

Wettbewerb, Pressefreiheit und öffentliche Meinung

Eine Analyse der Wirkungen

Von Jochen Röpke, Freiburg i. B.

I. Öffentliche Meinungsbildung als Prozeß kritisch-kontroverser Diskussion

Die folgenden Bemerkungen versuchen die Frage zu beantworten, inwieweit ein an kommerziellen Interessen orientierter ökonomischer Wettbewerb im Pressewesen jenes offene Kommunikationssystem schaffen oder erhalten kann, das gemeinhin als für eine am Rechtsstaatsideal ausgerichtete Demokratie als konstituierend verstanden wird.

Wir gehen davon aus, daß die Rolle des Bürgers in einem solchen Staat in mehr als in der Akklamation bereits getroffener Entscheidungen und in mehr als der Finanzierung der Staatsmaschinerie besteht (passive Öffentlichkeit: das Wählervolk wird befragt). Der Bürger ist vielmehr aktiv in den politischen Meinungsbildungsprozeß eingeschaltet (aktive Öffentlichkeit). Dies impliziert: (1) eine „objektive“ Information der Bürger über das politische, soziale und wirtschaftliche Geschehen, (2) eine öffentlich geführte Diskussion über Tatsachen und Meinungen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Standpunkte (Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung) und (3) eine Rückkopplung der Meinungen und Ideen der informierten Bürger an die politischen Entscheidungszentren. Unsere Bemerkungen konzentrieren sich im wesentlichen auf die zweite Bedingung.

Wir haben es also mit einem dreistufigen Kommunikationssystem zu tun, dem eine Demokratievorstellung entspricht, nach der die Bürger nicht nur formal (über Wahlen), sondern funktional an der Gestaltung des öffentlichen Lebens teilnehmen — durch Vorschlag (Initiative), Beratung (Diskussion), Entscheidung und Ausführung. „Demokratie bedeutet diejenige Gesellschaftsform, an deren Gestaltung die größtmögliche Zahl ihrer Mitglieder durch Diskussion, Beschlußfassung und Ausführung des Beschlossenen teilnimmt¹.“

¹ Richard F. Behrendt: *Zwischen Anarchie und neuen Ordnungen*. Freiburg 1967. S. 309.

Objektive Information erfordert „Vielfalt“ der Presse. Denn es gibt keine „reine“ Information. Fakten werden nach persönlichen Bewertungsmaßstäben selektiert und zu Information verdichtet. Informationen haben einen „bias“. Der in der offenen Gesellschaft durch die „rule of law“ garantierte Wertpluralismus findet im Pressesektor publizistische Repräsentanz durch Vielheit und Diversifiziertheit der Informationsquellen.

Ausgehend von der obigen Demokratieauffassung gilt die Presse als das Forum der aktiven Öffentlichkeit. Dies drückt sich in freier und kritischer Diskussion aus. „Man kann den Kern der demokratischen Tradition darin sehen, daß die öffentlichen Angelegenheiten durch kritische Diskussion aller Beteiligten weitergebracht werden².“ Und zwar durch eine Kritik an konkreten politischen, sozialen, wirtschaftlichen Übelständen der Nation. Traditionale Herrschaftsstrukturen, Machtverhältnisse und Konfliktsituationen werden einer kritischen Prüfung unterzogen, politische Alternativen vorgeschlagen und diskutiert. Die Erfüllung der sogenannten „öffentlichen Aufgabe“ der Presse erfordert somit aufklärende, kritisierende und kontrollierende Information. Je unterschiedlicher dabei die geäußerten Standpunkte, desto fruchtbarer die Diskussion³.

Das Prinzip kritischer Diskussion ist in einer Welt, in der die Wahrheit nicht manifest ist, die einzig rationale Möglichkeit kommunikativer Teilnahme am demokratischen Prozeß. Auch hieraus folgt die Notwendigkeit der Verschiedenheit der publizierten Meinungen, denn nur durch sie wird „allen Seiten der Wahrheit eine Aussicht auf ehrliches Spiel gewährt“, wie John Stuart Mill⁴ es formuliert. Nur vollkommene Freiheit des Widerspruchs und der Mißbilligung unserer Meinung kann uns der Wahrheit näher bringen: „Unsere verbürgtesten Meinungen verdanken ihre ganze Zuverlässigkeit der Voraussetzung, daß sie den Angriffen aller Welt jederzeit offenstanden⁵.“ Meinungen können also irrig sein und sind es in der Regel. Im Meinungs Austausch werden irrige Ansichten durch rationale Diskussion ausgeschaltet, qualitativ gefiltert.

² Hans Albert: Tradition und Kritik. In: Gerhard Szczesny (Hrsg.): Club Voltaire. Jahrbuch für kritische Aufklärung II. Reinbek 1965. S. 164.

³ Eine ausführliche Darstellung dieser Interpretation des Inhalts freier Diskussion in einer liberalen Gesellschaft gibt Karl R. Popper (Public Opinion and Liberal Principles. In: Conjectures and Refutations. London 1963. S. 347 ff.). Zu den Aufgaben der Massenmedien in einer Demokratie vgl. insbes. Horst Holzer: Massenkommunikation und Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1969. S. 25 ff.

⁴ John Stuart Mill: Über die Freiheit. Frankfurt 1860. S. 66. Mill hat im übrigen eine noch heute überzeugende Darstellung dieser Zusammenhänge gegeben.

⁵ Mill: a.a.O., S. 29.

Diese freie, rationale Diskussion ist Ausfluß und Inhalt der allgemeinen Meinungsäußerungsfreiheit. „Die Pressefreiheit als die Freiheit, das Mittel der Druckerpresse oder analoge Vervielfältigungsmittel zu benützen und Druckerzeugnisse usw. zu verbreiten, greift in ihrer Wirkung über die allgemeine Meinungsäußerungsfreiheit insofern hinaus, als sie einen transindividuellen und öffentlichen Meinungsbildungs- und Kommunikationsprozeß ermöglicht⁶.“ Die funktionale Bedeutung der Presse besteht darin, Forum dieses öffentlichen Meinungsmarktes zu sein, und die der Pressefreiheit, ein „government by discussion“ zu ermöglichen, die „Freiheit des Widerspruchs“ (*Mill*) zu garantieren⁷.

Jenen Prozeß der Meinungsbildung und Kommunikation kann man als ein in öffentlicher Auseinandersetzung geführtes Entdeckungsverfahren verstehen. In ihm findet eine durch Versuch und Irrtum gelenkte Meinungsauslese statt. Entdeckungsverfahren soll heißen, daß das Ergebnis der öffentlichen Auseinandersetzung nicht vorherbestimmbar ist. Denn erst durch jenen Prozeß selbst, durch Vorbringen, Testen und Verwerfen von Meinungen, durch Ausschalten von Irrtümern, könnte sich eine „herrschende Meinung“ herausbilden, und würden wir uns jenem unerreichbaren Ideal der Wahrheit nähern; unerreichbar, weil neue Ideen, Meinungen und Informationen ständig neue Maßstäbe des Bewertens traditionaler Meinungen mit sich bringen, Wahrheit durch Skepsis aufweichen⁸.

Alles was wir sagen können wäre deshalb, daß durch jenen Prozeß kritischer, kontroverser und freier Diskussion „mehr“ Meinungen, „mehr“ Wissen und „mehr“ Ideen und Argumente in die Bildung der öffentlichen Meinung eingehen, als dies bei anderen uns bekannten Verfahren der Fall wäre. Dieser Prozeß ist somit nicht durch die Ausrichtung der Meinungsströme an die gegebenen Meinungs- und Bedürfnisstrukturen der Individuen einer Massengesellschaft gekennzeichnet. Die Selektionsmaßstäbe sind diejenigen der kritischen Vernunft, nicht die Befriedigungspotenz kommunikativer Bedürfnisse. Die Qualität der Argumente gilt als entscheidend. Durch geistigen Schlagabtausch, durch kritische Analyse von These und Antithese, durch einen Prozeß kontroverser Diskussion also, werden Argumente getestet, Irrtümer

⁶ Peter Schneider: *Pressefreiheit und Staatssicherheit*. Mainz 1968. S. 25 f.

⁷ Auch im dialektischen Lager scheint man diese Ansicht zu teilen. So schreibt Theodor W. Adorno (*Eingriffe — Neun kritische Modelle*. Frankfurt a. M. 1963. S. 167): „Die Idee der freien Meinungsäußerung, die von der Idee einer freien Gesellschaft gar nicht getrennt werden kann, wird notwendig zu dem Recht, die eigene Meinung vorzubringen, zu verfechten und womöglich durchzusetzen, auch wenn sie falsch, irr, verhängnisvoll ist.“

⁸ Vgl. Adorno: a.a.O., S. 170: „Die angelsächsische Gestalt des Problems von Meinung ist die Aufweichung von Wahrheit durch Skepsis.“

ausgeschaltet. Dieser Prozeß ist daher kein stationärer Anpassungsvorgang, sondern ein Prozeß der Neuschöpfung.

