebsform in ihrem Bestand gefährden würde. Dies sei zwangsläufig mit negativen Auswirkungen für die Überallerhältlichkeit und den freien Marktzutritt verbunden. (38)

Prinzip des Presse-Grosso-Vertriebs

Rund ein Drittel der Auflage der Zeitungen und Zeitschriften werden in der Bundesrepublik über das Presse-Grosso vertrieben. In den meisten Regionen gibt es nur einen Presse-Grossisten, der als Monopolist für sein Vertriebsgebiet allein zuständig ist. Wesentliches Kennzeichen des Presse-Grossos ist die vertikale Preisbindung. Hiernach verpflichtet der Grossist den Einzelhändler, den von den Verlagen festgesetzten Endverkaufspreis (vgl. Paragraph 30 GWB) einzuhalten. Überdies bestimmt der Verlag auch die Art und Menge der an den Grossisten gelieferten Ware (sog. Dispositionsrecht). Als Kompensation für die erzeugte Bindung des Einzelhändlers bei der Preis- und Sortimentsgestaltung wird diesem das Recht eingeräumt, unverkauft gebliebene Exemplare dem Verlag wieder zurückzugeben (sog. Remissionsrecht). (39) Dem Presse-Grosso kommt für die Gewährleistung einer vielfältigen und regional breit gefächerten Presse-landschaft unstrittig eine wichtige Funktion zu. Zunächst stellt es sicher, dass die Bundesrepublik

flächendeckend mit Presseerzeugnissen versorgt wird. Zudem wird gewährleistet, dass die Zeitungen und Zeitschriften diskriminierungsfrei vertrieben werden. Auch für neue Produkte gibt es gute Marktzutrittschancen. In besonderem Maße profitieren kleinere Verlage. Sie haben zu einem Vertriebssystem Zugang, das auch Erzeugnisse mit hohen Auflagen vertreibt und entsprechend über eine gute Logistik und ein enges Netz an Verkaufsstellen verfügt. Ein kleiner Verlag könnte eine solche Vertriebsstruktur aus eigener Kraft kaum aufbauen. (40)

Es wird zu Recht angenommen, dass dem Staat im Hinblick auf die Kriterien der Flächendeckung, der Marktzutrittschancen und der Presseneutralität eine Schutzpflicht zukomme. Diese wird aus der institutionellen Dimension der Pressefreiheit abgeleitet. (41) Den staatlichen Organen ist allerdings grundsätzlich eine weite Gestaltungsfreiheit eingeräumt, wie die grundrechtlichen Schutzpflichten zu erfüllen sind. Zentral ist, dass der Staat seinen Auftrag überhaupt erfüllt. Im Schrifttum wird es daher gut nachvollziehbar als verfassungswidrig eingestuft, wenn das bestehende Presse-Grosso zerstört würde, ohne ein ebenso effizientes und neutrales Vertriebssystem für Presseerzeugnisse bereitzustellen. (42) Für die gegenwärtige Ausgestaltung des Presse-Grossos kann hieraus aber kein „Bestandsschutz“ abgeleitet werden. Daher wird denn auch argumentiert, dass die Finanzierungsgrundlagen des Presse-Grossos in ihrer Existenz generell gefährdet werden, wenn das Konzept einer Gratistageszeitung in der Praxis Erfolg hat. Das Presse-Grosso könne nur deshalb seine Funktionen wahrnehmen, weil mit den gewinnbringenden Bereichen, wie zum Beispiel dem Vertrieb in den Ballungszentren und den Druckerzeugnissen mit den hohen Auflagen, die nicht kostendeckenden Aufgaben, insbesondere die Versorgung des ländlichen Raums, finanziert würden. Gratistageszeitungen seien nicht auf das Grosso angewiesen, weil sie sich auf die Ballungsräume konzentrieren und von vornherein keine flächendeckende Verbreitung anstreben. Ein solches Rosinenpicken habe zur Folge, dass die Vertriebskosten gering gehalten werden könnten. Soweit die Gratistageszeitung im Marktsegment der entgeltfinanzierten Tageszeitungen Marktanteile gewinne und somit dieser Zeitungstypus weniger durch das Grosso verteilt würde, müsse das Grosso Einnahmefälle hinnehmen. Diese Ausfälle seien besonders schmerzhaft, weil die Vertriebsgewinne in diesem Sektor besonders hoch seien. Die Funktionsfähigkeit der Quersubventionierung werde je nach dem Umfang der zu erwartenden Einnahmefälle beeinträchtigt. Im äußersten Falle könne sie sogar auf ihre Aufhebung hinauslaufen. (43)

Eine genauere Überprüfung des Datenmaterials offenbart jedoch, dass die These von einer Existenzgefährdung des Presse-Grossos durch die Einführung von Gratistageszeitungen haltlos ist. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der größte Teil des Umsatzes der Grossisten mit Zeitschriften er-

