

Inhaltsverzeichnis

Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film — Michel-Kommission — Zusammenfassung der Ergebnisse	1
Auszug aus dem Michel-Bericht	12

DRITTER TEIL

Die Wettbewerbssituation der Medien

1. Abschnitt: Kriterien zur Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse

I. Der Auftrag der Kommission	12
II. Die Ermittlung von Wettbewerbsbeziehungen	13
III. Die Ermittlung von Wettbewerbswirkungen	15
IV. Die Ermittlung von Wettbewerbsverzerrungen	15
A. Die Intensität des Wettbewerbs	15
B. Die institutionelle Struktur der Medien	16
C. Maßstäbe für verzerren Wettbewerb	17
1. Der mögliche Wettbewerb	17
2. Geltung unterschiedlicher rechtlicher Regelungen	18

2. Abschnitt: Presse und Rundfunk

I. Die wettbewerbserhebliche wirtschaftliche Entwicklung der Medien im Vergleich	19
II. Beschaffung, Verbreitung und Nutzung von Information durch Presse und Rundfunk (Publizistischer Wettbewerb)	21
A. Beschaffung von Information	21
1. Überblick	21
2. Tageszeitungen	22

3. Sonstige Presseerzeugnisse	24
4. Rundfunkanstalten	24
B. Die Verbreitung von Information (Aktualitätsvorsprung des Rundfunks)	25
C. Das Informationsangebot	26
D. Überblick über die Nutzung der Medien	27
E. Die Nutzung der politischen Information	30
III. Die Verteilung der Werbeaufwendungen durch die werbende Wirtschaft	33
A. Die Medien als Werbeträger	33
B. Kriterien für die Verteilung des Werbevolumens	33
C. Die Werbeeinnahmen der Medien in den wettbewerbserheblichen Bereichen	35
D. Entwicklung und Zusammensetzung der Werbeerlöse bei Presse und Rundfunk	39
IV. Die wettbewerbserheblichen Eigenarten der Medien	44
A. Das Fernsehen	44
1. Programmfernsehen	44
a) Sendungen zum Zeitgeschehen	44
b) Sonstige Fernsehsendungen, besonders Unterhaltungssendungen	47
2. Das Werbefernsehen	48
a) Eigenarten der Fernsehwerbung	49
b) Das Werbefernsehen als unternehmerische Tätigkeit der Rundfunkanstalten	50
c) Das Wettbewerbsverhalten der Anstalten untereinander und gegenüber Wettbewerbern	50
d) Das Wettbewerbsverhalten gegenüber Nachfragern	53
e) Die Beziehungen zwischen Rundfunkanstalten und den von ihnen gegründeten Werbegesellschaften (Werbetöchter)	54

B. Die Zeitungspressen	56
1. Überblick über die Märkte	56
2. Regionale und lokale Zeitungen	57
a) Die Marktstruktur	57
b) Der Vertrieb	59
c) Das Anzeigengeschäft	60
3. Überregionale Abonnementzeitungen	63
a) Der Vertrieb	63
b) Das Anzeigengeschäft	66
4. Straßenverkaufszeitungen	68
a) Der Vertrieb	68
b) Das Anzeigengeschäft	70
5. Politische Wochenblätter und Sonntagszeitungen	71
C. Die Zeitschriftenpressen	72
1. Überblick über die Marktverhältnisse	72
2. Überblick über das Anzeigengeschäft, besonders die überregionale Werbung für Markenartikel und Dienstleistungen	76
3. Die Wettbewerbsbeziehungen zum Werbefernsehen	78
4. Die Wettbewerbsbeziehungen zur Presse	82
a) Im Vertrieb	82
b) Im Anzeigengeschäft	83
V. Intensität und Verzerrung der Wettbewerbsbeziehungen	85
A. Der intramediäre Wettbewerb	85
1. Die relative Intensität des intramediären Wettbewerbs	85
a) Programmrundfunk	85
b) Werbung im Hörfunk und im Fernsehen	86
c) Die Presse	89
2. Die Eigenarten des Wettbewerbs für Presseerzeugnisse	90
B. Der intermediäre Wettbewerb	94
1. Der Einfluß des Rundfunks auf die Auflagen der Presse	94

