

Ramona Vonbun-Feldbauer · Johanna Grüblbauer
Simon Berghofer · Jan Krone · Klaus Beck
Dennis Steffan · Leyla Dogruel

Regionaler Pressemarkt und Publizistische Vielfalt

Strukturen und Inhalte
der Regionalpresse in Deutschland
und Österreich 1995–2015



Springer VS

Regionaler Pressemarkt und Publizistische Vielfalt

Ramona Vonbun-Feldbauer ·
Johanna Grüblbauer · Simon Berghofer ·
Jan Krone · Klaus Beck · Dennis Steffan ·
Leyla Dogruel

Regionaler Pressemarkt und Publizistische Vielfalt

Strukturen und Inhalte der
Regionalpresse in Deutschland und
Österreich 1995–2015

 Springer VS

Ramona Vonbun-Feldbauer
Hamburg, Deutschland

Johanna Grüblbauer
St. Pölten, Österreich

Simon Berghofer
Berlin, Deutschland

Jan Krone
St. Pölten, Österreich

Klaus Beck
Greifswald, Deutschland

Dennis Steffan
Berlin, Deutschland

Leyla Dogruel
Mainz, Deutschland

ISBN 978-3-658-28964-5 ISBN 978-3-658-28965-2 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28965-2>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Die „Zeitungskrise“ beschäftigt die interessierte Öffentlichkeit wie die Kommunikationswissenschaft nicht erst seit gestern. Veränderte Mediennutzungsmuster und die Umschichtung des Werbemarktes sowie die anhaltenden Schwierigkeiten der Presseverlage, funktionierende Geschäftsmodelle für den Onlinemarkt zu etablieren, zählen zu den viel diskutierten Ursachen für die Krise. Die Verlage reagieren kommunikationspolitisch, indem sie Forderungen nach Lockerungen des Kartellrechts, neuen Formen des Leistungsschutzrechts und Begrenzungen des Wettbewerbs fordern (vgl. Brinkmann 2018). Sie reagieren aber wirtschaftlich, indem sie entweder ihre Geschäftsfelder wie Springer oder DuMont von der Presse oder wie die Funke Mediengruppe in Thüringen zumindest von der gedruckten Presse weg in andere mediale und nicht mediale „digitale Märkte“ verlegen (vgl. Simon 2019; Locke 2019). Wo weiterhin Zeitungen in gedruckter Form oder als ePaper erscheinen, verändern sich Produktionsbedingungen und die Produkte, um Kosten zu sparen und Gewinne zu sichern oder gar zu steigern: Verlegerische und redaktionelle Kooperation, Personalabbau, Mehrfachverwertung¹ journalistischer Beiträge, Zusammenlegung und Zentralisierung von Redaktionen mögen ökonomisch geboten erscheinen. Aus publizistik- und kommunikationswissenschaftlicher Sicht ergibt sich hieraus allerdings die Frage, welche Folgen dies für die publizistische Vielfalt hat. Zweifellos sind die überregionalen Qualitätszeitungen für die öffentliche Meinungsbildung bedeutsam, auch wenn ihre weiter sinkende Reichweite nie sehr hoch war. Mit Blick auf die Presse- und Medienstruktur in Deutschland und Österreich gewinnt die Frage der publizistischen Vielfalt aber in den Regionen eine besondere Relevanz, denn hier gab es schon bislang kaum seriöse Alternativen zu den Angeboten der lokalen und regionalen Presse. Lokale

1 Unter Vielfaltsgesichtspunkten erscheint der Unterschied zwischen verlagsinterner Mehrfachverwendung und verlagsübergreifender Mehrfachverwertung so wenig relevant, dass in dieser Studie durchgängig von Mehrfachverwertung die Rede ist.

Zeitungsmonopole oder -duopole prägen seit Jahrzehnten das Bild, das durch den privaten Hörfunk, Anzeigenblätter und Onlineangebote (meist in der Hand oder unter maßgeblicher Beteiligung derselben Presseverlage) publizistisch kaum bereichert wurde.

Wie sich die regionale publizistische Vielfalt in Deutschland und Österreich in den letzten zwanzig Jahren entwickelt hat, und welche Rolle dabei die oben skizzierten Strukturveränderungen gespielt haben, halten wir daher für eine wichtige Fragestellung.

Die vorliegende Monographie fasst die wesentlichen Ergebnisse eines durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft² und den Österreichischen Wissenschaftsfond FWF³ geförderten Projektes zusammen, an dem zwei – übrigens jeweils gemischt deutsch-österreichische – Teams an der Freien Universität Berlin und an der FH St. Pölten 2014 bis 2018 zusammen gearbeitet haben. Wir möchten an dieser Stelle allen danken, die im Laufe des Projektes, aber auch im Vorfeld der Antragstellung mitgewirkt haben, auch wenn sie nicht als Autorinnen und Autoren⁴ des Bandes genannt werden. Stellvertretend möchten wir Janine Greyer, die wesentlich an der Antragstellung beteiligt war, sowie den studentischen Mitarbeiterinnen Anna Rutz und Anna Ehlebracht danken. Zudem gilt unser Dankeschön selbstverständlich auch den beiden Förderinstitutionen und den beiden Hochschulen, ohne die das deutsch-österreichische Gemeinschaftsprojekt nicht hätte verwirklicht werden können.

Wir danken außerdem dem Archiv des epd, der uns einen Zugang zur Datenbank ermöglicht hat, um die redaktionellen und verlegerischen Strukturveränderungen zu rekonstruieren. Bei der Beschaffung des Analysematerials waren in Deutschland und Österreich einige Verlage behilflich, unser besonderer Dank gilt darüber hinaus dem Archiv der Zeitschriftendatenbank (ZDB), der Deutschen Nationalbibliothek (DNB), der *Pfälzischen Landesbibliothek* in Speyer, dem *Zeitungs- und Pressearchiv* in Münster sowie der Österreichischen Nationalbibliothek (ÖNB).

2 Förderkennzeichen BE 3534/4-1

3 Projektnummer I 2076-G16

4 Wir verzichten aus Gründen der besseren Lesbarkeit in diesem Buch auf die durchgängige Nennung beider Genera oder auf Kombinationsbezeichnungen und belassen es bei der Verwendung des generischen Maskulinums, auch wenn immer alle Geschlechter (Gender) gemeint sind.

Inhalt

1	Pressekonzentration und Vielfalt	1
1.1	Kommunikationsfreiheit, Medienordnung und Kommunikationspolitik	1
1.2	Vielfalt	5
1.3	Pressekonzentrationsforschung	9
1.4	Lokale und Regionale Presse	13
1.5	Logik der Untersuchung und Forschungsfragen	15
2	Pressepolitik in Deutschland und Österreich 1945–1995	21
2.1	Gemeinsamer Ausgangspunkt: Stunde Null	21
2.2	Pressepolitische Entwicklung in Deutschland	22
2.3	Pressepolitische Entwicklung in Österreich	29
2.4	Zwischenergebnis Pressepolitik im Vergleich	37
3	Entwicklung lokaler und regionaler Zeitungsmärkte in Deutschland und Österreich 1995–2015	39
3.1	Entwicklung des regionalen Zeitungsmarktes in Deutschland	39
3.1.1	Ökonomische Rahmenbedingungen	39
3.1.2	Pressepolitische Entwicklungen	45
3.1.3	Entwicklung in den Bundesländern	47
3.1.4	Dynamische und stabile Tageszeitungsmärkte	58
3.1.5	Struktur und Entwicklung des Tageszeitungsmarktes in Rheinland-Pfalz	60
3.1.6	Struktur und Entwicklung des Tageszeitungsmarktes in Nordrhein-Westfalen	64
3.2	Entwicklung des regionalen Zeitungsmarktes in Österreich	74
3.2.1	Ökonomische Rahmenbedingungen	74
3.2.2	Pressepolitische Entwicklungen	82
3.2.3	Entwicklung in den Bundesländern	91

3.2.4	Dynamische und stabile Zeitungsmärkte	118
3.2.5	Struktur und Entwicklung des Zeitungsmarktes in Salzburg	120
3.2.6	Struktur und Entwicklung des Zeitungsmarktes in Niederösterreich	123
3.3	Zwischenfazit: Entwicklung der Pressestrukturen in Deutschland und Österreich 1995–2015	127
4	Formale und inhaltliche Vielfalt regionaler Zeitungen in Deutschland und Österreich	131
4.1	Methode	131
4.1.1	Untersuchungsdesign: Inhaltsanalyse	131
4.1.2	Ebenen der Inhaltsanalyse und Durchführung	139
4.1.3	Operationalisierung von Vielfalt, Stichprobe und Datenanalyse	145
4.2	Entwicklung externer Vielfalt in regionalen Pressemärkten in Deutschland	158
4.2.1	Formale Vielfalt auf Zeitungsebene	159
4.2.2	Inhaltliche Vielfalt auf Beitragsebene	164
4.2.3	Zusammenfassung Deutschland	174
4.3	Entwicklung externer Vielfalt in regionalen Pressemärkten in Österreich	175
4.3.1	Formale Vielfalt auf Zeitungs- und Beitragsebene	176
4.3.2	Inhaltliche Vielfalt auf Beitragsebene	189
4.3.3	Zusammenfassung Österreich	215
4.4	Entwicklung interner Vielfalt der Regionalpresse in Deutschland	220
4.4.1	Formale Vielfalt auf Zeitungs- und Beitragsebene	220
4.4.2	Inhaltliche Vielfalt auf Beitragsebene	229
4.4.3	Zusammenfassung Publizistische Einheiten in Deutschland	241
4.5	Entwicklung interner Vielfalt der Regionalpresse in Österreich ...	243
4.5.1	Formale Vielfalt auf Zeitungs- und Beitragsebene	244
4.5.2	Zur inhaltlichen Vielfalt auf Beitragsebene	256
4.5.3	Zusammenfassung Publizistische Einheiten in Österreich	274
5	Fazit	279
	Literaturverzeichnis	293



1.1 Kommunikationsfreiheit, Medienordnung und Kommunikationspolitik

Freiheitliche Demokratien setzen eine freie Meinungs- und Willensbildung voraus. Dafür bedarf es in modernen Gesellschaften publizistische Medien als Foren der Deliberation. Den Medien werden normativ und empirisch wichtige Funktionen für eine freiheitliche Gesellschaft zugeschrieben, weshalb ihnen in den Verfassungen bzw. Grundgesetzen besondere institutionelle Rechte eingeräumt werden. Aus demselben Grund werden an die publizistischen Medien normative Erwartungen gerichtet, die ihren Niederschlag in der Gesetzgebung sowie in ethischen Regelwerken der journalistischen Profession finden.