Es gibt so viele Vorstellungen über öffentliche Meinung wie Autoren, die sich zu diesem Begriff äußern. Unsere Verwendung des Begriffs entspricht derjenigen von Herbert *Blumer* und Karl R. *Popper*. Beide verstehen unter öffentlicher Meinung das Ergebnis jenes oben geschilderten Prozesses freier Diskussion. *Blumer* schreibt: „The formation of public opinion occurs through the give and take of discussion. Argument and counter-argument become the means by which it is shaped⁹.“ Da dieser Prozeß nicht auf ein vorherbestimmtes Ziel hinsteuert, können wir von öffentlicher Meinung als Ergebnis lediglich als einer Momentaufnahme jenes Prozesses kontroverser Diskussion sprechen. Und da jede einzelne Stimme, die sich in der Öffentlichkeit zu Wort meldet, an der öffentlichen Meinung partizipiert, könnte man mit Franz *Schneider* von der öffentlichen Meinung als der „Gesamtheit der spontan geäußerten Einzelmeinungen“ sprechen¹⁰.

Der Meinungsbildungsprozeß, dessen auf einen Zeitpunkt bezogenes Meinungsbild wir als öffentliche Meinung ansehen, ist ein offener und öffentlicher Meinungsaustausch. Er ist „öffentlich“, d. h. allgemein zugänglich, da die Auseinandersetzung sich in Presseveröffentlichungen abspielt; und „offen“, da die Zahl der Diskussionspartner prinzipiell offen, das heißt unbestimmt ist¹¹.

Aus diesen Bemerkungen scheint uns eine bedeutsame Feststellung zu folgen: Das Produkt dieser öffentlichen Auseinandersetzung ist nämlich nicht privater, sondern öffentlicher Natur oder „Gemeingutnatur“. Öffentliche Meinung als Kollektivgut darzustellen mag zwar zunächst als kaum mehr als ein Wortspiel erscheinen. Eine genauere Analyse der Zusammenhänge, die wir unten geben werden, wird jedoch zeigen, daß hierdurch einige grundlegende Probleme angesprochen werden, die die Rolle einer privatwirtschaftlich organisierten Presse in einer liberaldemokratischen Staatsform berühren.

Zunächst nur einige Punkte: Der Meinungsbildungsprozeß oder sein Produkt als eine Momentaufnahme dieses Prozesses ist deswegen öffentlicher Natur, weil er, wenn er irgend jemand offensteht, er auch jedermann offenstehen muß (Chancengleichheit). Dies wird durch Meinungsäußerungsfreiheit und Pressefreiheit garantiert. „Öffentlichkeit“ meint . . . einen kommunikativen Bezirk, ein potentielles Gesprächsforum, das für die Diskussion bestimmter Themen bereit-

⁹ Herbert *Blumer*: *The Mass, the Public, and Public Opinion*. In: Bernard R. *Berelson* und Morris *Janowitz* (Hrsg.): *Reader in Public Opinion and Communication*. Enl. ed., Glencoe 1953. S. 48.

¹⁰ Franz *Schneider*: *Politik und Kommunikation*. Mainz 1967. S. 67.

¹¹ Vgl. Peter *Schneider*: a.a.O., S. 80.

steht¹².“ Einem potentiellen Teilnehmer der öffentlichen Diskussion kann die Teilnahme nicht verwehrt und das Gut praktisch nicht vor-enthalten werden. Die Presse wäre also als ein Unternehmen zu charakterisieren, das neben Privatgütern (Nachrichten, Meinungen, Unterhaltung, Werbung) auch ein öffentliches Gut verkauft, jenes Gut nämlich, das in statischer Betrachtung als Ergebnis des sich in Pressefreiheit vollziehenden Meinungsbildungsprozesses anzusehen ist. Unsere zentrale Frage lautet daher, ob eine privatwirtschaftlich organisierte Presse dieser dualen Rolle gerecht werden kann: zum einen Erzeugnisse zu verkaufen, für die ein Markt im ökonomischen Sinn besteht, die über das „measuring rod of money“ (*Pigou*) vergleichbar und den privaten Bedürfnissen der Konsumenten zugänglich gemacht werden können; zum anderen als aktuelles und potentielles Diskussionsforum zu dienen und nicht primär an Individualbedürfnissen orientierte Information zu liefern. Unsere Untersuchung wird sich im folgenden daher auf zwei Komplexe konzentrieren: 1. Die Analyse der Wirkungen in kommerzieller Konkurrenz zueinander stehender Presseunternehmen auf Umfang und Inhalt der verbreiteten Informationen und 2. die Analyse der Wirkungen des Versuches, in Presseorganen ein Forum kontroverser Diskussion zu institutionalisieren.

II. Neuklassischer Wettbewerb

Wir gehen von der Wettbewerbsvorstellung der klassischen Nationalökonomie aus, die vor allem durch ihre Neuinterpretation in den Schriften von Friedrich A. v. *Hayek*, Ernst *Heuss* und Erich *Hoppmann* einem bedeutsamen comeback entgegensieht. Nach klassischer und neuklassischer Ansicht wird Wettbewerb als jener Marktprozeß verstanden, in dem sich Wettbewerbsfreiheit manifestiert. Einmal ist dies die Freiheit zu Wettbewerb unter den Konkurrenten, von *Hoppmann* Parallelprozeß genannt: die Freiheit zur Initiative, zum Vorstoß, zur Imitation, die Freiheit zur Durchsetzung technischer, organisatorischer und ökonomischer Innovationen. Zum anderen ist es die Freiheit der Konsumenten, aus mehreren Alternativen auswählen zu können, Freiheit im Austauschprozeß. „Ein wettbewerblicher Marktprozeß liegt vor, wenn diese Freiheiten auf beiden Marktseiten gegeben sind¹³.“ Diese Freiheit, von *Hayek* als „Freisein von Zwang“¹⁴ definiert, liegt vor,

¹² Franz *Schneider*: *Pressefreiheit und politische Öffentlichkeit*. Neuwied-Berlin 1966. S. 12.

¹³ Erich *Hoppmann*: *Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs*. In: H. K. *Schneider* (Hrsg.): *Grundlagen der Wettbewerbspolitik*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 48. Berlin 1968. S. 15.

¹⁴ Friedrich A. v. *Hayek*: *The Constitution of Liberty*. London-Chicago 1960. S. 11 ff.

wenn der einzelne in seinem Verhalten lediglich an allgemeine oder abstrakte Regeln gebunden ist, die zwar ein bestimmtes Tun verbieten, aber nicht vorschreiben. Umgekehrt liegt eine Beschränkung des Wettbewerbs vor, wenn die Handlungsfreiheiten eingeschränkt sind, also in Abweichung von den durch die „rule of law“ ausgesprochenen Verboten bestimmte Handlungen erzwungen werden.

Gewöhnlich wird Wettbewerb als Koordinationsprozeß gedeutet (der Marktmechanismus als Allokationsmaschine), manchmal auch seine Funktion als System spontaner Feldkontrolle erkannt. Das hervorstechendste Merkmal des Wettbewerbs in neuklassischer Interpretation wird jedoch in seiner Eigenschaft als „Entdeckungsverfahren“ gesehen. So bemerkt *v. Hayek*, „daß überall dort, wo wir uns des Wettbewerbs bedienen, dies nur damit gerechtfertigt werden kann, daß wir die wesentlichen Umstände nicht kennen, die das Handeln der im Wettbewerb Stehenden bestimmen“¹⁵. Der Wettbewerb als Informationsprozeß transmittiert die unter den Marktteilnehmern zerstreute Information, nützt also mehr Kenntnisse, als einem einzelnen jemals bekannt sein könnten. Als Suchprozeß entdeckt er Wissen, indem er Informationen über neue Produkte, Verfahren, über Reaktionen der Marktteilnehmer auf Änderungen irgendwelcher politischen, rechtlichen oder sozialkulturellen Umstände an die in den Marktprozeß integrierten Teilnehmer weiterleitet, bei diesen dann von neuem Anpassungen auslöst, die ihrerseits wiederum zu Reaktionen führen etc. Denn jeder an diesen Mechanismus gekoppelte Teilnehmer bewirkt unbeabsichtigt — indem er seine Entscheidungen und Handlungen, und damit das Wissen, das hinter ihnen steht, über diesen Austauschmechanismus einem anderen Teilnehmer mitteilt —, daß alle anderen Teilnehmer automatisch über sein Handeln informiert werden und somit Kenntnisse von ihnen unbekanntem Vorgängen so in ihren Entscheidungen und Aktionen berücksichtigen, als ob sie von ihnen wüßten. Da das Handeln der Marktteilnehmer lediglich an abstrakte Regeln gebunden ist, ein bestimmtes Verhalten also nicht vorgeschrieben wird, muß Wettbewerb als ein nach vorne oder in die Zukunft offenes System verstanden werden, immer aufnahmefähig für innovatorisches Verhalten. Hieraus folgt, daß der Wettbewerbsprozeß nicht mit einer bestimmten Marktstruktur identifiziert werden kann. Die Marktstruktur ist nicht gegeben, sondern unterliegt ständigen Veränderungen und muß durch den Wettbewerb jeweils neu entdeckt werden. Bezogen auf den Pressemarkt hieße dies: Aus der Wettbewerbstheorie kann keine optimale Pressestruktur deduziert werden.

