



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Wiebke Bomas

**Der duale Rundfunk.
Seine Bedeutung für die Entwicklung des Rundfunkmarktes**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 206

Köln, im September 2005

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 206: 3-938933-00-3

Schutzgebühr 14,-- €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse

<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die u. g. Postanschrift

Kritik und Kommentare zur vorliegenden Arbeit werden
ebenfalls an die obigen Anschriften erbeten oder direkt an die
Email-Adresse der Verfasserin: wiebke@bomas.de



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Wiebke Bomas

**Der duale Rundfunk.
Seine Bedeutung für die Entwicklung des Rundfunkmarktes***

1. Einleitung	3
2. Entstehung des dualen Rundfunks	7
2.1 Vorgeschichte des dualen Rundfunks	7
2.1.1 Erste Pläne für einen privaten Rundfunk	7
2.1.2 Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts auf dem Weg zum dualen Rundfunk.....	13
2.2 Der Beginn des Privatfunks	15
2.3 Die Einführung des dualen Rundfunksystems	17
3. Die Ausgestaltung des dualen Rundfunksystems	21
3.1 Die beiden Säulen der dualen Rundfunkordnung.....	21
3.2 Die Ausgestaltung des Privatfunks	23
3.2.1 Rechtsgrundlagen des Privatfunks	23
3.2.2 Organisation des Privatfunks	24
3.2.3 Finanzierung des Privatfunks.....	26
3.3 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk.....	27
4. Die Etablierung der dualen Rundfunkordnung	31
4.1 Konzentration und Wettbewerb	33
4.1.1 Konzentration unter den Akteuren am Fernsehmarkt	35
4.1.2 Der Werbemarkt: Ökonomische Konzentration.....	42
4.2 Analyse des Wettbewerbs im Privatfunk	44
5. Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk im Wettbewerb	47
5.1 Wandel von Struktur und Nutzung der Fernsehprogramme	47
5.2 Strategien zur effizienteren Programmverwertung und Zuschauerbindung.....	54
5.3 Analyse des Wettbewerbs zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk	60
5.4 Zwei Jahrzehnte dualer Rundfunk – Bilanz und Perspektiven	64
6. Zusammenfassung und Ausblick	69
Literaturverzeichnis	73

* Überarbeitete Fassung einer im Sommersemester 2005 an der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln eingereichten und am Seminar für Wirtschafts- und Sozialgeschichte betreuten Diplomarbeit.

1. Einleitung

Durch den Wandel vom monopolistischen System des Rundfunks in öffentlich-rechtlicher Hand zum dualen Rundfunksystem ist seit den achtziger Jahren ein bis dahin in der Rundfunkgeschichte nie da gewesener Wettbewerb um Reichweiten entstanden. Öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter sollen im dualen System laut Rundfunkstaatsvertrag nebeneinander als gleichberechtigte Anbieter von Rundfunkprogrammen auftreten. Mit der Zulassung des privaten Rundfunks beabsichtigte das Bundesverfassungsgericht, dessen Urteile zusammen mit dem Rundfunkstaatsvertrag der Länder die rechtliche Grundlage hierfür bilden, einen publizistischen Wettbewerb, der die Vielfalt der im deutschen Rundfunk dargestellten Meinungen erhöhen sollte. Doch herrschen auf beiden Seiten ganz unterschiedliche Voraussetzungen und Ziele, aus denen sich an Stelle des publizistischen Wettbewerbs bald ein Konkurrenzkampf um Publikumsreichweiten ergab, und zwar mit massenattraktiven Programmen. Vor allem die privaten Anbieter versuchten dabei, nach der finanzintensiven Investitionsphase ein möglichst großes Publikum an sich zu binden, um so im hart umkämpften Rundfunkmarkt für die Werbeindustrie attraktiv zu sein und entsprechende Einnahmen zu erzielen.

Aber auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk wurde von dem neuen Wettbewerb beeinflusst. Hier kämpft man ebenso um Reichweiten, die mit Beginn des dualen Systems deutlich zurückgingen. Prinzipiell in seiner Existenz gesichert, geht es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dabei weniger um Werbeeinnahmen, die nur zur ergänzenden Finanzierung dienen sollen als vor allem um die Akzeptanz seiner gebührenfinanzierten Programme. Er befindet sich in dem Konflikt, entweder Einschaltquoten zu verlieren, indem er sich streng an den verfassungsgerichtlich vorgegebenen „Grundversorgungsauftrag“ hält und Programme mit entsprechend hohen Informations-, Bildungs- und Kulturanteilen veranstaltet, oder sich mehr an dem zu orientieren, was die Mehrheit des Publikums wünscht, also bestimmte, weniger massenattraktive Elemente der Grundversorgung zu opfern, um seine Reichweiten zu steigern. Einerseits würde nur eine Minderheit der gebührenpflichtigen Rundfunkgerätebesitzer ein anspruchsvolles Programm nutzen, in dem Unterhaltung nur ein Aspekt im Bildungs-, Informations- und Kulturauftrag ist, der hinter dem Grundversorgungsbegriff steht. Die hohen Gebühren, die ein solches vielfältiges Programm fordert, fänden dabei kaum Akzeptanz. Andererseits würde eine massenattraktive Programmgestaltung die Existenzberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frage stellen. Denn diese wird ihm durch die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags zugesprochen, der die essenziellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik umfasst. Dies hat ein Programm zur Folge, das nicht nur auf die Publikumsmehrheit abzielt. Auch für den Fall von Massenprogrammen stößt die Gebührenfinanzierung also auf Akzeptanzprobleme, zumal die Privaten für ihre Massenprogramme keinen Anspruch darauf haben.



Für den privaten Rundfunk ist die Werbefinanzierung die wichtigste Existenzgrundlage. Diese Einsicht zeigt sich auch beim Bundesverfassungsgericht, das die Veranstaltung von privaten Rundfunkprogrammen mit einem notwendigerweise vielfaltsärmeren Angebot an die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bindet.¹ So ist die Maximierung der Einschaltquoten und damit der Werbeerträge durch massenattraktive Programme bis heute das primäre Ziel der Privaten. Für die Öffentlich-Rechtlichen begann mit dem damit einhergehenden Einbruch ihrer Reichweiten das Dilemma, als Anbieter von Minderheitenprogrammen keine Akzeptanz mehr für die dafür benötigten Gebühren zu finden, oder mit Massenprogrammen, ähnlich denen der Privaten, keine Legitimationsgrundlage für die Gebührenfinanzierung zu haben.

Im Folgenden soll untersucht werden, welche Folgen der Wettbewerb zwischen den Systemen vor diesem Hintergrund hatte. Dabei stellt sich die Frage, ob er im Sinne eines die Meinungs- und Informationsvielfalt fördernden Mechanismus im Rundfunk überhaupt möglich ist. Denn aus wirtschaftstheoretischer Sicht ist Rundfunk ein Gut, das alle Eigenschaften für ein Marktversagen mit sich bringt² und somit an sich nicht wettbewerbsfähig ist. Im tatsächlich zu beobachtenden Wettbewerb geht es dann auch vor allem um Rundfunk als Zwischenprodukt zur Schaffung des eigentlich marktfähigen Gutes, das der Zugang zum Publikum ist. Der Konkurrenzkampf ist also eher ökonomischer Art als publizistisch, denn er fördert weniger die publizistische Leistung als das Streben nach hohen Zuschauerzahlen.

Neben programmlich-inhaltlichen Folgen hatte dieser Wettbewerb seit dem Entstehen des dualen Rundfunks auch auf das Anbietergefüge am Rundfunkmarkt erhebliche Folgen, die vor allem die privaten Anbieter betrafen. Um die Entwicklung der Anbieterstrukturen im Rahmen dieser Arbeit zu untersuchen, soll das zweite Kapitel zunächst einen Ausblick auf die Interessen geben, die hinter der Einführung des privaten Rundfunks standen. Auf der einen Seite drängten die Zeitungs- und Zeitschriftenverleger und die Werbung treibende Wirtschaft auf eine Deregulierung des Rundfunksystems, um sich vor allem an der Veranstaltung von Fernsehen beteiligen zu können. Seit seiner Einführung in den fünfziger Jahren erzielte es imposante Reichweitzuwächse und war damit für das Werbegeschäft überaus attraktiv. Die politische Opposition hoffte auf der anderen Seite, in einem privat veranstalteten Rundfunk ihre Stimme besser durchsetzen zu können, als im angeblich durch SPD-Interessen verzerrten öffentlich-rechtlichen „Rotfunk“, wie sie die Rundfunkanstalten bisweilen betitelten.

Nachdem das Bemühen um einen privaten Rundfunk Erfolg hatte, galt es, rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen zu entwickeln, die den verschiedenen Interessen gerecht werden konnten. Die rechtliche und organisatorische Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung ist das Thema des dritten Kapitels, nachdem vorangehend dargestellt wurde, wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Eckwerte hierzu lieferte.

¹ Siehe Kapitel 2.1.2.

² Siehe Kapitel 5.3.

Hieran schließt sich eine Betrachtung der Entwicklungen am Rundfunkmarkt im vierten Kapitel an, die mit der Etablierung des kommerziellen Rundfunks einsetzen. Als Ergebnis von vielfältigen Kooperationen, Zusammenschlüssen und Fusionen, die sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene Ausdruck einer fortwährenden Konzentration sind, ist der Markt heute von schwer durchschaubaren Verflechtungen und Eigentumsverhältnissen gekennzeichnet. Einige wenige Medienkonzerne beherrschten bereits wenige Jahre nach dem Start der neuen Rundfunkordnung den Markt und vereinen bis heute den Hauptteil der Werbeeinnahmen auf sich.

Für die Programme hatten diese Entwicklungen zur Folge, dass sich das Angebot insbesondere der Privatsender zusehends aneinander angleicht. Dass es nicht zu der oft, zumeist von privater Seite beschworenen Konvergenz, also der inhaltlichen Angleichung öffentlich-rechtlicher und privater Programme gekommen ist, soll im fünften Kapitel dargestellt werden. Den Kampf um die Zuschauer und damit um seine Akzeptanz focht der öffentliche Rundfunk eher mit einer Diversifikation seiner Programme und einer stärkeren Orientierung an Zielgruppen aus, indem er z. B. Spartenkanäle einrichtete. Die kommerziellen Anbieter hatten die Diversifikationsstrategie vorgemacht, wobei es ihnen in erster Linie um eine effiziente Verwertung von Programmleistungen auf den verschiedenen konzerneigenen Kanälen ging. Mit immer neuen Formaten im Sinne mehrteiliger Sendekonzepte (z. B. Quizshows) versuchen die kommerziellen Anbieter in den letzten Jahren verstärkt, sich untereinander Zuschauer abzugangen.

Mit einer Bilanz der nun über zwanzig Jahre bestehenden dualen Rundfunkordnung und einem Ausblick auf die zukünftige Entwicklung soll die Arbeit abschließen. Auf die Frage, was von wem durch das Nebeneinander öffentlicher und privater Veranstalter gewonnen wurde, folgt inzwischen auf vielen Ebenen Ernüchterung. Die Gesellschaft konnte nicht von der erhofften publizistischen Vielfalt durch den Wettbewerb der beiden Rundfunktypen profitieren, die Politik, insbesondere die Opposition bleibt auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Vermittlung ihrer Botschaften beschränkt, die Privatsender degradieren zusehends zu Marketinginstrumenten internationaler Multimediakonzerne, die die Massen als Kunden für alle weiteren Verwertungskanäle anlocken sollen, und die öffentlichen Sender stoßen auf immer weniger Bereitschaft in der Politik, aber auch der Gesellschaft, ihnen ein Gebühreneinkommen zuzugestehen, das das jährliche Nettoeinkommen der Privatsender mit gegenwärtig über 7 Mrd. Euro um ein Zweifaches überschreitet. Dafür unterscheidet sich das Angebot zu wenig von dem der Kommerziellen, so der Vorwurf. Doch gleichzeitig mit der Einsicht, dass die einer fortschreitenden Ökonomisierung unterworfenen privaten Veranstalter nicht die erhoffte publizistische Qualität produzieren können, werden in jüngster Zeit die Stimmen zahlreicher, die eine Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fordern, weil nur dieser zur Erfüllung von gesellschaftlichen Aufgaben geeignet sei.

2. Entstehung des dualen Rundfunks

Die Einführung des dualen Systems als Folge der Zulassung privaten Rundfunks durch das Bundesverfassungsgericht im so genannten Vierten Rundfunkurteil vom November 1984 ist keine auf eine bestimmte Rundfunkordnung bezogene, systematisch entwickelte Entscheidung. Vielmehr ist die Struktur der dualen Rundfunkordnung als Produkt rechtlicher Vorgaben, politischer Ziele, vielfach erhobener Forderungen nach neuen publizistischen und ökonomischen Tätigkeitsfeldern und der laufenden technologischen und ökonomischen Entwicklungen gewachsen. Vor allem hat es keine die verschiedenen medienpolitischen Lager einende konzeptionelle Gesamtorientierung gegeben. Doch der Versuch, am Ende einer längeren medienpolitischen Auseinandersetzung einen Kompromiss zu finden, der „beiden Seiten“, also der öffentlich-rechtlichen und der privaten, gerecht wurde, führte im Lauf der Zeit zur Entwicklung der „dualen Rundfunkordnung“.¹

2.1. Vorgeschichte des dualen Rundfunks

Bis zu den siebziger Jahren war die Rundfunklandschaft in Deutschland durch relative Stabilität geprägt. Der Rundfunk war ausschließlich öffentlich-rechtlich verfasst, mit dem Recht zur Selbstverwaltung ausgestattet und bei einer nur beschränkten Rechtsaufsicht des Staates durch die eigenen, plural besetzten Gremien einer gesellschaftlichen Selbststeuerung unterworfen. Als so genannter Integrationsfunk sollte er die gesellschaftliche Pluralität binnenorganisatorisch abbilden und in einem Programm umsetzen, das diese Vielfalt widerspiegelt.²

Seit 1950 koordinierten die weitgehend aus den Gründungen der Alliierten hervorgegangenen Landesrundfunkanstalten über die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD) ein gemeinsames, bundesweites Fernsehen. Hinzu kam 1961 das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) als eine von den Ländern gemeinsam getragene, weitere Fernsehanstalt, die in Abstimmung mit der ARD ein Kontrastprogramm veranstalten sollte. Der Hörfunk blieb regional und weitete sein Programm den wachsenden frequenztechnischen Möglichkeiten entsprechend aus.³

2.1.1. Erste Pläne für einen privaten Rundfunk

Das öffentlich-rechtliche System des Rundfunks war seit seinem Bestehen Gegenstand von Kritik. Schon früh gab es Bemühungen, dieses System aufzubrechen und privaten Rundfunk zu ermöglichen. Diese Bemühungen erreichten in der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder neue Höhepunkte.⁴ Sowohl der Bund als auch Presseverlage, Wirtschaftsunternehmen sowie Markenarti-

¹ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 24

² VESTING (1997), S. 140 ff.

³ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 24 f.

⁴ MONTAG (1978), S. 76



kelhersteller versuchten, Zugriff auf den Rundfunk zu bekommen. War das Fernsehen für die Wirtschaft ein hervorragendes Werbemittel, das privat veranstaltet die am Besten geeignete Plattform für Werbesendungen bot, so entstand das Interesse der Zeitungsverleger an einer Beteiligung am Rundfunk aus der von ihnen befürchteten Entwicklung vom „Lese- zum Schaupublikum“. Durch die Konkurrenz von Seiten des Rundfunks erwarteten sie Einbrüche auf dem Anzeigenmarkt. Nach Ansicht der Zeitungsverleger sollte es Werbefernsehen nicht auf öffentlich-rechtlichen Monopolsendern, sondern auf einem privatwirtschaftlich betriebenen Rundfunknetz geben.⁵

Eine der ersten Initiativen, das DENA-Projekt der „Deutschen Nachrichten AG“ (DENA), entstand 1951 in Zeitungsverlegerkreisen. Die DENA plante zunächst die Veranstaltung privaten Hörfunks zur Verbreitung von Werbesendungen, da sie sich für die Veranstaltung eines Werbefernsehens als nicht kapitalkräftig genug sah und von der amerikanischen Besatzungsmacht noch eine Lizenz und eigene UKW-Sender besaß, mit der sie ihre Informationen über Hörfunk an die Redaktionen weitergeben konnte. Die Initiative rechnete sich hohe Überschüsse aus, da Werbemittler und Industrie daran interessiert seien, selbst einen kommerziellen Rundfunk zu betreiben. Die Presse wollte einen solchen „Werbefunk“ in die Hand bekommen, um negative Auswirkungen der Rundfunkwerbung auf das Anzeigengeschäft zu verhindern und Verluste auszugleichen.⁶ Einer Feststellung des Bundespostministeriums nach war jedoch keineswegs geklärt, ob die von den Alliierten erteilte Sendelizenz auch die Inbetriebnahme von UKW-Sendern erlaube⁷, so dass das Vorhaben zunächst nicht realisiert wurde.

Auch der „Markenverband“, ein Zusammenschluss aus der Markenindustrie, hatte sich zuvor schon aktiv um einen privaten Rundfunk bemüht. Aus Verhandlungen zwischen der DENA und der Wirtschaft ging schließlich die „Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung e. V.“ hervor, in der Presse und Wirtschaft ihre Interessen auf dem Gebiet des Rundfunks gemeinsam vertraten.⁸

In der Werbetätigkeit der Rundfunkanstalten sahen die Zeitungsverleger eine unlautere und unerlaubte Konkurrenz sowie eine Einschränkung des freien Wettbewerbs. Beanstandet wurde nicht der Werbefunk als solcher, sondern das Ausnutzen der Vorzugsstellung der Anstalten als Körperschaft des öffentlichen Rechts, als die sie unter Umgehung privatwirtschaftlicher Grundsätze und Erfordernisse Werbung zunächst im Hörfunk betrieben. Noch schärfer wurde die Kritik, als mit dem Bayerischen Rundfunk 1956 erstmals eine Rundfunkanstalt Fernsehwerbung veranstaltete.⁹ Die Einführung eines Werbefernsehens bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten würde bedeuten, dass man „wieder einmal

⁵ ebenda, S. 87 f.

⁶ ebenda, S. 78 f.

⁷ ebenda, S. 80

⁸ ebenda, S. 80 ff.

⁹ MONTAG (1978), S. 80, S. 87

seine steuerlich privilegierte Monopolstellung dazu ausnutzen würde, um eine Betätigung der freien Wirtschaft auf diesem Gebiet zu unterbinden“¹⁰.

Als Ende der fünfziger Jahre die technische Möglichkeit eines zweiten bundesweiten Fernsehprogramms entstand, sahen die Privatfunkbefürworter erstmals eine konkrete Möglichkeit, die Privatfunkpläne zu verwirklichen. Vor allem die damalige Bundesregierung hoffte, über das zweite Fernsehen Einwirkungsmöglichkeiten zu erhalten. Obwohl die Ministerpräsidenten der Länder die Möglichkeit einer von der Bundesregierung geschaffenen und kontrollierten Bundes-Rundfunkanstalt ablehnten, verabschiedete diese am 30. September 1959 einen Entwurf für ein Bundesrundfunkgesetz, in dem die Errichtung einer entsprechenden öffentlich-rechtlichen Anstalt „Deutschland-Fernsehen“ vorgesehen war, die die Gestaltung des Programms an Gesellschaften des Privatrechts übertragen sollte. Da jedoch bald klar war, dass eine gesetzliche Lösung keine Zustimmung bei den Ländern finden würde, formulierte man in CDU/CSU-internen Sitzungen den privatrechtlichen Vorschlag einer gemeinsam von Bund und Ländern zu gründenden GmbH und arbeitete einen entsprechenden Satzungsentwurf aus. Am 25. Juli 1960 wurde dann die „Deutschland-Fernsehen GmbH“ (DFG) gegründet. Der Bund sollte mit 12.000 Mark, die Länder mit 11.000 Mark am Kapital beteiligt sein. Doch die Länder traten nachträglich von einer Beteiligung an der DFG zurück, da der Brief Adenauers mit dem geplanten Zeitpunkt der Gründung der DFG erst am Nachmittag des 25. Juli 1960 in der Staatskanzlei eingetroffen sei und ihnen somit keine Gelegenheit zu einer etwaigen Stellungnahmen gegeben worden sei. Der Bund wurde nun alleiniger Gesellschafter der DFG.¹¹

In den Reihen der Parteien, sogar in denen der Regierungsparteien, stieß der Gesetzesentwurf über den Rundfunk, der die Errichtung des „Deutschland-Fernsehen“ vorsah, auf harte Kritik. In der Oppositionspartei SPD sah man in der Überantwortung der Programmgestaltung an eine private Gesellschaft die Gefahr einer Machtzusammenballung zur Durchsetzung privater und einseitiger Interessen.¹² Auch die FDP befürchtete, dass durch das zweite Programm nach dem der ARD-Anstalten erneut ein Monopol statuiert werde.¹³

Auf Initiative der „Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung e. V.“ wurde am 5. Dezember 1958 die „Freies-Fernsehen GmbH“ (FFG) gegründet. Dahinter stand ein Entschluss aus der Verlegerschaft und der Werbung treibenden Wirtschaft, eine Gesellschaft zu gründen, die nach englischem Vorbild über die Sender der Post ein zweites Fernsehprogramm ausstrahlen sollte. Ohne die Öffentlichkeit zu informieren, beauftragte die Bundesregierung die FFG ein Jahr später, mit den Vorbereitungen für das zweite Fernsehprogramm zu beginnen. Dieses sollte ab dem 1. 1. 1961 über posteigene Sender ausgestrahlt werden.

¹⁰ MERKEL (1952), S. 27

¹¹ MONTAG (1978), S. 94 f.

¹² Bundestags-Drucksache 1434, 3. Wahlperiode, S. 5342

¹³ ebenda, S. 5348



Dem ging jedoch eine Klage der Länder Hamburg, Hessen, Bremen und Niedersachsen gegen die Gründung der DFG beim Bundesverfassungsgericht voraus. Dieses erklärte das Vorgehen der Bundesregierung in seinem ersten Rundfunkurteil vom 28. Februar 1961¹⁴ für verfassungswidrig. Es stellte fest, dass die Länder und nicht der Bund für die Regelung von Organisations- und Programmfragen auf dem Gebiet des Rundfunks zuständig seien. Auch sei eine gesetzliche Grundlage für die Organisation des Rundfunks erforderlich, welche die Staatsunabhängigkeit sichern müsse.¹⁵ Die Ministerpräsidenten beschlossen daraufhin, eine weitere öffentlich-rechtliche Anstalt durch Staatsvertrag zu gründen, und die FFG löste sich im Juli 1961 auf. So ging das öffentlich-rechtliche „Zweite Deutsche Fernsehen“ am 1. April 1963 auf Sendung.¹⁶

Nach dem Scheitern der Pläne für ein privates zweites Fernsehprogramm setzten die Zeitungsverleger ihre Bemühungen fort. Als vorrangiges Argument für einen Zugang zum Rundfunk benutzten sie die Wettbewerbsverzerrung, die sie vor allem durch das Ausstrahlen von Werbesendungen durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten gegeben sahen. Dass man sich „... trotz aller Privilegien, trotz aller Sonderstellung, trotz Befreiung von Körperschaftssteuer und Umsatzsteuer, trotz Gebühre zwangs auch noch in schöner Unbekümmertheit sich auf den freien Markt begab und sich Anzeigenteile zulegte“¹⁷ könne die Anstalten in eine übermächtige Position bringen. Einziger Ausweg aus der publizistischen und ökonomischen Benachteiligung sei die Beteiligung der Gesamtverlegerschaft am Fernsehen.¹⁸ Auf einer Jahreshauptversammlung des Bundes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) im Oktober 1965 wurde deutlich, was sie als Ziel einer Neuordnung des Rundfunks verfolgten: „Ein gemischtes System von öffentlich-rechtlichen Anstalten und privaten Trägerorganisationen unter wesentlicher Beteiligung der Presse.“¹⁹

Die These der Wettbewerbsverzerrung veranlasste die Politik, eine Kommission von unabhängigen Sachverständigen einzusetzen, die die wirtschaftliche Entwicklung von Presse, Rundfunk und Film untersuchen sollte. Daneben sollte diese Kommission auch prüfen, ob die Presse zur Beseitigung der Wettbewerbsverzerrung Zugang zum Fernsehen erhalten solle. Unter dem Vorsitz von Elmar Michel²⁰ trat die „Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleich-

¹⁴ BVerfGE 12, 205

¹⁵ HARTSTEIN u. a. (1989), S. 62

¹⁶ MONTAG (1978), S. 95, S. 113

¹⁷ SPRINGER (1965), S. 383

¹⁸ ebenda, S. 379 ff.

¹⁹ O. V. (1965), S. 2376

²⁰ Michel war damals Vorstandsmitglied der Salamander AG.

heit von Presse, Funk/Fernsehen und Film“ am 14. Dezember 1964 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen.²¹

In dem Bericht, den die Michel-Kommission im September 1967 vorlegte, verneinte sie eine Wettbewerbsverzerrung zwischen Rundfunk und Presse. „Die von den Verlegern angenommenen Wettbewerbsverzerrungen beruhen teilweise auf den besonderen Eigenarten des Fernsehens. Nachteilige Wirkungen, die von solchen Eigenarten auf die Wettbewerbsbeziehungen zwischen Medien ausgehen, vermögen keine Wettbewerbsverzerrung zu begründen.“²² Solche Eigenarten waren für die Kommission vor allem der Aktualitätsvorsprung von Hörfunk und Fernsehen vor den Tageszeitungen. Zwar lehnte die Kommission nicht den privaten Rundfunk an sich ab, wohl aber einen privaten Rundfunk der Verleger. Zu den Bemühungen der Verleger um das Werbefernsehen äußerte sich die Kommission wie folgt: „Eine Beteiligung der Zeitungsverleger am Werbefernsehen wäre bedenklich und ist keine notwendige Gestaltungsform des Werbefernsehens. ... Eine (teilweise) Übernahme der bestehenden Tochtergesellschaften für Werbung durch die Zeitungs- und Zeitschriftenverleger ist abzulehnen. Hierdurch würde eine ‚Ummonopolisierung von Werbefunk und Werbefernsehen‘ auf Private erfolgen, die verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.“²³

Die Kommission stellte fest, dass die Zeitungen und Zeitschriften seit der Einführung des Werbefernsehens 1956 ihre Auflagen bei steigenden Bezugspreisen steigern konnten, ebenso ihre Erlöse. Die meisten Zeitungen konnten auch ihre Anzeigenerlöse aus überregionaler Werbung steigern.²⁴ „Die Tatsache, daß die Preis- und Absatzpolitik der Zeitungsverlage im Vertrieb und im Anzeigengeschäft keinen Einfluß des Fernsehens erkennen läßt, ist am ehesten mit der Annahme vereinbar, daß die Zeitungsverlage gegenüber dem Fernsehen insoweit eine verhältnismäßig selbständige Marktstellung innehaben.“²⁵

Die Wettbewerbsbeziehungen zwischen Presse und Rundfunk auf dem Werbemarkt seien nur schwach ausgeprägt und zudem sehr differenziert, wie auch die allgemeine Wettbewerbssituation zwischen den beiden Medien nicht bedeutend sei, da die Presse wichtige redaktionelle Leistungen wie Lokalberichterstattungen biete, die vom Rundfunk völlig unabhängig seien. Der intramediäre Wettbewerb zwischen Zeitungen und Zeitschriften sei wesentlich stärker als der intermediäre, bei dem zwischen Werbefernsehen und Zeitschriften noch die engs-

²¹ Der Bundesminister für Wirtschaft: Konstituierende Sitzung der Sachverständigenkommission für die Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit der Massenmedien (1965), S. 216 f.

²² Zusammenfassung der Ergebnisse der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film – Michel-Kommission – (1969), S. 101

²³ ebenda, S. 198

²⁴ ebenda, S. 19 ff.