Schutzpflicht des Staates

These von Existenzgefährdung des Presse-Grossos nicht haltbar

zielt wird. Aufgrund des hohen Auflagenanteils des Abonnements spielt der Handel mit Zeitungen für die wirtschaftlichen Grundlagen des Presse-Grossos nur eine untergeordnete Rolle. (44) Solidere Anhaltspunkte für die ökonomischen Folgen der Einführung von Gratisprodukten auf das Grosso erhält man, wenn man die Entwicklung auf dem Zeitschriftensektor studiert. Dort hat es in den letzten Jahren eine erhebliche Ausweitung sog. Kostenlos-Magazine, Kundenzeitschriften, u.ä. gegeben, die ohne Einschaltung des Grossos verbreitet werden. Im Jahre 2002 sind allein von Verlagen aus Nordrhein-Westfalen 83 solcher Magazine mit einer Gesamtauflage von 1 850 000 Exemplaren pro Erscheinungstag verlegt worden. Sie wiesen deutlich höhere Zuwächse auf als andere lokal orientierte Printmedien. (45) Der Gratisvertrieb dieser Zeitschriften hat jedoch weder zu Dysfunktionen des Presse-Grossos noch gar zu einer Existenzbedrohung dieses Systems geführt. Schon aus diesem Grunde ist die vorgetragene Gefahrenprognose wenig realistisch. Soweit Gratiszeitungen also tatsächlich auf lokale und regionale Tageszeitungen eine verdrängende Wirkung haben, sind die Auswirkungen auf das Presse-Grosso in ökonomischer Hinsicht als moderat zu bezeichnen. Eine verfassungsrechtlich bedenkliche Gefährdung des Presse-Grossos an sich ist nicht zu befürchten.

Keine Verminderung von Vielfalt und Qualität auf den Pressemärkten

Qualitätsgesichtspunkte spielen aber auch noch in einem anderen Kontext eine gewichtige Rolle. Die Gegner der Gratispresse sind der Ansicht, dass sich ihre Verleger aus Kostengründen weder eine eigenständige Redaktion für die überregionale Berichterstattung leisten können noch Zugang zu einem Korrespondentennetz haben. Daher müssten sie sich auf die Wiedergabe von Agenturmeldungen beschränken. Kommentare, Glossen oder ähnliche Stilmittel enthielten sie daher wenig. Da sie insofern einen geringeren Beitrag zur Meinungsbildung leisteten als die entgeltfinanzierten Tageszeitungen, seien sie auch weniger schutzwürdig. Bei einer Abwägung müsse ihnen daher eine nachrangige Stellung zukommen. (46)

Auch diese Argumentation kann nicht überzeugen. Zunächst ist es prinzipiell zweifelhaft, ob Presseerzeugnisse mit dem Argument mangelnder oder überlegener publizistischer Qualität gewichtet und in eine Rangfolge gebracht werden sollten. Über die Qualität eines Zeitungsbeitrags lässt sich bekanntlich trefflich streiten, und bei der Beurteilung gibt es ein hohes Missbrauchspotenzial. (47) Nicht zuletzt aus diesen Gründen verfiel das Bundesverfassungsgericht einen weiten Pressebegriff. Auch bei der Gestaltung einer Gratistageszeitung werden publizistische Entscheidungen getroffen, die im Ermessen der Redaktion stehen und von ihrer journalistischen Freiheit gedeckt sind. Zudem sind sowohl die Aufmachung als auch der Inhalt dieses Erzeugnisses stark zielgruppenorientiert. Eine gratis vertriebene Pendlerzeitung hätte kaum eine Chance, als Massenblatt akzeptiert zu werden, wenn sie wie die Frankfurter Allgemeine Zeitung

konzipiert wäre. Insofern kann man durchaus dem Leserurteil vertrauen. Wäre der Leser der Auffassung, dass die Qualität einer Gratistageszeitung seine Erwartungen unterschreitet, würde nicht massenhaft auf ein solches Angebot zurückgegriffen.

Soweit aber die publizistische Qualität einer Zeitung in die Bewertung mit einfließen soll, stellt sich die Frage, wie dieses Merkmal zu operationalisieren ist. Die Publizistik schlägt hierfür eine Reihe von Kriterien vor, nach denen auch Gratistageszeitungen beurteilt werden sollen. (48) Hierzu gehört zunächst die Organisation der Redaktionsarbeit. Verfügt eine Redaktion über eine sog. Hauptredaktion, in der die überregionale Berichterstattung bearbeitet wird, und über ein Korrespondentennetz, wird sie in die Lage versetzt, zahlreiche Quellen auszuwerten und dementsprechend einen Input im publizistischen Meinungsstreit zu leisten. Die Kritiker greifen daher zu Recht auch in ihrer Argumentation auf diese Kriterien zurück. Unerwähnt lassen sie jedoch, dass heutzutage die Mehrzahl der verlegerisch eigenständigen Zeitungen keine Hauptredaktion mehr unterhält. Von den 45 Zeitungen in Nordrhein-Westfalen sind dies nur noch 21. (49) Auch ist es keinesfalls so, dass die Regionalzeitungen durchgängig auf eigene Korrespondenten zurückgreifen können. Viele dieser Zeitungen wollen oder können sich nicht einmal einen Korrespondenten am Sitz der Landesregierung in ihrem jeweiligen Bundesland leisten. Von den 21 Tageszeitungen mit Hauptredaktion unterhielten nur noch 17 einen Hauptstadtkorrespondenten, von denen vier nach dem Poolprinzip mit Korrespondenten zusammenarbeiteten. (50) Dieses Manko ist damit auch bei vielen Tageszeitungen festzustellen. Ein besonderer, für Gratistageszeitungen prägender Qualitätsmangel kann hieraus nicht abgeleitet werden. Insgesamt kann mit dem Qualitätsargument die entgeltfinanzierte Presse keine Vorrangstellung gegenüber der Gratispresse für sich beanspruchen.