¹⁵ Friedrich A. v. Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: Friedrich A. v. Hayek: Freiburger Studien — Gesammelte Aufsätze. Tübingen 1969. S. 249.

Die vielbeschworene „Vielfalt der Meinungen“, die durch eine Vielfalt von Meinungsträgern (unabhängigen Redaktionen) geprägt sein soll, bleibt somit wettbewerbspolitisch unbestimmt. Aufgabe der Wettbewerbspolitik wäre es, die Märkte offen zu halten und für die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfreiheit zu sorgen.

Als Sektionsmaßstab im Wettbewerbsprozeß gilt die ökonomische Qualität oder die Eigenschaft der Erzeugnisse, die Bedürfnisse der Nachfrager zu befriedigen. Die Kommerzialisierung der Information ist daher eine notwendige Bedingung für das ökonomische Überleben eines Presseunternehmers. Ein nach ökonomischen Gesichtspunkten selektierender Wettbewerb erfordert die systematische Erforschung und Anpassung an die Individualbedürfnisse der Konsumenten.

III. Gesellschaftliche Wirkung der Massenmedien

Der Wettbewerb im Pressesektor spielt sich nun nicht in einem sozialen Vakuum ab, sondern entsprechend der Eigenart der in ihm getauschten Produkte ist er in einen kommunikationssoziologischen Zusammenhang eingebettet. Dieser kommunikationssoziologische Wirkungszusammenhang gibt den Rahmen ab, in dem sich der ökonomische Wettbewerb im Pressesektor abspielen muß. Ökonomische Faktoren können ihn nicht sprengen, sondern sich nur in ihm bewegen bzw. sich in seinen Nischen einrichten. Wir müssen also fragen, in welcher Weise ökonomische und kommunikative Faktoren im Wettbewerbsprozeß sich gegenseitig beeinflussen. Wie reagiert der einzelne auf Informationen und Meinungen, mit denen er konfrontiert wird? Kurz gesagt: Er selektiert. Selektionskriterien sind seine traditionellen, in der Gruppe entkulturierten Meinungen, Haltungen und Glaubensstandards. Die Kommunikationsforschung hat zu diesen Selektionsmechanismen eine Reihe von Thesen entwickelt, die als allgemein akzeptiert gelten können¹⁶.

Nach diesen Vorstellungen bemüht sich der Mensch, Unstimmigkeiten zwischen seinem Wissen und Handeln zu vermeiden. Diesen Widerspruch zwischen Wissen und Handeln hat Leon Festinger „kognitive Dissonanz“ genannt: „Immer dann, wenn ein Mensch über Informationen und Meinungen verfügt, die, für sich allein betrachtet, ihn nicht dazu veranlassen würden, eine bestimmte Handlung zu vollziehen (bei-

¹⁶ Vgl. etwa Joseph T. Klapper: *The Effects of Mass Communication*. New York 1960. — Bernard R. Berelson und Gary A. Steiner (Hrsg.): *Human Behavior*. New York-Burlingame 1964. S. 527 ff. — Friedhelm Neidhardt: *Gesellschaftliche Wirkungen der Massenmedien*. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Bd. (1964), S. 210—234. — Percy H. Tannenbaum und Bradley S. Greenberg: *Mass Communication*. *Annual Review of Psychology*, Vol. 19 (1968), S. 351—386.

spielsweise bestimmte Informationen zu lesen; J.R.), besteht eine Dissonanz zwischen diesen Meinungen oder Informationen und der tatsächlich ausgeführten Handlung¹⁷.“

Der Mensch versucht, diese Dissonanz aufzulösen oder zu mindern. *Festinger* formuliert dazu zwei Hypothesen: „1. The existence of dissonance, being psychologically uncomfortable, will motivate the person to try to reduce the dissonance and achieve consonance. 2. When dissonance is present, in addition to trying to reduce it, the person will actively avoid situations and information which would likely increase dissonance¹⁸.“

Im Bereich der Meinungsbildung durch Presseerzeugnisse spielt sich dieser Prozeß der Dissonanzauflösung und -meidung auf drei Stufen ab:

1. Präkommunikative Phase (selective exposure): Die Auswahl von Presseerzeugnissen wird unter dem Gesichtspunkt getroffen, nur solche Erzeugnisse zu lesen, von denen man erwarten kann, daß sie keine Dissonanz auslösen, die in Einklang mit bestehenden Haltungen und Interessen stehen. Bewußt oder unbewußt wird versucht, Kommunikationen mit oppositionellem Einschlag aus dem Weg zu gehen.

2. Kommunikationsphase (selective perception): Da die Selbstselektion des Kommunikationsmaterials in Einklang mit den Prädispositionen niemals perfekt gelingt, werden während der Kommunikation Versuche unternommen, jenen Mitteilungen auszuweichen, die in Widerspruch zu vorhandenen Einstellungen etc. stehen. Darüber hinaus wird das dargebotene Material nach Informationen abgesucht, die bestehende Überzeugungen absichern oder bestärken. Dissonantes wird umgedeutet oder mißverstanden.

3. Nachkommunikative Phase (selective retention): Nach der Kommunikation werden widersprüchliche Elemente umgedeutet oder rascher vergessen¹⁹.

Diese Mechanismen des selektiven Zuwendens, Wahrnehmens und Behaltens stellen die Wirkungsgrenze von Massenmedien dar. Sie wirken zudem, wie *Klapper* bemerkt, „extremely frequently and where they do, they function as a protective net in the service of existing predispositions“²⁰. Hieraus können wir schließen — und wir bewegen uns dabei nach wie vor auf ziemlich gesichertem kommunikationswissenschaftlichem Gelände:

¹⁷ Leon *Festinger*: Die Lehre von der „kognitiven Dissonanz“. In: Wilbur *Schramm* (Hrsg.): Grundfragen der Kommunikationsforschung. München 1964. S. 29.

¹⁸ Leon *Festinger*: A Theory of Cognitive Dissonance. Evanston/Ill. 1957. S. 3.

¹⁹ Zu einer ausführlicheren Darstellung vgl. *Klapper*: a.a.O., S. 15 ff. und *Berelson*, *Steiner* (Hrsg.): a.a.O., S. 528 ff.

²⁰ *Klapper*: a.a.O., S. 25.

1. Massenmedien verstärken bestehende Meinungen, Haltungen, Glaubenssätze. Sie verstärken eine Tendenz zum Konformismus, zur Anpassung, zur Nicht-Kritik, zum Status quo, allgemein zur Wiederbestätigung des bereits Bestätigten. Die große Mehrzahl der Leute wählt diejenigen Meinungsäußerungen aus, denen sie bereits vorher zugestimmt hat²¹.

2. Massenmedien werden dann die größte Wirkung haben bzw. die vom Kommunikator beabsichtigte Wirkung auslösen, wenn sie in Übereinstimmung mit den Prädispositionen der Leute sind, wenn sie das bringen, was die Leute hören wollen. Ein auflagenbewußter Presseunternehmer wird dasjenige publizieren, was das Publikum lesen will. Er wird es im Interesse seiner Auflage, das heißt seines ökonomischen Überlebens²², gar nicht darauf ankommen lassen, daß die individuellen Auswahlmechanismen überhaupt aktiv werden. Er würde — überspitzt gesagt — töricht handeln, in seinem Blatt Meinungen zu drucken, für die seine Leser kein Verständnis hätten, die sie womöglich sogar ablehnten oder schockierten. Er wird im Idealfall Konformes bieten, um nicht das ökonomisch schädliche Auftreten von Dissonanzen zu riskieren. Er betreibt — wie Kritiker vorwerfen — „Anpassungsjournalismus“²³. Das Volk hat die Presse, die es verdient, das ist die Presse, die an ihm verdient. Was Horst Holzer für den Illustriertenmarkt fest-

²¹ Diese Tendenz wird neben den individuellen Selektionsmechanismen durch weitere Prozesse unterstützt, auf die wir hier nicht näher einzugehen brauchen, da sie für unsere Fragestellung keine weiteren Anhaltspunkte liefern. Vgl. zu solchen Prozessen vor allem Klapper: a.a.O., S. 26 ff. und Neidhardt: a.a.O.