Neben einem umfangreichen Katalog von Qualitätserwartungen (vgl. Schatz und Schulz 1992, S. 690–693; Arnold 2009; Krone 2011, S. 147–150), die sich auf die Arbeitsweise von Medien (Selektion, Präsentation, Distribution von Nachrichten) oder Anforderungen an ihre einzelnen Angebote (Wahrheit, Objektivität, Ausgewogenheit von Inhalten) beziehen, zählt Vielfalt zu den zentralen normativen Erwartungen. Zerback (2013, S. 15–37) hat gezeigt, dass sich die Vorstellung unterschiedlicher Demokratie- und Öffentlichkeitstheorien vom demokratischen Nutzen von Vielfalt in den Medien zwar unterscheiden, Rationalität und Legitimität von politischen Entscheidungen aber nahezu durchgängig genannt werden. Während die liberale Vorstellung des „Marketplace of Ideas“ vor allem die positiven Effekte der Meinungskonkurrenz betont,¹ verweisen pluralistische und deliberative (sowie kritische polit-ökonomische) Theorien auf die Restriktionen, die vermachtete Medienmärkte für die Freiheit und Gleichheit des Zugangs zur Öffentlichkeit verursachen. Für den Kontext der vorliegenden Studie, die nicht den Raum für eine vertiefende

1 Vgl. kritisch hierzu Lobigs 2017, S. 50–51.

öffentlichkeitstheoretische Diskussion bietet, bilden die hohe demokratiethoretisch begründete Relevanz von Vielfalt in den Medien (vgl. Kap. 1.2) sowie der kritische Blick auf den möglichen Zusammenhang von tatsächlicher Marktstruktur und Vielfalt der Medien (vgl. Kap. 1.3) die zentralen Ausgangspunkte.

Aus der demokratiethoretisch unstrittigen Relevanz von Vielfalt als normativem Ziel folgt eine hohe kommunikations- und medienpolitische Bedeutung von Vielfalt (vgl. Zerback 2013, S. 80), was die Frage nach dem Ob und Wie staatlicher Regulierungen, sowohl im Sinne negativer Regulierung als auch positiver Maßnahmen der Strukturbildung oder aktiven Förderung, aufwirft. Auf diese ordnungspolitische Frage sind je nach ideologischer Ausrichtung und Staatsverständnis mediensektoral, historisch und national unterschiedliche Antworten möglich. Staatliche Regulierungen der Medienpolitik dürfen dabei, wenn sie ihrerseits nicht zur Bedrohung des Grund- und Menschenrechts auf Kommunikationsfreiheit führen sollen, nur in begründeten Ausnahmefall (bspw. Jugendschutz, Schutz der persönlichen Ehre, Wiederbetätigung) Einfluss auf die Medieninhalte nehmen. Demokratische Medienpolitik besteht daher im Versuch, die Medienstrukturen so zu gestalten, dass die organisatorischen und systematischen Voraussetzungen für eine freie Meinungs- und Willensbildung gewährleistet oder zumindest nicht beeinträchtigt werden. Der Staat beschränkt sich in kapitalistischen Gesellschaften (bestenfalls) auf ordnungspolitische Maßnahmen zur Korrektur von antizipiertem oder faktischem Marktversagen sowie zur Gewährleistung meritorischer Medienfunktionen. Die demokratiethoretisch und grundrechtlich gebotene Staatsferne der publizistischen Medien und die darauf basierende Regulierungslogik demokratischer Medienpolitik gehen von der Prämisse aus, dass Medienstrukturen (Medienorganisation und Mediensystem) und meritorische Medienleistungen (mehr oder weniger gelungene Erfüllung von Information, Artikulation, Deliberation, Kritik und Kontrolle) in einem zumindest *funktionalen* oder *konditionalen* Zusammenhang stehen.

Während der Rundfunk in den meisten europäischen Demokratien traditionell einer starken medienpolitischen Einflussnahme des Staates unterworfen war, bis hin zur positiven Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks und eines regulierten „Dualen Systems“, gilt dies nicht für die gedruckten Medien inkl. der Presse (und die meisten übrigen Medien). Die historisch zunächst einleuchtende Prämisse ist hier, dass die marktförmige Organisation und Wettbewerb (staatlich durch die Gewerbefreiheit garantiert) zu einer Vielzahl von Presseangeboten führt. Die zugrundeliegende Argumentation unterstellt wiederum, dass die organisatorischen und strukturellen Voraussetzungen, nämlich (im Vergleich zum Rundfunk) geringe Markteintrittsbarrieren, funktionale Folgen haben, also zu einer Vielzahl von Angeboten führen, in denen sich auch eine *potentielle Vielfalt* von Themen und Meinungen widerspiegelt.

Wenn also die medienpolitische Steuerungslogik auf den grundlegenden (konditionalen, wenn nicht gar kausalen) Zusammenhang von Strukturen und Funktionen abhebt, dann wirft dies die Frage auf, unter welchen strukturellen Bedingungen es zu Dysfunktionen kommt. Genau diese Frage ist fast so alt wie die grundlegende ordnungspolitische Entscheidung für eine weitgehend marktförmige Organisationsweise der Presse. Die Kritik an der kommerziellen Ausrichtung der marktwirtschaftlichen Presse wurde zum Beispiel von Karl Bücher bereits 1919 formuliert², kann also mit Fug und Recht als Grundfrage der Publizistikwissenschaft verstanden werden und ging in die in den 1960er Jahren durch Knoche, Kisker, Aufermann, Arndt und Zerdick begründete Pressekonzentrationsforschung der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft über (vgl. Kap. 1.3).

Nicht nur die kommerzielle Logik des einzelnen Medienunternehmens, also beispielsweise der Presseverlage, war und ist Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Kritik, sondern auch die Folgen ökonomisch rationaler Unternehmensstrategien und -entscheidungen für die Struktur des Medien- bzw. konkret des Pressemarktes. Je weiter sich die tatsächlichen Marktstrukturen vom Ideal eines offenen Marktes mit einer Vielzahl von konkurrierenden Anbietern und geringen Marktzutrittsbarrieren (Polypol) entfernen, umso schwieriger könnte die Realisierung von Vielfaltsansprüchen werden. Theoretisch denkbar ist es zwar durchaus, dass auch ein Medienmonopol oder eine kleine Zahl von konkurrierenden Medien (Oligopol) etwa durch einen Binnenpluralismus der Themen und Meinungen im Ergebnis eine inhaltliche Vielfalt gewährleisten. Begründen lässt sich die These von der höheren publizistischen Leistungsfähigkeit bei geringerer Konkurrenz durch ein effektiveres Ausschöpfen des Werbemarktes in regionalen Verbreitungsgebieten (vgl. Kap. 1.3). Fraglich bleibt aber, wie sinnvoll es betriebswirtschaftlich für ein einzelnes Medienunternehmen ist, diese Einnahmen in die Produktion von Vielfalt zu investieren statt sich auf kaufkräftige und werbeträchtige Kernzielgruppen zu konzentrieren und eher auf Kosten- als auf Qualitätswettbewerb zu setzen.

In der medienpolitischen und komparatistischen Mediensystemforschung (und der praktischen Medienpolitik) wird davon ausgegangen, dass unterschiedliche medienpolitische Rahmenbedingungen sich auf die Entwicklung struktureller und inhaltlicher Vielfalt auswirken (vgl. McQuail 1992, S. 192; Puppis 2010, S. 29; Picard und Russi 2012 sowie Arnold 2014). Es erscheint daher sinnvoll, länderver-

2 Die Zeitung „verkauft neue Nachrichten an ihre Leser, und sie verkauft ihren Leserkreis an jedes zahlungsfähige Privatinteresse. Auf dem selben Blatte, oft auf derselben Seite, wo die höchsten Interessen der Menschheit Vertretung finden oder doch finden sollten, treiben Käufer und Verkäufer in niedriger Gewinnsucht ihr Wesen, und für den Uneingeweihten ist es im ‚Reklameteil‘ oft schwer genug, zu unterscheiden, wo das öffentliche Interesse aufhört und das private anfängt.“ (Bücher 1919, S. 258).

gleichende Langzeitstudien durchzuführen, um unterschiedliche medienpolitische Rahmen, deren mögliche Auswirkungen auf die Pressestrukturen und schließlich die publizistische Vielfalt des Angebotes zu untersuchen. Analysen zum Zusammenhang zwischen pressepolitischen Maßnahmen einerseits sowie struktureller und inhaltlicher Vielfalt andererseits liegen für Deutschland bislang nicht vor. Eine Ausnahme bildet die komparative Evaluation kartellrechtlicher Regelungen von Knoche und Zerdick, in der die Autoren zeigen, dass die politischen Bemühungen zur Begrenzung der Konzentrationsprozesse auf dem deutschen Pressemarkt nur begrenzt greifen (vgl. Knoche und Zerdick 2002, S. 35). Für die österreichische Pressepolitik gibt es reflektierende und evaluierende Untersuchungen (vgl. Haas et al. 2012; RTR 2006) der seit 1975 bestehenden und letztmalig 2004 reformierten direkten staatlichen Presseförderung. Auch komparativ angelegte Untersuchungen der Pressepolitik beschränken sich zumeist darauf, nationale Policies zu beschreiben (siehe z. B. Picard 1985; Holtz-Bacha 1994; Murschetz 1998; Fernández Alonso et al. 2006; Nielsen und Linnebank 2011; Seethaler und Melischek 2006).

Während aus theoretischer Perspektive wie auch in der medienpolitischen Praxis davon ausgegangen wird, dass indirekte Presseförderung der strukturellen und inhaltlichen Vielfaltssicherung dienlich ist, sind die Auswirkungen direkter Förderungsmaßnahmen auf die qualitative Vielfalt umstritten (vgl. Murschetz 2016), zumindest fehlen bisher eindeutige empirische Erkenntnisse hierzu. Mit der vorliegenden Studie möchten wir einen Beitrag zur Schließung dieser medienpolitischen Forschungslücke insofern leisten, als die unterschiedlichen pressepolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland und Österreich in das Forschungsdesign integriert und als mögliche Erklärungsansätze für Unterschiede berücksichtigt werden.

Im Folgenden soll nun zunächst der demokratietheoretisch zentrale und normativ positiv besetzte Begriff „Vielfalt“ näher erläutert werden, da er zentraler Gegenstand der empirischen Analyse ist. Anschließend soll in der gebotenen Kürze auf grundlegende Konzepte und Befunde der Pressekonzentrationsforschung eingegangen werden (vgl. Kap. 1.3), in deren Tradition unsere Analyse steht. Begründet wird dann der Fokus auf lokale und regionale Printmedien (vgl. Kap. 1.4), bevor wir abschließend die Logik unserer Analyse anhand des Structure-Conduct-Performance-Konzeptes verdeutlichen (vgl. Kap. 1.5).