Zudem wird eine dauerhafte Beeinträchtigung der Presse- und Informationsfreiheit befürchtet, weil die „Funktion der Kaufentscheidung“ durch den Leser bei einem Gratisvertrieb außer Kraft gesetzt sei. Sobald er keine pekuniäre Gegenleistung mehr erbringen müsse, habe er keine Veranlassung mehr, die Qualität des Erzeugnisses und die Erfüllung seiner persönlichen Leseerwartungen zu prüfen. (51) Die Leserschaft werde dann möglicherweise bereit sein, ihre bisherigen Lese- und Qualitätserwartungen abzusenken. Werde neben dem Gratisblatt noch eine Kaufzeitung angeboten, sei überdies zweifelhaft, ob in einer solchen Situation der Leser überhaupt noch frei auswählen könne. Hierdurch könne der Prozess der öffentlichen Meinungsbildung insgesamt gefährdet werden. Diese Aspekte der institutionellen Pressefreiheit und die Informationsfreiheit führten dazu, dass auch in dieser Hinsicht den Belangen der entgeltfinanzierten Presse der Vorrang eingeräumt werden müsse. (52)

Kein geringerer Beitrag zur Meinungsbildung durch Gratisangebote

Qualitätskriterien: Hauptredaktion und Korrespondenten

Entscheidungsfreiheit des Lesers durch Gratisvertrieb nicht beeinträchtigt

**Nutzungs-
entscheidung ersetzt
Kaufentscheidung**

Für die These, dass es eine Bereitschaft in der Bevölkerung gäbe, für den Erwerb von Gratistageszeitungen auf bisherige Lese- und Qualitätserwartungen zu verzichten, gibt es keinen Beleg. In den Ländern, in denen seit Jahren Gratisangebote vertrieben werden, wird nicht darüber berichtet, dass sich in der Presse die Vielfalts- und Qualitätsstandards aus diesem Grund verändert haben. (53) Zudem gibt es auch bei Gratisangeboten eine Rückkoppelung zum Leser. Sind die Leser mit den Angeboten nicht zufrieden und nehmen sie nicht mehr ab, werden sich die Anzeigenkunden zurückziehen. An die Stelle der Kaufentscheidung des Lesers tritt für unentgeltliche Presseerzeugnisse die tatsächliche Nutzungsentscheidung. Zudem kann heute durch (Meinungs-)Umfragen recht genau ermittelt werden, was die Präferenzen der potenziellen Leserschaft sind. (54) Überdies haben Gratisangebote im Medienbereich in den letzten Jahren insgesamt deutlich zugenommen. Zu nennen sind hier nicht nur Anzeigenblätter und Kostenlos-Magazine, sondern insbesondere die Angebote im Internet. Sicherlich haben diese Angebote Einfluss auf das Mediennutzerverhalten. So ist der gegenwärtige Trend in der jüngeren Bevölkerung, immer weniger Tageszeitungen zu lesen, zwar schon vor der Entwicklung des WorldWideWeb zu beobachten gewesen. Er dürfte durch dieses Angebot jedoch weiter beschleunigt worden sein. Es kann aber nicht die Rede davon sein, dass sich hierdurch die Entscheidungsfreiheit der Nutzer eingeschränkt hat. Das Gegenteil ist der Fall. Noch nie zuvor hat es eine derartige Vielfalt im Gesamtangebot von aktuell berichtenden Medien gegeben. Dementsprechend hat sich die Auswahlfreiheit der Nutzer erhöht. Um die „Qual der Wahl“ im Internet zu erleichtern, werden Suchmaschinen und Navigatoren zur Verfügung gestellt. Auch kann nicht festgestellt werden, dass die Nutzer diese Gratisangebote nicht mehr hinreichend auf ihre Qualität überprüfen. Ein Abnahmezwang hat sich hierdurch nicht herausgebildet. Die These, dass die Lese- und Qualitätserwartungen bei unentgeltlichen Angeboten absinken, hat sich für das Internet ebenfalls nicht bestätigt. Die Webseiten von Spiegel-Online oder der Süddeutschen Zeitung weisen die höchsten Nutzungsraten auf.

**Keine unange-
messenen Einfluss-
möglichkeiten der
Werbewirtschaft**

Eine geringere Wertigkeit der Gratispresse wird auch damit begründet, dass sie sich wegen des neuen Finanzierungskonzeptes mehr und mehr an den Wünschen der Anzeigenkunden orientieren müsse. Es entstehe die Gefahr, dass die werbende Wirtschaft den maßgeblichen Einfluss auf die publizistische Gestaltung bekäme. Damit gewännen immer mehr außerpublizistische Aspekte an Gewicht; es gehe immer weniger um publizistische Zwecke. Dieser Gesichtspunkt müsse ebenfalls zu einer Nachrangigkeit in der Abwägung der Grundrechtspositionen führen. (55)

