

Ralph Wiechers

Markt und Macht im Rundfunk



Ralph Wiechers

Markt und Macht im Rundfunk

Der gegenwärtig sich abzeichnende Strukturwandel im Rundfunksektor wird zum Anlaß genommen, das bestehende Rundfunksystem und die dahinterstehenden ordnungspolitischen Positionen auf ihre ökonomische Rationalität hin zu analysieren. Dazu werden die klassischen Argumente, die zur Rechtfertigung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots angeführt werden, herausgearbeitet und unter dem Gesichtspunkt der Weiterentwicklung des Rundfunksystems auf ihre Gültigkeit hin untersucht. Dabei zeigt sich, daß die vorgebrachten Rechtfertigungsversuche nicht durchgängig überzeugen können. Zudem gehen einige Eingriffe deutlich über die Korrektur von Marktmängeln hinaus. Der normative Teil der Untersuchung wird deshalb ergänzt um eine politisch-soziologische Analyse des tatsächlich zu beobachtenden Regulierungsverhaltens. Im abschließenden Teil werden die mittelfristigen Perspektiven der bundesdeutschen Rundfunkordnung aufgezeigt und auch Handlungsempfehlungen gegeben.

Ralph Wiechers wurde 1959 in Höxter geboren. Nach seiner kaufmännischen Ausbildung studierte er in Karlsruhe und Mainz Volkswirtschaftslehre. Anschließend arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaften der Universität Mainz, wo er 1992 promovierte.

Markt und Macht im Rundfunk
Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen
Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 51



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Ralph Wiechers

Markt und Macht
im Rundfunk

Zur Stellung der
öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
im dualen Rundfunksystem
der Bundesrepublik Deutschland



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Wiechers, Ralph:

Markt und Macht im Rundfunk : zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland / Ralph Wiechers. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1992 (Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 51)
Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 1992
ISBN 3-631-45151-2

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 77

ISSN 0170-8252

ISBN 3-631-45151-2

ISBN 978-3-631-75144-2 (eBook)

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1992

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 3 4 5 6 7

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von mir während meiner Tätigkeit am Institut für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz angefertigt.

Für wertvolle Diskussionen und Anregungen danke ich meinem akademischen Lehrer, Herrn Universitätsprofessor (em.) Dr. Kurt Schmidt sowie meinen damaligen Kollegen Dr. Martin Heinrich, Diplom-Volkswirt Carsten Kühl und Diplom-Volkswirt Gert Leis. Herr Universitätsprofessor Dr. Rolf Peffekoven war so freundlich, das Zweitreferat zu übernehmen. Bedanken möchte ich mich ferner bei den wissenschaftlichen Hilfskräften für die Hilfe bei der Literaturrecherche sowie - nicht zuletzt - bei der »guten Seele« des Instituts, Frau Elke Pfennig, für ihre unermüdliche fürsorgliche Unterstützung.

Mein besonderer Dank gilt meiner Frau Birgit, die mir liebevoll zur Seite gestanden hat und oft Verzicht üben mußte. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Mainz, im Februar 1992

Ralph Wiechers

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen.....	IV
Einführung	1
I. Problemstellung.....	1
II. Zielsetzung und Aufbau der Untersuchung	2
III. Begriffsabgrenzung.....	3
Teil 1: Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland	5
I. Entstehung und Entwicklung der Rundfunkordnung	5
A. Gründung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die Besatzungsmächte	5
B. Umstrukturierung des öffentlich-rechtlichen Monopols	7
C. Neue Techniken und Zulassung privater Anbieter	10
II. Rechtliche Rahmenbedingungen des Rundfunks	13
A. Verfassungsrechtliche Vorgaben	13
B. Landesgesetzlicher Regelungsbereich	17
C. Europäische Rahmenordnungen für das Fernsehen	21
III. Organisation und Struktur des dualen Rundfunksystems	23
A. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten	23
B. Privatwirtschaftlich organisierte Rundfunkveranstalter	29
IV. Finanzierungssystem und Finanzstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	33
A. Finanzierungsentscheidung als Strukturentscheidung der Rundfunkordnung	33
B. Finanzierungsquellen	33
1. Rundfunkgebühren	33
2. Einnahmen aus Rundfunkwerbung	39
3. Überweisungen aus dem Bundeshaushalt.....	44
4. Sonstige Einnahmen	45
C. Finanzausgleich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	46
V. Konsequenzen der Neuordnung des Rundfunksystems	56

II

Teil 2: Ökonomische Analyse	61
I. Zur Leitbildvorstellung einer marktwirtschaftlichen Steuerung des Rundfunks	61
A. Wirtschaftsordnung und Rundfunkordnung	61
B. Politische Funktionen der Medien	62
C. Zum Verhältnis von Presse-, Rundfunk- und Wettbewerbsfreiheit	63
II. Unvollkommenheiten des Rundfunkmarktes	66
A. Frequenzenknappheit	67
B. Hohe Kosten der Einführung, Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen	79
1. Zur Wirkung von Skalenerträgen und irreversiblen Marktzutritts- kosten	80
2. Typische Kostenvorteile im Rundfunk	84
a. Produktionsebene	86
b. Redaktionsebene	90
c. Distributionsebene	93
3. Zwischenergebnis	99
III. Kollektivguteigenschaften des Rundfunks	101
A. Kollektivgüter und Marktversagen	101
B. Zum Argument des technischen Scheiterns eines Ausschlusses vom Rundfunkkonsum	102
C. Kosten des Ausschlusses vom Rundfunkkonsum	104
1. Ausschlußtechniken und deren Wirtschaftlichkeit	104
2. Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland	107
D. Nicht-Rivalität beim Rundfunkkonsum	110
F. Folgerungen	114
IV. Rundfunk als Mischgut	115
V. Programmvielfalt und meritorische Aspekte	120
A. Zum Konzept der merit wants	121
B. Rechtfertigungsversuche für meritorisch motivierte Korrekturen im Rundfunksektor	122
1. Angebotslücken des kommerziellen Rundfunks	122
a. Mangelnde Berücksichtigung von Minoritäten in den Programmen werbefinanzierter Rundfunkveranstalter	122
b. Defizite bei der Wahrnehmung der politischen Funktionen des Rundfunks	130

III

2. Verzerrte Präferenzen der Rundfunkrezipienten	135
a. Begriff und Rechtfertigung.....	135
b. Fehlende Beurteilungsfähigkeit und mangelnde Information	136
c. Irreführende Werbemaßnahmen.....	145
VI. Ergebnisse und Erklärungsdefizite der ökonomischen Analyse.....	152
Teil 3: Politisch-soziologische Analyse	157
I. »Ohnmacht« der Rundfunkrezipienten	157
A. Vermittlungsprozeß zwischen Rundfunkrezipient und Rundfunkveranstalter.....	157
B. Zur Vertretung der Publikumsinteressen in den Rundfunkanstalten.....	159
II. »Macht« der Parteien und Verbände.....	166
A. Wege der politischen Einflußnahme	168
B. Einschränkungen	175
III. Eigeninteressen der Rundfunkanstalten	179
A. Handlungsmotive und Handlungsspielräume der Rundfunkmitarbeiter ...	179
B. Managementstrategien - Kosten- und Budgetmaximierung	181
IV. Zur Rolle des Bundesverfassungsgerichts	185
V. Ergebnis der Analyse des politisch-soziologischen Kräftefeldes	189
Teil 4: Perspektiven der Rundfunkordnung	191
Literaturverzeichnis.....	199

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Tabelle	1	Erträge der Rundfunkanstalten und Landesmedienzentralen aus Rundfunkgebühren	39
Tabelle	2	Bruttowerbeerträge von ARD und ZDF	41
Tabelle	3	Netto-Werbeumsätze des Werbefernsehens und Werbefunks	43
Tabelle	4	Pflichtquoten der Landesrundfunkanstalten am ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramm	48
Tabelle	5	Gebührenpflichtige und gebührenbefreite Teilnehmer in den Gebühreneinzugsgebieten der Landesrundfunkanstalten	48
Tabelle	6	Aufbringung der Finanzausgleichsmasse durch die ausgleichspflichtigen Landesrundfunkanstalten	51
Tabelle	7	Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf die ausgleichsberechtigten Landesrundfunkanstalten	51
Tabelle	8	Einnahmenstruktur der ausgleichsberechtigten Landesrundfunkanstalten	52
Tabelle	9	Zuwendungen der Landesrundfunkanstalten an den Deutschlandfunk	52
Tabelle	10	Entwicklung der Versorgung der privaten Haushalte im Bundesgebiet mit Kupfer-Koaxial-Kabelanschlüssen	70
Tabelle	11	Direkt empfangbare Satellitenprogramme in der Bundesrepublik Deutschland	72
Schaubild	1	Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	55
Schaubild	2	Entwicklungstrends nach der Neuordnung des Rundfunksystems ..	57
Schaubild	3	Aktivitätsebenen der Veranstaltung eines Rundfunkprogramms	86

*"Denn freilich mag ich gern die Menge sehen,
Wenn sich der Strom nach unsrer Bude drängt
Und mit gewaltig wiederholten Wehen
Sich durch die Gnadenpforte zwängt ..."*

*Johann Wolfgang von Goethe,
Faust - Vorspiel auf dem Theater*

Einführung

I. Problemstellung

Zu den bemerkenswertesten Veränderungen der Medienlandschaft der Bundesrepublik Deutschland und vieler anderer europäischer Länder zählt sicher die Zulassung privater Rundfunkveranstalter. Über Jahrzehnte war die Bereitstellung von Rundfunksendungen in der Bundesrepublik Deutschland dem Wettbewerb mit privaten Unternehmen entzogen. Statt dessen übernahmen öffentliche Unternehmen als Rundfunkveranstalter mit institutionell abgesicherten Monopolstellungen die Rundfunkversorgung der Zuschauer und Zuhörer.

Im Zuge der Anfang der 80er Jahre aufflackernden Deregulierungsdebatte kam es auch im Rundfunksektor zu einem Wandel der Ordnungsvorstellungen. Beflügelt wurde dieser Prozeß dadurch, daß sich mit der Entwicklung und Installation neuer Übertragungstechnologien eine Reihe ordnungstheoretisch relevanter Determinanten des Systems wesentlich änderten. Das Leitbild der ausschließlich öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorbehaltenen Veranstaltung von Rundfunkprogrammen begann zu bröckeln. Schließlich wurden mit Inkrafttreten des Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens am 1. Dezember 1987 in allen Bundesländern die hoheitlichen Schranken beseitigt, die den Privaten den Zugang zum Rundfunk verwehrt hatten.

Mögliche Illusionen in Richtung einer völligen Privatisierung des Rundfunksystems waren jedoch schon vorher zerstört worden. Mit der Verkündung des vierten und fünften Rundfunkurteils durch das Bundesverfassungsgericht am 4. November 1986¹ beziehungsweise 24. März 1987² wurde zwar der Übergang der

¹ Bundesverfassungsgericht (1987a).

² Bundesverfassungsgericht (1987b).

Rundfunkordnung von einem ausschließlich öffentlich-rechtlichen System zu einem gemischten System mit stärker wettbewerblichen Elementen eingeleitet. Die Konzeption des dualen Rundfunksystems ist indes nicht gleichzusetzen mit einer freien Wettbewerbsordnung; denn mit "den vom Bundesverfassungsgericht ... festgelegten Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantien wird die Überlegenheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht nur gefestigt. Es werden auch Wege geöffnet, sie auf Kosten der Wettbewerber und Gebührenzahler weiter auszubauen."³

II. Zielsetzung und Aufbau der Untersuchung

Der gegenwärtig sich abzeichnende Strukturwandel im Rundfunksektor soll zum Anlaß genommen werden, das bestehende Rundfunksystem und die dahinter stehenden ordnungspolitischen Positionen auf ihre ökonomische Rationalität hin zu analysieren.

Nach einer Begriffsabgrenzung wird in **Teil 1** zunächst das bestehende Rundfunksystem vorgestellt. Ausgangspunkt dieser überwiegend deskriptiven Betrachtung ist die Entstehung und Entwicklung des bundesdeutschen Rundfunks vor dem Hintergrund der das Rundfunksystem prägenden, rundfunkpolitischen Leitideen. Des Weiteren werden die rechtlichen Rahmenbedingungen des Rundfunks, die Organisation und Struktur des dualen Rundfunksystems sowie - vertiefend - das Finanzierungssystem und die Finanzstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dargestellt. Dieser Teil wird abgeschlossen mit einem Blick auf die Konsequenzen, die sich bereits aus der Neuordnung des Rundfunksystems ergeben haben.

In **Teil 2** werden sodann die klassischen Argumente, die zur Rechtfertigung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots angeführt werden, herausgearbeitet und unter dem Gesichtspunkt der Weiterentwicklung des Rundfunksystems auf ihre Gültigkeit hin untersucht. Hierzu ist zunächst eine theoretische Auseinandersetzung mit den vermeintlichen Rundfunkbesonderheiten, die zur Rechtfertigung der Rundfunkregulierung herangezogen werden, und den hieraus resultierenden Eingriffen in den Rundfunksektor vonnöten. Insbesondere wird geprüft, welche Konsequenzen die Entwicklung neuer Produktions- und Übertragungstechnologien hat. Dabei zeigt sich, daß die vorgebrachten Rechtfertigungsversuche nicht durchgängig überzeugen können. Zudem gehen einige Eingriffe deutlich über die Korrektur von Marktversagen hinaus und sind eher das Ergebnis des politischen Kräftespiels zwischen den

³ Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 6.

beteiligten Interessengruppen und deren unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Erwartungen an das Medium Rundfunk denn ökonomisch begründet.

Der normative Teil der Untersuchung wird deshalb ergänzt um eine politisch-soziologische Untersuchung des tatsächlich zu beobachtenden Regulierungsverhaltens in **Teil 3**. Anhand des Kräftespiels zwischen den Rundfunkrezipienten, den Parteien und den Verbänden sowie schließlich den Mitarbeitern der Rundfunkanstalten läßt sich die Beharrungstendenz des öffentlich-rechtlichen Systems erklären. Die entscheidende Rolle fällt jedoch dem Bundesverfassungsgericht zu, das den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weitreichende Garantien zugestanden hat.

Im abschließenden **Teil 4** werden die mittelfristigen Perspektiven der bundesdeutschen Rundfunkordnung aufgezeigt und dabei auch Handlungsempfehlungen gegeben.

III. Begriffsabgrenzung

Unter dem Begriff Rundfunk werden im allgemeinen Sprachgebrauch zahlreiche Begriffsinhalte subsumiert. So kann man unter Rundfunk einen technischen Vorgang, eine Institution, ein Massenkommunikationsmittel oder schlicht das Ergebnis einer Sendetätigkeit, das ausgestrahlte Programm, verstehen. Angesichts dieser Vielfalt liegt es nahe, die Verwirrung durch eine weitere Begriffsbestimmung nicht noch zu steigern, sondern auf eine bewährte Definition zurückzugreifen, die für den angestrebten Untersuchungszweck ausreicht. Zur Abgrenzung des Rundfunkmarktes bietet sich hierzu die gesetzliche Definition an, wie sie erstmals im Gebührenstaatsvertrag der Länder vom 31.10.1968 zu finden ist. Hiernach ist Rundfunk "die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters."⁴ Diese allgemein anerkannte Definition⁵ erlaubt die Reduzierung des Problemfeldes auf Hörfunk und Fernsehen.⁶ Die folgenden Ausführungen gelten demgemäß

⁴ § 1 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31.10.1968, in: Lehr, Wolfgang und Klaus Berg (1971), S. 23 ff.

⁵ Vgl. Stammler, Dieter (1975), S. 746.

⁶ So auch das Bundesverfassungsgericht (1962), S. 226. Durch das Kriterium »Allgemeinheit« als Adressat der Rundfunkprogramme hebt sich der Rundfunk von der Individualkommunikation ab. Die Spezifikation der Art der Verbreitung von Sendehalten (»elektrische Schwingungen«) sowie des Informationsträgers (»Ton und Bild«) wiederum erlaubt eine Abgrenzung des Rundfunks von anderen Massenmedien wie Presse und Film, wengleich diese herkömmliche Klassifizierung zunehmend durch neue Techniken wie Bildschirm-, Video- und Kabeltext in Frage gestellt wird. Bei allen diesen Diensten - der Wiedergabe von stehenden Seiten auf dem Bildschirm - ist der Übergang zum Medium Presse bereits vollzogen; die traditionellen Dimen-

überwiegend für beide Bereiche. Da dem Fernsehen in der gegenwärtigen Diskussion jedoch die größere Aufmerksamkeit zuteil wird und es auch die interessanteren ordnungspolitischen Probleme aufwirft, wird es im Vordergrund der folgenden Analyse stehen.

sionen des Hörens (Hörfunk) und des kombinierten Hörens und Sehens (Fernsehen) werden verlassen. Auf eine Behandlung dieser Subsektoren des Rundfunkwesens wird verzichtet.

Teil 1: Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland

I. Entstehung und Entwicklung der Rundfunkordnung

Jede Rundfunkordnung ist eingebettet in die herrschende Staats- und Gesellschaftsordnung des Sendegebiets. Struktur und organisatorische Verfassung des Rundfunks bilden gleichsam modellhaft die politischen und gesellschaftlichen Machtverhältnisse und deren Wandel im Zeitablauf ab. Die Rundfunkordnung ist oft eher das Ergebnis eines historischen Prozesses als das Resultat einer in sich geschlossenen rundfunkpolitischen Konzeption.⁷ Dies läßt sich eindrucksvoll am Beispiel des bundesdeutschen Rundfunks zeigen.⁸

Die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland kann in drei Phasen unterteilt werden: Die erste Phase hat den Wiederaufbau des Rundfunks in Deutschland nach dem Zusammenbruch des Dritten Reichs durch die westlichen Alliierten zum Gegenstand. Die zweite Phase ist gekennzeichnet durch Versuche der Länder und des Bundes, das von den Besatzungsmächten geprägte Rundfunksystem umzustrukturieren. Die dritte Phase schließlich beschreibt die Öffnung des Rundfunksystems für private Anbieter.

A. *Gründung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die Besatzungsmächte*

Die Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland wurde wesentlich geprägt vom Einfluß der westlichen Besatzungsmächte. Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches hatten sie alle Rundfunksender der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft beschlagnahmt, um sie als Soldatensender sowie als Sender der Militärregierung zu nutzen. Den Deutschen wurde vorerst jede unbeaufsichtigte Sendetätigkeit verboten.⁹

Im Zuge des sukzessiven Überganges der öffentlichen Verwaltung in die Verantwortung der Deutschen begannen zwischen den westlichen Alliierten und deutschen Rundfunksachverständigen auch Gespräche über eine zukünftige Rundfunkordnung.¹⁰ Nahezu alle an der Neuordnung des deutschen Rundfunks Beteiligten verfolgten dabei, ungeachtet ihrer unterschiedlichen Ausgangspositionen, nur ein Ziel:

⁷ Vgl. Siepmann, Charles A. (1950), S. 113 f. ; Bausch, Hans (1975), S. 7.

⁸ Die Entstehungsgeschichte des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland behandeln ausführlich: Bausch, Hans (1980); Brack, Hans (1968a); Herrmann, Günter (1962); Halefeldt, Horst O. (1989). Zur Geschichte des Rundfunks in der Deutschen Demokratischen Republik siehe Wilke, Jürgen (1989), S. 163 ff. und die dort angegebene Literatur.

⁹ Vgl. Brack, Hans (1968a), S. 11.

¹⁰ Vgl. Herrmann, Günter (1962), S. 60.

die Neuauflage eines zentralistischen, von einseitigen Interessen abhängigen Rundfunks zu verhindern.¹¹ Die zukünftigen Rundfunkunternehmen sollten "als der Allgemeinheit dienende Einrichtungen geschaffen werden, frei von der Herrschaft irgendeiner Gruppe mit Sonderinteressen, von staatlichen, wirtschaftlichen, religiösen oder irgendwelchen anderen Einzelelementen der Gemeinschaft."¹²

Die Autonomie des Rundfunks wurde so zum Orientierungspunkt der Rundfunkordnung: Alle Bestimmungen über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Rundfunkgesellschaften sowie die Grundsätze der Programmgestaltung sollten darauf abzielen, die Autonomie des Rundfunks zu gewährleisten.¹³

Ein Ergebnis der Forderung nach einem autonomen, der Allgemeinheit dienenden Rundfunk war die öffentlich-rechtliche Organisation des Rundfunks. Zunächst hatten die westlichen Alliierten geplant, das Rundfunksystem des eigenen Landes auf die unter ihrer Verantwortung stehenden Zonen zu übertragen.¹⁴ Bei den Franzosen scheiterte dieses Vorhaben recht bald an der Befürchtung, daß ein zentralistisch-staatsnaher Rundfunk nach dem Vorbild der Radio-diffusion-Télévision Française (RTF) wieder die Möglichkeit des politischen Mißbrauchs bieten würde. Aber auch die Pläne der amerikanischen Militärregierung, in Deutschland einen privatwirtschaftlichen Rundfunk US-amerikanischer Prägung zu etablieren, mußten fallen gelassen werden. Das hatte vorwiegend technische Gründe. Deutschland waren nach dem Zweiten Weltkrieg nur wenige nutzbare Frequenzen verblieben.¹⁵ Hinzu kam der hohe finanzielle Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunksendungen. Unter diesen Voraussetzungen ließ sich allenfalls die Marktform eines Angebotsoligopols verwirklichen.¹⁶ Schließlich setzte sich für alle Rundfunkgesellschaften in den westdeutschen Gebieten die Organisationsform der selbständigen

¹¹ Vgl. Jank, Klaus Peter (1967), S. 20.

¹² Schreiben des Stellvertretenden US-Militärgouverneurs vom 21.11.1947, zitiert nach Flottau, Heiko (1972), S. 23 f. Ähnlich lautende Forderungen erhoben auch die französische und die britische Militärregierung; siehe ebenda, S. 24. Diese Direktiven wurden durch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 (Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film) bestätigt: "Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt."

¹³ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 210.

¹⁴ Vgl. Reichert, Hans-Ulrich (1955), S. 23 f.

¹⁵ Vgl. Montag, Helga (1978), S. 36; Reichert, Hans-Ulrich (1955), S. 23 ff.

¹⁶ Zu den historischen Gründen, die schließlich zur öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisation führten, siehe ausführlich Montag, Helga (1978), S. 32 ff. und die dort angegebene Literatur. Das Argument, ein von privatem Gewinnstreben geleiteter Rundfunk sei nicht in der Lage, ein objektives, von Einzelinteressen unbeeinflusstes Programm anzubieten, da dieser sich am »Massengeschmack« orientiere, tauchte wohl erst später in der Diskussion um die geeignete Organisationsform auf. So spricht Berg lediglich von "wirtschaftlichen Gegebenheiten", die nach Meinung der US-Amerikaner gegen die Einführung eines privaten Rundfunks gesprochen hätten. Vgl. Berg, Klaus (1973), S. 311.

Anstalt des öffentlichen Rechts nach dem Vorbild der British Broadcasting Corporation (BBC) durch.¹⁷

Der Einfluß der westlichen Besatzungsmächte zeigt sich aber nicht nur bei der Organisationsform. Ein weiteres Charakteristikum für den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland wurde dessen föderale Struktur. Entscheidender Grund für dessen Entstehen war neben der Aufteilung des späteren Bundesgebietes in Besatzungszonen wohl die unkoordinierte Vorgehensweise der westlichen Alliierten; die Rundfunkordnung wurde nicht für ein späteres Staatsgebilde konstruiert, sondern separat für jede der drei westlichen Besatzungszonen.¹⁸ In der britischen Besatzungszone, dem Gebiet der späteren Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und der Hansestadt Hamburg, entstand der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR) mit Sitz in Hamburg, der vorübergehend auch die deutsche Rundfunkversorgung in West-Berlin übernahm. Die Franzosen gründeten in ihrer Besatzungszone, das heißt für Rheinland-Pfalz und die früheren Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern, ebenfalls eine zentrale Mehr-Länder-Anstalt, den Südwestfunk (SWF) mit Sitz in Baden-Baden. Dagegen präferierten die US-Amerikaner ausdrücklich eine dezentralistische Rundfunkorganisation. Ihr Ziel war es, in Deutschland eine pluralistische Rundfunkordnung zu etablieren; denn dies entsprach ihren Vorstellungen von einem demokratischen, vom Staat unabhängigen Rundfunk.¹⁹ Folgerichtig installierte die amerikanische Militärregierung in ihrem Besatzungsgebiet vier eigenständige Rundfunkunternehmen: für Bayern den Bayerischen Rundfunk (BR) in München, für Hessen den Hessischen Rundfunk (HR) in Frankfurt/Main, Radio Bremen (RB) für den Stadtstaat Bremen sowie den Süddeutschen Rundfunk (SDR) in Stuttgart für das Gebiet des früheren Landes Württemberg-Baden.²⁰

B. Umstrukturierung des öffentlich-rechtlichen Monopols

Schon bald zeigten sich erste Schwächen der neuen Rundfunkstruktur. So hatte man bei der Gründung der Rundfunkanstalten bewußt eine übergeordnete Instanz vergleichbar der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft vermieden. Die Verantwortlichen der sechs Rundfunkanstalten erkannten aber trotz ihrer dezentralistischen Gesinnung bald, daß zur Wahrnehmung gemeinsamer Interessen und zur Erfüllung bestimmter

¹⁷ Vgl. Reiter, Hans-Peter (1986), S. 85 ff. Lediglich der Saarländische Rundfunk wurde bis 1956 als GmbH betrieben. Vgl. Brack, Hans (1968a), S. 12.

¹⁸ Vgl. Flottau, Heiko (1972), S. 26.

¹⁹ Zum Streben der US-Amerikaner nach einem privaten, pluralistischen Rundfunk vgl. Mettler, Barbara (1975), S. 106.

²⁰ Ausführlich mit der Gründung der Rundfunkanstalten befaßten sich Bausch, Hans (1980), S. 65-148, S. 170-187, S. 234-238 sowie Schütte, Wolfgang (1975).

überregionaler Aufgaben eine engere Kooperation notwendig war. Durch die Gründung der »Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland« (ARD) im Jahre 1950 schufen sie die organisatorische Grundlage ihrer Zusammenarbeit.²¹

Ein weiteres konflikträchtiges Ergebnis der alliierten Alleingänge bei der Gründung der Rundfunkanstalten waren die der Größe nach sehr heterogenen Sendegebiete der sechs eigenständigen Rundfunksender. So differierte die Anzahl der Hörer im Sendegebiet der einzelnen Rundfunkanstalten erheblich. Bei einer Gesamthörerzahl in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) im Jahre 1951 von ca. 10,2 Millionen sendete der NWDR als größter Sender für ca. 5,1 Millionen Hörer, während der kleinste Sender, Radio Bremen, noch keine 140.000 Hörer hatte.²² Des weiteren deckten sich einzelne Sendegebiete nicht mit den verschiedenen Kulturlandschaften. Das traf vor allem auf die Mehr-Länder-Anstalten zu. Während der NWDR so kulturell und wirtschaftlich verschiedene Regionen wie die norddeutschen Küstenländer und das Ruhrgebiet versorgte, wurden im Südwesten der Bundesrepublik nicht nur zusammengehörige Ereignisräume wie das Rhein-Neckar-Gebiet zerschnitten, sondern Baden-Württemberg als ganzes medienpolitisch in die Sendegebiete des SDR und SWF gespalten.²³

Für die Reformierung der Rundfunkstruktur boten sich zwei Alternativen an: die Bildung einer weiteren großen Rundfunkanstalt »Südwestdeutscher Rundfunk« oder die Zerschlagung des NWDR.²⁴ Das süddeutsche Prinzip der Landesrundfunkanstalten setzte sich schließlich gegen das Prinzip der Mehr-Länder-Rundfunkanstalten durch. Der NWDR wurde, unter anderem auf Druck der Adenauer Regierung, 1954 aufgelöst. Stattdessen entstanden drei neue Anstalten: In West-Berlin nahm der aus dem Berliner Funkhaus des NWDR hervorgegangene Sender Freies Berlin (SFB) den Progammbetrieb auf.²⁵ In Köln wurde der Westdeutsche Rundfunk (WDR) errichtet, dessen Sendegebiet sich auf Nordrhein-Westfalen erstreckte. Die Länder

21 Zur Gründung der ARD und deren Aufgaben siehe die Satzung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom 9./10. Juni 1950 in der Fassung vom 7. Juni 1962, ARD Jahrbuch 70, S. 308-310; Brack, Hans (1962a), S. 11-33, S. 13-17; derselbe (1962b), S. 33-58, S. 39-41; Flottau, Heiko (1972), S. 39 f.

22 Vgl. Brack, Hans (1962a), S. 12.

23 Vgl. Flottau, Heiko (1972), S. 27.

24 Vgl. Brack, Hans (1968a), S. 12.

25 Unstimmigkeiten zwischen den Amerikanern und Sowjets hatten bereits im Spätherbst 1945 zum Aufbau des »Drahtfunks im amerikanischen Sektor« (DIAS) geführt. Dieser amerikanische Sender wurde später in »Rundfunk im amerikanischen Sektor« (RIAS) umbenannt und ist bis heute als amerikanische Anstalt aktiv.

Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie die Hansestadt Hamburg schufen durch Staatsvertrag die Anstalt Norddeutscher Rundfunk (NDR) mit Sitz in Hamburg.²⁶

Als (vorerst) letzte Landesrundfunkanstalt wurde 1956 nach der Eingliederung des Saargebietes in die Bundesrepublik Deutschland (1955) der Saarländische Rundfunk (SR) mit Standort in Saarbrücken gegründet.²⁷

Nicht nur die Länder verfolgten eine Neugestaltung der Rundfunklandschaft - auch der Bund. Erste Pläne der Bundesregierung, den Einfluß des Bundes auf den Rundfunk zu erweitern, lassen sich schon Anfang der fünfziger Jahre konstatieren.²⁸ Sie gipfelten in dem Versuch, im Bundestag ein »Gesetz über den Rundfunk« zu verabschieden. Durch dieses Gesetz sollten drei Bundesanstalten des öffentlichen Rechts gegründet werden: die Bundesanstalten für den Auslandsrundfunk »Deutsche Welle«²⁹ und »Deutschlandfunk«³⁰ sowie das »Deutschland-Fernsehen« zur Veranstaltung eines zweiten, bundesweiten Fernsehprogramms.

Lediglich die Gründung der zwei Hörfunkanstalten ließ sich durchsetzen; die Einrichtung des öffentlich-rechtlichen Deutschland-Fernsehens scheiterte am Widerstand der Länder.³¹ Daraufhin wurde auf Betreiben Adenauers am 25.7.1960 ein privatrechtlicher Fernsehsender auf Bundesebene, die »Deutschland-Fernsehen-GmbH«, gegründet. Aber auch dieser Versuch schlug fehl. Auf die Klage einiger SPD-regierter Länder hin erklärte das Bundesverfassungsgericht in seinem 1. Rundfunkurteil vom 28.2.1961 den rundfunkpolitischen Vorstoß der

26 Vgl. Brack, Hans (1968a), S. 12. Daß trotz dieser Teilung in den Mehrländeranstalten ein politisches Konfliktpotential vorhanden ist, zeigen nicht nur die Vorgänge um die Kündigung des NDR-Staatsvertrages. Auch in Südwest-Deutschland sind die Umstrukturierungsbestrebungen der Länder längst nicht abgeschlossen. Hingewiesen sei hier lediglich auf die lange Tradition der Versuche der Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, den Rundfunk in ihren Ländern neu zu gestalten. Erst in jüngster Zeit gab es wieder einen - gescheiterten - Vorstoß, SWF und SDR zu fusionieren. Zu den Hintergründen siehe Viehöver, Ulrich und Peter Reinhardt (1989); o.V. (1989g).

27 Vgl. Herrmann, Günter (1962), S. 88.

28 Vgl. Montag, Helga (1978), S. 36 f.

29 Die Deutsche Welle dient laut § 1 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29.11.1960 (Gesetz DW/DLF) in der Fassung vom 30.4.1990 der Veranstaltung von Rundfunksendungen für das Ausland. "Die Sendungen sollen den Rundfunkteilnehmern im Ausland ein umfassendes Bild des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland vermitteln und ihnen die deutsche Auffassung zu wichtigen Fragen darstellen und erläutern." (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Gesetz DW/DLF)

30 Aufgabe des Deutschlandfunks ist die "Veranstaltung von Rundfunksendungen für Deutschland und das europäische Ausland" (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Gesetz DW/DLF). "Die Sendungen sollen ein umfassendes Bild Deutschlands vermitteln." (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Gesetz DW/DLF) Eine zentrale, nun obsolete Aufgabe ist die Herstellung von Informationsfreiheit für die Bevölkerung der ehemaligen DDR.

31 Vgl. Brack, Hans (1968a), S. 13 f.

Adenauer-Regierung für verfassungswidrig und verankerte die Gesetzgebungskompetenz für die Veranstaltung und Organisation des Rundfunks im Sinne des Art. 30 GG bei den Ländern. Dem Bund wurde lediglich die Gesetzgebungskompetenz für die unter das Post- und Fernmeldewesen (Art. 5 Abs. 3 und Art. 73 GG) fallenden sendetechnischen Anlagen zur Ausstrahlung der Rundfunkprogramme zugewiesen.³²

Mit dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts war der Weg frei für das weitere Fernsehengagement der Länder. Während sich der Bund aus der Rundfunkpolitik zurückzog, fanden die Länder gemeinsam zu kooperativen Lösungen. Schon bald nach der Urteilsverkündung gründeten sie abweichend von ihren früheren Plänen eine von den bestehenden Landesrundfunkanstalten unabhängige, von allen Ländern gemeinsam getragene zentrale Fernsehorganisation, das »Zweite Deutsche Fernsehen« (ZDF) mit Sitz in Mainz.³³ Bis zur Aufnahme der Programmarbeit durch das ZDF 1963 übernahmen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten die Ausstrahlung eines gemeinsamen zweiten Fernsehprogramms.³⁴ Dieses zeitlich befristete Zusatzprogramm bildete den Grundstein für die spätere Einführung der Dritten Fernsehprogramme.

C. *Neue Techniken und Zulassung privater Anbieter*

Entscheidende Impulse für die weitere Entwicklungsrichtung der Rundfunkordnung gingen von den neuen Techniken zur Übermittlung von Rundfunkprogrammen an das Publikum aus.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Pläne der US-amerikanischen Militärregierung zum Aufbau eines privaten Rundfunks unter anderem aus technischen Gründen fallengelassen wurden. Gleichwohl kam es in der Folge, ausgehend von wirtschaftlichen, publizistischen und politischen Gruppierungen, immer wieder zu Initiativen für den Aufbau eines privaten Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland.³⁵

Die Bundesländer hielten jedoch zunächst am ausschließlich öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunksystem fest. Unterstützt wurden sie durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht verwies in seinem

³² Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 243 ff.