1.2 Vielfalt

Vielfalt genießt in der kommunikationspolitischen Debatte wie in der kommunikationspolitischen Forschungsliteratur eine herausgehobene Stellung als Qualitätsmerkmal³ sowie als unabdingbare und konstituierende Norm einer demokratischen Öffentlichkeit. Nach McQuail (1992, S. 141–159) kann Vielfalt auf unterschiedliche Weise entlang des gesamten Kommunikationsprozesses operationalisiert werden: Vielfalt kann sich auf die Quellen (oder Sprecher) beziehen, die Zugang zu den Medien haben, auf die Anzahl der Medienorganisationen, die öffentliche Kommunikation ermöglichen und gestalten, auf die (inhaltsanalytisch erfassbaren) angebotenen Medieninhalte, auf die tatsächlich genutzten Medienangebote sowie auf die soziodemografische Zusammensetzung des Medienpublikums (vgl. McQuail 1992, S. 155–158). Zu ergänzen wäre hier noch die Vielfalt der Nutzungs- und Rezeptionsweisen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie soll unter Vielfalt eine empirisch beschreibbare Eigenschaft manifester Medieninhalte verstanden werden („content as sent“ i. S. McQuails), die eine Voraussetzung (und keineswegs schon eine „Garantie“) *kollektiver* demokratischer Meinungs- und Willensbildung darstellt. Wir folgen Zerback (2013, S. 73) und McQuail (1992, S. 141–142) darin, Vielfalt selbst nicht als Medienfunktion, sondern eher als Modus von Medien zu verstehen, in dem die eigentlichen Medienfunktionen erbracht werden (können), also z. B. Information, Kritik etc. Medieninhalte sind dabei nicht gleichzusetzen mit inhaltlichen Aussagen (Propositionen), sondern weisen semantische und formale Aspekte auf, die der empirischen Untersuchung zugänglich sind: Vielfalt bezieht sich nicht nur auf unterschiedliche Themen(setzungen) oder Meinungsäußerungen zu diesen Themen, sondern auch auf mediale Formate, journalistische Genres, Quellen, Personen, Gruppen, Regionen, die zu Wort kommen. Aus den Medieninhalten („content as sent“) können in begrenztem Maße inhaltsanalytisch also durchaus Rückschlüsse auf Aspekte des direkten Medienzugangs (source diversity) und der indirekten Kommunikationsrepräsentanzen (Sprecherrollen) gezogen werden

Demokratie- und öffentlichkeitstheoretisch argumentierend geht es bei der normativen Forderung nach Vielfalt um ein *adäquates* Abbild einer vielfältigen Gesellschaft, ihrer Themen, Akteure, Gruppen und Positionen. Was als angemessen oder adäquat gilt, ist keineswegs leicht zu bestimmen: McQuail geht nicht

3 Auch Klaus Arnold (2008, 2009) betrachtet Vielfalt als *einen* Indikator für Qualität, ebenso wie andere Autoren Vielfalt und weitere Qualitätsindikatoren aus demokratietheoretischen Normen und Funktionszuschreibungen der Medien ableiten (vgl. Rager und Weber 1992, S. 357).

abbildtheoretisch oder statistisch vor, sondern korrespondenztheoretisch, d. h. er verwirft naiv realistische Vorstellungen, nach denen die Medien ein vollständiges und objektives Eins-zu-Eins-Bild der Realität liefern sollen (und können) ebenso wie die Vorstellung, (wie auch immer ermittelte) reale Verteilungen von Themen, Meinungen, Positionen etc. müssten sich proportional auch in den Medien wiederfinden (vgl. McQuail 1992, S. 169). Für ihn besteht der Maßstab im Korrespondenz- oder Reflexionsprinzip:

“According to the reflective principle, the more differentiated the media system and the closer the correspondence between variation in media and society, the more an appropriate form of diversity is thought to obtain” (McQuail 1992, S. 160).

“The degree of correspondence between the diversity of the society and the diversity of the media content is the key to assessing performance. The criterion of an adequate degree of reflective diversity will be the closeness of this relationship” (McQuail 1992, S. 162).

McQuails Argument der Entsprechung (Korrespondenz) und Reflexion, die eben keine reine Abbildung ist, verweist darauf, dass es kein theoretisch plausibles absolutes (statistisches) Vielfaltsmaß geben kann: Weder ein Maximum an Vielfalt im Sinne größtmöglicher Unterschiede (Heterogenität) bis hin zur Ansammlung von Singularitäten (ohne Berücksichtigung von Relevanz), noch die statistische Gleichverteilung (im Sinne vollständiger Ausgewogenheit bzw. „Gleichgültigkeit“) sind kommunikationstheoretisch und kommunikationspolitisch sinnvolle Konstrukte – zumindest solange sie nicht gesellschaftlichen Strukturen (vermutlich Fragmentierung oder Anomie) entsprechen. Zerback formuliert im Anschluss an die Diskussion unterschiedlicher Wege zur Quantifizierung von Vielfalt (vgl. Zerback 2013, S. 128–138) zutreffend: „Die Wahl des ‚richtigen‘ Vielfaltsmaßes ist nicht nur eine mathematische, sondern eine normative“ (S. 137). In dieser Studie geht es nicht um die Bestimmung des optimalen Vielfaltsmaßes, sondern um die deskriptive Analyse von Unterschieden in verschiedenen Märkten (Regionen) und der mittelfristigen Entwicklung. Die Frage, ob die empirisch beschreibbare Vielfalt in einer bestimmten Region im Jahre 1995 der gesellschaftlichen Situation zu diesem Zeitpunkt „angemessen“ war oder nicht, ist ex post empirisch nicht entscheidbar. Beobachtbar ist hingegen durchaus, ob beispielsweise die Anzahl der Themen, Sprecher oder Quellen in der regionalen Berichterstattung im Laufe der Zeit zugenommen oder abgenommen hat, und ob diese Entwicklung homogen im Lokal- bzw. Regionaljournalismus zu beobachten ist oder sich je nach Marktentwicklung und nationaler Pressepolitik unterscheidet.

Die Vielfalt von Medieninhalten kann durch zwei verschiedene Konzepte hergestellt werden: Binnenpluralismus, also intramediale oder vertikale Vielfalt, und Außenpluralismus, also intermediale oder horizontale Vielfalt. Als kommunikationspolitisches Ordnungsprinzip ist der Binnenpluralismus in Deutschland und Österreich historisch und verfassungsrechtlich eng mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verknüpft, während die privatwirtschaftlich organisierte Presse in beiden Ländern traditionell dem Außenpluralismus folgt. Die europäische Presselandschaft hat sich – im Zuge ihrer Kommerzialisierung – von der Gesinnungs- und Parteipresse in Richtung einer Forumspresse entwickelt und damit tendenziell dem Binnenpluralismus angenähert. Waren im 19. und frühen 20. Jahrhundert sowie partiell auch noch nach dem Zweiten Weltkrieg Zeitungen politisch klar positioniert, um ihre eigene Zielgruppe zu erreichen oder gar die notwendige Finanzierung zu sichern, so verfolgen die vermutlich meisten Zeitungen heutzutage eher das Konzept, ein breiteres Themen- und politisches Meinungsspektrum abzudecken, um ihre Gesamtreichweite zu maximieren (vgl. Tonnemacher 2017; Falböck und Feldinger 2016). Im Ergebnis entwickelt sich die Pressestruktur damit tendenziell vom außenpluralistischen Modell hin zu einem gemischten Modell, bei dem zwar noch politische Positionen zu erkennen sind (insbesondere bei der überregional verbreiteten Qualitätspresse), aber nicht auf publizistische Polarisierung und Marktsegmentierung nach politischer Gesinnung gesetzt wird. Aus ökonomischen Gründen kann ein (begrenzter) Binnenpluralismus daher eine geeignete Verlagsstrategie darstellen, vor allem wenn sich die Zeitung in einer starken oder gar monopolistischen Marktstellung befindet. Trotz (bzw. sogar aufgrund) der anhaltenden marktförmigen Pressestruktur findet Vielfalt hier ihren Ausdruck in der Anzahl und der Bandbreite der Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Medienangeboten (Außenpluralismus).

Bereits Knoche unterscheidet aus medienökonomischer Perspektive nicht nur die drei großen Ebenen oder Formen von Vielfalt: (1) wirtschaftliche Vielfalt (Anzahl an Verlagen), (2) redaktionelle Vielfalt (Anzahl selbstständiger Redaktionen) sowie (3) publizistische Vielfalt (inhaltliche Angebote der Zeitungen), sondern nennt auch die „Binnenvielfalt“ innerhalb einer Zeitung und sogar eines Artikels (vgl. Knoche 1980, S. 131). Generell weist er für die Erhebung publizistischer Vielfalt auf die Vielfalt der Informationen sowie die Vielfalt der Tendenzen und Meinungen hin, wobei es nicht um die bloße Anzahl ginge, sondern beispielsweise um die Abbildung kontroverser Meinungen (vgl. Knoche 1980, S. 132). Knoche verwendet zur Beschreibung mangelnder wirtschaftlicher und redaktioneller Vielfalt (wie auch andere Autoren) den Begriff „Konzentration“. Daran angelehnt unterscheiden wir eine ökonomische Konzentration (Anzahl der Verlage) von einer publizistischen Konzentration (Anzahl eigenständiger Redaktionen) (vgl. hierzu auch Kisker et al.

1979). Die bei Knoche als publizistische Vielfalt verstandene Ebene differenzieren Schatz und Schulz (1992) weiter in strukturelle und inhaltliche Vielfalt. Unter struktureller Vielfalt verstehen die Autoren Stilformen, Genres, Textformen usw. Da der Begriff der strukturellen Vielfalt häufig auch für die Beschreibung einer ökonomischen Konzentration dient, ersetzen wir den Begriff „strukturelle Vielfalt“ durch „formale Vielfalt“. Zur inhaltlichen Vielfalt zählen Schatz und Schulz die Meinungs- und die Informationsvielfalt. Letzteres messen sie anhand von Akteuren und Themen (vgl. Schatz und Schulz 1992, S. 694–695). Kepplinger (1995) unterscheidet sechs Dimensionen und kombiniert dabei die von den Autoren Schatz und Schulz (1992) sowie Knoche (1980) abgeleiteten Systematisierungen und liefert zusätzliche Indikatoren zur inhaltlichen Vielfaltsbestimmung: Medien-, Sparten-, Themen-, Meinungs-, Thematisierungs- und Funktionsvielfalt.