2. Der Werbemarkt	95
a) Die Unterhaltungszeitschriften	95
b) Die Zeitungen	97
c) Das Fernsehen	98
3. Die Stellungnahme der Zeitungsverleger zum Wettbewerb auf dem Gebiet der Markenartikelwerbung . . .	100
C. Wettbewerbsverzerrungen	101
3. Abschnitt: Der Einfluß der Konjunkturoentwicklung in den Jahren 1966 und 1967 auf den Wettbewerb von Presse und Rundfunk	
I. Der Vertrieb	105
II. Das Anzeigengeschäft	107
4. Abschnitt: Die Wettbewerbsbeziehungen zwischen Film und Fernsehen	
I. Vorbemerkung	109
II. Überblick über die Entwicklung von Film und Fernsehen in Globalzahlen	110
III. Wettbewerbserhebliche Eigenarten von Film und Fernsehen	113
A. Technische, wirtschaftliche und Programmeigenarten der Medien	113
B. Auswirkungen von Filmselfkontrolle, Jugendschutz und Filmprädikatisierung	115
C. Die Marktverhältnisse für Filmprodukte	116
1. Gliederung des Filmproduktmarktes	116
2. Preispolitik	117
IV. Der intramediäre Wettbewerb innerhalb der Filmwirtschaft	118
V. Der intermediäre Wettbewerb zwischen Film und Fernsehen	120
A. Der intermediäre Wettbewerb zwischen Filmtheater und Fernsehen	120
B. Der Einfluß des Fernsehens auf Filmproduktion, Filmverleih und Atelierbetriebe	124

VI. Auswirkungen von steuerlichen Belastungen auf den Wettbewerb zwischen Film und Fernsehen	127
VII. Auswirkungen von unterschiedlichen Belastungen durch Zoll und Umsatzsteuerausgleich beim Import ausländischer Filme .	129
VIII. Zur Wettbewerbsverzerrung zwischen Film und Fernsehen . .	130

*5. Abschnitt: Untersuchungsergebnisse
zu Problemen des Arbeitsmarktes*

I. Ausbildung von Redakteuren	135
II. Gehälter von Zeitungs- und Rundfunkredakteuren	137
III. Altersversorgung für Redakteure	139
IV. Fluktuation von Redakteuren	141

VIERTER TEIL

Die steuerrechtliche Stellung der Rundfunkanstalten

I. Überblick über die derzeitige steuerrechtliche Situation der Rundfunkanstalten	145
A. Die rechtlichen Grundlagen der Rundfunkanstalten und ihre Auswirkung auf die Besteuerung	145
B. Rundfunkverfassung und Gesetzgebungskompetenz in Steuersachen	147
C. Privilegien der Rundfunkanstalten in den Steuergesetzen .	147
II. Die steuerrechtlich möglichen Einordnungen der Rundfunkanstalten (Systematischer Überblick über die verschiedenen Grundkonzeptionen)	148
A. Hoheitliche Tätigkeit im steuerrechtlichen Sinne	148
1. Ausschließlich hoheitliche Tätigkeit	148
2. Hoheitliche Tätigkeit mit einem Betrieb gewerblicher Art (§ 1 I 6 KStG)	149

B. Nicht hoheitliche Tätigkeit im steuerrechtlichen Sinne, jedoch gemeinnützige Tätigkeit der Anstalten	151
1. Ausschließlich gemeinnützige Tätigkeit	151
2. Gemeinnützige Tätigkeit mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb	152
III. Steuerrechtlicher Belastungsvergleich zwischen Anstalten und Privatunternehmen	152
A. Gesetzliche Privilegien der Anstalten	152
B. Die effektive steuerliche Mehrbelastung von Presse und Film	153
IV. Auswirkungen der Mehrwertsteuer	154
A. Belastung im Programmbereich	154
B. Belastung im Werbebereich	154
V. Ergebnis	155

FÜNFTER TEIL

Die Stellung der Medien im Wettbewerbsrecht

I. Der Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts	155
A. Die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf die öffentliche Hand	156
B. Die Ermittlung privatrechtlicher Wettbewerbsverhältnisse .	158
II. Der Programmrundfunk im Wettbewerbsrecht	160
A. Die Rechtsnatur des Programmrundfunks	160
B. Die wettbewerbsrechtliche Beurteilung des Programmrundfunks	161
C. Die Beschaffungstätigkeit der Rundfunkanstalten	163
1. Die Rechtsnatur der Beschaffungstätigkeit	163
2. Die wettbewerbsrechtliche Beurteilung der Beschaffungstätigkeit	163

III. Die Werbesendungen der Rundfunkanstalten im Wettbewerbsrecht	165
A. Die Rechtsnatur des Werbefernsehens	165
B. Die Veranstaltung des Werbefernsehens als unlauterer Wettbewerb zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen	166
1. Teilnahme der öffentlichen Hand am Wettbewerb	166
2. Das Prinzip der Gleichbehandlung von öffentlicher Hand und privaten Wettbewerbern	167
3. Die Verwendung von Sendeanlagen und die Ausnutzung einer öffentlichen Vertrauensstellung	167
4. Die Verwendung öffentlicher Mittel zur Erzielung von Vorteilen	168
5. Starke Ertragsseinbußen im Anzeigengeschäft der Presse durch das Werbefernsehen als unlauterer Wettbewerb	169
C. Die Werbesendungen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen	173
1. Fragestellung	173
2. Einzelfälle	174
3. Absprachen zwischen Rundfunkanstalten und Verlegern	175
D. Zusammenfassendes Ergebnis	180