³³ Zur speziellen Entstehungsgeschichte des Zweiten Deutschen Fernsehens siehe ausführlich Hillig, Hans-Peter (1962), S. 100 ff.; Wehmeier, Klaus (1979).

³⁴ Vgl. Hillig, Hans-Peter (1962), S. 104 ff.; Brack, Hans (1968a), S. 37.

³⁵ Eine detaillierte Beschreibung der Privatfunkpläne in der Bundesrepublik Deutschland geben u. a. Montag, Helga (1978), S. 76 ff. und Hymmen, Friedrich Wilhelm (1975), S. 17 ff.

ersten und zweiten Rundfunkurteil («Deutschland-Fernsehen-GmbH» vom 22. Februar 1961³⁶ und »Umsatzsteuer« vom 27. Juli 1971³⁷) darauf, daß der Rundfunk - anders als die Presse - aus technischen Gründen wie auch aufgrund des außergewöhnlich hohen Aufwandes für die Veranstaltung von Rundfunksendungen in einer Sondersituation stehe, die besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit erforderlich mache.³⁸ Des weiteren hielten die Richter aufgrund der genannten Besonderheiten des Rundfunks die öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunkanstalten ausdrücklich für geeignet, die Anforderungen an dieses Medium zu erfüllen, wengleich sie eine privatrechtliche Organisation nicht ausschlossen.³⁹

Bereits in seinem dritten Rundfunkurteil («Privatfunk im Saarland» vom 16. Juni 1981⁴⁰) konnte (oder wollte) das Bundesverfassungsgericht jedoch seine Vorbehalte gegen ein der privaten überregionalen Presse vergleichbares, vielfältiges Programmangebot nicht weiter konkretisieren. Der Grund für diese Zurückhaltung war offensichtlich: Die Beseitigung der Grenzen für die Programmvelfalt war, soweit dies die Frequenzenknappheit betraf, abzusehen. Im Zuge der rapiden technischen Fortschritte in den achtziger Jahren in den Bereichen Mikroelektronik, Nachrichtentechnik und Speichertechnik waren neben einer Fülle neuer kommunikationstechnischer und unterhaltungselektronischer Geräte auch neue Formen der Verteilung und Verbreitung von Kommunikationsinhalten entwickelt worden.⁴¹ Durch die Kombination von Satellitenübertragung und Kabeleinspeisung ließ sich eine flächendeckende Verbreitung neuer Rundfunkprogramme erreichen. Angesichts der sich nun eröffnenden Möglichkeiten für eine private Anbieterschaft wurde den Ländern aufgegeben, im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens Zugangsregelungen für die Auswahl und Zulassung von privaten Rundfunkveranstaltern zu schaffen und eine begrenzte Staatsaufsicht zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit vorzusehen.⁴²

Der sich abzeichnende, technologisch induzierte Umbruch des Rundfunks wurde zusätzlich stimuliert von der Kritik am gegebenen Rundfunksystem. Im Zuge der aufflackernden Privatisierungsdiskussion und angesichts der Bedeutung, die der Kommunikation für die künftige wirtschaftliche Entwicklung beigemessen wurde,

³⁶ Siehe Bundesverfassungsgericht (1962).

³⁷ Siehe Bundesverfassungsgericht (1972)

³⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 261; dasselbe (1972), S. 326, S. 338. - Zur ökonomischen Beurteilung dieser Argumente siehe Teil 2 der vorliegenden Arbeit, insbesondere S. 64 ff.

³⁹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 262; dasselbe (1972), S. 327.

⁴⁰ Siehe Bundesverfassungsgericht (1982a).

⁴¹ Vgl. Itin, Peter und Klaus Schrape (1981), S. 1 f.

⁴² Vgl. Bundesverfassungsgericht (1982a), S. 325 ff.

rückte auch der Rundfunk in das Blickfeld der Politiker.⁴³ Zudem gerieten die Bundesländer als Träger der Rundfunkhoheit international unter Zugzwang; sie mußten handeln, wenn sie sich nicht von der stürmischen Entwicklung des Rundfunks in den Nachbarländern der Bundesrepublik Deutschland, namentlich in Großbritannien, Italien, der Schweiz und den Beneluxländern abkoppeln wollten.

Am 18. Oktober 1984 faßten die Ministerpräsidenten der Länder in ihrem »Konzept der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens« deshalb folgenden Beschluß: "Die Regierungschefs gehen davon aus, daß es künftig neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland private Programmveranstalter geben wird." Und weiter: "Den privaten, in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Veranstaltern müssen Rahmenbedingungen eingeräumt werden, die ihnen den Aufbau und die Fortentwicklung eines privaten Rundfunksystems ermöglichen und die den Anforderungen des künftigen nationalen und internationalen Wettbewerbs entsprechen."⁴⁴ Bereits im Mai 1978 hatten die Länder-Ministerpräsidenten vier befristete Versuche mit Breitbandkabel, die sogenannten Kabelpilotprojekte, in Berlin, Dortmund, Ludwigshafen und München unter Beteiligung privater Rundfunkveranstalter vereinbart. Zum 1. Januar 1984 schließlich gestattete Rheinland-Pfalz als erstes Bundesland die Ausstrahlung privater Rundfunksendungen - ein Ereignis, das gelegentlich als »medienpolitischer Urknall« bezeichnet wird.

Die Umgestaltung der Rundfunkordnung ging jedoch nicht ohne nochmalige Anrufung des Bundesverfassungsgerichts vonstatten, dessen viertes Grundsatzurteil (»Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz« vom 4. November 1986⁴⁵) die Zulassungsvoraussetzungen von Rundfunkveranstaltern in privater Rechtsform endgültig klären sollte. Das Bundesverfassungsgericht ließ generell privatrechtliche Organisationsformen auf dem Gebiete des Rundfunks zu, festigte aber wegen grundsätzlicher Vorbehalte gegen ein marktwirtschaftlich geordnetes Rundfunksystem gleichzeitig die Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. In seinem kurze Zeit danach verkündeten fünften Rundfunkurteil (»Landesmediengesetz Baden-Württemberg« vom 24. März 1987⁴⁶) ging das Gericht noch einen Schritt weiter, indem es die Beschränkung der Landesrundfunkanstalten auf ihre bislang ausgeübten Tätigkeitsfelder für unzulässig erklärte und den Ausbau der regionalen und lokalen öffentlich-rechtlichen Programme gestattete. Zudem verpflichtete es den Gesetzgeber - ohne ihn auf eine bestimmte Finanzierungsform festzulegen - , für eine hinreichende Finanzierung zu sorgen. Hierdurch wurde der im vierten Rund-

⁴³ Vgl. Rühl, Manfred (1986), S. 77 ff.

⁴⁴ Zitiert nach Middeke, Norbert (1989), S. 26.

⁴⁵ Siehe Bundesverfassungsgericht (1987a).

⁴⁶ Siehe Bundesverfassungsgericht (1987b).

funkurteil noch mit »Grundversorgung«⁴⁷ umschriebene Rundfunkauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten in Richtung einer Maximalversorgung verschoben und die Expansionsbestrebungen der Rundfunkanstalten - vergangene und künftige - höchstrichterlich sanktioniert; zugleich erteilten die Richter des Ersten Senats damit einer möglichen Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern in der Form, daß die Öffentlich-Rechtlichen sich auf ihren kultur- und gesellschaftspolitischen Auftrag im Sinne einer Mindestversorgung beschränken, eine Absage.⁴⁸

Zwischenzeitlich kamen alle Länder durch den Erlaß von - zum Teil befristeten - Landesrundfunk- oder Landesmediengesetzen der im dritten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts geforderten Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Veranstaltung privater Rundfunksendungen nach. Die nach wie vor strittige Forderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach einer »Bestands- und Entwicklungsgarantie« schrieben die Bundesländer in der Präambel des mühsam zustande gekommenen Staatsvertrages zur Neuordnung des Rundfunkwesens fest.⁴⁹ Gleichzeitig wurden den privaten Veranstaltern hinreichende übertragungstechnische und finanzielle Möglichkeiten zum Aufbau und zur Fortentwicklung eines privaten Rundfunkangebots zugesichert.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen des Rundfunks

Nachdem bereits im vorhergehenden Kapitel anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die wesentlichen Veränderungen des Rundfunkrechts als Bestimmungsfaktoren der Rundfunkordnung aufgezeichnet wurden, sollen im folgenden die rechtlichen Grundlagen des Rundfunks gesondert in einem systematischen Überblick umrissen werden.

A. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Der gesetzlichen Ordnungsrahmen, innerhalb dessen die Rundfunkveranstalter operieren, wird definiert durch die für den Rundfunk maßgeblichen Normen der Verfassung, Staatsverträge und eine Fülle von Rundfunkgesetzen und -satzungen.

⁴⁷ Zur Entstehung und Interpretation des Begriffs Grundversorgung siehe die Ausführungen von Stock, Martin (1987a), S. 16 ff.

⁴⁸ Vgl. Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 6.

⁴⁹ Staatsvertrag (sämtlicher Länder) zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3.4.1987.

Richtungsweisend für diese Rechtsquellen ist der spezifische Grundrechtsschutz, den die Verfassung in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG⁵⁰ dem Rundfunk gewährt. Grundlage der dort garantierten Rundfunkfreiheit ist die besondere Bedeutung des Rundfunks als Medium und Faktor des Meinungsbildungsprozesses⁵¹: In dem in einer Demokratie notwendigen Prozess der Meinungs- und Willensbildung fällt dem Rundfunk - neben den anderen Medien - die Aufgabe zu, die öffentliche Diskussion in Gang zu bringen und zu halten. Außerdem fungiert der Rundfunk als Kommunikationsmedien zwischen den einzelnen Meinungsträgern sowie zwischen der Bevölkerung und ihren Repräsentanten.⁵² "Demgemäß ist Rundfunkfreiheit primär eine Freiheit der Meinungsbildung... Sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten."⁵³

Die in ihren wesentlichen Linien oben dargestellte Entwicklung vom öffentlichen Rundfunk hin zum dualen Rundfunk spiegelt sich in der sie begleitenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht hat in mittlerweile sechs normsetzenden Rundfunkurteilen Strukturprinzipien entwickelt, die als Leitlinien bei einer rundfunkrechtlichen Rahmensetzung berücksichtigt werden müssen.

Das verfassungsrechtliche Privileg der Rundfunkfreiheit konkretisiert sich zunächst in einem Schutz des Rundfunks vor staatlicher Beherrschung und Einflußnahme bei der Auswahl und Ausgestaltung seiner Themen. Außerdem weist das Bundesverfassungsgericht dem Staat eine institutionelle Funktionsverantwortung für die Entfaltung und Sicherung der Rundfunkfreiheit zu: Der Gesetzgeber wird verpflichtet, die zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit notwendigen materiellen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen.⁵⁴ Darüber hinaus muß er für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze erlassen, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten.⁵⁵ Die Notwendigkeit dieser besonderen Vorkehrungen begründet das Bundesverfassungs-

50 Art. 5 Abs. 1 GG lautet: "Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt."

51 Vgl. Schneider, Hans-Peter und Bernd Radeck (1989), S. 157.

52 Zum Prozeß der Meinungsbildung und der Mittlerrolle der Medien vgl. Röpke, Jochen (1970a), S. 171 ff.; derselbe (1970b), S. 98 ff.

53 Bundesverfassungsgericht (1982a), S. 320 f. Kein geringerer als John Stuart Mill hat schon früh die allgemeine Bedeutung der Meinungsfreiheit hervorgehoben und sie als unverzichtbaren Teil aller freiheitlichen Ordnungen bezeichnet. Vgl. Mill, John Stuart (1867), S. 138-186 (Von der Denk- und Redefreiheit).

54 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 262 f.; dasselbe (1972), S. 326, S. 337 f.; dasselbe (1982), S. 320.

55 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 263; dasselbe (1982), S. 325.

gericht in seinen ersten drei Rundfunkurteilen mit der Skepsis, daß sich im Rundfunk - anders als in der privatrechtlich organisierten Presse - Meinungsvielfalt nicht ohne staatliche Regelung einstellt. Einzelne Personen oder Gruppen könnten ohne diesen staatlichen Schutz einseitigen Einfluß auf den Rundfunk ausüben.⁵⁶ Die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit erfordere deshalb eine positive Ordnung, welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in ihrer ganzen Breite und Vollständigkeit dargestellt werden können.

Adressaten dieser Funktionsverantwortung sind die Länderparlamente. Ihnen fällt nach Art. 30 GG die Gesetzgebungskompetenz für die Veranstaltung und Organisation des Rundfunks zu. Lediglich die sendetechnischen Anlagen zur Ausstrahlung der Rundfunkprogramme fallen unter das Post- und Fernmeldewesen und damit nach Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 73 Nr. 7 GG in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes.⁵⁷ Unter Berufung auf seine ausschließliche Zuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten (Art. 73 Nr. 1 GG), die auch die kulturelle Betreuung durch Rundfunk im Ausland betreffe, beansprucht der Bund außerdem die Regelungszuständigkeit für die Einrichtung der Sendeanstalten Deutschlandfunk und Deutsche Welle.⁵⁸

Die Sicherung der Meinungsbildung und Meinungsfreiheit durch das Medium Rundfunk war, wie die Beschreibung der Entstehung des Rundfunksystems gezeigt hat, ursprünglich ausschließlich bei den »binnenpluralistisch« organisierten, öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten monopolisiert. In den nach dem Konzept des »Binnenpluralismus« strukturierten Rundfunkanstalten soll die Vielfalt und Ausgewogenheit des Programmangebots intern, das heißt durch die Einsetzung gesellschaftlich-pluralistisch zusammengesetzter Kontrollgremien sichergestellt werden. Aufgabe dieser Gremien ist es, dafür zu sorgen, daß alle relevanten Meinungsträger in ausgewogenem Verhältnis im Gesamtprogramm zu Wort kommen können.

Seit dem dritten Rundfunkurteil steht es den Landesgesetzgebern grundsätzlich frei, sich auch für eine »außenpluralistische« Struktur der Rundfunkveranstalter zu entscheiden.⁵⁹ Entsprechend dem Leitbild der überregionalen Tagespresse wird in einer »außenpluralen« Ordnung die Pluralität des Programmangebots dadurch hergestellt, daß einer Vielzahl von selbständigen, privatrechtlich organisierten Meinungs-

⁵⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 261; dasselbe (1972), S. 326, S. 338 f.; dasselbe (1982), S. 322 ff.

⁵⁷ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 205, S. 229, S. 237 ff., S. 249.

⁵⁸ Vgl. das Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29.11.1960 (Gesetz DW/DLF).

⁵⁹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1982a), S. 321 ff.

trägern die Gestaltung und Ausstrahlung ihres eigenen Rundfunkprogramms gestattet wird.⁶⁰

Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine außenplurale Rundfunkordnung, muß er Zulassungsregelungen schaffen, im Falle der Knappheit von Übertragungsressourcen Auswahlregelungen treffen und eine begrenzte Staatsaufsicht normieren, die die Einhaltung der zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ergangenen Bestimmungen sicherstellt.⁶¹ Dagegen entfällt hier die bei binnenpluralistischer Struktur der Veranstalter für das Gesamtprogramm jedes einzelnen Veranstalters geltende Ausgewogenheitspflicht. Es kommt lediglich darauf an, daß die Gesamtheit der Programme aller Veranstalter ausgewogen ist.⁶²

In seinem vierten Rundfunkurteils macht das Bundesverfassungsgericht jedoch deutlich, daß es auf absehbare Zeit von den privaten Rundfunkveranstaltern kein dergestalt vielfältiges Programmangebot erwartet. Zwar haben sich, so das Bundesverfassungsgericht, die technischen Voraussetzungen der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunksendungen verbessert; die ökonomischen Restriktionen gelten aber angeblich nach wie vor.⁶³ Der Zwang zum wirtschaftlichen Erfolg läßt eine umfassende Information durch private Anbieter in der vollen Breite der Meinungen und kulturellen Strömungen nicht zu.⁶⁴ Wegen dieser angeblich systemimmanenten Schwächen muß das private Programmangebot in einem dualen Rundfunksystem lediglich einem Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt entsprechen, der die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt umfaßt und die Entstehung vorherrschender Meinungsmacht verhindert.⁶⁵ Diese Unvollkommenheiten des privaten Programmangebots können hingenommen werden, solange das öffentlich-rechtliche System funktionsfähig ist. Deshalb wird von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Erfüllung des Pluralismusegebotes die unverkürzte Darstellung der Meinungsvielfalt und ein inhaltlich umfassendes Programm verlangt. Die höheren Anforderungen an die Darbietungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks rechtfertigt

60 Zur Herkunft des Begriffs »Binnenpluralismus« und »Außenpluralismus« siehe Stender-Vorwachs, Jutta (1988), S. 36 f.

61 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1982a), S. 325 ff.; dasselbe (1987a), S. 153 f.

62 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1982a), S. 326.

63 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987a), S. 121 ff.

64 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987a), S. 155 f. Hier beschreiten die Verfassungsrichter neue rundfunkrechtliche Wege. Bislang stand in den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts das Argument im Vordergrund, wegen der hohen Aufwendungen für die Einrichtung von Hörfunk- und Fernsehanstalten bestehe die Gefahr, daß dieses Medium in den Einflußbereich einiger weniger wirtschaftlich potenter Interessengruppen gelange. Stattdessen sieht das Gericht nun primär in dem Zwang der privaten Rundfunkveranstalter, ihre Aufwendungen durch Einnahmen aus Wirtschaftswerbung zu decken, eine Gefahr für die Vielfaltssicherung; vgl. Frank, Götz (1987), S. 423.

65 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987a), S. 159 f.

das Bundesverfassungsgericht außerdem mit der den Privaten nicht zugänglichen Gebührenfinanzierung. Sie erlaubt ein Programmangebot, dessen inhaltlicher Standard dem dargelegten Auftrag des Rundfunks entspricht. Weiterhin verfügen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Gegensatz zu den Privaten mit der herkömmlichen terrestrischen Technik über Übertragungswege, die den Empfang der Sendungen für nahezu die gesamte Bevölkerung ermöglichen. Schließlich ist bei ihnen laut höchstrichterlicher Rechtsprechung die gleichgewichtige Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen gesichert. Den öffentlich-rechtlichen Anstalten kommt deshalb in einem dualen Rundfunksystem mit privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern die Aufgabe der Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen zu.⁶⁶

Neben dieser als »Bestandsgarantie« interpretierten Funktionszuweisung für die Rundfunkanstalten wurden die öffentlich-rechtlichen Anstalten im fünften Rundfunkurteil mit einer »Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie« ausgestattet. Dem Gesetzgeber ist es verwehrt, eine Erweiterung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots auch jenseits der Grundversorgung zu verhindern.⁶⁷ Außerdem verpflichtet das Bundesverfassungsgericht die Länder, zusätzliche Programme durch eine hinreichende Finanzierung zu sichern. Einzelne Formen der Finanzierung sind dagegen nicht geschützt. So hält das Gericht zum Schutz der wirtschaftlichen Grundlagen der privaten Anbieter und zur Verbesserung ihrer Startchancen ein Werbeverbot für regionale oder lokale Programme der öffentlich-rechtlichen Veranstalter für zulässig.⁶⁸

Mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist das duale System des gemeinsamen Angebots von privaten und öffentlich-rechtlich organisierten Veranstaltern institutionell auf unbestimmte Zeit verankert. Mögliche Wünsche auf eine Beschränkung der Öffentlich-Rechtlichen, geschweige denn auf eine völlige Privatisierung des Rundfunksystems, wurden dadurch vorerst zunichte gemacht.

B. Landesgesetzlicher Regelungsbereich

Im Anschluß an das dritte Rundfunkurteil sind fast alle Bundesländer kraft ihrer Zuständigkeit der Forderung nachgekommen, die Nutzung der sich durch Kabel, Satellit und neu erschlossene terrestrische Frequenzen eröffnenden Übertragungs-

⁶⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987a), S. 118, S. 157 ff.

⁶⁷ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987b), S. 297 f., S. 326 ff.

⁶⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987b), S. 341 ff. Von dieser Auffassung geht das Bundesverfassungsgericht auch in seinem sechsten und bislang letzten Rundfunkurteil vom 5. Februar 1991 nicht ab; siehe Bundesverfassungsgericht (1991), S. 79 f., S. 81 f.

möglichkeiten zu ordnen und die Zulassung privater Anbieter zu regeln.⁶⁹ Landesmediengesetze beziehungsweise Landesrundfunkgesetze liegen vor für die Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein. In Bayern wurde ein bis zum 1. Dezember 1992 gültiges Medienerprobungs- und Entwicklungsgesetz erlassen. In Berlin existiert bislang ebenfalls nur ein bis zum 30.4.1992 gültiges Kabelpilotprojektgesetz und Versuchsgesetz für drahtlosen Rundfunk.

Im einzelnen regeln die Landesrundfunk- und Landesmediengesetze die Erteilung von Sendegenehmigungen an neue Rundfunkveranstalter, Vorkehrungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt, die Finanzierung sowie die Rechtsaufsicht und Kontrolle. Für die Zulassung neuer Anbieter und die Rechtsaufsicht wurden eigens Institutionen geschaffen. Die jeweiligen Bezeichnungen für diese Landesmedienanstalten, ihre Gremien, die Verfahren zur Rekrutierung ihrer Mitglieder sowie die Definition ihrer Aufgaben sind ähnlich. Trotzdem ist der gesamte Bereich des privaten Rundfunks von einer verwirrenden Vielfalt der Ordnungsprinzipien und -systeme geprägt. Vor allem beim Hörfunk beschreiten die Bundesländer unterschiedliche Wege. Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hessen setzen auf ein landesweites Programm, das von einheitlichen Anbietergemeinschaften zu verantworten ist. Die große Reichweite hat für die wenigen unabhängigen Programmanbieter den Vorteil, Werbegelder leichter akquirieren zu können. Bayern und Baden-Württemberg verfolgen das Konzept einer starken Regionalisierung mit einer Vielzahl von lokalen beziehungsweise regionalen Sendern. Hier handelt es sich um den Versuch, mit kleinen, dezentralen Einheiten Bürgernähe und Medien-Demokratie zu praktizieren - jedoch um den Preis eines hohen Fixkostenblocks und geringer Transparenz für die überregionale Werbewirtschaft. Rheinland-Pfalz präferierte ursprünglich eine landesweite Frequenzzwangsgemeinschaft von mehreren Anbietern, denen Sendezeiten zugewiesen wurden. Die Folge dieser »binnenpluralen« Organisation war ein in Ermangelung eines gemeinsamen Programmschemas »nicht mehr durchhörbares«, »zerfallendes« Programm. Zwischenzeitlich wurde ein einheitlicher Landessender installiert. Nordrhein-Westfalen schließlich kombiniert öffentlich-rechtliche und private, lokale und überregionale Elemente.

Wegen der sachlogischen Notwendigkeit, ein Mindestmaß an einheitlichen Regeln im Bundesgebiet zu gewährleisten, waren die Länder gezwungen, ein gemeinsames Regelwerk zu schaffen. Ergebnis dieser Kooperation ist der 1987 nach langwierigen

⁶⁹ Eine umfassende Untersuchung der Landesmediengesetze liegt mit Piette, Klaus-Walter (1988), insbesondere S. 52 ff., vor. Zu einer knappen Übersicht siehe Monopolkommission (1986), Tz. 562 ff. sowie dieselbe (1988), Tz. 527 ff. Die Monopolkommission hat in ihrem achten Hauptgutachten 1988/1989 nochmals kritisch Stellung zu den Mediengesetzen der Bundesländer genommen. Siehe im einzelnen Monopolkommission (1990), Tz. 654 ff.

Verhandlungen abgeschlossene Rundfunkstaatsvertrag aller Länder.⁷⁰ Er bildet den ordnungspolitischen Rahmen für das duale Rundfunksystem.

In der Präambel dieses Staatsvertrages schrieben die Bundesländer die strittige Forderung⁷¹ nach einer »Bestands- und Entwicklungsgarantie« des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fest. Gleichzeitig wurden den privaten Veranstaltern hinreichende übertragungstechnische und finanzielle Möglichkeiten zum Aufbau und zur Fortentwicklung eines privaten Rundfunkangebots zugesichert.

Im folgenden werden die wichtigsten Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages zusammengefaßt:

- (1) Der Bestand und die weitere Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden gewährleistet. Zur Sicherung dieses Zieles wird an der Rundfunkgebühr als vorrangiger Finanzierungsquelle und am Finanzausgleich unter den Landesrundfunkanstalten festgehalten. Die bislang geltenden Werbebeschränkungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bleiben bestehen (Art. 3). Änderungen der Gesamtdauer der Werbung, der tageszeitlichen Begrenzung sowie die Aufhebung des Verbotes der Werbung an Sonn- und Feiertagen können von den Ministerpräsidenten vereinbart werden (Art. 5).
- (2) Des weiteren wird den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Teilhabe an den neuen technischen Möglichkeiten zur Verbreitung ihrer bisherigen Programme zugesichert. Darüber hinaus wird ZDF und ARD jeweils ein weiterer Satellitenkanal zugewiesen, mit der Auflage, ein zusätzliches Programm mit kulturellem Schwerpunkt zu veranstalten (Art. 2).⁷²

⁷⁰ Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3.4.1987. Die Verhandlungen zogen sich über nahezu sechs Jahre hin. Siehe hierzu die eindrucksvolle Aufstellung der Stationen eines Staatsvertrages in Stender-Vorwachs, Jutta (1988), S. 26 ff. (FN 79); siehe auch Frenkel, Rainer (1987).

⁷¹ Vgl. statt vieler für die Position der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Berg, Klaus (1986), S. 799-802. Von einer Überinterpretation des Gerichts durch die Verfechter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sprechen dagegen Degenhart, Christoph (1987), S. 16 und Frank, Götz (1987), S. 422, S. 425.

⁷² Bereits 1984 hatten die Ministerpräsidenten in einer gemeinsamen Vereinbarung die Nutzung der von der Deutschen Bundespost angemieteten Kanäle der Fernmeldesatelliten ECS 1-F1 und Intelsat V F-12 geregelt. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten konnten sich dabei ebenfalls Übertragungsmöglichkeiten für die weitere Ausdehnung ihrer Programme sichern. Das ZDF bietet seit Dezember 1984 zusammen mit Rundfunkgesellschaften in Österreich (ORF) und in der Schweiz (SRG) das länderübergreifende Satellitenprogramm 3sat an. Zusätzlich speist das ZDF das Spartenprogramm ZDF-Musikkanal in das Kabel ein. Die ARD verbreitet seit März 1986 ihr neues Satellitenprogramm EINS PLUS. Auch hieran hat sich die SRG mit 18 Sendetagen im Jahr beteiligt. Vgl. Kemper, Klaus (1989).

- (3) Den privaten Veranstaltern werden hinreichende übertragungstechnische und finanzielle Möglichkeiten zum Aufbau und zur Fortentwicklung eines privaten Rundfunkangebots zugesichert. Hierzu werden zunächst drei Fernsehkanäle des neuen Rundfunksatelliten TV-Sat privaten Anbietern zur Verfügung gestellt.⁷³ Für die künftige Zuordnung von Satellitenkanälen für Rundfunkzwecke werden die Ministerpräsidenten Verfahrensgrundsätze entwickeln (Art. 1).
- (4) Die privaten Rundfunkveranstalter finanzieren sich vorrangig durch Einnahmen aus Werbung und durch Entgelte. Der Anteil der Werbesendungen am täglichen Programm wird auf 20 vH beschränkt. Werbung ist vom sonstigen Rundfunkprogramm zu trennen, ist als solche kenntlich zu machen und darf nur in Blöcken verbreitet werden. Für Fernsehsendungen von mehr als 60 Minuten Dauer ist Unterbrecherwerbung erlaubt (Art. 7).
- (5) Zur Veranstaltung privater Rundfunkveranstaltungen ist eine Zulassung notwendig (Art. 7). Der private Rundfunk hat inhaltlich die Vielfalt der Meinungen im wesentlichen zum Ausdruck zu bringen. Die Meinungsvielfalt im Gesamtangebot der privaten Rundfunkprogramme gilt als gesichert, wenn bundesweit mindestens drei private Vollprogramme verbreitet werden. (Art. 8).

Am 15.3.1990 haben die Regierungschefs der Länder den ersten Staatsvertrag zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrages (Staatsvertrag zur Fernsehkurzberichterstattung) abgeschlossen. Er normiert das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung. Die Regelung wurde notwendig, weil die Ansichten zur Auslegung des Rechts auf Information und Berichterstattung insbesondere in den Fällen einer exklusiven Vergabe von Verwertungsrechten (zum Beispiel bei Sportveranstaltungen) stark auseinandergingen.

Während die Landesmediengesetze und der Rundfunkstaatsvertrag Regelungen für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk in einem dualen System enthalten, finden sich die allein die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betreffenden rundfunkrechtlichen Regelungen in den jeweiligen Landesrundfunkgesetzen beziehungsweise Staatsverträgen zwischen den beteiligten Bundesländern.

Die Rundfunkgesetze und Staatsverträge enthalten in ihren Grundaussagen übereinstimmende Vorschriften über Rechtsform, Aufgaben, Organisation, Grundlagen der Programmgestaltung, Haushaltserstellung und Verwendung der Einnahmen sowie das Gegendarstellungsrecht. Die Rundfunkgebühren sind Gegenstand eigener

⁷³ Der TV-Sat wurde zwar im November 1988 gestartet, konnte jedoch wegen eines technischen Defekts nicht in Betrieb genommen werden. Zum aktuellen Stand der Vergabe der Kanäle auf dem Nachfolgesatelliten siehe o.V. (1990h).

Staatsverträge der Länder.⁷⁴ Sie werden ergänzt durch eine Verwaltungsvereinbarung über den Gebühreneinzug, Ausführungsbestimmungen der Länder, Verordnungen der Landesregierungen und Satzungen der Rundfunkanstalten.

Aufgrund ihres Rechts zur Selbstverwaltung regeln die einzelnen Rundfunkanstalten ihre inneren Angelegenheiten durch Satzungen selbst. Auch die zwischen den Rundfunkanstalten geschlossenen Vereinbarungen, zum Beispiel über einen Finanzausgleich, fallen in ihre eigene Kompetenz.

C. Europäische Rahmenordnungen für das Fernsehen

Nicht zuletzt von Interesse für die Zukunft des Rundfunks in Europa sind die Rahmenvorschriften, die 1989 auf europäischer Ebene geschaffen wurden, wenngleich ihr Einfluß auf das Medienrecht der Bundesrepublik Deutschland relativ gering ist. Hierbei handelt es sich zum einen um die »Europäische Konvention über grenzüberschreitendes Fernsehen des Europarates«⁷⁵, die sogenannte »Fernseh-Konvention«, zum anderen um die »Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität«⁷⁶, kurz: »EG-Fernsehrichtlinie«. Beide Verträge verfolgen das Ziel einer ungehinderten Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen. Die Positionierung zahlreicher Satelliten im All mit staatenübergreifenden Abstrahlungsbereichen haben Europa zu einem großen Kommunikationsraum zusammenwachsen lassen. Um die grenzüberschreitende Freiheit der Ausstrahlung und Verbreitung von Fernsehsendungen als Teil des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 59 EWG-Vertrag) innerhalb der EG durch unterschiedliche nationale Vorschriften nicht zu behindern, ist es unerlässlich, den medienrechtlichen Codex in einigen zentralen Punkten international anzugleichen. Die EG-Fernsehrichtlinie ist schließlich auch im Kontext der für Ende 1992 angestrebten Vollendung des Binnenmarktes zu sehen.

Beide Verträge regeln beziehungsweise harmonisieren nur das notwendige Mindestmaß, um den freien Empfang und die ungehinderte Weiterleitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten, die den Normen der EG-Fernsehrichtlinie entsprechen, zu gewährleisten. Nicht berührt wird die Zuständigkeit der Mitglied-

⁷⁴ In den Nachkriegsjahren wurde die Rundfunkgebühr von der Post als Teil einer postalischen Fernmeldegebühr festgesetzt. Im Jahre 1968 entschied das Bundesverwaltungsgericht in zwei Urteilen, daß die Rundfunkgebühr nicht zum Post- und Fernmeldewesen und damit nicht zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehört, so daß fortan die Zuständigkeit zur Regelung des Rundfunkgebührenwesens in die Kompetenz der Länder fiel. Vgl. Grupp, Alfred (1983), S. 37 f.

⁷⁵ Siehe European Convention on Transfrontier Television, Dok. CM (89/72), abgedruckt in Rundfunk und Fernsehen 37, S. 335-345.

⁷⁶ Siehe Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABI) Nr. L 298 vom 17.10.1989.

staaten beziehungsweise deren Unterorganisationen für die Organisation und Finanzierung von Programmen.

Kernstück der Vorschriften der EG-Fernsehrichtlinie ist ein umfangreicher Katalog von Regelungen zur Ordnung der Werbung und des Sponsoring, im einzelnen

- die Trennung von Werbung und Programm,
- der Grundsatz der Blockwerbung,
- die Begrenzung der Werbedauer auf 15 vH der täglichen Gesamtsendezeit, jedoch höchstens 20 vH in der Stunde,
- die Möglichkeiten zur Unterbrechung des laufenden Programms durch Werbesendungen sowie
- inhaltliche Beschränkungen der Werbung wie das Verbot der Schleichwerbung, jede Form der Werbung für Tabakerzeugnisse, Arzneimittel und ärztliche Behandlungen, die verordnungspflichtig sind.

Eine besondere Stellung nimmt darüber hinaus die höchst umstrittene Quotenregelung der Richtlinie für europäische Rundfunkproduktionen ein, der zu Folge der Hauptteil der Fernsehsendungen europäischen Werken vorbehalten sein soll.⁷⁷ Schließlich enthält die EG-Fernsehrichtlinie noch Jugendschutzbestimmungen und Bestimmungen zum Recht auf Gegendarstellung.⁷⁸ Den Mitgliedstaaten bleibt es unbenommen, für die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Veranstalter strengere oder detailliertere Normen zu erlassen. Die Ausstrahlung und der Empfang von Programmen, die den Normen der Richtlinie entsprechen, dürfen jedoch nicht behindert werden.