Bereits die herkömmliche Tagespresse wird zu einem Großteil aus Anzeigen finanziert. Es ist schwer abschätzbar, ob das Mehr an Werbefinanzierung bei den Gratistageszeitungen auch zu einem Mehr an publizistischen Einflussmöglichkeiten seitens der werbungstreibenden Wirtschaft führt. (56) Zudem ist nicht ersichtlich, dass einzelne Anzeigenkunden bei der Gratispresse prinzipiell über größere Einflussmöglichkeiten auf den Inhalt der Zeitungen als bei der entgeltfinanzierten Presse verfügen. Regelmäßig dürften alle diese Zeitungen mit einer Vielzahl von Anzeigenkunden zusammenarbeiten, sodass sie jeweils nur über ein begrenztes Druckpotenzial verfügen. Sollte es aber im lokalen oder regionalen Bereich einen marktmächtigen Anzeigenkunden geben, dürfte dieser auch bei der mischfinanzierten Presse über ein erhebliches Einflusspotenzial verfügen. In dieser Hinsicht gibt es keine strukturellen Unterschiede zur Gratispresse.

Darüber hinaus sind die faktischen und rechtlichen Grenzen für eine Einflussnahme der werbetreibenden Wirtschaft zu beachten. Sie sind sicherlich dann erreicht, wenn zum Beispiel aufgrund von Interventionen der Wirtschaft das publizistische Gesamtkonzept geändert wird und die Akzeptanz beim Leser verloren zu gehen droht. Auflagenentwicklung und Umfragen signalisieren dem Verleger hinreichend, ob er sich mit seiner redaktionellen Ausrichtung auf dem richtigen oder falschen Weg befindet. Überdies wird der Einfluss der werbetreibenden Wirtschaft auf den redaktionellen Teil einer Zeitung durch die üblichen Vorkehrungen des Presserechts begrenzt. So gilt auch bei Gratistageszeitungen zum Beispiel das Gebot der Trennung von Werbung und Inhalt. (57) Schließlich können die Redakteure von Gratiszeitungen besonderen Verpflichtungen unterworfen werden, um einer möglichen Einflussnahme seitens der Wirtschaft zu begegnen. (58) Insgesamt ist nicht ersichtlich, dass die werbungstreibende Industrie bei Gratistageszeitungen im Vergleich zur entgeltfinanzierten Tagespresse ihren Einfluss maßgeblich erhöhen und die publizistische Gestaltung dementsprechend beeinflussen kann.

Keine Gleichbehandlung der entgeltfinanzierten Presse mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Eine Vorrangstellung der entgeltfinanzierten Tagespresse wird schließlich mit einer Übertragung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur dualen Rundfunkordnung auf das Pressewesen begründet. Ausgangspunkt dieser Argumentation sind die Vielfaltsrisiken, die eine ausschließliche Werbefinanzierung im Rundfunk mit sich bringt. Da private Veranstalter insbesondere bei hohen Einschaltquoten Werbemittel erwirtschaften können, gibt es hier die Tendenz, auf solche Programme zu verzichten, die nur eine Minderheit unter den Zuschauern ansprechen. Diese Vielfaltsdefizite sind aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts nur hinnehmbar, wenn der gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunk die geforderte meinungsbildende Grundversorgung übernimmt. (59) Gäbe es keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dürfe es

**Dominierende Anzei-
genkunden können
auch bezahlte Presse
beeinflussen**

**Argument: Entgelt-
finanzierte Tages-
presse funktionell
mit ö.-r. Rundfunk
vergleichbar**

auch kein ausschließlich werbefinanziertes Fernsehen geben. Dieser Grundsatz muss nun nach Auffassung der Kritiker auf das Pressewesen übertragen werden: Da die entgeltliche Tagespresse den Informations- und Meinungsbildungsauftrag erfülle, sei sie mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk vergleichbar. Ebenso wie im Rundfunk müsse sie daher vor der (abstrakten) Gefahr geschützt werden, die von einer ausschließlich werbefinanzierten Konkurrenz ausgehe. Ein Instrument wie die Gebührenfinanzierung im Pressewesen zugunsten der entgeltfinanzierten Tagespresse stehe derzeit jedoch nicht zur Verfügung. Eine ausschließlich anzeigenfinanzierte Tagespresse sei daher zu untersagen. (60)

sie strengen programmlichen Standards unterworfen, deren Einhaltung von einem pluralistisch zusammengesetzten Rundfunkrat überwacht wird. Ähnliche Vorgaben lassen sich für die Presse nicht finden, da diese nach außenpluralistischen Prinzipien rechtlich geregelt ist. Die Sorgfaltsmaßstäbe, die die Landespressegesetze aufstellen, sind im Vergleich deutlich weniger einschneidend abgefasst. Im Übrigen ist die entgeltfinanzierte Tagespresse am ehesten mit dem Pay-TV vergleichbar. Dieses Angebot kann jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht einen Schutz vor dem werbefinanzierten Fernsehen beanspruchen. (63)