²⁵ ebenda, S. 20



ten Beziehungen bestünden. Soweit überhaupt Wettbewerbswirkungen vom Rundfunk auf die Presse übergangen, so die Kommission, seien diese nicht durch die öffentlich-rechtliche Organisation, sondern durch mediäre Eigenschaften wie der erwähnte hohe Aktualitätsgrad bedingt.²⁶ „Die Entwicklung der Zeitungsauflagen läßt keinen Einfluß der Entwicklung des Fernsehens ... erkennen. Die unterschiedlichen Wachstumsraten in der Auflagenhöhe deuten darauf hin, daß der Wettbewerb der Zeitungen untereinander entscheidend ist, und daß die Zeitungen in ihrer Gesamtheit an eine Wachstumsgrenze stoßen, die sich nur langsam verschiebt.“²⁷

Der Michel-Bericht bedeutete einen schweren Rückschlag für die Pläne eines Verleger-Fernsehens und damit für einen privaten Rundfunk in der Bundesrepublik im Allgemeinen. Dennoch setzte er diesen Versuchen keineswegs ein Ende. Schon als die Vorlage des Michel-Berichts unmittelbar bevorstand und sich infolge der allgemeinen wirtschaftlichen Rezession auch Teile der Presse in einer kritischen Situation befanden, war überraschend das saarländische Rundfunkgesetz geändert worden.²⁸

Ein kleiner Kreis führender Abgeordneter aller Fraktionen im Saarländischen Landtag hatte unter strenger Geheimhaltung einen Gesetzesentwurf ausgearbeitet, der privaten Rundfunkveranstaltern den Zugang zum Rundfunk eröffnen sollte. Unter Umgehung der in der Geschäftsordnung festgelegten Fristen wurde der Gesetzesentwurf am 7. Juni 1967 in drei Lesungen behandelt und gegen den Widerstand der meisten SPD-Abgeordneten verabschiedet. Diese bemängelten, dass die Novelle mit Hilfe von Geschäftsordnungstricks innerhalb nur eines Tages zur Verabschiedung kam, so dass sie keinerlei Möglichkeiten gehabt hätten, sich über die Materie und den Entwurf zu informieren.²⁹ Die Initiatoren planten zunächst, eine privatrechtliche Fernsehgesellschaft zu gründen, an der sich die Landesverbände Saar und Rheinland-Pfalz von CDU, SPD und FDP mit insgesamt 58 Prozent beteiligen sollten, während die restlichen Anteile von den Zeitungsverlegern, der französischen Finanzgruppe Sylvain Floirat, der Röchling-Bank und der Bank für Gemeinwirtschaft, eventuell auch vom Saarländischen Rundfunk durch seine Werbetochter übernommen werden sollten.³⁰ Als Motiv für diesen Einstieg der Parteien ins Privatfunk-Geschäft spielte die Überlegung eine Rolle, aus den Gewinnen die Parteikassen aufzufüllen. Dazu schreiben Stern und Bethge: „... auch meinungspolitisch wirkende Kreise, nicht zuletzt aus dem Bereich der politischen Parteien, scheinen mitunter nicht der Versuchung widerstehen zu können, das Privatfernsehen als eine Konkurrenz zu den als unbequem oder einseitig empfundenen öffentlich-rechtlichen Anstalten anzustreben, bisweilen sogar mit der Überlegung, sich im Wege des Privat-

²⁶ ebenda, S. 85 ff.

²⁷ ebenda, S. 95

²⁸ MONTAG (1978), S. 161

²⁹ ebenda

³⁰ SCHMÜCKER (1967), S. 1

fernsehens durch das Verbot der staatlichen Parteienfinanzierung entgangene Mittel zu verschaffen.“³¹ Außerdem war das finanzschwache Saarland an zusätzlichen Einnahmen aus den Konzessionsabgaben eines privaten Rundfunkträgers interessiert.³²

Die saarländische Regierung zeigte jedoch keine Bereitschaft, die Konzession für die „Freie Rundfunk Aktiengesellschaft in Gründung“ (FRAG) zu erteilen. 14 Jahre nach der Gesetzesänderung und dem vergeblichen Bemühen der FRAG um eine Konzession erklärte das Bundesverfassungsgericht in seinem so genannten FRAG-Urteil von 1981 die Gesetzesänderung für verfassungswidrig.³³ Dieses Urteil wurde zur Richtschnur für die weiteren Bemühungen um die Einführung privaten Rundfunks.

2.1.2. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts auf dem Weg zum dualen Rundfunk

Grenzen und inhaltliche Ausgestaltung der heute bestehenden Rundfunkordnung sind weitestgehend das Ergebnis einer sich in den so genannten Rundfunkurteilen niederschlagenden Verfassungsrechtsprechung sowie der sich hieran orientierenden Staatsvertrags- und Gesetzgebungspraxis der Länder.³⁴ Das Bundesverfassungsgericht verfestigte in seinem ersten Rundfunkurteil³⁵ die gegebene Grundstruktur der Rundfunkordnung und zog hierin die Grundlinien der Rundfunkverfassung. Die Kompetenz zur Regelung der Rundfunk-Organisation ordnete das Gericht den Ländern zu, während der Bund im Rahmen seiner Fernmeldehoheit ausschließlich berechtigt sei, die technischen Vorgänge des Sendens wie die Zuteilung und Abgrenzung der Wellenbereiche der Sender sowie die so genannte Leitungstechnik zu ordnen.³⁶

Das Bundesverfassungsgericht forderte Gesetze, durch die die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen so organisiert werden, dass alle in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte in den Rundfunkorganen Einfluss haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können. Diese Kräfte sollen verbindliche Leitgrundsätze für den Inhalt des Gesamtprogramms entwickeln, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten.³⁷ Ausdrücklich bestätigte das Gericht damit das bestehende Organisationsprinzip des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.³⁸ Auch das Programm-Monopol der Anstalten hielt das Gericht für verfassungsgemäß: „Es steht mit

³¹ STERN u. a. (1971), S. 16

³² SCHMÜCKER (1967), S. 5

³³ BVerfGE 57, 295

³⁴ BLECKMANN (1996), S. 29

³⁵ BVerfGE 12, 205

³⁶ MONTAG (1978), S. 123 f.

³⁷ SEIDEL u. a. (1993), S. 2

³⁸ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 25



Artikel 5 GG nicht im Widerspruch, wenn einer mit solchen Sicherungen ausgestatteten Institution unter den gegenwärtigen technischen Gegebenheiten und auf Landesebene ein Monopol für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen eingeräumt wird ...³⁹ Doch auch rechtsfähige Gesellschaften des Privatrechts hatten nach Ansicht des Gerichts das Recht, Rundfunkveranstalten, sofern durch ihre Organisationsform gewährleistet sei, dass die wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte zu Wort kommen und die Freiheit der Berichterstattung gewahrt ist.⁴⁰ Ausgangspunkt für die verfassungsrechtlich vorgegebenen Eckwerte war die zentrale Funktion des Rundfunks als modernes Massenkommunikationsmittel, Medium und Faktor einer umfassend verstandenen, kulturelle und Unterhaltungselemente einschließenden öffentlichen Meinungsbildung zu sein.⁴¹ Die gesetzlichen Vorkehrungen forderte das Bundesverfassungsgericht auch mit der Begründung, dass im Rundfunk eine „Sondersituation“ vorliege, da „sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung ...die Zahl der Träger ...verhältnismäßig klein bleiben muß“⁴².

In seinem zweiten Urteil betonte das Gericht, dass der Rundfunk „wegen seiner weitreichenden Wirkungen und Möglichkeiten sowie der Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden kann“⁴³. Diese Rechtsprechung bestätigte abermals den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

1981 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Zulassung privatwirtschaftlichen Rundfunks nach Landesrecht auf Grund der Rundfunkhoheit der Länder für prinzipiell verfassungskonform.⁴⁴ In diesem Dritten Rundfunkurteil⁴⁵ präziserte das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung der grundgesetzlich verankerten Rundfunkfreiheit im Hinblick auf die sich immer stärker abzeichnende Einführung privatwirtschaftlichen Rundfunks. Das Gericht urteilte, dass die Rundfunkfreiheit „primär eine der Freiheit der Meinungsbildung ... dienende Freiheit sei“ und eine gesetzlich auszugestaltende „positive Ordnung“ durch „materielle, organisatorische und Verfahrensregeln“ sicherstellen müsse, „daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet“⁴⁶. Dem Staat falle auch unabhängig von der durch Frequenzknappheit und finanzielle Hürden gekennzeichneten „Sondersituation“ die Verantwortung zur Ausgestaltung einer entsprechenden Rundfunkordnung

³⁹ BVerfGE 12, 205, 262

⁴⁰ SEIDEL u. a. (1993), S. 3

⁴¹ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 25

⁴² BVerfGE 12, 205, 261

⁴³ BVerfGE 31, 314, 325

⁴⁴ STUIBER (1998), S. 549

⁴⁵ BVerfGE, 57, 295 ff.

⁴⁶ BVerfGE, 57, 295, 320

zu, da Wettbewerb allein keinen unverkürzten Meinungsmarkt gewährleisten könne. So solle der Staat bei privatem Rundfunk Leitgrundsätze für den Inhalt des Gesamtprogramms entwickeln und eine begrenzte Aufsicht sowie ein Erlaubnisverfahren ausführen und Auswahlregeln für die Zulassung der Veranstalter aufstellen. Parallel zu diesen relativ hohen Anforderungen an den Privatrundfunk erkannte das Gericht neben der binnenpluralistischen Struktur, bei der jeder einzelne Anbieter zur Vielfalt verpflichtet ist, auch die eher wettbewerbsorientierte außenpluralistische Variante als verfassungsrechtlich möglich an. Hierbei ergibt sich die geforderte Vielfalt durch die Gesamtheit der Anbieter, die jeder für sich ein von bestimmten Tendenzen geprägtes Programm machen können.⁴⁷ Auch zu den dazu mindestens erforderlichen gesetzlichen Regelungen machte das Urteil wichtige Aussagen.

Mit dem vierten Rundfunkurteil vom November 1986⁴⁸ wurde die duale Rundfunkordnung endgültig festgeschrieben. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte einerseits die dem privaten Rundfunk vorgeworfenen Defizite, zog aber hieraus nicht den Schluss, dass der private Rundfunk in seiner derzeitigen gesetzlichen Ausgestaltung verfassungswidrig sei. Das Gericht führte einen Junktim zwischen der Zulassung privaten Rundfunks und dem Funktionieren des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein. Eine Einschränkung der Vielfaltanforderungen an private Veranstalter sei hinnehmbar, solange die „Grundversorgung“ gewährleistet sei. Da sie mit ihren terrestrischen Programmen nahezu die gesamte Bevölkerung erreichten „... und weil sie nicht in gleicher Weise wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen, mithin zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind“ sei die Grundversorgung „Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten ...“. Die damit an den Rundfunk gestellte Aufgabe umfasse die essenziellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. Gleichzeitig verpflichtete das Gericht den Gesetzgeber, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen für die Erfüllung der „Grundversorgung“ sicherzustellen. Im Vergleich zur früheren Rechtfertigung aus der vor allem technisch gesehenen Sondersituation bedeutete dies einen Zuwachs an Legitimation für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.⁴⁹

2.2. Der Beginn des Privatfunks

Anfang der siebziger Jahre erkannte man auch in der Bundesrepublik, dass die (Breitband-) Kabel- und Satellitentechnologie, die die USA und Japan bereits seit Ende der sechziger Jahre für Rundfunkübertragungen einsetzten, bislang ungeahnte technische Kapazitäten für Kommunikations- und Rundfunkdienste bereitzustellen versprach. Der sich abzeichnende Gestaltungsspielraum rief noch einmal alle gesellschaftlich bedeutenden Interessengruppen auf den Plan, die ihn aus jeweils verschiedenen gesellschaftspolitischen Motiven für sich be-

⁴⁷ BVerfGE, 57, 295, 325 f.

⁴⁸ BVerfGE 73, 118

⁴⁹ HESSE (1999), S. 31 f.



anspruchen wollten. Dabei stand die Einführung des privatwirtschaftlichen Rundfunks im Mittelpunkt der rundfunkpolitischen Diskussion, die in diesem Punkt über zehn Jahre lang geführt werden sollte.⁵⁰

Konträre Grundvorstellungen über die Rolle des Staates in der Kommunikationsordnung waren der Hauptstreitpunkt zwischen den „Lagern“. Den Befürwortern privatwirtschaftlichen Rundfunks nach entspräche allein der ökonomische Wettbewerb als freiheitliches Organisationsprinzip einer freiheitlichen Kommunikationsordnung. Dahinter stand ein Verständnis der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 GG als individueller Rundfunkunternehmerfreiheit, die mit dem Abbau des Frequenzmangels und der damit unterstellten Aufhebung der vom Bundesverfassungsgericht erwähnten „Sondersituation“ die Zulassung privater Veranstalter forderte.⁵¹ Private Konkurrenzprogramme sollten zudem für eine Bereicherung des Meinungsspektrums sorgen, da die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für ideologisch einseitig ausgerichtet gehalten wurden. Auch wollte man die Ausgabenpolitik der öffentlich-rechtlichen Anstalten durch Konkurrenz eindämmen, indem ihnen ein Kosten sparend produzierender privater Rundfunk gegenüber gestellt wird. Wettbewerb galt bei den meisten Privatfunkverfechtern als Allheilmittel, der von der Wirtschaft vorbehaltlos auf den Rundfunk übertragen wurde. Ein weiterer wichtiger Faktor war die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Kommunikationsindustrie. Luxemburg plante 1981 ein deutschsprachiges Satellitenprogramm unter Beteiligung deutscher Verleger. Diese Abwanderung wollte man mit der Einrichtung entsprechender Betätigungsmöglichkeiten im Inland abwenden.⁵²

Die Gegner solcher Rundfunkunternehmerfreiheit betonten die demokratische und kulturelle Aufgabe des Rundfunks als Gewährleister realer Meinungsvielfalt. Sie sei am angemessensten durch ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem zu erfüllen, das gegebenenfalls zu reformieren sei. Wie auch Erfahrungen aus dem Ausland zeigten, könne privatwirtschaftlicher Rundfunk die erforderliche Vielfalt kommunikativer Inhalte nicht leisten, da er sich durch die Werbefinanzierung vorrangig am Massengeschmack orientiere. Diese Position verstand die Freiheit individueller und öffentlicher Meinungsbildung als Rundfunkfreiheit, die auch nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts den Bezugspunkt und den Maßstab für die Gestaltung des Rundfunksystems bildete. Ein Grundrecht auf Rundfunkveranstaltung wurde unter diesem Verständnis abgelehnt. Vielmehr sei eine gesetzliche Grundlage zur Zulassung des privaten Rundfunks erforderlich.⁵³

Gleichzeitig mit der Verflachung des Programmnieaus befürchtete man den Verlust kultureller Identität. Der technisch möglichen Vervielfachung der Anzahl von Programmen stand keine gleichrangige Zunahme der Produktionskapazitätä-

⁵⁰ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 26 f.

⁵¹ ebenda, S. 27

⁵² HESSE (1999), S. 25

⁵³ ebenda

ten gegenüber, so dass der Rückgriff auf Importware vor allem aus dem amerikanischen Raum die unausweichliche Folge schien. Gegen solche Entwicklungen versuchten die Gegner des Privatrundfunks das öffentlich-rechtliche System zu stabilisieren. Unter dem Begriff der publizistischen Gewaltenteilung sollte die publizistische Macht sowohl auf die privatrechtliche Presse als auch auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufgeteilt werden. Die Zulassung von Privaten wäre hiernach eine unzulässige Machtkonzentration gewesen.⁵⁴

Entlang den Parteilinien zeichnete sich die medienpolitische Kontroverse deutlich ab: Die CDU/CSU favorisierte nicht zuletzt wegen des Vorwurfs unausgeglichener Berichterstattung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine großflächige Verkabelung, die auch Kapazitäten für die Zulassung privaten Rundfunks ermöglichen sollte, während die SPD durch Verkabelung und kommerziellen Rundfunk die publizistische Aufgabe des Rundfunks bedroht sah.⁵⁵

Parallel zur immer heftiger werdenden öffentlichen Diskussion zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Kräften wurden ab 1974 konkrete Schritte zur Einführung der neuen Übertragungsmöglichkeiten unternommen. 1973 setzte die Bundesregierung die „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationswesens“ (KtK) ein, die unter Beteiligung der Länder Bedarf und technische Möglichkeiten neuer Kommunikationsformen prüfen sollte. 1976 legte die Kommission in ihrem Abschlussbericht Empfehlungen im Rahmen einer umfangreichen Bestandsaufnahme vor⁵⁶, die zu dem Ergebnis kamen, dass der Bedarf angesichts des erheblichen finanziellen Aufwands für die Einführung neuer Kommunikationsdienste ungewiss sei. Daher sollten die neuen Techniken zunächst in „Pilotprojekten“ auf ihre Akzeptanz hin erprobt werden. 1983 beschloss die Bundesregierung den Aufbau eines Fernmeldesatellitensystems, der zunächst die Anmietung ausländischer Satelliten und in einer zweiten Stufe den Aufbau eines eigenen Satellitensystems vorsah. Als 1984 zwei Kanäle auf dem Satelliten ECS-I der europäischen Raumfahrtagentur zur Verfügung standen und sich damit erstmals die technische Möglichkeit bot, Rundfunk bundesweit auszustrahlen, sahen sich die Länder vor der Notwendigkeit, konkrete Nutzungsentscheidungen zu treffen.⁵⁷

2.3. Die Einführung des dualen Rundfunksystems

Bereits 1980 hatte sich die rundfunkpolitische Entwicklung vom Konzept der auf sich warten lassenden Kabelpilotprojekte abgesetzt. Während der Verhandlungen zu ihrer Ausgestaltung erklärte der niedersächsische Ministerpräsident Albrecht, dass „anderweitige rundfunkpolitische Entscheidungen der Länder außerhalb des Rahmens für Pilotprojekte nicht ausgeschlossen sind“⁵⁸. Damit er-

⁵⁴ ebenda

⁵⁵ STUIBER (1998), S. 549

⁵⁶ Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (1976).

⁵⁷ HESSE (1999), S. 26 f.

⁵⁸ HARTSTEIN (1989), S. 75



öffnete er den Weg für die verschiedenen Entwürfe von privatwirtschaftlichen Rundfunk vorsehenden Landesmediengesetzen, die bald darauf von mehreren Bundesländern vorgelegt wurden. Nachdem in Bonn 1982 die Regierung gewechselt hatte, wurde der von den CDU-regierten Ländern ausgeübte Druck auf eine Einführung privatwirtschaftlichen Rundfunks auch bundespolitisch gestützt. Der politische Durchbruch für die Etablierung privatwirtschaftlichen Rundfunks kam 1984. Im Frühjahr signalisierte die SPD in einer medienpolitischen Wende die Bereitschaft, private Rundfunkveranstaltungen zuzulassen, wenn deren Binnenpluralität gesichert und gleichzeitig Bestand und Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten garantiert würden.⁵⁹ Ab Sommer 1984 wurde dann die erste Reihe der Landesmediengesetze, beginnend mit Niedersachsen, verabschiedet und privater Rundfunk parallel zum rechtlich unverändert gebliebenen öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeführt. Die Landesgesetzgeber orientierten sich bei der Formulierung der Landesmediengesetze weitestgehend an den Vorgaben des dritten Rundfunkurteils von 1981, so dass eine gewisse Übereinstimmung der Gesetze besteht, auch wenn sie im Detail sehr unterschiedlich formuliert waren. So finden sich Leitgrundsätze für den Inhalt des Gesamtprogramms, Regelungen zu einer begrenzten Aufsicht sowie Erlaubnisverfahren für den privaten Rundfunk und Auswahlregeln für die Zulassung der Veranstalter in allen Ausgestaltungen der dualen Rundfunkordnung durch die Länder. Um das Risiko der Verfassungswidrigkeit zu vermindern, übernahm man auch öffentlich-rechtliche Elemente des Rundfunks: Als Aufsichtsinstanz wurde eine öffentlich-rechtliche Anstalt gegründet, die die Erlaubnis zur Veranstaltung privaten Rundfunks erteilt und die Programmgestaltung überwacht. Schließlich wurde bestimmt, dass der private Rundfunk sich aus Werbeeinnahmen finanzieren sollte.⁶⁰

Das duale Rundfunksystem war damit praktisch eingerichtet, doch der Konflikt um die Ausgestaltung der zukünftigen Medienordnung wurde in die Fragen der Ausgestaltung des dualen Systems hinein fortgeführt. Brachte die beginnende duale Rundfunkordnung einen erweiterten Kooperationsbedarf, so wuchs die Kooperationsfähigkeit der Länder höchstens unterproportional dazu. Über die Ansiedlung der wirtschaftspolitisch zukunfts- und auch imageträchtigen Privatfunkveranstalter gerieten die Länder in einen Wettbewerb, der die Verabschiedung von Privatfunk zulassenden Landesmediengesetzen beschleunigte. Mit jeweils geringeren Anforderungen als die der Konkurrenzländer warb man dabei für seinen Standort, die über die Weiterverbreitungsregeln auch auf die Rundfunkversorgung der anderen Länder durchschlagen konnten.⁶¹

In den Verhandlungen zwischen den Ländern traten die Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Wünschbarkeit privaten Rundfunks sowie des Stellenwertes öffentlich-rechtlichen Rundfunks besonders zu Tage, als ein gemeinsamer

⁵⁹ Medienpolitisches Aktionsprogramm 1984 der SPD-Medienkommission (Kurzfassung) (1984), S. 151

⁶⁰ HESSE (1999), S. 28

⁶¹ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 30 f.

Ordnungsrahmen notwendig wurde. Dieser war für die Vergabe von Satellitenkanälen notwendig, weil die darüber ausgestrahlten Programme in der gesamten Bundesrepublik zu empfangen und nicht auf das Gebiet eines Bundeslandes beschränkt sind. Auch über den Zugang zum Werbemarkt und Fragen der Rundfunkgebühren fand man zunächst keine Einigung. Schließlich beschlossen die Länder für die Zuweisung der Kanäle eine Kapazitätsaufteilung auf Ländergruppen mit Teilstaatsverträgen, die zwischen den einzelnen Ländern abgeschlossen wurden. Für die weiteren Streitpunkte musste erst das Bundesverfassungsgericht in seinem Vierten Rundfunkurteil die duale Rundfunkordnung verfassungsrechtlich ausgestalten und auf die Kooperationspflichten der Länder hinweisen.⁶²

Als Folge des Urteils entspannte sich die medienpolitische Konfrontation. Die Gegner des privaten Rundfunks mussten einsehen, dass sie dessen Einführung nicht auf Dauer verhindern können. Den Befürwortern wurde andererseits klar, dass eine Förderung privaten Rundfunks nicht mit Beschränkungen zu Lasten der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu erreichen war. Außerdem äußerte das Gericht Zweifel an der Zulässigkeit von Staatsverträgen über Direktsatellitenkanäle ohne die Beteiligung aller Länder. Die bereits abgeschlossenen Teilstaatsverträge waren damit mit einem erheblichen Risiko belastet und allen Beteiligten war klar, dass eine Medienpolitik überhaupt nur durch das Zusammenwirken aller Länder möglich war und keine Seite ihre Vorstellungen ohne Mitwirkung der anderen durchsetzen konnte.⁶³

Der alle Bundesländer einschließende „Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens“ (RfStV 1987) trat am 1. Dezember 1987 in Kraft. Damit war ein neuer Ordnungsrahmen für öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk geschaffen. Auf der technischen Seite wurden die öffentlich-rechtlichen Anstalten durch die Zuweisung von zwei Kanälen auf dem Rundfunksatelliten an Innovationen beteiligt. In programmlicher Hinsicht stellte der Rundfunkstaatsvertrag eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die bereits vorhandenen Satellitenprogramme dar. Die Rundfunkgebühr wurde als vorrangige Gebührenquelle bestätigt und Grundsätze für das Verfahren ihrer Festsetzung geregelt, während die Werbefinanzierung auf dem derzeitigen Stand eingefroren wurde. Für den privaten Rundfunk wurde ein Rahmen geschaffen, der einheitliche Mindestanforderungen bei der Vielfaltssicherung, den Programmgrundsätzen, dem Jugendschutz und der Werbung enthielt. Dies galt jedoch nur für bundesweit verbreitete Fernsehprogramme, während die Länder bei landesweit veranstaltetem oder lokalem Rundfunk ihre Regelungsautonomie behielten. Auch die Finanzierung der Aufsichtsinstanzen für privaten Rundfunk aus der allgemeinen Rundfunkgebühr wurde im Staatsvertrag festgelegt.⁶⁴

⁶² GLOTZ u. a. (1987), S. 65 ff.

⁶³ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 31

⁶⁴ HESSE (1999), S. 32 f.



Der Staatsvertrag war auf unbestimmte Zeit geschlossen und erstmals nach zehn Jahren kündbar. Zusammen mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1986 wurde er zur Grundlage eines dualen Systems aus öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk.⁶⁵

⁶⁵ ebenda, S. 33

3. Die Ausgestaltung des dualen Rundfunksystems

Mit dem vierten Rundfunkurteil war die duale Rundfunkordnung endgültig festgeschrieben. Das Bundesverfassungsgericht reagierte damit auf die Spannung zwischen dem normativen Konzept des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf der einen Seite und der technischen und politischen Dynamik hin zu einer kommerziellen Rundfunkordnung andererseits.¹ Nach wie vor interpretierte es die Rundfunkfreiheit vor allem als Freiheit der Meinungsbildung. Zudem betonte das Gericht, dass die zuvor festgestellte Sondersituation insbesondere mit Blick auf die ökonomischen Bedingungen nicht entfallen sei. Folglich maß es weiterhin dem Gesetzgeber die Verantwortung zur Ausgestaltung bei und lehnte eine Überantwortung des Rundfunks an das freie Spiel der Kräfte ab. Es gelangte zur verfassungsrechtlichen Anerkennung eines Rundfunksystems mit zwei ungleichen Säulen.

3.1. Die beiden Säulen der dualen Rundfunkordnung

Was das privatwirtschaftliche Fernsehen anging, war das Gericht der Auffassung, dass private Anbieter „der Aufgabe umfassender Information nicht in vollem Umfang gerecht“² werden könnten, da insbesondere die Werbefinanzierung mit ihrer Notwendigkeit zur Maximierung der Einschaltquoten bei Minimierung der Programmkosten keine Angebote jenseits der Massenattraktivität erwarten lasse. Daher reduzierte das Bundesverfassungsgericht die normativen Anforderungen an das Maß gleichgewichtiger Vielfalt über einen Vorbehalt des Möglichen, der Entwicklungschancen ließ. Es beurteilte es als zulässig, die Kontrolle des Privatrundfunks auf einen „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“ zu beschränken, der immer noch die „Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen ... zum Ausdruck zu gelangen“ sowie „die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht“ umfasse.³ Dieser Grundstandard müsse gesichert werden, indem neben Vorschriften gegen eine intra- und intermediäre Konzentration vor allem auch eine wirksame Aufsicht geschaffen würden.⁴

Den entscheidenden Beitrag für das Erreichen umfassender, vielfältiger Information konnte laut Bundesverfassungsgericht nur der gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunk leisten. Das Gericht schrieb ihm die im fünften Rundfunkurteil nochmals präzisierte „unverzichtbare“ umfassende Funktion zu, „für die Gesamtheit der Bevölkerung“ Programme zu bieten, „welche umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren“⁵ und damit die „essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben“⁶ erfüllen. Diese alle Sparten des Rundfunks

¹ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 32

² BVerfGE 73, 118, 155

³ BVerfGE 73, 118, 159 f.

⁴ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 33

⁵ BVerfGE 74, 297, 325 f.; 73, 118, 155 f.

⁶ BVerfGE 73, 118, 158



umfassende Aufgabe belegte es mit dem Begriff der „Grundversorgung“, den es inzwischen allerdings – offenbar angesichts vielfältiger Versuche einer Beschränkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf eine Mindestversorgung oder Nischenangebote – eher meidet. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in der Erfüllung dieser Aufgabe nicht begrenzt, sondern steht unabhängig von diesem unverzichtbaren Angebot im Rahmen des klassischen Rundfunkauftrags gleichberechtigt neben dem privatwirtschaftlichen Rundfunk und darf als publizistischer Konkurrent nicht ausgeschaltet werden.⁷ Somit ist es die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, den publizistischen Anspruch als normative Orientierung im Rundfunksystem die vorrangige Stellung vor der Gewinnorientierung durch den eröffneten Markt als ökonomische Dimension zu sichern.⁸

Die Absenkung der Vielfaltsanforderungen an den privatwirtschaftlichen Rundfunk solle nur gelten, „solange und soweit die Wahrnehmung dieser Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist“⁹. Durch diese einseitige Kopplung musste der private Rundfunk ein Interesse daran haben, dass die öffentlich-rechtliche Säule funktionsfähig blieb. Das Bundesverfassungsgericht verknüpfte die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des privaten Rundfunks mit der Erwartung, dass sie sich positiv auf die inhaltliche Breite der Programme auswirken könnten: „In der dualen Ordnung des Rundfunks ... kann die Ergänzung des bisherigen Angebots der öffentlich-rechtlichen Anstalten um Programme privater Anbieter nur dann Sinn haben, wenn das Hinzutreten weiterer Veranstalter und Programme die Rundfunkversorgung insgesamt verbessert“¹⁰. Der Antrieb hierfür sollte die publizistische Konkurrenz sein¹¹, die im Zusammenhang mit der Rundfunkfreiheit letztlich allein relevante Wettbewerbsbeziehung zwischen den Säulen.

Das sich hier abzeichnende Konzept eines umfassenden publizistischen Wettbewerbs von grundsätzlich verschiedenen Finanzierungs-, Organisations- und Verfahrensgrundlagen unterliegenden Akteuren mit je eigenen Schwächen und Stärken wird im Allgemeinen als strukturelle Diversifikation beschrieben, so z. B. bei Hoffmann-Riem.¹² Als Topos der neuen Kommunikationsordnung stellt der Begriff die beiden Säulen des Rundfunksystems in Beziehung zueinander, indem er eine gerade auf ihrer Verschiedenheit beruhende Zuordnung zueinander erlaubt. Er ermöglicht es auch, die aus den dogmatischen Wurzeln der Rundfunkfreiheit nur begrenzt ableitbare Aussage des Bundesverfassungsgerichts zu verstehen, nach der die Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der Rundfunkfinanzierung im dualen System erst dort liegen,¹³ „wo

⁷ BVerfGE 74, 297, 331 ff.

⁸ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 33 f.

⁹ BVerfGE 74, 297, 325; 73, 118, 158 f.