Die rechtlichen Konsequenzen dieser europäischen Rahmenordnungen für die Bundesrepublik Deutschland sind unwesentlich, da sie sich weitgehend mit deren Vorschriften decken. Dies mag nicht zuletzt am Drängen der deutschen Delegationen liegen, die in den Verhandlungen ständig um Kompatibilität der europäischen und nationalen Regelungen bemüht waren, insbesondere darum, daß der gerade neu geschaffene Rundfunkstaatsvertrag der Länder möglichst unangetastet blieb.

⁷⁷ Eine Protokollerklärung stellt dazu klar, daß dies eine politische Verpflichtung ist. Die Monopolkommission hat sich in ihrem achten Hauptgutachten ausführlich mit der ordnungspolitischen Problematik der Quotenregelung auseinandergesetzt. Siehe Monopolkommission (1990), Tz. 643 ff.

⁷⁸ Siehe hierzu den Überblick von Möwes, Bernd (1990), S. 13 ff.

III. Organisation und Struktur des dualen Rundfunksystems

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, entwickelte sich in der Bundesrepublik Deutschland seit 1984 ein duales Rundfunksystem, das sich aus öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunkanstalten und privatwirtschaftlich organisierten Fernseh- und Hörfunkgesellschaften zusammensetzt.

A. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten⁷⁹

Nach dem öffentlich-rechtlichen Prinzip sind in der Bundesrepublik Deutschland organisiert:

- a) neun Rundfunkanstalten der Bundesländer, im einzelnen
 - »Der Bayerische Rundfunk« (BR),
 - »Hessischer Rundfunk« (HR),
 - »Norddeutscher Rundfunk« (NDR),
 - »Radio Bremen« (RB),
 - »Saarländischer Rundfunk« (SR),
 - »Sender Freies Berlin« (SFB),
 - »Süddeutscher Rundfunk« (SDR),
 - »Südwestfunk« (SWF),
 - »Westdeutscher Rundfunk Köln« (WDR),
- b) eine Anstalt aller Bundesländer zur Verbreitung des Zweiten Fernsehprogramms, das »Zweite Deutsche Fernsehen« (ZDF) sowie
- c) zwei Rundfunkanstalten des Bundes für besondere Aufgabenbereiche des Rundfunks, die »Deutsche Welle« (DW) und der »Deutschlandfunk« (DLF).

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten strahlen im einzelnen fünf nationale Fernsehprogramme - das ARD-Gemeinschaftsprogramm mit acht »regionalen Fenstern« (zwischen 18.00 und 20.00 Uhr), das ZDF-Programm, das gemeinsame Nacht- und Vormittagsprogramm von ARD und ZDF sowie die Satellitenprogramme EINS PLUS (ARD) und 3sat (ZDF) - und fünf eigenständige regionale

⁷⁹ In dem sich ohnehin überschlagenden Prozeß der Veränderung der bundesdeutschen Medienlandschaft haben sich durch die Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland zusätzliche Problemfelder aufgetan, die in der vorliegenden Arbeit nicht mehr berücksichtigt werden konnten: Der Beitritt der neuen Bundesländer macht erstens deren Integration in das duale Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland notwendig. Zweitens steht die Zukunft der vom Bund finanzierten Sender Deutsche Welle (DW), Deutschlandfunk (DLF) und Rundfunk im amerikanischen Sektor (RIAS) zur Debatte. Und schließlich wird drittens der fällige Umbau von Seiten der ARD zum Anlaß genommen, über ihre eigene Struktur erneut nachzudenken. Bis zur Fertigstellung der vorliegenden Arbeit zeichnete sich bei keiner dieser drei Fragestellungen eine Lösung ab. Die weiteren Ausführungen zur Organisation, Struktur und Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beziehen sich deshalb auf das alte Bundesgebiet, und zwar auf den Zeitraum vor dem 1. Januar 1991.

III. Fernsehprogramme aus.⁸⁰ Daneben betreiben die Landesrundfunkanstalten der ARD regional fast 40 Hörfunkprogramme. Die zwei Bundesrundfunkanstalten Deutsche Welle und Deutschlandfunk veranstalten ausschließlich Hörfunksendungen.

Träger der Rundfunkanstalten sind entweder ein Bundesland (BR, HR, B, SR, SFB, SDR, WDR), mehrere Bundesländer (NDR, SWF), alle Bundesländer gemeinsam (ZDF) oder der Bund (DW, DLF).

Die neun Landesrundfunkanstalten und die beiden Rundfunkanstalten des Bundes sind in der »Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland« (ARD) zusammengeschlossen. Ihr gehört ferner der »Rundfunk im amerikanischen Sektor Berlins« (RIAS)⁸¹ mit beratender Stimme an. Für den Außenstehenden am augenfälligsten wird die Zusammenarbeit der ARD-Landesrundfunkanstalten in der Veranstaltung eines Fernsehgemeinschaftsprogramms, das sich aus Beiträgen der einzelnen Landesrundfunkanstalten zusammensetzt und mit dessen Ausstrahlung offiziell 1954 begonnen wurde.⁸²

Trotz der Gründung der ARD sind die Landesrundfunkanstalten weiterhin dezentralistisch ausgerichtet. Geschäftsführung und Vertretung der ARD sind keine eigenständigen Einrichtungen. Diese Funktionen werden im Wechsel von in der Regel zwei Jahren durch eine von der Mitgliederversammlung gewählte Anstalt wahrgenommen. Dabei ist der Intendant der geschäftsführenden Anstalt jeweils Vorsitzender der ARD. Bestimmte, engumrissene Aufgaben werden von der Mitgliederver-

⁸⁰ Hinzu kommen noch mehrere Schulfernsehprogramme und die bundesweiten und regionalen Videotext- beziehungsweise Fernsichttextdienste.

⁸¹ RIAS Berlin hat keine deutsche Rechtsgrundlage und besitzt einen Sonderstatus. Programm- und Sendehoheit liegen bei der United States Information Agency. Diese Einrichtung betreibt neben dem RIAS noch die Voice of America Radiostation in Germany (VOA). - Nicht unerwähnt bleiben sollen außerdem die in der Bundesrepublik Deutschland (einschl. Berlin/West) eingerichteten Militärsender zur Rundfunkversorgung der im Bundesgebiet stationierten, ausländischen Streitkräfte (American Forces Network, Europe (AFN), British Forces Broadcasting Service (BFBS), Radio Forces Françaises de Berlin (FFB), Canadian Forces Network (CFN) und Radio Canadian Army Europe (CAE)). Außerdem betreibt die British Broadcasting Corporation (BBC) in Berlin einen Mittelwellensender. Die Sender Europa Nr. 1, Radio Free Europe (RFE) und Radio Liberty wurden dagegen von Privaten für reine Auslandssendungen eingerichtet. Wenn auch deren Programme für das bundesdeutsche Publikum nur von untergeordneter Bedeutung sind, so schränken diese Sender den Spielraum der Rundfunkpolitik nicht unerheblich ein; denn die von ihnen genutzten, wirtschaftlich durchaus attraktiven Sendefrequenzen stehen für eine Vergabe an private Anbieter nicht zur Verfügung.

⁸² Vgl. Brack, Hans (1962a), S. 16, S. 23. Rechtsgrundlagen hierfür sind das Länderabkommen über die Koordinierung des ersten Fernsehprogramms vom 17.4.1959 und die Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Fernsehens (Fernsehvertrag) vom 2.7.1964.

sammlung »federführenden Anstalten« zugewiesen. Weiterhin gibt es auf Dauer installierte Sachverständigen- und Verhandlungskommissionen.⁸³

Die Rundfunkanstalten sind organisiert als rechtsfähige und gemeinnützige Anstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Neben der Körperschaft und der Stiftung ist die Anstalt eine klassische Form der juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung: Der Staat sieht die Notwendigkeit, eine Aufgabe zu erfüllen, betraut damit jedoch aus Zweckmäßigkeitsgründen oder aufgrund eines zwingenden Verfassungsgebots nicht eigene Organe, sondern errichtet hierzu mehr oder weniger autonome, parafiskalische⁸⁴ Institutionen des öffentlichen Rechts. Diese Konstruktion gestattet es, die grundgesetzlich verbürgte Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von unmittelbarem staatlichen Einfluß sicherzustellen und sie gleichzeitig an einen publizistischen Programmauftrag, die Veranstaltung von Rundfunksendungen für die Allgemeinheit, zu binden.⁸⁵

Der Gesetzgeber hat die Rundfunkanstalten durch weitere, für Körperschaften des öffentlichen Rechts ungewöhnliche Privilegien abgesichert: Sie unterliegen nicht der Fachaufsicht der Exekutive, sondern lediglich der Rechtsaufsicht des Staates. Sie sind mit dem Selbstverwaltungsrecht und Satzungsrecht ausgestattet und haushaltsrechtlich selbständig.⁸⁶ Außerdem verfügen sie über eigene Einnahmequellen mit Zwangscharakter, die Gebühren. Alle diese Maßnahmen sollen die Rundfunkanstalten in die Lage versetzen, ihre Aufgaben weitgehend unabhängig von der parlamentarischen und ministeriellen Willensbildung wahrnehmen zu können.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts sind die Rundfunkanstalten öffentliche Einrichtungen, die eine »öffentliche Aufgabe«⁸⁷ wahrnehmen.⁸⁸ Die öffentliche Aufgabe des Rundfunks besteht in der "Mitwirkung an der öffentlichen Meinung als

⁸³ Vgl. Brack, Hans (1968a), S. 23; siehe hierzu auch ARD Jahrbuch 89, S. 214 ff.

⁸⁴ Zu den Parafiski und deren konstitutiven Merkmalen siehe Zimmermann, Horst und Klaus-Dieter Henke (1984), S. 8.

⁸⁵ Vgl. hierzu Schiffer, Eckhart (1974), S. 22 f.; Herrmann, Günter (1965), S. 298 f.; siehe allgemein zu Begriff und Funktionen öffentlich-rechtlicher Anstalten Schuppert, Gunnar Folke (1980), S. 403 f.

⁸⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 261; Brack, Hans (1968a), S. 18; Montag, Helga (1978), S. 26.

⁸⁷ Zu den öffentlichen Aufgaben zählen die Tätigkeitsbereiche, an deren Wahrnehmung ein öffentliches Interesse besteht. Werden diese Aufgaben von der öffentlichen Hand direkt oder von öffentlichen Betrieben erbracht, handelt es sich um öffentliche Leistungen. Der Begriff der öffentlichen Aufgabe ist somit weiter und unbestimmter als der der öffentlichen Leistung. Vgl. Grund, Karola (1979), S. 17 f.

⁸⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 246.

einem geistigen Raum der Auseinandersetzung über Fragen von allgemeinem, das heißt von öffentlichem Interesse"⁸⁹.

Diese Funktionszuweisung findet ihren Ausdruck im Programmauftrag. Unbeschadet unterschiedlicher Bestimmungen in den einzelnen Rundfunkgesetzen, Rundfunksatzungen beziehungsweise Staatsverträgen⁹⁰ läßt sich dieser Programmauftrag charakterisieren als die Verpflichtung der Rundfunkanstalten, die Bedürfnisse des Publikums nach Unterhaltung, Bildung und Information durch ein umfassendes Programm zu befriedigen. Der Programmauftrag ist bewußt allgemein gehalten: Zum einen besteht in einer pluralistischen Gesellschaft wie der bundesdeutschen kein allgemeiner Konsens über die konkreten gesellschaftlichen Ziele, denen der Rundfunk zu dienen habe.⁹¹ Zum anderen verbietet die Rundfunkautonomie eine konkrete Fixierung dieser Aufgabenerfüllung durch den Träger der Anstalt. Indes sind die neueren, erst in den letzten Jahren verabschiedeten Rundfunkgesetze erheblich detaillierter in ihren Programmanforderungen. So sind im Rundfunkgesetz für den WDR⁹² unter anderem folgende Prinzipien festgelegt:

- (1) Das Programm hat der Information, Bildung und Unterhaltung zu dienen und Beiträge zur Kultur, Kunst und Beratung zu enthalten (§ 4 Abs. 2).
- (2) Im Gesamtprogramm soll der Vielfalt der bestehenden Meinungen und der weltanschaulichen, wissenschaftlichen und künstlerischen Richtungen in "möglichster Breite und Vollständigkeit" Ausdruck finden.
- (3) Die bedeutsamen gesellschaftlichen Kräfte sollen im Gesamtprogramm zu Wort kommen.
- (4) Das Programm darf nicht einseitig einer Partei, Gruppierung oder Weltanschauung dienen (§ 5 Abs. 4).

In den Grundsätzen der Programmgestaltung werden die Grundanforderungen an Inhalt und Qualität der Programmleistung näher präzisiert.⁹³ In diesen Grundsätzen spiegeln sich nicht nur allseitig anerkannte Anforderungen an ein öffentliches Medium wie Sittlichkeit, Sachlichkeit und Verfassungsmäßigkeit des Programms. In ihnen artikulieren die Rundfunkträger auch ihre gesellschaftspolitischen Funktions-

⁸⁹ Ronneberger, Franz (1972), S. 3.

⁹⁰ Zu den gesetzlich fixierten Aufgaben siehe die einschlägigen Regelungen in den Rundfunkgesetzen und -staatsverträgen, insbesondere Art. 2 BR, § 2 RB, §§ 1 f. SDR, § 2 HR, § 3 SWF, § 2 SFB-Satzung, § 3 WDR, § 5 NDR, § 2 ZDF; einen Überblick über die Rechtsgrundlagen der Rundfunkanstalten der ARD vermittelt das ARD Jahrbuch 89, S. 232 ff.

⁹¹ Vgl. Lehr, Wolfgang (1984), S. 30.

⁹² Gesetz über den »Westdeutschen Rundfunk Köln« (WDR-Gesetz).

⁹³ Für eine Übersicht siehe die Zusammenstellung von Scharf, Wilfried (1979), S. 238 ff.

erwartungen an den Rundfunk. So sollen die Rundfunkanstalten die Bürger ausgewogen informieren und den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess unterstützen. Hinzu kommen soziale und kulturelle Aufgaben.⁹⁴

Wegen grundsätzlicher Zweifel an der Funktionsfähigkeit des Konkurrenzmodells für den Rundfunkbereich wurden zusätzlich zu den inhaltlichen Vielfaltsvorkehrungen organisatorische Vorkehrungen getroffen, die darauf abzielen, die publizistische Vielfalt des Rundfunkmediums intern, also innerhalb des Gesamtprogramms jedes einzelnen Veranstalters bereitzustellen. Die Rundfunkanstalten wurden »binnenpluralistisch« organisiert.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben eine in ihren wesentlichen Punkten vergleichbare Organisationsstruktur. Alle Rundfunkanstalten verfügen über drei Organe: ein Leitungsorgan, den Intendanten, und zwei Kontrollorgane, den Rundfunkrat (beziehungsweise Fernsehrat beim ZDF) und den Verwaltungsrat. Den Kontrollorganen ist aufgetragen, an den Entscheidungen über die Durchführung des Programmauftrages, das heißt über Programminhalte und -anteile unter Berücksichtigung des dazu notwendigen finanziellen Aufwandes mitzuwirken.

Wichtigstes Gremium im Sinne einer binnenpluralistischen Ausrichtung der Rundfunkanstalten ist der Rundfunkrat. Die Rundfunkräte setzen sich, je nach Anstalt, aus 19 bis 66 Mitgliedern zusammen. Aufgabe des Rundfunkrates ist es, die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiete des Rundfunks in den Rundfunkanstalten intern zu vertreten, Richtlinien für das Programm aufzustellen⁹⁵, den Intendanten bei der Programmgestaltung zu beraten und die Einhaltung der Programmrichtlinien und der im Staatsvertrag festgelegten Leitsätze zu kontrollieren.⁹⁶ Außerdem wählt der

94 Die Zuweisung sozialer und kultureller Aufgaben sind zum einen das Ergebnis der Verpflichtung des Rundfunks nach dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) mit seiner besonderen Ausprägung des Kulturstaatsgrundsatzes. Dem Rundfunk wird aufgetragen, der Kultur im Sinne von Kunst, Wissenschaft und Bildung durch deren Schutz, Pflege, Vermittlung und Förderung zu dienen. Zum anderen wird in einem föderativen Staat dem Rundfunk auferlegt, das regionale Bewußtsein und die regionale Identifikation der Bürger zu fördern und zu pflegen sowie die ethnisch-kulturellen Besonderheiten einzelner Regionen in seinem Programm zu berücksichtigen.

95 Exemplarisch zu den Programmrichtlinien des ZDF siehe Friccius, Enno (1990), S. 185 ff.

96 So heißt es beispielsweise in Art. 6 Abs. 1 des Bayerischen Rundfunkgesetzes in der Fassung vom 26.9.1973: "Der Rundfunkrat vertritt die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiete des Rundfunks. Er wacht darüber, daß der Bayerische Rundfunk seine Aufgaben gemäß dem Gesetz erfüllt und übt das hierzu nötige Kontrollrecht aus. Seine Mitglieder sind verpflichtet, sich in ihrer Tätigkeit für die Gesamtinteressen des Rundfunks und der Rundfunkhörer einzusetzen. Sie sind an Aufträge nicht gebunden."

Rundfunkrat den Intendanten⁹⁷ und - je nach Rundfunkanstalt - alle, zumindest die Mehrzahl der Mitglieder des Verwaltungsrates.

Um der rundfunk- und verfassungsrechtlichen Forderung einer repräsentativen Vertretung der Allgemeinheit in den Kontrollorganen der Rundfunkanstalten gerecht werden zu können, soll der Rundfunkrat so zusammengesetzt sein, daß alle »gesellschaftlich relevanten Gruppen«⁹⁸ am Kontrollprozeß beteiligt sind. Dies wird dadurch zu erreichen gesucht, daß eine Vielzahl von Organisationen das Recht besitzt, Delegierte in die Rundfunkräte zu entsenden oder hierfür zu nominieren. In der Regel sind folgende Gesellschafts- beziehungsweise Berufsgruppen, Institutionen und Organisationen vertreten: Vertreter des politischen Systems (Parteien, Parlamente, Landesregierungen, Bundesregierung), Gewerkschaften, Arbeitgeber, Kirchen, Universitäten, Journalisten und Verleger, aber auch Landwirte, Sportler, Jugendliche et cetera.

Bei den Verfahren zur Entsendung der Mitglieder in die jeweiligen Aufsichtsgremien unterscheidet man zwei Modelle, denen unterschiedliche Ordnungsvorstellungen zugrunde liegen: Nach dem ständischen, pluralistischen Modell bestimmen die verschiedenen Gruppierungen die Mitglieder des Rundfunkrates überwiegend selbst; nach dem parlamentarischen, staatlich-politischen Modell (auch Proporz-Modell) werden sie vom jeweiligen Landesparlament gewählt oder entsandt.⁹⁹ Daneben existieren verschiedene Mischformen, die Elemente beider Modelle aufweisen.¹⁰⁰

Der Verwaltungsrat ist ein weiteres Aufsichtsgremium. Ihm obliegt die Kontrolle der Wirtschaftsführung.¹⁰¹ Er berät und kontrolliert den Intendanten in der Geschäftsführung, wobei wesentliche Maßnahmen der Geschäftsführung seiner Genehmigung unterliegen. Außerdem vertritt er die Anstalt bei Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten zwischen Anstalt und Intendantem. Die Besetzung dieses Gremiums ist in den Rundfunkgesetzen unterschiedlich geregelt. Die einzelnen Mitglieder

⁹⁷ Beim Westdeutschen Rundfunk (WDR) wird der Intendant vom Verwaltungsrat gewählt und vom Rundfunkrat bestätigt. Beim Südwestfunk (SWF) bilden Rundfunkrat und Verwaltungsrat für die Intendantenwahl ein gemeinsames Wahlgremium. Vgl. Herrmann, Günter (1965), S. 320; Kepplinger, Hans Mathias (1982), S. 81.

⁹⁸ Die Bestimmung dessen, was eine gesellschaftlich relevante Gruppe ist, bereitet kaum lösbare Schwierigkeiten. Rundfunkgesetze und Kommentatoren begnügen sich meist mit der Antwort, daß der Landesgesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Besetzung der Kontrollgremien habe.

⁹⁹ Vgl. Montag, Helga (1972), S. 28.

¹⁰⁰ Eine Mischform stellt der Fernsehrat des ZDF dar. Zum Entsendungsmodus wie auch zur Zusammensetzung der Aufsichtsgremien siehe die Aufstellung in Weber, Lukas (1990a), S. 60 f. (Tabelle 1).

¹⁰¹ Die Beschlußfassung über den Haushalt der Rundfunkanstalt fällt jedoch in den Aufgabenbereich des Rundfunkrates.

werden entweder vom Rundfunkrat oder vom Landtag gewählt, sind Mitglied kraft Amtes oder werden von den Regierungen entsandt. Die Zusammensetzung der Verwaltungsräte spiegelt in der Regel die Verhältnisse im Rundfunkrat wieder.

An der Spitze der Rundfunkanstalten steht der Intendant. Er leitet die Anstalt eigenverantwortlich und trägt die alleinige Verantwortung für das Programm und die Geschäftsführung.¹⁰² Der Intendant wird vom Rundfunkrat und/oder Verwaltungsrat für eine Amtszeit zwischen drei und neun Jahren gewählt.

B. Privatwirtschaftlich organisierte Rundfunkveranstalter

Seit der Zulassung privatwirtschaftlich organisierten Fernsehens sind ein Vielzahl von privaten Fernseh- und Hörfunkveranstaltern gegründet worden. Ende April 1988 gab es bereits 121 Veranstalter von Hörfunksendungen und 65 Fernsehveranstalter (davon allein 40 im Kabelpilotprojekt Berlin).¹⁰³ Hierbei handelt es sich in der Mehrzahl um Sender mit lokalem und regionalem Verbreitungsgebiet, die sich zur Übertragung ihrer Programme räumlich begrenzter terrestrischer Frequenzen bedienen. Dies ist nicht zuletzt das Ergebnis der Bevorzugung der öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Frequenzvergabe für zusätzliche UKW-Hörfunkprogramme.

Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich, eine auch nur annähernd genaue Auflistung der im terrestrischen Lokal- und Regionalfunkbereich tätigen Sender zu erstellen. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Die Landesmedienanstalten haben noch nicht alle terrestrischen Frequenzen für Hörfunk und Fernsehen vergeben, bereits sendende Anbieter geben ihr Engagement wieder auf, Besitzanteile der Anbietergemeinschaften verändern sich und so fort.¹⁰⁴

Lediglich auf Bundesebene scheint sich eine Konsolidierung abzeichnen, wenngleich auch dieser Bereich, bedingt durch das freie Spiel der Marktkräfte, ständig in Bewegung ist. Stabilisierend wirken sich hier die höheren Anforderungen an die

¹⁰² Eine Ausnahme bildet Radio Bremen (RB). Seit 1980 ist der Intendant hier lediglich Vorsitzender eines Direktoriums, das die Rundfunkanstalt leitet. Vgl. §§ 12 f. Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts - Radio Bremen.

¹⁰³ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)(1988), S. 3.

¹⁰⁴ Vgl. Silbermann, Alphons und Albin Hänseroth (1989), S. 53. Horst Röper hat die Beteiligungsverhältnisse im privaten Rundfunk seit dessen Zulassung regelmäßig erfaßt und in der Zeitschrift *Media Perspektiven* unter dem Titel *Formationen deutscher Medienmultis* laufend dokumentiert. Siehe hierzu Röper, Horst (1988). Einen - zwangsläufig temporären - Eindruck von den Besitzverhältnissen der großen Privatfernsehanbieter in der Bundesrepublik Deutschland sowie der Lokalhörfunk-Veranstalter in Bayern bieten außerdem Silbermann, Alphons und Albin Hänseroth (1989), S. 54-57 (Abb. 1-5). Speziell zu den Eignern von SAT 1 siehe o.V. (1990n). Zum Engagement der Zeitungsverlage im privaten Hörfunk und Fernsehen sei schließlich auf Greiffenberg, Horst (1989), S. 602 ff. und Schulz, Bettina (1989), S. 18 verwiesen.

Investitionsbereitschaft der Anbieter aus. Es bedarf finanzstarker Unternehmen, die die hohen Startinvestitionen tätigen können und die außerdem in der Lage sind, den Sendebetrieb trotz anfänglicher Verluste aufrechtzuerhalten.

Da die Übermittlung bundesweiter Programme an flächendeckende Sendernetze gebunden ist und die terrestrische Verbreitung privater Rundfunkprogramme bisher nur eingeschränkt möglich ist, findet der Wettbewerb vorwiegend in den Zuschauerhaushalten statt, die entweder, soweit sie über die dazu notwendigen Empfangsmöglichkeiten verfügen, direkt über Satelliten oder über Kabelnetzen mit Satelliten-Empfangsanlagen an den Kabel-Kopfstationen von den privaten Programmen erreicht werden können. Bislang speisen nach Auskunft der Deutschen Bundespost bis zu zehn private Fernsehveranstalter (RTL plus, SAT 1, SKY CHANNEL, Super Channel, TV 5 und Teleclub über EUTELSAT 1-F4; Tele 5 und PRO 7 über INTELSAT V F15 (Kopernicus); Music Television und Screen Sport über ASTRA 1A¹⁰⁵) ihre Programme in die Kabelnetze ein. Ende 1989 konnten sie auf diesem Wege - wiederum nach Angaben der Deutschen Bundespost - rund 6,3 Mio Kabelhaushalte mit ihren Programmen erreichen. Von diesen Sendern haben gegenwärtig lediglich SAT 1 und RTL plus nennenswerte Marktanteile.¹⁰⁶ Die beiden Marktführer verfügen außerdem an mehreren Standorten über terrestrische Frequenzen, die es ihnen ermöglichen, Zuschauer ebenfalls über die klassische Dachantenne mit Programmen zu versorgen.¹⁰⁷ Von der Erschließung bisher nicht genutzter terrestrischer Erst- und Zweitfrequenzen sowie der Aufnahme der Sendetätigkeit weiterer direkt strahlender Rundfunksatelliten ist künftig ein beachtlicher Reichweitschub der Privaten zu erwarten. Hiervon werden wiederum insbesondere die Sender SAT 1 und RTL plus profitieren.¹⁰⁸ Damit haben sie reelle Chancen, sich neben ARD und ZDF als TV-Vollprogramm-Veranstalter zu etablieren.

¹⁰⁵ Vgl. auch Tabelle 14 in Teil 2.

¹⁰⁶ Laut Erhebungen des Marktforschungsinstituts Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) in Nürnberg entfielen 1989 von den 153 Minuten, die Erwachsene im Bundesdurchschnitt pro Tag fernsehen, 33 vH auf das Erste Programm, 32 vH auf das ZDF, 11 vH auf die Dritten Programme, 10 vH auf RTL plus und 8 vH auf SAT 1. In den Kabelhaushalten verschieben sich diese Marktanteile: Das Erste Programm der ARD lag mit einem Marktanteil von 22 vH vor dem ZDF mit 21 vH; SAT 1 erreichte einen Marktanteil von 18 vH vor RTL plus mit 16 vH. Die Dritten Programme wurden zu 9 vH der täglichen durchschnittlichen Sehdauer der Erwachsenen in Kabelhaushalten von 165 Minuten genutzt. Vgl. o.V. (1990f).

¹⁰⁷ "Wie wichtig diese Frequenzen beim gegenwärtigen Stand der Verkabelung für die Reichweite - und damit die Wettbewerbsfähigkeit - privater Fernsehveranstalter sind, verdeutlichen die folgenden Zahlen. RTL plus und SAT 1 erreichten Ende 1989 terrestrisch und per Kabel insgesamt 13,19 Millionen und 12,06 Millionen Haushalte, von denen jeweils mehr als die Hälfte die beiden Programme über herkömmliche Dachantennen empfangen (RTL plus 7,26 Millionen; SAT 1: 6,09 Millionen)." Monopolkommission (1990), Tz. 652.

¹⁰⁸ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)(1988), S. 5; o.V. (1989c).

Die wesentlichen Organisationsprinzipien der privaten Rundfunkunternehmen sind, in Abgrenzung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die private Trägerschaft und die eingeschränkte gesellschaftliche Kontrolle. Dabei werden die privaten Rundfunkveranstalter wegen des außergewöhnlichen finanziellen Aufwandes in der Markteintrittsphase bei gleichzeitig hohen Zukunftsrisiken überwiegend von mehreren Gesellschaftern getragen. Hierbei handelt es sich vor allem um deutsche Medienkonzerne, Unternehmen der Filmbranche und Verlage. Die wichtigsten sind die Bertelsmann AG, die Axel Springer Verlag AG, die sogenannte Kirch-Gruppe, die Verlagsgruppe Holtzbrinck und das Verlagshaus Burda. Aber auch ausländische Medienunternehmer wie beispielsweise der Italiener Berlusconi (Tele 5) oder der Australier Rupert Murdoch (Sky Channel) haben sich den Zugang zum bundesdeutschen Kabelnetz sichern können. Auch hier gilt, daß sich die Besitzverhältnisse der häufig durch zahlreiche Verflechtungen miteinander verbundenen Gesellschafter ständig verändern.

Fünf private Fernsehgesellschaften aus der Bundesrepublik Deutschland (SAT 1), Italien (Fininvest), Frankreich (Télévision Française TF 1), Luxemburg (Compagnie Luxembourgoise de Télédiffusion CLT) und Großbritannien (ITV Independent Television) haben einen Verband mit dem Namen »Association of Commercial Television in Europe« (ACT) mit Sitz in Brüssel gegründet.¹⁰⁹ Vergleichbar dem Zusammenschluß der europäischen öffentlich-rechtlichen Sender in der »European Broadcasting Union« (EBU) - in der Öffentlichkeit besser bekannt unter der Bezeichnung »Eurovision« - dient dieser Zusammenschluß der Vertretung gemeinsamer Interessen, der Kooperation beim Einkauf von Übertragungsrechten und der Beschaffung von Nachrichten.¹¹⁰

Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden die privaten Rundfunkunternehmen nicht grundsätzlich intern durch gesellschaftliche Gremien kontrolliert.¹¹¹ Allerdings bestehen für die privaten Anbieter neben allgemeinen

¹⁰⁹ Die italienische Fininvest ist eine Holdinggesellschaft der drei italienischen Sender Italia 1, Rete 4 und Canale 5 und beteiligt an der Münchner Tele 5. Die CLT ist die Muttergesellschaft von RTL, Hauptgesellschafter des deutschen Privatsenders RTL plus und ebenfalls beteiligt an Tele 5. Bei ITV handelt es sich um einen Zusammenschluß von fünfzehn regionalen Programm Anbietern in Großbritannien.

¹¹⁰ Vgl. o.V. (1989b); für einen Überblick über die einzelnen Organisationen zum Zwecke der Beschaffung von Nachrichten und internationalen Sportübertragungen und deren Tätigkeit siehe Weber, Lukas (1990a), S. 239 ff.

¹¹¹ Nur dann, wenn nicht mindestens drei private Vollprogramme von verschiedenen Veranstaltern bundesweit verbreitet werden, hat der Veranstalter geeignete Vorkehrungen - wie einen Programmbeirat mit wirksamen Einfluß auf das Rundfunkprogramm - gegen eine vorherrschenden Einfluß auf die Meinungsbildung zu treffen. Dies gilt nicht für Veranstaltergemeinschaften. Vgl. Art. 8 Abs. 6 Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3.4.1987.

rechtlichen Vorgaben für die Programmgestaltung und Werbung¹¹² externe Kontrollmöglichkeiten durch die neu geschaffenen, öffentlich-rechtlichen Zulassungs- und Aufsichtsinstitutionen. Alle Landesrundfunk- und Mediengesetze schreiben die Einrichtung solcher ausschließlich für die Veranstaltung privater Programme zuständigen Landesmedienanstalten in der Rechtsform des öffentlichen Rechts vor. Die Bezeichnungen für diese Institutionen und ihre Gremien, die Besetzungsverfahren sowie die Definition ihrer Aufgaben sind trotz Abweichungen im Detail ähnlich.¹¹³ Im einzelnen regeln die Gesetze insbesondere die Vergabe von Sendegenehmigungen, Vorkehrungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt, die Finanzierung sowie die Rechtsaufsicht und Kontrolle. Die Länderanstalten haben aber kein unmittelbares Gestaltungs- oder Leitungsrecht, das Programmplanungen, publizistische Zugriffe auf Einzelprogramme, Programmänderungen und ähnliches zulässt. Die Absicherung der geforderten Programmqualität baut ausschließlich auf einem Zulassungs- und Aufsichtsreglement auf, das lediglich mittelbar gestaltende Effekte hat und in erster Linie auf eine Kontrolle abzielt.¹¹⁴ Dabei bedienen sich die zuständigen Stellen einmal präventiver Vorkehrungen, indem sie schon durch die Formulierung von Zugangskriterien die Weichen für das künftige Leistungsniveau des Privatrundfunks stellen. Hinzu kommen repressive Steuerungstechniken, die auf einer kontinuierlichen Programmaufsicht basieren und abgestufte Sanktionen bis zum Entzug der Lizenz möglich machen.

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal zwischen öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlich organisierten Rundfunkveranstaltern ist deren Finanzierung. Die Finanzierung des Rundfunks ist Gegenstand des folgenden Kapitels, wobei der Schwerpunkt dieser Betrachtungen auf dem Finanzierungssystem und der Finanzstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten liegt.¹¹⁵

¹¹² Vgl. Art. 7 bis 12 Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3.4.1987.

¹¹³ Vgl. Frank, Angela (1987), S. 8.

¹¹⁴ Vgl. Engler, Jörg (1988), S. B110 f. Eine besondere Stellung nimmt Bayern und deren Landeszentrale für Neue Medien ein. Die Landeszentrale hat über die Aufgaben der Zulassung und Programmaufsicht privater Anbieter hinaus die verantwortliche Trägerschaft für den privaten Rundfunk inne, weil Bayern als einziges Bundesland in seiner Verfassung (Art. 111 a) die ausschließliche öffentlich-rechtliche Trägerschaft für den Rundfunk festgeschrieben hat.

¹¹⁵ Diese Einschränkung ist vertretbar; denn die privaten Rundfunkunternehmen finanzieren sich im wesentlichen aus Werbeeinnahmen. In der Bundesrepublik Deutschland finanziert nur ein einziger Anbieter, der »Teleclub« (beziehungsweise der Pay-TV-Kanal »Premiere«, der mit seinem Start am 28.2.1991 den deutschen Abonnementenstock der »Teleclub« übernimmt), sein aus Spielfilmen bestehendes Spartenprogramm aus direkten Teilnehmerentgelten. Die wesentlichen Aspekte der verschiedenen Finanzierungsinstrumente werden an geeigneter Stelle, sei es speziell bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sei es im zweiten Teil der Untersuchung, aufgegriffen und erörtert.