Wenn die Kommunikation einen abweichenden Standpunkt zu unterstützen scheint, gilt: „Where receivers find certain input unproductive of the feedback they crave, they turn to other sources.“ (Joseph H. Monane: *A Sociology of Human Systems*. New York 1967. S. 102.)

²² V. O. Key, Jr.: *Public Opinion and American Democracy*. New York 1961. S. 395 f.: „... in the choice of what they shall transport, the managers of the media operate within the field of those influences that condition their commercial survival.“ Speziell hinsichtlich der Presse äußert sich Lord Thomson of Fleet: „If newspapers are to be conducted as a free-enterprise business, ... then economic conditions will dictate the number of newspapers that can survive and the general direction that the newspaper business will take.“ — „Obviously a newspaper must be produced that will appeal to a substantial audience. The first requirement is to sell the paper.“ (Owning, Editing, and Managing Newspapers. In: Ronald S. Edwards and Harry Townsend (Hrsg.): *Business Growth*. London 1966. S. 104, 105.)

²³ Um nur ein Beispiel zu geben: Über deutsche Illustrierte (Quick, Stern, Revue) faßt Horst Holzer (*Illustrierte und Gesellschaft*. Freiburg 1967. S. 288) sein Urteil in zwei uns interessierenden Punkten zusammen, nämlich, „daß erstens die ernst zu nehmende Orientierung und Aufklärung, Meinungsbildung, Kritik und Kontrolle sowie praktische Hilfe der Illustrierten hinter der Quantität des Unterhaltungstoffes und der allzu sehr mit human touch versehenen Information zu verschwinden drohen, daß zweitens diese ernst zu nehmende Arbeit der Zeitschriften oft mit unterhaltenden Elementen vermischt, mit human interest und sentimental appeal durchsetzt wird und dadurch auch brauchbare Information als escapist material enden“.

stellt, läßt sich mit Einschränkungen für die gesamte Presse behaupten: Eine „Schizoidität in der Rollen- und Funktionsstruktur“ der Presseorgane, „die beides sein wollen: verfassungsrechtlich sanktionierte Institutionen mit der gesellschaftlichen Aufgabe, getreu den demokratischen Prinzipien, denen auch sie ihre Position verdanken, eine kritische Öffentlichkeit herzustellen, und in harter Konkurrenz stehende, streng kalkulierende, von kapitalkräftigen Inserenten abhängige Wirtschaftsunternehmen, die für sich und ihre Anzeigenkunden Konsumenten gewinnen müssen²⁴.“

IV. Innovationsstrategie im Pressesektor

Im Wettbewerb des Vorstoßens und Imitierens, im Pressebereich durch die Pressefreiheit geschützt²⁵, bestimmen die Kaufentscheidungen der Konsumenten das ökonomische Überleben. Die individuellen Bedürfnisse gelten als Auswahlkriterien. Wenn Produktinnovationen im Pressemarkt sich durchsetzen wollen, dürfen sie nicht darauf hinarbeiten, bei den Konsumenten dissonante Reaktionen auszulösen. Neue Ideen werden dann von den Lesern akzeptiert, wenn sie wenig abweichende oder dissonante Elemente enthalten. Innovatives Verhalten im Pressesektor ist nur im Rahmen der oben beschriebenen kommunikativen Zusammenhänge möglich.

Grundsätzlich kann sich innovatives Verhalten, das heißt der Verkauf von für den Leser neuen Ideen, in zwei Richtungen abspielen:

1. Die Idee des Presseinnovators kann darin bestehen, seine Produkte von abweichenden, kritisierenden, bestimmte Gruppen und Personen herausfordernden Berichten und Meinungen zu „entleeren“. Er betreibt interne Selektion, um eine größtmögliche Wertbasis für seine Erzeugnisse zu finden, den größten kommunikativen Nenner zu entdecken. Negativ gesehen vermeidet er dadurch Absatzstörungen. „Wenn ein Positionswechsel notwendig ist, muß man den Übergang mit äußerstem Geschick und Fingerspitzengefühl bewerkstelligen. Gewöhnlich wird eine Zeitung ein so riskantes Spiel nicht wagen. Es ist einfacher und sicherer, die Nachrichten über den betreffenden Gegenstand auslaufen und verschwinden zu lassen. Man läßt das Feuer verlöschen indem man ihm keine Nahrung mehr gibt²⁶.“

Derartige, an kommerziellen Faktoren orientierter Wettbewerb führt also zu Anpassungsjournalismus, zwingt zu Gefälligkeitsproduk-

²⁴ Holzer: a.a.O., S. 296.

²⁵ Vgl. Peter Schneider: a.a.O., S. 77: Der Schutz des Presseunternehmens durch die Pressefreiheit stellt gleichsam ein Instrumentarium für individuelle Initiativen dar.

²⁶ Walter Lippmann: Die öffentliche Meinung. München 1964. S. 243.

tion. Das innovative Element liegt darin, die individuellen Selektionsmechanismen auf geschicktere Weise auszuschalten. Diese Tendenz einer kommerziell organisierten Presse wird durch den Zusammenhang zwischen Wettbewerb, Auflagenhöhe und Werbeeinnahmen noch verstärkt. Wettbewerbsdruck zwingt zu Auflagensteigerung, die höhere Werbeeinnahmen nach sich zieht (Auflage-Anzeigen-Spirale)²⁷. Für die Vereinigten Staaten wurde festgestellt, daß eine Zeitung, „die Bezieher oder ... Anzeigen verliert, unweigerlich eingeht“²⁸. Bereits Gerüchte über sinkende Auflagenhöhe können einen *Circulus vitiosus* in Gang setzen, der den Tod einer Zeitung oder Zeitschrift bewirken kann²⁹. Key charakterisiert daher Zeitungsverleger als Leute „who sell white space on newsprint to advertisers“³⁰. Erfolgreiche Innovationen bewirken, daß die Auflagen-Anzeigen-Spirale sich in Bereiche zunehmender Auflage, komplizierterer drucktechnischer Ausstattung und problemfreieren Inhalts der Erzeugnisse verlagert. Je größer die Auflage wiederum, desto mächtiger der Druck von Personen, Gruppen und Institutionen, die Schutz vor kritisierend-aufklärender Information suchen, was bei Existenz von Wettbewerb die Wirkung auslöst, diesen Druck im Informations-Management zu internalisieren oder die internen Selektionsmechanismen noch feinfühlicher auf die Bedürfnisse der Konsumenten einzustellen. Maximierung des Absatzes wird tendenziell mit Entpolitisierung des Inhaltes bezahlt³¹. Der Wettbewerb ist zwar offen, die Markteintrittschancen werden aber, des immensen Finanzierungsbedarfs wegen, zunehmend geringer.

Je schärfer der Wettbewerb, desto stärker wirken diese Tendenzen, und zwar erstens in Richtung zunehmender Homogenisierung des dar-

²⁷ Im *Bericht der Günther-Kommission* (Pressekommission) (Bundestagsdrucksache V/3122, Bonn 1968, S. 16) wird dieser Vorgang folgendermaßen beschrieben: „Höhere Auflage zieht höhere Werbeeinnahmen nach sich. Hierdurch wird die Möglichkeit höherer Investitionen geschaffen. Die dadurch gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit hat erneut Rückwirkungen auf Werbeeinnahmen und Auflage. Auf der anderen Seite zieht Auflagenverlust oder Absinken der Werbeeinnahmen die Wirkungen in umgekehrter Reihenfolge nach sich.“

²⁸ Werner *Bruessau*: Studien zur publizistischen Form des Presseberichtes in den USA. Heidelberg 1966. S. 39.

²⁹ So geschehen mit der *Saturday Evening Post*. Vgl. *Business Week*, May 10, 1969, S. 135. Der Kummer der Zeitungen besteht darin, daß es so etwas wie vollkommene Markttransparenz auf dem Markt für Anzeigenraum gibt: „Advertisers can work out mathematically which newspapers will give them the best coverage of the readership they want, and will not place orders with even the second best outlet.“ (*The Economist*, 21. 10. 1967, S. 261).