¹⁰ BVerfGE 74, 297, 332

¹¹ BVerfGE 74, 297, 331

¹² HOFFMANN-RIEM (2000), S. 34

¹³ EIFERT (1999), S. 597

entweder der öffentlich-rechtliche Rundfunk an der Erfüllung seiner Grundversorgungsaufgabe gehindert oder privater Rundfunk Bedingungen unterworfen wäre, die ihn erheblich erschweren oder gar unmöglich machen“.¹⁴ Strukturelle Diversifikation setzt also eine grundsätzlich funktionsgerechte Lebensfähigkeit der verschiedenen Strukturen voraus. Die eingenommene Perspektive bestätigte das Bundesverfassungsgericht schließlich in seiner sechsten Rundfunkentscheidung, in der es die Kooperation und Beteiligung öffentlich-rechtlicher Veranstalter mit privaten nicht ausgeschlossen hat, aber hinreichende Sicherungen dafür forderte, dass der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht unterlaufen würde.¹⁵

3.2. Die Ausgestaltung des Privatfunks

Entscheidend für die Funktion des privaten Rundfunks ist die Absicht des Gesetzgebers, „den Wettbewerb als tragendes Element einer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung eines freiheitlichen Staatswesens auch im Rundfunk nutzbar zu machen“.¹⁶ Die Kräfte des Wettbewerbs sollen die Vielfalt fördern und dem einzelnen Bürger eine größere Auswahlfreiheit ermöglichen.¹⁷ Dies setzt ein autonomes, an privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiertes Handeln voraus, durch das als mittelbare Folge des wirtschaftlichen Wettbewerbs die genannten positiven Effekte für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung erreicht werden sollen. Dies macht den Unterschied zu dem durch Verpflichtung zur Grundversorgung und gesetzlichem Programmauftrag unmittelbar gemeinwohlorientierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus.¹⁸

3.2.1. Rechtsgrundlagen des Privatfunks

Innerhalb von neun Jahren haben alle elf Bundesländer mit den Landesmediengesetzen die Rechtsgrundlagen für privaten Rundfunk geschaffen. Außer Bayern, wo die Landesverfassung für jede Art der Rundfunkveranstaltung eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft vorsieht, und Nordrhein-Westfalen, das aus medienpolitischen Vorgaben ein Zwei-Säulen-Modell eingeführt hat, orientieren sich die Bundesländer durchweg am Lizenzmodell, bei dem ein privater Rundfunkveranstalter der Erlaubnis bedarf, die von einer öffentlich-rechtlichen Aufsichtsinstanz, der Landesmedienanstalt erteilt wird, welche später auch den Betrieb überwacht.¹⁹

Der „Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens“ (Rundfunkstaatsvertrag) hat die landesgesetzlichen Regelungen vereinheitlicht, die jede für sich ihre Besonderheiten aufwies. Für die Organisation des privaten Rundfunks grei-

¹⁴ BVerfGE 83, 238, 311

¹⁵ BVerfGE 83, 238, 303ff.

¹⁶ Landtags-Drucksache Baden-Württemberg 9/955: Allgemeiner Teil V 2.

¹⁷ HOPPMANN (1988), S. 163 ff.

¹⁸ HESSE (1999), S. 206

¹⁹ ebenda, S. 208 f.



fen somit Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags und der Landesmediengesetze ineinander: Zunächst ist für jede Veranstaltung privaten Rundfunks nach § 20 Abs. 1 RfStV die Erlaubnis einer Landesmedienanstalt erforderlich, die nach § 38 Abs. 1 RfStV bei der örtlich zuständigen Landesmedienanstalt zu beantragen ist. Für diese Landesmedienanstalt stellt sich die Frage nach dem von ihr anzuwendenden Recht. Nach § 1 Abs. 2 RfStV sind die für den jeweiligen Veranstalter geltenden landesrechtlichen Vorschriften anzuwenden, soweit der Rundfunkstaatsvertrag keine anderweitigen Regelungen enthält oder zulässt. Zu diesen Regelungen gehören die im Allgemeinen Teil enthaltenen Bestimmungen zum Jugendschutz, zur Kurzberichterstattung, zu Werbeinhalten und Sponsoring sowie Regelungen hinsichtlich Umfang und Platzierung von Werbung. Diese Regelungskomplexe sind wortgleich in manche Landesmediengesetze übernommen worden. Für bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk gelten darüber hinaus die Programmgrundsätze des § 41 RfStV, die Regelung über Wahlwerbung der politischen Parteien und Sendezeiten der Kirchen in § 42 RfStV sowie die Ordnungswidrigkeitstatbestände gemäß § 49 RfStV. Für das bundesweite Fernsehen ordnet § 39 RfStV die ausschließliche Geltung der §§ 21 bis 38 RfStV an, die das Zulassungsverfahren und die Sicherung der Meinungsvielfalt betreffen. Für das Landesrundfunkrecht verbleiben damit die außerhalb des Rundfunkstaatsvertrags liegenden Regelungsbereiche. Vor allem sind dies nicht bundesweit verbreitete Fernseh- und Hörfunkprogramme, wobei auch hier die Bestimmungen des Allgemeinen Teils und über den Umfang der Werbung aus dem Rundfunkstaatsvertrag zur Anwendung kommen.²⁰

Seit Einführung des privaten Rundfunks haben sich aus diesen rechtlichen Grundlagen bestimmte Typen herausgebildet, die den Verbreitungsformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ähnlich sind. So gab es zunächst fast nur bundesweite Fernsehprogramme, da wegen des hohen finanziellen Aufwands ein auf das Gebiet eines Landes oder Teile davon beschränkter Ausstrahlungsbereich wirtschaftlich nicht vertretbar war. Zudem standen als Verbreitungsmittel für den Fernsehbereich vor allem Satelliten zur Verfügung, so dass aus technischen Gründen ohnehin die gesamte Bundesrepublik erreicht wurde. Im Hörfunk spielten Kabel und Satellit eine eher nachrangige Rolle. Hier bestanden ausreichende terrestrische Frequenzen, die nicht wesentlich über das Gebiet des einzelnen Bundeslandes hinausreichten, so dass jedes Land seine Vergabeentscheidung weitgehend autonom treffen konnte. Die regelmäßige Erscheinungsform im Hörfunk ist damit auch heute noch das landesweite Programm, in einigen Bundesländern auch der lokale Hörfunk.²¹

3.2.2. Organisation des Privatfunks

Alle Landesmediengesetze übertrugen die Regulierung des privaten Rundfunks den Landesmedienanstalten als neu und unabhängig vom Veranstalter geschaffenen Anstalten des öffentlichen Rechts. In ihrer Organisation sind sie den

²⁰ ebenda, S. 209 f.

²¹ ebenda, S. 211 f.

Aufsichtsträgern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nachempfunden und haben regelmäßig zwei Organe. Das Hauptorgan ist entweder als Versammlung von Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen oder als kleiner, über Unabhängigkeitssichernde Wahlverfahren bestimmter Rat konzipiert und regelmäßig für grundsätzliche und programmbezogene Fragen, insbesondere die Zulassung, zuständig. Die Landesmedienanstalten sollen die verfassungsgerechte Funktionserfüllung der privaten Säule des dualen Rundfunksystems garantieren. Zur Absicherung der gebotenen Staatsferne, die sich aus der Rundfunkfreiheit ergibt, werden sie aus einem bis zu zwei Prozent betragenden Anteil der Rundfunkgebühr finanziert.²²

Zentrale Aufgabe der Landesmedienanstalten ist die Zulassung und Beaufsichtigung des privaten Rundfunks, denn sie haben den Auftrag, im Rahmen der Veranstaltung privaten Rundfunks die öffentliche Verantwortung zu wahren.²³ Die in allen Landesmediengesetzen vorgesehene rundfunkrechtliche Erlaubnis zur Veranstaltung von Rundfunk war schon wegen des Bewerberüberhangs nötig, bei dem eine chancengleiche Verteilung der knappen Übertragungskapazitäten gesichert werden musste. Vor allem rechtfertigt sie sich aber als vielfaltsichernde Struktursteuerung. Dies ist wegen der vom Bundesverfassungsgericht betonten Schwierigkeit nachträglicher Korrekturen der Medienlandschaft²⁴ von zentraler Bedeutung. Neben allgemeinen gewerberechtlichen Anforderungen wie der Zuverlässigkeit des Antragstellers und dem programmspezifischen Nachweis hinreichender wirtschaftlicher und publizistischer Leistungsfähigkeit bilden in allen Landesmediengesetzen vor allem vielfaltbezogene Anforderungen das zentrale Zulassungs- und Auswahlkriterium.²⁵

Vor allem die Einhaltung rundfunkspezifischer Konzentrationsgrenzen gehört zu diesen Anforderungen.²⁶ Neben spezifische Regelungen zur Begrenzung der Mehrfachveranstaltung treten unmittelbar auf die Programmvielfalt bezogene Kriterien. Zulassungsvoraussetzung ist ein die Meinungsvielfalt widerspiegelndes Programm allerdings nur, soweit die Landesmediengesetze auch für den Privatfunk ein binnenpluralistisches Konzept verfolgen. Die Landesmediengesetze und der Rundfunkstaatsvertrag beinhalten jedoch einen grundsätzlich außenpluralistischen Ansatz, bei dem binnenpluralistische Anforderungen nur als Auffanglösung für den Fall gelten, dass die bei der Veranstaltervielfalt erwartete Vielfalt des Gesamtprogramms nicht eintritt.²⁷ Geht es bei der Lizenzierung um die Veranstaltung bundesweiten Fernsehens, müssen die Lizenzanträge von der jeweiligen Landesmedienanstalt der „Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich“ (KEK) nach § 37 Abs. 1 RfStV zur Beurteilung

²² HOFFMANN-RIEM (2000), S. 36

²³ STUIBER (1998), S. 755 f.

²⁴ BVerfGE 57, 295, 323

²⁵ HESSE (1999), S. 229 ff.

²⁶ ebenda, S.238 ff.

²⁷ HOFFMANN-RIEM (2000), S. 37



vorgelegt werden. Die von der KEK getroffene Entscheidung ist für die Entscheidungsorgane der Landesmedienanstalt bindend. Eine Ausnahme bildet die Auswahl und Zulassung von Fensterprogrammveranstaltern, für die die dafür bestimmten Organe der Landesmedienanstalt zuständig sind.²⁸

Neben der Struktursteuerung haben die Landesmedienanstalten den Auftrag, die privaten Rundfunkveranstalter im Rahmen einer Rechtsaufsicht zu überwachen. Dabei obliegt ihnen einerseits die Programmkontrolle und andererseits die Konzentrationskontrolle. Die Programmkontrolle nimmt Bezug auf einen Katalog von Programmvorschriften, die die Veranstalter einzuhalten haben. Sie sind im Rundfunkstaatsvertrag und in den Landesmediengesetzen festgelegt und stimmen in ihren Grundzügen überein. Sie beziehen sich auf allgemeine Programmgrundsätze, die etwa die Achtung der Menschenwürde, die Bindung an die Verfassung und das Toleranzgebot beinhalten. Auch Bestimmungen gegen unzulässige Sendungen, die z. B. zu Hass und Gewalt gegen bestimmte Gruppen aufstacheln, und Bestimmungen zum Jugendschutz gehören zu diesen Vorschriften ebenso wie solche zu Werbung und Sponsoring, die u. a. die Trennung von Werbung und Programm vorsehen.²⁹

Eine wirksame Konzentrationskontrolle ist durch die Landesmedienanstalten nur zu leisten, wenn diese einen genauen Überblick über Beteiligungen und Verflechtungen in der Medienwirtschaft haben. Im Rundfunkänderungsstaatsvertrag von 1996 wurden den Landesmedienanstalten daher weitreichende Auskunftsrechte und Ermittlungsbefugnisse eingeräumt, die zulassen, dass Vertreter der Landesmedienanstalten in den Geschäftsräumen der Betroffenen Unterlagen einsehen und prüfen dürfen. Bei Gefahr im Verzug ist gemäß § 22 RfStV sogar eine Durchsuchung ohne Anordnung des Amtsrichters möglich. Zudem sind die Landesmedienanstalten verpflichtet, regelmäßig gemeinsam einen Bericht der KEK über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Vielfaltsicherung im Rundfunk zu veröffentlichen. Die Wirksamkeit dieser Aufsicht ist jedoch begrenzt, da vor einem Einschreiten und der Erteilung von Weisungen immer erst ein Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen vorliegen und im Zweifelsfall vor Gericht nachgewiesen werden muss.³⁰

3.2.3. Finanzierung des Privatfunks

Der private Rundfunk finanziert sich im Wesentlichen aus Werbung. Becker definiert Werbung als „Tätigkeit ..., die darauf gerichtet ist, durch planmäßige Anwendung beeinflussender Mittel, andere Menschen ... auf freiwilliger Basis für eine konkrete Meinung oder Verhaltensweise zu gewinnen.“³¹ Im Rundfunkstaatsvertrag vom 1. Juli 2002 heißt es: „Private Veranstalter können ihre Rundfunkprogramme durch Einnahmen aus Werbung und Teleshopping, durch sons-

²⁸ STUIBER (1998), S. 757

²⁹ ebenda, S. 759 f.

³⁰ ebenda., S. 761 f.

³¹ BECKER (1992), S. 128

tige Einnahmen, insbesondere durch Entgelte der Teilnehmer (Abonnements oder Einzelentgelte), sowie aus eigenen Mitteln finanzieren. Eine Finanzierung privater Veranstalter aus der Rundfunkgebühr ist unzulässig.³² Entsprechend sind auch in den Landesmediengesetzen Werbeerlöse, Programmtergelte oder Spenden als Finanzquellen vorgesehen. Mischformen wie z. B. Pay-TV-Programme mit Werbesendungen sind ebenso zulässig wie das Sponsoring von Sendungen.³³

3.3. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk

Mit der Etablierung des privaten Rundfunks stellt sich die Frage nach der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem. Seine Legitimation liegt in der von ihm erreichten Programmqualität als normative Zielsetzung, zu der ihn seine spezielle Rechtsform befähigen soll. Maßgebend für die Einschätzung des Bundesverfassungsgerichtes, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus verfassungsrechtlicher Sicht eine besonders geeignete Organisationsform zur Wahrung der Rundfunkfreiheit im Sinne der Meinungsfreiheit darstellt, ist dessen unmittelbare Gemeinwohlverpflichtung, die es verbietet, Programme lediglich nach den Gesetzen wirtschaftlichen Wettbewerbs zu gestalten, und die durch eine binnenplurale Aufsicht und die Gebührenfinanzierung abgesichert wird. Auch die Integrationsfunktion der verschiedenen gesellschaftlichen Strömungen ist ein für das Programmprofil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wesentlicher Aspekt, denn die Herstellung von Öffentlichkeit, die sich auf die gesamte Gesellschaft erstreckt und in der die Probleme diskutiert werden können, die diese insgesamt betreffen, sei angesichts ihres Zerfalls in immer mehr Partikularinteressen von besonderer Bedeutung.³⁴

Seine rechtlichen Grundlagen findet der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor allem in den Rundfunkurteilen des Bundesverfassungsgerichts, aus denen sich die bei Erlass von Rundfunkgesetzen und Rundfunkstaatsverträgen zu berücksichtigenden Fixpunkte für das Verhältnis von Staat und Rundfunk sowie für die innere und äußere Struktur von Rundfunkanstalten und Rundfunkunternehmen ergeben.³⁵ Dabei bestätigte das Gericht nicht nur immer wieder die Notwendigkeit der öffentlich-rechtlichen Organisationsform zur Gewährleistung der Grundversorgung, sondern schrieb in seinem 6. Rundfunkurteil³⁶ fest, dass über den Bestand hinaus auch die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleistet sein muss.

Da er der Allgemeinheit dienen soll, ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch Selbstverwaltung, also der Ausgliederung von verselbstständigten juristischen Personen aus dem Bereich unmittelbarer Staatsverwaltung unter Gewährung

³² RStV vom 1. Juli 2002, III. 5. § 43

³³ STUIBER (1998), S. 954

³⁴ HESSE (1999), S. 115 f.

³⁵ SEIDEL u. a. (1993), S. 1

³⁶ BVerfGE 83, 238 ff.



eines Mindestmaßes an Selbstständigkeit und Selbstbestimmung³⁷ und gesellschaftliche Kontrolle gekennzeichnet. Der organisatorische Aufbau ist klar nach Exekutivfunktionen sowie Kurations- und Aufsichtsfunktionen getrennt, wobei die Kurationsfunktion in den Wahlbefugnissen der Gremien liegt. Die Organe Intendant, Rundfunkrat und Verwaltungsrat besitzen bei allen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Wesentlichen identische Zuständigkeiten: Der Intendant leitet die Rundfunkanstalt und vertritt diese nach außen. Er übernimmt die Exekutivfunktion. Die Kurations- und Aufsichtsfunktion sind den Gremien, in der Regel dem Rundfunkrat und dem Verwaltungsrat, zugeordnet, die eine direkte und indirekte Einflussnahme auf die Programmgestaltung ausüben. Direkten Einfluss nehmen die Rundfunkräte über die Programmberatung und Programmüberwachung, während der indirekte Einfluss auf die Personalpolitik sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung zielt. Hier spielt der Verwaltungsrat eine besondere, mitentscheidende Rolle. Die Verpflichtung des Rundfunks für die Allgemeinheit soll durch die plurale, gesellschaftsbezogene Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, also des Rundfunkrates, gesichert werden.³⁸

Finanzgrundlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Gebührenfinanzierung. Aus der Verpflichtung des Staates zur Sicherung der funktionsgerechten Aufgabenerfüllung als „integraler und essentialer Bestandteil der Rundfunkfreiheit“³⁹ folgt, dass jede Rundfunkanstalt einen verfassungsrechtlichen Anspruch gegen ihr jeweiliges Muttergemeinwesen auf die Gewährleistung sowohl seiner Institution als auch ihres Funktionierens hat.⁴⁰ Diese Verpflichtung zur funktionsgerechten Finanzierung hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner so genannten 5. Rundfunkentscheidung festgestellt. Die Finanzierung der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müsse insgesamt hinreichend gesichert werden, um den Anstalten so die Finanzierung der Programme zu ermöglichen, „deren Veranstaltung ihren spezifischen Funktionen“ nicht nur entspreche, sondern auch „zur Wahrnehmung dieser Funktionen erforderlich“ sei.⁴¹ Neben den Gebühren als vorrangiger Finanzierungsquelle bestehen die Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Werbe- und sonstigen Entgelten, etwa aus der Programmverwertung, aus Lizenzgeschäften, Sponsoring und Beteiligungen.⁴² Im Jahr 2002 machten die Gebührenerträge einen Anteil von 81 Prozent der Gesamterträge von 6.046,8 Mio. Euro bei der ARD und 85 Prozent der Gesamterträge von 1.778,4 Mio. Euro beim ZDF aus.⁴³

Anknüpfungspunkt für die Entstehung der Rundfunkgebührenpflicht ist das Bereithalten eines Rundfunkgerätes zum Empfang. Die Höhe der Rundfunkgebühr

³⁷ STERN (1984), S. 397 f.

³⁸ STUIBER (1998), S. 713 f.

³⁹ STERN u. a. (1971), S. 82

⁴⁰ STERN u. a. (1968), S. 1 ff.

⁴¹ BVerfGE 74, 297, 342

⁴² SEIDEL u. a. (1993), S. 69 ff.

⁴³ ARD (Hrsg.) (2003), S. 172 und ZDF (Hrsg.) (2004), S. 233



wird jeweils durch einen Staatsvertrag aller Bundesländer festgelegt. Der Finanzbedarf ist mindestens alle zwei Jahre festzustellen⁴⁴ und regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen.⁴⁵ 1975 richteten die Ministerpräsidenten dazu die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) ein, die seither alle zwei Jahre sowie in Sonderberichten Empfehlungen zur Festlegung der Rundfunkgebühr an die Ministerpräsidenten der Länder gibt.⁴⁶ Erstmals in der Geschichte der Kommission lehnten die Ministerpräsidenten ihre letzte Gebührenempfehlung ab, die zum 1. Januar 2005 eine Erhöhung der monatlichen Grundgebühr um 1,09 Euro auf 17,24 Euro vorsah. In den Landtagen wurde der Mehrbedarf für die Jahre von 2005 bis 2008 auf 88 Cent reduziert und der Gültigkeitsbeginn der neuen Gebühr um drei Monate nach hinten verschoben.⁴⁷

⁴⁴ Staatsvertrag über den vereinten Rundfunk im vereinten Deutschland in der Fassung des sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrages in Kraft seit 1. Juli 2002 (2002), Abschnitt I § 1 Abs. 1

⁴⁵ RfStV vom 1. Juli 2002 (2002), Abschnitt I § 3 Abs. 1

⁴⁶ SEUFERT (1994), S. 132

⁴⁷ O. V. (2004a), S. 1; sowie O. V. (2004c), S. 3

4. Die Etablierung der dualen Rundfunkordnung

Den praktischen Beginn der dualen Rundfunkordnung läutete der Sendestart des Kabelpilotprojektes Ludwigshafen am 1. Januar 1984 ein. Die Freigabe zusätzlicher terrestrischer Frequenzen durch die Bundespost eröffnete privaten Anbietern darüber hinaus Verbreitungschancen bei einer wesentlich höheren technischen Reichweite, als auf Grund der damals noch wenigen Kabelhaushalte zu erzielen war. Noch Ende 1986 waren erst neun Prozent der bundesdeutschen Haushalte ans Kabelnetz angeschlossen. Ab Januar 1985 gingen als erste kommerzielle Fernsehsender SAT.1, das aus dem Zusammenschluss der Programmgesellschaft für Kabel- und Satellitenfernsehen (PKS) mit verschiedenen Verlagen entstanden war, und RTL plus auf Sendung. Die Programme wurden über den Fernmeldesatelliten ECS1 an die Kabelkopfstationen übertragen und dann in die Kabelnetze eingespeist.¹

Im privaten Hörfunk bewarben sich vor allem Zeitungs- und Zeitschriftenverleger um Sendelizenzen. Besonders im lokalen Bereich führten die konkurrierenden Anbieter einen Verdrängungswettbewerb und wegen der hohen finanziellen Anfangsbelastung mussten viele Anbieter die Veranstaltung von Rundfunk bald wieder aufgeben. „Viele private Programmanbieter haben die anfängliche Durststrecke nicht durchgehalten und schränkten oder stellten ihr Programm inzwischen ein, so daß die Starken die neuen Medienmärkte unter sich aufgeteilt haben.“² Ähnlich erging es auch dem privaten Fernsehen: Kein einziger Sender erreichte in den 80er Jahren die Gewinnzone. Erst Ende der 80er Jahre zeichnete sich nach einigen Umstrukturierungen und Reformen eine Konsolidierung ab: Außer den finanzstärksten Anbietern SAT.1 und RTL Plus sendeten ProSieben und Tele 5 zwei ebenfalls werbefinanzierte und unterhaltungsorientierte Vollprogramme.³

Ehemals konkurrierende Interessenvertretungen schlossen sich im Oktober 1990 zu einer einheitlichen Lobby durch die Gründung des „Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation“ (VPRT) zusammen. Der private Rundfunk hatte sich nun in Deutschland etabliert. Nach Abschluss der Marktaufbauphase haben sich SAT.1 und RTL im privaten Fernsehen eine stabile Position als Marktführer erobert und erreichten 1991 die Gewinnzone. Der private Rundfunk hatte sich zum festen Bestandteil des deutschen Mediensystems entwickelt, wozu neben der Nutzung terrestrischer Frequenzen für private Hörfunk- und Fernsehsender und der fortschreitenden Verkabelung besonders der Preisverfall bei den Satellitendirektempfängern beitrug.⁴

¹ STUIBER (1998), S. 552 ff.

² Bundeszentrale für politische Bildung (1992), S. 10

³ STUIBER (1998), S. 556 f.

⁴ ebenda, S. 557 f.



Die Ministerpräsidenten der alten und neuen Bundesländer unterzeichneten 1991 den Rundfunkstaatsvertrag für das vereinte Deutschland. Angesichts der zu beobachtenden Konzentrationstendenzen gerade im Fernsbereich wurde der bis dahin geltende Staatsvertrag um Regelungen zur Begrenzung der Rundfunkkonzentration und zur Verhinderung vorherrschender publizistischer Meinungsmacht erweitert. Dennoch war vor allem im Fernsbereich eine fortschreitende Konzentration zu beobachten. Nicht nur offene oder versteckte Beteiligungen von Unternehmen an mehreren Rundfunkveranstaltern, auch medienübergreifende Beteiligungen wurden angestrebt und die der Programmveranstaltung vor- und nachgelagerten Marktsegmente, wie z. B. Produktionsfirmen, wurden zunehmend durch den jeweiligen Rundfunkveranstalter kontrolliert.⁵

Heute beherrschen wenige Großverlage und Medienkonzerne vor allem den Fernsehmarkt, wobei mit der ökonomischen auch eine publizistische Konzentration einherging. Insbesondere die Medienunternehmen Kirch/Springer und Bertelsmann/CLT spielten als Großgruppen eine entscheidende Rolle auf dem deutschen Privatfernsehmarkt und besaßen einen maßgeblichen Einfluss bei den Marktführern SAT.1 und RTL. In deren Umfeld entstanden Anfang der 90er Jahre weitere unterhaltungsorientierte Programme mit einem geringen Eigenproduktionsanteil. Vor allem der Kabelkanal und RTL 2 gehörten hierzu.⁶ Hier wurde eine Möglichkeit geschaffen, Programm-Material einer relativ kostengünstigen Weiterverwertung zuzuführen.⁷

In die noch vorhandenen Marktnischen drängten zudem verstärkt Zielgruppen- und Spartenprogramme, die so die Differenzierung und Spezialisierung im Fernsehsektor vorantrieben. Als erster Spartenkanal für Unterhaltung nahm im Februar 1992 der Kabelkanal sein Programm auf. Im November ging der Nachrichtkanal n-tv auf Sendung und im Januar 1993 der Sportsender DSF, der aus Tele 5 hervorgegangen war. Weitere Zielgruppenprogramme für Kinder und Frauen sowie Spartensender für Unterhaltung, Fernseh-Programmhinweise, Wetter, Reportagen und Musik beantragten Sendelizenzen bei den Landesmedienanstalten. Die steigende Anzahl an Satellitenhaushalten war einer der Gründe für die zunehmende Gründung von Spartenprogrammen Mitte der 90er Jahre.⁸

Im Hörfunk waren insbesondere die landesweit arbeitenden Sender in Nord- und Ostdeutschland, aber auch „Antenne Bayern“ bald wirtschaftlich tragfähig. Die Lokalfunkkonzepte Bayerns und Baden-Württembergs wurden dagegen teilweise reformiert: In Bayern wurde bei etwa gleich bleibender Anbieterzahl aus Wirtschaftlichkeitsgründen die zentrale Programmlieferung und Vermarktung erlaubt, während in Baden-Württemberg lediglich drei Bereichs- und 15 Lokalsender erhalten blieben.⁹

⁵ ebenda, S. 560

⁶ ebenda, S. 560 f.

⁷ RAUTENBERG u. a. (1995), S. 142 ff.

⁸ POSEWANG (1995), S. 10

⁹ STUIBER (1998), S. 562

Beherrschendes Thema der medienpolitischen Diskussion bis Mitte der 90er Jahre war jedoch die Konzentrationsproblematik im Privatfernsehen. Zahlreiche Veranstalter wurden konzentrationsrechtlichen Prüfverfahren durch die Landesmedienanstalten unterzogen und dem Sender Kabel plus wurde die Lizenz verweigert. Da man bald einsah, dass die herkömmliche kartellrechtliche Kontrolle zur Verhinderung einseitiger Meinungsmächte nicht ausreicht, intensivierten die Landesmedienanstalten ihre Zusammenarbeit, indem sie die „Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten“ (ALM) gründeten und Vorschläge zur effektiveren Konzentrationskontrolle erarbeiteten.¹⁰ So weist auch der zum 1. Januar 1997 in Kraft getretene Rundfunkänderungsstaatsvertrag den Landesmedienanstalten und der KEK die Kontrolle der Konzentration im privaten Rundfunk als zentrale Aufgabe zu. Auch die Entscheidung, welche medialen Angebote als Rundfunk einzustufen und damit zu beaufsichtigen sind, wird den Anstalten überlassen.¹¹

4.1. Konzentration und Wettbewerb

Konzentrationsentwicklungen auf dem privaten Rundfunkmarkt waren seit der Einführung der dualen Rundfunkordnung in verschiedenen Dimensionen zu beobachten. Vor allem der kapitalintensive und für Werbekunden attraktive Privatfernsehmarkt stand dabei bald im Mittelpunkt vielfältiger Verflechtungen und soll hier näher betrachtet werden. Auch im privaten Hörfunk gab es in jüngster Zeit Konzentrationstendenzen, doch die für die heutige Anbieterstruktur entscheidenden Strategien wurden auf dem Fernsehmarkt gesetzt, denn dieser ist bis heute für Werbetreibende weitaus attraktiver. Die Anzahl der privaten Radiosender stieg seit der Zulassung des Privatfunks rasch an, und so ist die Radiobranche stark zersplittert: Knapp 200 private Radiosender mit über 2.000 Eigentümern und meist nur regionalen oder lokalen Reichweiten machen nationale Werbekampagnen schwer planbar. So beträgt der Anteil des Radios am Bruttowerbeumsatz 2004 nur 5,6 Prozent, das Fernsehen trug dagegen 42,5 Prozent bei.¹²

Grundsätzlich kann sich die ökonomische Konzentration auf der Angebotsseite in horizontaler Konzentration, also einer Zusammenballung der Marktanteile bei einem Anbieter innerhalb der Wertschöpfungsstufe eines einzelnen Gutes, in vertikaler Konzentration, die die Konzentration der Marktanteile mehrerer, einander nachgelagerter Wertschöpfungsstufen eines einzelnen Gutes bei einem Anbieter meint, und in diagonaler Konzentration ausdrücken, bei der sich die Marktanteile der gleichen oder einander nachgelagerter Wertschöpfungsstufen mehrerer verwandter Güter bei einem Anbieter konzentrieren. Im Fernsehbereich bestehen grundlegende ökonomische Anreize für horizontale, vertikale und diagonale Zusammenschlüsse, wobei die horizontale Konzentration inner-

¹⁰ Beschluß der Gesamtkonferenz der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in Lübeck am 17. September 1994 (Lübecker Beschlüsse) (1995), S. 485 ff.