IV. Finanzierungssystem und Finanzstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

A. *Finanzierungsentscheidung als Strukturentscheidung der Rundfunkordnung*

Die Forderung des fünften Grundrechtsartikels nach einer positiven Grundordnung des Rundfunks beschränkt sich nicht auf die Schaffung einer geeigneten Organisationsform.¹¹⁶ Die staatliche Gewährleistung des Programmauftrages durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erstreckt sich auch auf eine funktionssichernde und funktionsgerechte Finanzierung.¹¹⁷ Das heißt: Bei der Festlegung der Finanzierungsmodalitäten für den Rundfunk müssen die allgemeinen politischen Normen und verfassungsrechtlichen Anforderungen an dieses Medium beachtet werden. Für die Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland bedeutet dies, daß ihnen von ihren Trägern Einnahmequellen zugewiesen werden, die es ihnen erlauben, ihren gesetzlichen Auftrag in eigener Verantwortung und frei von den Einwirkungsmöglichkeiten des Staates, aber auch privater Interessen durchführen zu können.¹¹⁸ Die Finanzierungsentscheidung gehört damit zu den Strukturentscheidungen einer Rundfunkordnung.¹¹⁹

Hörfunk und Fernsehen erfordern einen beträchtlichen finanziellen Aufwand. Er kann für das Jahr 1988 für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland mit rund 7,4 Mrd DM veranschlagt werden.¹²⁰ Diesem Aufwand stehen auf der Einnahmenseite bestimmte Einnahmequellen gegenüber. Sie sollen nun im einzelnen vorgestellt werden, wobei sich die Ausführungen im wesentlichen auf die Einnahmen aus Rundfunkgebühren und aus dem Verkauf von Werbezeit beschränken.

B. *Finanzierungsquellen*

1. *Rundfunkgebühren*

Entsprechend ihrer Bedeutung für die gesamte Rundfunkordnung ist die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht dem »freien Spiel der Marktkräfte« überlassen, sondern durch die Landesrundfunkgesetze und Rundfunkstaatsverträge in relativ starre Vorgaben gepreßt. Die Rundfunkgesetzgebung sieht dabei

¹¹⁶ Vgl. Arndt, Adolf (1965), S. 339.

¹¹⁷ Vgl. Engler, Jörg (1988), S. B96.

¹¹⁸ Siehe statt vieler Bethge, Herbert (1983), S. 695 f.

¹¹⁹ Vgl. Sell, Friedrich-Wilhelm Freiherr von (1984b), S. 89.

¹²⁰ Vgl. Sechster Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1987), S. 26.

grundsätzlich die Rundfunkgebühr als vorrangige Finanzierungsquelle der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und des ZDF vor¹²¹, da sie der öffentlichen, aber staatsfreien Organisation der Rundfunkanstalten als Finanzierungsinstrument am nächsten kommt.

Die Landesgesetzgeber haben die Einzelheiten der Rundfunkgebühr einheitlich für alle Bundesländer in einem Staatsvertrag festgelegt.¹²² Dieser Staatsvertrag enthält insbesondere die grundlegenden Begriffsbestimmungen (zum Beispiel Rundfunk, Rundfunkempfangsgerät und Rundfunkteilnehmer) sowie die materiellen und formellen Voraussetzungen der Rundfunkgebührenpflicht (Beginn und Ende der Gebührenpflicht, Zweiterätefreiheit, Händlergebühr ...). Die Höhe der Rundfunkgebühr wird in einem gesonderten Staatsvertrag geregelt.¹²³ Die Rundfunkgebühr beträgt seit dem 1. Januar 1990 monatlich 19,00 DM; davon entfallen auf die Grundgebühr 6,00 DM und auf die Fernsehgebühr 13,00 DM.¹²⁴ Mit dem Gebühreneinzug ist seit dem 1. Januar 1976 die Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (GEZ) betraut. Sie wird gemeinsam von den regionalen Landesrundfunkanstalten und vom Zweiten Deutschen Fernsehen betrieben. Die Aufgaben der GEZ erstrecken sich auf Einzug, Zahlungsüberwachung und Rückerstattung der Rundfunkgebühren einschließlich der Abrechnung der eingehenden Rundfunkgebühren mit den Rundfunkanstalten.¹²⁵

Die Pflicht zur Zahlung von Rundfunkgebühren knüpft am Besitz eines Rundfunkgerätes an. Jeder Rundfunkteilnehmer, der "ein Rundfunkgerät zum Empfang bereithält"¹²⁶, hat pauschal eine sogenannte Grundgebühr zu bezahlen. Für ein Fernsehgerät muß eine zusätzliche, ebenfalls pauschale Gebühr, die Fernsehgebühr, entrichtet werden. Die Gesamtgebühr ist aber auch dann zu entrichten, wenn der

¹²¹ Vgl. Art. 3 Abs. 1 Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3. April 1987. Seit 1988 werden neben ARD und ZDF auch die in den Ländern zur Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter geschaffenen Landesmedienanstalten durch die Rundfunkgebühr finanziert (Art. 13 Rundfunkstaatsvertrag). Der auf sie entfallende Anteil von 2 vH der Rundfunkgebühr ging nicht zu Lasten der sonstigen Gebührenempfänger; denn durch die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages wurden die Beträge für Grundgebühr (5,05 DM) und Fernsehgebühr (11,20 DM) um insgesamt 0,35 DM erhöht.

¹²² Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens (Rundfunkgebührenstaatsvertrag) vom 5. Dezember 1974.

¹²³ Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 6. Juli/26. Oktober 1982, ARD Jahrbuch 83, S. 399-400.

¹²⁴ Art. 1 Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag) vom 7.-14. Oktober 1988.

¹²⁵ Zum Gebühreneinzugssystem siehe ausführlich Oppermann, Karl Stefan (1978).

¹²⁶ § 2 Abs. 2 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens (Rundfunkgebührenstaatsvertrag) vom 5. Dezember 1974.

Rezipient nur ein Fernsehgerät betreibt, das heißt unabhängig davon, ob ein Radio existiert.¹²⁷

Weitere Rundfunkgeräte (Zweitgeräte) im ausschließlich privaten Bereich sind nicht gebührenpflichtig, ausgenommen solche in weiteren Wohnungen des Rundfunkteilnehmers. Die Gebührenfreiheit erstreckt sich ebenfalls auf Zweitgeräte des Ehegatten sowie von Personen, die mit einem Gebührenzahler in häuslicher Gemeinschaft leben und von ihm überwiegend unterhalten werden. Dadurch wird die Rundfunkgebühr zu einer bundesweit einheitlichen, zwangsweise erhobenen »Haushaltsgebühr«.¹²⁸

Schließlich gibt es auf Länderebene spezifische Regelungen zur Gebührenbefreiung aus sozialen Gründen, für Schulen, Krankenhäuser et cetera. Nicht gebührenpflichtig sind außerdem der Rundfunkgeräthandel, die Post sowie private und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten.¹²⁹ Derzeit sind von den mehr als 25 Mio angemeldeten Fernsehgeräten etwa 1,7 Mio nicht gebührenpflichtig (Tabelle 5).

Der Grundsatz der Freiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks vom Staat wird aufgeweicht durch das Gebührenbestimmungsrecht der Länderparlamente.¹³⁰ In der Bundesrepublik Deutschland setzen nicht die betroffenen Sender die Gebührenhöhe fest. Die Abgabehoheit liegt bei den Bundesländern. Anlässlich des Ablaufs der Bindungsfrist des alten Staatsvertrags über die Höhe der Rundfunkgebühr verhandeln die Ministerpräsidenten der Länder gemeinsam über die neue Gebührenhöhe.

Zur Ermittlung der Höhe der Rundfunkgebühren bieten die Rundfunkgesetze und -staatsverträge keine Hilfestellung. Lediglich in einigen Rundfunkgesetzen findet sich die Forderung, daß die Rundfunkgebühren die Ausgaben der Rundfunkanstalten

¹²⁷ Diese Praxis findet sich auch in anderen europäischen Ländern, so in Dänemark, Italien, den Niederlanden und Österreich.

¹²⁸ Zur Diskussion um den Rundfunkgebührenbegriff siehe Grupp, Alfred (1983), S. 41 f. mit weiteren Nennungen.

¹²⁹ Vgl. Rühl, Manfred (1984), S. 599 f.; Maier, Oskar (1986), S. 45. Zu den Einzelheiten siehe ausführlich Grupp, Alfred (1983).

¹³⁰ Die Durchbrechung des Autonomiepostulats wird gerechtfertigt mit den Gefahren überzogener Gebührenforderungen und unwirtschaftlicher Mittelverwendung, die jedes Großunternehmen mit einer faktischen Monopolstellung in sich birgt. Die Festsetzung der Gebühr durch den Staat sei so lange vertretbar, wie der Staat keinen Einfluß auf das Programm zu nehmen sucht und eine ausreichende Finanzierung der Anstalten gewährleistet. Vgl. Bundesverfassungsgericht (1972), S. 345. Gegenteiliger Meinung ist der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, der in der Festsetzung der Gebühren durch die Länderparlamente eine Verletzung der Rundfunkfreiheit sieht. Vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (1988).

decken sollen.¹³¹ Die Frage der angemessenen Gebührenhöhe fällt damit weitgehend in das Ermessen der verantwortlichen Politiker, vornehmlich der Ministerpräsidenten. Angesichts des Konflikts, sich mit der Forderung nach einer sparsamen Verwendung der Gebühreneinnahmen entweder dem Vorwurf auszusetzen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf dem Finanzierungswege der Staatsräson zu unterwerfen, oder ihre Gebührenentscheidung allein aufgrund der Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen sahen sich die Ministerpräsidenten mit dieser Aufgabe offenbar überfordert. Sie gründeten deshalb durch Beschluß vom 20. Februar 1975 die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).¹³² Die Kommission hat die Aufgabe, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten fortlaufend zu ermitteln, bei anstehenden Entscheidungen über die Höhe der Rundfunkgebühr die Finanzlage der Rundfunkanstalten darzulegen und über Höhe und Zeitpunkt einer Änderung der Rundfunkgebühr Stellung zu nehmen. Sie setzt sich zusammen aus jeweils einem Vertreter der Staatskanzleien der Bundesländer Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, jeweils einem Vertreter der Landesrechnungshöfe Bayern, Berlin, Hamburg und Rheinland-Pfalz sowie vier unabhängigen Sachverständigen, die mit ihrer Fachkompetenz die Bereiche Betriebswirtschaft, Technik/Wirtschaft und Wissenschaft abdecken sollen. Den Vorsitz ohne Stimmrecht hat der Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz inne. Diese Staatskanzlei nimmt auch die Aufgaben einer Geschäftsstelle der Kommission wahr.¹³³

Es hat sich jedoch gezeigt, daß durch die Einrichtung der Kommission der Streit um die Gebühren lediglich auf eine andere Ebene verlagert worden ist. Strittig sind neben der Zusammensetzung der Kommission insbesondere die Voraussetzungen und Verfahren bei der Berechnung des Finanzbedarfs.¹³⁴ Im Rundfunkstaatsvertrag von 1987 wurden deshalb die Bedarfskriterien präzisiert. Danach sind bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten "die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Hörfunk- und Fernsehprogramme ..., die Teilhabe an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten, ... die allgemeine Kostenentwicklung und die

¹³¹ So heißt es zum Beispiel in § 18 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk vom 2.10.1948: "Die Ausgaben sind aus den Einnahmen, insbesondere den Rundfunkgebühren, zu decken."

¹³² Nach einer Überprüfung des Verfahrens und der Zusammensetzung wurde die Kommission durch Beschluß der Regierungschefs vom 19. Mai 1988 auf der Grundlage des Staatsvertrages zur Neuordnung des Rundfunkwesens vom 1./3. April 1987 erneut eingesetzt.

¹³³ Vgl. Sechster Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1987), Tz. 1 ff.

¹³⁴ Siehe hierzu die regelmäßig in den jeweiligen Jahrbüchern veröffentlichten Stellungnahmen der ARD und des ZDF zu den Berichten der Kommission sowie Rombach, Hans Wolfgang (1985), S. 57 ff., Sieben, Günter (1982), Bühringer, Heinz (1985a), Schleyer, Hanns-Eberhard (1985) und wiederum Bühringer, Heinz (1985b), Schneider, Hans-Peter und Bernd Radeck (1989), S. 159 und schließlich Müller, Johannes Georg (1987), S. 350 ff.

besondere Kostenentwicklung im Medienbereich" sowie "die Entwicklung der Werbeeinnahmen und der sonstigen Einnahmen" zugrunde zu legen.¹³⁵

Haben sich die Ministerpräsidenten auf eine Gebührenhöhe einigen können, legen sie diese in einem gemeinsamen Staatsvertrag fest. Dieser Staatsvertrag bedarf der Ratifizierung aller Länderparlamente. Ein gemeinsames Vorgehen ist nicht zwingend. Um ein Auseinanderbrechen der Rundfunkanstalten zu verhindern, aber auch überzeugt von dem Gedanken eines von Anstalts- oder Landesgrenzen unabhängigen gleichwertigen Angebots haben sich die Bundesländer bislang jedoch immer auf eine bundeseinheitliche Gebührenhöhe einigen können.¹³⁶

Die Aufteilung des Gebührenaufkommens regelt ein im Grundsatz seit 1961 geltender Verteilungsschlüssel. Ursprünglich lag die Ertragshoheit der Rundfunkgebühr ausschließlich bei den Rundfunkanstalten. Seit dem 1.1.1988 werden die zur Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter geschaffenen Landesmedienanstalten (LMZ) ebenfalls aus dem Gebührenaufkommen finanziert. An sie sind zunächst 2 vH des Aufkommens aus Grundgebühr und Fernsehgebühr abzuführen.¹³⁷ Der dann noch verbleibende Betrag wird auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufgeteilt. Dabei steht das (Netto-)Aufkommen aus der Grundgebühr den Landesrundfunkanstalten zu; sie finanzieren hiermit ihre Hörfunkprogramme. Am (Netto-)Aufkommen aus der Fernsehgebühr partizipiert das Zweite Deutsche Fernsehen zu 30 vH. Der höhere Fernsehgebührenanteil der ARD wird damit gerechtfertigt, daß sie neben dem Gemeinschaftsprogramm die dritten Programme und selbständige Landesprogramme zu finanzieren hat. Außerdem sind die Landesrundfunkanstalten verpflichtet, jährlich einen bestimmten Betrag (seit dem 1.1.1990: 58 Mio DM) an den Deutschlandfunk abzuführen.¹³⁸ Für die weitere Aufteilung des Fernsehgebühren gilt das Wohnsitzprinzip, das heißt das Gebührenaufkommen wird

135 Art. 4 Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3. April 1987.

136 Zur grundsätzlichen Kritik siehe Bausch, Hans (1981); zu dem speziellen Vorwurf, die mit der Gebührengenehmigung vom 1.7.1983 verbundenen Auflagen ständen im Widerspruch zur Programmautonomie der Rundfunkanstalten, siehe Bühringer, Heinz (1985b), S. 3 und o.V. (1983b).

137 Art. 3 Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 7.-14. Oktober 1988.

138 Art. 2 Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 7.-14. Oktober 1988. Zur Verteilung der Finanzierungslast dieser Zuwendungen an den Deutschlandfunk im Jahre 1988 siehe Tabelle 9.

den Landesrundfunkanstalten entsprechend der Zahl der Rundfunkteilnehmerhaushalte in ihrem Sendegebiet zugewiesen.¹³⁹

Tabelle 1
Erträge der Rundfunkanstalten und Landesmedienzentralen
aus Rundfunkgebühren 1988
(in Mio DM)

	Grundgebühren		Fernsehgebühren			Gebühren gesamt	netto vH
	gesamt	Anteil LMZ	gesamt	Anteil ZDF	Anteil LMZ		
BR	289,127	5,707	534,559	157,176	10,622	650,181	14,2
HR	148,886	—	278,374	81,855	—	345,405	7,5
NDR	290,124	5,802	556,202	163,523	11,124	665,876	14,5
RB	18,168	0,363	35,079	10,313	0,702	41,869	0,9
SDR	162,242	3,255	285,251	83,883	5,705	354,660	7,7
SFB	56,069	1,078	110,967	32,624	2,130	131,204	2,9
SR	27,000	0,540	52,487	15,445	1,050	62,452	1,4
SWF	199,586	3,957	357,607	105,174	7,090	440,971	9,6
WDR	393,510	7,870	782,833	230,245	15,657	922,572	20,2
ARD	1584,711	28,563	2993,358	880,239	54,079	3615,189	79,0
ZDF						880,239	19,2
ARD und ZDF total						4495,428	98,2
Landesmedienzentr.						82,642	1,8
Gebühren total						4578,070	100,0

Quelle: ARD Jahrbuch 89, S. 333; eigene Berechnungen.

Einen Überblick über die Erträge der Rundfunkanstalten sowie der Landesmedienzentralen aus Rundfunkgebühren vermittelt Tabelle 1.¹⁴⁰ Bei Rundfunkgebühreneinnahmen im Jahre 1988 von insgesamt 4,58 Mrd DM belief sich das Gebührenaufkommen der Landesrundfunkanstalten auf 3,6 Mrd DM. Dabei entfielen auf die ihnen - nahezu ausschließlich - zustehende Grundgebühr knapp 1,6 Mrd DM, auf die Fernsehgebühr etwas mehr als 2 Mrd DM. Der Anteil der Einnahmen aus Rundfunkgebühren an den Gesamterträgen der Landesrundfunkanstalten beläuft sich auf

¹³⁹ Entscheidend für die Gebührenverteilung ist das Sendegebiet, nicht das Empfangsgebiet der einzelnen Rundfunkanstalten.

¹⁴⁰ Zur Entwicklung des Gebührenaufkommens siehe Weber, Lukas (1990a), S. 64 (Tabelle 2).

ca. 65 vH.¹⁴¹ Das ZDF verbuchte im Jahre 1988 Fernsehgebühreneinnahmen in Höhe von rund 0,9 Mrd DM, was einem Anteil an der Summe seiner Erträge von rund 55 vH entspricht.¹⁴²

2. Einnahmen aus Rundfunkwerbung

Die Rundfunkgebühr war ursprünglich die einzige Einnahmequelle der Rundfunkanstalten. Erst in den sechziger Jahren wurden den Rundfunkanstalten mit der Einführung des Werbefernsehens Einnahmen aus Werbetätigkeit erschlossen.¹⁴³ Um die inhaltlichen Verzerrungen, die von einer Dominanz erwerbswirtschaftlicher Einnahmequellen erwartet wurden, möglichst gering zu halten, sollten Werbeeinnahmen jedoch nur subsidiär zur Finanzierung der Rundfunkanstalten beitragen.

Die Dominanz der Rundfunkgebühr zeigte sich für lange Zeit auch im gesetzlichen Regelwerk. Von einer Regelung der Werbetätigkeit in den Rundfunkgesetzen und -staatsverträgen zur Errichtung der öffentlichen Rundfunkanstalten konnte man lange Zeit kaum sprechen.¹⁴⁴

Detaillierter waren schon die Regelungen im Staatsvertrag über die Errichtung des Zweiten Deutschen Fernsehens, dessen Gründung mit der Einführung der Rundfunkwerbung zusammenfiel. Angesichts sich anbahnender Streitigkeiten über die Verteilung der Rundfunkgebühren zwischen den Landesrundfunkanstalten und der neuen bundesweiten Rundfunkanstalt wurden für das ZDF neben der Finanzierung aus dem Rundfunkgebührenanteil die Einnahmen aus Werbesendungen ausdrücklich als zweite und ergänzende Finanzierungsquelle vorgesehen.¹⁴⁵

Anlässlich des Gründungsstaatsvertrages für das ZDF wurden durch gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten erstmals Beschränkungen der Art und des Umfangs der Werbeeinblendungen beschlossen, die in einer anschließenden Über-

¹⁴¹ Vgl. ARD Jahrbuch 89, S. 310 (Ertrags- und Aufwandsrechnung der Landesrundfunkanstalten).

¹⁴² Vgl. ARD Jahrbuch 89, S. 333 (Erträge aus Teilnehmergebühren); ZDF Jahrbuch 89, S. 192 (Betriebsrechnung).

¹⁴³ Am 3.11.1956 strahlte der BR die erste bundesdeutsche Fernsehwerbung aus. Hörfunkwerbesendungen wurden schon 1948 vom SWF und RB wiederaufgenommen, nachdem bereits in der Weimarer Republik Hörfunkwerbung betrieben worden war. Zu den unterschiedlichen Motiven der Einführung von Fernsehwerbung siehe Hymmen, Friedrich Wilhelm (1976), S. 271 ff.

¹⁴⁴ So hieß es beispielsweise in Art. 4 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben des Bayerischen Rundfunks lediglich: "Der Bayerische Rundfunk kann Sendezeiten für wirtschaftliche Werbezwecke vergeben." Der Hinweis auf die weiteren Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages wurde, was unmittelbar einleuchtet, erst später hinzugefügt.

¹⁴⁵ § 23 Abs. 2 des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts »Zweites Deutsches Fernsehen« vom 6.6.1961.

einkunft für alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verbindlich wurden.¹⁴⁶ Im Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens vom 3. April 1987 (Rundfunkstaatsvertrag) (Artikel 3 Abs. 2 bis 6) wurden diese Regelungen in ihren wesentlichen Punkten bestätigt und damit zur rechtlichen Grundlage der Werbefinanzierung aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Hiernach ist der Umfang der Fernsehwerbung für jeden öffentlich-rechtlichen Fernsehkanal auf maximal 20 Minuten/Werktag, für die Hörfunkwerbung auf höchstens 90 Minuten/Werktag im Jahresdurchschnitt begrenzt; Werbung an Sonn- und Feiertagen sowie nach 20 Uhr ist verboten. Werbung ist als solche kenntlich zu machen und deutlich vom übrigen Programm in Form von Werbeblöcken zu trennen. Sie darf das übrige Rundfunkprogramm inhaltlich nicht beeinflussen. Bei der Festlegung der Werbepreise unterliegen die Rundfunkanstalten keinen Beschränkungen.¹⁴⁷

Die Landesrundfunkanstalten haben die Rundfunkwerbung ausgegliedert und zur Abwicklung des Werbegeschäftes Gesellschaften in der Rechtsform der GmbH gegründet, die sich wiederum in der sogenannten ARD Werbung, vormals Arbeitsgemeinschaft Rundfunkwerbung (ARW), zusammengeschlossen haben.¹⁴⁸ Die Anteile der Werbetöchter befinden sich unmittelbar oder über Treuhänder im Besitz der betreffenden Anstalten.¹⁴⁹ Beim ZDF werden die Aufgaben, die sich aus dem Verkauf von Sendezeit für gewerbliche Werbung ergeben, durch eine Abteilung der Anstalt selbst wahrgenommen.¹⁵⁰

Aufgrund dieser Konstruktion fließen den Landesrundfunkanstalten im Gegensatz zum ZDF die Einnahmen aus dem Verkauf von Werbezeit der Anstalt nicht unmittelbar zu, sondern über ihre Werbetöchter, und zwar in zweierlei Form (Tabelle 2).

¹⁴⁶ Vgl. § 22 Abs. 3 des Staatsvertrages der Länder über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts Zweites Deutsches Fernsehen vom 6. Juni 1961 in Verbindung mit dem Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 8. November 1962. Im Schlußprotokoll des ZDF-Staatsvertrages verpflichteten sich die Ministerpräsidenten, den Landesrundfunkanstalten dieselben Beschränkungen wie dem ZDF aufzuerlegen.

¹⁴⁷ Zur Preispolitik der Rundfunkwerbegesellschaften siehe Harm, Rolf (1969), S. 192 ff. Einen aktuellen Überblick über die Hörfunk- und Fernsehspotpreise der öffentlich-rechtlichen wie auch der privaten Rundfunkveranstalter liefert die Fachzeitschrift Absatzwirtschaft alljährlich in ihrem Septemberheft.

¹⁴⁸ Diese Konstruktion erlaubt eine gesonderte Besteuerung der Werbetöchter; denn die Einnahmen aus Werbetätigkeit sind steuerpflichtig, während die Gebühreneinnahmen von Steuern befreit sind.

¹⁴⁹ Vgl. Brack, Hans (1968a), S. 43.

¹⁵⁰ Vgl. ZDF Jahrbuch 88, S. 47 ff. (Organisationsschema des ZDF).

Tabelle 2
Bruttowerbeerträge von ARD und ZDF 1988
(in Mio DM)

	Kostenerstattung		Gewinnabführungen		Werbeerträge	
	Hörfunk	Fernsehen	Hörfunk	Fernsehen	gesamt	vH
BR	32,319	98,571	74,182	—	205,072	11,53
HR	22,281	109,753	—	—	132,034	7,43
NDR	22,255	119,428	17,188	23,438	182,309	10,25
RB	8,612	24,809	5,981	—	39,402	2,22
SDR	26,106	38,096	23,076	14,400	101,678	5,72
SFB	7,655	35,251	8,190	6,591	57,687	3,24
SR	10,622	19,674	—	—	30,296	1,70
SWF	21,958	39,059	45,000	25,300	131,317	7,39
WDR	21,556	135,460	66,493	54,707	278,216	15,65
ARD	173,365	620,102	240,109	124,436	1158,012	65,13
ZDF					620,100	34,87
ARD und ZDF total					1778,112	100,00

Quelle: ARD Jahrbuch 89, S. 310 ff.; ZDF Jahrbuch 89, S. 192; eigene Berechnungen.

Zum einen erstatten die Werbefernsehgesellschaften den Rundfunkgesellschaften nach pauschalen Berechnungsmethoden die Kosten der Gestaltung und Verbreitung des die Werbespots begleitenden, redaktionellen Werberahmenprogramms.¹⁵¹ Zum anderen führen die Werbetöchter die nach Abgeltung ihrer Aufwendungen und Überweisung der Kostenerstattung verbleibenden Überschüsse an die Rundfunkanstalten ab. Diese Einnahmenposten weisen die Landesrundfunkanstalten in ihren Ertrags- und Aufwandsrechnungen als Erträge aus Kostenerstattungen beziehungsweise Konzessionsabgaben und als Erträge aus Gewinnabführungsverträgen und Beteiligungen vor Abzug von Anstaltssteuern aus.¹⁵² Die davon abzuführenden Steuern sind in den »sonstigen Aufwendungen« enthalten.¹⁵³

¹⁵¹ Lediglich die Westdeutsche Werbefernsehen GmbH (WWF GmbH) hat dem WDR eine Konzessionsabgabe zu entrichten, die sich aus den Erträgen und den Kosten der WWF GmbH einschließlich der Kosten des von ihr zu beschaffenden Werberahmenprogramms sowie einem ihr verbleibenden Gewinnanteil errechnet.

¹⁵² Auf eine Ermittlung des den Rundfunkanstalten indirekt durch ihre Werbetätigkeit entstehenden wirtschaftlichen Nutzens - erwähnt sei hier lediglich die Entlastung von der Finanzierung jener zwanzig Programminuten, die mit Werbespots gefüllt sind - muß verzichtet werden. Siehe hierzu den Quantifizierungsversuch von Hymmen, Friedrich Wilhelm (1976), S. 274-279.

¹⁵³ Vgl. Siebter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1989), Tz. 71 f. Nachdem der Bundesfinanzhof den Anstalten das Werberahmenprogramm

Tabelle 3
Netto-Werbeumsätze*) des Werbefernsehens und Werbefunks 1988
(in Mio DM) - ohne Produktionskosten -

	Hörfunk	Ferns.	total	vH
Bayerische Rundfunkwerbung (BRW)	143,1	108,1	251,2	9,6
hr Werbung	88,2	95,5	183,7	7,0
NDR Werbeferns. u. Werbefunk (NDR)	55,6	173,0	228,6	8,7
Radio Bremen Werbung (RB)	27,8	26,4	54,2	2,1
SDR Werbung (SDR)	70,6	72,4	143,0	5,4
SFB Werbung (SFB)	23,7	59,0	82,7	3,1
Werbefunk Saar (WFS)	27,5	26,1	53,6	2,0
Werbung im Südwestfunk (WIS)	117,1	72,4	189,5	7,2
Westdeutsche Rundfunkwerbung (WWF)	123,9	310,6	434,5	16,5
ARD	677,5	943,6	1621,1	61,7
ZDF	-	632,4	632,4	24,1
ARD und ZDF total	677,5	1576,0	2253,5	85,8
RTL plus	-	124,6	124,6	4,7
SAT 1	-	115,5	115,5	4,4
TELE 5	-	18,0	18,0	0,7
RTL Radio Télé Luxembourg	28,4	-	28,4	1,1
andere private Hörfunksender	86,9	-	86,9	3,3
Private total	115,3	258,1	373,4	14,2
Netto-Werbeumsätze total	792,8	1834,1	2626,9	100,0

*) Bruttoumsätze vor Skonti nach Abzug von Rabatten und Mittlergebühren

Quelle: Zentralausschuß der Werbewirtschaft (1990); eigene Berechnungen.

nicht als abzugsfähige Ausgaben bei der Ermittlung der Körperschaftsteuer auf die Gewinnabführungen der Werbetochtergesellschaften und die Werbeeinnahmen des ZDF anerkennen wollte, einigten sich Bund und Länder auf eine körperschaftsteuerliche Sonderbehandlung. Den Anstalten werden nunmehr das vierfache der Fernsehwerbezeit und das siebenfache der Hörfunkwerbezeit als Werberahmenprogramm und die hierauf durchschnittlich entfallenden Kosten als abzugsfähige Betriebsausgabe anerkannt. Darüber hinaus wurde dem ZDF ein ermäßigter Körperschaftsteuersatz (7,4 vH ab Veranlagungszeitraum 1990) auf die Netto-Werbeinnahmen zugewilligt. Vgl. §§ 7, 23 Abs. 9 KStG; Herbers, Heinz-Hermann (1979), S. 86 f. Eine Übersicht über die Werbegesellschaften der Landesrundfunkanstalten findet sich jährlich im ARD Jahrbuch. Zur Gründung der Werbegesellschaften siehe die Ausführungen von Harm, Rolf (1969), S. 53 f.

Um die Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkwerbung für den Werbemarkt zu erfassen und einen Vergleich mit den privaten Rundfunkveranstaltern anstellen zu können, sollen ergänzend auch die Nettowerbeumsätze des Werbefernsehens und Werbefunks in toto (Bruttoumsätze ohne Produktionskosten vor Skonti nach Abzug von Rabatten und Mittlergebühren) aufgelistet werden (Tabelle 3).

Die Nettowerbeumsätze von ARD und ZDF beliefen sich 1988 insgesamt auf rund 2,2 Mrd DM. Das entspricht mehr als einem Zehntel der Nettowerbeeinnahmen aller erfassbaren Werbeträger in der Bundesrepublik Deutschland von insgesamt 20,7 Mrd DM.¹⁵⁴ Das ZDF ist in dem betrachteten Jahr mit Nettowerbeumsätzen von rund 630 Mio DM der größte einzelne Rundfunkwerbeträger, und zwar nicht nur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sondern der deutschen Rundfunkveranstalter überhaupt. Daneben nehmen sich die Nettowerbeumsätze der beiden größten privaten Rundfunkanbieter mit bundesweitem Fernsehangebot bescheiden aus: RTL plus und SAT 1 erzielten 1988 jeweils rund 120 Mio DM.¹⁵⁵ Beide Sender konnten jedoch zwischenzeitlich einen deutlichen Zuwachs verzeichnen. Mittlerweile dürfte RTL plus das ZDF aus seiner Spitzenposition verdrängt haben.¹⁵⁶

Die absolute Spitzenstellung des ZDF unter den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mag zunächst verwundern, da die Landesrundfunkanstalten sowohl im Fernsehen als auch im Hörfunk werben können. Jedoch können die Werbegesellschaften der Landesrundfunkanstalten ihre Werbebotschaften nur regional verbreiten, so daß ihre jeweiligen Erlöse aus dem Verkauf von Werbezeiten trotz zum Teil wesentlich höherer »Tausendkontaktpreise«¹⁵⁷ geringer ausfallen als beim überregio-

¹⁵⁴ Vgl. Zentrallausschuß der Werbewirtschaft (Hrsg.)(1990), S. 15.

¹⁵⁵ Vgl. Friese, Ulrich (1989); o.V. (1989a).

¹⁵⁶ Für einen Vergleich der Entwicklung der Netto-Umsätze des Werbefernsehens zwischen 1985 und 1989 siehe Zentrallausschuß der Werbewirtschaft (Hrsg.)(1990), S. 213. Im ersten Halbjahr 1990 konnten die vier privaten Sender RTL plus, SAT 1, Tele 5 und Pro 7 ihre Bruttoeinnahmen nochmals auf zusammengerechnet 864 Mio DM steigern und damit bereits 46,9 vH aller Einnahmen in der Fernsehwerbung erzielen. Diese Entwicklung ging vornehmlich zu Lasten der ARD, die im gleichen Zeitraum 135 Mio DM verlor, während das ZDF seine Umsätze um 5 vH auf 474 Mio DM steigern konnte. Dennoch dürfte RTL plus nach Einschätzung der Nielsen-Werbeforschung 1990 das ZDF mit Bruttowerbeeinnahmen von rund 900 Mio DM vom ersten Platz verdrängen. Vgl. o.V. (1990k).

¹⁵⁷ Der Preis, den ein Werbekunde für die Schaltung seiner Werbung zu zahlen hat, richtet sich nach den Werbekontakten in Tausend, das heißt nach der Reichweite des Werbeträgers. Je größer die Zahl der Personen ist, die von der Werbebotschaft erreicht wird, desto höher ist der Werbeschaltpreis. Zur Höhe der Tausendkontaktpreise im Rundfunk siehe die Übersicht im Siebten Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1989), Tz. 89 sowie die alljährlichen Veröffentlichungen im Septemberheft der Fachzeitschrift Absatzwirtschaft.

nal in der gesamten Bundesrepublik werbenden ZDF.¹⁵⁸ Die Einnahmenkategorie Werbung hat beim ZDF also ein wesentlich größeres Gewicht als bei den ARD-Anstalten¹⁵⁹: Während die Werbeeinnahmen des ZDF zu dessen Einnahmen aus Rundfunkgebühren im langjährigen Mittel in einem Verhältnis von etwa 40 vH zu 60 vH stehen¹⁶⁰, beträgt das Verhältnis der Nettowerbeeinnahmen der ARD-Werbetöchter zu den Gebühreneinnahmen der Landesrundfunkanstalten trotz zwischenzeitlicher Steigerungen 30 vH zu 70 vH. Wegen der unterschiedlichen Ausschöpfung dieser Finanzierungsquelle durch die einzelnen Landesrundfunkanstalten streut dieser Wert jedoch.