Zwei weitere, funktionale Aspekte von Vielfalt müssen unterschieden werden: Wie gesehen meint Vielfalt zum einen auf der *Mikroebene* die Möglichkeit individueller Mediennutzung, zum Beispiel in einem lokalen Zeitungsmarkt zwischen verschiedenen bzw. verschiedenartigen Produkten wählen zu können oder, wenn diese externe Vielfalt nicht (mehr) gegeben ist, innerhalb eines Medienangebotes vielfältige Inhalte vorzufinden, denen er sich wahlfrei zuwenden kann (interne Vielfalt). Vielfalt hat darüber hinaus aber auch auf der *Makroebene* demokratie- und öffentlichkeitstheoretische Bedeutung: Eine Vielfalt von Themen und Meinungen kann nur dann Eingang in den gesellschaftsweiten Diskurs finden, wenn Medien diese bereitstellen. Das bedeutet, dass auch wenn auf der Mikroebene gar nicht die gesamte Vielzahl und Vielfalt eines Medienangebotes individuell wahrgenommen, geschweige denn genutzt werden kann, doch unterschiedliche Themen und Meinungen gesellschaftlich verfügbar sind, die zur kollektiven Meinungs- und Willensbildung beitragen (können). Der Zusammenschluss von lokalen und regionalen Zeitungen wird wahrscheinlich aus der unmittelbaren Leserperspektive gar nicht bemerkt, weil es ja weiter eine auf den jeweiligen Lebensbereich zugeschnittene Zeitung gibt. Dass diese Zeitung in weiten Teilen identisch mit der des Nachbarmarktes oder eines anderen Verbreitungsgebiets irgendwo in Deutschland oder Österreich ist, scheint zunächst individuell nicht von Nachteil zu sein. In der Summe werden aber, bezogen auf ein Bundesland oder die nationale Öffentlichkeit, weniger Themen und Meinungen zur öffentlichen Kommunikation bereitgestellt, d. h. es geht potentiell Vielfalt verloren.

Ob die Konfrontation mit Angebotsvielfalt auf der mikrosozialen Individualebene nur einen begrenzten Nutzen hat (und wo genau der Grenznutzen endet; vgl. hierzu zusammenfassend Zerback 2013, S. 39–71) bleibt in dieser Untersuchung ebenso unberücksichtigt wie die Frage, ob möglicherweise zu viel Vielfalt gesellschaftliche Fragmentierungen bewirkt, also demokratietheoretisch dysfunktional sein kann

(vgl. Zerback 2013, S. 80–81). Auch hier geht es um Fragen der Medienwirkungen, wobei die Dysfunktionalitätsvermutungen sich nicht an Vielfalt, sondern an einem möglichen Übermaß festmachen. Die hier vorliegende Studie beschäftigt sich nicht mit Wirkungsfragen, sondern konzentriert sich ausschließlich auf einen vermuteten Zusammenhang von (pressepolitisch unterschiedlich gestalteter und im Zeitverlauf dynamischer) Marktstruktur und der messbaren manifesten Medienvielfalt.

Das Erkenntnisinteresse richtet sich weniger auf die tatsächlichen Wirkungen von Vielfalt (bzw. deren Veränderungen im Zeitverlauf), auf die individuelle oder öffentliche Meinungsbildung als vielmehr auf die Frage, ob es einen Zusammenhang zwischen ökonomischer Marktstruktur (Structure) und publizistischer Vielfalt (Performance) gibt. Damit schließen wir an die Tradition der kommunikationspolitisch motivierten publizistischen Pressekonzentrationsforschung an.

Langfristige oder gar länder- bzw. marktvergleichende empirische Studien zur Entwicklung der Pressevielfalt sind praktisch nicht anzutreffen. Eine umfassende und jährlich durchgeführte Studie zur Qualität in Presse, Radio, Fernsehen und Online liegt für die Schweiz vor (vgl. fög 2018). Vielfalt wird dabei als eine wichtige Qualitätsdimension (neben Relevanz, Aktualität und Professionalität) erfasst. Vergleichbare Untersuchungen für Deutschland oder Österreich gibt es in dieser Form bisher nicht. Für Österreich wurde ein umfassender Bericht zur Evaluierung der Presseförderung vorgelegt, in dem auch die Qualität der Presse, anhand der Dimensionen Vielfalt und Relevanz untersucht wird (vgl. Haas et al. 2012). Für die flämische Presse in Belgien, die eine starke Verlagskonzentration durchlief, haben Beckers et al. (2017) die Entwicklung der Themenvielfalt von 1983 bis 2013 untersucht. Die Zeitungen desselben Verlages waren hinsichtlich der Themensetzung zwar homogener als konkurrierende Blätter, insgesamt konnten aber keine negativen Auswirkungen der ökonomischen Konzentration auf die publizistische Themenvielfalt belegt werden (vgl. Beckers et al. 2017, S. 10, 13).

1.3 Pressekonzentrationsforschung

Die Erforschung der publizistischen Folgen privatwirtschaftlicher Presseorganisation und hieraus regelmäßig resultierender marktwirtschaftlicher Pressekonzentrationsprozesse gehört seit über sechs Jahrzehnten zu den zentralen Fragestellungen einer kommunikationswissenschaftlichen Medienökonomie (vgl. u. a. Knoche und Schulz 1969, S. 298–310; Aufermann et al. 1973, S. 242–302; Heinrich 2010, S. 138–144; Kleinstüber und Thomaß 2004; Beck 2005, S. 133–144 sowie zum Überblick Russi 2013; Knoche 2007; Kruse 1996).

Die Pressekonzentrationsforschung hat sich begleitend zu den faktischen Pressekonzentrationsprozessen und den kommunikationspolitischen Debatten in der Bundesrepublik Deutschland der 1960er und 1970er Jahre als Teilgebiet der Publizistikwissenschaft entwickelt. Sie ist eng mit den Namen Helmut Arndt, Axel Zerdick, Jörg Aufermann und Manfred Knoche, Klaus Peter Kisker und Siegfried Klau verbunden, die ausgehend vom Institut für Konzentrationsforschung an der Freien Universität Berlin sowie dem Institut für Publizistik an der FU dezidiert kapitalismus- und verlegerkritisch argumentierten und forschten (vgl. Arndt 1967; Aufermann 1970; Aufermann et al. 1973; Kisker et al. 1979; Klau et al. 1980). An die kritische Pressekonzentrationsforschung dieser Zeit schließen wir theoretisch und methodisch dort an, wo es vor allem um die Folgen ökonomischer Konzentrationsprozesse für publizistische Vielfalt geht. Im Zentrum steht die Frage, ob eine ökonomische Konzentration die Abnahme publizistischer Vielfalt der Pressemedien bedingt (vgl. Melischek et al. 2005). Inhaltlich kreist die Pressekonzentrationsforschung jener Zeit um die Frage, inwieweit Lokalzeitungsmonopole bzw. Ein-Zeitungs-Kreise Vielfalt beeinträchtigen können und umgekehrt sich eine (ökonomische) Wettbewerbssituation positiv auf das publizistische Angebot auswirken kann.

„[G]emessen an diesem langen Zeitraum“ der Pressekonzentrationsforschung bewertet Zerback (2013, S. 292) die Anzahl der Untersuchungen als recht gering, und zudem ist der empirische Forschungsstand hierzu widersprüchlich: Noelle-Neumann (1968, 1976) zeigt mit ihren Analysen lokaler Zeitungsmonopole, dass die publizistische Leistung von Monopolzeitungen mit großer Auflage teilweise höher ist als die kleinerer Zeitungen. Sie folgert, dass die Monopolstellung einzelner Zeitungen nicht zum Missbrauch und zur Reduktion der publizistischen Leistung geführt habe, sondern im Gegenteil dazu beitragen könne, die publizistische Leistung zu steigern (methodenkritisch hierzu siehe Knoche 1974, S. 3–8). Zu einem gegenteiligen Schluss kommen Knoche und Schulz (1969). In einem Vergleich der Lokalteile von Monopol- und Wettbewerbszeitungen zeigen sie, dass Zeitungen in Wettbewerbssituationen häufiger offen Kritik üben, während Zeitungen mit Alleinstellung Meinungen weniger klar äußern oder bloßen Schilderungen folgen (vgl. Knoche und Schulz 1969, S. 305). Ebenso finden sie Hinweise darauf, dass eine Monopolsituation publizistische Vielfalt und politische Meinungsfreudigkeit nicht begünstige (vgl. Knoche und Schulz 1969, S. 304–305). Die Studien von Möhring (2001) sowie von Schneider, Möhring und Stürzebecher (2000, 1997) zeigen ebenfalls einen positiven Einfluss auf Meinungsbeiträge in Zeitungen, die sich in einem Wettbewerb befinden. Zudem weisen sie nach, dass sich ein Zeitungswettbewerb insbesondere in einem höheren Umfang der Berichterstattung niederschlägt, während nur ein geringer Einfluss auf die thematische Breite an Inhalten belegt werden kann (vgl. Möhring 2001, S. 169; Schneider et al. 2000, S. 152, 186–188). Dieses Ergebnis stützt auch die Analyse un-

terschiedlicher Lokalzeitungen von Hintze, der einen höheren Umfang des Lokalteils der Berichterstattung für Zeitungen in einer Konkurrenzsituation nachweist (vgl. Hintze 2002, S. 72). In eine ähnliche Richtung deuten die Befunde von Möhring und Stürzebecher (2008), die einen positiven Einfluss der Wettbewerbssituation auf die Auflage von Regional- und Lokalzeitungen feststellen. Die Autoren folgern daraus einen positiven Effekt zwischen publizistischem Wettbewerb und dem Stellenwert, den die Tagespresse in den entsprechenden Gebieten besitzt. Ein mangelnder Konkurrenzdruck sei demzufolge mitverantwortlich für die sinkende Akzeptanz lokaler bzw. regionaler Presse (vgl. Möhring und Stürzebecher 2008, S. 100).

Während die obigen Untersuchungen klare Zusammenhänge zwischen Wettbewerb und publizistischem Angebot ausmachen, zeigen andere Studien keine oder nur geringfügige Einflüsse: Stofer (1975) sowie Staab (1989) analysieren in quasi-experimentellen Designs die Veränderung der Lokalberichterstattung bei Markteintritten oder Marktaustritten auf lokalen Zeitungsmärkten. Stofer (1975) untersucht die Entstehung eines Zeitungsmonopols nach dem Marktaustritt eines Konkurrenzblattes (*Wilhelmshavener Rundschau*) und findet keine negativen publizistischen Effekte der neu entstandenen Monopolsituation. Staab (1989) hingegen erforscht das Hinzutreten einer weiteren Lokalzeitung (*Mainzer Rhein Zeitung*) in einen Monopolmarkt, kann aber – mit Ausnahme einer leichten Steigerung der Meinungsbeiträge – keine positiven Effekte auf die Struktur der Berichterstattung ausmachen. Auch Rager (1982, S. 166) zeigt, dass eine intensive Wettbewerbssituation nicht unbedingt zu einer Vielfalt an Themen und Meinungen der lokalen Berichterstattung führt; zu ähnlichen Befunden kommen auch Koller (1978) und Stuißer (1980).