³⁰ Key: a.a.O., S. 379.

³¹ Zum Zusammenhang von Maximierung des Absatzes und politischem Inhalt vgl. Jürgen *Habermas*: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Neuwied 1962. S. 187. — Vgl. auch David *Riesman* und Reuel *Denney*: Do the Mass Media Escape from Politics? In: *Berelson, Steiner* (Hrsg.): a.a.O., S. 330: „... the larger the audience of the medium, the more it is apt to be produced and consumed in a mood of self-censorship and piety.“

gebotenen Informations- und Meinungsmaterials, und zweitens in Richtung zunehmender Konzentration und Monopolisierung innerhalb einer Klasse von Organen, die sich jener Entleerungsmethoden bedienen³².

2. Das kommunikative Innovationsverhalten kann in eine zweite Richtung gehen. Die Strategie des Unternehmers besteht hier darin, Markt- oder Bedürfnisnischen auszufüllen. Es handelt sich um Neuerungen in den Schattenzonen des Schweigens, die sich durch den Konkurrenzkampf der Großen zunehmend einstellen, oder, anders gewendet, um Wettbewerbsflucht. Allerdings fallen unter diesen Typ auch Vorstöße in Bedürfnisbereiche, die erst noch aufzubauen sind.

Die innovative Strategie besteht im Grunde darin, ein gruppen- oder schichtspezifisches Meinungsbild auszuloten oder zu schaffen. Der Unternehmer spezialisiert sein Organ auf eine spezifische Schicht oder Gruppe³³. Wie im Fall der oben beschriebenen Homogenisierung und Vereinheitlichung führt hier der Wettbewerb dazu, daß jene innovativen Aktionen belohnt werden, denen es auf vollkommenere Weise gelingt, durch interne Selektion schichtspezifische Dissonanzen zu eliminieren und somit auflagenegative Rückwirkungen zu vermeiden³⁴.

Man könnte nun die Ansicht vertreten, diese schicht- oder käufergruppenorientierte Informations- und Meinungsspezialisierung, der spiegelbildlich die spezifische Ausrichtung der Werbemittel entspricht, zeichne sich doch gerade durch das aus, was eine Demokratie kennzeichne: Vielfalt und Diversifiziertheit der Meinungen. Uns scheint das

³² So stellt auch W. B. Reddaway (The Economic of Newspapers. Economic Journal, Vol. 73 [1963], S. 216) nach einer Analyse der englischen Verhältnisse fest, „that there is no possibility, in the absence of state action, of avoiding a progressive movement towards monopoly inside any one competitive class. Any paper which gets left seriously behind the circulation race is apparently doomed to extinction; and the chance of any new paper coming into existence in an genuinely competitive class seems very small, since it must start from even farther behind in the circulation race“.

³³ In einem Schreiben an die Kunden seines Hauses äußert sich der Verleger Hans Weitpert: „Ihre Marktposition (Jasmin, Eltern, Twen; J. R.) weiter zu festigen, damit sie der werbungstreibenden Wirtschaft als erfolgswährter Träger einer breitgeschichteten Verkaufswerbung innerhalb festbegrenzter Zielgruppen zur Verfügung stehen, ist eine hohe verlegerische Zielsetzung.“ Zitiert bei Claus Heinrich Meyer: Jasmin — Braun-goldene Zweisamkeit. Der Monat, März 1969, S. 118.

³⁴ Manche dieser Wirkungen werden von den Presseorganen selbst durchaus gesehen. Die Neue Zürcher Zeitung beispielsweise hat sich mehrfach kritisch zu pressepolitischen Fragen geäußert. Vgl. etwa „Mehr Information?“, 16. 3. 1969, und „Wechselfälle der ‚Unabhängigkeit‘“, 30. 3. 1969, jeweils im Inlandteil. — Vgl. auch Rudolf Augstein: Fünfte Ohnmacht Presse. Der Spiegel, Nr. 29 (14. 7. 1969), S. 16 f. — Aber gerade das Beispiel des „Spiegel“ zeigt, auf welche raffinierte Weise versucht wird, durch „Personalisierung gesellschaftlicher Tatbestände und Intimisierung öffentlicher Angelegenheiten“ (Holzer: Massenkommunikation und Demokratie, a.a.O., S. 39) das Angebot dissonanter Elemente zu neutralisieren oder durch Beimischung „selektiver Anreize“ öffentliche Meinung zu verkaufen.

Gegenteil der Fall zu sein: Es werden zwar, falls Wettbewerb herrscht, nach und nach alle Interessen- und Bedürfnisgruppen publizistisch vertreten sein, dennoch ist diese Repräsentanz weit davon entfernt, jenen offenen Meinungsmarkt zu charakterisieren, den wir als konstituierend für eine liberale Demokratie ansehen. Es fehlt nämlich gewöhnlich die Rückkoppelung von Meinung und Gegenmeinung oder die kommunikative Interdependenz der vorgetragenen Argumente. Es wird kritisiert, aber aus ethnozentrischer Perspektive. Ökonomischer Wettbewerb ermöglicht daher nicht nur, sondern zwingt sogar zu einer sog. Vielfalt der Meinungen. Diese Vielfalt ist aber kaum mehr als eine leere Formel, denn sie besagt lediglich, daß jeder Staatsbürger die Chance besitzt, sich aus einem Presseorgan informieren zu können, das die Einordnung und Wertung der Ereignisse aus seiner spezifischen Gruppenperspektive heraus betreibt. Es besteht natürlich Auswahlfreiheit. Aber nach allem, was wir über die kommunikative Wirkung von dissonanten oder abweichenden Informationen wissen, ist diese Freiheit eher „theoretischer“ Natur. Nicht die Vielfalt der Zeitungen, sondern die Vielfalt *in der* Zeitung scheint uns die entscheidende Forderung³⁵.

Unsere bisherigen Ausführungen zusammenfassend kommen wir zu dem vorläufigen Schluß, daß im ökonomischen Wettbewerbsprozeß sich mit zunehmender Intensität Tendenzen durchsetzen werden, die den aus dem liberalen Modell eines freien Meinungsmarktes deduzierten Folgerungen in dramatischer Weise widersprechen. Der kapitalistische Presseunternehmer muß sein Produkt um seines ökonomischen Überlebens willen von auflagemindernden Attributen „reinigen“. Er wird soziale und politische Übelstände und Konflikte verschleiern, die Schaffung von Dissonanzen nicht riskieren, eine kritische Diskussion im Rahmen des für seine Leser(gruppen) Verträglichen oder Zumutbaren halten, also Meinungen sterilisieren oder anpassen.

Diese Aussage, das ist zuzugeben, wird einigen bedeutenden Aspekten nicht gerecht. Sie sollte lediglich eine Grundtendenz aufzeigen. Die Abweichungen von der Wirklichkeit rühren teilweise daher, daß im Pressesektor der Wettbewerb nicht verwirklicht ist; oder, in gewendeter Sicht, daß im Pressesektor eine Vielzahl nicht-kommerziell integrierter Enklaven bestehen, die sich dem Wettbewerbsdruck entziehen können.

³⁵ Peter Glotz und Wolfgang R. Langenbucher: *Der mißachtete Leser — Zur Kritik der deutschen Presse*. Köln-Berlin 1969. S. 168: „Jede Zeitung hat für ihren Leser zumindest für die lokale und regionale Berichterstattung ein Monopol. Die ‚Vielfalt‘ der Presse ist für diesen Leser also gänzlich gleichgültig, sie nützt ihm nichts, da er es sich weder zeitlich noch finanziell leisten kann, mehr als eine Zeitung zu lesen. Nicht die Vielfalt der Zeitung ist sicherzustellen, sondern die Vielfalt in der Zeitung.“

V. Öffentliche Meinung als Kollektivgut

Die Schwierigkeiten, denen sich eine privatwirtschaftlich organisierte Presse gegenüber sieht, will sie ihre verfassungsrechtlich sanktionierte Chance, eine kritische Öffentlichkeit herzustellen, erfüllen, scheinen nun nicht nur daher zu rühren, daß sie ihre Produkte an eine neuerungsfeindliche passive Öffentlichkeit absetzen muß, wenn sie das gewinnbringende Auflagenminimum zu übertreffen hofft. Denn es kann durchaus damit gerechnet werden, daß — bedingt durch eine Hebung des Bildungsstandards, höhere soziale wie regionale Mobilität, Nivellierung schichtspezifischer Attribute, usw. — die Anzahl der der aktiven Öffentlichkeit zuzurechnenden Staatsbürger absolut und relativ steigt und somit auch die Chancen wachsen, daß ein zunehmender Teil der Öffentlichkeit freiwillig bereit ist, jenes Minimum an kritischen Presseorganen finanziell zu alimentieren, das für das Funktionieren einer liberalen Demokratie notwendig erscheint.