3. *Überweisungen aus dem Bundeshaushalt*

Wie bereits dargelegt wurde, hat der Staat eine Alimentationspflicht gegenüber den Rundfunkanstalten. Grundsätzlich können die Träger der Rundfunkanstalten dieser Verpflichtung auch durch Zuweisungen aus dem allgemeinen Staatshaushalt nachkommen. Diese Finanzierungsform wird jedoch als verfassungsrechtlich bedenklich abgelehnt, weil von der Bindung an die Haushaltspolitik eines Landes Gefahren für die in der Bundesrepublik geforderte Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten befürchtet werden.¹⁶¹ Die Länder sehen deshalb von einer Bezuschussung aus den Landeshaushalten ab.

¹⁵⁸ Dies wird schon deutlich, wenn man die Einschaltpreise für Fernseh-Werbespots vergleicht. So kostete ein 30-Sekunden-Spot bei der größten ARD-Anstalt, dem Westdeutschen Rundfunks, 1989 je nach Sendemonat und Sendezeit zwischen 25.900 DM und 32.475 DM, im ZDF dagegen zwischen 58.500 DM und 76.400 DM. Bei etwa gleichen technischen Zuschauerreichweiten, das heißt bei einer zeitgleichen Ausstrahlung eines Werbespots in allen ARD-Regionalprogrammen, liegt der hypothetische Werbeeinschaltpreis der ARD-Sender in toto im Durchschnitt weit höher als beim bundesweit sendenden ZDF. Vgl. o.V. (1988b), S. 103. Dieses Manko haben natürlich auch die ARD-Anstalten erkannt und mit einer verstärkten Koordination ihrer Werbeaktivitäten unter dem Dach der sogenannten ARD-Werbung reagiert. So sollen die Programmaktivitäten im ARD-Vorabendprogramm stärker aufeinander abgestimmt und TV-Werbespots künftig auch überregional zu insgesamt niedrigeren Einschaltpreisen ausgestrahlt werden. Vgl. Sauga, Michael (1990), S. 198; Kock, Albert (1990).

¹⁵⁹ Vgl. Hilf, Willibald (1985), S. 30.

¹⁶⁰ Vgl. ZDF Jahrbuch 88, S. 211. In Anbetracht der angestrebten, existenziellen Unabhängigkeit der Anstalt von derartigen Erlösen ist ein so hoher Werbeanteil jedoch nicht ohne Pikanterie. Diese Größenordnung indiziert zumindest die Gefahr des Freiheitsverlustes. Vgl. Engler, Jörg (1988), S. B 99; Thieme, Werner (1977), S. 22; siehe auch Röper, Burkhard (1989), S. 184 ff. Ganz anders dagegen urteilt Bethge, der in den von der Arbeitsgemeinschaft Rundfunkwerbung (ARW) herausgegebenen Media Perspektiven die Werbung im öffentlich rechtlichen Rundfunk als eine "akzidentielle (Rand-)Nutzung des audiovisuellen Massenkommunikationsmittels im Interesse der werbeinteressierten Privatwirtschaft" (S. 692) beziehungsweise als "erwerbswirtschaftlich motivierte Randaktivität" (S. 697) bezeichnet. Siehe Bethge, Herbert (1983).

¹⁶¹ Die Finanzierung aus dem öffentlichen Haushalt der Länder (oder des Bundes) wäre im Hinblick auf die von Art. 5 GG geforderte Freiheit und Unabhängigkeit aller potentiellen Träger

Lediglich die Bundesrundfunkanstalten werden unmittelbar aus dem Bundeshaushalt dotiert. Dies stellt zwar eine Gefahr für die Staatsunabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems dar, entspricht jedoch der internationalen Praxis für die Finanzierung von spezifischen, für das Ausland bestimmten politischen Sendungen¹⁶², derentwegen diese Sender überhaupt in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Während sich die Deutsche Welle nahezu völlig aus Mittelzuweisungen des Bundes finanziert¹⁶³, erhält der Deutschlandfunk neben den Bundesmitteln noch Zahlungen der ARD-Rundfunkanstalten aus deren Gebührenaufkommen. Sie machen rund ein Drittel seiner Einnahmen aus.¹⁶⁴

Von besonderem Interesse ist schließlich noch der Finanzierungsmodus des RIAS Berlin. Obwohl die Programm- und Sendehoheit dieses Senders bei der United States Information Agency liegen, finanziert diese Rundfunkanstalt ihren Gesamtaufwand (ohne Abschreibungen) von rund 120 Mio DM (1988) ausschließlich aus staatlichen Zuwendungen, sogenannten grants, die wiederum zu rund 90 vH aus Bundeshaushaltsmitteln aufgebracht werden. Den Rest steuern die Vereinigten Staaten bei.

4. Sonstige Einnahmen

Neben den Gebühren, Werbeeinnahmen und Überweisungen aus dem Staatshaushalt gibt es noch weitere Einnahmen der Rundfunkanstalten, die gegenwärtig jedoch keine wesentliche Rolle für die Rundfunkfinanzierung spielen und deshalb an dieser Stelle nur nachrichtlich erwähnt werden sollen. Es sind dies vornehmlich Zinserträge aus der Überlassung anstaltseigenen Kapitals - im wesentlichen Pensionsrückstellungen und Rücklagen der Rundfunkanstalten. Ferner zählen hierzu Erträge der Rundfunkanstalten aus Koproduktionen und Kofinanzierungen und aus Programmverwertungen, Erträge aus der Sendermitbenutzung durch Dritte, Erträge aus Lizenzen und Materialverkäufen, aus Mieten und Pachten bis hin zu Eintrittsgeldern aus eigenen Veranstaltungen.¹⁶⁵ Die genannten Einnahmenkategorien erreichen im Vergleich zu

- auch der Rundfunkanstalten! - vom Staat ... unzulässig". Bundesverfassungsgericht (1972), S. 344. So auch Stern, Klaus (1968), S. 47 f.

¹⁶² Vgl. Brack, Hans (1968a), S. 22.

¹⁶³ Die Mittelzuweisungen des Bundes für die Deutsche Welle betragen 1988 rund 290 Mio DM. Dies entspricht einem Finanzierungsanteil von nahezu 98 vH; vgl. hierzu ARD Jahrbuch 89, S. 350.

¹⁶⁴ Die Erträge des Deutschlandfunks aus Mittelzuweisungen des Bundes betragen im Jahre 1988 rund 99 Mio DM, die Zuwendungen der Landesrundfunkanstalten rund 52 Mio DM. Mit diesen beiden Einnahmeposten bestreitet der Deutschlandfunk 92 vH seiner Ausgaben. Vgl. ARD Jahrbuch 89, S. 354 sowie die Ausführungen zum Finanzausgleich der Landesrundfunkanstalten, insbesondere Tabelle 9.

¹⁶⁵ Vgl. hierzu die Zahlenangaben im ARD Jahrbuch 89, S. 336 und im ZDF Jahrbuch 88, S. 211 f.

den Gebühren- und Werbeeinnahmen zur Zeit kaum nennenswerte Größenordnungen und werden deshalb im folgenden vernachlässigt.¹⁶⁶

Lediglich den Einnahmen aus dem Finanzausgleich soll an dieser Stelle besondere Beachtung geschenkt werden. Obwohl ihr absoluter Anteil an der Rundfunkfinanzierung insgesamt als gering zu werten ist, ist sie für die durch den Finanzausgleich begünstigten Rundfunkanstalten ein gewichtiger, gar existentieller Einnahmeposten.

C. *Finanzausgleich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*

Es wurde schon mehrfach hervorgehoben, daß die Rundfunkanstalten als rechtlich selbständige Institutionen gegründet wurden. Jede Anstalt erfüllt eigenverantwortlich ihren gesetzlichen Programmauftrag mit Hilfe der ihr zufließenden, originären Einnahmen.

Diese programmliche und finanzielle Selbständigkeit blieb zunächst auch durch den Zusammenschluß der Landesrundfunkanstalten in der ARD im Jahre 1950 unberührt. Anläßlich der Gründung der ARD stellte sich jedoch erstmalig das Problem, die Anteile und damit auch die Kosten der einzelnen Landesrundfunkanstalten am ARD-Gemeinschaftsprogramm zu verteilen. Außerdem mußte geklärt werden, wie die zur Durchführung der Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben (GSEA) notwendigen Ausgaben mangels eigener Einnahmen der vornehmlich hiermit betrauten gemeinsamen Einrichtungen der ARD¹⁶⁷ durch die ARD-Mitglieder finanziert werden sollten. Dabei wurde schon früh ein für jede Anstalt gleicher Finanzbeitrag abgelehnt und ausdrücklich gefordert, daß die Gemeinschaftsleistungen von den beteiligten Anstalten »nach Köpfen«, das heißt differenziert nach der Zahl der lizenzierten Rundfunkteilnehmer finanziert werden sollten.¹⁶⁸ Dabei diente

¹⁶⁶ Sie könnten jedoch in der Zukunft eine größere Bedeutung erlangen - dies um so mehr, als die unter dem Rubrum »sonstige« beziehungsweise »übrige« zusammengefaßten Betriebserträge in den letzten Jahren die größten Steigerungsraten aufwiesen.

¹⁶⁷ Gegenwärtig zählen zu den gemeinsamen Einrichtungen neben der Vertretung des bundesdeutschen Rundfunks in der UER (Union der europäischen Rundfunkorganisationen) die Degeto-Film GmbH in Frankfurt/Main, das Deutsche Rundfunkarchiv in Frankfurt/Main, die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) in Köln, das Institut für Rundfunktechnik in Hamburg und München, die Schule für Rundfunktechnik und die Rundfunk-Betriebstechnik, beide in Nürnberg, die Pensionskasse für freie Mitarbeiter der deutschen Rundfunkanstalten VVaG in Frankfurt/Main sowie die Zentrale Fortbildung der Programmmitarbeiter ARD/ZDF in Wiesbaden. Das ZDF ist an mehreren dieser Einrichtungen beteiligt und trägt ebenfalls zu deren Finanzierung bei; vgl. ARD Jahrbuch 88, S. 189 ff. Die übergeordneten Aufgaben und Gemeinschaftsaufgaben des deutschen Rundfunks sowie die Höhe der auf sie entfallenden Zuwendungen werden durch ein Finanzausgleichsgremium festgelegt; vgl. § 1 Abs. 2 Verwaltungsvereinbarung Finanzausgleich der ARD-Anstalten vom 11.9.1973. Zu den Gemeinschaftsleistungen der ARD siehe auch Seidel, Norbert (1985).

¹⁶⁸ Vgl. Brack, Hans (1962a), S. 20 f.

die Zahl der gebührenpflichtigen Teilnehmer im jeweiligen Sendegebiet lediglich als Indikator für die Finanzkraft der einzelnen Anstalt und nicht als Äquivalent für den Nutzen aus der Kooperation. Mit Hilfe dieses Verfahrens sollte den kleinen Rundfunkanstalten eine zu hohe Belastung erspart bleiben.

Diese Überlegungen mündeten schließlich in der Vereinbarung, die zur Finanzierung der Gemeinschaftsleistungen notwendigen Beiträge der einzelnen Mitgliedern "nach Maßgabe ihrer Finanzkraft" festzusetzen.¹⁶⁹ Der wohl bekannteste Verteilungsschlüssel ist der Fernsehvertragsschlüssel zur Festlegung der prozentualen Pflichtquoten der Landesrundfunkanstalten am ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramm (Tabelle 4). Dieser in seiner Höhe an das Gebührenaufkommen der einzelnen Anstalten angelehnte Schlüssel wird außerdem herangezogen, wenn einer einzelnen Landesrundfunkanstalt Belastungen dadurch entstehen, weil sie - unabhängig von ihrer Pflichtquote für das Fernsehgemeinschaftsprogramm - mit der Gestaltung einer Gemeinschaftssendung oder einer Sendereihe für das prinzipiell aus eigenfinanzierten Anstaltsbeiträgen bestehende ARD-Gemeinschaftsprogramm beauftragt wird¹⁷⁰, oder wenn Programme gemeinschaftlich produziert werden.¹⁷¹ Daneben gibt es an den Gebühreneinnahmen beziehungsweise an der Gerätezahl orientierte Verrechnungsschlüssel für die Umlage der Kosten der Gemeinschaftsaufgaben und -einrichtungen zwischen den Rundfunkanstalten (ARD, ZDF, RIAS, DW und DLF).¹⁷²

Der Vergleich des gegenwärtig gültigen Verteilungsschlüssels (Tabelle 4)¹⁷³ mit der Verteilung der gebührenpflichtigen Teilnehmer auf die einzelnen ARD-Landesanstalten (Tabelle 5) bestätigt tendenziell das von den Landesrundfunkanstalten verfolgte Ziel, sich bei der Finanzierung der Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben beziehungsweise der Zuweisung von Pflichtquoten für das Gemeinschaftsprogramm am Finanzkraftindikator »gebührenpflichtige Teilnehmer« zu orientieren.

¹⁶⁹ § 6 der Satzung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom 9./10. Juni 1950.

¹⁷⁰ Beispiele hierfür sind die vom NDR produzierte Tagesschau, die Wetterkarte des HR und die Sportschau des WDR.

¹⁷¹ Dieses Verfahren wird zum Beispiel angewandt bei gemeinschaftlich erworbenen Spielfilmen oder der Übertragung der Olympischen Spiele. Vgl. Brack, Hans (1968a), S. 45.

¹⁷² Die zur Kostenverrechnung zwischen den Rundfunkanstalten notwendigen Schlüssel (Gebührenschlüssel, Königsteiner Schlüssel, Geräteschlüssel, Fernsehvertragsschlüssel, Vertragsschlüssel für Dritten rogramme) werden festgelegt in den sogenannten Kostenverrechnungsrichtlinien der ARD und des ZDF (KVR). Zum Fernsehgeräteschlüssel siehe auch im Siebten Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1989), Anlage 6, Tabelle 1.

¹⁷³ Zu den Ist-Werten (1988) siehe die Tabellen im ARD Jahrbuch 89, S. 384 f.

Tabelle 4
Pflichtquoten der Landesrundfunkanstalten am
ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramm in vH

	WDR	NDR	BR	SWF	SDR	HR	SFB	SR	RB
1956-1961	23	23	18	9	9	9	9	-	-
1962-1963	22,5	22,5	17	8	8	8	8	3	3
1964-1978	25	20	17	8	8	8	8	3	3
1979-1989	25	19	17	9	8	8	8	3	3

Quelle: Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1989), Anlage 6, Tabelle 2.

Tabelle 5
Gebührenpflichtige und gebührenbefreite Teilnehmer in den
Gebühreneinzugsgebieten der Landesrundfunkanstalten
(in Tsd; Stand 31.12.1988)

	Gebührenpflichtige Empfangsgeräte		Gebührenbefreite Teilnehmer		Gebührenpflichtige Teilnehmer			
	Hörfunk	Fernsehen	Hörfunk	Fernsehen	Hörfunk	vH	Fernsehen	vH
BR	4484,8	3925,2	335,4	226,8	4149,4	18,4	3698,4	18,3
HR	2333,9	2049,9	158,9	132,9	2175,0	9,6	1917,0	9,5
NDR	4540,2	4080,1	415,3	368,0	4124,9	18,3	3712,1	18,3
RB	287,4	258,2	32,2	25,9	255,2	1,1	261,5	1,3
SDR	2537,6	2095,6	147,2	97,0	2390,4	10,6	1998,6	9,9
SFB	888,7	817,3	90,1	76,9	789,6	3,5	740,4	3,7
SR	421,0	383,2	27,2	23,0	393,8	1,8	360,2	1,8
SWF	3126,4	2634,2	213,6	157,4	2912,8	12,9	2476,8	12,2
WDR	6104,3	5758,9	748,1	632,2	5356,2	23,7	5126,7	25,3
	24724,3	22002,5	2168,1	1740,0	22556,2	100,0	20262,5	100,0

Quelle: ARD Jahrbuch 89, S. 334; eigene Berechnungen.

Ungeachtet der Entlastung bei der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben und bei der Gestaltung des Fernsehgemeinschaftsprogramms decken die Einnahmen der kleinen beziehungsweise schwach besiedelten Rundfunkanstalten nicht ihren Finanzbedarf. Ursächlich hierfür ist zum einen das Einnahmensystem der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die beiden größten Einnahmeposten, die Rundfunkgebühren und die Einnahmen aus dem Verkauf von Werbezeit, sind abhängig von der Anzahl der Rundfunkteilnehmer im Sendegebiet der jeweiligen Landesrundfunkanstalt.¹⁷⁴ Das ist unmittelbar einleuchtend: Das Gebührenaufkommen errechnet sich aus der Zahl der gebührenpflichtigen Rezipienten im Sendegebiet multipliziert mit der bundeseinheitlichen Gebühr. Aber auch die Höhe der Werbeeinnahmen ist primär abhängig von der Zahl der von der Werbebotschaft erreichten Zuschauer beziehungsweise Zuhörer; denn die Anzahl der durch den Werbeträger Hörfunk beziehungsweise Fernsehen vermittelten Werbekontakte im Sendegebiet bestimmt den Preis pro Werbeminute (»Tausendkontaktpreis«). Bei der für alle Rundfunkanstalten gültigen Begrenzung der Werbezeit schlagen sich demnach hohe Teilnehmerzahlen im Sendegebiet in hohen potentiellen Einschaltzahlen und damit in hohen Werbeeinnahmen nieder.

Diesen teilnehmerabhängigen Einnahmen aus Gebühren und Werbung stehen Ausgaben gegenüber, die »anstandsfix«, das heißt bis zu einer bestimmten Höhe weitgehend teilnehmerunabhängig sind; denn die kleinen Landesrundfunkanstalten haben genauso wie die Anstalten mit einem großen Einzugsgebiet und damit hohen Einnahmen einen im wesentlichen gleichlautenden Programmauftrag zu erfüllen. Zur Lösung dieser Probleme bedurfte es also - abgesehen von einer Neustrukturierung der Rundfunkanstalten - eines weitergehenden Finanzausgleichs.

Die Struktur des heutigen Rundfunkfinanzausgleichs entwickelte sich in ihren Grundzügen bereits Ende der fünfziger Jahre.¹⁷⁵ Unverändertes Ziel des Finanzausgleichs zwischen den Rundfunkanstalten ist es seitdem, jede Rundfunkanstalt in die Lage zu versetzen, neben den Verpflichtungen, die sie innerhalb der ARD zu erfüllen hat, "ein ausreichendes Programm zu gestalten und zu senden".¹⁷⁶ Hierzu haben die finanzstarken »gebenden« Rundfunkanstalten in einem horizontalen Finanzaus-

¹⁷⁴ Siehe hierzu auch die Tabellen 1 und 2: Die Anstalten mit dem größten Sendegebiet sind immer auch die mit den höchsten Gebühren- und Werbeeinnahmen. Lediglich durch den Verzicht einiger finanzkräftiger Rundfunkanstalten auf eine Ausweitung ihrer Werbetätigkeit kommt es zu geringfügigen Verschiebungen.

¹⁷⁵ Erstmals wurde nach dem 2. Weltkrieg ein Finanzausgleich zwischen dem NWDR und RB abgewickelt. Zur Entstehungsgeschichte des Finanzausgleichs der Rundfunkanstalten siehe Bausch, Hans (1980), S. 287 ff.

¹⁷⁶ § 1 Satz 2 Staatsvertrag aller Bundesländer über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten vom 17.4.1959.

gleich Transferzahlungen an finanzschwache »nehmende« Rundfunkanstalten zu leisten.

Seit dem ersten Finanzausgleichsabkommen der ARD vom 8. April 1954 wurden die Schlüssel für die Aufbringung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse mehrmals geändert.¹⁷⁷ Trotz der ständigen Forderungen, auf der Grundlage verlässlicher Daten über die Finanzkraft und über das Verhältnis von Aufgaben beziehungsweise Ausgaben zu den Erträgen der einzelnen Anstalten ein überzeugendes Finanzausgleichsmodell zu entwickeln, geschah dies stets im Wege pragmatischer Kompromisse. Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat bislang keine objektiven Kriterien für die Ermittlung, Aufbringung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse erarbeitet.¹⁷⁸ Der Finanzausgleich ist daher regelmäßig das Ergebnis eines langwierigen, konfliktbeladenen Verhandlungsprozesses zwischen den Intendanten und Gremiovorsitzenden der neun beteiligten Rundfunksender.

Die letzte Vereinbarung zur Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen den Landesrundfunkanstalten datiert vom 6. Oktober 1988.¹⁷⁹ Der Mindestumfang der Finanzausgleichsmasse wurde in Anpassung an die gestiegenen Einnahmen der Rundfunkanstalten deutlich angehoben. Seit dem 1. Januar 1990 beträgt die Finanzausgleichsmasse jährlich 222 Mio DM. Bei einem 1990 zu erwartenden Gebührenaufkommen der ARD-Landesanstalten von rund 4,2 Mrd DM¹⁸⁰ entspricht diese Summe einem Anteil von etwas mehr als 5 vH. Die Aufbringung und Aufteilung der Finanzausgleichsmasse sind aus Tabelle 6 und 7 zu ersehen.

¹⁷⁷ Für eine detaillierte Übersicht siehe den Siebten Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1989), Tz. 483 ff. sowie Anlage 6, Tabelle 3 (Übersicht über die Finanzausgleichsmasse) dieses Berichts.

¹⁷⁸ Freilich wies sie seit ihrem ersten Bericht wiederholt auf die Notwendigkeit zur Verbesserung des Finanzausgleichs hin und forderte, den Finanzausgleich neu zu gestalten und objektivere Verteilungskriterien anzustreben; vgl. o.V. (1977). In ihrem vorerst letzten Bericht schließlich hat sie einen Überblick über die bisherige Entwicklung des Finanzausgleichs der ARD gegeben und weitere Arbeiten hierzu angekündigt. Vgl. den Siebten Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1989), Tz. 471 ff.

¹⁷⁹ Vereinbarung über den Finanzausgleich zwischen den Landesrundfunkanstalten vom 6. Oktober 1988, ARD Jahrbuch 89, S. 397.

¹⁸⁰ Vgl. o.V. (1988a). Bei der Schätzung des 1990 zu erwartenden Gebührenaufkommens in Höhe von 4,071 Mrd DM geht das Handelsblatt jedoch noch vom Vorschlag der Ministerpräsidenten, die Rundfunkgebühren um 2,- DM auf 18,60 DM zu erhöhen aus. Tatsächlich wurden die Gebühren zum 1.1.1990 um 2,40 DM auf 19,- DM angehoben. Dies entspricht einer nochmaligen Steigerung der Gebühreneinnahmen der Landesrundfunkanstalten nach Abzug des ZDF-Anteils von ca. 100 Mio DM. Die KEF schätzt in ihrem siebten Bericht das Gebührenaufkommen 1990 auf 4,25 Mrd DM. Vgl. den Siebten Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1989), Tz. 501.

Tabelle 6
Aufbringung der Finanzausgleichsmasse durch die ausgleichspflichtigen Landesrundfunkanstalten

	1988		ab 1.1.1989		ab 1.1.1990	
	Mio DM	vH	Mio DM	vH	Mio DM	vH
WDR	85,097	53,87	94,690	49,06	99,456	44,80
NDR	23,718	15,01	30,644	15,88	37,118	16,72
BR	20,717	13,12	22,462	14,23	33,737	15,20
SWF	11,076	7,01	15,650	8,11	20,433	9,20
SDR	8,845	5,60	12,527	6,49	15,959	7,19
HR	8,521	5,39	12,027	6,23	15,297	6,89
	157,973	100,00	193,000	100,00	222,000	100,00

Quelle: ARD Jahrbuch 88, S. 385; ARD Jahrbuch 89, S. 356; eigene Berechnungen.

Tabelle 7
Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf die ausgleichsberechtigten Landesrundfunkanstalten

	1988		ab 1.1.1989		ab 1.1.1990	
	Mio DM	vH	Mio DM	vH	Mio DM	vH
SFB	68,699	43,49	83,932	43,49	96,544	43,49
SR	48,690	30,82	59,486	30,82	68,424	30,82
RB	40,584	25,69	49,582	25,69	57,032	25,69
	157,973	100,00	193,000	100,00	222,000	100,00

Quelle: ARD Jahrbuch 88, S. 385; ARD Jahrbuch 89, S. 356; eigene Berechnungen.

Die Bedeutung des Finanzausgleichs für die ausgleichsberechtigten, »nehmenden« Anstalten läßt sich leicht ermessen, wenn man deren Hauptfinanzierungsquellen auflistet und miteinander vergleicht. Der Finanzausgleich ist für diese Landesrundfunkanstalten neben den Gebühren und Werbeeinnahmen zu einer fast gleichwertigen Einnahmenquelle avanciert. Dies zeigt ein Blick auf die Ertragsstruktur dieser Rundfunkanstalten (Tabelle 8).

Tabelle 8
Einnahmenstruktur der ausgleichsberechtigten Landesrundfunkanstalten 1988

	RB		SFB		SR	
	Mio DM	vH	Mio DM	vH	Mio DM	vH
Finanzausgleich	40,584	31,6	68,699	23,4	48,690	31,9
Gebühren	41,869	32,5	131,204	44,7	62,452	40,9
Werbung	39,402	30,6	57,687	19,6	30,296	19,9
Sonstiges	6,821	5,3	36,055	12,3	11,068	7,3
Gesamt	128,676	100,0	293,645	100,0	152,506	100,0

Quelle: ARD Jahrbuch 89; eigene Berechnungen.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf die finanzausgleichenden Effekte, die auf die Mittelaufbringung der Landesrundfunkanstalten für die Finanzierung des Deutschlandfunks zurückgehen, hingewiesen (Tabelle 9).

Tabelle 9
**Zuwendungen der Landesrundfunkanstalten
an den Deutschlandfunk 1988**

	Mio DM	vH
WDR	13,2028	25,33
NDR	9,7232	18,65
BR	9,0012	17,27
SWF	6,5029	12,48
SDR	5,2284	10,03
HR	4,8615	9,33
SFB	1,9987	3,83
SR	0,9376	1,80
RB	0,6687	1,28
DLF	52,1250	100,00

Quelle: ARD Jahrbuch 89, S. 356.

Bis 1982 war die Mitfinanzierung des Deutschlandfunks sogar Bestandteil des Finanzausgleiches.¹⁸¹ Vergleicht man die Höhe der Zuweisungen durch die einzelnen Landesrundfunkanstalten, so zeigt sich auch hier eine Schlüsselung nach der Finanzkraft, die eng mit der Anzahl der gebührenpflichtigen Teilnehmer im jeweiligen Empfangsgebiet korreliert ist.

Für eine abschließende Beurteilung des Finanzausgleiches wäre es sicherlich wünschenswert, eine Übersicht über sämtliche Maßnahmen mit Ausgleichswirkungen zu geben und die einzelnen Effekte zu quantifizieren. Eine exakte Bewertung scheidet schon wegen der zahlreichen »Realtransfers« zwischen den ARD-Anstalten, die in den Statistiken der ARD nicht gesondert nachgewiesen werden. Sie sind mit dem vorhandenen Datenmaterial auch nicht zu bestimmen. Zum Beispiel werden die Kosten, die den Landesrundfunkanstalten für die Gestaltung ihrer Pflichtanteile am Gemeinschaftsprogramm entstehen, nicht erfaßt. Aber auch die Leistungen des sogenannten stillen Finanzausgleichs, die über die den einzelnen Landesrundfunkanstalten obliegenden Verpflichtungen hinausgehen, können nicht berücksichtigt werden. Hier sei nur auf Mehrproduktionen für das 1. Fernseh-Programm, die kostenlose Ausstrahlung von Programmen im Rahmen des Programmaustauschs zwischen den Partneranstalten oder das überproportionale Engagement bei Koproduktionen hingewiesen.¹⁸²

Was die künftige Rolle des Finanzausgleichs betrifft, so scheint es nicht abwegig anzunehmen, daß trotz der Erhöhung und Dynamisierung der Finanzausgleichsmasse das Konfliktpotential um den Finanzausgleich erhalten bleibt und schon bald eine Neuregelung diskutiert wird¹⁸³, ohne daß dabei ein Konsens über ökonomisch schlüssige Kriterien besteht. Der Finanzausgleich ist - ähnlich dem Länderfinanzausgleich - nur ein »Spitzenausgleich«; er bewirkt keine finanziell gleichen Bedingungen, insbesondere keine gleichen Entwicklungschancen für die Zukunft. Die Rundfunkanstalten müssen gegenwärtig - vor allem durch den Wettbewerb um die Werbeeinnahmen - erhebliche Veränderungen ihrer wirtschaftlichen Basis konstatieren. Den gebenden Rundfunkanstalten fällt ohnehin längst jeder Einnahmenverzicht schwer, weil keine Anstalt von einer Aufgabensättigung bei sich selbst ausgeht.

181 Vgl. den Siebten Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1989), Tz. 499.

182 Ebenda, Tz. 479 und die zugehörige Fußnote.

183 Dies gilt um so mehr wegen der anstehenden Neuordnung des Rundfunks in den neuen Bundesländern. Die Ereignisse in Ostdeutschland ändern zwar nichts an den generellen Problemen, mit denen der Rundfunkfinanzausgleich seit jeher zu kämpfen hat: die föderale Struktur der ARD mit einigen zu kleinen, ohne Gemeinschaftshilfe finanziell nicht lebensfähigen Anstalten. Deren Zahl kann jedoch noch steigen, was die Bestrebungen der ARD im Vorfeld der Neugründungen zugunsten lebensfähiger Mehr-Länder-Anstalten erklärt; denn es wird ihr kaum möglich sein, beitriftswillige Anstalten abzulehnen, die sie dann möglicherweise mitfinanzieren muß. Siehe hierzu auch Frenkel, Rainer (1990).

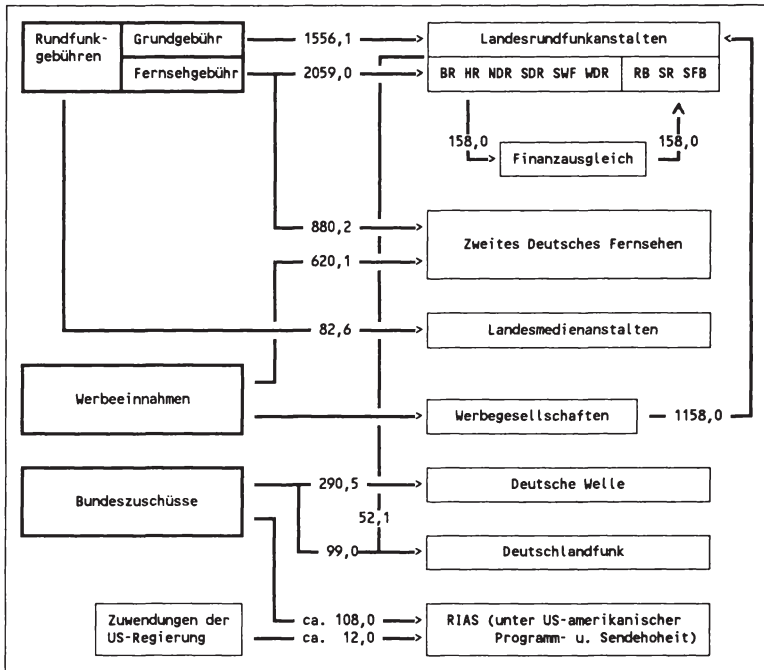
Konkurrenzdenken und Konkurrenzverhalten nicht nur zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den neuen, privaten Wettbewerbern, sondern auch unter den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überlagern zunehmend ein gemeinsames Handeln. Einzelne finanzkräftige Anstalten drängen auf die Übernahme zusätzlicher Aufgaben.¹⁸⁴ Aus solchen Alleingängen können Gefahren für den Zusammenhalt der ARD erwachsen, zumal dann, wenn sie zu Lasten der bisherigen und künftigen Gemeinschaftsleistungen gehen.¹⁸⁵

Mit der Beschreibung des Finanzausgleichs der ARD-Anstalten ist die Betrachtung der Organisation und Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abgeschlossen. Schaubild 1 veranschaulicht nochmals das Finanzierungssystem der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland. Die Ausführungen wären jedoch unvollständig ohne eine knappe Darstellung der in ihren Grundzügen absehbaren Konsequenzen, die die Zulassung privater Rundfunkveranstalter für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereits gehabt hat und künftig haben wird.

¹⁸⁴ Vgl. Hilf, Willibald (1985), S. 34 f.

¹⁸⁵ Vgl. Räuher, Friedrich Wilhelm (1985), S. 46c.

Schaubild 1
Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 1988
 (ohne sonst. Erträge, Beträge in Mio DM)



V. Konsequenzen der Neuordnung des Rundfunksystems

Nachdem das rein öffentlich-rechtliche Rundfunksystem unverändert nahezu dreißig Jahre gegolten hatte, stellte die Zulassung privater Rundfunkunternehmen eine deutliche Zäsur in der medienpolitischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland dar, die sich nicht auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und institutionellen Strukturen des bundesdeutschen Rundfunks beschränkt. Der bislang als wettbewerblicher Ausnahmebereich definierte Rundfunkmarkt hat sich seither zu einem kompetitiven Markt mit neuen, sich ständig verändernden Marktdeterminanten (Marktstruktur, Marktverhalten, Marktergebnisse) entwickelt, dessen ökonomische Strukturen sich langsam herauskristallisieren.¹⁸⁶ Die duale Rundfunkordnung, wie sie auf den vorangegangenen Seiten geschildert worden ist, stellt daher nur eine Momentaufnahme in der bisherigen Entwicklung des Rundfunksystems der Bundesrepublik Deutschland dar.¹⁸⁷

Wenngleich das Ende dieses Prozesses der Umgestaltung noch ungewiß ist - die Richtung ist eindeutig (Schaubild 2). Der Übergang von einer Monopol- zu einer Wettbewerbssituation wird zweifelsfrei zu weiteren Verlusten der Marktstellung der öffentlich-rechtlichen Anbieter führen. Einige private Rundfunkanbieter haben nach ersten Anlaufschwierigkeiten bereits bedeutende Marktpositionen erobert, und es ist, wie die Erfahrungen in den Ländern, die das duale System früher einführten als die Bundesrepublik, zeigen¹⁸⁸, damit zu rechnen, daß sie beispielsweise im Fernsehen mittel- bis langfristig ihre Marktanteile von gegenwärtig rund 20 vH auf 40-50 vH steigern werden.¹⁸⁹

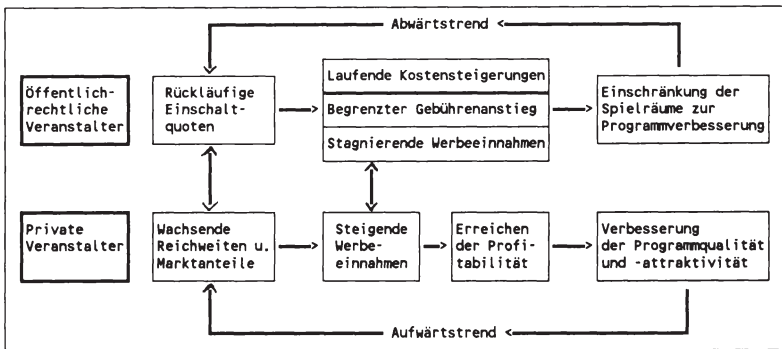
¹⁸⁶ Vgl. Schenk, Michael und Mathias Hensel (1987), S. 535; Kruse, Jörn (1989), S. 92.