¹¹ STUIBER (1998), S.563

¹² HÜLSEN (2005), S. 5



halb der Ebene der Programmveranstaltung als besonders problematisch angesehen wird. So steht sie auch im Mittelpunkt der konzentrationsrechtlichen Regelungen Deutschlands. Horizontale Konzentration erklärt sich vor allem aus dem Bestreben, die Ausbringungsmenge (die Einschaltquoten) zu erhöhen, durch die bei konstant bleibenden Grenzkosten der Nutzung und unterproportional steigenden Grenzkosten der Produktion die (Werbe-)Erlöse steigen. Diese Konzentrationsform hat allerdings ihre Grenzen: Mit steigender Ausbringungsmenge verursachen die Medieninhalte Nutzenverluste bei den Zuschauern, da sie immer stärker von deren Präferenzen abweichen. Hauptursache für die vertikale Integration sind nicht-rivalisierende Ressourcen (z. B. PC-Software) oder Ressourcen mit sprungfixen Kosten (z. B. bestimmte Aufwendungen für Verwaltung, Vertrieb oder Forschung und Entwicklung), die auf mehreren Wertschöpfungsstufen genutzt werden können, ohne dass hierdurch höhere Kosten anfallen als bei der Nutzung auf nur einer Wertschöpfungsstufe. Diagonale Konzentration findet ebenfalls aus diesen Gründen statt, wobei die Ressourcen hier für die Produktion, Veranstaltung oder Verbreitung unterschiedlicher Medien genutzt werden können, ohne dass hierdurch höhere Kosten anfallen als bei einer Nutzung für ein einzelnes Medium. Redaktionelle Leistungen etwa, die für ein Fernsehprogramm erbracht worden sind, können so wegen ihrer fehlenden Rivalität zugleich für die Produktion programmbegleitender Printmedien genutzt werden. Zu dieser Konzentrationsform trägt aber auch bei, dass die Medienangebote Erfahrungs- bzw. Vertrauensgüter sind, deren Eigenschaften erst nach dem Konsum oder überhaupt nicht beurteilt werden können. Deshalb werden Angebote solcher Unternehmen bevorzugt, die den Nachfragern bereits über andere Märkte bekannt sind und von ihnen geschätzt werden.¹³

Eine Betrachtung des Werbemarktes liefert die Kennziffern für die ökonomische Konzentration, denn Werbeeinnahmen machen vermutlich mehr als zwei Drittel des Gesamtumsatzes der Medienbranche aus.¹⁴ Wenige Mächtige vereinen den Hauptteil des Branchenumsatzes auf sich, nachdem sie zuvor durch Firmenübernahmen, Unternehmensbeteiligungen, Markterweiterungen, Diversifikationen, Neugründungen und Expansionen günstige Strukturen auf der Kostenseite geschaffen hatten, mit denen sie ihre Einnahmen vervielfachen konnten. Herausragendes Beispiel ist der Bertelsmann-Konzern: Mit 16 Mrd. DM machte das Gütersloher Unternehmen schon 1992 fast genauso viel Umsatz wie der führende Teilmarkt der Zeitungen.¹⁵

Wie es um die Meinungsvielfalt bestellt ist, lässt sich durch das Ausmaß publizistischer Konzentration feststellen. Als Indikator hierfür eignen sich vergleichende Inhaltsanalysen der journalistischen Aussageproduktionen, hilfsweise aber auch eine Analyse der Unabhängigkeit einzelner Teile der Medienprodukte. Schließlich erlaubt auch eine Analyse des Eigentums an Medienunternehmen Aussagen zum Grad publizistischer Konzentration, die sich nicht allein auf Markt-

¹³ KOPS (2000), S. 33 ff.

¹⁴ ALTMEPPEN (1994), S. 98

¹⁵ ebenda, S. 97

teilnehmer und Märkte, sondern auf Eigentümer und damit ganze Industrien bezieht.¹⁶ Eine eindeutige Einschätzung programmrelevanter Beteiligungen ist auf Grund der mangelnden Transparenz der Beteiligungen vor allem im privaten Fernsehbereich allerdings kaum zu leisten. Vor allem die Zuordnung von rechtlich selbstständigen Unternehmen zu wirtschaftlichen Einheiten ist problematisch, so dass die Konzentration des Eigentums an den Fernsehveranstaltern nur ein unzulänglicher Indikator sein kann. Insgesamt ist die publizistische Konzentration als relativ hoch einzuschätzen, wenn sie auch geringer als die ökonomische ist. Dies liegt daran, dass die Streuung des publizistischen Eigentums größer ist als die Streuung der Fernsehanbieter, denn die Zahl der Eigentümergruppen übertrifft die Zahl der Veranstalter.¹⁷

4.1.1. Konzentration unter den Akteuren am Fernsehmarkt

Die Wiedervereinigung Deutschlands bedeutete für die privatrechtlichen Programmanbieter und ihre Kapitaleigner eine unerwartete Markterweiterung. Auf dem gesamten deutschen Medienmarkt beschleunigten sich die Beteiligungs- und Diversifikationsprozesse, die auch verstärkt ausländische Investoren anzogen. Vor allem Kirch/Springer und Bertelsmann gründeten, zumeist gemeinsam mit Pressekonzernen oder ausländischen Investoren, immer mehr neue Programme.¹⁸ Bis heute ist der Medienmarkt, insbesondere der Privatfernsehmarkt, durch ständige Neuformierungen der Anbieter gekennzeichnet. Das können zum einen Kooperationen und Fusionen mit anderen Anbietern auf horizontaler Ebene sein und zum anderen vertikale und diagonale Integrationsprozesse, in denen Unternehmen aus allen Produktionsebenen von der Herstellung bis zur Vermarktung eines oder mehrerer Produkte in den Konzern eingeflochten werden.

Bis zu den Turbulenzen, die die Kirch-Insolvenz im April 2002 in das Beteiligungsgefüge am deutschen Privatfernsehmarkt brachte, war er fest in der Hand der folgenden Medienkonzerne: Die Bertelsmann-Gruppe in Gütersloh (vor allem über die Ufa Film- und Fernseh-GmbH), die Kirch-Gruppe in München, der Axel-Springer-Verlag in Hamburg, der Holtzbrinck-Konzern in Stuttgart und die Luxemburger Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT). Im Folgenden soll die Entwicklung der Kirch- und der Bertelsmann-Gruppe als mächtigste Medienkonzerne am deutschen Fernsehmarkt dargestellt werden.

Die Kirch-Gruppe:

Die Entwicklung der Kirch-Gruppe zum bedeutendsten Akteur im deutschen Privatfernsehen, der der Konzern bis kurz vor seiner Krise war, beruhte stark auf dem gestiegenen Bedarf an Programmressourcen seit der Zulassung privater Fernsehsender. Immer neue Anbieter und die Ausweitung der täglichen Sendezeit führten zu einem enormen Preisanstieg beim Sendematerial, was dem Lizenzinhaber Leo Kirch zu Gute kam. Über den Handel mit Nutzungs- und

¹⁶ HEINRICH (1992), S. 342

¹⁷ ebenda, S. 348 ff.

¹⁸ BOURGEOIS (1999), S. 440



Verwertungsrechten von Spielfilmen und Sportprogrammen hatte sich die Kirch-Gruppe zunehmend differenziert und wies eine komplexe Unternehmensstruktur auf, die verschiedene Medienmärkte umfasste und 1995 bereits national wie international direkte Beteiligungen an 30 Unternehmen beinhaltete. Der Konzern integrierte damit alle Produktionsstufen audiovisueller Medien einschließlich aller Verwertungsmöglichkeiten.¹⁹

Nach der Zulassung privater TV-Sender engagierte sich Kirch 1984 über die Programmgesellschaft für Kabel- und Satellitenrundfunk (PKS) an SAT.1. Die PKS bezog die Filmrechte von Leo Kirch, dessen gewichtigstes Engagement in den Neuen Medien der Bundesrepublik neben diesem indirekten SAT.1-Anteil sein Drittel-Anteil am Pay-TV-Unternehmen Teleclub war, das er zusammen mit der Bertelsmann AG und dem Axel-Springer-Verlag 1985 gründete.²⁰ 1990 brachte er das Unternehmen nach Ausscheiden von Bertelsmann und Springer in das Gemeinschaftsunternehmen Canal Plus ein, das der französische Pay-TV-Anbieter Canal Plus zusammen mit dem Bertelsmann-Konzern gestartet hatte. Der Sender wurde in Premiere umbenannt und nahm 1991 den Sendebetrieb auf. Der Erfolg blieb jedoch aus, und so ging Kirch 1996 mit einem zweiten, nun digitalen Pay-TV-Sender, DF-1 auf Sendung. Auch hier war der Erfolg mäßig, so dass Ende der 90er Jahre Canal Plus und Premiere angesichts der schlechten Erträge und Zukunftsaussichten des Pay-TV in Deutschland ausstiegen. Kirch hingegen fusionierte Premiere und DF-1 1999 zum digitalen Abonnentensender Premiere World. Nach wie vor entwickelte sich die Ertragssituation nicht wie geplant, denn bei einem frei empfangbaren Angebot von über 30 Fernsehsendern und technischen Problemen des Pay-TV-Decoders d-box waren Argumente für ein Abonnement in Höhe von 50 DM im Monat schwer vermittelbar. Bis 2002 wurden statt der geplanten 3,5 Millionen nur 2,4 Millionen Kunden gewonnen.²¹

Der Kirch-Konzern ist nach der Wiedervereinigung zum bedeutendsten Akteur im deutschen Privatfernsehen geworden. 1991 entschied er über die Gesellschaftspolitik beim Sender Pro Sieben, an dem Kirchs Sohn Thomas mit 48 Prozent beteiligt war, und auch beim im selben Jahr entstandenen Kabelkanal, an dem ProSieben und das Unternehmen der Beisheim-Gruppe Metro mit je 45 Prozent und der Geschäftsführer von ProSieben mit 10 Prozent beteiligt war, bestand eine ähnliche Situation, da zwischen Beisheim und Kirch ebenfalls enge Beziehungen bestanden. Auch das Engagement beim bedeutendsten Spielfilmproduzenten Deutschlands, der Constantin-Gruppe in München, blieb zunächst verdeckt. Der Kirch-Konzern zeigte damit, dass er längst über den Filmhandel hinaus plante, denn das Verwertungsnetz für Spielfilme über Verleih, Kino-Einsatz, Pay-TV, Videokassettenverkauf, Fernsehensatz und Merchandising wurde durch die Beteiligung an der Constantin-Gruppe, die auch Filmverleih und Filmtheaterwirtschaft betreibt, immer enger. Dazu baute Kirch die Film- und

¹⁹ STUIBER (1998), S. 648 f.

²⁰ RÖPER (1986), S. 284 f.

²¹ SJURTS (2002), S. 282 f.

Fernsehproduktion durch Partnerschaften mit dem französischen Unternehmen TF 1 und der italienischen Tricom über Silvio Berlusconi weiter aus.²²

1999 übertrug Thomas Kirch seine ProSieben-Anteile auf die KirchMedia AG und erhielt für seine 60-prozentige Beteiligung knapp 7 Prozent an KirchMedia. Drei Fernsehsender kamen durch die Integration der ProSieben Media AG zur Kirch-Gruppe hinzu: der seit Sendebeginn Anfang der 90er Jahre sehr erfolgreiche Anbieter ProSieben, der 1992 gegründete Vollprogrammsender Kabel 1 und der erst 2000 aufgelegte Nachrichtenkanal N24. Zum Portfolio der ProSieben Media AG gehörte darüber hinaus die Nachrichtenagentur ddp. Ein Jahr später fusionierten die ProSieben Media AG und das vergleichsweise mäßig erfolgreiche Kirch-Unternehmen SAT.1 zur ProSieben SAT.1 Media AG. Kirch versprach sich davon umfangreiche Synergieeffekte.²³ Zudem verfügte SAT.1 bis dahin als einziger großer Privatsender nicht über einen eigenen Abspielkanal für die Zweitverwertung teurer Filmrechte, der durch die Fusion geschaffen wurde.²⁴

Ende der 90er Jahre weitete Leo Kirch seine Aktivitäten verstärkt auf das Ausland aus. Mit Berlusconis Medienunternehmen Mediaset plante er das erste europäische TV-Netzwerk „Eureka“, das vor allem die Produktion und den Erwerb von TV-Programmen, die Vermarktung von TV-Werbezeiten und die Zusammenarbeit bei den TV-Sendern beinhaltete.²⁵

Die Neustrukturierung 1999 durch die Aufteilung in drei Konzernsparten brachte mehr Transparenz in das weit verzweigte Geflecht aus Unternehmen aller Wertschöpfungsstufen im Fernsehmarkt. Kirch verfolgte damit auch das Ziel, für Investoren attraktiver zu sein, denn externe Finanzmittel waren dringend notwendig, um die umfangreichen Wachstumspläne des Unternehmensgründers realisieren zu können.²⁶ In der KirchMedia GmbH & Co. KG waren der Rechtehandel und die ProSieben SAT.1 Media AG gebündelt. Gemäß den Zurechnungskriterien des § 28 Abs. 1 RfStV gehörten als Vollprogramme SAT.1, ProSieben und Kabel 1 sowie als Spartenprogramme DSF, N24 und Neun Live zum Senderportfolio. Kern des Filmrechtehandels war eine Spielfilmbibliothek mit ca. 11.000 Titeln und 40.000 Stunden Fernsehserien.²⁷ Die Kirch-Beteiligungs-GmbH & Co. KG enthielt die vielfältigen Beteiligungen der Kirch-Gruppe, unter anderem Anteile an Filmproduktionsunternehmen (Constantin Film) und TV-Sendern (Classica GmbH). Die Beteiligungen beim Abonnementfernsehen waren in der Kirch Pay TV GmbH & Co. KG zusammengefasst. Neben dem Pay-TV-Sender Premiere gehörten zu dieser Sparte auch die Pay-TV-Rechte.²⁸

²² RÖPER (1991), S. 10 f.

²³ SJURTS (2002), S. 283

²⁴ OTT (2000), S. 24

²⁵ SJURTS (2002), S. 284

²⁶ BUSSE u. a. (1999), S. 10

²⁷ O. V. (2002)

²⁸ SJURTS (2002), S. 285



Im April 2002 musste die Kerngesellschaft KirchMedia einen Insolvenzantrag stellen, und im Mai folgte der Insolvenzantrag der Kirch Pay TV. Der Schuldenstand der Unternehmensgruppe hatte sich auf etwa 6,5 Mrd. Euro summiert, was vor allem an den Zukäufen und Gründungen immer neuer Tochterfirmen und dem Erwerb von Filmvermögen und Übertragungsrechten lag. Zudem war Premiere nach wie vor in einer schlechten wirtschaftlichen Lage.²⁹ Begonnen hatte die Krise im Dezember 2001 mit ersten Berichten über eine angebliche feindliche Übernahme durch den Medienmogul Rupert Murdoch. Nachdem dann der Axel Springer Verlag im Januar 2002 für seine Beteiligung an der ProSieben SAT.1 Media AG rund 770 Mio. Euro forderte, waren die finanziellen Möglichkeiten der Münchner Mediengruppe erschöpft. Mit Unterstützung einer Reihe von Gläubigerbanken wurden jedoch große Teile des Fernsehgeschäfts fortgesetzt und teilweise an neue Investoren veräußert. So übernahm die P/S1 Holding L.P., eine Tochtergesellschaft des US-amerikanischen TV-Produzenten Haim Saban, im August 2003 36 Prozent des Grundkapitals der ProSieben SAT.1 Media AG und verfügte damit über 72 Prozent der Stimmrechte.³⁰

Inzwischen wurden mit der nationalen Filmbibliothek Kirchs die letzten Reichtümer verkauft. Der Ex-Kirch-Manager Jan Mojto, der bereits die internationalen Rechte der Bibliothek und die Klassiksparte Unitel erworben hat, hat für 30 Mio. Euro 50 Prozent an einer neu gegründeten Firma übernommen, in der die Free-TV-Rechte für den deutschsprachigen Markt gepoolt werden. Die restlichen 50 Prozent verbleiben bei KirchMedia.³¹

In jüngster Zeit wurden Bemühungen Mathias Döpfners, Vorstandsvorsitzender des Axel Springer Verlags, bekannt, die Kontrolle bei ProSieben SAT.1 zu bekommen. Nachdem sich Springer auf Grund von Milliardenverlusten auf eine Minderheitenposition bei ProSieben SAT.1 von 12 Prozent zurückzog, verhandelt der Verlag nun mit Saban um die Mehrheit der Anteile an dem Fernsehkonzern. Der Finanzinvestor Hellman & Friedman, der über 19 Prozent an ProSieben SAT.1 verfügt und zugleich mit 20 Prozent bei Springer engagiert ist, signalisierte bereits Unterstützung für Döpfners Plan. Ziel ist es, Deutschlands ersten integrierten Medienkonzern mit Börsennotierung nach dem Vorbild der internationalen Bertelsmann AG zu schaffen. Damit verbunden ist die Gefahr einer weiteren Zusammenballung publizistischer Macht, die bereits die KEK auf den Plan gerufen hat. Doch wie bei der Bertelsmann AG würde die kritische Grenze bei einer Fusion nach Ansicht von Medienexperten wahrscheinlich nicht durchbrochen.³² Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Eigenerstruktur von KirchMedia nach der Insolvenz.

²⁹ ebenda

³⁰ Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (Hrsg.) (2003), S. 174 f.

³¹ O. V. (2005), S. 185

³² MEIER (2005), S. 18

Tabelle 1:
Abwicklung der Kirch Media

ehemalige Unternehmen der Kirch Media	Käufer
Sender	
ProSieben SAT.1 Media AG	Investorengruppe unter Führung von Haim Saban
Premiere Medien GmbH & Co. KG	Permira u. a.
Junior TV (Pay-TV)	EM.TV
Deutsches Sportfernsehen	EM.TV und Karstadt Quelle
Produktion	
Neue Deutsche Filmgesellschaft	Management-Buyout (Füting, Sihler u. a.)
Janus-Gruppe	
Meissner-Gruppe	Management-Buyout (Richter, Beck u. a.)
Plazamedia	
Constantin Film	Odeon Film
KirchMedia Entertainment	EM.TV
Entertainment Factory	Highlight Communications
Unitel Film	Constantin Film
Scorpio Production	Oliver Mielke
	Eos Entertainment (Mojto)
	Management Buyout (Schäfer)
Sonstiges	
Anteile an Axel Springer-Verlag AG	
	über Deutsche Bank an Friede Springer, Hellmann & Friedman und an Springer-Konzern
ISPR (Sportrechte)	Sportfive

Quelle: Formatt, Dortmund.³³

Die Bertelsmann-Gruppe

Die zweite der einflussreichsten Senderfamilien in der Landschaft der Privatsender in Deutschland, die die Zulassung des privaten Rundfunks zur Folge hatte, entstand aus dem Medienunternehmen Bertelsmann AG in Gütersloh und der Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT) mit Firmensitz in Luxemburg. Die Kooperation begann mit der Übernahme von RTL-Anteilen durch Bertelsmann zu Beginn der privaten Rundfunkveranstaltungen.³⁴ Bertelsmann agiert als Medienunternehmen vornehmlich auf internationalen Märkten und gilt seit Anfang der 90er wegen seinen vielfältigen Beteiligungen an europäischen und amerikanischen Firmen als einer der größten Medienkonzerne weltweit.³⁵

³³ RÖPER (2004), S. 65

³⁴ STUIBER (1998), S. 650

³⁵ RÖPER (1995), S. 311 f.



Bertelsmann hat seine Geschäftsfelder in voneinander unabhängig agierenden Unternehmensbereichen organisiert. Seit 1994 gehören die Beteiligungen an den Privatfernsehprogrammen RTL, VOX, RTL 2 und Premiere der Produktlinie BMG Entertainment an, dem neben der Produktlinie Buch zweitgrößten Unternehmensbereich. Außerdem sind die Musikproduktion, der Rechtehandel, die Film- und Rundfunkproduktion sowie der Multimedia-Bereich in diesem Unternehmensteil gebündelt. 1996 fusionierte die Bertelsmann-Produktionsgesellschaft Ufa Film und Fernseh-GmbH mit der CLT, bei der Bertelsmann Mitte der 80er Jahre über die Beteiligung an RTL praktisch als Juniorpartner in die Veranstaltung privatwirtschaftlich organisierten Fernsehens eingestiegen war. Ursprünglich beteiligte sich die CLT mit 46 Prozent an RTL und bestimmte auch die Programmgestaltung des Senders. CLT betreibt in verschiedenen europäischen Ländern überwiegend Hörfunkprogramme und ist an RTL-Fernsehstationen in Deutschland, Belgien und den Niederlanden beteiligt.³⁶ Tabelle 2 stellt die Konzentrationsentwicklungen unter den RTL-Beteiligungen bis zur Fusion von CLT und Ufa dar.

Tabelle 2:
Entwicklung der Beteiligungsverhältnisse bei RTL von 1987 bis 1998 (in %)

	1987	1994	1995	1998
Ufa	38,9	37,1	39,1	
CLT	46,1	47,9	47,9	89,0**
WAZ	10,0	10,0	11,0	11,0***
Burda	2,0	2,0	-	
FAZ	1,0	1,0	-	
offen*	2,0	2,0	2,0	

Quelle: Bourgeois, Isabell (1999), S. 446. *treuhänderisch von der Deutschen Bank verwaltet.

Am 1.1.1997 waren CLT und Ufa zur CLT-Ufa fusioniert. *Seit 1997 BW-TV und Film-Verwaltung (80 % Bertelsmann AG, 20 % WAZ-Konzern)

Die Verschmelzung von Ufa und CLT stand im Zusammenhang mit dem Bestreben der Bertelsmann AG, ein europäisches Gegengewicht zu den großen amerikanischen TV-Konzernen zu schaffen.³⁷ Die CLT-Ufa gehörte je zur Hälfte Bertelsmann und der Audiofina, deren maßgebliche Anteilsnehmer die Banque de Pays-Bas (22 Prozent) und die Compagnie Luxembourgeoise Multi Media (CLMM) (51 Prozent) waren. Durch die CLT-Ufa konnte Bertelsmann seinen Einfluss im werbefinanzierten Privatfernsehen weiter steigern und war nun Gesellschafter von fünf Sendern: RTL, RTL 2, Super RTL, VOX und Premiere.³⁸

Im Frühjahr 2000 entstand durch die Fusion der deutsch-luxemburgischen Rundfunk-Holding CLT-Ufa mit der britischen TV-Produktionsfirma Pearson TV

³⁶ STUIBER (1998), S. 651

³⁷ HACHMEISTER (1996), S. 23

³⁸ STUIBER (1998), S. 652

die RTL Group. Bis dahin war CLT-Ufa bereits europaweit im TV- und Hörfunkbereich mit einer Vielzahl von Sendern tätig. Darüber hinaus brachte die CLT-Ufa ihre Filmproduktion (u. a. Ufa Film & TV Produktion, Trebitsch Produktion) und eine Sportrechte-Agentur (Ufa Sports) in die Fusion ein. Der Fusionspartner Pearson TV verfügte über eine umfangreiche Filmproduktion.³⁹ Mit einem Produktionsvolumen von 160 Fernsehprogrammen und jährlich über 10.000 Programmstunden gehörte Pearson bereits zu den größten Programmlieferanten der Welt.⁴⁰ Die wichtigsten Anteilseigner der RTL Group waren zunächst Bertelsmann und die WAZ mit zusammen 37 Prozent, die belgische Group Bruxelles Lambert (GBL) mit 30 Prozent sowie Pearson TV mit 22 Prozent. Durch Aktientausch mit der GBL, die im Gegenzug 25 Prozent an der Bertelsmann AG erhielt, wurde Bertelsmann im Juli 2001 zum Mehrheitseigner. Im Dezember übernahmen die Gütersloher auch die Pearson-Anteile. Heute ist die RTL-Group mit 23 Fernseh- und 22 Radiosendern in acht Ländern, einem Produktionsvolumen von rund 10.000 Programmstunden jährlich und Senderechten im Umfang von 17.500 Stunden das größte Rundfunk- und Programmproduktionsunternehmen Europas. Zudem verfügt die Gruppe mit Freemantle Media, die u. a. „Deutschland sucht den Superstar“ produziert, über eine wirtschaftlich erfolgreiche, international tätige Produktionstochter.⁴¹

In Deutschland erweiterte die RTL Group ihr Programm-Portfolio mit der Übernahme von 49,88 Prozent der Gesellschafteranteile des Berliner Nachrichtensenders n-tv im August 2002. Neben diesem strategischen Schritt in die Nachrichtenfernsehbranche baute die RTL Group ihre führende Stellung im Hörfunk durch die Übernahme der AVE-Beteiligung des Stuttgarter Holzbrinck-Konzerns aus.⁴²

Vor allem der RTL Group verdankt die Bertelsmann-Gruppe ihren Erfolg: Rund die Hälfte des operativen Gewinns in 2002 ging auf das Konto von RTL, und ihr Umsatzanteil betrug 23 Prozent.⁴³ Am erfolgreichsten ist der Stammsender RTL Television. Das Programm erreicht regelmäßig Spitzenwerte bei den Zuschauermarktanteilen. Neben dem TV-Programm hat RTL Television ein umfangreiches Netz an Tochterunternehmen und Beteiligungen aufgebaut, zu denen vor allem Gründungen von bzw. Beteiligungen an Produktionsfirmen gehörten. Inzwischen ist RTL mit RTL New Media auch im Bereich der Neuen Medien tätig, betreibt das Vermarktungsunternehmen IP Deutschland, die Marketing-Agentur RTL Creation und die RTL Journalistenschule.⁴⁴

³⁹ SJURTS (2002), S. 293

⁴⁰ MEIER (2000), S. 5

⁴¹ Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (Hrsg.) (2003), S. 175 sowie: SJURTS (2003), S. 293

⁴² Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (Hrsg.) (2003), S. 175 f.

⁴³ RÖPER (2004), S. 57

⁴⁴ SJURTS (2002), S. 295



Wegen der Konsumschwäche und der Krise im Werbemarkt gingen die Gewinne bei Bertelsmann wie bei allen deutschen Medienkonzernen in den letzten Jahren zurück. Statt Diversifizierung setzt Bertelsmann daher nach zwei Jahren der Konsolidierung bis 2003 auf Konstanz und begrenzte Expansionen, wofür der 2003 eingesetzte Vorstandsvorsitzende Gunther Thielen sorgen soll. Die strategische Neupositionierung umfasst ein moderates Investitionsvolumen. Bislang waren dafür bis 2006 jährlich 700 Mio. Euro vorgesehen, doch angesichts eines im Jahr 2004 um 403 Mio. Euro auf 1,43 Mrd. Euro gestiegenen Gewinns vor Steuern, Zinsen und Sondereinflüssen stockte der Konzern sein Investitionsbudget kürzlich auf 1 Mrd. Euro jährlich auf. 40 bis 50 Prozent der Investitionssumme soll in den Kauf neuer TV-Beteiligungen vor allem in Osteuropa fließen, brachte doch die TV-Sparte RTL Group trotz Schwierigkeiten den größten Ergebnisbeitrag im letzten Jahr.⁴⁵ Bei der Investitionsfinanzierung spielten 2003 immer noch außerordentliche Erlöse über Verkäufe eine erhebliche Rolle. So trennte man sich von der Fachinformationssparte Bertelsmann/Springer, von der knapp 40-prozentigen Beteiligung am US-Unternehmen Barnes & Noble.com und von Gebäuden in New York, was 2003 insgesamt etwa 1,09 Mrd. Euro frei setzte.⁴⁶ Auch die RTL Group positionierte sich neu: Zur Verbesserung der finanziellen Situation wurden nach bekannt werden der Ergebnisse für 2001 umfangreiche Sparmaßnahmen festgelegt. Hierzu gehörten unter anderem die Entlassung von Mitarbeitern und eine Bereinigung des Senderportfolios. Statt teurer Akquisitionen setzte die RTL Group auf Kooperationen.⁴⁷

4.1.2. Der Werbemarkt: Ökonomische Konzentration

Neben der Dominanz großer Medienkonzerne zählt die Werbung zu den beherrschenden Merkmalen des Medienmarktes. Mediengüter sind wegen der Nicht-Rivalität im Konsum, dem im deutschen Zuschauermarkt nur schwer durchzusetzenden Ausschlussprinzip und dem meritorischen Charakter insbesondere von Medienprodukten informativen Inhalts nur eingeschränkt marktfähig. Im Werbemarkt sind Medieninhalte dagegen voll marktfähige und private Güter, da hier Konsumrivalität unter den Werbetreibenden bezogen auf den Werberaum besteht, das Ausschlussprinzip über Anzeigen- und Werbespotpreise praktiziert wird und Medienprodukte am Werbemarkt keinen meritorischen Charakter haben. Das strategische Handeln der Medienunternehmen konzentriert sich das daher auf den Werbemarkt.⁴⁸ Seit der Zulassung privat-kommerzieller Anbieter vervielfachte sich die Anzahl der Werbeträger auf dem deutschen Medienmarkt deutlich. Vor allem die Zahl der privaten Hörfunkprogramme stieg von 13 Programmen in 1982 auf 197 Programme in 1992 beträchtlich.⁴⁹ 2003 waren von insgesamt 323 Hörfunkprogrammen 199 privatrechtlich organisiert

⁴⁵ HÜLSEN u. a. (2005), S. 3

⁴⁶ RÖPER (2004), S. 55

⁴⁷ SJURTS (2002), S. 299

⁴⁸ ebenda, S. 9 ff.