Wir sind der Ansicht, daß auch gegenüber dieser Argumentation Skepsis angebracht ist. Unsere Ansicht stützt sich, wie wir oben schon andeuteten, auf die Vorstellung, daß der sich in Pressefreiheit manifestierende Prozeß kritischer, rationaler Diskussion, Kollektivgutelemente enthält, eine durch Marktkräfte gesteuerte Produktion des Gutes „öffentliche Meinung“ somit nicht in ausreichendem Ausmaß möglich erscheint.

Als Kollektivgut wird ein Gut definiert, das den anderen Personen in einer Gruppe praktisch nicht vorenthalten werden kann, wenn irgendeine Person X_i in einer Gruppe $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$ es konsumiert³⁶. Diese Definition konzentriert sich, wie *Olson* ausführt³⁷, auf zwei Gesichtspunkte: 1. Das Kollektivgut muß im Hinblick auf eine bestimmte Gruppe definiert werden (in unserem Fall die Mitglieder einer Staatsgemeinschaft). 2. Ist die relevante Gruppe bestimmt, so kann ein Kollektivgut mit *Musgrave*³⁸ als ein Gut definiert werden, das potentiellen Konsumenten praktisch nicht vorenthalten werden kann. Diese Nicht-Ausschlußfähigkeit als Grundeigenschaft eines Kollektivgutes bedeutet, daß man, wie es bei Individualgütern möglich ist, denjenigen, die von dem kollektiven Gut weder etwas kaufen, noch dafür bezahlen, es weder vorenthalten noch ihnen den Konsum verwehren kann. Die Analyse von *Olson* liefert den Nachweis, daß die weithin akzeptierte Auffassung falsch ist, Gruppen würden in ihrem Eigeninteresse handeln, wenn sie ihr Gruppeninteresse verwirklichen,

³⁶ Grundlegend zum Kollektivgut: Paul A. *Samuelson*: *The Pure Theory of Public Expenditure*. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36 (1954), S. 387—390.

³⁷ Mancur *Olson, Jr.*: *Die Logik des kollektiven Handelns*. Tübingen 1968. S. 13 f.

³⁸ Richard *Musgrave*: *Finanztheorie*. Tübingen 1966. S. 8 ff.

da es für alle Mitglieder der Gruppe vorteilhaft wäre, wenn das Gruppenziel erreicht würde. Rationale, im Eigeninteresse handelnde Individuen werden aber tatsächlich nicht so handeln, daß ihr gemeinsames oder Gruppeninteresse verwirklicht wird. Dies trifft selbst dann zu, wenn innerhalb einer Gruppe völlige Übereinstimmung über das gemeinsame Ziel und die Maßnahmen zu seiner Realisierung besteht. Dies folgt einfach daraus, daß in einer genügend großen Gruppe („latente Gruppe“) kein Mitglied fühlbar betroffen wird, wenn irgendein Mitglied zur Bereitstellung des Gutes beiträgt oder nicht beiträgt. Da niemand in der Gruppe reagieren wird, wenn ein Mitglied keinen Beitrag leistet, hat es keine Veranlassung, ihn überhaupt zu leisten. Große oder latente Gruppen bieten also keinen Anreiz für ihre Mitglieder, so zu handeln, daß ein Kollektivgut erlangt wird. Das Mitglied einer solchen Gruppe würde eine Organisation nur unterstützen, 1. wenn es gezwungen würde, Beiträge an die Organisation zu leisten, oder 2. wenn es die Organisation unterstützen müßte, um andere, nicht-kollektive Vorteile zu erlangen. Neben Zwang kann „nur ein besonderer und ‚selektiver‘ Anreiz ... ein rational handelndes Mitglied einer latenten Gruppe dazu bewegen, gruppenorientiert zu handeln“³⁹.

Versuchen wir, diese Gedanken auf den Pressebereich zu übertragen. In den Presseorganen ist jener Prozeß kritisch-kontroverser, rationaler Diskussion — der offene Meinungsmarkt — institutionalisiert. Er ist durch das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit und der Pressefreiheit geschützt. Dieses Grundrecht steht jedermann zu, niemand kann von seiner Inanspruchnahme ausgeschlossen werden. Die verfassungsrechtlich verankerte Pressefreiheit garantiert also die individuelle Teilhabe am öffentlichen Meinungsbildungsprozeß, der, in einem Zeitpunkt betrachtet, als sein Erzeugnis gleichsam die öffentliche Meinung auswirft. Das aktuelle und potentielle Gesprächsforum für die Produktion des Gutes öffentliche Meinung bilden die Presseorgane. Die Kosten ihrer Alimentierung machen die Kosten des Gutes öffentliche Meinung aus. Wir können nun konkreter fragen: In welchem Ausmaß werden die Staatsbürger als Nutznießer der aktuellen und potentiellen Produktion des Gutes öffentliche Meinung zur Unterstützung der produzierenden Organe beitragen, wenn ihnen gleichzeitig verfassungsrechtlich garantiert ist, daß sie vom „Gebrauch“ des Gutes nicht ausgeschlossen werden können? Oder um die Frage aus anderer Perspektive zu formulieren: Welchen Vorteil können am Gewinn orientierte Presseunternehmer aus einem Verhalten ziehen, ein Gesprächsforum für kontroverse Diskussion bereitzustellen, wenn sie den Nutzen, den diese Tätigkeit abwirft, individuell nicht zurechnen

³⁹ Olson: a.a.O., S. 49.

können, bei der Masse ihrer gegenwärtigen oder potentiellen Kunden der Verkauf des Produktes sogar „disutility“ (Dissonanzen) auslöst? Kann man ein Kollektivgut privatwirtschaftlich produzieren, wie es bei privatwirtschaftlicher Organisation des Prozesses öffentlicher Meinungsbildung der Fall wäre?

Um eine Analogie zu verwenden, die allerdings noch ausführlicher zu begründen wäre: Die privatwirtschaftliche Organisation öffentlicher Meinung würde dem Vorgehen eines Polizeikommissars entsprechen, nicht nur die Staatsbürger in seinem Ordnungsbereich um eine freiwillige Gabe für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zu bitten, sondern sich außerdem noch darauf zu verlassen, daß seine Einsatzkommandos ihren Lebensunterhalt dadurch verdienen, daß sie die mit „disutility“ bestrafte Ruhestörer auch noch zur Zahlung der verursachten Einsatzkosten heranziehen. Um in der Analogie noch einen Schritt weiter zu gehen: Obwohl der Einsatz der Polizei gewöhnlich negative Folgen für den Gesetzesübertreter mit sich bringt, käme niemand auf die Idee, den Vorteil ihres Wirkens in diesen Folgen zu sehen. Auch wenn der öffentliche Meinungsbildungsprozeß bei der Mehrzahl seiner Teilnehmer lediglich Dissonanzen auszulösen vermöchte, könnte man dennoch nicht leugnen, daß er insgesamt gesehen — für die Gruppe der Staatsbürger — eine notwendige Funktion erfüllt. Durch eine Addition der individuellen Nutzenschätzungen oder eine Aufsummierung der individuellen Kaufentscheidungen, wie sie der Marktmechanismus vornimmt, wird, so scheint zu folgen, die Produktion des Kollektivgutes nur in sub-optimalem Ausmaß möglich sein. „Das Ganze ist nicht (nur) ‚mehr‘ als die Summe seiner Teile, sondern es hat andere Eigenschaften⁴⁰.“

Wenn wir unterstellen, daß im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß auf dem Wege eines Entdeckungsverfahrens Kollektivgüter bereitgestellt werden, so folgt hieraus:

1. Ein Kollektivgut, und somit auch jener es hervorbringende Prozeß, kann durch den sich an Individualbedürfnissen orientierenden Markt nicht in optimaler Weise zur Verfügung gestellt werden. Der Mechanismus des Wettbewerbs ist daher nicht geeignet, jenen Prozeß zu steuern.

2. Diese Aussage gilt auch dann, wenn alle Mitglieder der relevanten Gruppe (alle Staatsbürger also in unserem Fall) über das Ziel (Herstellung einer öffentlichen Meinung oder Institutionalisierung eines „free market place of ideas“) völlig übereinstimmen. Denn die Bedingung der Nicht-Ausschlußfähigkeit, die durch die Offenheit und

⁴⁰ Kurt Lewin: *Feldtheorie in den Sozialwissenschaften*. Bern-Stuttgart 1963. S. 183 („nur“ wurde von uns hinzugefügt).