Unterschiedliche Ausgangslage von Presse und Rundfunk

Diese Argumentation ist nicht überzeugend. Ihre Prämissen sind brüchig. Zunächst lässt sich die für den Rundfunksektor vorgenommene Analyse der Vielfaltsgefahren nicht ohne Weiteres auf die Presse übertragen. Die Sachverhalte sind zu unterschiedlich. (61) Das Gericht hatte eine Rundfunklandschaft vor Augen, die aufgrund der Knappheit an Übertragungskapazitäten durch wenige, mittels Werbeeinnahmen finanzierte kommerzielle Anbieter sowie durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten gekennzeichnet war. Mit einer weiten Verbreitung von entgeltfinanziertem Fernsehen, das auch Minderheiteninteressen bedient, konnte zum damaligen Zeitpunkt in absehbarer Zeit nicht gerechnet werden. Im Pressesektor hat es eine vergleichbare Ausgangslage nie gegeben. Da es weder eine Knappheit bei der Übertragung gab noch die Kosten für die Inhalte einen ungewöhnlichen Investitionsaufwand erforderten, war es immer möglich, auch für Minderheiten ein Angebot bereitzustellen. Gerade in den letzten Jahren lässt sich bei den Zeitschriften eine Explosion an Titeln konstatieren, die die unterschiedlichsten Lebensstile und Lesebedürfnisse zu bedienen suchen. Finanziert werden diese Angebote sowohl durch Entgelte als auch durch Werbeanzeigen. Solche Finanzierungsstrukturen gab es im Rundfunk nicht. Ähnliche Effekte, wie sie für den kommerziellen Rundfunk typisch sind, ließen sich für die Presse allenfalls dann prognostizieren, wenn sich zum Beispiel auf den lokalen und regionalen Märkten eine ausschließliche Werbefinanzierung durchsetzen würde. Hierfür gibt es aber keine Anhaltspunkte. Auch die Einführung von Gratistageszeitungen wird eine solche Entwicklung nicht bewirken können.

Ö.-r. Rundfunk unterliegt anders als die Presse vielfältigen Bindungen

Des Weiteren kann die entgeltfinanzierte Tagespresse als Ganzes schwerlich mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verglichen werden. Sicherlich kommt den Anstalten wie der Presse insgesamt die „öffentliche Aufgabe“ zu, für Meinungsvielfalt zu sorgen. (62) Es gibt jedoch gewichtige Unterschiede. So lässt sich die publizistische Qualität der Angebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht mit denen der Boulevardpresse vergleichen. Zudem unterliegen die Anstalten, da sie nach binnenpluralistischen Grundsätzen organisiert sind, zahlreichen rechtlichen Bindungen. Ihr Funktionsauftrag beispielsweise ist in den Rundfunkgesetzen im Einzelnen festgelegt. Überdies sind

Aber selbst wenn man davon ausgeht, dass das Pressewesen vor den Gefährdungen einer übermäßigen Werbefinanzierung geschützt werden müsse, ist nicht einsichtig, warum dies durch ein Verbot der Gratistageszeitungen erfolgen muss. Im Rundfunkwesen werden mit den Gebühren die öffentlich-rechtlichen Anstalten finanziert, die die Vielfaltsdefizite des privaten Rundfunks kompensieren sollen. Der allein werbefinanzierte Rundfunk wird nicht etwa untersagt. Im Ergebnis wird so die Meinungsvielfalt im Rundfunk erweitert. Ein Verbot der Gratistageszeitungen würde aber gerade zu einer Verkürzung der Vielfalt führen. Die Gratispresse spricht mit ihrem spezifischen Angebot neue Leserschichten an. All diese Leser müssten auf ihr Presseergebnis verzichten. Diese Folge ist aus Sicht einiger Kritiker unausweichlich, weil sie kein anderes Mittel sieht, um den durch die Werbefinanzierung verursachten Vielfaltsgefährdungen zu begegnen. Pressesubventionen, die ähnlich wie Gebühren im öffentlich-rechtlichen Rundfunk die entgeltfinanzierte Tagespresse unterstützen könnten, seien wegen der Krise der Staatsfinanzen nicht verfügbar. Hierbei wird verkannt, dass die Presse bereits durch einen abgesenkten Mehrwertsteuersatz und durch reduzierte Tarife für den Postversand gefördert wird. Ohne eine finanzielle Mehrbelastung für die staatlichen Haushalte könnten überdies einzelne Typen von Presseergebnissen gefördert werden, wenn mit gesplitteten Hebesätzen für die Mehrwertsteuer gearbeitet würde. Zudem sind neben finanziellen Vergünstigungen noch zahlreiche andere Instrumente verfügbar, um die inhaltliche Vielfalt im Pressewesen zu fördern. Ähnlich den Programmgrundsätzen im Rundfunk könnten für die Presse Vorgaben über die Qualität des publizistischen Angebots in Kraft gesetzt werden. Auch ließe sich daran denken, unabhängigen Autoren nach dem Vorbild von Drittsenderechten Publikationsmöglichkeiten in ausgewählten Presseergebnissen zu gewähren und so Minderheitenbelangen in der Presse Raum zu geben. Schon die aufgeführten Beispiele zeigen, dass nicht zwingend ein Verbot der Gratistagespresse in Betracht käme, um dem Ziel der Vielfaltssicherung genüge zu tun.

Als Ergebnis bleibt damit festzuhalten, dass sich eine Vorrangstellung der entgeltfinanzierten

Vielfaltssicherung, so nötig, müsste nicht über Verbot von Gratispresse erfolgen

Tagespresse auch nicht aus einer Übertragung der Grundsätze der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur dualen Rundfunkordnung ableiten lässt.