⁴⁹ ALTMEPPEN (1994), S. 99.

und damit vor allem über Werbeeinnahmen finanziert. Hinzu kamen 25 werbefinanzierte, frei empfangbare und bundesweit ausgestrahlte Fernsehprogramme.⁵⁰

Rasant gestiegen sind auch die Werbeinvestitionen und die Nettowerbeeinnahmen der Medien in Deutschland. Den größten Sprung machte die Fernsehwerbung. Nahmen die öffentlich-rechtlichen Sender 1984 noch 1,3 Mrd. DM Werbegelder ein, so betragen die Einnahmen aus Fernsehwerbung 1992 bereits netto 4,3 Mrd. DM.⁵¹ In den Anteilen der einzelnen Sender am Fernsehwerbe- markt drückt sich die ökonomische Konzentration aus. Zwischen 1990 und 1993 bewegte sich der Marktanteil der drei führenden Sender RTL, SAT.1 und Pro- Sieben am Werbefernsehmarkt der privaten Anbieter zwischen 95 und 97 Pro- zent.⁵² 2003 betrug dieser Anteil noch 83 Prozent, wobei der Fernsehwerbe- markt insgesamt auf 3,8 Mrd. Euro Nettowerbeeinnahmen zurückgegangen war und die Privaten von den Einbrüchen am Werbefernsehmarkt am empfindlich- sten getroffen wurden.⁵³ Tabelle 3 zeigt die Konzentration der Einnahmen an- hand der Anteile der einzelnen Sender am Fernsehwerbe- markt.

Tabelle 3:

Marktanteile der privaten Fernsehsender am privaten Werbefernsehmarkt in %

	1993	1995	1998	2000	2003
RTL	45,6	34,4	32,3	31,1	32,4
RTL 2	1,5	5,7	5,8	6,8	6,3
Super RTL	-	-	1,7	2,1	2,6
SAT.1	31,8	28,5	24,6	22,7	21,8
PRO 7	16,6	23,4	22,4	20,4	19,7
Tele 5/DSF	0,8	1,2	2,0	-	-
Kabel 1	0,8	2,7	4,4	5,2	5,4
(Kabelkanal)					
Viva/Viva 2	-	0,9	1,1	-	-
VOX	-	2,0	-	4,4	6,5
n-tv	-	-	-	2,1	0,7
Sonstige	-	1,1	5,8	5,3	4,6

Quelle: Europäisches Medieninstitut (1995), S. 165, Media Perspektiven 6/1996, 6/1999, 6/2001 und 6/2004 sowie eigene Berechnungen.

Alle privaten Werbefernsehträger hatten nach den Spitzenjahren 1999 und 2000, wo die Bruttowerbeumsätze 6,9 und knapp 8 Mrd. Euro erreichten und netto, also um Rabatte, Freispots und Agenturvergütungen bereinigt, 4,3 und 4,7 Mrd. Euro betragen,⁵⁴ starke Einbrüche zu verzeichnen. Zwar sind die Auf-

⁵⁰ Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (Hrsg.) (2003), S. 311

⁵¹ ALTMIPPEN (1994), S. 100

⁵² Europäisches Medieninstitut (1995), S. 165

⁵³ HEFFLER (2004), S. 247

⁵⁴ HEFFLER (2000), S. 234 sowie: ENGLÄNDER (2001), S. 293



wendungen der werbetreibenden Wirtschaft 2003 nach den Rückgängen in 2001 und 2002 wieder leicht um 2,7 Prozent auf 7,4 Mrd. Euro gestiegen, doch die Nettowerbeumsätze sanken erneut und lagen nun bei 3,8 Mrd. Euro. Dabei öffnete sich die Schere zwischen Brutto- und Nettoeinnahmen immer weiter, denn der Angebotsüberhang an Werbemöglichkeiten im Fernsehen verlieh der Werbewirtschaft eine steigende Verhandlungsmacht gegenüber den Sendern, die sich zu immer mehr Zugeständnissen wie Rabatten oder Freispots gezwungen sahen.⁵⁵

4.2. Analyse des Wettbewerbs im Privatfunk

Der von den Konstrukteuren des dualen Systems gewollte publizistische Wettbewerb bezieht sich sowohl auf die horizontale Ebene der Programmanbieter als auch auf die vertikale Ebene, d. h. auf die verschiedenen Produktionsstufen des Gutes Rundfunk. Die wettbewerbseinschränkende Tendenzen, die sich nach Einführung des dualen Systems bald auf beiden Ebenen zeigten, finden in der neueren ökonomischen Theorie einen Erklärungsansatz, der zeigt, dass das Entstehen von Unternehmensgebilden wie sie z. B. der Kirch-Konzern darstellte, der bis 1993 alle Produktionsstufen audiovisueller Medien einschließlich aller Verwertungsmöglichkeiten integrierte, typisch für Wirtschaftsbereiche mit hoher Faktorspezifität ist. Nach der Transaktionskostentheorie von O. E. Williamson hängt die Frage, ob Markt und Wettbewerb oder Unternehmensintegration sich durchsetzen, eben von deren Ausmaß ab. Ist die Faktorspezifität bei Gütern und Dienstleistungen hoch, die wie z. B. Medienprodukte an Einzelanfertigungen heranreichen, so ist die interne Organisation durch die Einbeziehung der verschiedenen Produktionsstufen in das Unternehmen vorteilhafter. Die Einschaltung des Marktes wäre sogar riskant⁵⁶, da der Produzent eines hoch faktorspezifischen Produktes sehr abhängig von seinen Zulieferern, Abnehmern etc. ist. Wettbewerb kann nicht wirksam werden, weil eine Drohung mit dem Verlust der Vertragsbeziehung wenig glaubwürdig ist, solange kein gleichwertiger Ersatz vorhanden ist. Einer oder beide Vertragspartner sind in der Vertragsbeziehung gefangen („lock-in-Situation“), und dies gibt wiederum die Möglichkeit zum „hold up“, bei dem die durch Spezifität miteinander verbundenen Vertragsparteien nachträglich über die Nutzenverteilung zwischen ihnen feilschen. So kann z. B. ein Kunde, von dem sich ein Lieferant durch die Produktion spezifischer Güter besonders abhängig gemacht hat, versuchen, in Nachverhandlungen den Preis für das Gut zu drücken. Der Lieferant kann auf Grund seiner Abhängigkeit nicht riskieren, den Vertrag zu verlieren.⁵⁷ Um solche Risiken zu vermeiden, werden Markt und Wettbewerb als normalerweise wichtigstes Koordinationsmittel durch die ökonomische Institution der Unternehmung ersetzt.⁵⁸

⁵⁵ KIEFER (2004), S. 562

⁵⁶ KIEFER (1996), S. 91 f.

⁵⁷ GÖBEL (2002), S. 137 f.

⁵⁸ KIEFER (1996), S. 92

Diese Tendenzen vertikaler Integration waren im dualen System möglich, da es hier keine Mechanismen gibt, die vertikale Konzentrationsprozesse wirksam verhindern können.⁵⁹ Ansätze zur Regelung der vertikalen Medienkonzentration gibt es nur in einigen EU-Ländern, so im Vereinten Königreich, wo Werbeagenturen von einer Zulassung oder Beteiligung an einem Veranstalter ausgeschlossen sind, oder in den Niederlanden, wo dieser Ausschluss für die Kabelnetzbetreiber gilt.⁶⁰

Betrachtet man, wie in der ökonomischen Theorie üblich, den Wettbewerb an sich als meritorisches Gut, das vom Einzelnen in seinen positiven Funktionen geringer geschätzt wird, als es eine gesamtwirtschaftliche Bewertung der positiven Effekte ergibt, so kommt man zu dem Schluss, dass der Staat eingreifen muss, um den gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Grad an Wettbewerbsfreiheit zu sichern. Denn Wettbewerb erschwert die Durchsetzung einzelwirtschaftlicher Zielvorstellungen, so dass Betroffene wie Kirch ohne staatliche Beschränkungen Strategien entwickeln werden, mit denen sie ihm entgehen können. Im dualen System wurden entsprechende Handlungsräume trotz der zentralen Bedeutung, die dem Wettbewerb hier zugeordnet wird, nicht eingeschränkt oder geschlossen, die man im Hinblick auf das angestrebte Ziel hätte schließen müssen.⁶¹

Auch unter Gesichtspunkten der Ressourcentheorie als wettbewerbstheoretischer Ansatz tragen Konzerne wie der Kirch-Konzern nicht zur beabsichtigten Steigerung publizistischer Vielfalt durch das duale System bei. Vielmehr wird unter dem Primat der vielfältigen Verwertungsmöglichkeit produziert,⁶² wozu sich in erster Linie massenwirksame Inhalte eignen. Die ressourcenorientierte Sicht führt den Unternehmenserfolg auf die Existenz einzigartiger Ressourcen zurück, auf deren Gestaltung sich die Unternehmensführung folglich in erster Linie zu konzentrieren habe. Das hohe Rentenpotenzial dieser Ressourcen rührt von ihrer langfristig gewachsenen Einbindung in den Unternehmenskontext, also von ihrer Unternehmensspezifität.⁶³ Aber auch die ökonomische Qualität durch Skalen- und Verbundvorteile, durch die hohe Fixkosten auf eine breitere Verwertung „verteilt“ werden und unterschiedliche Medienangebote und damit zusätzliche Einnahmequellen mit Kopien des einmal Produzierten gestaltet werden, die Diversifikation und die Flexibilität der Ressourcen schaffen Marktmacht. Vorzüge wie der direkte Zugang zu Absatz- und Beschaffungsmärkten und Ressourceneinsatz in mehreren Nutzungsalternativen wies auch der Kirch-Konzern auf. Wenn schon die Produktion des Films oder der Serie auf Mehrfachverwertung ausgerichtet ist, so optimiert dies die Einnahmenmaximierungsstrategie noch einmal, die Kirch durch den direkten Zugang zu allen Ver-

⁵⁹ ebenda

⁶⁰ HENLE (1995), S. 86

⁶¹ KIEFER (1996), S. 92

⁶² ebenda, S. 92 f.

⁶³ HABANN (1999), S. 1 ff.



wertungskanälen für audiovisuelle Produkte fahren konnte. Hierdurch konnte der Konzern eine zeitlich gestaffelte Verwertungskette aufbauen, die sich nach den Möglichkeiten des Ausschlussprinzips, wie sie etwa bei Kino, Pay per view, Video etc. gegeben sind, und der Höhe der bei dieser Vervielfältigung des Medienprodukts nach Aktualität erzielbaren Preise richtete. Gleichzeitig wandelte diese Strategie, nach der auch Länge und Inhalt der Medienprodukte für unterschiedliche Verwertungszwecke variierbar sein müssen, die Einzelanfertigung Film oder Serie zu einem Modulprodukt, dessen publizistische Effekte allenfalls extern waren, in den unternehmerischen Überlegungen also keine Rolle spielen.⁶⁴

Das letztliche Scheitern des Kirch-Konzerns ändert nichts daran, dass sein Konzept der vertikalen Integration auch durch andere Medienunternehmer verfolgt wurde und damit großen Einfluss auf die Entwicklung des Rundfunkmarktes nach der Zulassung privater Veranstalter hatte. So verfolgte auch Thomas Middelhoff diese Vision bei Bertelsmann bis zu seiner Entlassung aus dem Konzern, und der ehemalige Vivendi-Universal-Chef Jean-Marie Messier baute das ihm anvertraute Unternehmen nach diesem Muster um, bevor er im Juli 2002 von Jean-René Fourtou abgelöst wurde.⁶⁵ Mit seiner Arbeit am „Bertelsmann Content Network“, wie Middelhoff selbst es nannte, wollte er „etwa eine Fernsehserie im Idealfall aus dem Bestseller eines Bertelsmann-Autors ... entwickeln, die Musik dazu käme von einem Label der Bertelsmann Music Group, die Serie könnte dann hohe Werbe-Einnahmen in den verschiedenen Kanälen der RTL-Gruppe erwirtschaften und wäre schließlich auch in China oder im Iran zu senden, um bei den Menschen in fernen Ländern für kommende Produkte der Bertelsmann-Kultur sinnstiftend zu werben.“⁶⁶

Eine Prüfung des dualen Rundfunksystems in Anlehnung an die Fragestellungen der Institutionenökonomie ergibt vor allem negative Befunde: Das duale System bietet keine institutionelle Sicherung dafür, dass meritorische Güter im Sinne der klassischen Rundfunkfunktionen Information, Bildung und Kultur verstärkt durch publizistischen Wettbewerb bereitgestellt werden. Im Gegenteil wird ihre Durchsetzung im Vergleich zur öffentlich-rechtlichen Monopolsituation durch die systematische Attrahierung einer großen Bevölkerungsgruppe mit Angeboten verhindert, die auf die Befriedigung ihrer kurzfristigen individuellen Präferenzen abzielen, z. B. auf ihr Bedürfnis nach leichter Unterhaltung. Auch die Wettbewerbsfreiheit als meritorisches Gut wird durch das System nicht im gesellschaftlich wünschenswerten Umfang garantiert.⁶⁷

⁶⁴ KIEFER (1996), S. 92 f.

⁶⁵ KIEFER (2002), S. 491

⁶⁶ HACHMEISTER (2002), S. 8

⁶⁷ KIEFER (1996), S. 94

5. Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk im Wettbewerb

Die erste Phase der Mediengeschichte seit den fünfziger Jahren war die Zeit der Massenmedien. Kennzeichnend für diese Epoche war das Monopol der Anbieter. Die Wahl der Programme war beschränkt: Wer das Gerät einschaltete, konnte mit Recht behaupten, mit ihm habe die halbe Fernsehnation am selben Ereignis teilgenommen. ARD und ZDF wirkten als bedeutsame gesellschaftliche Integrationskräfte. Mit der Verbreitung von Kabelfernsehen, Videogeräten und Satellitenempfängern fand dieses Zeitalter bald ein Ende. Erfolgreiche Sendungen können auch heute noch bis zu zwanzig Millionen Zuschauer erreichen, doch diese Zahl ist nur ein Bruchteil der einstigen Quoten. Die Konkurrenz der Anbieter zwingt zum Quotenzählen, denn Quoten bestimmen die Werbeeinnahmen. Es wird vor allem produziert, was dem Publikum gefällt. Das „Massenmedium“ Fernsehen ist zum „Quotenfernsehen“ geworden.¹

5.1. Wandel von Struktur und Nutzung der Fernsehprogramme

Schon im Stadium der Einführung des dualen Fernsehsystems ist wegen des nicht beliebig ausdehnbaren Zeitbudgets für Fernsehnutzung eine Tendenz zur Fragmentierung des Publikums vorausgesagt worden. Mit dem Markteintritt neuer Sender wurden neue Auswahlmöglichkeiten für den Zuschauer erwartet, die bei zunehmenden technischen Reichweiten der Neuanbieter sowie zunehmender Bekanntheit und programmlicher Attraktivität zu einem Abwandern von Teilen des Publikums öffentlich-rechtlicher Sender zu den Privaten führen würden. Zwischen 1985 und 1995 sanken die Zuschauermarktanteile dann tatsächlich von 43 auf 15 Prozent, während sie bei RTL und SAT.1 von unter einem Prozent auf 18 bzw. 15 Prozent anstiegen. Der Konkurrenzdruck auf alle Sender verschärfte sich nochmals durch den Marktzutritt von ProSieben im Jahr 1989; bis 1995 erzielte der Sender einen Marktanteil von zehn Prozent. Ab 1993 flachten die Zuwachsraten, z. T. bedingt durch die Substitutionseffekte zu Gunsten weiterer neuer Privatsender ab, und RTL nahm die Position des Marktführers ein.² Bis in die Gegenwart ist diese Struktur relativ stabil geblieben: 2003 kamen die öffentlich-rechtlichen Sender auf einen Marktanteil von 14 Prozent, RTL war mit 15 Prozent nach wie vor stärkster Sender, während der Marktanteil von SAT.1 nun bei 10 und der von ProSieben bei 7 Prozent lag.³

Diese Umstrukturierung des deutschen Fernsehmarktes brachte den öffentlich-rechtlichen Sendern Verluste an Werbeeinnahmen bei gleichzeitig stark anziehenden Kosten der Programmproduktion und –beschaffung. Vielfach wurde angenommen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich durch Verstärkung der massenattraktiven Programmangebote den Privatsendern anpassen würde. Umgekehrt wurde auch vermutet, dass die Privatsender durch die Orientierung

¹ SCHULZE (1995), S. 365 f.

² KRÜGER (1996), S. 418

³ DARSCHIN (2004), S. 143



an gewissen Qualitätsstandards der öffentlich-rechtlichen Sender diesen näher kommen würden. Wie Programmanalysen der ersten zehn Jahre zeigen, hat es in der Tat Veränderungen in den Programmen gegeben⁴, wobei in der Literatur umstritten ist, ob damit bereits konvergente Entwicklungen eingesetzt haben.

Vor der Dualisierung des Rundfunks war der Wandel in den Zuschauerbedürfnissen und den Präferenzen der Gesellschaft ausschlaggebend für Programmveränderungen bei den Öffentlich-Rechtlichen. Auch die Koordinierungspflicht zwischen der ARD und dem ZDF machte eine externe Orientierung der Programmplanung nötig. Der Sendestart von RTL und, wenig später, SAT.1 rückte den Kampf um die Zuschauerakzeptanz und damit um Marktanteile erstmals ins Aktionsfeld der öffentlich-rechtlichen Sender. Dabei verkörperten beide Rundfunktypen noch zwei grundverschiedene Programmkonzepte. 1985 sendete die ARD im Schnitt 775 Minuten täglich ihr erstes Programm. Dieses bestand zu 38 Prozent aus Informationssendungen, zu 34 Prozent aus Fiktions-Angeboten, und der Rest verteilte sich auf die Programmsparten nonfiktionale Unterhaltung,⁵ Musik, Sport, Kinderprogramm, Sonstiges und Werbung. Das ZDF teilte seine täglich 772 Sendeminuten auf 34 Prozent Information, 27 Prozent Fiktion und den Rest auf dieselben Programmsparten wie die ARD auf. Beide Programme weisen also einen Schwerpunkt in den Sparten Information und fiktionaler Unterhaltung auf.⁶

Die Programme der privaten Sender von 1985 haben mit ihrer heutigen Programmstruktur wenig gemeinsam. Um möglichst schnell Zuschauer zu gewinnen, setzten die Sender auf ein Komplementärangebot zu ARD und ZDF, das von Unterhaltung und Sport geprägt war.⁷ Dabei waren ihre Programme auch untereinander zunächst sehr verschieden: RTL setzte zu Beginn mehr auf leicht konsumierbare Unterhaltung, SAT.1 trachtete nach dem Ruf des seriösen Familienprogramms.⁸ Bei RTL waren von insgesamt 669 Sendeminuten täglich allein 51 Prozent für Musik reserviert, gefolgt von Fiktions-Angeboten mit 22 Prozent. Nach weiteren Unterhaltungsangeboten, Kindersendungen, Sonstigem und Werbung blieben für Informationen noch 13 Prozent. Auch SAT.1 bot vor allem Unterhaltung: Insgesamt waren 66 Prozent der täglich 674 Sendeminuten hierfür reserviert. Diese bestand allerdings aus vergleichsweise wenig Musik, dafür aber umso mehr aus Fiktions-Angeboten, die 49 Prozent beanspruchten. Informationen machten immerhin 18 Prozent aus, und Kinder fanden hier mit 10 Prozent das größte Angebot unter allen Fernsehsendern.⁹ Der relativ hohe Sendezeitanteil für aktuelle politische Informationen ist bei SAT.1 auch durch politi-

⁴ KRÜGER (1996), S. 418 f.

⁵ Zur Fiktion zählen Spielfilme, Fernsehfilme und –spiele, Fernsehserien und Bühnenstücke. Nonfiktionale Unterhaltung besteht vor allem aus Talk- und Gameshows.

⁶ STUIBER (1998), S. 1026 f.

⁷ BOURGEOIS (1999), S. 438

⁸ ebenda, S. 442

⁹ STUIBER (1998), S. 1027 f.

sche Berichte, Diskussionen und Wirtschaftssendungen bedingt gewesen, die neben den Nachrichtensendungen ausgestrahlt wurden. Allerdings waren letztere im Stil der News Shows konzipiert, deren Gehalt an politischen Informationen wesentlich niedriger als bei den öffentlich-rechtlichen Nachrichtensendungen ausfiel, so dass der ähnlich hohe Anteil an politischem Informationsangebot wie bei den Öffentlich-Rechtlichen relativiert wurde.¹⁰

In den Jahren 1985 bis 1990 etablierten sich die privaten Sender allmählich und durchliefen dabei erhebliche Änderungen in ihrer Programmzusammensetzung. 1990 stabilisierten sich die Veränderungen allerdings, nachdem die ersten Jahre der Orientierung und Versuchsphasen vorüber waren, in denen die Akzeptanz von Sendeformen und Sendehalten bei den Zuschauern getestet wurde. Die öffentlich-rechtlichen Programme machten im selben Zeitraum geringere und kontinuierlichere Veränderungen durch. Alle vier betrachteten Sender hatten jedoch eine erhebliche Ausweitung des Sendevolumens und die damit verbundene Wandlung des Fernsehens zum Ganztagsmedium gemein. Bei der ARD war das tägliche Sendevolumen auf 1.028 Minuten gewachsen und wurde nun zu 41 Prozent von Informationsangeboten bestimmt, die damit den größten Anteil am Gesamtprogramm hatten. Auch beim ZDF waren sowohl tägliche Sendedauer als auch der Informationsanteil gewachsen: Erstere weitete sich auf 1.021 Minuten aus, und Zweiterer betrug jetzt 45 Prozent. Bei beiden Sendern gingen die Werbesendungen auf jeweils zwei von vormals drei Prozent zurück, was auf den zunehmenden Erfolg und die steigende Konkurrenz der Privaten zurückzuführen ist. Nach drei Prozent Werbeanteil bei RTL und nur 1 Prozent bei SAT.1 im Jahr 1985 machte die Werbung bei beiden Sendern 1990 bereits 12 Prozent aus, was zeigt, dass sich die Privaten etabliert hatten. Auch die tägliche Sendedauer ist beachtlich angestiegen: RTL sendete nun 570 Minuten mehr als fünf Jahre zuvor und lag so bei 1.239 Minuten. Besonders die Fiktions-Sendungen wurden ausgeweitet, nämlich auf 49 Prozent. Der Informationsanteil erhöhte sich leicht um 3 Prozent. SAT.1 sendete nun 1.156 Minuten täglich, was einem Zuwachs von 482 Minuten entsprach. Auch hier war eine Verringerung des Unterhaltungsbereichs vor allem zu Gunsten der Werbezeiten, aber auch der Informations- und Sportsendungen festzustellen. Während sich RTL mit einem um vier Prozent erweiterten Kinderprogramm als junger Sender profilieren wollte, verringerte SAT.1 seine Kindersendungen um sechs Prozent und verfolgte damit eine andere Zielgruppenstrategie.¹¹

Im Zuge verschärfter Konkurrenz sowohl unter den Privaten als auch zwischen den öffentlich-rechtlichen und den kommerziellen Fernsehsendern machte das Informationsangebot noch immer den größten Teil des öffentlich-rechtlichen Programms aus: 1995 sendete die ARD 40 Prozent Informationen und das ZDF 44 Prozent. Bei den Privaten ging das Informationsangebot dagegen zurück, und zwar auf je 14 Prozent bei RTL und SAT.1.¹² ARD und ZDF erfüllten ihren

¹⁰ KRÜGER (1986), S. 491

¹¹ STUIBER (1998), S. 1029 f.

¹² KRÜGER (1996), S. 433



Informationsauftrag 1995 also mit einem noch umfangreicheren Angebot als 1985. In den Programmen der Privatsender spielten die Informationsangebote dagegen eine relativ geringere Rolle; ihr Anteil lag bei knapp einem Drittel des Informationsanteils von ARD und ZDF. Öffentlich-rechtliches und privates Fernsehen hatten sich demnach zumindest beim Informationsangebot nicht einander angenähert, das Gegenteil war der Fall. Angeglichen haben sich dagegen die Privatsender, vor allem beim Anteil von Fiktions-Sendungen, die um die von der Werbewirtschaft bevorzugte Zielgruppe der 14- bis 49-jährigen konkurrieren.¹³

Betrachtet man die Art der Informationen, so waren in den öffentlich-rechtlichen Programmen vor allem Nachrichten, Frühstücksfernsehen und Mittagmagazin, klassische politische Informationssendungen und diverse Alltagsinformationen, zu denen hauptsächlich Ratgebersendungen für Rechts-, Gesundheits- oder Verkehrsfragen zählten, vertreten. Bei den privaten Anbietern erwiesen sich als die jeweils drei bedeutendsten Informationsarten dieselben wie bei den Öffentlich-Rechtlichen, wenngleich ihr Umfang sowohl in Bezug auf die Sendeminuten als auch den Anteil am Gesamtumfang deutlich geringer ausfielen.¹⁴ So setzten die Privaten dem öffentlich-rechtlichen Nachrichtenangebot von 8,4 Prozent im Jahr 1997 eines von 6,9 Prozent (RTL), bzw. 2,4 (SAT.1) Prozent entgegen. Von der inhaltlichen Ebene her gesehen, waren die Informationssendungen der Privaten zudem eher unterhaltungsorientiert, wie z. B. bei RTL das werktäglich ausgestrahlte Boulevardmagazin „Explosiv – Das Magazin“ und verschiedene Reality-Sendungen zeigten.¹⁵ ARD und ZDF überboten die Privaten laut einer Untersuchung von Krüger qualitativ durch mehr Vielfalt bei Sendetiteln und Themen sowie durch höhere tagespolitische Relevanz. Während bei den öffentlich-rechtlichen Sendern Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur breit thematisiert wurden und Vertreter der institutionellen und organisierten Öffentlichkeit regelmäßig zu Wort kamen, bestimmten bei den privaten Sendern eher Alltag, Sensationen, Katastrophen und abweichende Verhaltensformen die Themenauswahl.¹⁶

Die Entwicklung der Unterhaltungsangebote war sowohl bei den Privatsendern als auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk von 1985 bis 1995 leicht rückläufig, wobei der Anteil bei den Privaten durchgängig höher war. Die Unterschiede zwischen den beiden Rundfunktypen sind hier jedoch geringer als bei der Information. Der bei den Privaten stärkere Rückgang war mit einer Substitution zu Gunsten von Information und Werbung verbunden, bei ARD und ZDF allein mit mehr Informationen. RTL substituierte vor allem Fiktion-Angebote durch das „Explosiv“-Magazin und Reality-Angebote. Bei SAT.1 sank der Unterhaltungsanteil besonders nach der Einführung der Werbegameshow „Glücksrad“.¹⁷ So-

¹³ ebenda, S. 419 ff.

¹⁴ STUIBER (1998), S. 1035 f.

¹⁵ KRÜGER (1996), S. 425

¹⁶ KRÜGER (1995), S. 69 ff.