Auch für die internationale Forschung beklagen van Aelst et al. (2017) beklagen, dass bislang nur wenige Studien den Einfluss von Medienkonzentration und Eigentümerstruktur auf den Medieninhalt untersucht haben, und zudem, dass diese „have not been able to establish any causal interference. While some studies show a reduction in media coverage diversity in the wake of mergers or acquisitions ..., other studies find stability“ (van Aelst 2017, S. 10).

Insgesamt lässt sich aus den frühen Studien zum Einfluss der Marktstellung auf die publizistische Vielfalt somit schlussfolgern, dass eine Vielzahl (Polypol) oder zumindest Mehrzahl (Oligopol) an Medien nicht automatisch zu publizistischer Vielfalt führt. Die These eines negativen Einflusses mangelnden Wettbewerbs im lokalen Zeitungsmarkt kann nicht eindeutig belegt werden (vgl. Kretschmar et al. 2009, S. 57–59 sowie für einen Überblick Weber 1992, S. 266–269), zumal die Studien der 1960er bis 1980er Jahre so heterogen angelegt sind, dass die Ergebnisse nur eingeschränkt vergleichbar sind.

Gerade vor dem Hintergrund des aktuellen Strukturwandels der deutschen und österreichischen Zeitungsmärkte gewinnt die in dieser Studie gestellte Grundfrage je-

doch erneut an Relevanz. Wirtschaftlich bedingte Titleinstellungen⁴, kostenbedingte Kooperationsmodelle⁵ bis hin zu Fusionen⁶, Großverkäufe⁷, verstärkte Einsparungen auf Redaktionsebene sowie Reformen (Österreich) bzw. Kündigungen (Deutschland) von Tarifverträgen zeigen, dass verlegerische Strategien und Marktentwicklungen die publizistischen Pressestrukturen in beiden Mediensystemen tiefgreifend verändern. Ursache hierfür sind in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren nicht nur die zyklischen Konjunkturkrisen, sondern eine durch Online-Medien und damit verbundene veränderte Mediennutzungsmuster sowie die Werbemarktentwicklung ausgelöste strukturelle Irritation der Pressesysteme. Empirische Studien, die vor dem Hintergrund der aktuell beobachtbaren strukturellen Wandlungsprozesse auf lokalen Medienmärkten die Folgen für die Leistungen der lokalen Presse untersuchen, finden sich lediglich vereinzelt. Dies lässt sich auch mit einem Blick auf die Folgen marktlicher Bedingungen einer Zeitung auf die publizistische Vielfalt in internationalen Studien (vgl. zum Überblick Zerback 2013, S. 182–186, 292–315) bestätigen. Die Dringlichkeit solcher Studien verdeutlicht Leonarz (2012, S. 89–94); sie benennt die aufgrund des ökonomischen Drucks und der Pressekonzentration zunehmenden Probleme der Regionalberichterstattung: Tendenz zu unkritischer Termin- und Ereignisberichterstattung, Mehrfachverwendung von Inhalten und die Aufweichung des Trennungsgebotes aus Kostengründen.⁸

Untersuchungen, die eine breitere Datengrundlage in zeitlicher (Untersuchungszeitpunkte), sachlicher (Anzahl Untersuchungsobjekte) und inhaltlicher (Verknüpfung verschiedener Untersuchungsebenen) Hinsicht erfüllen, stehen somit noch aus, um den Zusammenhang von Konzentrationsprozessen auf lokalen Pressemärkten angemessen zu untersuchen.

-
- 4 Z. B. *Financial Times Deutschland*, *Neue Kärntner Tageszeitung*, *Wirtschaftsblatt*, *Salzburger Volkszeitung*.
 - 5 Z. B. auf Verlagebene überregional: *Berliner Verlag/ DuMont Schauberg/ Frankfurter Rundschau*; verlagsintern: *Wirtschaftsblatt/ Die Presse* der *Styria Media Group*; verlagsintern lokal: *BILD Berlin* und *BZ*; oder verlagsübergreifend: zunächst *Berliner Morgenpost*, *Hamburger Abendblatt*, *Die Welt*, mittlerweile Madsack und DuMont mit zusammen mehr als 50 Tageszeitungen (Redaktionsnetzwerk Deutschland).
 - 6 Z. B. Übernahme der *Frankfurter Rundschau* durch die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*; in Österreich die mittlerweile abgesagte Fusion der Regionalzeitungen der *Styria Media Group*, *Kleine Zeitung*, und *Moser Holding*, *Tiroler Tageszeitung*.
 - 7 Vgl. zuletzt den Verkauf der Springer-Regionalzeitungen an die Funke-Gruppe (vorbehaltlich kartellrechtlicher Zustimmung).
 - 8 Allerdings basieren diese Befunde zur Situation in der Schweiz auf aktuellen Beobachtungen und Bewertungen durch befragte Politiker, während eine inhaltsanalytische Längsschnittuntersuchung oder ein interregionaler Vergleich von Leonarz nicht vorgenommen wurde.

1.4 Lokale und Regionale Presse

Die öffentliche und fachöffentliche Debatte hat unter den Schlagworten „Zeitungs-krise“ oder „Medienkrise“ Probleme der Pressefinanzierung und publizistischen Vielfalt zwar aufgegriffen, konzentriert sich aber weitgehend auf die überregionalen Leitmedien und die großen Tageszeitungsmarken, während regionale und lokale Zeitungsstrukturen in der jüngeren Forschungsliteratur weitgehend vernachlässigt werden. Dies ist verwunderlich, da in Deutschland und Österreich die national verbreiteten „Qualitätszeitungen“ ohnehin nur über eine vergleichsweise geringe Gesamtreichweite verfügen, die sich zudem in größten Teilen auf die Kernverbreitungsgebiete um den jeweiligen Redaktionssitz erstrecken: Der Anteil an der Gesamtauflage betrug 2016 in Deutschland 7,3 Prozent, in Österreich 2017 13 Prozent; die Reichweite in der Bevölkerung lag bei 4,3 Prozent (Deutschland) bzw. 18,1 Prozent (Österreich) (vgl. Pasquay 2016, S. 163; ÖAK 2018; Media-Analyse 2017). Für die nationale und internationale sowie die landespolitische Berichterstattung stehen alternative Medienangebote (Wochenzeitungen und Publikumszeitschriften, Hörfunk, Fernsehen, Online-Medien) zur Verfügung, während es im lokalen und regionalen Raum in Deutschland wie in Österreich trotz unterschiedlicher Strukturen um (formale) Vielfalt in den meisten Fällen weitaus schlechter bestellt ist. Regionale Tages- und Wochenzeitungen nehmen in Deutschland nach wie vor eine dominante Position für die Bereitstellung lokaler und regionaler Informationen ein, sodass absehbar „kein Medium der lokalen Kommunikation die Vermittlungsleistung der Lokalzeitung ersetzen“ kann (Chmielewski 2011, S. 22; vgl. auch Leonarz 2012 sowie Möhring 2015, S. 15–16). Auch Zerback kommt zu dem Schluss, dass Untersuchungen von „Entwicklungen auf lokalen Medienmärkten aus vielfalts-theoretischer Sicht eine größere Dringlichkeit als die auf den nationalen Märkten“ haben (Zerback 2013, S. 283). Die hohe Relevanz lokaler und regionaler Medien bemisst sich nicht nur an ihren absoluten oder relativen Reichweiten; diese scheinen vielmehr die Folge der Tatsache zu sein, dass die meisten Bürger nach wie vor lebensweltlich eng an Orte gebunden sind und im Lokalen praktische Informations- und Orientierungsbedürfnisse besonders ausgeprägt sind. Mitunter führt die hohe lebensweltliche „Betroffenheit“ auch zu einem konkreten Partizipationsbedürfnis, das auf kommunaler Ebene noch am leichtesten realisiert werden kann. Auch aus demokratietheoretischen Gründen kommt also den lokalen Öffentlichkeiten und ihren Medien eine besonders hohe Bedeutung zu (vgl. Möhring 2015, S. 24–25). Die Bedeutung der Regional- und Lokalzeitungen bekräftigen Leonarz (2012, S. 84–85) und Möhring (2015, S. 34), die ihnen eine Leitmedienfunktion zuschreiben, weil sie bislang als einzige Medienangebote in diesen begrenzten Kommunikationsräumen Informations-, Öffentlichkeits-, Artikulations-, Kritik- und Kontrollfunktionen

sowie eine sozial-integrative Aufgabe professionell erfüllen können. Der private Rundfunk leistet dies aufgrund seiner kommerziellen Orientierung und der hieraus überwiegend resultierenden boulevardisierenden Berichterstattung nur unzureichend (vgl. zusammenfassend Möhring 2015, S. 28–29); lokale und hyperlokale Online-Angebote sind zumindest im Untersuchungszeitraum erst vereinzelt in der Entwicklung und entsprechend reichweitschwach (vgl. Leonarz 2012, S. 96–98, 100–102; Möhring 2015, S. 21). Über die Hälfte der Internetnutzer greifen zwar auch online auf lokale und regionale Nachrichten zu, meist stammen diese aber aus den Redaktionen der Presse (vgl. epd 161a, 22.8.2016). Hinzu kommt, dass regionale Zeitungen Schwierigkeiten hatten, mit ihrem Online-Angebot zusätzliche Reichweiten für lokale Berichterstattung zu erschließen (vgl. Neuberger und Lobigs 2010, S. 185) und diese somit auch keinen Beitrag für eine größere lokale Vielfalt leisten konnten. Die Angebote der öffentlich-rechtlichen Medien können den Bedarf an lokaler Berichterstattung – verglichen mit Pressemedien – kaum, an regionaler Berichterstattung unterschiedlich stark befriedigen und damit ggf. Mängel kompensieren. Sie unterliegen in Deutschland und Österreich unterschiedlichen Regulierungsansätzen (Deutschland: Landesrundfunkanstalten sowie Landesstudios des ZDF; Österreich: Landesrundfunkfenster plus Regionalradio zzgl. einzelnen lokalen/regionalen TV-Formaten).