SECHSTER TEIL

Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen des Untersuchungsauftrages

I. Die Zulässigkeit von Werbesendungen im Fernsehen und Hörfunk nach deutschem Verfassungs- und Verwaltungsrecht	181
A. Die Zulässigkeit von Werbesendungen	181
1. Werbesendungen und Erfüllung wesentlicher Staatsaufgaben	181
2. Werbesendungen und Erfüllung öffentlicher Aufgaben	182
3. Zugehörigkeit der Werbesendungen zum Rundfunk, der eine öffentliche Aufgabe erfüllt	184

4. Zusammenfassung	188
B. Rechtliche Grenzen der Zulässigkeit der Werbesendungen	188
1. Die Werbesendungen und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	189
2. Berufs- und Gewerbefreiheit als Schranke der Werbesendungen	189
3. Werbesendungen und privater Wettbewerb (Wettbewerbsfreiheit)	192
4. Verletzung des Eigentums Privater (insbesondere der Zeitungsverleger) durch die Werbesendungen	194
5. Die Pressefreiheit als Grenze der Werbesendungen	195
C. Zulässigkeit und Grenzen der Werbesendungen (Ergebnisse der Abschnitte A und B)	197
D. Die Gesetzgebungszuständigkeit zu einer Regelung der Werbesendungen	200
II. Die öffentlich-rechtliche Problematik der Beziehungen zwischen Film und Fernsehen	201
A. Das Konkurrenzverhalten der Anstalten gegenüber dem Film	201
B. Das Autarkiestreben der Rundfunkanstalten	203
C. Das Konkurrenzverhalten des Werbefernsehens gegenüber der Filmwirtschaft	205
D. Schlußfolgerungen	206

SIEBTER TEIL

Reformvorschläge

I. Die Aufgabe der Kommission	207
II. Der Vorschlag des BDZV zur Übernahme der Programmherstellung des ZDF durch eine Gesellschaft der deutschen Zeitungsverleger vom 27. November 1964	209
A. Überblick über den Vorschlag	209
B. Zur Struktur der geplanten Fernsehgesellschaft	210

C. Die wettbewerbspolitische Problematik	211
III. Zur Reform des Werbefernsehens	217
A. Gründe für eine Reform	217
B. Möglichkeiten einer Reform	219
Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film (Michel-Kommission) über die Wettbewerbsbeziehungen zwischen Presse und Rundfunk in Berlin (West)	
Auszug	240

DRITTER TEIL

Die Wettbewerbssituation

<i>1. Abschnitt: Die Wettbewerbssituation von Presse und Rundfunk im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet</i>	
I. Die wettbewerbserhebliche wirtschaftliche Entwicklung der Medien im Vergleich	240
II. Besonderheiten des Zeitungsmarktes	244
III. Besonderheiten des publizistischen Wettbewerbs	249
IV. Besonderheiten des Werbewettbewerbs	252
A. Die Illustrierten	252
B. Überregionale und lokale Werbung	254
V. Zusammenfassende Würdigung der Wettbewerbsverhältnisse	254
<i>2. Abschnitt: Untersuchungsergebnisse zu Problemen des Arbeitsmarktes</i>	

VIERTER TEIL

Die steuerrechtliche Stellung des Senders Freies Berlin im Vergleich zu den übrigen Rundfunkanstalten	258
--	-----

FÜNFTER TEIL

Die Beziehungen zwischen den Massenmedien in Berlin in öffentlich-rechtlicher Sicht

I. Öffentlich-rechtliche Beurteilung der Wettbewerbslage der Presse in der besonderen wirtschaftlichen Situation der Medien in Berlin	259
A. Das Wettbewerbsverhältnis zwischen Presse und Rundfunk- werbung	260
B. Der publizistische Wettbewerb zwischen Presse und Pro- grammrundfunk	262
C. Bedrohung der Presse durch presseinterne Konzentration .	262
II. Die besondere Lage der „Exklave Berlin“, Berlinstatus und Wiedervereinigungsgebot	264
A. Berlinstatus und Wiedervereinigungsgebot	264
B. Folgerungen aus Berlinstatus und Wiedervereinigungsgebot für die Lage der Presse in Berlin	265
C. Folgerungen aus der besonderen Lage Berlins für die Beur- teilung des SFB	267
D. Besondere Berlin-Regelung als „unzulässiges Sondergesetz“?	269
III. Zusammenfassung	269
Stellungnahme der Bundesregierung zum Michel-Bericht	270
Schlußbericht der Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bun- desrepublik – Pressekommission – Auszug	281