¹⁸⁷ Mit der im Zuge des deutschen Einigungsprozesses notwendig gewordenen Neuordnung des Hörfunks und Fernsehens in den neuen Bundesländern ist das nächste Kapitel der deutschen Rundfunkgeschichte bereits eingeläutet.

¹⁸⁸ Erfahrungen aus anderen europäischen Länder können nicht immer unmittelbar übertragen werden. Gleichwohl geben sie Hinweise auf mögliche Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland.

¹⁸⁹ In den Kabelhaushalten ist dieser Schritt schon nahezu vollzogen: Laut Erhebungen des Marktforschungsinstituts Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) in Nürnberg entfielen 1989 von den 165 Minuten der täglichen durchschnittlichen Sehdauer der Erwachsenen in Kabelhaushalten 22 vH auf das Erste Programm der ARD, 21 vH auf das ZDF, 18 vH auf SAT 1 und 16 vH auf RTL plus. Die Dritten Programme wurden zu 9 vH genutzt. Noch nicht so dramatisch ist die Situation im Bundesdurchschnitt aller Empfängerhaushalte. Das Erste Programm der ARD lag hier mit einem Marktanteil von 33 vH vor dem ZDF mit 32 vH; RTL plus erreichte einen Marktanteil von 10 vH vor SAT 1 mit 8 vH. Damit liegen sie nahe bei den Dritten Programme, denen 11 vH der 153 Minuten, die Erwachsene im Bundesdurchschnitt pro Tag fernsehen, zuteil werden. Vgl. o.V. (1990f).

Schaubild 2 Entwicklungstrends nach der Neuordnung des Rundfunksystems



Für diesen Anstieg sprechen verschiedene Gründe. So haben sich nach den Experimentierfreude und politischen Halbherzigkeiten reichen »Gründerjahren« - trotz zahlreicher Auflagen und eines umfangreichen Kontrollapparates - weitgehend tragfähige Rahmenbedingungen für die Zukunft des privaten Rundfunks herausgebildet. Weitere Impulse gehen vom Ausbau der Distributionsinfrastruktur aus. Die zügige Verkabelung, dank der die Bundesrepublik Deutschland nun einen Spitzenplatz in Europa einnimmt, sowie die von der Post betriebene Suche nach freien terrestrischen Frequenzen haben den privaten Rundfunkveranstaltern bereits zu einem vehementen Aufschwung verhelfen. Dies hat sich nicht zuletzt in ihren Einschaltquoten und damit in den Werbeeinnahmen niedergeschlagen. Außerdem konnten die privaten Veranstalter durch ein zielgruppenorientiertes Programmumfeld, aber auch durch neue Formen der Kundenansprache (Sponsoring, Tele Shopping ...) Streuverluste der Rundfunkwerbung verringern, was ihren Programmen zusätzliche Attraktivität als Forum bislang vernachlässigter Werbeangebote verschaffte.¹⁹⁰ Dabei griffen die privaten Anbieter verstärkt auf den Einsatz von Marketinginstrumenten zur Akquisition von Werbeeinnahmen sowie auf die Ergebnisse quantitativer und qualitativer Medienforschung zurück.¹⁹¹ Die insgesamt verbesserte wirtschaftliche Situation gibt den privaten Veranstaltern schließlich die Möglichkeit, weiter in die Programmqualität und Programmattraktivität zu investieren und so ihre Position zu stärken.

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten »bläst also der Wind in's Gesicht«,¹⁹² Neben den Auftrag, eine hochwertige und flächendeckende Grundver-

¹⁹⁰ Vgl. Jakobs, Hans-Jürgen (1990), S. 172.

¹⁹¹ Vgl. Brandt, Wolfgang (1989), S. 117 f.

¹⁹² Vgl. Schulze, Ulrich (1988).

sorgung mit Rundfunkprogrammen sicherzustellen, tritt die Notwendigkeit, im Leistungswettbewerb mit den Privaten zu bestehen. Veränderungen der faktischen Verhältnisse im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind in Zukunft vor allen Dingen durch die zunehmende Konkurrenz auf den Absatzmärkten, das heißt um die Zuschauer und deren Zeit- und Gebührenbudget beziehungsweise um die Werbewirtschaft und dessen Werbebudget zu erwarten.

Besonders drastisch sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von der Werbekonkurrenz der privaten Veranstalter betroffen. Ursprünglich beherrschten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch ihr Veranstaltungsmonopol auch die Zugänge zur Rundfunkwerbung.¹⁹³ Das kollektive Monopol für Fernseh- und Hörfunkwerbung ermöglichte den Rundfunkanstalten, Preise für die Werbeeinspielungen durchzusetzen, die über den Preisen an einem Wettbewerbsmarkt lagen.¹⁹⁴ Gesetzliche Reglementierungen, im Falle der Fernsehwerbung enge Werbezeitrestriktionen und die Beschränkung der Ausstrahlung von Werbesendungen auf das Vorabendprogramm, taten ihr übriges und trieben die Preise für Werbespots in den Rundfunkmedien zusätzlich in die Höhe. Gleichzeitig besaß die Werbewirtschaft keinerlei Möglichkeiten zielgruppenorientierter Werbung; für einen Einfluß auf das programmliche Umfeld der Werbespots war ihre Verhandlungsposition zu schwach.

Der Strukturumbruch des Rundfunks bewirkte einen tiefgreifenden Wandel. Durch die Zulassung zusätzlicher Veranstalter in privater Rechtsform stieg die Zahl der Anbieter und damit das Sendevolumen für Werbezeiten; die Plattform zur Selbstdarstellung der werbetreibenden Wirtschaft wurde größer. Im Ergebnis schlug sich die Liberalisierung des Rundfunkmarktes in deutlichen Steigerungsraten der Rundfunkwerbeausgaben nieder¹⁹⁵, an denen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten jedoch gar nicht oder, wie im Falle des ZDF, nur unterproportional teil

¹⁹³ "Zumindest mittelbar wurde damit der Wettbewerb in den Märkten für Waren und Dienstleistungen beeinflusst. Die verbreiteten Klagen von Wirtschaftsverbänden und Handelsunternehmen über mangelnde Werbemöglichkeiten belegen dies." Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 11.

¹⁹⁴ Ebenda.

¹⁹⁵ Nach neuesten Erkenntnissen der Prognos AG Basel soll das Werbeaufkommen in der vereinigten Bundesrepublik weiter steigen und zwar von 24,5 Mrd DM im Jahre 1990 auf 52,6 Mrd DM im Jahre 2000. Dies entspricht einer Steigerung des Anteils des Werbeaufkommens am Bruttosozialprodukt von 0,91 vH auf 1,14 vH. Der Anteil der Fernsehwerbung am gesamten Werbeaufkommen wird dabei nach Prognos überproportional wachsen: von gegenwärtig 11,5 vH auf 20,1 bis 29,2 vH im Jahre 2000. Vgl. o.V. (1990m).

hatten.¹⁹⁶ Einige öffentlich-rechtliche Veranstalter mußten deutliche Verluste hinnehmen.¹⁹⁷

Ob zur Kompensation dieser Einnahmenverluste von der Gebührenentwicklung eine spürbare Entlastung zu erwarten ist, ist zumindest zweifelhaft: Zuwächse bei den gebührenpflichtigen Rundfunkempfangsgeräten, die in der Vergangenheit einen nicht unerheblichen Anteil an den Einnahmensteigerungen hatten, schlugen sich wegen weitgehender Sättigung auf die Einnahmenentwicklung künftig nur noch geringfügig nieder. Davon abgesehen wird es immer schwieriger werden, Gebührensteigerungen durchzusetzen, weil nicht zuletzt die Gebührenzahler durch das vermeintlich kostenlose Rundfunkangebot der privaten Rundfunkveranstalter in ihrer Zahlungsbereitschaft deutlich beeinflusst werden.

Zu diesen negativen Faktoren auf der Einnahmenseite kommen ausgabensteigernde Wirkungen der Konkurrenz kommerzieller und öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter auf den Beschaffungsmärkten hinzu. Die bisherige Stellung der öffentlich-rechtlichen Anstalten als Monopsonist auf den Märkten nach Vorleistungen ging verloren. Einer zunehmenden Nachfrage steht nach wie vor nur ein beschränktes Angebot gegenüber. Am stärksten hiervon betroffen ist der Markt für massenattraktive Programmelemente, da die privaten Fernsehanbieter insbesondere in der Anlaufphase ihre Programme zu einem großen Anteil mit Zukäufen gestalten. Beispielhaft für die hieraus resultierenden Programmverteuerungen seien der Pro-

¹⁹⁶ Vgl. Zentralausschuß der Werbewirtschaft (Hrsg.)(1990), S. 212 ff.; o.V. (1990k). Wenn auch der Print-Bereich nicht die Zuwachsraten der Fernsehwerbung erreichen konnte, so blieb doch der befürchtete Rückgang des Werbevolumens der Tageszeitungen und Zeitschriften bislang aus. Es muß wohl ein deutlicher Nachfrageüberhang nach Fernsehwerbung bestanden haben.

¹⁹⁷ Die Werbegesellschaften der ARD konnten 1989 ihren Netto-Umsatz (vor Skonti) aus der Hörfunk- und Fernsehwerbung in Höhe von 1618,3 Mio DM gegenüber dem Vorjahr nur knapp halten (minus 3 Mio DM oder 0,2 vH). Fast 145 Mio DM gingen ihnen allein im ersten Halbjahr 1990 verloren. Von 1987 auf 1988 hatte die ARD Werbung ihr Ergebnis noch um rund 10 vH verbessern könne. Dabei wirkte sich der Einfluß der privaten Konkurrenz regional unterschiedlich aus. Während die etablierten privaten Anbieter RTL plus und SAT 1 erkleckliche Preiserhöhungen von mehr als 50 vH am Markt durchsetzen konnten, mußten der Norddeutsche Rundfunk und der Sender Freies Berlin durch den Wettbewerb der privaten Rundfunkveranstalter ihre Einschaltpreise für Werbesendungen 1989 bereits um 30 vH senken. Um acht Prozent reduzierten sich trotz Preisrücknahme die Werbeeinnahmen für Radio Bremen. Im Spätsommer 1990 kündigte die Sendergemeinschaft Preissenkungen von rund 20 vH an. Vgl. Glabus, Wolfgang (1989), Tichy, Roland (1989), S. 54, Sauga, Michael (1990) sowie o.V. (1990i). Offensichtlich nutzten aber nicht nur die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Monopolstellung in der Rundfunkwerbung zur Abschöpfung von Renten. Mit der Aufnahme der Hörfunkwerbung durch den WDR sah sich Radio Luxemburg, bis dahin Monopolist auf diesem Werbemarkt in Nordrhein-Westfalen, gezwungen, seine Einschaltpreise um durchschnittlich 35 vH zu senken. Vgl. Friedebold, Fritz (1987).

fisport¹⁹⁸ und der Spielfilmmarkt genannt.¹⁹⁹ Im Zuge des Ausbaus der Eigenproduktion der privaten Veranstalter stiegen aber auch die Honore für bekannte Schauspieler und Entertainer. Der Trend zu höheren Personalkosten bei besonders qualifizierten Kräften wurde schließlich mit steigender Nachfrage der Privaten auch in andere Bereiche wie Redaktion und Produktion getragen.

Die wachsende Bedeutung des privaten Rundfunksektors einerseits, ein mit Marktanteilsverlusten, Einnahmendruck und Kostensteigerungen kämpfender öffentlich-rechtlicher Rundfunk andererseits sollen zum Anlaß genommen werden, erneut die Frage nach der Rechtfertigung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu stellen. Die weitgehend interessenorientierte und mit ideologischen Schlagworten geführte Diskussion um das Rundfunksystem muß zu diesem Zweck zurückgeführt werden auf die ordnungspolitischen Grundfragen der Rundfunkorganisation und die damit verfolgten Ziele.

¹⁹⁸ Das bislang populärste Beispiel für solcherlei Preissteigerungen dürften die Verhandlungen um die Übertragungsrechte für die Fußball-Bundesliga sein. Der Deutsche Fußballbund (DFB) schloß 1988 mit der privaten Vermarktungsgesellschaft Ufa, einer Tochtergesellschaft des Medienkonzerns Bertelsmann, einen Dreijahresvertrag über den Verkauf der Senderechte der populären Bundesligaspiele gegen eine Zahlung von insgesamt 135 Mio DM zuzüglich Mehrwertsteuer ab. Für die Übertragungsrechte sämtlicher Spiele der Bundesligasaison 1984/85 hatten ARD und ZDF gemeinsam noch 10 Mio DM bezahlt. Daß solche Preissprünge nicht auf den Profifußball beschränkt sind, zeigt unter anderem die Veräußerung der deutschsprachigen Übertragungsrechte für die Wimbledon Tennisturniere. Weitere Beispiele für Preissteigerungen im Profisport liefert Bausch, Hans (1989).

¹⁹⁹ Vgl. Hilf, Willibald (1985), S. 47 f.

Teil 2: Ökonomische Analyse

I. Zur Leitbildvorstellung einer marktwirtschaftlichen Steuerung des Rundfunks

A. Wirtschaftsordnung und Rundfunkordnung

Die wirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland basiert auf der Entscheidung für die Marktwirtschaft. In der ordnungspolitischen Diskussion, wie sie in ihren Grundzügen schon bei den Klassikern der Nationalökonomie zu finden ist, wird der Wettbewerb als wesentliches Element der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung angesehen: Wettbewerb und freier Marktzutritt sichern - unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß eine Reihe von Bedingungen erfüllt ist²⁰⁰ - ein an den individuellen Wünschen der Nachfrager orientiertes Angebot, unterbinden monopolistisches Preisverhalten der Anbieter, fördern über ständigen Kostendruck die Rationalisierung und stimulieren technisch-organisatorische Fortschritte und Innovationen. Unternehmen, die nicht-marktgerechte Leistungen erbringen, erleiden Ertrageinbußen und werden bei dauerhafter Leistungsschwäche schließlich gezwungen, aus dem Markt auszuschneiden. Im Vertrauen auf diese Funktionen des Wettbewerbs beschränkt sich die staatliche Vorsorge in einem marktwirtschaftlichen System darauf, durch Setzen geeigneter Rahmenbedingungen den Wettbewerb institutionell zu sichern und funktionsfähige Märkte zu schaffen und zu erhalten. Wettbewerbliche Ausnahmebereiche müssen begründet werden.

Die vielfältigen Eingriffe in den Rundfunksektor, so der Eindruck nach der Beschreibung des Rundfunksystems der Bundesrepublik Deutschland, zeigen, daß in diesem Sektor offensichtlich andere als marktwirtschaftliche Steuerungselemente gelten. Dies trifft insbesondere für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu: Statt des dezentralen Wettbewerbs ist eine landes- beziehungsweise bundesweite Konzentration auf nur wenige Anbieter festzustellen; statt Wettbewerbspreisen werden Einheitspreise in Form von Zwangsgebühren verlangt und monopolistische Preisstrategien auf dem Werbemarkt verfolgt; die Anbieter nicht marktfähiger, die Präferenzen der Konsumenten nicht widerspiegelnder Programme werden durch Marktzutrittsregulierungen vor wettbewerbsfähigen Konkurrenten geschützt. Dieser Gegensatz zur wettbewerbspolitischen Doktrin bedarf der Rechtfertigung und Überprüfung.

²⁰⁰ Zu den Bedingungen siehe ausführlich Ott, Alfred E. (1970), S. 32 ff. sowie Sothen, Egon (1976), S. 32 und S. 70 ff.

B. Politische Funktionen der Medien²⁰¹

Gemeinhin wird die Abkehr vom Wettbewerbsgedanken mit der herausragenden gesellschaftspolitischen Stellung des Rundfunks gerechtfertigt. Dem Rundfunk wird in freiheitlich-demokratischen Systemen eine »dienende Rolle« zugewiesen, das heißt: Der Rundfunk wird nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch gesellschaftlichen Funktionserwartungen unterworfen.

An anderer Stelle wurde bereits auf die besondere Bedeutung des Rundfunks als Medium und Faktor des Meinungsbildungsprozesses hingewiesen.²⁰² Zum besseren Verständnis soll hierauf - in aller Kürze - nochmals eingegangen werden.

Der Prozess der öffentlichen Meinungsbildung kann nach Jochen Röpke in drei Kommunikationssequenzen eingeteilt werden:

"Stufe 1: Die Staatsbürger informieren sich über das politische, soziale und wirtschaftliche Geschehen. Stufe 2: Über Tatsachen und Meinungen wird eine öffentliche Diskussion vor dem Hintergrund unterschiedlicher Standpunkte geführt. Stufe 3: Die Meinungen und Ideen der informierten Bürger werden - als öffentliche Meinung verdichtet und gefiltert - an die politischen Entscheidungsträger rückgekoppelt."²⁰³

Dieser Kommunikationsprozeß kann in einer modernen Massengesellschaft nicht allein durch direkte Kontaktaufnahme bewerkstelligt werden.²⁰⁴ In einer pluralistischen Demokratie fällt deshalb den Massenmedien die Aufgabe zu, als Mittler der Kommunikation zwischen den einzelnen Meinungsträgern sowie zwischen der Bevölkerung und ihren Repräsentanten allen Mitgliedern der Gesellschaft die Möglichkeit zu geben, verantwortlich, weil informiert, am Prozeß der gesellschaftlichen Willens- und Entscheidungsbildung teilzunehmen.²⁰⁵ "Die Massenmedien schaffen jenen Raum gesellschaftlicher Öffentlichkeit, in welchem die unterschiedlichen Gruppen kommunizieren, ihre Positionen austauschen, ihre Konflikte austragen, Lösungen finden, begründen und vertreten können und in dem sich ... auch Zustimmung zu diesen Lösungen vermitteln läßt."²⁰⁶ Mithin sind die Massenmedien - und damit auch der Rundfunk als deren integraler Bestandteil - konstitutiv für den politi-

²⁰¹ Die politische Funktion wird auch als öffentliche Aufgabe der Massenmedien und damit des Rundfunks als dessen Bestandteil bezeichnet. Zu den Funktionen der Massenmedien in der Demokratie siehe grundlegend Wildenmann, Rudolf und Werner Kaltefleiter (1965); Glotz, Peter und Wolfgang R. Langenbucher (1969); Ronneberger, Franz (1964).

²⁰² Siehe Teil 1 dieser Arbeit (Verfassungsrechtlicher Rahmen).

²⁰³ Röpke, Jochen (1970b), S. 98.

²⁰⁴ Vgl. Oberreuter, Heinrich (1982), S. 22.

²⁰⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1974), S. 222.

²⁰⁶ Oberreuter, Heinrich (1982), S. 22.

schen Prozeß und schließlich auch für die Leistungsfähigkeit und Stabilität eines demokratischen Systems.²⁰⁷

Der Auftrag der Massenmedien beschränkt sich jedoch nicht auf ihre Informationsfunktion im Sinne einer neutralen Vermittlung politischer Kommunikation. Meinungsbildung ist ein Entdeckungsverfahren, und Medien erfüllen eine zentrale Funktion in dem evolutionären Prozeß der sich ändernden Mehrheitsverhältnisse. Dadurch werden sie zum wichtigen Faktor im Meinungsbildungsprozess. Schon die Kenntnisgabe von Nachrichten beschränkt sich wesensgemäß in der Regel nicht auf die Wiedergabe eines Faktums, sondern enthält wegen der Art der Auswahl, Aufbereitung und Präsentation oft zugleich deren Beurteilung. Darüber hinaus wird den Medien zugestanden, selbst Probleme aufzugreifen und zu thematisieren sowie Positionen zu vertreten, von denen sie annehmen, daß sie anderenfalls in der politischen Diskussion vernachlässigt würden. Sie setzen und halten gegebenenfalls eine Diskussion in Gang.

In der Erfüllung dieser eher aktiven Rolle im Kommunikationsprozeß wird von den Medien häufig bereits die Grenze überschritten von der reinen Information hin zur Kritik und Kontrolle: Über die Vermittlung des politischen Prozesses hinaus begleiten die Medien das politische Geschehen und dessen Akteure mit kritischen Kommentaren (sogenannte Inter- und Intraorgankontrolle der am staatlichen und öffentlichen Prozeß Beteiligten). Da sie selbst eminente Faktoren der gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildung - mithin Akteure - sind, muß diese Kontrolle zur Vervollständigung des politischen Kontrollsystems ergänzt werden durch eine Selbstkontrolle der Massenkommunikationsmittel untereinander (sogenannte Inter- und Intramediumskontrolle).²⁰⁸

C. Zum Verhältnis von Presse-, Rundfunk- und Wettbewerbsfreiheit

Das Grundgesetz hat der herausragenden gesellschaftspolitischen Stellung der Medien in Artikel 5 Abs. 1 Rechnung getragen: "Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt."

²⁰⁷ Vgl. Zohnhöfer, Werner (1987), S. 49.

²⁰⁸ Vgl. Ronneberger, Franz (1964), S. 296 f.

Ungeachtet der unterschiedslosen Nennung der Pressefreiheit und der Rundfunkfreiheit werden jedoch in der praktischen Ausgestaltung der ordnungspolitischen Rahmenregelungen zwischen Presse und Rundfunk deutliche Unterschiede gemacht.

Die Pressefreiheit wird umfassend hergestellt, das heißt nachfrageseitig als Meinungs- und Informationsfreiheit der Rezipienten und angebotsseitig als Freiheit unternehmerischer Betätigung und Mitangebeterschaft auf dem Markt für Meinungen und Informationen. Presseerzeugnisse werden demzufolge wie Millionen anderer Güter des täglichen Bedarfs den marktwirtschaftlichen Spielregeln unterworfen. Einschränkungen der Angebotsfreiheit in Gestalt von Lizenzvergaben, über die allgemeinen Gesetze hinausgehenden Auflagen, finanziellen Reglementierungen oder staatlichen Aufsichtsorganen gibt es nicht.²⁰⁹ Die Qualitätsmaßstäbe werden von den Lesern selbst gesetzt, die wiederum mit ihrer Kaufentscheidung nicht nur ihr Recht auf freie Konsumwahl ausüben, sondern zugleich ihr verfassungsmäßiges Recht auf freien Zugang zu Meinungen und Informationen wahrnehmen.²¹⁰ Die Meinungsvielfalt wird durch Angebotsvielfalt der Presseerzeugnisse gesichert; denn wenn - so der ausdrückliche Vorbehalt - ein offener Zugang zu den Medien seitens der Anbieter, das heißt Gründungsfreiheit für Medienorganisationen sichergestellt ist, führt die Wahlfreiheit der Rezipienten zu einem Pluralismus der Maßstäbe und dementsprechend zu einer Vielfalt und Breite des Angebots mit einem Nebeneinander zahlreicher Publikationen, die für sich genommen durchaus einseitig auf bestimmte Gruppen und Meinungen ausgerichtet sein können.²¹¹ Das heißt: Der Wettbewerb sichert im Pressesektor die für die Massenmedien ganz wesentliche Forderung, daß sie - neben wirtschaftlichen Postulaten - einer politischen Funktion zu genügen haben, nämlich zur Erfüllung der grundgesetzlich garantierten Freiheiten beizutragen.²¹²

²⁰⁹ Vgl. Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 9.

²¹⁰ "Für den Ökonomen ist die sich im Programmangebot der Medien ausdrückende Meinungs- und Geschmacksvielfalt ein Teilaspekt der allgemeinen Produktdifferenzierung, die sich bei funktionsfähigem Wettbewerb an den Präferenzen der Nachfrager orientiert." Kantzenbach, Erhard (1988), S. 81.

²¹¹ Vgl. Börner, Bodo (1984), S. 18; Mestmäcker, Ernst-Joachim (1982), S. 273 f. Bei einer ausreichenden Zahl autonomer Anbieter am Markt ist die Gefahr der Gleichschaltung geringer als bei einer geringen Zahl abhängiger Einheiten. Nur ein Monopolist kann unter Verzicht auf kommerziellen Gewinn bestimmte politische oder sonstige gesellschaftlich relevante Meinungsströmungen gegenüber anderen bevorzugen. Ein solches Vorhaben muß dagegen scheitern, wenn mehrere wirtschaftlich selbständige Anbieter miteinander konkurrieren; denn sie werden vom Markt zur Gewinnmaximierung gezwungen. Vgl. Mestmäcker, Ernst-Joachim (1978), S. 30; Weizsäcker, Carl Christian von (1982), S. 6.

²¹² "Wettbewerb ist das Verfahren, daß dem Prozeß freier Meinungsbildung zugrunde liegt." Hoppmann, Erich (1988), S. 181. Siehe zu dieser Position ferner Friedman, Milton (1979); Gröner, Helmut (1979), S. 239 f.; derselbe (1988), S. 351; Hoppmann, Erich (1987); Zohlhörer, Werner (1987), S. 55; Kantzenbach, Erhard (1988), S. 78 ff. Gegen diesen »markttheoretischen« Standpunkt steht die überwiegend im publizistischen, politikwissen-

Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht für den Rundfunk im Vergleich zur Presse eine Sondersituation konstatiert²¹³ und es für lange Zeit als notwendig angesehen, "die Herausbildung freiwilliger Organisationen (private Programmanbieter) in diesem Bereich durch hoheitliche Gewalt zu verhindern und statt dessen eine hoheitliche Zwangsorganisation (öffentlich-rechtliche Anstalten) einzurichten."²¹⁴

Angesichts dieser verfassungsrechtlichen Normierung liegt es nahe zu prüfen, warum der Rundfunk im Unterschied zur Presse nicht marktwirtschaftlich organisiert ist. Der Blick richtet sich damit auf die Wirkungsweise des Rundfunkmarktes sowie auf die Randbedingungen für seine Ordnung.

Es ist heute unbestritten, daß es ökonomische Probleme gibt, die allein oder in Kombination die wettbewerblichen Marktprozesse einschränken oder gar unmöglich machen und die ein Abweichen von den Regeln der Wettbewerbswirtschaft rechtfertigen. Üblicherweise wird auf Unzulänglichkeiten des Marktmechanismus¹ verwiesen, die wiederum in drei große Gruppen unterteilt werden können. Dies ist einmal die Gruppe der Marktunvollkommenheiten, wonach sich aufgrund bestimmter Besonderheiten des betrachteten Wirtschaftsbereichs (unter anderem Probleme des Monopols, sinkende Grenzkosten, externe Effekte) kompetitive Prozesse nicht entfalten können; staatliche Eingriffe können also notwendig sein, weil der betrachtete Markt unvollkommen ist. Die zweite Gruppe der sogenannten social wants umfaßt solche Sachverhalte, bei der der Marktmechanismus vollständig versagt und der Staat die Bedürfnisbefriedigung sicherstellt.²¹⁵ Von diesen Interventionen zu unterscheiden sind - drittens - solche, die aus einem Regelungsanspruch staatlicher Organe resultieren: Hier kann zwar der Markt die Befriedigung der Bedürfnisse technisch sichern. Die Marktergebnisse erscheinen jedoch gemessen an politischen und gesellschaftlichen Vorstellungen nicht akzeptabel, und der Staat greift korrigie-

schaftlichen und juristischen Schrifttum vertretene Meinung der »Kulturtheoretiker«. Hiernach bewerkstelligt das freie Spiel der Kräfte beziehungsweise der bloß ökonomisch gesteuerte Rundfunkmarkt noch keinen freien Meinungsmarkt. Rundfunkpluralismus sei keine Kategorie und kein Ordnungsprinzip, dem durch eine rein quantitative Vielfalt, die allein auf die Menge setzt, beizukommen sei, sondern ein qualitatives Problem. Siehe hierzu Bethge, Herbert (1987), S. 24 f. und die dort (Fußnote 30) angegebene Literatur.

²¹³ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1962), S. 261. In den folgenden Rundfunkurteilen wird hierauf immer wieder bezug genommen.

²¹⁴ Hoppmann, Erich (1988), S. 188.

²¹⁵ Der Terminus Marktversagen ist insofern widersinnig, weil in diesen Fällen gar kein Markt existiert; vielmehr liegt ein Nicht-Marktbereich vor, für den solidarische Lösungen erforderlich sind.

rend in die individuellen Präferenzen des Publikums ein. Für diese Gruppe hat sich der Terminus *merit wants* etabliert.²¹⁶

Aufbauend auf diesem Konzept zum Identifizieren und Kategorisieren von Unzulänglichkeiten des Marktsystems sollen im folgenden Abschnitt die vermeintlichen ökonomischen Besonderheiten des Rundfunks, wie sie von den Befürwortern eines dem Markt entzogenen Rundfunkangebots vorgebracht werden, überprüft werden. Eine solche Analyse darf sich freilich nicht darauf beschränken, die angeblichen Schwächen einer marktwirtschaftlichen Koordination im Rundfunksektor zu untersuchen. Es muß ebenfalls der Frage nachgegangen werden, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die ihnen zugeordneten außermarktlichen Funktionen auch erfüllen; denn die angeblichen Schwächen des einen von zwei konkurrierenden Koordinationsmechanismen bilden noch keine hinreichende Begründung für die Leistungsfähigkeit des anderen.²¹⁷ Nur wenn die Rundfunkproduktion und -bereitstellung durch den öffentlichen Sektor ein besseres Ergebnis liefert, läßt sich eine Ausnahme von der Wettbewerbsordnung begründen. Die Frage lautet also: Ist das derzeitige institutionelle Arrangement ökonomisch gerechtfertigt oder nicht?

II. Unvollkommenheiten des Rundfunkmarktes

"Der Unterschied zwischen Presse und Rundfunk besteht ... darin, daß innerhalb des deutschen Pressewesens eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen existiert, während im Bereich des Rundfunks sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlichen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen die Zahl der Träger solcher Veranstaltungen klein bleiben muß. Diese Sonder-situation im Bereich des Rundfunkwesens erfordert besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks."

1. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, 1961, S. 261

Diese Äußerungen des Bundesverfassungsgerichtes stehen beispielhaft für die Vermutung, daß im Rundfunkbereich ein ökonomischer Wettbewerb, wie er bei der Presse realisiert ist, nicht herzustellen ist. Die wesentlichen Gründe hierfür seien nochmals zusammengefaßt:

²¹⁶ Diese Einteilung geht zurück auf Richard A. Musgrave. Siehe Musgrave, Richard A. (1959), S. 6 ff.

²¹⁷ Die isolierte Auflistung von Abweichungen zwischen Marktallokationen marktwirtschaftlicher Koordination und einem fiktiven (Allokations-)Optimum läuft auf einen "unfair comparison of an ideal with reality" hinaus. Little, Jan M.D (1957), S. 261.

Das elektromagnetische Spektrum²¹⁸ sei - so die allgemeine Auffassung - begrenzt und erlaube nur die Übertragung einer limitierten Zahl von Signalen. Mangels ausreichender Übertragungswege für eine Vielzahl miteinander konkurrierender Nutzungsmöglichkeiten des Frequenzspektrums²¹⁹ sei es deshalb lediglich einer geringen Zahl von Rundfunkunternehmen möglich, ihre Programme störungsfrei auszustrahlen. Bei einer solchen Konzentration wachse die Gefahr der Monopolisierung des Rundfunks. Des weiteren zeichne sich die Veranstaltung von Rundfunksendungen durch einen hohen finanziellen Aufwand aus. Auch dieser Faktor wirke marktzutritts hemmend und gestatte nur eine begrenzte Zahl von Rundfunkanbietern auf dem Rundfunkmarkt.

Will man diese Standardargumente zugunsten einer dem Markt entzogenen Allokation der Übertragungswege und einer Regulierung des Marktzutritts analysieren, empfiehlt es sich, an die hinter der Argumentation stehenden Markturnvollkommenheiten anzuknüpfen. Hierbei zeigt sich, daß die für den Rundfunk charakteristischen technischen Besonderheiten und der hohe Veranstaltungsaufwand der ersten, von Musgrave nicht näher bezeichneten Gruppe von Unzulänglichkeiten des Marktmechanismus zugeordnet werden können, genauer: den Problemen des Monopols und sinkender Grenzkosten.²²⁰

A. *Frequenzenknappheit*

Zunächst soll das Argument beleuchtet werden, daß die Rundfunkveranstaltung "im Hinblick auf die Eigenart des Rundfunks, insbesondere im Hinblick auf die technischen Gegebenheiten (beschränkte Zahl der für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Frequenzen, Rücksicht auf störungsfreien Empfang usw.) ... nicht dem freien Belieben von Einzelnen oder von Gruppen überlassen werden"²²¹ kann, weil die Zahl der Träger von Rundfunkveranstaltungen unter diesen Umständen klein bleiben muß.

²¹⁸ Zu den Grundlagen der Verbreitung von Rundfunkprogrammen siehe die auch dem technischen Laien verständliche Darstellung in Peacock, Alan T. (1986), S. 168 ff. (Appendix F). Mit den neuen Techniken und deren Verbreitungschancen in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigen sich insbesondere die Expertenkommission Neue Medien (EKM) - Baden-Württemberg (1981), S. 55 ff., Arnold, Franz (1987), S. 15-33, Greiffenberg, Horst (1989), S. 575 ff. sowie Weber, Lukas (1990a), S. 278 ff.

²¹⁹ Die Veranstalter von Rundfunksendungen konkurrieren nicht nur untereinander um die Frequenzen, sondern auch mit anderen inländischen und benachbarten ausländischen Nutzern wie Militär-, Schiffs-, Polizei- und Notfunk, Telekommunikationsdiensten, Meteorologie, Astronomie, Astrologie und so fort.

²²⁰ Vgl. Musgrave, Richard A. (1959), S. 7 f. Die ebenfalls dieser Gruppe zugeordneten externen Effekte werden an späterer Stelle abgehandelt.

²²¹ Bundesverfassungsgericht (1972), S. 338.