Diese Akzentuierung der hohen nutzerseitigen und demokratischen Bedeutung von lokalen und regionalen Pressemedien bedeutet keineswegs, dass der Lokaljournalismus durchgehend von hoher Qualität gekennzeichnet ist oder war. Die wenigen vorliegenden Studien zur Qualität deuten durchaus auf Qualitätsmängel hin und auch die jüngste Untersuchung zeichnet „mit Blick auf die Qualität ein ambivalentes Bild des Lokaljournalismus in Deutschland (...): So lassen sich einerseits Stärken ausmachen: Qualitätsdimensionen wie die *Themenvielfalt* und die *Unabhängigkeit* weisen überdurchschnittlich hohe Punktwerte auf“, während „es weiterhin auch Defizite gibt, die sich von früher bis heute fortsetzen: Die Zeitungen sind relativ unkritisch und enthalten in der Regel nicht allzu viele kontroverse Artikel, auch Hintergründe werden nicht immer erläutert“ (Arnold und Wagner 2018, S. 195).

1.5 Logik der Untersuchung und Forschungsfragen

Die Logik der vorliegenden Studie entspricht weitgehend dem aus der Industrieökonomik in die Medienökonomik importierten *Structure – Conduct – Performance* Approach (vgl. Kiefer 1997, S. 60–61). McQuail (1992, S. 87–92) versteht unter der Strukturebene die *Marktstruktur*, die sich durch Variablen wie horizontale und

vertikale Konzentration, Markteintrittsbarrieren, Kostenstrukturen und Produktdifferenzierung beschreiben lässt. Unter Conduct fasst er das *Marktverhalten* der Medienorganisationen zusammen, insbesondere ihre Produkt- und Preisstrategien sowie Innovationen. Wir rechnen auch andere Unternehmensentscheidungen, wie die Kooperation oder Zusammenlegung von Redaktionen, die Einrichtung von Zentralredaktionen oder die Einstellung von Titeln als Unternehmensstrategien (Kostensenkung), dieser Ebene zu. Was das SCP-Modell aus publizistikwissenschaftlicher Sicht und damit für unsere Studie interessant und hilfreich macht, ist, dass McQuail die Performance-Ebene, also das *Marktergebnis* nicht ökonomisch versteht, etwa im Sinne des Unternehmenserfolgs:

“Because this product is a public rather than a private good, extremely diverse and exposed to immediate public assessment, response and evaluation, the *quality* of media products is subject to much more scrutiny. (...) Media performance is often assessed by criteria which have nothing to do with normal business criteria, and may even be inconsistent or in conflict (for instance, political criteria), as well as according to the usual internal standards of successful operation.” (McQuail 1992, S. 90)

Im Rahmen der Untersuchung bilden die regionalen Pressemärkte die Strukturebene, die Strategien und Entscheidungen der Verlage entsprechen als Marktverhalten dem Conduct und die publizistische Vielfalt ist der von uns ausgewählte Aspekt des Marktergebnisses (Performance). Das bedeutet, dass hier zwar die ökonomische Logik auf der Strukturebene (und indirekt auch auf der Verhaltensebene) betrachtet wird,⁹ das Erkenntnisinteresse sich aber auf ein ausgewähltes *publizistisches* Kriterium, nämlich Vielfalt (allerdings im Sinne der Produktqualität interne Vielfalt *und* des Marktergebnisses externe Vielfalt) fokussiert. Die ökonomischen Faktoren der Performance, aber auch alle anderen publizistischen Kriterien wie Qualität, Reichweiten etc. bleiben außen vor.

Wayne Fu (2003) steht einer solchen Anwendung des industrieökonomischen SCP-Ansatzes in der kommunikationswissenschaftlichen Forschung kritisch gegenüber. Der Einwand, dass es beim Marktergebnis im Grunde um eine ökonomische Größe, nämlich alloкатive und produktive Effizienz geht, trifft zwar ebenso zu, wie die Feststellung, dass die Erfüllung von Qualitäts- oder Vielfaltsnormen ökonomische

9 Im ursprünglichen Untersuchungsdesign war ein eigenes Modul mit Befragungen von Medienmanagern zur Conduct-Dimension vorgesehen, das aufgrund von Budgetkürzungen jedoch leider nicht realisiert werden konnte. Wesentliche Managemententscheidungen, insbesondere die Kooperation, Konzentration und Liquidierung auf Redaktionsebene betreffend, wurden durch systematische Recherchen von Branchendiensten rekonstruiert. Zum Problem der indirekten Bestimmung des strategischen Marktverhaltens vgl. auch Ramstad 1997, S. 50.

Externalitäten darstellen (vgl. Fu 2003, S. 276, 278). Ebenfalls richtig dürfte aber die Annahme sein, dass einzelne Mediennutzer Vielfalt nicht zwangsläufig nachfragen und Medienunternehmen nur dann unterschiedliche Produkte anbieten, wenn dies strategisch für die Nutzung von Marktnischen vorteilhaft zu sein verspricht (vgl. Fu 2003, S. 279). Doch dies wird von Autoren wie McQuail genauso wenig bestritten wie von uns. Ob es tatsächlich einen Zusammenhang zwischen Marktstrukturen und den Externalitäten oder meritorischen Funktionen gibt, ist auch für die Anwender des SCP-Modells in der Kommunikationswissenschaft eine offene empirische Frage, zu der bislang unterschiedliche Antworten vorliegen (vgl. Kap. 1.3). Theoretisch ungeklärt ist auch, ob es sich bei einem solchen Zusammenhang ggf. um einen Kausalzusammenhang handelt (verbunden mit der Frage nach der Kausalitätsrichtung) oder um einen Konditionalzusammenhang.

Fu (2003) argumentiert, die Entwicklung binnenpluralistischer Angebote könne eine Wettbewerbsstrategie von Medienunternehmen darstellen, die damit eine Marktzutrittsbarriere für eventuelle neue Wettbewerber errichten möchten. Daher sei die Annahme eines Kausalzusammenhangs zwischen Marktform und Vielfalt obsolet. Nun stellt aber eine solche Strategie eine Reaktion von Medienunternehmen auf die Marktstruktur dar und zielt auch auf diese ab, d. h. der Zusammenhang als solcher scheint wenig strittig, nur handelt es sich eben nicht um einen direkten Kausalzusammenhang. Ob eine solche, durch die Kosten begrenzte Strategie der Binnenvielfalt tatsächlich gewählt wird, und mit welchem Ergebnis für die publizistische Vielfalt insgesamt, kann (und muss) inhaltsanalytisch bestimmt werden. Pressekonzentration müsste dann ja einen Wandel von der externen Vielfalt (durch Wettbewerb) zur internen Vielfalt führen. Der Vergleich von Märkten mit monopolistischem Wettbewerb und solchen mit oligopolistischer Struktur sowie im Zeitverlauf unterschiedlicher Marktentwicklungen (Konzentration, Stabilität, erfolgreiche Marktzutritte) trägt dem in dieser Studie Rechnung. Damit spielt es letztlich keine Rolle, ob die Ursachen für die Erreichung normativer Ziele wie Vielfalt (als ökonomische Externalität) weniger im strategischen Handeln der Medienunternehmen als in ihren unbeabsichtigten Nebenwirkungen liegen. Aber auch bzw. gerade diese können Anlass und Begründung medienpolitischer Intervention bieten.

Folgt man McQuails Modell, dann haben Marktstruktur und Marktverhalten direkten Einfluss auf die „Performance“, in dem hier vorliegenden Fall also auf die publizistische Vielfalt. McQuail (1992, S. 90) berücksichtigt außerdem die – gerade für die publizistische Vielfalt – äußerst relevante Ebene der Medienpolitik, wenn er schreibt: „The level of structure corresponds with the discussion and formulation of public policy for the media.“ Es bestehen also nicht nur Rückwirkungen zwischen Marktergebnis und Marktverhalten sowie zwischen Marktergebnis und Marktstruktur. Die Marktstruktur kann auch als Ergebnis von Medienpolitik verstanden

werden, d. h. von ordnungspolitischen mediensystematischen Grundentscheidungen (für eine marktwirtschaftliche Organisation der Presse) bis hin zu einzelnen presspolitischen Maßnahmen (z. B. Konzentrationsbeschränkungen oder Pressesubvention). Pressepolitik als Teil nationaler Medienpolitik eröffnet daher eine wichtige Vergleichsdimension für unsere Analyse. Die Wirkungskette von Medienpolitik auf die Marktstruktur und über das Marktverhalten auf das Marktergebnis betont auch Ramstad (1997, S. 48–49) in seinem überarbeiteten SCP-Modell.

Auch Haas und Wallner (2008, S. 86–93) betrachten das SCP-Schema als gute Grundlage für die vergleichende Mediensystemforschung bzw. die international vergleichende Analyse von Medienteilmärkten. Bei ihrer Übertragung auf publizistische Fragen verorten sie Vielfalt neben Ausgewogenheit auf der Makroebene (Structure), die journalistische Tätigkeit innerhalb der Organisation auf der Mesoebene von Conduct und die Funktionserbringung (Information, Korrelation, Transmission und Gratifikation) auf der Mikroebene der Performance (vgl. Haas und Wallner 2008, S. 90–91). Dies erscheint aus einer Reihe von Gründen nicht vollständig überzeugend: Auf der Ebene der ökonomisch bestimmbar Marktstruktur geht es – auch im Sinne der publizistikwissenschaftlichen Medienökonomie und Pressekonzentrationsforschung – zunächst um die *Vielzahl* der Anbieter bzw. Angebote, ohne dass sich die Erfüllung des normativen *Vielfalt*spostulats damit schon hinreichend bestimmen lässt. *Vielzahl* schafft auf dieser Ebene nur vergleichsweise hohe Wahrscheinlichkeit und eine gute marktstrukturelle Voraussetzung für Vielfalt. Die Erbringung der bei Haas und Wallner weder distinkt noch vollständig definierten Medienfunktionen ist auf der Performance-Ebene angesiedelt. Vielfalt als Modus und Qualität der Funktionserbringung lässt sich u. E. ebenfalls auf dieser Ebene als Marktergebnis im Sinne von Performance verstehen.

Auf der Grundlage des Structure-Conduct-Performance-Modells lässt sich das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie folgendermaßen umreißen:

Haben unterschiedliche Entwicklungen der regionalen Pressemarktstrukturen (Structure) Folgen für die publizistische Vielfalt als (ausgewählter und demokratietheoretisch grundlegend relevanter) Faktor des Marktergebnisses (Performance)?