Chancen für die Erweiterung der Pressevielfalt durch Gratisangebote

Gegner der Gratis- presse verkennen deren Chancen

Die Gegner der Gratispresse verkennen in ihrer Argumentation insbesondere die Chancen, die ihre Angebote für den Erhalt und die Erweiterung der Vielfalt auf den Pressemärkten haben können. Auf dem deutschen Zeitungsmarkt lässt sich seit Jahrzehnten eine anhaltende Pressekonzentration feststellen. Der Trend zu den Ein-Zeitungskreisen hat sich verstetigt. Die Anbietervielfalt ist auch in den wichtigen lokalen und regionalen Märkten (weiter) zurückgegangen. In vielen Städten und Regionen hat sich die Machtstellung der vorherrschenden Verlage auf andere Medien wie den lokalen und regionalen Hörfunk sowie die Internetangebote ausgedehnt. (64) Demgegenüber hat es in den letzten Jahren bei den Tageszeitungen keinen erfolgreichen Marktzutritt von nennenswerter Bedeutung gegeben. Eine gewisse Ausnahme gilt hier nur für den Markt der Sonntagszeitungen. Allein den Anbietern von Gratiszeitungen trauen Experten zu, dass sie sich erfolgreich am Leser- und Anzeigenmarkt durchsetzen und den Marktzutritt schaffen. (65)

In Zeiten hoher Arbeitslosenzahlen und von Hartz IV ist es aus Gründen der durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz geschützten kommunikativen Chancengleichheit zu begrüßen, wenn es ein neues, publizistisch interessantes Zeitungsangebot gäbe, das die Leser umsonst beziehen könnten. (66) Durch Gratistageszeitungen besteht zudem ähnlich wie bei den Niedrigpreistiteln die Aussicht, dass dem Medium Zeitung insgesamt neue Leserschichten zugeführt werden. Dies gilt insbesondere für die schwierige Zielgruppe der jungen Leser, die durch Gratisangebote überdurchschnittlich angesprochen werden. (67) Vielleicht kann hierdurch mittelfristig gar die herkömmliche Tagespresse Verluste kompensieren, die sie durch die Einführung eines Gratiserzeugnisses gegebenenfalls auf den Lesermärkten hinnehmen müsste.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. hierzu ausführlich Haas, Marcus: Die geschenkte Zeitung. Bestandsaufnahme und Studien zu einem neuen Presstyp in Europa. Münster 2005.
- 2) Das zum damaligen Zeitpunkt geltende UWG wurde im Jahr 2004 novelliert. Nunmehr in Kraft ist das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 3. Juli 2004, BGBl. I 2004, 1414. Die neue wettbewerbsrechtliche Generalklausel ist in Paragraph 3 UWG zu finden.
- 3) BGHZ 157, 55 ff.
- 4) Der Beitrag geht auf ein Rechtsgutachten zurück, das der Verfasser für die Schibsted ASA/Oslo erstellt hat.
- 5) BVerfGE 7, 198 (208 f.); 66, 116 (150); 71, 206 (214).
- 6) BVerfGE 95, 28 (35); Schulze-Fielitz, Helmut, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. 2. Aufl., Tübingen 2004, Artikel 5 Rn. 89.
- 7) BVerfGE 34, 269 (283); 66, 116 (134); 101, 361 (389 f.); BVerwGE 47, 247 (254); Jarass, Hans D. In: Jarass, Hans D./Bodo Pieroth (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar. 8. Aufl., München 2006, Artikel 5 Rn. 26; Schulze-Fielitz (Anm. 6), Artikel 5 Rn. 94.