¹⁷ KRÜGER (1996), S. 426 f.

wohl innerhalb der Unterhaltung als auch des Gesamtsendeprogramms stellten 1995 allerdings Fernsehserien das dominierende Programmelement mit der höchsten Sendedauer bei den Privaten dar. Bei der ARD dominierten Spielfilme das Unterhaltungsangebot, und beim ZDF überwogen Fernsehserien leicht das Spielfilmangebot.¹⁸

Fragt man nach der Nutzung als Indikator für die Nachfrage nach bestimmten Programminhalten, erhält man ein klares Bild: Während der Unterhaltungsbedarf der Zuschauer vor allem bei den Privaten gedeckt wurde – 54 Minuten täglich nutzte der durchschnittliche Zuschauer im Jahr 1997 hier unterhaltende Sendungen, bei den öffentlich-rechtlichen fragte er nur 36 Minuten nach – galten ARD und ZDF beim Publikum als Informationssender: 33 Minuten sah der Durchschnittszuschauer Informationsangebote bei den Öffentlich-Rechtlichen¹⁹ und damit mehr als doppelt so lange wie die Informationssendungen der Privaten²⁰, bei denen er 14 Minuten konsumierte. An Hand des aktiven politischen Interesses²¹ kann die Auswirkung von bestimmten Prädispositionen des Rezipienten auf die Vorliebe für einen Sender dargestellt werden. Im Jahr 1997 befragte Personen mit hohem politischen Interesse nannten zu 58 Prozent die ARD ihren Lieblingssender, 53 Prozent bevorzugten das ZDF und 38 Prozent das dritte ARD-Programm. Dagegen war RTL klarer Favorit bei den Befragten mit geringem politischen Interesse: 49 Prozent von ihnen schalteten das Programm am liebsten ein. Auch SAT.1 und ProSieben erzielten ihre höchsten Beliebtheitswerte (40 bzw. 33 Prozent) in dieser Gruppe.²² Nach Darschin und Frank spricht vieles für die Vermutung, „daß die Beziehung zu den Privatsendern Ausdruck eines besonderen Bedürfnisses nach problemlosen Unterhaltungs- und Fiction-Sendungen ist und daß die öffentlich-rechtlichen Sender vor allem deswegen akzeptiert werden, weil sie dem politischen Interesse der Fernsehzuschauer entgegenkommen.“²³

Nach der GfK Fernsehforschung war RTL 1997 das meist gesehene Fernsehprogramm: 16,1 Prozent vom täglichen Fernsehkonsum der Durchschnittsdeutschen entfielen auf den Privatsender, der gefolgt wurde von der ARD mit 14,7 Prozent. Zu 13,4 Prozent wurde das Programm des ZDF genutzt, SAT.1 zu 12,8 Prozent. Die dritten Programme lagen mit einem Marktanteil von 11,6 Prozent deutlich vor ProSieben mit 9,4 Prozent.²⁴ Fünf Jahre später hat sich an dieser Rangfolge nichts Wesentliches geändert: Ergebnisse der AGF/GfK Fernsehforschung zeigten, dass RTL mit 14,6 Prozent immer noch die Spitzenposi-

¹⁸ STUIBER (1998), S. 1038 ff.

¹⁹ Dazu gehören ARD, ZDF und die Dritten Programme.

²⁰ Zu den Privaten zählen hier RTL, SAT.1, ProSieben, RTL 2 und Kabel 1.

²¹ „Aktives politische Interesse“ ist ein Index, der aus den Werten für Interesse an Politik und Beteiligung an politischen Diskussionen gebildet wird.

²² STUIBER (1998), S. 1065 f.

²³ DARSCHIN u. a. (1998), S. 164

²⁴ ebenda, S. 155



tion bei der Sehbeteiligung innehatte. Das Erste hielt sich auf 14,3 Prozent, kurz vor dem ZDF, das 13,9 Prozent erreichte. Die Dritten Programme allerdings haben sich auf 13,3 Prozent verbessert und lagen nun vor SAT.1 und ProSieben, die auf Marktanteile von 9,9 und 7,0 Prozent kamen.²⁵

Der Informationsanteil der öffentlich-rechtlichen Sender war 2003 gegenüber 1995 bei beiden öffentlich-rechtlichen Sendern weiter gestiegen. Die ARD sendete nun mit 43 Prozent ein um drei Prozentpunkte gestiegenes Informationsangebot und das ZDF sogar 49 Prozent, was einer 5-prozentigen Steigerung entsprach. Auch die Privatsender RTL und SAT.1 steigerten ihr Informationsangebot im selben Zeitraum und kamen im Schnitt auf knapp 20 Prozent der Gesamtsendezeit, lagen also nun bei 44 Prozent der Informationsleistung der Öffentlich-Rechtlichen. Wie in den Vorjahren auch, dominierten Magazine, Nachrichten und Dokumentationen, Berichte und Reportagen die Informationssparte. Beim Ersten und dem ZDF entfielen dabei doppelt so viele Sendezeitanteile, nämlich im Schnitt gut zehn Prozent, auf Nachrichtensendungen wie bei RTL, das mit 4,6 Prozent jedoch noch mehr als doppelt so viel Nachrichten anbot wie SAT.1 mit 2,2 Prozent. Bei den Magazinen lag der Unterschied eher in der inhaltlichen Vielfalt, wobei die Öffentlich-Rechtlichen ein breiteres Spektrum abdeckten. Die Privaten beschränkten sich in ihren Magazinen dagegen eher auf „weichere“ Informationen, die z. B. Prominenz betreffen, Alltagsleben und zwischenmenschliche Beziehungen. Nur RTL bot mit „Spiegel TV Magazin“ einen nennenswerten Anteil an politischer Information.

Das Unterhaltungsangebot ist bei allen Sendern 2003 gegenüber 1995 relativ konstant geblieben. Allerdings war bei den Privaten eine starke Substituierung der fiktionalen durch non-fiktionale Unterhaltungssendungen zu beobachten. Diese Veränderungen beruhten im Wesentlichen auf dem steigenden Anteil an Talk-Shows zum Ende der 90er Jahre und an den Doku-Inszenierungen,²⁶ wie sie in den letzten Jahren z. B. bei RTL mit den Gerichtssshows „Das Jugendgericht“ und „Das Familiengericht“ zu beobachten waren. SAT.1 folgte mit „Richter Alexander Hold“ und „Zwei bei Kallwass“ diesem Trend.²⁷ Die Entwicklung der Anteile des Unterhaltungsangebots sowie der übrigen Programmkategorien zwischen 1985 und 2003 ist in Abbildung 1 für die vier größten Sender dargestellt.

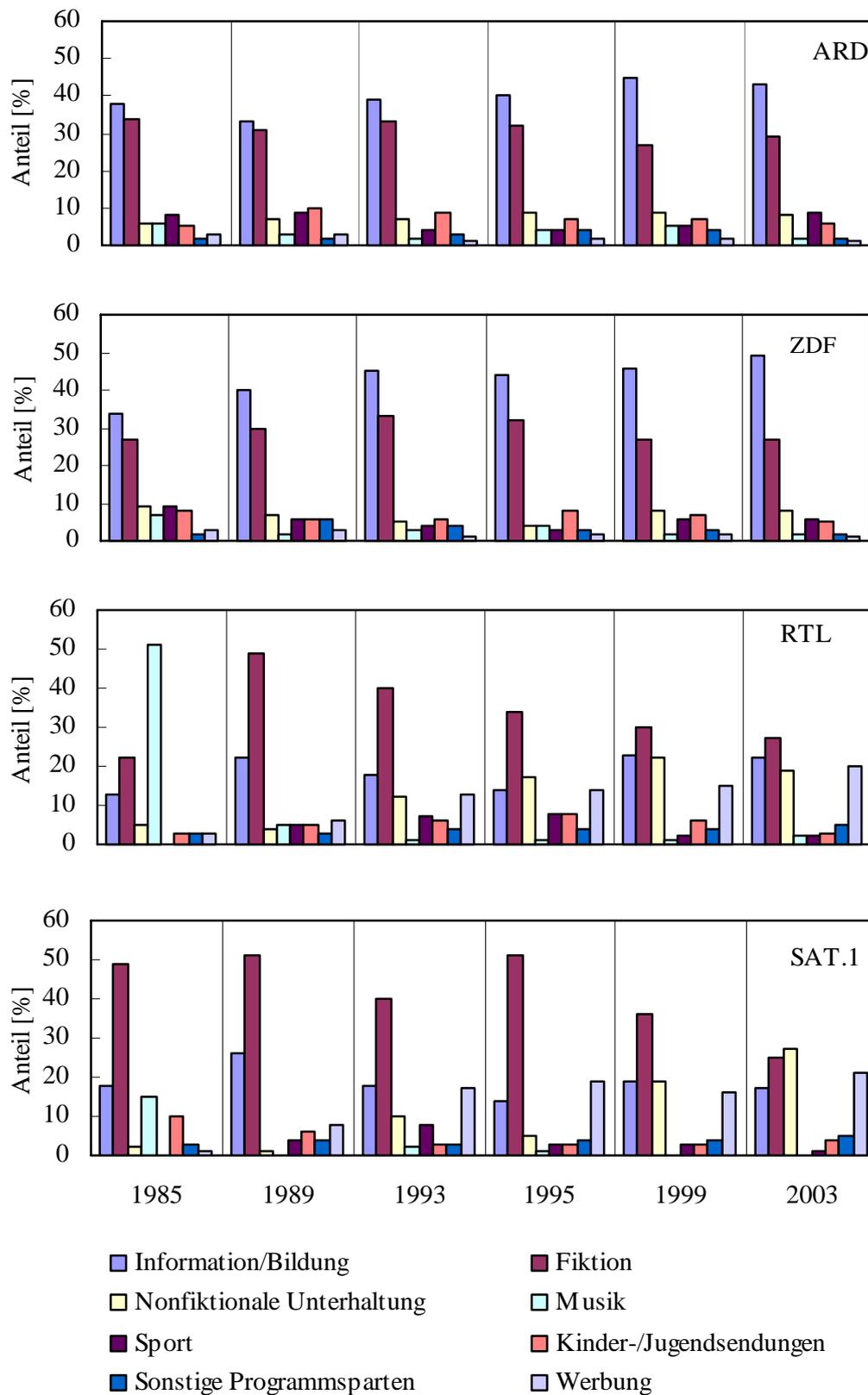
Auch 2003 spielte für die Akzeptanz der öffentlich-rechtlichen Programme immer noch das Informationsangebot die größte Rolle. 37 Prozent der gesamten Zeit, die die Fernsehzuschauer mit dem Ersten verbracht haben, stammten aus der Nachfrage nach Informationssendungen, beim ZDF lag der entsprechende Anteil bei knapp 40 Prozent, und bei den Dritten Programmen waren es sogar 60 Prozent.

²⁵ DARSCHIN u. a. (2003), S. 159

²⁶ KRÜGER u. a. (2002), S. 181

²⁷ dieselben (2003), S. 113

Abbildung 1:
 Programmstruktur von ARD, ZDF, RTL und SAT.1 von 1985 bis 2003



Quelle: IFEM, Institut für empirische Medienforschung, Köln



Bei den Privaten wurden 22 Prozent (RTL), 13 Prozent (SAT.1) und 31 Prozent (ProSieben) für solche Informations- und Infotainment-Sendungen aufgewendet. Bei den öffentlich-rechtlichen Sendern wurde also mit im Schnitt 46 Prozent mehr als doppelt soviel Information konsumiert wie bei den Privatsendern, wo der entsprechende Anteil 22 Prozent betrug.²⁸

Auf der anderen Seite beruhte der Erfolg der Privaten nach wie vor auf Unterhaltungs- und Fiktionssendungen. Im Schnitt der drei größten Sender RTL, SAT.1 und ProSieben machten 29 Prozent des Gesamtfernsehkonsums dieser Sender Serien, Filme und Unterhaltungssendungen aus. Bei ARD, ZDF und den Dritten Programmen waren es dagegen 21 Prozent.²⁹

Aus diesen Daten zur Programmentwicklung der beiden Sendertypen kann man auch 20 Jahre nach dem Beginn des dualen Rundfunks keine eindeutige Angleichung von öffentlich-rechtlichen an private Programme und umgekehrt erkennen. Vielmehr verfolgen die beiden Anbietergruppen nach wie vor ihnen eigene Konzepte, deren Unterschiede auch vom Publikum wahrgenommen werden. Dennoch hat die Zulassung der privaten Anbieter beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Verschiebung von Programmstrategien geführt, durch die die Anstalten die verlorenen Zuschauermarktanteile zurückzugewinnen versuchen. So richtete z. B. die ARD mit der Verschiebung der Regionalprogramme in die Dritten Programme Anfang der 90er Jahre³⁰ oder von Minderheitenprogrammen in die späten Abendstunden, wie zuletzt mit einer Reihe von Politikmagazinen geschehen³¹, ihr Programm verstärkt auf die Interessen der Mehrheiten im Publikum aus. Ebenso dienten die Bestrebungen der öffentlich-rechtlichen Sender Anfang der 90er, Spartenprogramme einzurichten, dazu, Zuschauer zu gewinnen und an sich zu binden. Im Radiobereich haben alle Landesrundfunkanstalten bis Mitte der 90er Jahre zusätzliche Programme eingerichtet, jeweils bis zu fünf³², die spezielle Zielgruppen ansprechen und an die öffentlich-rechtlichen Sender binden sollten.

5.2. Strategien zur effizienteren Programmverwertung und Zuschauerbindung

Um der nachlassenden Wirtschaftlichkeit der Sender angesichts gestiegener Produktionskosten gerecht zu werden, entwickelten Mitte der 90er Jahre auch die öffentlich-rechtlichen Veranstalter Strategien zur Erweiterung und Diversifikation des Angebots. Dies hatten ihnen die privaten Anbieter vorgemacht, die z. T. mit zusätzlichen Sendern, so genannte Zweitverwertungsprogramme wie Kabel 1 und RTL 2, im seit Anfang der 90er Jahre immer enger werdenden Rundfunkmarkt ihre Programmkapazität möglichst effizient zu nutzen versuch-

²⁸ DARSCHIN u. a. (2004), S. 145

²⁹ ebenda, S. 145 f.

³⁰ NEUMANN (1993), S. 56

³¹ O. V. (2004), S. 10

³² NEUMANN (1993), S. 56

ten, indem sie so die Ankauf- bzw. Produktionskosten auf mehrere Kanäle umlegten.³³ Außerdem konnte so eine höhere Zuschauerzahl erreicht werden und damit zusätzliche Werbeeinnahmen. Begünstigt wurde diese Strategie dadurch, dass es bis heute nur zwei einflussreiche Senderfamilien im privaten Bereich gibt, so dass die Programme der großen Sender unproblematisch auf den kleineren wieder verwertet werden können.³⁴

Das ZDF hatte einen Kooperationsvertrag mit der Deutschen Welle unterzeichnet, der dieser die Nutzung von Magazinsendungen und Fernsehspielen des ZDF ermöglichte. Auch die Errichtung von Spartenkanälen wurde in Erwägung gezogen: Gemeinsam mit der ARD wurde für 1997 ein Kinderkanal geplant, der heutige „Ki.Ka“. Auch über den Parlamentskanal „Phoenix“ dachte man 1995 bereits nach.³⁵ Darüber hinaus ist das ZDF eine Kooperation mit RTL 2 eingegangen, die dem Privatsender zeitlich begrenzte Rechte an Sendungen aus dem ZDF-Archiv einräumte.³⁶ „Auch in der Zukunft, die mit einiger Sicherheit eine digitalisierte Zukunft mit viel kostengünstigeren Programmausstrahlungen sein dürfte, wird es ein ZDF-Hauptprogramm geben, das entsprechend dem Auftrag informiert, unterhält und bildet, also den Charakter eines Vollprogramms hat. Allerdings wird das ZDF im Bereich der Kinderprogramme, der Dokumentationen und der Musiksendungen nicht umhin können, dem Zuschauer zusätzliche Angebote zu machen.“³⁷ Auch Spartenkanäle in den Bereichen Ratgeber-sendungen und ein spezieller Kanal für ältere Menschen wurden in Erwägung gezogen, die auch im privaten Rundfunk bei Kirch und Bertelsmann auf ein Kooperationsinteresse trafen.³⁸

Die Sparten- und Pay-TV-Pläne der öffentlich-rechtlichen Sender stießen bei der privatwirtschaftlichen Konkurrenz jedoch auf Protest. Die Pläne der Rundfunkanstalten, die nicht nur deren ökonomische Effizienz, sondern auch ihre Zuschaueranteile erhöhen sollten, wurden auf Grund des Gebührenmonopols als unlauterer Wettbewerb angesehen. Auch aus dem Grundversorgungsauftrag folge, dass „Programmexpansion künftig grundsätzlich privatwirtschaftliche Programmvermehrung sein muß.“³⁹ Nach Bleckmann ist Grundversorgung „als für den Meinungsbildungsprozeß unerlässliche Basisversorgung zu verstehen, der gegenüber Spartenprogramme lediglich eine Zusatzversorgung darstellen, die sich an bestimmte Zielgruppen wendet und thematisch eingeeengt ist.“⁴⁰ In diesem Zusammenhang stand auch das öffentlich-rechtliche Hörfunkangebot in

³³ BOURGEOIS (1999), S. 440

³⁴ Helmut Thoma in: O. V. (1995a), S. 41

³⁵ O. V. (1995c), S. 16 und O. V. (1995b), S. 21

³⁶ SCHMIDT (1995a), S. 37

³⁷ ebenda, S. 36

³⁸ ebenda

³⁹ SCHMIDT (1995b), S. 35

⁴⁰ BLECKMANN (1996), S. 127



der Kritik, das, wie bereits erwähnt, stark ausgeweitet wurde und sich verstärkt an bestimmte Hörergruppen richtete. Viel zitiertes Beispiel für die Entfernung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom Grundversorgungsauftrag ist das vom Norddeutschen Rundfunk veranstaltete N-Joy-Radio, das sich im Wesentlichen an junge Hörer richtet und keinen nennenswerten Wortanteil enthält.⁴¹ Angesichts solcher Diversifikation wurde der Vorwurf laut, dass die Landesrundfunkanstalten die Bestands- und Entwicklungsgarantie missbrauchen und jeden verlorenen Hörer als Vorwand nehmen, um immer neue Hörfunk-Programme zu senden und gleichzeitig bestehende Programme so umzuformatieren, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag auf der Strecke bleibt.⁴²

Dagegen argumentierten die öffentlich-rechtlichen Sender, dass ihre Spartenprogramme Beiträge enthielten, die von privaten Anbietern nicht zu erwarten seien. Sie seien von öffentlich-rechtlicher Seite auch nötig, weil mit Vollprogrammen immer weniger Publikum erreicht werde, so dass der Grundversorgungsauftrag nicht allein damit erfüllt werden könne, heißt es etwa bei Betz.⁴³ Er tritt damit dem Vorwurf des VPRT entgegen, dass öffentlich-rechtliche Spartenangebote den im Grundversorgungsauftrag inbegriffenen Integrationsauftrag verletzen. „Es ist seit geraumer Zeit wissenschaftlich erwiesen, daß die Zuschauer keine feste Bindung an ein oder zwei bestimmte Fernsehprogramme mehr haben, sondern sich aus dem Angebot von inzwischen mehr als 30 Programmen dasjenige herausuchen, das sie (gerade) interessiert“, begründet Betz die Notwendigkeit öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme.⁴⁴ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk solle durch die Kritik von den kommerziellen Sendern als publizistische Konkurrenz zurückgeschnitten und auf ein Nischendasein reduziert werden.⁴⁵

Damit würden öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter vor dem Problem stehen, ihren Grundversorgungsauftrag zu verfehlen, denn ein derart marginalisierter Rundfunk erreicht eben nicht mehr die gesamte Bevölkerung. Und auch die Gebührenfinanzierung wäre zumindest ihrem Niveau nach nicht mehr zu rechtfertigen, wenn die Nachfrage dünner wäre. So sind öffentlich-rechtliche Bemühungen um Publikumsanteile vor allem als Versuch zu sehen, die Gebührenerhöhungen durchzusetzen, die ein vielfältiges und auch finanziell aufwändiges Angebot an Bildung, Information, Kultur und Unterhaltung fordert, das alle Publikumsschichten erreichen soll. Gerade diese Bestrebungen werden jedoch von der Öffentlichkeit immer wieder als Grund dafür geliefert, dass die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seiner derzeitigen Form nicht mehr zu rechtfertigen sei. So monierte der FDP-Politiker Otto: „Die anwachsende Flut von Sendungen relativiert die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Theorie,

⁴¹ ebenda, S. 125

⁴² O. V. (1996), S. 16

⁴³ BETZ (1997), S. 22 ff.

⁴⁴ ebenda, S. 23 f.

⁴⁵ ebenda, S. 19

dass die Grundversorgung und die binnenplurale Gewährleistung der Meinungsvielfalt allein durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten zu erfolgen habe. Die Unterschiede zwischen diesen, mit hehren Ansprüchen auftretenden Anstalten ARD und ZDF und den privaten Kommerzsendern verblasen zunehmend. Der Bürger zahlt murrend für die einen immer höhere Gebühren – und nutzt doch mehr und mehr die anderen, weil deren Finanzrahmen teurere (insbesondere Sport-) Sendungen und Spielfilmeinkäufe ermöglicht und sie dabei den Zuschauergeschmack besser treffen.⁴⁶

Die privaten Anbieter ergriffen unter dem enormen Konkurrenzdruck bereits seit Beginn der 90er Jahre immer neue Maßnahmen im Kampf um die Einschaltquoten. Die Programme wurden zusehends zu Markenprodukten ausgebaut, in denen der Zuschauer eine bestimmte, kontinuierliche „Programmfarbe“ wieder finden können soll. Die Sender, auch die öffentlich-rechtlichen, gaben sich daher ein entsprechendes „Corporate Design“ und betrieben Promotionsarbeit⁴⁷, um die Senderbindung des Zuschauers zu festigen. Starke Brüche in der Zuschauerstruktur eines Programms sollten vermieden und das Zielpublikum durch ein entsprechendes Sendungsangebot zum möglichst langen Verweilen beim jeweiligen Programm bewegt werden.⁴⁸ Die Programme, zunächst die Hörfunk- und dann die Fernsehprogramme, wurden sowohl im Privat- als auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk formatiert, d. h. gezielt in Inhalt, Struktur und Präsentation auf die Bedürfnisse des spezifischen Publikums abgestimmt.⁴⁹ Besonders im Privatfernsehen ist in den letzten Jahren der Trend zu regelrechten Formatwellen entstanden, d. h. immer mehr Formate⁵⁰ mit einer immer kürzeren Lebensdauer konkurrieren miteinander.⁵¹ Folgender Exkurs soll zeigen, wie sich diese Entwicklung wettbewerbstheoretisch erklären lässt und verdeutlichen, welche Auswirkungen der verschärfte Wettbewerb unter den kommerziellen Anbietern auf das Programm hat.

*Exkurs: Bedeutung der Wettbewerbstheorie nach Porter
für die Programmentwicklung im deutschen Privatfernsehen*

Nach der Wettbewerbstheorie von Porter bestimmen fünf Triebkräfte die Intensität der Konkurrenz einer Branche: die Verhandlungsmacht der Abnehmer, die Verhandlungsstärke der Lieferanten, die Rivalität unter den bestehenden Unternehmen sowie die Bedrohung durch potenzielle neue Konkurrenten und neue

⁴⁶ OTTO (1993), S. 58

⁴⁷ EHRET (1995), S. 59

⁴⁸ ebenda

⁴⁹ HICKETHIER (1999), S. 89

⁵⁰ Der Begriff Format ist hier nicht auf das gesamte Programm bezogen, sondern bezeichnet ein „in seinem Inhalt, seiner Binnenstruktur und seiner Präsentation auf ein klar definiertes Zuschauersegment und einen in die Sendestruktur eingebetteten Programmplatz abgestimmtes mehrteiliges Sendekonzept.“ (MECKEL (1997), S. 477 f.)

⁵¹ ZABEL (2004), S. 412



Ersatzprodukte.⁵² Die letzteren beiden Aspekte sind für den deutschen Fernsehmarkt allerdings nicht bedeutend, da der gut besetzte Markt kaum ein weiteres Vollprogramm mehr aufnehmen kann. Eine Bedrohung durch Ersatzprodukte ist angesichts einer langfristig kontinuierlichen Zunahme der Sehdauer auch nicht zu erwarten.⁵³

Die Nachfrage am Fernsehmarkt ist durch zwei Abnehmergruppen gekennzeichnet, die Zuschauer und die Werbewirtschaft. Über letztere spüren die Anbieter eine starke Verhandlungsposition, die sich zum einen aus dem guten Marktüberblick und den geringen Transaktionskosten beim Programmwechsel durch die Zuschauer und zum anderen aus der in Mediaagenturen stark gebündelten Nachfrage der Werbetreibenden ergibt.⁵⁴ Die Sender versuchen daher, Nachfrageveränderungen nach Formaten in ihrer Programmstrategie zu antizipieren, was insbesondere über das Lebenszyklusmodell geschieht. Zwar bestätigt sich die Validität dieses Modell ex-post für bestimmte Formattypen, so z. B. für die Daily Talkshows, die nach ihrer Einführung 1992 Ende der 90er Jahre ihre Reifephase erreichten und sich nun in der Sättigungsphase befinden mit Zuschauerreichweiten, die die Sender zur Substitution durch neue Formate veranlassen. Doch die Nachfrage bleibt schwer prognostizierbar, da sie nicht monokausal ist. So versuchen die Fernsehveranstalter, erfolgreiche Formate zu kopieren, und die Formatzyklen verkürzen sich im Überangebot.⁵⁵

Die Lieferanten, also die Programmbeschaffungsmärkte, werden weitestgehend von den beiden führenden Senderfamilien um RTL und SAT.1 beherrscht. Dies ist ein Grund dafür, dass sich kein von ihnen unabhängiges Vollprogramm mehr etablieren kann.⁵⁶ Für die Produktionsbranche stellt Röper zudem eine zunehmende Konzentration fest und äußert die Vermutung, dass Formatangebote von Produzenten, die zum gleichen Konzern wie der Sender gehören, bevorzugt werden.⁵⁷ Unabhängige Fernsehproduzenten bestätigen diesen Trend, so dass von einer zunehmend schwächeren Position der Lieferanten ausgegangen werden kann.⁵⁸

Der Wettbewerb unter den TV-Sendern als dritte Triebkraft in der Branche wird als hoch eingeschätzt, da erstens Zuschauer- und Werbemarktnachfrage sehr flexibel sind, zweitens in der Rundfunkproduktion eine starke Fixkostendegression existiert, weshalb es rational ist, die eigenen Einschaltquoten zu maximieren, ohne sich mit den Konkurrenten abzustimmen, und drittens, weil sich die

⁵² PORTER (1999), S. 34

⁵³ ZABEL (2004), S. 413

⁵⁴ ROTT (2003), S. 249

⁵⁵ ZABEL (2004), S. 414 ff.

⁵⁶ BOURGEOIS (1999), S. 440 f.

⁵⁷ RÖPER (2000), S. 27

⁵⁸ ZABEL (2004), S. 417 f.

anvisierten Zielgruppen trotz unterschiedlicher Marktpositionierung stark überschneiden.⁵⁹

Da die Zuschauerakzeptanz von Formaten mit der Zeit in der Regel deutlich nachlässt, neue Konzepte produktionsseitig fortlaufend angeboten werden und die Sender untereinander grundsätzlich in Konkurrenz stehen, ist das Porter'sche Wettbewerbsschema um die Zeitdimension zu erweitern. Denn die Frage ist nicht, ob die Sender neue Formate ins Programm nehmen, sondern wann sie dieses tun. Bei der Entscheidung für den richtigen Markteintrittszeitpunkt lassen sich drei Strategietypen unterscheiden:⁶⁰ Bei der Pionierstrategie versucht der Sender, eine zeitlich begrenzte Monopolstellung zu erringen und sich für den kommenden Wettbewerb zu rüsten. Unter den nachher in den Markt eintretenden Unternehmen gibt es die „Frühen Folger“ (second-to-market), die kurz nach dem Pionier in den Markt eintreten und von dessen Erfahrungen profitieren, und die Unternehmen, die erst aktiv werden, wenn sich ein dominantes Design herausgebildet hat und über Marktentwicklung und Käuferverhalten genaue Daten vorliegen (late-to-market).