ERSTER TEIL

Untersuchungsauftrag, Ausführung und Ergebnisse

I. Abschnitt: Einführung	281
II. Abschnitt: Allgemeine Bemerkungen zur Situation des deutschen Pressewesens	286
1. Vorbemerkung	286
2. Die wirtschaftliche Lage der deutschen Presse	288
3. Die Konzentration im Pressewesen	290
4. Die Einflußnahme auf die Meinungsbildung durch Presseunternehmen	293
5. Die Vorschläge der Pressekommission	296

ZWEITER TEIL

Struktur und Entwicklung des deutschen Pressewesens; Maßnahmen zu seiner Aufrechterhaltung

I. Abschnitt: Die Ursachen der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen	302
A. Die wirtschaftliche Gefährdung durch die technische Entwicklung	303
1. Die Nachrichtenbeschaffung	304
2. Die Satzherstellung	304
3. Der Zeitungsdruck	305
4. Der Vertrieb	306
5. Zusammenfassung und Würdigung	306
B. Ökonomische Ursachen für die wirtschaftliche Gefährdung von Presseunternehmen	308
1. Ökonomische Eigenarten von Presseunternehmen	308
2. Die Abhängigkeit der Presseunternehmen von ihren Anzeigeneinnahmen	310
a) Die Abhängigkeit der Presse von konjunkturellen Schwankungen	310

b) Die Abhängigkeit der Presseverlage vom jeweiligen Werbewert ihrer Zeitung	311
c) Der Wettbewerb zwischen Zeitungen und Zeitschriften als Ursache der wirtschaftlichen Gefährdung der Ta- gespresse	313
d) Die Beziehungen zwischen dem Fernsehen/Hörfunk und der Tagespresse	315
3. Mehrprodukt-Unternehmen und Einprodukt-Unterneh- men	317
a) Das Problem der Kapazitätsauslastung von Presse- unternehmen	317
b) Risiko und Risikoausgleich bei Mehr- und Einprodukt- Unternehmen	318
4. Umsatzsteuersystem und Presseunternehmen	318
5. Weitere Gründe für die Gefährdung von Presseunterneh- men	320
a) Der übersteigerte Wettbewerb innerhalb der deut- schen Tagespresse	320
b) Das Management-Problem	322

**Stellungnahme der Bundesregierung zum Schlußbericht der
Pressekommission**

	Textziffer	
I. Vorbemerkungen	1 und 2	324
II. Gegenwärtige Lage und Entwicklungstendenz im Pressewesen:		324
Darstellung der Pressekommission	3 bis 3.2	324
Ergänzungen, Erläuterungen zur Darstellung der Pressekommission	4 bis 8	325
III. Verfassungsrechtliche Beurteilung:		331
Inwieweit ist der Staat verpflichtet oder befugt, tätig zu werden?	9	331
Die Voraussetzungen einer Verpflichtung, tätig zu werden	10 bis 13	331
sind nicht gegeben.	14 und 15	332
Wohl aber ist der Staat berechtigt, tätig zu werden,	16	334

wobei die Grundrechte aus den Artikeln 5, 12, 14 und Artikel 2, Abs. 1, des Grundgesetzes . . .	17	334
und das Grundrecht der Informationsfreiheit zu beachten sind.	18	334
Soweit der Staat nicht im eigentlichen Sinn „ein- greift“, sondern „fördert“, ist der Gleichheits- grundsatz nach Artikel 3, Absatz 1, des Grund- gesetzes von Bedeutung	19	334
 IV. Zu den von der Pressekommission vorgeschlagenen Maßnahmen:		335
Marktanteilbegrenzung	20 bis 22	335
Bericht der Bundesregierung	23	336
Offenlegung der Inhaber- und Beteiligungsverhält- nisse	24	337
Marktgegengewichte	25	338
Senkung des Mehrwertsteuersatzes für Umsätze im Anzeigengeschäft auf 5,5 %	26	339
Steuerfreiheit für Investitionsrücklagen	27	339
Investitionszulagen	28	339
Postalische Erleichterungen	29	340
Kredithilfen	30	341
Eintragung von Wettbewerbsregeln	31	342
Gründung eines Kuratoriums für Zeitungstechnik und Zeitungswirtschaft	32	342
Maßnahmen zugunsten der Journalisten	33 bis 35	342
Gegenseitige Unabhängigkeit zwischen Presse und Rundfunk	36	344
 V. Schlußbemerkung	37	344