- 8) BVerfGE 21, 271 (278); 64, 108 (114); 102, 347 (359).
- 9) BGHZ 116, 47 (54); OLG Köln, NJW 1984, 1121; Bullinger, Martin: Freiheit von Presse, Rundfunk und Film. In: Isensee, Josef/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI. 2. Aufl., Heidelberg 2001, Paragraph 142 Rn. 16; Jarass (Anm. 7), Artikel 5 Rn. 26; Schulze-Fielitz (Anm. 6), Artikel 5 Rn. 94; Starck, Christian, in: von Mangoldt, Hermann/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 5. Aufl., München 2005, Artikel 5 Rn. 61.
- 10) Zu den Angeboten dieser beiden Marktführer und zu ähnlichen Projekten in Europa vgl. Haas (Anm. 1), S. 80 ff., 90 ff., 97 ff.; Vogel, Andreas: Die tägliche Gratispresse. In: Media Perspektiven 11/2001, S. 576-586; Formatt-Institut: Gutachterliche Stellungnahme zum Marktzutritt von Gratiszeitungen und den zu erwartenden Folgen, Dortmund 2006.
- 11) Haas (Anm. 1), S. 298, für Gratistageszeitungen generell.
- 12) So i. E. von Danwitz, Thomas: Der Gratisvertrieb anzeigenfinanzierter Tageszeitungen im Wettbewerb der Presseorgane. Baden-Baden 2002, S. 68.
- 13) Haas (Anm. 1), S. 25 f., nennt die Gratistageszeitungen daher auch anschaulich Pendlerzeitungen. Zur Geschäftsstrategie des 20-Minuten-Köln-Projekts vgl. ebd., S. 215 ff., 232 f.; von Wallenberg, Gabriela: Kartellrechtliche Beurteilung der Gratisverteilung von Tageszeitungen. In: MMR 2001, S. 512-516.
- 14) Im Rahmen einer Befragung zum Projekt 20 Minuten Köln ergab sich, dass ca. 20,5 Prozent der Interviewten die Zeitung als primäre Informationsquelle nutzten. Vgl. Haas, (Anm. 1), S. 235.
- 15) Zur Leserschaft von 20 Minuten Köln vgl. ebd., S. 231.
- 16) Vgl. ebd., S. 295 f., 299 f. sowie die Fallstudien zur Schweiz, Schweden, Großbritannien, Niederlande, Spanien und Frankreich.
- 17) BVerfGE 20, 162 (176).
- 18) BVerfGE 77, 346 (354 f.).
- 19) Schulze-Fielitz (Anm. 6), Artikel 5 Rn. 96; Starck (Anm. 7), Artikel 5 Rn. 63; Wendt, Rudolf, in: von Münch, Ingo/Philip Kunig (Hrsg.): Grundgesetz, Band I, 5. Aufl., München 2000, Artikel 5 Rn. 33.
- 20) Zur Marketingstrategie der metro- und 20-Minuten-Zeitungen vgl. Haas (Anm. 1), S. 82 ff., 90 ff.
- 21) Vgl. ebd., S. 231, 295 f., 299 f.
- 22) Im Ergebnis zustimmend Wehla, Andreas: Anmerkung zu BGH. Urteil vom 20. November 2003 - I ZR 151/01. In: BGH Report 15/2004, S. 1048-1049, hier S. 1049.
- 23) BVerfGE 20, 162 (175). Ähnlich BVerfGE 66, 116 (133).
- 24) BVerfGE 20, 162 (176); Hoffmann-Riem, Wolfgang: Kommunikationsfreiheiten. Baden-Baden 2002, Artikel 5 Rn. 205. Zurückhaltend Degenhart, Christoph, in: Dolzer, Rudolf/Klaus Vogel/Karin Graßhof (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz. Heidelberg 1999, Artikel 5 Rn. 492 ff.
- 25) Bullinger (Anm. 9), Paragraph 142 Rn. 57; Bott, Dagmar: Die Gratiszeitung. Im Spiegel von Wettbewerbs- und Verfassungsrecht. Hamburg 2003, S. 189.
- 26) Vgl. hierzu die anschaulichen Schaubilder bei Haas (Anm. 1), S. 235.
- 27) Vgl. ebd., S. 234 ff.
- 28) Vgl. die von Haas (Anm. 1) durchgeführten Länderstudien in der Schweiz, Schweden, Großbritannien, den Niederlanden, Spanien und Frankreich.
- 29) Vgl. Zur Entwicklung und den Ergebnissen dieser Rechtsprechung Bott (Anm. 25), S. 77 ff.
- 30) Vgl. Schütz, Walter: Deutsche Tagespresse 2001. In: Media Perspektiven 12/2001, 602-632, hier S. 611 ff.
- 31) Vgl. Haas (Anm. 1), S. 217 ff.
- 32) Vgl. Röper, Horst: Gratiszeitungen und etablierte Zeitungsverlage, in diesem Heft.
- 33) Vgl. Gesellensetter, Catrin: Rechtliche Probleme der unentgeltlichen Verteilung meinungsbildender Tagespresse. In: GRUR 2001, S. 707-713, hier: S. 710 f.
- 34) So i. E. Ahrens, Hans-Jürgen: „Kostenloser“ Vertrieb meinungsbildender Tagespresse. Zum Prognosedilemma des Wettbewerbsrichters. In: WRP 1999, S. 123-129, hier: S. 126.
- 35) Vgl. Haas (Anm. 1), S. 120 ff.
- 36) Vgl. ebd., S. 299 f.
- 37) Vgl. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hrsg.): Zeitungen 05. Berlin 2005, S. 98.
- 38) von Danwitz (Anm. 12), S. 97 ff.
- 39) Zur Funktionsweise des Presse-Grossos Kloepper, Michael: Presse-Grosso unter dem Schutz von Verfassungsrecht und Europarecht. Zur Stellung des Pressevertriebs im deutschen und europäischen Verfassungsrecht. Baden-Baden 2000, S. 14 f.; Roggen, Michael: Pressevertrieb und Kartellrecht. Berlin 1983, S. 33 ff.; 56 ff.
- 40) Vgl. Kaiser, Joseph H.: Das Recht des Presse-Grosso. Baden-Baden 1979, S. 70 ff., 88, 149.
- 41) von Danwitz (Anm. 12), S. 100 f.; Ascherfeld, Nicolaus: Presse-Grosso und Europarecht. Eine Untersuchung der kartell- und grundrechtlichen Aspekte des deutschen Presse-Großhandels im Europarecht unter besonderer Berücksichtigung der parallelen Problemlagen bei der Buchpreisbindung. Frankfurt a.M. 1999, S. 159 ff., 171.