Im Formatwettbewerb ist wegen der häufig schnell nachlassenden Nachfrage, des hohen brancheninternen Risikos und der eher geringen Pioniervorteile (Medienprodukte können nur schwer vor Imitationen geschützt werden) grundsätzlich eine Strategie des „Schnellen Zweiten“ zu bevorzugen. Eine schnelle Adaptionfähigkeit wird damit zur Kernkompetenz von TV-Sendern.⁶¹

Die Betrachtung unter dem Wettbewerbsschema von Porter unterstreicht die Bedeutung der ökonomischen Konkurrenz für die Entstehung eines Qualitätswettbewerbs, zumindest außerhalb des Genres „Information“. Wie oben dargestellt, bedeuten zunehmende Angebote desselben Formattyps gleichzeitig sein Ende und bereiten damit den Boden für eine neue Kategorie. Die Programmkonkurrenz als rein ökonomischer Wettbewerb bietet damit nur eine schwache Begründung für die Forderung nach einem öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Korrektiv, die mit „mehr Innovation“ begründet wird. Dieses Wettbewerbsbild lässt jedoch meritorische Inhalte außer Acht (z. B. politische Willensbildung), die durchaus öffentlich-rechtliche Rundfunkangebote rechtfertigen können.⁶²

Exkurs Ende

Nach der Phase des Wachstums und der Konzentration bis Mitte der 90er Jahre, in der sich die Fernsehlandschaft weitgehend in ihrer heutigen duopolistischen Struktur um die „Senderfamilien“ RTL und SAT.1 stabilisierte, suchten die dominierenden Medienunternehmen nach neuen Allianzen, um mit ihnen zusammen nach Strategien für die Zukunft zu suchen. Angesichts des verschärften Wettbewerbs auf dem heimischen Medienmarkt, dem Zusammenwachsen der

⁵⁹ ebenda, S. 419

⁶⁰ PLESCHAK u. a. (1996), S. 89

⁶¹ ZABEL (2004), S. 420

⁶² ebenda, S. 429



europäischen Märkte sowie der weltweit zu beobachtenden Konvergenz von klassischen Medien und Telekommunikation setzte eine zweite, multimediale Konzentrationswelle ein. Durch Fusionen oder Ankäufe wollte man auch in benachbarten Branchen weiter wachsen, um so über die nötige finanzielle Stärke und eine marktfähige Produktpalette für die Zukunft zu verfügen. Die Vielzahl von Zusammenschlüssen Ende der 90er Jahre (s. Kapitel 4.1.1.) sind ein deutliches Zeichen für den durch die Medienkonvergenz ausgelösten Strukturwandel. Die neue Digitaltechnik erweitert die Übertragungskapazitäten beträchtlich, wodurch das Programmangebot weiter in Sparten- und Zielgruppenangebote ausdifferenziert werden kann. Rentabilität und Ausdifferenzierung der Produktpalette sind zum obersten Gebot für die Konzerne geworden.⁶³

5.3. Analyse des Wettbewerbs zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk

Wettbewerb kann im dualen Rundfunksystem erstens auf den Beschaffungsmärkten, also den Personal-, Rechte- und Programmmärkten stattfinden. Hier herrscht Preiswettbewerb um sich verknappende Ressourcen, was einen Anstieg der Preise bewirkt. Zweitens findet Wettbewerb auf der Absatzseite statt, also dem Werbemarkt. Dabei wird Rundfunk als rein öffentliches Gut zu einem privaten, also marktfähigen Gut, indem es als Zwischenprodukt zur Schaffung des eigentlich marktfähigen Gutes, nämlich der Zugang zum Publikum, genutzt wird. Die Werbung treibende Wirtschaft zahlt für den Zugang zum Publikum, den das Programm schafft. Es herrscht ebenfalls Preiswettbewerb, denn Fernsehwerbung ist ein homogenes Gut, das nach seiner Reichweite in der Zielgruppe beurteilt wird. Der Wettbewerb wirkt hier preissenkend, zum Vorteil der Werbeindustrie. Die wettbewerblichen Handlungsmöglichkeiten von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk sind in diesem Absatzbereich jedoch so unterschiedlich reguliert, dass man von einem Wettbewerb als Anreizmechanismus zur Leistungssteigerung, die sich an den Gegebenheiten des Marktes orientiert, kaum sprechen kann.⁶⁴

Die ungleichen Werberegungen für öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter vernichteten schnell den sonst im Bereich der Medien für Newcomer fast unüberwindbaren Vorteil des Marktführers, der der Werbung treibenden Wirtschaft kaum unterbietbare Tausenderkontaktpreise⁶⁵ anbieten kann, weil seine hohen Reichweiten die niedrigen Preise kompensieren. Die privaten Anbieter als Newcomer konnten von Anfang an in einen Preiskampf gegen die damaligen Marktführer ARD und ZDF eintreten, da für sie ein Ausgleich der

⁶³ ebenda, S. 442

⁶⁴ KIEFER (1996), S. 85 ff.

⁶⁵ Der Tausenderkontaktpreis gibt an, was es den Werbetreibenden kostet, 1.000 Personen mit seiner Werbung zu erreichen. Der Preis basiert also auf den Publikumsreichweiten, die das Programm erreicht, innerhalb dessen die Werbung platziert werden soll.

Verluste in den werblich weit attraktiveren Abend- und Nachtstunden möglich war, zu denen es den Öffentlich-Rechtlichen untersagt ist, Werbung zu treiben.⁶⁶

Wettbewerb ist auf den Beschaffungs- und Werbemärkten jedoch kaum als der Meinungs- und Informationsvielfalt fördernde Mechanismus möglich, den das Bundesverfassungsgericht und der Gesetzgeber mit dem dualen System bezweckten. Denn das Marktversagen, wie es von der ökonomischen Theorie für öffentliche Güter, meritorische Güter und Güter mit externen Effekten diagnostiziert wird, bedeutet immer auch, dass der Wettbewerb hier versagt.⁶⁷ Der Rundfunk als solcher, wenn er eben nicht als Zwischenprodukt, sondern mit seinen inhaltlich-programmlichen Leistungen als originäres Gut verstanden wird, bringt all diese Voraussetzungen für ein Marktversagen mit. Er ist ein öffentliches Gut, indem es keine Rivalität im Konsum gibt, d. h. es beeinflusst den Grad der Bedürfnisbefriedigung nicht, ob eine Fernsehsendung gleichzeitig von 100 oder einer Million weiteren Haushalten gesehen wird. Und auch die Nichtausschließbarkeit vom Konsum, die zumindest im Free-TV gegeben ist und im Radio sowieso, machen Rundfunk zum öffentlichen Gut. Meritorisch ist er deshalb, weil die Konsumentenpräferenzen vor allem im Hinblick auf die politische Aufklärung und den Beitrag zur Allgemeinbildung durch den Rundfunk verzerrt sind. Die Nachfrage nach diesen Rundfunkleistungen wäre deshalb bei einem rein privatwirtschaftlichen Angebot zu gering, denn von den Nutzern wird ihnen nicht die wirkliche Bedeutung zugesprochen, die sie für die Gesellschaft als Ganzes haben.⁶⁸ Ein Beispiel ist die Aufklärung über Parteiprogramme, durch die der Bürger als Wähler erst zum Funktionieren der Demokratie beitragen kann.

In der Ökonomie wird heute in Bezug auf meritorische Güter zwischen einer übergeordneten, reflexiven Präferenzordnung unterschieden, die bestimmt, wie man sich gerne handeln sähe und die auch für Entscheidungen, die die Allgemeinheit betreffen, herangezogen wird, und untergeordneten Marktpräferenzen, nach denen man zur unmittelbaren Beeinflussung des kurzfristigen Wohlbefindens hier und heute handelt. Im dualen System ist der öffentliche Rundfunk mit der Verpflichtung zur vollen Erfüllung des Programmauftrags auf die Orientierung an den reflexiven Präferenzen verwiesen. Kommerzieller Rundfunk orientiert sich an den Marktpräferenzen, um überhaupt lebensfähig zu sein. Das wettbewerbliche Ringen um Konsumentenpräferenzen zielt bei öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk also auf unterschiedliche Präferenzordnungen, wobei das Ringen des privaten Rundfunks um Marktpräferenzen es dem Rezipienten erschwert, seine reflexiven Präferenzen durchzusetzen.⁶⁹ Der politisch gewollte Wettbewerb zwischen den originär konträren Rundfunktypen ist insofern kontraproduktiv, indem es dem gesellschaftlichen Zweck des dualen Systems im Weg steht, der ja durch erhöhte der Meinungs- und Informationsvielfalt erreicht werden soll.

⁶⁶ ebenda

⁶⁷ ebenda, S. 86

⁶⁸ BECK (2002), S. 12

⁶⁹ KIEFER (1996), S. 88



Die Frage ist jedoch, ob öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk auf dem Zuschauermarkt überhaupt im Wettbewerb miteinander stehen. Denn definiert man den Wettbewerb mit Heinrich als „dynamisches Ausleseverfahren, bei dem die Wettbewerber das gleiche Ziel haben und außenstehende Dritte darüber entscheiden, wer das Ziel in welchem Umfang erreicht“⁷⁰, stehen die beiden Rundfunktypen auf dem Zuschauermarkt gar nicht im Wettbewerb, denn ihre Ziele sind nicht identisch und das jeweilige Zielpublikum, die über die Zielerfüllung entscheidenden Dritten, ist es ebenso wenig. Ziel des privaten Rundfunks nämlich ist es, durch selektive Anreize, die auf die Marktpräferenzen der werblich interessanten Zielgruppe der 14- bis 49-jährigen abzielen, diese Gruppe an sich zu binden, um aus dem Zugang hierzu den maximalen Werbeeinnahmenertrag zu erwirtschaften. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk dagegen muss durch seinen Auftrag zur Grundversorgung Kollektivgut bleiben und meritorische Leistungen für die Gesamtbevölkerung erbringen. Selektive Anreize sind nur in einem mit dem Programmauftrag verträglichen Umfang einsetzbar, und sie müssen sich an unterschiedliche Zielgruppen richten.⁷¹

Eine klare Antwort auf die Frage nach dem Wettbewerb zwischen den beiden Elementen des dualen Systems auf dem Zuschauermarkt gibt es also nicht. Zum einen stehen die privaten Rundfunkanbieter im ökonomischen Wettbewerb untereinander, aber auch zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Als erwerbswirtschaftliche Unternehmen sind ihre im Wettbewerb verfolgten Ziele wirtschaftliche Ziele. Die im publizistischen Wettbewerb mit dem öffentlichen Rundfunk erwarteten meritorischen Leistungen stehen dabei im Widerspruch zu der unternehmerischen Rationalität, die hinter dem ökonomischen Wettbewerb steht. Zum anderen sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten von den Folgen des ökonomischen Wettbewerbs zwar ökonomisch und publizistisch betroffen, jedoch nicht aktiv am ökonomischen Wettbewerbsprozess beteiligt. Und auch die Reaktionen auf den publizistischen Wettbewerb müssen wegen seiner rechtlich fest stehenden Funktion begrenzt bleiben.⁷²

Mit Blick auf das politisch gewollte Ziel der Erreichung eines vorgegebenen gesellschaftlichen Zwecks muss der Wettbewerb zwischen den beiden Rundfunktypen als ungeeignetes Mittel beurteilt werden. In der neoklassischen Wettbewerbstheorie⁷³ gilt Wettbewerb als „Entdeckungsverfahren“, dessen Ergebnis prinzipiell offen und daher auch weder empirisch überprüfbar noch prognostizierbar ist, weshalb er nicht als Mittel für ein fest stehendes Ziel taugt. Darüber hinaus ist das Konzept des Wettbewerbs für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit seiner Verpflichtung zur vollen Erfüllung des Programmauftrags nicht anwendbar. Er behindert die vom öffentlichen Rundfunk erwarteten meritori-

⁷⁰ HEINRICH (1992), S. 239

⁷¹ KIEFER (1996), S. 88 f.

⁷² ebenda, S. 89 f.

⁷³ HOPPMANN (1988), S. 163 – 198, S. 173 f.

schen Leistungen, anstatt als der beabsichtigte Mechanismus zur Berücksichtigung von Konsumentenpräferenzen zu funktionieren.⁷⁴

Tabelle 4:
Eigenschaften von Informationen

Eigenschaft	Folgen
Nicht-Rivalität im Konsum	Führt zu sinkenden Durchschnittskosten der Bereitstellung; erschwert das Angebot „exklusiver“ Güter
Sinkende Durchschnittskosten der Bereitstellung	Beliebige Ausweitung des Angebots ohne größere Zusatzkosten möglich; Wettbewerbsprobleme als Folge, wenn jeder alles anbietet
Begrenzte Haltbarkeit von Informationen	Aktualität der Informationen als Wettbewerbsfaktor; zeitnahe Bereitstellung notwendig; Faktor Zeit behindert unter Umständen Faktor Qualität
Reproduzierbarkeit von Informationen	Informationen können leicht kopiert und weitergereicht werden; vermindert Anreiz zu eigenständigen Recherchen; eventuell Schutz der Rechte an ihnen notwendig
Politische und gesellschaftliche Funktionen von Informationen	Politische Interventionen in der Medienbranche als Korrektiv im ökonomischem Wettbewerb
Notwendigkeit einer Mindestangebotsmenge	Medienunternehmen fassen Informationen zusammen und reichern sie mit Kommentaren und einordnenden Informationen an; Auswahl der Information entscheidend für ökonomischen Erfolg; Gefahr bei rein ökonomischem Wettbewerb: gesellschaftlich wichtige, aber wenig publikumsträchtige Informationen nicht berücksichtigt

Quelle: Beck, Hanno (2002), S. 71; eigene Überlegungen

Dass Wettbewerb im Mediensektor mit den Kriterien publizistischer Qualität nicht kompatibel ist, liegt vor allem an bestimmten Eigenschaften von Informationen als zentralem Produkt der Publizistik. In Tabelle 4 sind einige Besonderheiten und ihre Konsequenzen für den ökonomischen wie den publizistischen Wettbewerb aufgeführt.

⁷⁴ KIEFER (1996), S. 90



5.4. Zwei Jahrzehnte dualer Rundfunk – Bilanz und Perspektiven

Es stellt sich die Frage, was durch die Dualisierung gewonnen bzw. verloren wurde und von wem. Wie vorangehend dargestellt, gehört die Gesellschaft nicht zu den Gewinnern, denn sie konnte nicht, wie von den entscheidenden Instanzen bei Einführung des privaten Rundfunks geplant, von einer breiteren Vielfalt der dargestellten Meinungen im Rundfunk profitieren. Neben dem verfehlten Wettbewerbsziel verschärften sich die Prozesse der Macht- und Medienkonzentration im privaten Rundfunk in den Jahren der Rezession nach dem Börsenboom noch einmal.⁷⁵ Die damit einhergehende publizistische Konzentration brachte dem deutschen Publikum weniger journalistischer Vielfalt, als „more of the same“, wie Medienökonomien Erscheinungen nennen, bei der eine relativ kleine Zahl von Konkurrenten untereinander erfolgreiche Formate kopieren, um die attraktivste Zielgruppe für sich zu gewinnen. Ein Beispiel ist das erfolgreiche RTL-Quizformat „Wer wird Millionär?“, nach der auch andere große TV-Sender Quizshows einführen.⁷⁶

Auch die Sender kann man kaum zu den Gewinnern zählen. Die Privaten sind in zunehmend größeren Konzernen wie Bertelsmann in erster Linie ein Marketinginstrument, das durch Reichweiten auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen Erlöse bringen soll. Eingespannt in die Verwertungsmaschinerie von Medienprodukten, die auf multimediale und internationale Wertschöpfungspotenziale hin entwickelt werden, stehen die Privatsender weder im Dienst der Zuschauer, noch vorrangig in dem der Werbewirtschaft oder gar im Dienst eines Kultur- oder Programmauftrags, sondern allein im Dienst der Renditeziele des dahinter stehenden Konzerns. In der digitalisierten, interaktiven Multimediawelt wurden die Sender immer mehr vom Umsatzbringer zum Marketinginstrument⁷⁷, denn eine deutsche Fernsehserie etwa ist zunehmend nur ein Teil einer ganzen Produktfamilie, die für die verschiedenen Verwertungskanäle (z. B. das Buch zur Serie sowie CDs und Videos, Verkauf von Sendelizenzen, Wiederholung auf anderen konzerneigenen Sendern) konzipiert wurde.

Von Umsatzbringern kann auch wegen der Einbrüche am Werbemarkt keine Rede mehr sein: In den Jahren nach dem Börsenboom 2000 kämpften vor allem die kommerziellen TV-Programme mit massiven Finanzierungsproblemen. Die Gesamteinnahmen des privaten Rundfunks gingen von 4,844 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 4,117 Mrd. Euro im Jahr 2002 zurück. Das lag als erstes an den drastischen Einsparungen bei den Werbeausgaben durch die deutschen Unternehmen. Bei den Fernsehsendern insgesamt gingen sie innerhalb der zwei Jahre um 16 Prozent zurück, nämlich von 4,709 Mrd. Euro auf 3,956 Mrd. Euro.⁷⁸ Doch auch der harte Verdrängungswettbewerb forderte seinen Tribut: 2004 konnte der durchschnittliche Bundesbürger Programme von 30 verschiedenen

⁷⁵ HACHMEISTER (2003), S. 14

⁷⁶ O. V. (2004b), S. 1

⁷⁷ KIEFER (2004), S. 564 f.

⁷⁸ Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (2003), S. 245

TV-Stationen empfangen, ein Satellitenhaushalt sogar 54. Nirgends auf der Welt ist die Fernsehversorgung ähnlich hoch und der Verdrängungswettbewerb entsprechend aggressiv. So haben die Privatsender seit ihrem Bestehen Verluste von mehr als 5 Mrd. Euro angehäuft. Viele Verleger haben dabei ihr Geld versenkt, einzig Bertelsmann kann mit dem Marktführer RTL auf dauerhafte Gewinne verweisen.⁷⁹

Die öffentlich-rechtlichen Sender konnten dagegen wegen ihrer gebührenfinanzierten Grundausstattung auf eine relativ stabile Einnahmenbasis zurückgreifen. 2002 verfügte das ZDF über 1,778 Mio. Euro und die Landesrundfunkanstalten der ARD über 6,047 Mio. Euro. Zwei Jahre zuvor waren es beim ZDF 1,583 Mio. Euro und bei der ARD 5,754 Mio. Euro.⁸⁰ Dennoch haben auch die Sender dieses Rundfunktyps durch die Dualisierung zunächst verloren: erst an Reichweiten, die an die kommerziellen Programme gingen, und daraus folgend an Akzeptanz. In der Öffentlichkeit stießen Bemühungen der Anstalten auf Kritik, durch das oben beschriebene Angebot an Spartenprogrammen wie dem Kinder- und dem Dokumentationskanal und der Programmdifferenzierung durch Zielgruppenprogramme vor allem im Hörfunkbereich Publikum zurückzugewinnen. Die neuen Angebote ließen sich von den privaten kaum unterscheiden, so der Vorwurf in den Medien und von der privaten Konkurrenz.⁸¹ Andererseits sei die Gebührenbelastung in den Jahren bis Mitte der Neunziger stetig gestiegen,⁸² und nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Forsa waren angesichts des kostenlosen privaten Angebots nur knapp ein Drittel der Befragten bereit, höhere Gebühren zu zahlen.⁸³ Tatsächlich nahmen die Gebühren konstant zu: Im Zeitraum von 1990 bis 1995 etwa stiegen sie von 16,60 DM auf 23,80 DM, was einer Steigerung um gut 30 Prozent entsprach. Allerdings stiegen die Aufwendungen im selben Zeitraum um knapp 35 Prozent an, nämlich von 6.179,1 Mio. DM auf 9.484,8 Mio. DM, was vor allem an extremen Preissteigerungen durch den Nachfrageüberhang am Filmmarkt seit der Etablierung der Privatsender lag.⁸⁴ Auch die jüngste Gebührendebatte war von der Ansicht geprägt, dass Gebührenerhöhungen, wie sie der öffentlich-rechtliche Rundfunk für seine Programmentscheidungen, in denen die Anstalten nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts autonom sind, für nötig hielt, dem Gebührenzahler nicht zuzumuten seien. „In einer Zeit, in der verantwortlich gestaltete Politik den Menschen schmerzhaft Einschnitte zumuten muss, wirkt die Forderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach einer Gebührenerhöhung um rund zehn Prozent – vornehm ausgedrückt – befremdlich.“⁸⁵ Dass der Entschluss der Mini-

⁷⁹ SCHÖNEBERGER (2004), S. 9 sowie: BOURGEOIS (1999), S. 491

⁸⁰ ARD (Hrsg.) (2001), S. 200 sowie: derselbe (2003), S. 173 sowie: ZDF (Hrsg.) (2002), S. 234 sowie: derselbe (2004), S. 233

⁸¹ BECKER (1995), S. 159 f. sowie: KRESSE (1995), S. 1

⁸² KRESSE (1995), ebenda

⁸³ O. V. (1995), S. 3

⁸⁴ ARD (Hrsg.) (1991), S. 197 ff. sowie: derselbe (1996), S. 165 ff.

⁸⁵ NRW-Ministerpräsident Peer Steinbrück. Zitiert in: SIEPMANN (2003), S. 23



sterpräsidenten, die Gebühren erst zum 1. April 2005 und nur um 88 Cent anzuheben, statt wie von der KEF empfohlen zum 1. Januar 2005 um 1,09 Euro, sich in den Landtagen durchgesetzt hat, ist die letzte Konkretisierung des Akzeptanzverlustes des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seiner aktuellen Form.

Wer hat aber nun von der über zwanzig Jahre existierenden Rundfunkordnung profitiert? Vor allem die Werbe- und die Film- und Fernsehproduktionswirtschaft konnten Kapital aus der Teilprivatisierung des Rundfunks schlagen.⁸⁶ Mit der Dualisierung des Rundfunksystems erfüllte sich der Wunsch der Werbetreibenden nach einem größeren Angebot an TV-Werbezeiten sehr schnell. Durch kein anderes Medium ließen sich so schnell nationale Reichweiten aufbauen wie durch das Fernsehen, so dass dieses bereits kurz nach seiner Einführung in den fünfziger Jahren zum wichtigsten und beliebtesten Werbeträger in Deutschland wurde. Bereits zwölf Jahre nach dem Beginn der Dualisierung hatte sich die Zahl der bundesweiten Fernsehprogramme von ehemals zwei auf 22 erhöht, und statt neun regionalen Programmen, die keine Werbung ausstrahlten, erhöhten nun 71 regionale TV-Programme das Angebot beträchtlich, denn der überwiegende Teil sendete Werbung. Eine vergleichbare Steigerungsrate von rund 650 Prozent an Programmen erreichte auch der Hörfunk.⁸⁷ Für 2002 hat der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft 65 bundesweite deutschsprachige Fernsehprogramm-Angebote und 260 regionale und lokale TV-Sender ermittelt.⁸⁸ Zu diesen gestiegenen Werbemöglichkeiten kommt seit den Jahren nach dem Börsenboom in 2000 der bereits in Kapitel 4.1.2 erwähnte Angebotsüberhang an Werbemöglichkeiten im Fernsehen, der der Werbewirtschaft eine steigende Verhandlungsmacht gegenüber den Sendern verlieh. Als Folge haben sich die TV-Sender in den letzten Jahren mit Preisnachlässen gegenseitig überboten. Die Schere zwischen offiziellen und tatsächlich gezahlten Preisen zeigt, welche Ausmaße die Rabattschlacht inzwischen angenommen hat: Marktführer RTL beispielsweise hätte mit dem Verkauf von Werbezeiten im Jahr 2003 laut Preisliste 2,3 Mrd. Euro verdienen müssen. Tatsächlich wurden nur 1,2 Mrd. Euro Einnahmen verbucht.⁸⁹ Abbildung 2 zeigt die anhaltende Tendenz fallender Tarife am TV-Tausend-Kontaktpreis.

Auch die Fernsehproduktionsbranche hat seit der Dualisierung des deutschen Rundfunks einen enormen Aufschwung erfahren. Die Nachfrage durch eine zunehmende Zahl von Programmanbietern und die vor allem bei den Privaten ausgeprägte Tendenz zu Auftragsproduktionen haben zu einer Vervielfachung des Auftragsvolumens geführt. Nach Angaben des Bundesverbandes Deutscher Fernsehproduzenten erzielte die Fernsehproduktion in Deutschland 2000 einen Umsatz von knapp 2,5 Mrd. – 1992 lag dieser noch bei gut 1 Mrd. Euro.⁹⁰

⁸⁶ SCHÖNEBERGER (2004), S. 9

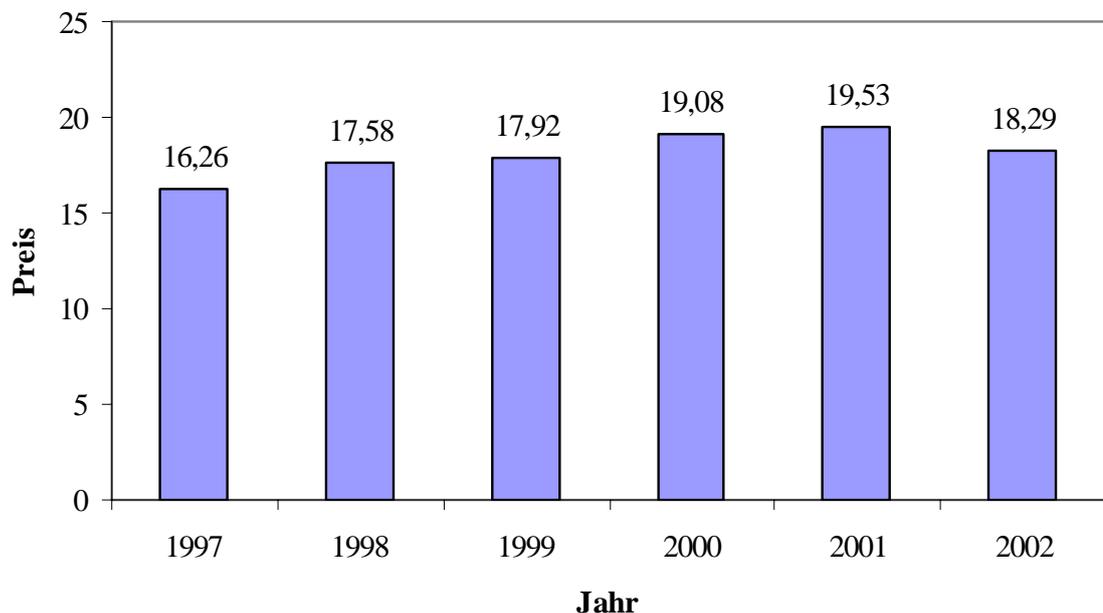
⁸⁷ SCHIERL (2003), S. 32

⁸⁸ Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (Hrsg.) (2003), S. 297

⁸⁹ HORNIG u. a. (2004), S. 212

⁹⁰ PÄTZOLD u. a. (1999), S. 447 sowie: dieselben (2003), S. 24

Abbildung 2:
Entwicklung des TV-Tausend-Kontaktpreises je 30 Sekunden in Euro



Quelle: Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (2003), S. 308

Die Ernüchterung in Bezug auf die mit dem dualen Rundfunk verbundenen Absichten lässt mittlerweile neue Hoffnungen beim öffentlich verfassten Rundfunk aufkommen. Eine schärfere Konturierung der beiden „Säulen“ sowie eine „Renaissance“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird in der medienökonomischen Literatur erwartet.⁹¹ „Die private Konkurrenz schwächt, die eigene Existenz ist nicht mehr in Frage gestellt, die Politik ist, bis auf kleine Ausnahmen, eher wohlwollend“, konstatiert Kammann.⁹² Die Dynamik der entfesselten Marktkräfte im Zusammenhang mit immer neuen Technologieschüben und sich veränderndem Produktionssystem machten eine politische Kontrolle und Steuerung der Entwicklungen am privaten Rundfunkmarkt unmöglich. Unter den Politikern kehrt die Einsicht ein, dass sie „zur Vermittlung ihrer politischen Anliegen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk angewiesen sind.“⁹³

Während die Ökonomisierung des privaten Rundfunksektors durch „cross-mediale Produktionskonzepte“ weiter voranschreitet, die von Anfang an durch „Produktfamilien“ für die zeitlich genau gestaffelte und durch „Überkreuz“-Promotion gestützte Verwertung in verschiedenen Verwertungskanälen bestimmt werden und in denen in Produktionsnetzwerken mit gebündelten Ressourcen und Kompetenzen produziert wird,⁹⁴ bekommt der öffentlich-rechtliche Rundfunk wieder

⁹¹ KIEFER (2004), S. 565 sowie: DONGES u. a. (2003), S. 10 f.

⁹² KAMMANN (2003), S. 3

⁹³ DONGES u. a. (2003), S. 12

⁹⁴ KÖHLER u. a. (2004), S. 30 ff.



mehr Unterstützung, und zwar nicht nur aus der Politik, sondern auch von Seiten der Medienkonzerne. Die Medienfunktionen in Staat und Gesellschaft könnten nur durch die Erhaltung eines öffentlich-rechtlichen Systems gewährleistet werden, wohingegen eine rein privatwirtschaftliche Medienlandschaft diese Funktionen nur erfüllen werde, wenn sie profitabel erschienen, heißt es in der von der Bertelsmann-Stiftung vorgelegten „Kommunikationsordnung 2010“.⁹⁵

Die Bedingungen für ein Nebeneinander der beiden Rundfunktypen im dualen System haben sich grundlegend gewandelt. Zusätzlich zu den allgemeinen Faktoren wie technischer Wandel, globale Vernetzung, Übergang zum Postfordismus⁹⁶ u. a. sieht sich der öffentliche Rundfunk mit einer Medienumwelt konfrontiert, deren Ökonomisierungstendenzen sich noch verstärken werden.⁹⁷ Eine wichtige technische Ursache ist die Digitalisierung der Medienproduktion und –verbreitung, da durch die damit verbundenen Produktionskosteneinsparungen Betriebsgrößen nach oben verschoben werden, was die horizontale Konzentration begünstigt. Andererseits steigt mit der Digitalisierung auch der Anteil nicht-rivalisierender Ressourcen und solcher mit sprungfixen Kosten, so dass sich auch die Tendenzen zu vertikaler und diagonalen Konzentration erhöhen werden.⁹⁸ Angesichts der heutigen Wertschöpfungsketten und ihrer Verlängerungsmöglichkeiten durch die technischen Neuerungen wird der Fernsehsender bald nicht mehr überlebensfähig sein, es sei denn als Teil eines vertikal und horizontal diversifizierten Konzerns oder Unternehmensnetzwerks.⁹⁹ Auch scheinen die Grenzen des ausreifenden Privatfernsehmarktes erreicht, wie der Angebotsüberhang an Werbemöglichkeiten¹⁰⁰ und ein zunehmend ermüdetes, gelangweiltes und fragmentiertes Publikum, mit dem es die Anbieter zu tun haben,¹⁰¹ zeigen. Die Branche ist daher auf der Suche nach neuen Wachstumsimpulsen, die sie nun verstärkt auf dem Zuschauermarkt anstatt, wie bisher, auf dem Werbemarkt zu suchen scheint. Der Zuschauer soll vom Reichweitenbringer zum „Customer“ aufsteigen, um so über Shopping- und Call-in-Aufwendungen, Ausgaben für Abonnements und Merchandisingprodukte die Rentabilität der privaten Veranstalter zu sichern.¹⁰²

⁹⁵ HAMM u. a. (2001), S. 25

⁹⁶ Die Phase des Postfordismus begann in den 1980er Jahren, als v. a. die USA und Großbritannien eine neoliberale Umstrukturierungs- und Globalisierungspolitik einsetzten, die unter den Vorzeichen Deregulierung, Privatisierung und radikaler Öffnung nationaler Märkte betrieben wurde. (KIEFER (2004), S. 559)

⁹⁷ KIEFER (2004), S. 566

⁹⁸ KOPS (2000), S. 38

⁹⁹ KIEFER (2004), S. 566

¹⁰⁰ ebenda, S. 562

¹⁰¹ HACHMEISTER u. a. (2003), S. 14

¹⁰² KIEFER (2004), S. 562

6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Zulassung privaten Rundfunks hat zu einer duopolistischen Anbieterstruktur auf dem Privatrundfunkmarkt geführt, die sich um die zwei „Senderfamilien“ RTL und SAT.1 gruppiert. Sie ist das Ergebnis einer Entwicklung, die sich grob in drei Stufen einteilen lässt: Nach den Gründerjahren von 1984 bis 1989 setzte ein Fernsehboom ein, der bis Mitte der 90er Jahre anhielt. In dieser Wachstums- und Konzentrationsphase begannen die führenden Medienkonzerne zusammen mit neuen Anbietern nach Zukunftsstrategien zu suchen, um sich in dem rasch enger werdenden Markt behaupten zu können. Nachdem der nationale Markt weitestgehend unter den bestehenden Anbietern aufgeteilt war, standen europaweite Allianzen im Vordergrund, in denen der künftige digitale Rundfunkmarkt gestaltet werden sollte. Mitte der 90er Jahre, nach einer Phase der Erweiterung und Diversifikation mit neuen Programmen und inhaltlichen Umgestaltungen, setzte eine zweite Konzentrationswelle ein, die durch den verschärften Wettbewerb auf dem heimischen Medienmarkt, das Zusammenwachsen der europäischen Märkte und die erwartete weltweite Konvergenz von klassischen Medien und Telekommunikation ausgelöst wurde.