Bei der Knappheit der Übertragungswege als Engpaßfaktor für die Anzahl der auszustrahlenden Programme handelt es sich gleichsam um ein klassisches Argument für die Rundfunkregulierung. Inzwischen ist es allerdings so, daß dieses Argument, wie auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht gezeigt hat, im Zuge der technischen Entwicklung an Relevanz verloren hat. Gleichwohl klingt es immer noch an in der Diskussion um die geeignete Organisationsform von Rundfunkveranstaltern.

Das elektromagnetische Frequenzspektrum ist eine Ressource mit vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten. Ihren ökonomische Bedeutung für den Rundfunk erlangt sie daraus, daß sie aufgrund ihrer technologischen Charakteristika die Übermittlung von Informationen vom Rundfunkveranstalter zum Rundfunkrezipienten erlaubt.

Vom ökonomischen Standpunkt schließt eine eventuell bestehende Knappheit an Rundfunkfrequenzen allein den Wettbewerb mehrerer Rundfunkveranstalter nicht unbedingt aus, da die Zahl der verfügbaren Hörfunk- beziehungsweise Fernsehkanäle in der Regel größer als eins ist.²²² Noch viel weniger ist aus einer Frequenzknappheit die Notwendigkeit einer staatlichen Allokation der Frequenzen auf deren Bewerber abzuleiten. Rundfunkfrequenzen unterscheiden sich in der Knappheit von Ressourcen nicht von anderen Gütern.²²³ Die physikalische Limitierung allein bietet also keine hinreichende Basis zur Legitimation staatlicher Eingriffe. Knappheit zwingt lediglich zu ökonomischem Handeln, wobei dem Markt die Aufgabe der Allokation des knappen Gutes auf die verschiedenartigen Verwendungen zugewiesen wird.

Ein konkreter Interventionsanlaß besteht erst dann, wenn die Knappheit eines Gutes Ursache für eine Ausschaltung des Wettbewerbs ist. Ist ein freier Zutritt von Wettbewerbern zum Markt nicht gewährleistet, sind ordnungspolitische, präziser: wettbewerbspolitische Eingriffe gerechtfertigt.²²⁴ Führt - so muß folglich gefragt werden - die Knappheit von Frequenzen zu einer Ausschaltung des Wettbewerbs im Rundfunk, oder gibt es gegenwärtig oder in absehbarer Zukunft genügend Marktzu trittsmöglichkeiten für neue Rundfunkanbieter?

²²² Vgl. Kruse, Jörn (1989), S. 83.

²²³ Coase beschreibt diesen Sachverhalt treffend in einer für das Angelsächsische so typischen, lakonischen Kargheit: "...it is a commonplace of economics that almost all resources used in the economic system (and not simply radio and television frequencies) are limited in amount and scarce, in that people like to use more than exists. Land, labor, and capital are all scarce, but this, of itself, does not call for government regulation." Coase, Ronald H. (1959), S. 14. Ähnlich argumentieren Herzel, Leo (1951) und Lipskey, Abbott B. Jr. (1976), S. 575.

²²⁴ Vgl. Musgrave, Richard A. (1969), S. 7.

Gegenwärtig stehen zur Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen drei verschiedene Wege zur Verfügung: erstens über terrestrische Frequenzen, die am Anfang der Entwicklung dieses Mediums standen und die bis heute die am häufigsten angewendete Distributionstechnologie darstellen, zweitens über Breitband-Kabelnetze (Kupfer-Koaxial- und Glasfaser-Technik), die in den letzten Jahren allerorts in verstärktem Umfang installiert wurden, und drittens über direkt vom Empfängerhaushalt mittels Parabolantennen empfangbare Satelliten (DBS), die ebenfalls über das Anfangsstadium ihrer Verbreitung hinaus sind und die in der Bevölkerung auf zunehmende Resonanz stoßen.

Da die terrestrischen Übertragungsmöglichkeiten für Rundfunkveranstaltungen in der Bundesrepublik Deutschland nahezu ausschließlich den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorbehalten sind, hängt die Beurteilung der Marktzutrittsmöglichkeiten im Rundfunk im wesentlichen von den neuen Übertragungsmöglichkeiten ab. Hierzu ist zunächst grundsätzlich festzuhalten, daß vor allem durch die Entwicklung und zunehmende Verbreitung von Kabel und Satelliten, aber auch durch die Ermittlung noch freier terrestrischer Restfrequenzen bereits die technischen Voraussetzungen für den Marktzutritt neuer Anbieter von Hörfunk- und Fernsehprogrammen geschaffen wurden. Kabel und Satellit erlauben dabei nicht nur eine spürbare Ausweitung der Übertragungsmöglichkeiten, sondern auch eine qualitativ bessere Versorgung. So können mit einem einzigen Kupfer-Koaxial-Kabel bis zu vierzig Fernsehprogramme und etwa ebenso viele Rundfunkprogramme in hoher Empfangsqualität gleichzeitig übertragen werden.²²⁵ Eine Installierung von weiteren Kabelnetzen und - mit Einschränkungen²²⁶ - eine Positionierung von neuen Satelliten unterliegen im Gegensatz zur intensiveren Nutzung der vorhandenen terrestrischen Frequenzen kaum physikalischen Grenzen. Hierdurch wird der Weg frei nicht nur für ein erweitertes Rundfunkangebot herkömmlicher Art, sondern auch für alternative Kommuni-

225 Vgl. Müller-Römer, Frank (1988), S. A10. Mit der Einführung der Glasfaser-Technik würde sich die Übertragungskapazität und die Bildqualität eines einzigen Netzes nochmals um ein Vielfaches erhöhen; denn durch die Glasfaser-Technik wird die Übertragung von Signalen im Bereich optischer Frequenzen möglich. Vgl. Kulpok, Alexander (1984), S. 161 ff.; Arnold, Franz (1987), S. 28.

226 Die Entwicklung der Zahl der angebotenen Fernmeldesatelliten, die sich insbesondere im Verbund mit Kabelnetzen als Systeme zur Anlieferung von Programmen eignen, ist nachgerade explosiv. Beschränkungen gelten lediglich für die Nutzung von Übertragungsmöglichkeiten im international geschützten Rundfunk-Frequenzbereich 11,7 bis 12,5 Gigahertz. Auf der Internationalen Funkverwaltungs-konferenz 1977 in Genf (World Broadcasting-Satellite Administrative Radio Conference) wurden die Sendemöglichkeiten für direkt sendende Rundfunksatelliten (DBS) durch Aufstellung eines Frequenz- und Orbitplans aufgeteilt. Die Fortschritte in der Satellitentechnik haben seither jedoch einige der damals gültigen Prämissen obsolet werden lassen. Vgl. Schulze, Ulrich (1989a); derselbe (1989b); o.V. (1989d).

kationsformen.²²⁷ Die Konsequenz hat Mestmäcker so beschrieben: "Die Verteidiger des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fürchten mit Recht um ein hochgeschätztes Beispiel für die von der Technik erzwungene Vergesellschaftung des Mediums."²²⁸

In der Bundesrepublik Deutschland kommt der Installierung des Kupfer-Koaxial-Kabels in der gegenwärtigen Phase der rundfunktechnischen, infrastrukturellen Entwicklung eine zentrale Bedeutung zu. Einen Überblick über die Entwicklung und den Stand der Verbreitung dieses Mediums vermittelt die Tabelle 10.

Tabelle 10
Entwicklung der Versorgung der privaten Haushalte
im Bundesgebiet mit Kupfer-Koaxial-Kabelanschlüssen

Jahr	anschließbare	angeschlossene	Versorgungsgrad ^{a)} in vH	Anschlußdichte ^{b)} in vH
	Haushalte in Tsd			
1982	639	300	2	47
1983	1.773	603	7	34
1984	2.896	1.000	11	35
1985	4.710	1.540	18	33
1986	6.752	2.310	26	34
1987	8.859	3.210	34	36
1988	11.687	4.600	45	39
1989	14.135	6.300	53	45
1990 ^{c)}	15.600-16.000	keine Angaben	60	keine Angaben
1991 ^{c)}	17.000-17.500	keine Angaben	65	keine Angaben

- a) Versorgungsgrad = anschließbare Wohnungen/Wohnungen insgesamt in vH
 b) Anschlußdichte = angeschlossene Wohnungen/anschließbare Wohnungen in vH
 c) Planungsdaten

Quelle: Telekom Deutsche Bundespost; Stand 31.12.1989

²²⁷ Durch die Modernisierung der Datenübertragungsnetze kann die Bevölkerung nicht nur über zusätzliche Serviceleistungen der vorhandenen Medien mit mehr Informationen ausgestattet werden; die Bürger können auch gezielter informiert werden - vom Lokalrundfunk über Kleingruppenrundfunk bis hin zu Konferenzschaltungen. Darüber hinaus eröffnen die technischen Möglichkeiten der Breitbandkabelkommunikation im Verbund mit der Computertechnologie eine Vielzahl neuer Formen der Kommunikation. Siehe hierzu Kelly, Tim (1989).

²²⁸ Mestmäcker, Ernst-Joachim (1982), S. 274.

Trotz beeindruckender Zuwachsraten in der Vergangenheit bleibt die Akzeptanz des Kabelfernsehens und -hörfunks derzeit noch hinter den Erwartungen zurück. Nur jeder zweite Haushalt, der die technische Möglichkeit zum Anschluß an das Kabelnetz hat, macht auch Gebrauch davon. Bei einem aktuellen Versorgungsgrad von rund 50 vH (anschließbare Wohnungen zur Gesamtzahl der Wohnungen) bedeutet dies, daß derzeit ein Viertel der bundesdeutschen Haushalte Kabelfernsehen und -hörfunk empfangen. Maßgeblicher Faktor für einen erfolgreichen Vorstoß neuer Programmveranstalter ist jedoch eine möglichst flächendeckende Versorgung der Bevölkerung. Diese scheidet in letzter Konsequenz an den Plänen der Post, der bei der Erstellung des Kabelnetzes und damit bei der Schaffung von Marktzutrittsmöglichkeiten eine zentrale Rolle zugewiesen wurde: So sieht die Deutsche Bundespost, die ursprünglich ihrem Verkabelungskonzept eine flächendeckende Verkabelung zugrundegelegt hatte, nunmehr aus Kostengründen lediglich eine großflächige Verkabelung vor. Die Veranstalter müssen sich zur Verbreitung ihrer Programme deshalb ebenfalls alternativer Übertragungsmedien bedienen. Hierzu bietet sich einmal die Rundfunkverbreitung über direktstrahlende Satelliten an - eine Übertragungstechnik, die sich in Westeuropa wachsender Beliebtheit bei den Empfängern erfreut.²²⁹ Einen - wenn auch nicht aktuellen - Eindruck von der Vielfalt der via Satellit angebotenen Programme in Deutschland vermittelt Tabelle 11.

Die Bundespost bemühte sich außerdem verstärkt, bisher nicht genutzte Erst- und Zweitfrequenzen zu orton und für die Verbreitung von privaten Rundfunkprogrammen nutzbar zu machen. Hiervon profitieren, wenngleich regional sehr unterschiedlich, insbesondere die beiden Marktführer unter den Privaten, RTL plus und SAT 1. Terrestrische Frequenzen erlauben diesen privaten Fernsehveranstaltern ihr Publikum über die »klassische« Hausantenne zu erreichen und so neue Zuschauer zu gewinnen. "Wie wichtig diese Frequenzen beim gegenwärtigen Stand der Verkabelung für die Reichweite - und damit die Wettbewerbsfähigkeit - privater Fernsehveranstalter sind, verdeutlichen die folgenden Zahlen. RTL plus und SAT 1 erreichten Ende 1989 terrestrisch und per Kabel insgesamt 13,19 Millionen beziehungsweise 12,06 Millionen Haushalte, von denen jeweils mehr als die Hälfte die beiden Programme über herkömmliche Dachantennen empfangen (RTL plus 7,26 Millionen; SAT 1: 6,09 Millionen)."²³⁰

²²⁹ Vgl. Monopolkommission (1990), Tz. 650.

²³⁰ Monopolkommission (1990), Tz. 652.

Tabelle 11
Direkt empfangbare Satellitenprogramme
in der Bundesrepublik Deutschland
(Stand 30.6.1989)

Satellit	TV-Programme	Land	Sendenorm
INTELSAT VA-F11 Fernmeldesatellit	Childrens Ch./Premiere Screensport BBC 1/2 Arts Chanal Kindernet/Lifestyle Cable Network News Sat Info Service/TV3	GB GB B GB NL/GB USA GB/S	PAL PAL PAL PAL PAL PAL B-Mac
TV-SAT 2 Deutscher High Power Satellit	1 Plus 3sat Sat 1 RTL plus	D D/CH/A D D	D2-Mac D2-Mac D2-Mac D2-Mac
EUTELSAT 1-F4 Europäischer Fernmeldesatellit	RTL plus Sat 1 3sat Teleclub (Pay TV) FilmNet TV5 Worldnet/TV Scandinavia Sky Channel Super Channel Galavision	D D D/CH/A CH NL F USA/S GB GB Mexiko	PAL PAL PAL PAL PAL PAL PAL PAL PAL PAL
TELECOM F-3(1C) Französischer Medium Power Satellit	La Cinq M6 Canal J	F F F	Secam Secam Secam
EUTELSAT 1-F5 Europäischer Fernmeldesatellit	RAI Uno RAI Due TVE 1 TVE 2 NRK 3sat	I I E E N N D/CH/A	PAL PAL PAL PAL C-Mac PAL
ASTRA 1A Medium Power Satellit (SES Luxemburg)	Sky Channel Sky TV News Sky Arts Sky Movies (Pay TV) Eurosport MTV-Europe Screensport/Lifestyle Disney Channel (Pay TV) Lifestyle TV-3S (Pay TV) Scansat 2 (Pay TV) Filmnet (Pay TV)	GB GB GB GB GB GB GB GB GB S N	PAL PAL PAL PAL PAL PAL PAL PAL PAL B-Mac D-Mac PAL
INTELSAT V F15 (Kopernicus) Deutscher Fernmelde- satellit (umgerüstet)	WDR 3 Bayern 3 Tele 5 Pro 7 Eins Plus	D D D D D	PAL PAL PAL PAL PAL

Quelle: Telekom Deutsche Bundespost; eigene Recherchen.

Alle diese Zahlen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Empfangsmöglichkeiten der neu in den Markt eintretenden privaten Rundfunkveranstalter wesentlich geringer sind als für die alteingesessenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dies gilt in besonderem Maße für jene Anbieter, die gar nicht oder nur in bescheidenem Umfang über terrestrische Distributionswege verfügen.²³¹ Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß dieses "Reichweiten-Dilemma"²³² weniger ein physikalisches Knappheitsproblem ist. Es ist vielmehr das Ergebnis eines verfehlten Verfahrens der Kanalvergabe, das eine intensivere Nutzung des vorhandenen terrestrischen Frequenzspektrums verhindert und eine Extensivierung der Übertragungsmöglichkeiten erschwert.

Die Zuweisung von Bereichen des terrestrischen Frequenzspektrums auf die vielfältigen Nutzungsarten sowie die Zuteilung eines oder mehrerer Kanäle auf die Bewerber um eine Rundfunkfrequenz ist in nahezu allen Ländern Gegenstand eines politisch-administrativen Vergabeverfahrens. Dieser staatliche Eingriff wird damit begründet, daß es bei einem freien Zugriff der Vielzahl von Wettbewerbern auf die knappen terrestrischen Frequenzen²³³ unweigerlich zu einem Chaos im Äther käme.²³⁴ Der Staat müßte deshalb über die Frequenzallokation Eigentumsrechte für die lizenzierten Nutzer schaffen.

Der wesentliche Inhalt des Eigentumsrechts an einer Frequenz besteht darin, daß es Dritten untersagt ist, auf dieser Frequenz zu senden. Das Recht geht also nicht vom herkömmlichen Eigentumsbegriff im Sinne einer tatsächlichen Herrschaft über eine Sache aus, sondern vom Verbot eines bestimmten Verhaltens nicht-autorisierter Dritter.²³⁵ Dieser Problemkreis ist nicht neu für die Ökonomie: Hingewiesen sei nur auf die ungleich populäreren Ansätze der Umweltökonomie zur Allokation des vermeintlich freien Gutes Umwelt, hier insbesondere auf die Verhandlungslösung und die Einführung des Marktmechanismus in Gestalt handelbarer Verschmutzungsrechte.²³⁶ Die Allokation von Funkfrequenzen ist eine von der logischen Struktur vergleichbare Problemstellung.²³⁷

231 Vgl. Kruse, Jörn (1989), S. 96.

232 Ebenda.

233 Bei drahtgebundenen Sendernetzen und bei Satelliten ist ein Ausschluß von nicht-zahlungswilligen Nutzern auf der Sendeseite technisch ohne weiteres möglich.

234 Diese Annahmen bestätigten sich in sehr eindrücklicher Art in den Pioniertagen des US-amerikanischen Rundfunks. Siehe hierzu ausführlich Coase, Ronald H. (1959), S. 2 ff. sowie Hazlett, Thomas W. (1990), S. 139 ff.

235 Siehe hierzu und zur Definition der Eigentumsrechte an Rundfunkfrequenzen Welcker, Johannes (1981), S. 330 ff.

236 Siehe statt vieler Wicke, Lutz (1989).

237 Vgl. Weizsäcker, Carl Christian von (1989), S. 145.

Dementsprechend bieten sich zur Lösung dieses Verteilungsproblems grundsätzlich auch vergleichbare Lösungsmöglichkeiten, nämlich primär Verhandlungen zwischen den Anwärtern für eine Rundfunkfrequenz, an.²³⁸ Gegenstand solcher Verhandlungen wäre die Zuteilung und Abgrenzung der Wellenbereiche der Sender, die funktechnische Bestimmung ihrer Standorte und Sendestärken, die sogenannte Leitungstechnik, die Überwachung des Funkverkehrs sowie der Schutz gegen großräumige und örtliche Störungen. Hinzu kommt, daß sich Rundfunkwellen nicht an nationale Grenzen halten. Dies zwingt zu internationalen Vereinbarungen.

Wie allein diese Aufzählung, die im übrigen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, zeigt, ist bei der Verhandlungslösung mit derart hohen Transaktionskosten²³⁹ zu rechnen, daß sie die Vorteile dieses Verfahrens vermutlich weit übersteigen.²⁴⁰ Dagegen kann man davon ausgehen, daß der administrative Aufwand einer zentralen Regulierungsbehörde im Vergleich zum Nutzen der Regulierung gering ausfallen wird. Das weltweit übliche Verfahren der Frequenzvergabe durch nationale Behörden, die sich in der internationalen Frequenznutzung miteinander abstimmen, kann insoweit ökonomisch akzeptiert werden.

Eine marktkonforme Lösung zur erstmaligen Verteilung der Frequenzen könnte die Versteigerung der Rundfunklizenzen mit dem Staat als Auktionator sein. Durch das Versteigerungsverfahren würde für eine maximale Ausnutzung des Übertragungsspektrums gesorgt und gleichzeitig Willkür der Lizenzierungsbehörde bei der Zuteilung von Frequenzen vermieden.²⁴¹ Die weiteren Aktionen der staatlichen Behörde könnten sich darauf beschränken, die Eigentumsrechte an den Frequenzen laufend zu dokumentieren und zu schützen und so Rechtssicherheit und Transparenz herzustellen. Bei trotzdem auftretenden Externalitäten zwischen einzelnen Rundfunksendern durch Interferenzen oder Intermodulationen könnte diese Behörde außerdem die Funktion eines Schiedsgerichts übernehmen. Um darüber hinaus wesentliche Einschränkungen des Wettbewerbs zu unterbinden, sollte die Erteilung der Rundfunklizenzen einer kartellrechtlichen Kontrolle unterworfen und so der Gefahr des Entstehens wirtschaftlicher Meinungsmonopole wirksam entgegengetreten werden.²⁴²

²³⁸ Zum Konzept effizienter Verhandlungsmärkte siehe den grundlegenden Aufsatz von Coase, Ronald H. (1960).

²³⁹ Die koordinationspezifischen Transaktionskosten können nach Coase unterteilt werden in Such-, Informations-, Aushandlungs-, Wertsicherungs- oder Kontrollkosten; vgl. Coase (1960), S. 15.

²⁴⁰ Vgl. Melody, William H. (1980), S. 395. Zum Problem der Schaffung von Eigentumsrechten an Funkfrequenzen siehe auch den ausführlichen Aufsatz von Minasian, Jora R. (1975) sowie Levin, Harvey J. (1970).

²⁴¹ Vgl. Collins, Richard, Nicholas Garnham und Gareth Locksley (1988), S. 99.

²⁴² Vgl. Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 36.

Es ist jedoch nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung, das insbesondere in der englischsprachigen Literatur sehr ausführlich diskutierte Problem eines geeigneten Lizenzierungsverfahrens im Detail zu diskutieren.²⁴³ Stattdessen soll der Frage nachgegangen werden, ob das gegenwärtig praktizierte Vergabeverfahren von Übertragungsressourcen geeignet ist, einer hinreichend großen Zahl von Wettbewerbern Zugang zum Medium Rundfunk zu gestatten oder ob die monopolistische beziehungsweise oligopolistische Marktstruktur nicht sogar eine direkte Folge des Lizenzierungsverfahrens ist.

Betrachtet man die praktizierten Zuteilungsverfahren, dann zeigt sich, daß sich die staatlichen Lizenzierungsbehörden nicht auf die Schaffung und den Schutz von Eigentumsrechten beschränken. Um die durch die Knappheit von Rundfunkfrequenzen eingeschränkten Artikulationsmöglichkeiten auszugleichen, werden die Nutzungsrechte nicht über das Preissystem rationiert, sondern von der Erfüllung treuhänderischer Auflagen abhängig gemacht.²⁴⁴ Als Gegenleistung für die Auflagen werden die Lizenzen den zugelassenen Sendeanstalten häufig kostenlos und zeitlich unbegrenzt überlassen. Aus dieser Vergabepaxis resultieren jedoch, wie im folgenden gezeigt wird, vielfältige Effizienzverluste bei der Nutzung des vorhandenen Frequenzspektrums.

Der unter Effizienzgesichtspunkten schwerwiegendste Mangel des beschriebenen administrativen Zuteilungsverfahrens ist, daß der ökonomische Wert der zugeteilten Frequenzen gänzlich unberücksichtigt bleibt.²⁴⁵ Bei einer Rationierung des Frequenzspektrums über das Preissystem fallen die Frequenzen immer demjenigen Bewerber zu, der, weil er die besten Verwertungschancen dieser Ressource sieht, bereit ist, den höchsten Preis zu zahlen.²⁴⁶ Bei einer kostenlosen, auf administrativem Wege durchgeführten Vergabe fällt dagegen die Identifizierung der effizienten Nutzung der Rundfunkfrequenzen der Lizenzierungsbehörde zu. Dabei kann man grundsätzlich Zweifel hegen, ob eine Behörde diese Aufgabe erfüllen kann. Sie verfügt wohl kaum über die Informationen, wie sie allen denjenigen zur Verfügung stehen, die in irgendeiner Weise Rundfunkfrequenzen als Produktionsfaktor nutzen.

²⁴³ Siehe hierzu statt vieler Posner, Richard A. (1972), S. 113 ff. und Williamson, Oliver E. (1985), S. 329 ff.

²⁴⁴ Vgl. Wieland, Bernhard (1981), S. 241.

Ein Vorstoß in Richtung einer Vergabe der Rundfunklizenzen an den höchsten Bieter ist erstmalig in Großbritannien gewagt worden. Die britische Regierung hat sich in ihrem Entwurf zu einem neuen Rundfunkgesetz dafür ausgesprochen, die Konzessionen der sechzehn über die Regionen verteilten ITV-Gesellschaften, die gemeinsam ein drittes Programm ausstrahlen, ab 1991 in freier Ausschreibung an den höchsten Bieter zu verkaufen. Bislang vergibt die Independence Broadcasting Organisation die Konzessionen nach eigenem Ermessen. Vgl. Thomas, Gina (1989).

²⁴⁵ Vgl. Müller, Werner (1979), S. 525.

²⁴⁶ Vgl. Levin, Harvey J. (1970), S. 209; Müller, Werner (1979), S. 528.

Noch weniger kennt sie die Präferenzen der Konsumenten für die unterschiedlichen Güter, die mit Hilfe dieser Frequenzen angeboten werden können. Auch an einer präzisen Bewertung der Nutzen und Kosten muß eine Lizenzbehörde scheitern.²⁴⁷

Vieles spricht also dafür, daß der »trial and error«-Prozeß miteinander konkurrierender Anbieter der Unsicherheit über zukünftig erfolgreiche Nutzungen eines Frequenzbereiches am ehesten gerecht wird. Darüber hinaus hat die Allokation der Ressourcen durch die direkt am Markt Tätigen den Vorteil, daß diejenigen über die Verwendung der Frequenzen entscheiden, die auch das Risiko von Fehleinschätzungen tragen. Dies ist nicht gewährleistet, wenn derartige Lenkungsfunktionen von staatlichen Lizenzierungsbehörden übernommen werden.

Der Verzicht, für die Vergabe von Rundfunklizenzen von den Rundfunkunternehmen einen Preis zu verlangen, führt aber tendenziell nicht nur zur Fehlallokation von Rundfunkfrequenzen. Er wirkt außerdem konservierend und erschwert eine Ausweitung der Übertragungsmöglichkeiten:

Will man mehr Übertragungsmöglichkeiten schaffen, bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten an. Die erste Möglichkeit wäre eine intensivere Nutzung des vorhandenen Frequenzspektrums. Die zweite wäre eine Extensivierung der Übertragungsmöglichkeiten, indem neue Übertragungswege erschlossen und dem Markt zur Verfügung gestellt würden.²⁴⁸

Durch die kostenlose Vergabe von Sendelizenzen fördert man einmal die verschwenderische Nutzung der zugeteilten Frequenzen und unterstützt deren unökonomische Vorratshaltung.²⁴⁹ Die Kosten der Verschwendung und Vorratshaltung werden einem Lizenzinhaber nicht angelastet, so daß für ihn kein Anlaß besteht, sich auf eine technisch ausreichende Frequenzbandbreite zu beschränken. Eigene Anstrengungen zur intensiveren Nutzung unterbleiben ganz, weil die Lizenzvergabe ausschließlich den hiermit befaßten Behörden obliegt und die Lizenzinhaber in der Regel nicht berechtigt sind, ihre Lizenzen zu transferieren und so einer effizienteren Nutzung zuzuführen.²⁵⁰ Da sich kein Preis für eine Übertragungsmöglichkeit bilden

²⁴⁷ Vgl. Coase, Ronald H. (1959), S. 18.

²⁴⁸ Vgl. Lipskey, Abbott B. Jr. (1976), S. 576 ff.

²⁴⁹ Vgl. Melody, William H. (1980), S. 393.

Beispielhaft seien Verlautbarungen der privaten Rundfunkveranstalter RTL plus und SAT 1 genannt, wonach diese beiden Sender eine Reichweite von 80 vH der Bevölkerung erreichen könnten, wenn ihnen allein die von der ARD gehorteten und nicht genutzten Frequenzen zur Verfügung gestellt würden. Vgl. Schiphorst, Bernd (1990).

²⁵⁰ Vgl. Welcker, Johannes (1981), S. 333 ff.

kann²⁵¹, werden Knappheitsverhältnisse nicht oder nicht fehlerfrei ausgewiesen; denn in Absenz eines korrekten Wertmessers können dem Markt keine korrekten Signale gegeben werden, die bewirken, daß zusätzliche Übertragungswege zur Verfügung gestellt werden. Mithin wird auch eine Extensivierung der Übertragungsressourcen erschwert oder sie unterbleibt ganz.²⁵² Schließlich bedeutet die kostenlose Vergabe den Verzicht auf eine Einnahmequelle der Lizenzierungsbehörde. Die ökonomischen Vorteile, die durch den Besitz einer Lizenz entstehen, sind einseitig zugunsten einer privilegierten Gruppe Alteingesessener verteilt.²⁵³ Müßte dagegen für die Lizenz eine Gebühr entrichtet werden, könnte nach Maßgabe der Gebührengestaltung ein Teil der Wertschöpfung, die sonst dem Lizenzinhaber ohne entsprechende Gegenleistung zufließt, der Allgemeinheit zugeführt werden²⁵⁴, indem diese Gebühr beispielsweise für die Suche und Installation neuer Distributionswege verwandt würde.

In besonderer Weise hinderlich für den Marktzutritt neuer Rundfunkveranstalter ist auch die allgemein geübte Praxis, die Lizenzen zeitlich unbegrenzt zu vergeben oder aber die periodische Erneuerung zu einer rein formalen Angelegenheit zu machen.

Mehrere Gründe mögen hierfür ausschlaggebend sein: Erstens besteht für eine staatliche Lizenzierungsbehörde nach Abschluß des Lizenzierungsverfahrens in der Regel kein Anreiz mehr, bei sich ändernden Bedingungen die einmal festgesetzten Übertragungsbereiche rasch anzupassen, da sie von solchen Änderungen nicht direkt betroffen ist. Die Flexibilität einer dezentralen Lösung geht dadurch verloren. Zum zweiten werden die Rechte auf einen Teil des elektromagnetischen Spektrums häufig absichtlich für einen längeren Zeitraum vergeben, damit die lizenzierten Unternehmen die zur Nutzung dieses Spektrums notwendigen Komplementärinvestitionen erwirtschaften können. Hiergegen ist einzuwenden, daß sich dieses Problem nur bei einer rein administrativen Lizenzvergabe stellt. Bei einer marktwirtschaftlichen Lösung würden die Lizenziaten die Marktaustrittskosten mit in ihr Kalkül einbeziehen und bei einem geplanten Verkauf der Lizenz berücksichtigen beziehungsweise bis zum Ablauf der Lizenzfrist abschreiben. Schließlich kann drittens eine dauerhafte Lizenzvergabe Resultat eines planmäßigen Schutzes der Lizenziaten vor Wettbewerb

251 Eine verbleibende Möglichkeit, den Wert der Lizenz zu bemessen, bestände beim Verkauf eines Rundfunkunternehmens einschließlich der ihm zugewiesenen Bandweite. Jedoch dürfte sich auch bei diesem Verfahren eine genaue Bestimmung des auf die Lizenz entfallenden Preises schwierig gestalten.

252 Vgl. Lipskey, Abbott B. Jr. (1976), S. 577.

253 Lord Thomson, ein erfolgreicher englischer Medienunternehmer, prägte den mittlerweile legendären Kalauer, die Lizenz zum Betrieb einer Rundfunkstation sei vergleichbar einer Lizenz zum Gelddrucken. Vgl. o.V. (1969), S. 42.

254 Vgl. Müller, Werner (1979), S. 529.

von außen sein. Zur Rechtfertigung wird dann üblicherweise das »öffentliche Interesse« bemüht. Bürokratisch verwaltete Zulassungsverfahren sind jedoch politisch manipulierbar, insbesondere dann, wenn sie von parteipolitisch besetzten Gremien beherrscht werden. So können an die Zulassung von Programmveranstaltern zum Netz Programmauflagen gekoppelt werden, unangenehme Ideen und Meinungen gefiltert oder sogar bestimmte Programmveranstalter gänzlich von der Ausstrahlung ausgeschlossen werden.

Selbst ohne den offenen Ausweis von Zulassungsbedingungen können sich Bewerber gezwungen sehen, politische Zugeständnisse zu machen, um ihre »Wettbewerbsposition« zu verbessern²⁵⁵; denn nicht mehr die Wettbewerbsparameter Preis und Leistung sind entscheidend für den Erfolg bei der Frequenzzuweisung, sondern seine Fähigkeit, den »Apparat« zu seinen Gunsten zu nutzen. Im Gegenzug für ihr »kooperatives Verhalten« werden die lizenzierten Rundfunkveranstalter häufig dauerhaft vor Konkurrenz geschützt. Aber auch die durch ihre Zulassung zum Netz legitimierten Programmveranstalter selbst werden nichts unversucht lassen, eben diese Legitimation zur nachhaltigen Verteidigung ihrer Monopolstellung, das heißt ihrer Monopolrenten zu nutzen.²⁵⁶ Je dauerhafter jedoch die Marktpräsenz eines dergestalt privilegierten Lizenziaten ist, desto größer sind seine komparativen Vorteile und um so geringer sind die Chancen potentieller Wettbewerber, die Vorsprungsgewinne aufholen zu können beziehungsweise ihre Anfangsverluste zu verringern.²⁵⁷

Nicht unerwähnt bleiben sollen die Probleme, die eine dem Marktmechanismus folgende Allokation des Frequenzspektrums aufwirft. Ein Problem der Lizenzierung ist das Entscheidungskriterium. Wird bei einer Auktion die Rundfunklizenz einzig nach dem Kriterium des höchsten Zahlungsgebotes vergeben, entspricht dieses Vergabekriterium zwar der Forderung nach einer effizienten Nutzung des Frequenzspektrums. Die Vorteilhaftigkeit eines Angebotes hängt aber nicht nur vom Preis, sondern auch von der Qualität der Leistung ab. Das heißt: Der Bewerber mit der höchsten Investitionsbereitschaft und den größten Investitionsmöglichkeiten müßte nicht nur das ökonomisch günstigste Programm anbieten, sondern es auch auf Dauer nach den Präferenzen der Rezipienten ausrichten.²⁵⁸ Versagt jedoch - wie an späterer Stelle noch ausführlich zu erläutern sein wird - wegen Kollektivguteigenschaften von Rundfunkprogrammen der Preismechanismus auf dem Rundfunkmarkt, und

²⁵⁵ Vgl. Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 26.

²⁵⁶ Coase zeigt dies am Beispiel der historischen Entwicklung des Rundfunkmonopols der BBC. Siehe Coase, Ronald H. (1950).

²⁵⁷ Vgl. Williamson, Oliver E. (1976), S. 83.

²⁵⁸ Vgl. Weber, Lukas (1990a), S. 256.

stehen die von den Rundfunkveranstaltern zu erzielenden Erlöse, die ihnen den Zugang zu den Verbreitungsmedien ermöglichen, deshalb nur in einem lockeren Zusammenhang zu den Publikumspräferenzen, sind Zweifel an der volkswirtschaftlichen Effizienz der Frequenzverteilung nach dem höchsten Gebot angebracht; denn durch die Versteigerung entstehen einem Programmveranstalter zusätzliche Kosten, die er durch Ertragsteigerungen (zum Beispiel durch vermehrte Werbung) oder durch Ausgabenenkungen (zum Beispiel im Programmbereich) auszugleichen sucht²⁵⁹ - beides Maßnahmen, die tendenziell zu Qualitätsabstrichen führen können. Je höher der Preis der Lizenz ist, desto größer fällt der Kostendruck aus und desto wahrscheinlicher sind negative Auswirkungen auf die Programmqualität.