- 42) Kloepper (Anm. 39), S. 56; von Danwitz (Anm. 12), S. 101.
- 43) von Danwitz (Anm. 12), S. 100.
- 44) Formatt-Institut (Anm. 10), S. 68.
- 45) Ebd., S. 67.
- 46) Ahrens (Anm. 34), S. 129.
- 47) So auch Bott (Anm. 25), S. 193; Lahusen, Nikolaus: Die wettbewerbs- und verfassungsrechtliche Beurteilung des Gratisvertriebs meinungsbildender Tagespresse. Anmerkung zum Urteil des BGH „20 Minuten Köln“. In: GRUR 2005, S. 221–225; Mann, Roger: „Kostenloser“ Vertrieb von Presse – eine Gefährdung der Pressefreiheit? Erwiderung auf Ahrens, WRP 1999, 123 ff. In: WRP 1999, S. 740–744, hier S. 741.
- 48) Formatt-Institut (Anm. 10), S. 52 ff.
- 49) Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Situation des Zeitungsmarktes in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2004. Landtags-Drucksache 13/5415, S. 5.
- 50) Formatt-Institut (Anm. 10), S. 54.
- 51) Aus diesem Grunde zählt Kübler die Kaufentscheidung zu den maßgeblichen Strukturprinzipien der durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz geschützten freien Presse. Vgl. Kübler, Friedrich: Pressefreiheit als Entscheidungsfreiheit des Lesers. In: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hrsg.): Presserecht und Pressefreiheit. Festschrift für Martin Löffler zum 75. Geburtstag, München 1980, S. 169 ff.
- 52) von Danwitz (Anm. 12), S. 91 ff.
- 53) Vgl. die Länderstudien bei Haas (Anm. 1), S. 120 ff.
- 54) So auch Köhler, Helmut: Wettbewerbs- und verfassungsrechtliche Fragen der Verteilung unentgeltlicher Zeitungen. In: WRP 1998, S. 455–465, hier: S. 462; Berst, Sascha: Anzeigenblätter und Lesezeitungen zwischen Wettbewerbsrecht und Pressefreiheit. In: AfP 1999, S. 425–429, hier: S. 428; Ruess, Peter/Cordula Tellmann: „Umsonst ist der Tod allein“? – Neues zur Werbung mit Gratiszeitungen. In: WRP 2004, S. 665–669, hier: S. 668; Schmid, Wolfgang: Zur wettbewerbsrechtlichen Beurteilung der unentgeltlichen Verteilung anzeigenfinanzierter Zeitungen. In: WRP 2000, S. 991–998, hier: S. 996.
- 55) Zu diesem Argument vgl. auch Teplitzky, Otto: Zur Frage der wettbewerbsrechtlichen Zulässigkeit des (ständigen) Gratisvertriebs einer ausschließlich durch Anzeigen finanzierten Zeitung. In: GRUR 1999, S. 108–112, hier: S. 111 f.
- 56) Von einer vergleichbaren Gefährdungslage gehen aus Mann (Anm. 47), S. 742; Köhler (Anm. 54), S. 462 f.; Gounalakis, Georgios/Lars Rhode: Unentgeltlicher Zeitungsvertrieb – modernes Medienkonzept oder Marktstörung? In: AfP 2000, S. 321–329, hier: S. 327. Für ein praktisches Beispiel der Einflussnahme der werbungstreibenden Wirtschaft auf die Presse vgl. www.spiegel.de/spiegel/vorab/0,1518,378686,00.html.
- 57) Vgl. zum Beispiel Paragraph 10 LPresseG NW.
- 58) Auf die Möglichkeit, auch das Instrument der Redaktionsstatute einzusetzen, weist hin Krüger, Sven: Gratiszeitungen – warum nicht? In: AfP 2000, S. 257–260, hier: S. 259.
- 59) BVerfGE 73, 118 (155 f.).
- 60) von Danwitz (Anm. 12), S. 85 f.
- 61) Schmid (Anm. 54), S. 995 f.; a. A. Ahrens (Anm. 34), S. 124.
- 62) BVerfGE 20, 162 (174); 52, 238 (296).
- 63) BGHZ 157, 55 (64).
- 64) Vgl. Röper, Horst: Zeitungsmarkt 2002: Wirtschaftliche Krise und steigende Konzentration. In: Media Perspektiven 10/2002, S. 478–490, hier S. 480.
- 65) So auch die Einschätzung des Bundesgerichtshofs, BGHZ 157, 55 (65). Zustimmend Köhler, Helmut: Anmerkung zu BGH, Urt. von 20.11.2005 – I ZR 151/01 und I ZR 120/00. In: LMK 2004, 163–164, hier S. 164.
- 66) Zu diesem Argument schon im Hinblick auf die Einführung von Anzeigenblättern Schmitt Glaeser, Walter: Anzeigenblatt und Pressefreiheit. In: NJW 1971, 2012–2015, hier S. 2015.
- 67) So auch von Wallenberg, Gabriela: Strukturwandel bei den Zeitungen – UWG rechtliche Zulässigkeit von Gratiszeitungen und pressenspezifische Regelungen im Entwurf zur Siebten GWB-Novelle. Zugleich Anmerkung zu BGH, U. vom 20.11.2005 – I ZR 151/01 –. In: K&R 2004, 328–332, hier S. 332.