Öffentlichkeit des Meinungsbildungsprozesses garantiert wird, impliziert, daß die aktive (Einsteigen in die Diskussion) und passive (Teilnahme an den positiven Wirkungen der Existenz des Kollektivgutes) Teilhabe am Prozeß allen Mitgliedern der Gruppe zugute kommt, wenn auch nur ein einziges Mitglied in seinen Genuß kommen soll. Und da wir es mit einer sehr großen Gruppe zu tun haben, wird niemand fühlbar betroffen sein, wenn ein Mitglied zur Bereitstellung des Gutes beiträgt oder nicht beiträgt. Da niemand in der Gruppe reagieren wird, wenn es keinen Beitrag leistet, hat es auch keine Veranlassung, ihn überhaupt zu leisten. „Folglich bieten große oder ‚latente‘ Gruppen keinen Anreiz, so zu handeln, daß ein Kollektivgut erlangt wird, denn gleichgültig, wie wertvoll das Kollektivgut für die Gruppe als ganzes sein mag, besteht für den Einzelnen doch kein Anlaß, Beiträge an eine Organisation zu bezahlen, die im Interesse der latenten Gruppe arbeitet — oder auf irgendeine andere Weise die Kosten des notwendigen gemeinsamen Handelns mitzutragen⁴¹.“ In die individuellen Entscheidungen der Konsumenten, sich durch Kauf eines Presseerzeugnisses an der Alimentierung des Meinungsbildungsprozesses zu beteiligen, gehen somit Kollektivgutkalküle nicht ein. Tatsächliche Käufer zahlen weniger, potentielle Käufer stellen überhaupt nichts zur Bereitstellung zur Verfügung. Folge: sub-optimale Versorgung⁴². Der Ausweg aus diesem Dilemma ist bekannt: Die Presseunternehmer müssen den Konsumenten selektive Anreize bieten, die nicht wie das Kollektivgut unterschiedslos auf die gesamte Gruppe der Staatsbürger wirken, sondern selektiv auf die einzelnen Personen oder Untergruppen (Schichten) der Gesamtgruppe.

Die Strategien selektiven Ansprechens haben wir oben vorgestellt. Ergänzend wäre hinzuzufügen, daß besondere Anreize in Form von Werbeprämien, Buchgeschenken usw. als solche sogar explizit herausgestellt werden, es also nicht nur jener anscheinend manipulativen Techniken (interne Selektion, Homogenisierung, Entleerung usw.) bedarf, um Leser an das Erzeugnis zu binden. Die „Manipulation“ der Pressekonsumenten durch Verleger und Journalisten, die von den Anhängern der Marcuse-Adorno-Habermas-Philosophie aus der Notwendigkeit abgeleitet wird, aus dem Anzeigengeschäft einen Gewinn zu zie-

⁴¹ Olson: a.a.O., S. 49.

⁴² Wir haben versucht, den Kollektivgutansatz nicht nur zur Erklärung bestimmter Phänomene in der Zeitungs- und Zeitschriftenpresse, sondern auch bei Rundfunk und Fernsehen zu verwenden. Die unterschiedliche „performance“ des deutschen (durch Zwangsabgaben finanzierten) und USA-Fernsehens (finanziert durch Werbeeinnahmen) oder öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und sog. „freier“ Sender (wie Radio-Luxemburg) läßt sich unserer Ansicht nach in hohem Maße durch das Vorherrschen von Markt- bzw. Kollektivgutorientierung erklären. Vgl. Jochen Röpke: Zur politischen Ökonomie von Hörfunk und Fernsehen. Publizistik, 15. Jahrgang (1970).

hen, ist ökonomisch nichts weiter als das Anbieten „selektiver Anreize“. Es ist daher durchaus konsequent, wenn Verleger diesen Anwürfen energisch entgegenreten, denn sie können mit einigem Recht behaupten — wie wir zeigen konnten —, daß eine privatwirtschaftlich organisierte Presse ohne das Anbieten selektiver Anreize nicht überleben könnte⁴³. Diese selektiven Anreize bilden in der Tat den hervorragenden Faktor, der den Tendenzen zur sub-optimalen Versorgung entgegenwirken könnte. Daß dies nicht in jenem Ausmaß geschieht, wie es für die Erfüllung der „öffentlichen Aufgabe“ der Presse notwendig wäre, liegt vor allem daran, daß die zunehmende Intensität des Wettbewerbs und damit der Druck auf die Gewinnspannen nur solche Innovationen lohnend erscheinen läßt, die den Anteil der selektive-Anreize-auslösenden Kommunikationen in den Presseerzeugnissen zu steigern tendieren. Oder anders ausgedrückt: Steigende Intensität des Wettbewerbs erfordert, soll das Ausmaß der Versorgung mit Kollektivgütern unverändert bleiben, ein zunehmendes Angebot selektiver Anreize an die Mitglieder der Gruppe, wodurch der Meinungsbildungsanteil am Gesamtprodukt sinkt. Das ist lediglich eine andere Formulierung des Gedankens, daß Kollektivgüter nicht durch den Markt zur Verfügung gestellt werden können. Selektive Anreize sind Privatgüter, erlauben dem Unternehmer also, spezielle Entgelte von den Konsumenten einzuziehen.

Presseunternehmer verkaufen somit zwei Güter: Kollektivgüter oder öffentliche Meinung und Privatgüter in der Form selektiver Anreize. Presseorgane sind ein Kuppelprodukt. Sie müssen es sein, um einen rational handelnden Menschen einer großen Gruppe dazu zu bewegen, einen Teil der Kosten für die Bereitstellung des Kollektivgutes zu tragen. Die Problematik einer privatwirtschaftlich organisierten Presse kann dann darin gesehen werden, daß ihre durch den Wettbewerbsprozeß gesteuerte Produktion den Anteil des Kollektivgutes am Gesamtprodukt zu senken tendiert. Die Institutionalisierung eines aktuellen und potentiellen Diskussionsforums wird zu einem „Nebenprodukt“⁴⁴ einer primär auf die Befriedigung individueller Bedürfnisse orientierten, das heißt selektive Anreize produzierenden Organisation. Presseunternehmer, die es mit orientierender, kritisierender und aufklärender Information ernst nehmen, produzieren am Markt vorbei, werden aus dem Markt gedrängt. Die Unfähigkeit eines Unternehmers,

⁴³ Es ist weiterhin nur naheliegend, wenn Presseunternehmer Pressefreiheit mit der Unternehmer-Autonomie privatwirtschaftlicher Betriebsführung identifizieren und die Pressefreiheit als Entscheidungsfreiheit des Eigentümers erscheint, anstelle von Kühlschränken eben Zeitungen zu produzieren. „... free newspapers will fail if they are not at least passably businesslike.“ (The Economist, 7. 1. 1967, S. 17.)

⁴⁴ Vgl. zu diesem Begriff und seiner Anwendung in der Kollektivgütdiskussion *Olson* (a.a.O., S. 130 ff.).

mit seinem Organ einen Gewinn zu erzielen, impliziert daher nicht unbedingt ökonomische Ineffizienz. Er hat einfach keine Möglichkeit, die Konsumenten mit dem anteiligen Wert des von ihm mitproduzierten Kollektivgutes zu belasten. In diesem Tatbestand liegt die ökonomische Begründung für eine Subventionierung von Presseorganen⁴⁵.

Das Kollektivgut öffentliche Meinung, das durch die Presse bereitgestellt wird, kann man als einen Grenzfall von „external economies“ betrachten, deren Produktion dem Unternehmer zwar Verdienstorden, aber keine Gewinne einbringen wird, da er keine Möglichkeiten hat, die Vorteile, die mit seiner Tätigkeit für die einzelnen Bürger der Staatsgemeinschaft verbunden sind, über den Markt vergütet zu erhalten. Überlebensmotivation und Wettbewerb werden ihn zwingen, den Inhalt seines Gewerbes in der Produktion von Konsumgütern zu sehen, Nachricht und Kommentar in marktgängiger Verpackung anzubieten, also durch positive selektive Anreize Konsumenten an sein Produkt zu binden. Die Strategie selektiver Anreize führt jedoch in Verbindung mit dem Wettbewerbsmechanismus zu Ergebnissen, die mit der Idee eines „free market place of ideas“ nicht in Einklang zu bringen sind. Der Ausweg aus der „Schizoidität in der Rollen- und Funktionsstruktur“ der Presseorgane (*Holzer*) kann somit nicht in positiven, sondern nur in negativen selektiven Anreizen gesehen werden. Also in der Ausübung von Zwang, nicht durch die Presseunternehmer, sondern durch den Staat oder durch ihn autorisierte Körperschaften. Denn nur durch Zwang können die einzelnen Mitglieder der Gemeinschaft dazu angehalten werden, im Interesse der Gruppe zu handeln. Rationales Handeln der Einzelnen führt nicht dazu, ein Kollektivgut in einem durch das Gruppeninteresse bestimmten Ausmaß bereitzustellen. Pressepolitisch ist hieraus der Schluß zu ziehen, daß Maßnahmen, die auf eine Förderung des wirtschaftlichen Wettbewerbs zielen (Fusionskontrolle, Marktanteilsbegrenzung, Auflagenbegrenzung, Entflechtung usw.) nicht in der Lage sind, die Ursachen der Phänomene, die sie bekämpfen wollen, adäquat anzugehen⁴⁶.