Im Ergebnis gehen die Verknüpfungen heute über Europa hinaus: Kapitalstarke Global Player wie der Medienmogul Haim Saban, der bei der Kirch-Gruppe 2003 für 1 Mrd. Euro zugriff, bieten für die deutschen Fernsehanbieter die beste Chance, sich auf dem von rasanten Entwicklungen und finanzaufwändigen Investitionen gekennzeichneten Fernsehmarkt zu behaupten. Ist Fernsehen an sich schon ein sehr teures Medium, so ist es die Entwicklung digitaler Angebote umso mehr. Die Besonderheit des digitalen Rundfunks liegt in seiner Interaktivität. Der Konsument hat die Möglichkeit, sich sein Programm selbst zusammenzustellen, so dass entsprechende Auswahlmöglichkeiten vorgehalten werden müssen. Die vertikale Integration ist dabei für die Unternehmen zur Überlebensfrage geworden. Ebenso wie die Beteiligungsverhältnisse sind auch die Beschaffungsmärkte heute international, so dass auch Branchenriesen wie Disney, Turner, Murdoch und Viacom zur Konkurrenz zählen, die seit Mitte der 90er Jahre verstärkt in den deutschen Fernsehmarkt investieren.

All diese Entwicklungen lassen eine weitergehende Ökonomisierung der Rundfunkmedien erwarten, die eine „Renaissance“ des Modells „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk“, wie sie in den jüngsten Äußerungen aus der politischen, aber auch der privatwirtschaftlichen Öffentlichkeit gefordert wird, dringend notwendig erscheinen lassen. In einem Rundfunkmarkt, in dem zusehends Manager statt Journalisten das Angebot bestimmen, Kapitalgeber statt Verleger das Unternehmen steuern und „Global Player“ statt einer nationalen Anbietervielfalt den Markt prägen, ist eine Rückbesinnung auf die gesellschaftliche Unverzichtbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Voraussetzung dafür, dass Rundfunk auch in Zukunft als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung wirken kann. Denn gegen die Entwicklungen einer fortschreitenden Ökonomisierung bleibt die Politik weitgehend machtlos. Umso notwendiger ist es, dass sie die Position der Rundfunkanstalten stärkt. Mit ihrem Ruf nach einer Stärkung der Rundfunkanstalten könnte sie deren Dilemma zwischen der mit neoli-



beralen Argumenten vorgebrachten Forderung nach Wettbewerb, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kaum mehr als Nischenangebote akzeptiert, und der Verpflichtung zum Gemeinwohl mindern helfen.

Es muss anerkannt werden, dass auf eine Institution, die dem Gemeinwohl und nicht Einzelinteressen – weder Renditezielen noch individuellen Bedürfnissen von Rezipienten – verpflichtet ist, die Ideologien der neoliberalen Wettbewerbstheorie nicht angewandt werden können. Denn für das öffentliche Gut Rundfunk, das mit Informations- und Bildungsbeiträgen die Grundlage für die individuelle Meinungsbildung und damit die Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie ist, gibt es keine direkte Zahlungsbereitschaft. In der Folge wird weniger davon produziert, als es die Bürger in letzter Konsequenz wünschen. Neoliberale Maßstäbe, bei denen Angebot und Nachfrage über den Preismechanismus zum Ausgleich gebracht werden, greifen für das öffentlich-rechtliche Programmangebot mit Informationen als wesentlichem Bestandteil also zu kurz.

Die Notwendigkeit einer öffentlich verantworteten Medienpolitik, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk tatsächlich als Grundvoraussetzung für privat veranstalteten Rundfunk anerkennt, wird auch offenbar, wenn man sich die anhaltend enormen Umsatzsprünge der weltweit zehn größten Medienkonzerne, unter denen auch der Gütersloher Bertelsmann-Konzern rangiert, ansieht. Von 1997 auf 2001 etwa stiegen sie von 69 Mrd. Euro auf 238 Mrd. Euro, was einem Zuwachs von 246 Prozent entsprach.¹ Dahinter steht die Integration strategisch bedeutsamer Anbieter in den eigenen Konzern. Durch die technologische Konvergenz, also die Nutzbarkeit neuer Medien wie Internet und digitaler Technik für den Rundfunk, ergeben sich neue Verwertungsmöglichkeiten für Programminhalte. Der klassische Medienmarkt hat sich dadurch neuen Wettbewerbern geöffnet, und die Wettbewerbsintensität hat sich erhöht. Fast alle großen Medienkonzerne reagierten mit Übernahmen und Zusammenschlüssen, die ihr Handlungsfeld auf die Bereiche Informationstechnologie und Telekommunikation erweiterten, so dass alle Unternehmen nun über eine voll integrierte Wertschöpfungskette verfügen. Die Fernsehsender degenerierten dadurch immer mehr zum Kanal, über den das Massenpublikum für den „Content“ gewonnen werden soll, der zugleich auf weiteren Kanälen wie z. B. dem Internet verwertet wird. Die aktuellen Pläne des Springer-Verlags, die Mehrheit am Fernsehveranstalter ProSieben SAT.1 zu übernehmen, verdeutlichen, dass auch dem deutschen Privatfernsehen verstärkt der Stellenwert des Publikumsfängers für alle weiteren Medienangebote zukommt. Publizistische Inhalte, die etwa durch bildende Elemente zum Gemeinwohl beitragen, geraten bei solchen Milliardenengeschäften in der Regel ins Hintertreffen.

Neben der Ökonomisierung ist auch die Individualisierung zum Grundproblem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geworden. Immer kleinere Gruppen mit sehr unterschiedlichen Bedürfnissen fragen immer speziellere Programmangebote nach. Die Frage, welche dieser Anforderungen der öffentliche Rundfunk in welcher Weise bedienen soll und welche nicht, macht es zusehends schwieriger.

¹ HACHMEISTER u. a. (2003), S. 30

ger, einen gesellschaftlichen Konsens über die Ziele und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu finden.

Wurde diese Frage vor allem in den 90er Jahren von der grundlegenden Frage begleitet, ob neben dem kommerziellen Rundfunk überhaupt ein öffentlich finanzierter und gestalteter Rundfunk gebraucht wird, bringt die Ernüchterung insbesondere in Bezug auf die politische Informationstätigkeit der Privatanbieter den Rundfunkanstalten den Rückhalt aus der Politik heute zurück. Um überlebensfähig zu bleiben, ist jedoch auch die Reaktion der Rundfunkveranstalter selbst auf die veränderten Rahmenbedingungen durch die neuen Technologien und den verschärften Wettbewerb auf dem Rundfunkmarkt von zentraler Bedeutung. Im Spannungsfeld zwischen Massenverträglichkeit und gesellschaftlichem Auftrag gilt es für sie, das in den letzten Jahren angeeignete Wettbewerbs- und Gewinndenken sowie ein stärkeres Kostenbewusstsein mit einer technischen und vor allem auch inhaltlichen Zukunftsstrategie zu kombinieren, die von ihrer Verantwortung gegenüber der demokratischen Gesellschaft geprägt ist. Denn ist öffentlicher Rundfunk in den letzten zwei Jahrzehnten immer weniger selbstverständlich geworden, so wird er seine Position auf dem Weg in den digitalen Rundfunk, dessen Technik dem Publikum größere Wahlmöglichkeiten eröffnen wird, immer wieder aufs Neue behaupten müssen; und zwar zum Wohl der Gesellschaft. Denn es ist auf dem hart umkämpften Markt auch künftig nicht zu erwarten, dass das kommerzielle Angebot bei aller Vielfalt der zu seiner Verbreitung genutzten Kanäle auch von inhaltlicher Vielfalt gekennzeichnet sein wird. Eher quotenarmen Informations- und Bildungssendungen können nur die Rundfunkanstalten einen festen Platz sichern.

Deutschlands private Rundfunkveranstalter haben sich weg vom einstigen Komplement öffentlich-rechtlicher Programme hin zu einem Angebot weltweit und multimedial vermarktbarer Inhalte orientiert. Längst sind es nicht mehr nur die Interessen der nationalen Verleger, die hinter dem kommerziellen Rundfunk stehen. Weltweite Investoren und Konkurrenten bestimmen zunehmend die Richtung mit, in die die künftigen, vor allem digitalen Angebote hierzulande gehen sollen. In erster Linie sollen diese das Publikum binden, das für ein Bestehen am dynamischen Medienmarkt nötig ist. Privatfernsehveranstalter, die die ganze Interessenbreite der Bevölkerung bedienen wollen, können dabei kaum überleben. Es liegt daher im eigenen demokratischen Interesse und der Verantwortung der Gesellschaft, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht nur sein Weiterbestehen zu ermöglichen, sondern auch die Teilnahme an neuen technischen Entwicklungen, damit seine Angebote auch zukünftig die gesamte Bevölkerung erreichen können. Ebenso steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Verantwortung gegenüber der Gesellschaft, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel bestmöglich im Sinne der Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit zu nutzen. Dies schließt ein erhöhtes Kostenbewusstsein und noch stärker unter Beweis zu stellende Innovationsfähigkeit selbstverständlich mit ein.

Literaturverzeichnis

- Altmeppen, Klaus-Dieter: Marktmacht und mächtige Märkte. Die Entwicklung der Medienbranche in den letzten zehn Jahren. In: Jarren, Otfried: Medienwandel – Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz. Berlin 1994, S. 91 - 115
- Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (Hrsg.): Privater Rundfunk in Deutschland 2003. Jahrbuch der Landesmedienanstalten. Berlin 2003
- ARD (Hrsg.): ARD-Jahrbuch 1991. Hamburg 1991
- ARD (Hrsg.): ARD-Jahrbuch 1996. Hamburg 1996
- ARD (Hrsg.): ARD-Jahrbuch 2001. Hamburg 2001
- ARD (Hrsg.): ARD-Jahrbuch 2003. Hamburg 2003
- Beck, Hanno: Medienökonomie. Print, Fernsehen und Multimedia. Berlin/Heidelberg 2002
- Becker, Jurek: Die Worte verschwinden. In: Der Spiegel 2/1995, S. 156 – 161.
- Becker, Udo: Existenzgrundlagen öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter nach dem Rundfunkstaatsvertrag. Baden-Baden 1992
- Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film –Michel-Kommission-. In: ARD (Hrsg.): Rundfunk und Tageszeitungen. Band 5. 1969, S. 12-239
- Beschluß der Gesamtkonferenz der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in Lübeck am 17. September 1994 (Lübecker Beschlüsse). Vorschläge der Landesmedienanstalten zur Novellierung des Rundfunkstaatsvertrags im Hinblick auf Vielfaltssicherung und Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten. In: Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt. Berichte, Gutachten und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts der Medienkonzentrationskontrolle vom Herbst 1994. Berlin 1995
- Betz, Jürgen: Spartenkanäle und Integrationsauftrag. Gezielte Ergänzung. In: ARD (Hrsg.): ARD Jahrbuch 97. Hamburg 1997. S. 17 – S. 25
- Bleckmann, Albert: Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung? Hrsg. vom Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT). Berlin 1996
- Bourgeois, Isabell: Privatrechtliches Fernsehen. In: Schwarzkopf, Dietrich (Hrsg.): Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit. Band 1. München 1999, S. 436 – 502
- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.): Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) – Telekommunikationsbericht. Bonn 1976
- Bundestags-Drucksache 1434, 3. Wahlperiode, S. 5342



- Bundeszentrale für politische Bildung: Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland. Entwicklungen, Forderungen, Regelungen, Folgen. Bonn 1992
- Busse, Caspar; Matthias Thibaut: Der Mann, der die Medien haßt. In: Handelsblatt vom 8.01.1999, S. 10
- BVerfGE 12, 205, 262 (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961. Abgedruckt in: Ring, Wolf-Dieter (Hrsg.): Medienrecht. Rundfunk, Neue Medien, Presse, Technische Grundlagen, Internationales Recht. Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz. Text, Rechtsprechung, Kommentierung. (Loseblattsammlung) München (Stand 1997), Teil 4-III-2)
- BVerfGE 31, 314, 325 (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 1971. Abgedruckt in: Ring, Wolf-Dieter (Hrsg.): a. a. O., Teil A-III-2)
- BVerfGE 57, 295 (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1981. Abgedruckt in: Media Perspektiven 6/1981, S. 421 – 443)
- BVerfGE 73, 118 (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986. Abgedruckt in: Media Perspektiven. Dokumentation IV/1986, S. 213 – 247)
- BVerfGE 74, 297 (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 1987. Abgedruckt in: Media Perspektiven. Dokumentation III/1987, S. 145 - 168)
- BVerfGE 83, 238, 311 (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Februar 1991. Abgedruckt in: Media Perspektiven. Dokumentation I/1991, S. 1 – 48)
- Darschin, Wolfgang; Bernward Frank: Tendenzen im Zuschauerverhalten. In: Media Perspektiven 4/1998. S. 154 – 166
- Darschin, Wolfgang; Heinz Gerhard: Tendenzen im Zuschauerverhalten. In: Media Perspektiven 4/2003. S. 158 – 166
- Darschin, Wolfgang; Heinz Gerhard: Tendenzen im Zuschauerverhalten. In: Media Perspektiven 4/2004. S. 142 – 150
- Der Bundesminister für Wirtschaft: Konstituierende Sitzung der Sachverständigenkommission für die Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit der Massenmedien. In: ARD (Hrsg.) (1965): a. a. O., S. 216 – 217
- Donges, Patrick; Manuel Puppis: Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Eine Einleitung. In: Dies. (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wirtschaft und Praxis. Köln 2003. S. 9 – 28
- Ehret, Reinhard: Horizont vom 13. Januar 1995. 1/2/1995, S. 59
- Eifert, Martin: Die Zuordnung der Säulen des Dualen Rundfunksystems. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM). 43. Jahrgang 1999
- Engländer, Julia: Der Werbemarkt 2000. In: Media Perspektiven 6/2001. S. 290 – 297
- Europäisches Medieninstitut: Bericht über die Entwicklung der Meinungsvielfalt und der Konzentration im privaten Rundfunk gemäß § 21, Abs. 6, Staatsvertrag über den

- Rundfunk im vereinten Deutschland. In: Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt. Berichte, Gutachten und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts der Medienkonzentrationskontrolle vom Herbst 1994. Berlin 1995
- Glitz, Peter; Reinhold Kopp (Hrsg.): Das Ringen um den Medienstaatsvertrag der Länder. Berlin 1987. S. 65 ff.
- Göbel, Elisabeth: Neue Institutionenökonomik. Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen. Stuttgart 2002
- Habann, Frank: Kernressourcenmanagement in Medienunternehmen. Lohmar/ Köln 1999
- Hachmeister, Lutz: Die Vermählten. In: Die Woche vom 12. April 1996, S. 23
- Hachmeister, Lutz; Günther Rager: Wer beherrscht die Medien? Die 50 größten Medienkonzerne der Welt. Jahrbuch 2003. München 2002
- Hamm, Ingrid; Thomas Hart (Hrsg.): Kommunikationsordnung 2010. Märkte und Regulierung im interaktiven Zeitalter. Gütersloh 2001
- Hartstein, Reinhart; Wolf-Dieter Ring; Johannes Kreile: Rundfunkstaatsvertrag. Kommentar zum Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens. München 1989
- Heffler, Michael: Der Werbemarkt 1999. In: Media Perspektiven 6/2000. S. 230 – 239
- Heffler, Michael: Der Werbemarkt 2003. In: Media Perspektiven 6/2004. S. 242 – 250
- Heinrich, Jürgen: Ökonomische und publizistische Konzentration im deutschen Fernsehsektor. In: Media Perspektiven 6/1992. S. 338 – 356
- Heinrich, Jürgen: Publizistische Vielfalt aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In: Rager, Günter; Bernd Weber (Hrsg.): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. Düsseldorf 1992. S. 232 – 250
- Henle, Victor: Erfahrungsbericht der Landesmedienanstalten zur Sicherung der Veranstalter- und Beteiligungsvielfalt im bundesweit verbreiteten Rundfunk. In: Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt. Berichte, Gutachten und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts der Medienkonzentrationskontrolle vom Herbst 1994. Berlin 1995
- Hesse, Albrecht: Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland. München 1999
- Hickethier, Knut: Formatierung der Programme. Trends der Programmentwicklung im öffentlichen und im privaten Fernsehen. In: Schröder, Hermann-Dieter (Hrsg.): Entwicklung und Perspektiven der Programmindustrie. Baden-Baden 1999. S. 89 – 103
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen. Nomos-Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 2000. S. 24
- Hoppmann, Erich: Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren. In: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk. Gütersloh 1988



- Hornig, Frank; Thomas Schulz: Seid verschlungen, Millionen! In: Spiegel 49/ 2004. S. 210 – 212
- Hülsen, Isabell: Radiosender kämpfen um Werbeanteile. In: Financial Times Deutschland vom 1.02.2005, S. 5
- Hülsen, Isabell; Arndt Ohler, Kristina Spiller: Bertelsmann stockt Budget für Übernahmen auf. In: Financial Times Deutschland vom 18. März 2005, S. 3
- Kammann, Uwe: Wechselseitig. Ein Symposium über öffentlichen Rundfunk und Gesellschaft. In: epd medien vom 15.02.2003. Nr. 12. S. 3 – 4
- Kiefer, Marie-Luise: 20 Jahre privater Rundfunk in Deutschland. In: Media Perspektiven 12/2004. S. 558 – 568
- Kiefer, Marie-Luise: 20 Jahre privater Rundfunk in Deutschland. Versuch einer Bestandsaufnahme aus medienökonomischer Perspektive. In: Media Perspektiven 12/2004. S. 558 – 568
- Kiefer, Marie-Luise: Das duale Rundfunksystem – wirtschaftstheoretisch betrachtet. In: Hömberg, Walter; Heinz Pürer: Medien-Transformation. Zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Konstanz 1996
- Kiefer, Marie-Luise: Kirch-Insolvenz: Ende einer ökonomischen Vision? In: Media Perspektiven 10/2002. S. 491 – 500
- Köhler, Lutz; Thomas Hess: Deutschland sucht den Superstar – Entwicklung und Umsetzung eines cross-medialen Produktkonzepts. In: MW Medienwirtschaft 1/2004. S. 30 – 37
- Kops, Manfred: Konzentrationsschranken und Wettbewerbsfähigkeit von Fernsehveranstaltern. In: Stern, Klaus; Hanns Prütting (Hrsg.): Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt. München 2000. S. 33 – 91
- Kresse, Hermann: Grundversorgung und integrative Pluralismussicherung. Zu den Eckpunkten des klassischen Rundfunkauftrags. Bonn 1995
- Krüger, Udo Michael: Trends im Informationsangebot des Fernsehens. Programmanalyse 1994 von ARD, ZDF, RTL, SAT.1 und PRO SIEBEN. In: Media Perspektiven 2/1995. S. 69 – 87
- Krüger, Udo Michael: Zwischen Anpassung und funktioneller Differenzierung. In: Media Perspektiven 8/1986., S. 485 – 506
- Krüger, Udo Michael; Thomas Zapf-Schramm: Öffentlich-rechtliches und privates Fernsehen: Typische Unterschiede bleiben bestehen. In: Media Perspektiven 4/2002. S. 178 – 189
- Krüger, Udo Michael; Thomas Zapf-Schramm: Wandel der Unterhaltungsformate im Fernsehen bei robuster Spartenstruktur. In: Media Perspektiven 3/ 2003. S. 102 – 114
- Krüger, Udo-Michael: Tendenzen in den Programmen der großen Fernsehsender 1985 bis 1995. In: Media Perspektiven 8/1996. S. 418 – 440
- Landtags-Drucksache Baden-Württemberg 9/955: Allgemeiner Teil V 2.

- Medienpolitisches Aktionsprogramm 1984 der SPD-Medienkommission (Kurzfassung). In: Media Perspektiven. Dokumentation 2/1984, S. 149 – 151
- Meier, Lutz: Bertelsmann pocht auf die Führung der neuen TV-Gruppe. In: Financial Times Deutschland vom 10.4.2000, S. 5
- Meier, Lutz: Pro 7 Springer 1. In: Financial Times Deutschland vom 1.02.2005, S. 18
- Merkel, H. G.: Fernsehen kommt näher! Aber nur langsam – Die leidige Finanzfrage. In: Nürnberger Nachrichten vom 15.3.1952, S. 27
- Montag, Helga: Privater oder öffentlich-rechtlicher Rundfunk? Berlin 1978. S. 76
- Neumann, Bernd: Rückbesinnung auf die Grundversorgung. In: Ist das duale System noch zu retten? Drei Statements. Bertelsmann Briefe Mai 1993. S. 56 – 59
- o. V. (2004): ARD verschiebt drei Politik-Magazine auf späteren Abend. In: epd medien. Nr. 74 vom 22.09.2004. S. 10 – 11
- o. V. (2002): Kirch-Krise: Insolvenz beantragt. In: manager-magazin.de. www.manager-magazin.de/ebusiness/artikel/0,2828,195223,00.html vom 7.5.2002
- o. V. (1995): Kohl unterstützt Stoiber und Biedenkopf gegen die ARD. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2.02.1995, S. 3
- o. V.: Mojto kauft Kirchs Filmbibliothek. In: Der Spiegel 13/2005, S. 185
- o. V. (2004a): Qualität gefährdet. In: WDR print. Die Zeitung des Westdeutschen Rundfunks. November 2004, S. 1
- o. V. (1995a): RTL will keinen Tortenschmeißer-Humor. In: Horizont vom 2. Juni 1995. Nr. 22/1995. S. 41
- o. V. (1995b) Scharf bezeichnet eine verbindliche Fernsehquote als unrealistisch. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. März 1995, S. 21
- o. V.: Situation des Privatfunks – Wie Hase und Igel? In: Kabel & Satellit. Nr. 19 vom 6. Mai 1996, S. 16
- o. V. (2004b): Wichtig ist, was sich verkauft. In: Medienspiegel. August 2004, S. 1
- o. V. (2004c): Zahltag. Vom 1. April an steigen die Rundfunkgebühren. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.03.2004, S. 3
- o. V. (1995c): ZDF verbreitet Programmteile in der Welt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Mai 1995, S. 16
- o. V.: Zur Frage der Wettbewerbsverzerrung zwischen Rundfunk – Presse/Fernsehen. In: Zeitungsverlag + Zeitschriftenverlag. Nr. 46-47/1965, S. 2376
- Ott, Klaus: Die Familie bin ich. In: Süddeutsche Zeitung vom 29.6.2000, S. 24
- Otto, Hans-Joachim: Das ZDF muß privatisiert werden. In: Bertelsmann Briefe: Ist das duale System noch zu retten? Mai 1993. S. 56 – 59
- Pätzold, Ulrich; Horst Röper: Fernsehproduktionsvolumen 1998 bis 2000. In: Media Perspektiven 1/2003. S. 24 – 34



- Pätzold, Ulrich; Horst Röper: Fernsehproduktionsvolumen in Deutschland 1998. In: Media Perspektiven 9/99. S. 447 – 468
- Pleschak, Franz; Helmut Sabisch: Innovationsmanagement. Stuttgart 1996
- Porter, Michael E.: Wettbewerbsstrategie. Frankfurt/New York 1999
- Posewang, Wolfgang: Geschichte des privaten Rundfunks in Deutschland. In: Pape, Martin (Hrsg.): Deutschlands Private: Privater Hörfunk, privates Fernsehen im Überblick. Neuwied 1995
- Rautenberg, Klaus; Heike I. Pöhlmann: Kampf ums Kabel. In: Werben und Verkaufen (w&v) 46/1995, S. 142-145
- Röper, Horst: Formationen deutscher Medienmultis 1991. In: Media Perspektiven 1/92. S. 2 – 23
- Röper, Horst: Formationen deutscher Medienmultis 1994/95. Veränderungen, Pläne und Strategien der deutschen Medienunternehmen. In: Media Perspektiven 7/1995. S. 310 – 330
- Röper, Horst: Formationen deutscher Medienmultis 2003. In: Media Perspektiven 2/2004. S. 54 – 80
- Röper, Horst: Formationen deutscher Medienmultis 2003. In: Media Perspektiven 2/2004. S. 54 – 80
- Röper, Horst: Stand der Verflechtung von privatem Rundfunk und Presse 1986. In: Media Perspektiven 5/86. S. 281 – 303
- Röper, Horst: Zur Lage mittelständischer Fernsehproduzenten in Deutschland. Dortmund 2000
- Rott, Armin: Werbefinanzierung und Wettbewerb auf dem deutschen Fernsehmarkt. Berlin 2003
- Schierl, Thomas: Werbung im Fernsehen. Eine medienökonomische Untersuchung zur Effektivität und Effizienz werblicher TV-Kommunikation. Köln 2003
- Schmidt, Felix: Warum kann es nie genug ZDF geben, Herr Stolte? Ein Interview mit Dieter Stolte. In: Frankfurter Allgemeine Magazin. Heft 799 vom 23. Juni 1995. S. 36 – 37
- Schmidt, Felix: Warum sollen ARD und ZDF kein Pay-TV anbieten, Herr Doetz? Ein Interview mit Jürgen Doetz. In: Frankfurter Allgemeine Magazin. Heft 798 vom 16. Juni 1995. S. 34 – 35
- Schmücker, Rainulf.: Die Rundfunkrevolution – Vorerst auf dem Papier. In: Funk-Korrespondenz vom 15.06.1967, S. 1
- Schöneberger, Markus: Der Champagner ist schal geworden. In: Rheinischer Merkur Spezial. Nr. 2 vom 8.01.2004, S. 9
- Schulze, Gerhard: Das Medienspiel. In: Müller-Doohm, Stefan; Klaus Neumann-Braun (Hrsg.): Kulturinszenierungen. Frankfurt 1995, S. 363 – 378
- Seidel, Norbert; Michael Libertus: Rundfunkökonomie. Wiesbaden 1993



- Seufert, Wolfgang: Wirtschaftliche Aspekte von Hörfunk und Fernsehen. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95. Baden-Baden/Hamburg 1994. S. 132 – 146
- Siepmann, Ralf: Opportuner Seitenwechsel. In: Journalist. 8/2003. S. 22 – 24
- Sjurts, Insa: Strategien in der Medienbranche. Grundlagen und Fallbeispiele. Wiesbaden 2002
- Springer, Axel: Presse und Fernsehen. In: ARD (Hrsg.): Rundfunkanstalten und Tageszeitungen. Bd. 1. Frankfurt 1965, S. 383
- Staatsvertrag über den vereinten Rundfunk im vereinten Deutschland in der Fassung des sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrages in Kraft seit 1. Juli 2002. In: Media Perspektiven Dokumentation I/2002. S. 1 – 50
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band 1. München 1984
- Stern, Klaus; Herbert Bethge: Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat. München 1968
- Stern, Klaus; Herbert Bethge: Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk. Frankfurt am Main/Berlin 1971
- Stuiber, Heinz-Werner: Medien in Deutschland. Band 2. Rundfunk, 2. Teil. Konstanz 1998
- Vesting, Thomas: Prozedurales Rundfunkrecht. Baden-Baden, 1997. S. 140 ff.
- Zabel, Christian: Zeitwettbewerb deutscher Free-TV-Anbieter. In: Medien & Kommunikationswissenschaft. Bd. 3. 2004. S. 412 – 431
- ZDF (Hrsg.): ZDF Jahrbuch 2001. Frankfurt/Main 2002
- ZDF (Hrsg.): ZDF Jahrbuch 2003. Mainz 2004
- ZDF (Hrsg.): ZDF Jahrbuch 2003. Mainz 2004
- Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (Hrsg.): Werbung in Deutschland 2003. Bonn 2003

ISSN 0945-8999
ISBN 3-938933-00-3