Um vorab die komparatistische Anlage der Untersuchung zu begründen und einen Erklärungshintergrund für nationale Entwicklungsunterschiede zu gewinnen, wurden die wichtigsten pressepolitischen Weichenstellungen, die Einfluss auf die Pressestruktur (Structure) und partiell auch auf das Marktverhalten von Presseverlagen (Conduct) genommen haben, für Deutschland und Österreich rekonstruiert (vgl. Kap. 2). Basierend auf dem Forschungsstand lautet die Grundannahme der Untersuchung, dass sich die *Pressemarktstrukturen* in verschiedenen Regionen der beiden Länder unterschiedlich entwickelt haben, sodass bezogen auf unterschiedlichen Ebenen die folgenden Hypothesen aufgestellt wurden:

- ▶ **H 1:** In Deutschland hat die Anzahl der verbreiteten Zeitungsausgaben (Ebene der Titel) in einigen Regionen abgenommen, in anderen ist sie stabil geblieben, aber eine nennenswerte Zunahme hat es von 1995 bis 2015 hier nicht gegeben (regionale Ebene).
- ▶ **H 2:** In Österreich ist hingegen im Zeitraum von 1995 bis 2015 die Anzahl der verbreiteten Zeitungsausgaben (Ebene der Titel) in einigen Regionen stabil geblieben, während sie in anderen sogar zugenommen hat (regionale Ebene).

Neben stabilen regionalen Märkten in beiden Ländern unterscheidet sich, so unsere Annahme, die Dynamik der Marktentwicklung: In beiden Ländern lassen sich stabile Regionen identifizieren, die als Grundlage des Vergleichs mit zwei Idealtypen der Marktentwicklung dienen können, nämlich regionaler Konzentration und regionalem Wachstum (bezogen auf Titel und Publizistische Einheiten¹⁰). Es geht also nicht allein um einen nationalen Vergleich, sondern um einen theoretisch begründeten Vergleich: Wenn Marktstruktur und publizistische Vielfalt auf der Inhaltsebene zusammenhängen, dann müsste sich die Entwicklung der publizistischen Vielfalt in den Regionen mit (1) stabilen, (2) negativ-dynamischen und (3) positiv-dynamischen Märkten unterscheiden. Die Beobachtung von stabilen Märkten und ihres Marktergebnisses hinsichtlich inhaltlicher Vielfalt trägt dabei auch der Tatsache Rechnung, dass sich der Lokal- und Regionaljournalismus insgesamt aufgrund einer Fülle von Faktoren im Laufe von zwei Jahrzehnten gewandelt hat. Die Frage ist im Rahmen dieser Studie aber vor allem, ob es Hinweise für Effekte der Marktstruktur gibt und ggf. in welche Richtung diese weisen. In den ökonomisch im Hinblick auf die Verlags- und Herausgeberstrukturen stabilen Regionen in den beiden Ländern sind diese allgemeinen Veränderungen des Lokal- und Regionaljournalismus zu beobachten, ohne dass Marktkonzentration oder der Marktzutritt neuer Verlage und Publizistischer Einheiten hier Einfluss nehmen.

Um die zentrale Forschungsfrage zu beantworten, musste zunächst die Entwicklung der regionalen Pressemärkte in Deutschland und Österreich für den Zeitraum 1995 bis 2015 rekonstruiert werden, um vergleichbare Untersuchungsregionen zu identifizieren (vgl. Kap. 3). Vergleichbarkeit bedeutet hierbei nicht Ähnlichkeit, denn es sollten – ähnlich wie in einem Feldexperiment – unterschiedliche Marktentwicklungen ausgewählt werden, um festzustellen, ob diese mit spezifischen Veränderungen der publizistischen Vielfalt einhergehen. In einem zweistufigen Verfahren wurden für beide Länder auf der Grundlage von Strukturdaten zunächst Bundesländer und dann Regionen ausgesucht, deren Marktstruktur sich im Laufe der beiden Jahrzehnte

10 Vgl. zum Begriff der Publizistischen Einheit (PE) den Exkurs in Kap. 3.1.3.

markant verändert hat (dynamische Regionen). Hierbei ließen sich zwei Typen von Dynamik unterscheiden, zum einen die in der Forschung häufig thematisierte Marktkonzentration (Nordrhein-Westfalen; Regierungsbezirk Arnsberg), zum anderen besonders für den Zeitraum 1995 bis 2006 das Bundesland Niederösterreich (für die Tageszeitungen: Industrieviertel, für die Wochenzeitungen: Wiener Neustadt), in dem neue Verlage, Titel und Publizistische Einheiten in den Markt gekommen sind.

Als Vergleichsregionen wurden in beiden Ländern mit Rheinland-Pfalz (Region Pfalz) und das Bundesland Salzburg zwei Untersuchungsgebiete ausgewählt, deren Struktur über die beiden Jahrzehnte hinweg vergleichsweise stabil geblieben war. Die Entwicklung der publizistischen Vielfalt in diesen beiden Regionen wird mit der in den dynamischen Regionen verglichen, um Hinweise darauf zu erhalten, ob es sich bei den beobachteten Veränderungen der Vielfalt um allgemeine Entwicklungen des Lokal- und Regionaljournalismus handelt oder ob es charakteristische Formen des Wandels von Vielfalt (Zu- oder Abnahme) je nach Marktstrukturentwicklung gibt. Zudem können die beiden stabilen Regionen in Österreich und Deutschland verglichen werden, um möglichen Effekten unterschiedlicher nationaler Pressepolitik auf die Spur zu kommen.

Aufgrund der besonderen publizistischen Bedeutung, die Wochenzeitungen und (in Deutschland unbekannt) Gratiszeitungen in Österreich besitzen, wurden diese in der Inhaltsanalyse additiv berücksichtigt, während die in Deutschland gratis verbreiteten Anzeigenblätter mit unmaßgeblichen originären publizistischen Einheiten nicht in die Untersuchung eingingen.

Um die möglichen publizistischen Folgen der unterschiedlichen Marktentwicklungen zu erforschen, haben wir auf der Grundlage des Forschungsstandes und der Annahmen der kritischen Pressekonzentrationsforschung die folgenden Hypothesen zur externen Vielfalt formuliert:

- ▶ **H 3:** Eine Abnahme der Anzahl verbreiteter Zeitungsausgaben (Ebene der einzelnen Zeitung), wie sie in der ausgewählten nordrhein-westfälischen Region Arnsberg beobachtet werden konnte, führt zu einer Verringerung inhaltlicher Vielfalt, und zwar sowohl bezogen auf diese Region im Zeitverlauf als auch im Vergleich zur stabilen Region in Deutschland (Pfalz).
- ▶ **H 4:** Eine Zunahme der Anzahl verbreiteter Zeitungsausgaben (Ebene der einzelnen Zeitung), wie sie in Niederösterreich zu beobachten ist, führt zu einer Steigerung der inhaltlichen Vielfalt, und zwar sowohl bezogen auf diese Region im Zeitverlauf als auch im Vergleich zur stabilen Region in Österreich (Bundesland Salzburg).

Die medienökonomischen Überlegungen zur Vielfalt (vgl. Kap. 1.2) deuten darauf hin, dass sich die interne publizistische Vielfalt in Abhängigkeit von der Marktstellung unterscheidet, d. h. es kann wettbewerbsstrategisch geboten erscheinen, eine höhere Binnenvielfalt herzustellen, um den Markt besser auszuschöpfen. Es könnte bei Monopolanbietern oder im Zuge von Konzentrationsprozessen zu einer Verlagerung von der externen zur internen Vielfalt kommen. Es ergeben sich die folgenden Hypothesen:

- ▶ **H 5:** Die interne inhaltliche Vielfalt (Ebene des einzelnen Artikels) nimmt zu, wenn sich die Wettbewerbssituation der Zeitung (bzw. des sie finanzierenden Verlags) im Zuge der Marktkonzentration verbessert hat (wie in Nordrhein-Westfalen). Dies gilt sowohl im Zeitverlauf als auch im Vergleich mit der stabilen Region (Pfalz).
- ▶ **H 6:** Die interne inhaltliche Vielfalt (Ebene des einzelnen Artikels) einer Zeitung nimmt ab, wenn sich ihre Wettbewerbssituation durch neue Marktteilnehmer verschlechtert hat (wie in Niederösterreich). Dies gilt sowohl im Zeitverlauf als auch im Vergleich mit der stabilen Region (Bundesland Salzburg).

Die Erforschung der mittelfristigen Entwicklung der externen und internen Vielfalt in den ausgewählten Regionen war Gegenstand einer quantitativen Inhaltsanalyse (vgl. zum methodischen Vorgehen Kap. 4.1). Aufgrund des bereits 1995 beginnenden Untersuchungszeitraums sowie der bis heute eher geringen Bedeutung von genuinen Rundfunk- und Online-Angeboten mit lokalen und regionalen Inhalten wurde die Untersuchung auf die gedruckten Zeitungsausgaben begrenzt. Vielfalt wurde dabei auf drei Ebenen erhoben: für die Regionen (z. B. Seitenumfänge, mehrfachverwertete Seiten, Mantelübernahmen), auf der Ebene der einzelnen Zeitung (z. B. Anzahl der Artikel und Themen, Genres) und auf der Ebene des einzelnen Artikels bzw. journalistischen Beitrags (z. B. Quellenvielfalt).



Pressepolitik in Deutschland und Österreich 1945–1995

2

2.1 Gemeinsamer Ausgangspunkt: Stunde Null

Der heutige pressepolitische Ordnungsrahmen Deutschlands und Österreichs ging zunächst von einer gemeinsamen bzw. ähnlichen Ausgangslage aus, entwickelt sich in der Folge allerdings recht unterschiedlich. Den gemeinsamen Ausgangspunkt bildet die sogenannte Stunde Null (Hurwitz 1972) und die darauffolgende Reorganisation des Pressewesens nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur. Die Alliierten einigten sich bereits vor Kriegsende auf mehrere Etappen des Neuaufbaus des Pressewesens: Die erste Etappe umfasste einen kompletten medialen „Blackout“, der unter anderem ein totales Erscheinungsverbot von Druckerzeugnissen jeglicher Art umfasste. In einem zweiten Schritt sollten dann Militär- bzw. Heeresgruppenzeitungen durch die Besatzungsmächte selbst herausgegeben werden, unter Verantwortung der Militärregierung in der jeweiligen Besatzungszone. Anschließend sah der Plan vor, nach und nach Lizenzen an nationalsozialistisch unbelastete Verleger und Journalisten zu geben. Dabei blieben die Zeitungen zunächst unter militärischer Kontrolle, bevor das (demokratisch reorganisierte) Pressewesen schließlich in einem letzten Schritt wieder in deutsche bzw. österreichische Hände zurückkehren sollte (vgl. Koszyk 1986; Pürer und Raabe 2007, S. 104). Die Reorganisation des Pressewesens unterlag in beiden Ländern also zunächst einem ähnlichen Plan und ähnlichen Bedingungen, auch wenn Österreich – im Gegensatz zu Deutschland – der „Opferstatus“ zugesprochen wurde (jedoch blieben Deutschland und Österreich die einzigen Länder Europas unter alliierter Kontrolle). Daraus resultierte für Österreich eine abgemilderte Besatzungspolitik, die einen Spielraum für freies und selbständiges Handeln und Gestalten einräumte (vgl. Schönberg 1975, S. 31) und etwa die Gründung eines landeseigenen Nachrichtendienstes erlaubte (vgl. Dörfler und Pensold 2001, S. 408). Von dieser vergleichbaren Situation ausgehend, ermöglicht der binationale komparative Ansatz des Forschungsvorhabens Aussagen über den

Einfluss unterschiedlicher pressepolitischer Maßnahmen zur Vielfaltssicherung auf die Anbieterstruktur und das publizistische Angebot.