⁴⁵ Mit dieser Begründung der Subventionierung ist über die Kriterien der Subventionsvergabe natürlich wenig gesagt. Es kann sich hier nur um Kriterien handeln, die auf das Ziel der Schaffung oder Erhaltung eines öffentlichen Diskussionsforums zugeschnitten sind. Man könnte z. B. an einen „Vielfaltsindex“ denken, an dem die „performance“ von Presseorganen durch unabhängige Testkommissionen zu messen wäre. Weitere Kriterien wie Auflage, Verbreitungsgebiet können nur in Verbindung mit qualitativen Kriterien als Subventionsbasis sinnvoll sein, wenn man das angesprochene Ziel vor Augen hat. Wir können in diesem Zusammenhang keine detaillierten Vorschläge zur Lösung dieser Probleme geben. Uns ging es vor allem darum zu zeigen, in welcher Richtung Änderungen angestrebt werden sollten und welche Lösungskomplexe unzureichend sind.

⁴⁶ Wir sind daher nicht in der Lage zu erkennen, wie eine an Wettbewerbskriterien orientierte Pressepolitik mit dem Ziel der Erhaltung oder Förderung der Pressefreiheit vereinbart werden könnte. Derartige Maßnahmen laufen günstigstenfalls

Fassen wir zusammen:

Eine liberale Demokratie erfordert eine objektiv informierende, eine kritisch-aufklärende und eine kontrollierende Presse. In diesem Sinne gilt die Presse als das Forum eines durch kritische Vernunft gesteuerten Meinungsmarktes, einer kritischen Öffentlichkeit. Der Prozeß der Meinungsbildung muß als ein Verfahren verstanden werden, das öffentliche Meinung produziert, oder besser: entdeckt. Das Produkt öffentliche Meinung hat die Eigenschaften eines Kollektivgutes, kann durch Marktprozesse also nicht in einem Ausmaß bereitgestellt werden, wie es den Interessen der Staatsbürger einer Demokratie entspräche. Presseunternehmen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung sind jedoch darauf angewiesen, einen Gewinn zu erzielen. Je intensiver der Wettbewerb, desto schwieriger wird es, am Markt vorbei zu produzieren, also Güter zu verkaufen, für die die Unternehmen am Markt keine Einnahmen erzielen können. Öffentliche Meinung ist zudem ein Gut, das der kontroversen, abweichenden und kritischen Elemente wegen, die in seine Bildung eingehen, bei der Masse der Konsumenten, die bei dem Prozeß der Meinungsbildung aktiv und passiv beteiligt sind, Dissonanzen auslöst oder „disutility“ verursacht. Presseunternehmen müßten daher Unverkäufliches verkaufen. Eine privatwirtschaftlich organisierte Presse ist gezwungen, positive selektive Anreize (also Privatgüter) anzubieten, da in einer großen Gruppe niemand einen Anreiz hat, Beiträge an eine Organisation zu zahlen, die im Interesse der Gruppe arbeitet. Der ökonomische Wettbewerb zwingt die Unternehmer, im Interesse ihres Überlebens diesen Privatgutanteil im Kuppelprodukt Zeitung ständig zu erhöhen.

Im Wettbewerbsprozeß im Pressesektor besteht somit eine Tendenz

1. zur Konzentration (Auflage-Anzeigen-Spirale gekoppelt mit technischem Fortschritt);

auf eine Stabilisierung des Status quo hinaus. Vgl. zu solchen Vorschlägen den „Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung“ (Neuwied-Berlin 1970), ausgearbeitet von einem Professoren-„Arbeitskreis für Pressefreiheit“. In einer Vorbemerkung zum Gesetzentwurf schreiben die Professoren: „Grundsätzlich ist unter den gegenwärtigen Umständen zur Wahrung des freien publizistischen Wettbewerbs das kartellrechtliche Instrumentarium am geeignetsten.“ Dieser Ansicht scheint, wir können es nur noch einmal wiederholen, die Vorstellung vom Warencharakter von Information und Meinung zugrunde zu liegen. Nun wird zwar, wie wir sahen, der öffentliche Meinungsbildungsprozeß in der Tat durch einen Wettbewerbsmechanismus gelenkt; dessen Steuerungskriterien sind aber grundsätzlich nicht individual-ökonomischer Natur. Wird daher Meinung als „Ware“ betrachtet, so kann man den Prozeß der Meinungsbildung nicht mehr als „öffentlich“ bezeichnen, der Hinweis auf die „öffentliche Aufgabe“ wird zum verfassungsrechtlichen Alibi für gewinnorientiertes Selbstinteresse. Oder wie Herbert Krüger (Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Stuttgart 1966. S. 449) es formuliert: Eine „zunehmende Kommerzialisierung der Presse ... bedeutet, daß die Presse sich entöffentlichlicht und dadurch die Privatisierung ihrer Leser fördert.“

2. zur Neutralisierung und Homogenisierung bzw. schichtspezifischen Selektion des Inhaltes, je nach innovativer Strategie des Unternehmers (Produktion positiver selektiver Anreize; Anpassungsjournalismus);
3. zur sub-optimalen Versorgung mit dem Kollektivgut öffentliche Meinung.

Diese drei Prozesse wirken interdependent und sich gegenseitig verstärkend im Sinne zunehmender Kumulation. Die im Wettbewerbsprozeß wirkenden ökonomischen Faktoren selektieren die öffentliche Meinung in Richtung auf zunehmenden Konformismus oder abnehmenden kritischen Gehalt, bewirken daher, auch wenn die Freiheit zum Widerspruch verfassungsmäßig garantiert ist, das Gegenteil dessen, was für den Fortbestand einer liberalen Demokratie notwendig wäre. Der ökonomische Wettbewerb selektiert in „falscher“ Richtung. Die ökonomische Orientierung verdrängt den offenen und öffentlichen Meinungsmarkt in periphere Stellungen. Der Wirkungsmechanismus des Marktes überlagert die Selektionskriterien des Prozesses rationaler Diskussion durch solche privatwirtschaftlicher Effizienz.

„The direct impact of the media on political decisions may easily become as thin as the impact of the House of Lords on popular opinion in Britain⁴⁷.“

Summary

Freedom of the Press and Competition: An Analysis of the Consequences of Producing a Collective Good in the Market

The author analyses the consequences of the attempt to institutionalize a “free market place of ideas”, when mass media (the newspaper industry) is conducted as a free-enterprise business. The democratic role of mass media is seen as a forum for free, critical and rational discussion, its product is public opinion. Freedom of the press (discussion and information) gives everybody the chance to participate in this discussion and at the same time guarantees that nobody can be excluded from active or passive participation in the process.

Constitutional guarantees make public opinion a collective good. Hence no individual member has any rational motive to join the organization voluntarily and to contribute to the costs of operation and the supply of public opinion, unless he is compelled by sanctions or separate and “selective” incentives. But selective incentives must be accepted by the members of the public.

Mass communication theory shows how this can be done. The central hypotheses are: audience members tend to select contents they already agree with; people have a strong interest in maintaining their opinions, attitudes and beliefs with as little change as possible; individuals will actively avoid counter-attitudinal information

⁴⁷ *Riesman und Denney: a.a.O., S. 332.*

since it will lead to dissonance. Hence mass media in a competitive environment cannot innovate with ideas containing critical, deviant or nonconformist elements, but only with non-dissonant communications of the selective-incentive-type.

Competitive behavior will result in a strategy of information-management which tends to select information in line with the predispositions of the readers, eliminates dissonant and critical communications (the essence of free discussion) and instead offers escapist material, entertainment and the human touch. To maximize circulation means to homogenize and sterilize communication content. Competition reduces the amount of "public opinion" in the total production of the media. Public opinion becomes a "byproduct" with steadily diminishing importance. Thus economic competition is not able to organize the production of public opinion. An anti-trust policy which tries to restore competition in the mass-media industry would only aggravate the situation.