2.2 Pressepolitische Entwicklung in Deutschland

Blackout und Heeresgruppenzeitungen

Bereits im November 1944 erließen die Alliierten das *Gesetz Nr. 191*, das die mediale Stunde Null im besetzten Deutschland einläutete und die Produktion sowie den Vertrieb sämtlicher periodischer Druckwerke zunächst verbot (vgl. Koszyk 1986, S. 40). Auf Grundlage dieses Gesetzes wurden zunächst alle Druckereien geschlossen, bestehende Redaktionen aufgelöst und die Zeitungsherausgabe komplett verboten (vgl. Pürer 2015, S. 50). Weiterhin zugelassen waren lediglich die Mittelungsblätter und Heeresgruppenzeitungen der Besatzungsmächte. Recht schnell etablierten sich dabei eigene zentrale Organe je nach Besatzungszone: Ab Mai 1945 wurde die *Tägliche Rundschau* im sowjetischen Sektor verbreitet, die Amerikaner gaben ab Oktober 1945 *Die Neue Zeitung* für die gesamte amerikanische Zone heraus,¹¹ die Briten gründeten im April 1946 die Besatzungszeitung *Die Welt* und die Franzosen informierten mit den *Nouvelles de France* seit September 1945 in französischer Sprache, und ab 1947 dann auch in Deutsch (vgl. Pürer und Raabe 2007, S. 106).

Lizenzpresse

Auch wenn die Alliierten sich im grundsätzlichen Vorgehen und den Zielen der Reorganisation des Pressewesens weitgehend einig waren, schlugen sie recht schnell unterschiedliche pressepolitische Wege ein. So unterschied sich die Pressepolitik in den einzelnen Besatzungszonen bspw. besonders hinsichtlich des Zeitpunktes der Einführung von Lizenzzeitungen und der gewählten Lizenzierungsmodelle (vgl. Pürer und Raabe 2007, S. 103–106). Während die Amerikaner zunächst nur sogenannte „Gruppenlizenzen“ (d. h. Gruppen aus Einzelpersonen mit unterschiedlicher politischer Präferenz) und ab 1948 dann auch Parteizeitungen zuließen, setzten die Briten zunächst auf Parteirichtungszeitungen, ließen später aber auch überparteiliche Blätter zu. Parteirichtungszeitungen orientierten sich in ihrer publizistischen Ausrichtung an einzelnen Parteien, sie wurden aber an Einzelpersonen lizenziert und formal von den Parteien unabhängig organisiert. Die Franzosen vergaben Lizenzen nach einem eher uneinheitlichen Modell ebenfalls nach Parteirichtung, aber auch

11 Zuvor deckten 13 verschiedene städtische Heeresgruppenzeitungen das amerikanische Besatzungsgebiet ab (vgl. Hurwitz 1972, S. 80).

an überparteiliche Zeitungen. In der sowjetischen Zone wurden nur politische Parteien als Herausgeber lizenziert, wobei durch die Bevorzugung der KPD und später der SED-Zeitungen (bspw. bei der Papierzuteilung) gezielt eine sozialistische Presse geschaffen wurde (vgl. Pürer 2015, S. 51; Pürer und Raabe 2007, S. 108–110).

Die Lizenzierungspolitik der Alliierten legte bereits den Grundstein für regionale Unterschiede bei der strukturellen Entwicklung des deutschen Pressemarktes. So erhielten die Lizenzträger im amerikanischen Besatzungsgebiet bspw. ein festes Verbreitungsgebiet ohne Wettbewerb, wodurch bereits frühzeitig Lokalmonopole geschaffen wurden, die bis heute die Anzahl der Zeitungen eher niedrig gehalten haben. Im Gegensatz dazu ist die Zeitungszahl in den Gebieten, die (wie Nordrhein-Westfalen) früher zur Britischen Zone gehörten, bis heute vergleichsweise hoch (vgl. Pürer und Raabe 2007, S. 115). Bis zum Ende der Lizenzpflicht im Herbst 1949 wurden in Westdeutschland und Berlins Westsektoren insgesamt 178 Zeitungen lizenziert, unter ihnen Titel wie die *Frankfurter Rundschau*, *Süddeutsche Zeitung*, *Westfälische Rundschau*, *Neue Ruhr-Zeitung*, *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, *Südkurier*, (Neue) *Saarbrücker Zeitung* oder auch das *Neue Deutschland*.¹² Alle der exemplarisch genannten Titel existieren bis heute, tatsächlich behaupteten sich die ehemaligen Lizenzzeitungen nach dem Ende der Lizenzierungspflicht vergleichsweise gut am Markt, während viele Neu- und Wiedergründungen sich nur teilweise gegen die bestehenden Blätter durchsetzen konnten. Der überwiegende Teil der heute in Deutschland erscheinenden Zeitungstitel hat folglich seine Wurzeln in einer Lizenzzeitung aus den Jahren 1945 bis 1948 (vgl. Pürer 2015, S. 51; Pürer und Raabe 2007, S. 108–110, 115).

Die Lizenzpflicht für Zeitungen wurde bundesweit im Mai 1949 aufgehoben und trat im Oktober desselben Jahres außer Kraft, während sie in der Sowjetischen Besatzungszone und der DDR bis zur Wende für die gesamte Presse galt. Der Presse in der Bundesrepublik wurde eine Generallizenz erteilt, womit jeder, der im Zuge der Entnazifizierung nicht als beschuldigt oder als belastet eingestuft wurde, wieder Zeitungen herausgeben durfte (vgl. Pürer und Raabe 2007, S. 116). Insbesondere die sogenannten „Altverleger“, also ehemalige Zeitungsverleger, die während der Besatzungszeit keine Lizenz erhalten hatten, brachten daraufhin eine Vielzahl von Zeitungstiteln auf den Markt. Dies führte zunächst zu einem enormen Anstieg der Pressevielfalt. Im Jahr 1954 wurde mit insgesamt 225 Publizistischen Einheiten und 1500 Zeitungsausgaben von insgesamt 624 Verlagen ein nie wieder erreichter Zeitungsgesamtbestand gemessen. Die Generallizenz und die damit verbundene Aufhebung von Zugangsbeschränkungen stärkte einerseits die Pressefreiheit in

12 Für eine vollständige Liste der lizenzierten Zeitungen zwischen 1945 und 1949 siehe Koszyk 1986, S. 471–491.

Deutschland, überließ aber zugleich den Pressemarkt im Wesentlichen dem freien Markt. Die grundlegende Entscheidung, die strukturelle Vielfalt über Wettbewerb zu sichern, bleibt eine der zentralen Leitlinien der deutschen Pressepolitik bis heute. Mit Ausnahme einer Reihe medienpolitischer Maßnahmen in Zusammenhang mit der steigenden Pressekonzentration in den 1970er Jahren hält sich der Staat weitgehend zurück, insbesondere hinsichtlich möglicher Interventionen in die Marktstruktur (vgl. Künzler et al., 2013, 14, 35 u. 43–45).

Pressekonzentration und medienpolitische Konsequenzen

Viele der nach Erteilung der Generallizenz neu- oder wiedergegründeten Zeitungen sahen sich aufgrund ihrer teilweise begrenzten wirtschaftlichen Ressourcen, des steigenden Kostendrucks und der starken Position der Lizenzzeitungen schnell mit erheblichen Refinanzierungsproblemen konfrontiert. Bereits 1950 übertraf die Zahl der Zeitungseinstellungen die Zahl der Neugründungen und eine Welle absoluter Konzentration auf dem (west)deutschen Pressemarkt folgte. Diejenigen Zeitungen, die dieses „erste Zeitungssterben“ überlebten, gingen vermehrt redaktionelle Kooperationen ein, indem sie insbesondere die Produktion des überregionalen Zeitungsmantels in Redaktionsgemeinschaften bündelten (vgl. Meyn 2004, S. 68–69; Schütz o. J.). Die Abnahme publizistischer Vielfalt blieb aber, wie Schütz (o. J.) ausführt, öffentlich und medienpolitisch zunächst weitgehend unbemerkt, da es neben kleinauflagigen Parteizeitungen vor allem Dritt- oder Viertzeitungen waren, die im Zuge der ersten Pressekonzentrationswelle von den lokalen und regionalen Märkten verschwanden.

Der teilweise ruinöse Wettbewerb und die natürliche Tendenz zur Monopolbildung auf Medienmärkten führten auch in den Folgejahren zu einer wachsenden relativen Konzentration des deutschen Tageszeitungsmarktes mit teilweise auch deutlichen publizistischen Folgen. Größere Verlage setzten sich aufgrund ihrer höheren Profitabilität zum Nachteil kleinerer Verlage auf dem Zeitungsmarkt durch und bauten ihre Erstanbieterpositionen durch Übernahmen aus (vgl. Pürer und Raabe 2007, S. 121–122). Zugleich errichteten sie im Laufe der 1960er Jahre vermehrt Lokalmonopole, sodass die fortschreitende publizistische Konzentration auch für die Leser spürbar wurde (vgl. Schütz o. J.). In nur zwanzig Jahren ging die Anzahl deutscher Zeitungsverlage um mehr als 50 Prozent zurück. Auch die Zahl Publizistischer Einheiten halbierte sich annähernd von 225 im Jahr 1954 auf 121 im Jahr 1976 (vgl. Schütz o. J.; Tonnemacher 2003, S. 125).

Die massive Konzentrationswelle auf dem Zeitungsmarkt rief in den 1960er und 1970er Jahren schließlich die Medienpolitik auf den Plan. Pressekonzentration wurde „das beherrschende kommunikationspolitische Thema der 60er und 70er Jahre“ (Tonnemacher 2003, S. 126), wodurch die Bundesregierungen seit Mitte der