Eine Lizenzvergabe einzig nach dem Kriterium des höchsten Preises kann also zu Qualitätseinschränkungen führen. Durch die Standardisierung von Qualitätskomponenten könnte dieses Problem freilich vermieden werden. Das Setzen von Minimalstandards und deren Kontrolle macht allerdings nicht nur einen erheblichen Aufwand notwendig.²⁶⁰ Sie setzt ebenfalls voraus, daß die Lizenzierungsbehörde die wünschenswerten Eigenschaften selbst kennt - angesichts der Vielschichtigkeit von Rundfunkprogrammen und der Fülle von Vorstellungen über deren Qualität ein schwer lösbares Problem.

Der zusammenfassende Befund lautet, daß die ohnehin umstrittene Knappheit von Distributionskanälen allein den Wettbewerb der Rundfunkprogramme nicht ausschließt. Bereits heute bieten sich Markteintrittsmöglichkeiten für Wettbewerber an, die künftig weiter zunehmen werden. Gleichwohl bestehen institutionelle Markteintrittsbarrieren, zum Beispiel durch die gegenwärtig praktizierte Frequenzuteilungspraxis, die wenig geeignet ist, eine effiziente Ausnutzung der gegebenen Übertragungsmöglichkeiten herbeizuführen. Ein ordnungspolitisch adäquater Weg zur Beseitigung der Hemmnisse wäre ein zügiger Ausbau der Distributionsinfrastruktur für Kabel und Satellit sowie die intensivere Nutzung der vorhandenen terrestrischen Frequenzen.

B. Hohe Kosten der Einführung, Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen

Ein weiterer, immer wieder vorgebrachter Einwand gegen die Funktionsfähigkeit einer wettbewerblichen Rundfunkversorgung ist der hohe finanzielle Aufwand, der für die Einführung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen nötig ist. Ursächlich hierfür seien, so heißt es, die spezifischen Produktionsbedingungen von Rundfunkprogrammen, insbesondere Fernsehprogrammen. Hierdurch würde es ungeachtet der

²⁵⁹ Vgl. Collins, Richard, Nicholas Garnham und Gareth Locksley (1988), S. 100.

²⁶⁰ Vgl. Posner, Richard A. (1972), S. 115.

Überwindung der Frequenzenknappheit nur einigen wenigen kapitalkräftigen Unternehmen möglich sein, in den Rundfunkmarkt einzutreten und unter Wettbewerbsbedingungen Rundfunkprogramme anzubieten.²⁶¹

Es soll hier nicht der Versuch gemacht werden, die Kosten der Einführung und des Betriebs von Rundfunkprogrammen näher zu quantifizieren. Ohne einen Rückgriff auf bestimmte Mengengerüste und Annahmen über Inhalte, Produktionsbedingungen, Teilnehmerzahlen, Sendezeiten, Verbreitungswege und so fort sind sowohl im Hörfunk als auch im Fernsehen sinnvolle Aussagen über die einem Anbieter entstehenden Kosten nicht zu treffen. Bezeichnenderweise wurden zum Beispiel bei der Planung der Kabelprojekte offizielle Angaben über die zu erwartenden Fernsehprogrammkosten einspeisender Veranstalter nie gemacht. Inoffizielle Berechnungen kamen, soweit sie angestellt wurden, nicht über das Stadium von Arbeitspapieren hinaus.²⁶²

Auch ein Rückgriff auf die Kosten, die einem am Markt etablierten Rundfunkanbieter entstehen, hilft nicht weiter. Bereits ein Vergleich der Programmkosten öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehveranstalter zeigt gravierende Unterschiede: Während die reinen Programmkosten eines Vollprogramms, wie es von der ARD und dem ZDF ausgestrahlt wird, gegenwärtig mit rund 1 Mrd DM jährlich veranschlagt werden können²⁶³, verfügte der ebenfalls bundesweit anbietende private Sender SAT 1 nach eigenen Angaben 1988 über ein Programmbudget von lediglich 180 Mio DM.²⁶⁴

Die folgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf einige theoretische Überlegungen zur Entstehung von monopolistischen beziehungsweise oligopolistischen Marktstrukturen im Rundfunksektor. Trotz dieser Einschränkung ist eine Beurteilung der spezifischen Kostensituation im Rundfunksektor und deren marktzu-trittshemmender und konzentrationsfördernder Wirkung möglich.

1. Zur Wirkung von Skaleneffekten und irreversiblen Marktzutrittskosten

Die Allokation von knappen Produktionsmitteln auf alternative Verwendungszwecke gilt nach der Wohlfahrtsökonomie dann als optimal, wenn durch eine Verän-

²⁶¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987a), S. 123.

²⁶² Siehe Expertenkommission Neue Medien (EKM) - Baden-Württemberg (1981), S. 95.

²⁶³ Allein die Programmkosten für das ARD-Gemeinschaftsprogramm betragen 1988 1,272 Mrd DM. Das ZDF weist für 1988 Programmkosten für das ZDF-Hauptprogramm in Höhe von 0,845 Mrd DM aus. Vgl. ARD Jahrbuch 89, S. 344 (Tabelle 37, Punkt 1: Selbstkosten Erstes Deutsches Fernsehen); ZDF Jahrbuch 89, S. 197.

²⁶⁴ Zu den jährlichen Programmkosten deutscher und britischer Veranstalter siehe auch die Aufstellung in Wetzels, Kraft (1986), S. 111.

derung der Verteilung nicht mehr von einem Gut hergestellt werden kann, ohne daß nicht zugleich von einem anderen weniger produziert werden muß. Voraussetzung hierfür ist, daß eine ausreichende Zahl von Produzenten ihre Produkte auf einem Markt auf Dauer anbieten können, daß also Wettbewerb zwischen ihnen herrscht. Diese Vorbedingung ist in Frage gestellt, wenn für ein Erzeugnis aufgrund zunehmender Ergiebigkeit des Produktionsprozesses (positive Skalenerträge)²⁶⁵ oder infolge eines hohen Kapitaleinsatzes zur Errichtung und Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft (Fixkostendegression) die langfristigen Durchschnittskosten mit zunehmender Ausbringungsmenge sinken. Diese Kostenvorteile großer Produktionslose setzen zusammen mit Verbundvorteilen expansive und kapitalkräftige Unternehmen in die Lage, ihre Mitbewerber auszuschalten.

Wettbewerbspolitisch problematisch werden durch positive Skalenerträge und Fixkostendegression ausgelöste Skaleneffekte vor allem dann, wenn die mindestoptimale Unternehmensgröße - also diejenige Kapazität, von der ab keine weiteren auslastungsbedingten Kostenvorteile mehr realisierbar sind - über der sogenannten wettbewerboptimalen Unternehmensgröße liegt. In diesem Fall gestattet das Nachfragevolumen eines Marktes nur die Auslastung der Kapazitäten einer sehr geringen Anzahl effizient arbeitender Unternehmen. Im Extrem kann ein einzelnes Unternehmen die gesamte auf einem Markt bestehende, relevante Nachfrage kostengünstiger abdecken als mehrere Anbieter - der Fall des natürlichen Monopols.²⁶⁶ Diese Konstellation entspricht graphisch einer strikt subadditiven Kostenfunktion²⁶⁷: Die Kurve der langfristigen Durchschnittskosten fällt kontinuierlich bei wachsender Ausbringungsmenge.²⁶⁸

265 Ursächlich für positive Skalenerträge (economies of scale) sind beispielsweise Kostenersparnisse, die bei wachsender Ausbringungsmenge durch Kapazitätsgrößenvorteile, aber auch durch vermehrte Chancen produktivitätssteigernder Spezialisierung oder durch Lernprozesse entstehen.

266 Zur Analyse des natürlichen Monopols siehe Sharkey, William W. (1982); des weiteren Baumol, William J., John C. Panzar und Robert D. Willig (1982); Müller, Jürgen und Ingo Vogelsang (1979), S. 36 ff.; Weizsäcker, Carl Christian von (1982); Peters, Albert (1985), S. 180 ff. mit weiteren Nennungen..

267 "...subadditivity means that it is always cheaper to have a single firm produce whatever combination of output supplied to the market..." Baumol, William J. (1977), S. 810.

268 Eine weitere Ursache für das Vorliegen subadditiver Kostenstrukturen kann in der Existenz signifikanter Verbundersparnisse (economies of scope) bestehen. Im Gegensatz zum - sich auf die Ausbringungsmenge beziehenden - Konzept der Skaleneffekte wird hierbei auf die Breite der Produktpalette abgestellt. Dadurch, daß Produktionsfaktoren bei Mehrprodukt-Unternehmungen zur Herstellung mehrerer Güter genutzt werden können, ohne daß die Nutzung in dieser einen Verwendung eine Nutzung in anderen Verwendungen ausschließt, ist die simultane Produktion mehrerer verschiedener Güter oder Dienstleistungen in einer Unternehmung kostengünstiger als die arbeitsteilige Produktion in mehreren auf jeweils ein Gut spezialisierten Unternehmungen. Es kommt zu Kostensynergieeffekten. Im folgenden wird vereinfachend davon ausgegangen, daß es sich bei Rundfunkunternehmen um Einprodukt-Unternehmungen

Skaleneffekte und hierdurch ausgelöste Konzentrationstendenzen allein rechtfertigen jedoch noch keine staatliche Regulierung. Kostenstrukturbedingte Monopole sind lediglich dann abzulehnen, wenn sie ineffizient sind im Hinblick auf die Aufgabe einer Optimierung des Angebots und einer Minimierung der Kosten und wenn Marktpartner des Monopolisten von dessen Willkür bedroht sind. Deshalb muß im Falle eines natürlichen Monopols ein Arrangement gefunden werden, das einerseits - obwohl der Markt von einem Alleinanbieter bedient wird - unverminderten Druck zur Kostensenkung verbürgt und das andererseits den Monopolisten hindert, seine Macht zu mißbrauchen. Um diese beiden Ziele zu erreichen, reicht es in vielen Fällen schon aus, daß es potentiell ständig oder in unregelmäßigen Zeitintervallen immer wieder einen Wettbewerb um den Markt gibt.

Die Bedingungen, unter denen dies zutrifft, sind in der neueren Wettbewerbs- und Regulierungstheorie, insbesondere der Theorie kontestierbarer oder angreifbarer Märkte (contestable market-theory), untersucht worden.²⁶⁹ Danach ist nicht der aktuelle, sondern der potentielle Wettbewerb entscheidend für allokativen Effizienz: Je höher die Markteintrittsbarrieren sind, desto geringer ist der potentielle Wettbewerb. Bei einem »ultrafreien«, kostenlosen Markteintritt und Marktaustritt potentieller Wettbewerber ist ein etabliertes Monopolunternehmen nur dann gegen Marktzutritte von Newcomern resistent, wenn es kostenminimal produziert und den Markt zu Wettbewerbspreisen beliefert. Zudem bestehen starke Anreize zur qualitativen Effizienz, da ein monopolistisches Angebot mit präferenzadäquaten Qualitätsmerkmalen die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Newcomer-Marktzutritts mit einem differenzierten Produkt mindert.²⁷⁰

Durch die latente Bedrohung des Monopolisten kann also ein marktkonformes Verhalten des Monopolisten und damit ein allokativ effizientes Marktergebnis erreicht werden. Erweist sich dagegen der Markt durch hohe Markteintrittsbarrieren als marktzutrittsresistent, können ineffiziente Marktergebnisse nicht beseitigt werden. Die typischen Folgen einer solchen Marktstellung sind nachlassende Kostendisziplin, überhöhte Preise und falsche Preisstrukturen, inadäquate Produktpolitik, geringe Innovationsbereitschaft und so fort. In diesem Fall besteht also Regulierungsbedarf.

handelt. Zwar können Rundfunkunternehmen allein oder in einem Multi-Media-Verbund zum Beispiel durch die mehrfache Verwertung journalistischer Leistungen in verschiedenen Programmen oder Medien Verbundersparnisse verwirklichen. Eine genauere Analyse würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Analyse sprengen. Zu den Verbundersparnissen siehe allgemein Arnold, Volker (1985). Speziell zu den Verbundvorteilen von Medienkonglomeraten siehe Monopolkommission (1981), Tz. 17; dieselbe (1984), Tz. 582.

²⁶⁹ Zu den Bedingungen siehe Baumol, William J., John C. Panzar und Robert D. Willig (1982); Shepherd, William G. (1984).

²⁷⁰ Vgl. Kruse, Jörn (1986), S. 29.

Grundsätzlich kann man institutionelle, strategische und natürliche (beziehungsweise strukturelle) Marktzutrittschranken unterscheiden. Bei den institutionellen und strategischen Marktzutrittschranken handelt es sich um künstlich gegen potentielle Konkurrenten errichtete Barrieren, wobei erstere vom Staat, letztere von den etablierten Unternehmen selbst errichtet werden. Natürliche Markteintrittsbarrieren beruhen dagegen auf originär-ökonomischen Faktoren, die für die betrachteten Anbieter exogen sind. Hierzu zählt man insbesondere marktzutritts-hemmende Kostenstrukturen, die ihrerseits die besonderen technischen Charakteristika des Produktionsprozesses widerspiegeln. Von diesen ist im folgenden die Rede.²⁷¹

Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei die Kostenkategorie der irreversiblen Kosten oder auch Remanenzkosten - ein Sonderfall sinkender Durchschnittskosten, für den sich der in der amerikanischen Literatur geläufige Begriff »sunk costs« (»versunkene Kosten«) durchgesetzt hat. Hierbei handelt es sich um in der Vergangenheit gemachte Ausgaben für langlebige Produktionsfaktoren, die im Falle eines Marktaustritts nicht in andere ökonomische Verwendungen transferiert werden können und deshalb einen niedrigen Liquidationswert haben.²⁷²

Dergestalt irreversible Kosten wirken nicht nur risikoe erhöhend; sie sind in Kombination mit anderen Skaleneffekten auch die Ursache von Asymmetrien zwischen etablierten Anbietern und potentiellen Konkurrenten. Das ist unmittelbar einsichtig: Potentielle Konkurrenten werden nur dann in einen Markt eintreten, wenn sie erwarten können, daß ihre Einnahmen langfristig die kalkulatorischen Totalkosten einschließlich der bei einem Marktaustritt entstehenden versunkenen Kosten decken.²⁷³ Dagegen sind für alteingesessene Unternehmen, die bereits eine Bindung zum Markt eingegangen sind, die irreversiblen Investitionen bei einem Austritt aus dem Markt unwiederbringlich verloren; die auf sie entfallenden Kosten sind also nicht mehr entscheidungsrelevant. Folglich reagieren die Etablierten auf einen Marktzutritt mit Preissenkungen und unterbieten den Preis des Newcomers. Dies ist

²⁷¹ Eine institutionelle Marktzutrittschranke im Rundfunksektor ist das bereits beschriebene Lizenzvergabeverfahren. Zu strategischen Markteintrittsbarrieren im Rundfunk siehe ausführlich Kruse, Jörn (1988). Auf die Versuche privater wie auch öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter, aus marktstrategischen Überlegungen Marktzutrittschranken zum Beispiel auf den Beschaffungsmärkten zu errichten, wird an geeigneter Stelle noch eingegangen.

²⁷² Ein hoher Anteil irreversibler Kosten an den Gesamtkosten ist freilich nicht gleichzusetzen mit hohen Kosten der Errichtung und Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft und einer sich daraus ergebenden hohen Kapitalintensität. So sind zum Beispiel Fluggesellschaften zwar sehr kapitalintensiv; aber gebrauchte Flugzeuge sind ohne weiteres zu veräußern und erzielen einen angemessenen Wiederverkaufswert.

²⁷³ Vgl. Knieps, Günter und Carl Christian von Weizsäcker (1989), S. 470. Zur den Marktzutritt einschränkenden Wirkung irreversibler Kosten vgl. auch Neumann, Uwe (1988), S. 223 ff., insbesondere S. 230 ff., sowie Krakowski, Michael (1988), S. 41 ff.

rational, solange der Preis die reversiblen Stückkosten deckt.²⁷⁴ Ein potentieller Anbieter muß aus diesem Grunde dem etablierten erheblich überlegen sein, bevor er in einen Markt eintritt, den er nur unter Hinnahme hoher Verlusten verlassen kann. Auf den Fall des natürlichen Monopols angewendet heißt das aber, daß bei hohen irreversiblen Kosten von potentiellen Konkurrenten kein wirksamer Druck auf die Monopolisten ausgeht.²⁷⁵

Um, wie dies das Bundesverfassungsgericht tut, eine wettbewerbliche "Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens" mit besonderen Kostenstrukturen zu begründen, reicht es folglich nicht aus, auf "einen außergewöhnlichen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen"²⁷⁶ zu verweisen. Hierzu bedarf es vielmehr neben des Nachweises produktionstechnischer Skaleneffekte der Existenz natürlicher Markteintrittsbarrieren in Gestalt von ausschließlich Newcomern entstehenden, besonders hohen irreversiblen Marktzutrittskosten.²⁷⁷ Beide Merkmale sind in ihrer extremen Ausprägung konstitutiv für die Bildung zutrittsresistenter natürlicher Monopole, mit deren Existenz regulierende Staatseingriffe begründet und die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen gerechtfertigt werden können.

2. *Typische Kostenvorteile im Rundfunk*

Zunächst ist also die Frage zu beantworten, ob Rundfunk in die Gruppe von Märkten einzugliedern ist, die branchenbedingt einen hohen Kapitaleinsatz erfordern und wegen der überragenden Bedeutung der Fixkostendegression und produktionstechnischer Skaleneffekte zur horizontalen Unternehmenskonzentration tendieren.

Die Mutmaßung eines beträchtlichen Kostenaufwands der Darstellung und Verbreitung von Rundfunksendungen, wie sie vom Bundesverfassungsgericht zur Rechtfertigung eines wettbewerbspolitischen Ausnahmebereiches Rundfunk vertreten wird, ist indes zu undifferenziert. Sie birgt die Gefahr in sich, dem - weit verbreiteten - Irrtum aufzusitzen und das Angebot eines Gutes zu einem natürlichen Monopol zu deuten, wengleich nur auf einer vorgelagerten oder nachgelagerten Produktionsstufe die Bedingungen hierfür erfüllt sind. Anstatt also den Rundfunkbereich global solchen Produktionsbereichen zuzuordnen, die branchen- und kostenbedingt zur Konzentration neigen, ist es sinnvoll, den Prozeß der Veranstaltung eines Rundfunkprogramms in einzelne Produktions- beziehungsweise

²⁷⁴ Vgl. Kruse, Jörn (1986), S. 31.

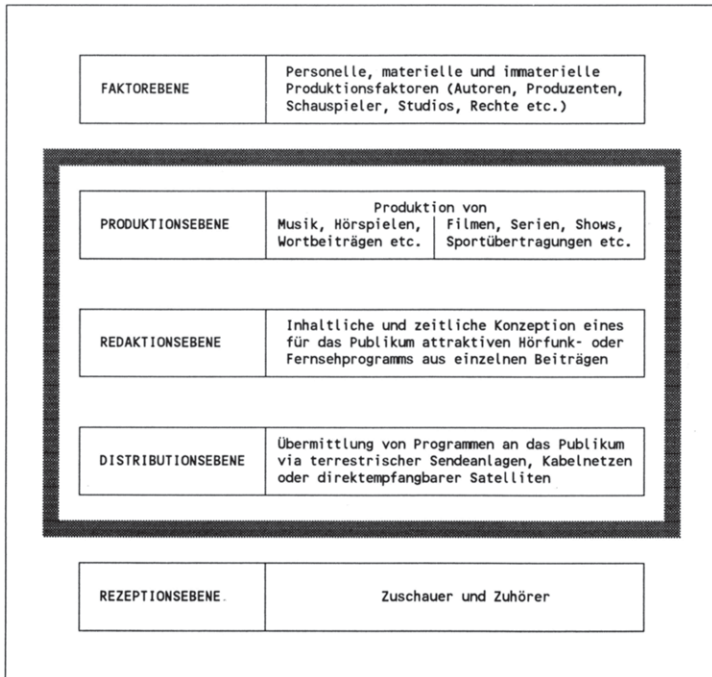
²⁷⁵ Vgl. Krakowski, Michael (1985), S. 408.

²⁷⁶ Bundesverfassungsgericht (1961), S. 261.

²⁷⁷ Bei institutionellen Markteintrittsbarrieren ist ein marktlicher Falsifikationstest der Subadditivitäts-Hypothese unmöglich.

Aktivitätsebenen aufzuteilen und diese Ebenen im Hinblick auf die ihnen zuzuordnenden Kosten differenziert zu betrachten.

Schaubild 3
Aktivitätsebenen der Veranstaltung eines Rundfunkprogramms²⁷⁸



Üblicherweise wird der eigentliche Prozeß der Veranstaltung eines Rundfunkprogramms unterteilt in die drei Aktivitätsebenen Programmproduktion, Programmredaktion und Programmdistribution.²⁷⁹ Diesen Ebenen vorgelagert ist die Faktorebene, nachgelagert die Konsum- beziehungsweise Rezeptionsebene (Schaubild 3).

²⁷⁸ Das Schaubild entstand in Anlehnung an Kruse, Jörn (1989), S. 80.

²⁷⁹ Vgl. Wieland, Bernhard (1981), S. 238 f.; Müller, Jürgen (1983a), S. 207; Neumann, Uwe (1988), S. 215; Kruse, Jörn (1989), S. 79 f.

a. Produktionsebene

Unter der Programmproduktion versteht man den reinen Herstellungsvorgang eines Hörfunk- oder Fernsehbeitrags (»Software«) unter Zuhilfenahme von "personellen (Journalisten, Autoren, Produzenten, Techniker und Kameraleute, Schauspieler etc.), materiellen (Studios, technische Ausstattung) und immateriellen (Rechte an Ideen und Veranstaltungen, Reputation) Produktionsfaktoren. Die Software wird entweder im Augenblick der Produktion an die Programmunternehmen und von dort an das Publikum (live) übermittelt (z.B. Sport- und andere aktuelle Ereignisse) oder aufgezeichnet (z.B. Fernsehspiele) und zeitversetzt von einer Konserve ausgestrahlt."²⁸⁰

Wie allein die Aufzählung der Inputfaktoren zeigt, bedarf dieser Herstellungsvorgang eines kostenträchtigen technischen und personellen Apparates. Zwar konnten in der Vergangenheit die Studio- und Reportagetechnik durch moderne elektronische Verfahren erheblich verbilligt sowie der personelle Aufwand reduziert werden.²⁸¹ Nach wie vor unterliegen jedoch insbesondere aufwendige Filmproduktionen, aber auch die Produktion von Nachrichtensendungen, für die auf ein großes Korrespondentennetz zugegriffen wird, zunehmenden Skalenerträgen.²⁸²

Andererseits lassen sich Kosteneinsparungsmöglichkeiten auch von kleineren Rundfunkveranstaltern durch die Ausgliederung bestimmter Leistungsfunktionen verwirklichen; denn es ist nicht unbedingt erforderlich, Programmbeiträge ausschließlich in Eigenproduktion zu realisieren. So kann der hohe Fixkostenblock der Produktion durch den Ankauf von Sendelizenzen für eigeninitiativ von selbständigen Produktionsunternehmen oder anderen Programmveranstaltern erstellten und von diesen direkt oder über Zwischenhändler vermarkteten Programmeinheiten reduziert werden. In Ermangelung eines solchen Angebots können Auftragsproduktionen an selbständige Produktionsfirmen vergeben oder im Verbund mit anderen Produzenten hergestellt werden. Selbst Teilleistungen können extern vergeben werden; im Nachrichtenbereich besteht zum Beispiel die Möglichkeit, sich an renommierte Agenturen wie Reuters und andere anzuschließen, anstatt ein eigenes Korrespondentennetz aufzubauen und zu unterhalten.²⁸³

²⁸⁰ Vgl. Kruse, Jörn (1989), S. 82.

²⁸¹ Vgl. Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 17.

²⁸² Vgl. Müller, Jürgen (1983a), S. 207; Horn, Manfred, Günter Knieps und Jürgen Müller (1988), S. 368.

²⁸³ Vgl. Müller, Jürgen (1983a), S. 207; Horn, Manfred, Günter Knieps und Jürgen Müller (1988), S. 368. Daß die Ausgliederung des Korrespondentennetzes aber auch Nachteile haben kann, zeigt Wieland. Bei einem eigenen Korrespondentennetz erübrigten sich zeitaufwendige

Aber selbst für ausschließlich in eigener Regie hergestellte Software erschließen sich den Rundfunkveranstaltern im Produktionsbereich Kostensenkungspotentiale. Durch den Rückgriff auf einen umfangreichen Markt für mietbare Programminputs wie Aufnahmestudios, Kopieranstalten, Schauspieler und freie Mitarbeiter erübrigt sich die zur Herstellung eigener Produktionen notwendige Vorhaltung eines großen technischen und personellen Apparates. Als Vermieter aufwendiger technischer Einrichtungen und deren Bedienpersonal bieten sich dabei nicht nur private Produktionsunternehmen an, sondern auch andere Rundfunkveranstalter - einschließlich der Öffentlich-Rechtlichen - , die so ihre freien Kapazitäten besser auslasten und Mieteinnahmen erzielen können. Die relativ hohen Fixkosten der Programmherstellung werden hierdurch auf eine Vielzahl von Produzenten verteilt, die wiederum nicht auf den relevanten Markt für Rundfunkproduktionen beschränkt sind, sondern ebenfalls für andere Medien, zum Beispiel Film und Theater, tätig werden können.²⁸⁴

Ohnehin bevorzugen Rundfunkproduzenten wegen des Zwanges zur inhaltlichen und gestalterischen Diversifikation der einzelnen Programmbeiträge die Arbeit mit Produktionsteams, die sich in der Zusammensetzung ändern. Durch den Einsatz stark spezialisierter und aufeinander eingespielter Teams lassen sich zwar Skaleneffekte realisieren, jedoch häufig um den Preis sinkender Programmattraktivität: Es besteht die Gefahr, daß alle Sendungen eines bestimmten Genres die gleiche Machart aufweisen. Da jede Rundfunkproduktion, wenn sie attraktiv sein soll, ein gewisses Maß an Individualität aufweisen muß, kann sich also eine zu starke Rationalisierung des Produktionsprozesses negativ auf das Produkt auswirken.²⁸⁵ Es ist offensichtlich, daß diese Umstände den Marktzutritt im Produktionssektor und damit auch für Rundfunkveranstalter erheblich erleichtern. Bei genügend großer Programmnachfrage besteht also die Möglichkeit eines funktionsfähigen, durch Wettbewerb gekennzeichneten Marktes der Programmherstellung.²⁸⁶

Die Existenz eines auf Dauer funktionsfähigen Marktes von Programminputs hängt jedoch in entscheidender Weise von der Elastizität und Stabilität des Angebots bei Eintritt zusätzlicher Programmnachfrager in den Markt ab.²⁸⁷

Honorarverhandlungen mit selbständigen Journalisten. Außerdem könne man sich leichter die Exklusivität der Nachricht sichern. Vgl. Wieland, Bernhard (1981), S. 240.

284 Vgl. Wieland, Bernhard (1981), S. 239; Müller, Jürgen (1983a), S. 207 f.; Grund, Karola (1979), S. 75.

285 Vgl. Müller, Werner (1979), S. 438 f.

286 Vgl. Müller, Jürgen (1983b), S. 12; Kruse, Jörn (1989), S. 82.

287 Vgl. Wieland, Bernhard (1981), S. 239.

Selbst bei völlig wettbewerbskonformem Verhalten verändert die Marktteilnahme eines neuen Wettbewerbers die Wirtschaftsposition von sonstigen Nachfragern und Vorlieferanten. Der Wettbewerb um die Rechte an Medieninhalten nimmt zu. Hält die Steigerung der Produktion von Sendeeinhalten nicht Schritt mit der Ausweitung der Sendemöglichkeiten und der damit einhergehenden Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Rundfunkprogrammen, steigen die Preise für Wort-, Musik- und Filmrechte, für Lizenzen, aber auch die Honorare für Autoren, Interpreten und Programmgestalter.²⁸⁸ Die Marktposition der Besitzer von Verwertungsrechten, zu denen nicht zuletzt auch die etablierten Rundfunkveranstalter mit in der Regel erheblichen Programmressourcen²⁸⁹ zählen, wird so aufgewertet.²⁹⁰

Betroffen davon sind insbesondere neue Programmanbieter, die - insbesondere in der Aufbauphase - in Ermangelung ausreichender Vorräte an eigenproduzierten oder fremderstellten Programmbeiträgen gezwungen sind, in großem Umfang Fremdproduktionen zu kaufen oder von dritter Seite veranstaltete Ereignisse, beispielsweise im Sport, aufzuzeichnen und gegen Gebühr auszustrahlen.²⁹¹

Umfangreiche Aufkäufe von Produktionen, wie sie im Vorfeld der Gründung privater Rundfunkveranstalter von Filmhändlern²⁹², aber auch von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten getätigt wurden²⁹³, und Exklusivsenderechte für

²⁸⁸ Vgl. Wössner, Mark (1990), S. 20. Die Prognos AG Basel sagt eine Steigerung des Umsatzes auf dem deutschen und europäischen Programmmarkt bis zur Jahrtausendwende um 230 vH voraus; vgl. Messinger, Anke (1989).

²⁸⁹ Die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten beziehungsweise das ZDF weisen in ihrem Jahresabschluß 1987 (Vermögensrechnung) ein Fernsehprogrammvermögen in Höhe von rund 788 Mio DM (ARD) beziehungsweise 640 Mio DM aus; vgl. ARD Jahrbuch 89, S. 306; ZDF Jahrbuch 88, S. 212. In dieser Summe sind bereits einmal ausgestrahlte, aber noch sendefähige Produktionen nicht berücksichtigt; denn sie wurden nach der Erstsending vollständig abgeschrieben. Der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz beziffert den Wert solcher Programmbeiträge, die bereits bis zum Zeitpunkt der Bilanzaufstellung (Ende April des Folgejahres, hier 1988) wiederholt waren oder deren konkret Wiederholung geplant war, allein für das ZDF mit fast 57 Mio DM. Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (1989), Tz. 36.

²⁹⁰ Vgl. Greiffenberg, Horst (1989), S. 607 f. Siehe hierzu auch Weber, Lukas (1990a), S. 229 ff.; derselbe (1990b).

²⁹¹ Vgl. Aries, Horst (1989), S. 53.

²⁹² Vgl. Weber, Lukas (1990a), S. 233 ff.

²⁹³ Hier errichteten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die an anderer Stelle bereits erwähnten strategischen Markteintrittsbarrieren. Seit 1984 haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Programmfundus kontinuierlich vermehrt. So erwarb die ARD Anfang 1984 über ihre Tochtergesellschaft Degeto-Film GmbH von der amerikanischen Filmgesellschaft Metro Goldwyn Mayer/United Artists zum Preis von etwa 240 Mio DM langfristige Exklusivrechte für über 1500 Filme. Das ZDF konnte sich kurz darauf Filmrechte an 1200 Filmen sichern. Erst durch die Intervention der europäischen Kartellbehörde erklärte sich die ARD bereit, für einen Zeitraum von drei Jahren Unterlizenzen an andere, auch private Veranstalter zu vergeben. Vgl. Greiffenberg, Horst (1989), S. 605, o.V. (1989e) sowie - mit einer wettbewerbspolitischen Beurteilung der Entwicklung auf den Märkten für Vorprodukte -

Sportveranstaltungen²⁹⁴ können die Knappheit auf dem Markt für Programminputs noch verschärfen; diese Monopolisierung kurzfristig nur begrenzt vermehrbare Inputfaktoren bewirkt gleichsam eine »Austrocknung« des Marktes. Dabei dürften schon die sich verändernden Knappheitsrelationen und die zunehmende Preisunsicherheit die Bereitschaft der Rundfunkveranstalter steigern, allein oder gemeinsam mit anderen einen eigenen Produktionsapparat aufzubauen²⁹⁵ oder enger mit Programmproduzenten zu kooperieren²⁹⁶. Für Programmelemente, für die eine Eigenproduktion ausscheidet (zum Beispiel publikumsattraktive Sportereignisse), besteht die Möglichkeit, sich durch eine stärkere Anlehnung an Besitzer von Verwertungsrechten Inputfaktoren dauerhaft zu sichern oder gegenüber den Anbietern im Verbund mit anderen Rundfunkveranstaltern aufzutreten und so die Chancen anderer Nachfrager zu mindern.

Alle diese Strategien dürften dem Konzentrationsprozeß zumindest mittelfristig Vorschub leisten. Die vorhandenen Programmbestände bei den etablierten öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern, die im Zuge der Verknappung von Produktionsressourcen wieder steigenden Programmkosten für Neuproduktionen, die hierdurch ausgelöste horizontale Konzentration der Rundfunkveranstalter beziehungsweise vertikale Integration von Programmproduzenten, Besitzern von Verwertungsrechten und Veranstaltern von Rundfunkprogrammen wirken in ihrer Gesamtheit abschreckend auf Newcomer.²⁹⁷ Je größer der Bestand an Produktionen bei den

Kruse, Jörn (1988), S. 137 ff. und Weber, Lukas (1990a), S. 233 ff., S. 241 ff. Zu den geplanten Programmakquisitionen des ZDF siehe o.V. (1990d).

²⁹⁴ Vgl. Aries, Horst (1989), S. 56 ff; Röper, Burkhard (1989), S. 178 ff.

²⁹⁵ Vgl. Wieland, Bernhard (1981), S. 239; Sauga, Michael (1988), S. 145 ff.

²⁹⁶ Vgl. o.V. (1990e).

²⁹⁷ Zwar besteht für Newcomer die Möglichkeit, zur Deckung ihres Programmbedarfs verstärkt auf Ausstrahlungsrechte ausländischer Produktionen zurückzugreifen, und dies geschieht auch. Dem sind jedoch Grenzen gesetzt. So eignet sich aufgrund regionaler und kultureller Spezifika ausländischer Programmbeiträge nur eine beschränkte Anzahl zur Ausstrahlung. In diesem Kontext erwähnenswert sind außerdem die anlässlich der Verhandlungen zur EG-Fernsehrichtlinie vorgebrachten Forderungen, zur Förderung europäischer Produktionen deren Quotierung festzuschreiben. Der Rat der EG kam diesen Forderungen insoweit nach, als er den Mitgliedstaaten auferlegte, dafür Sorge zu tragen, "daß die Fernsehveranstalter den Hauptteil ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- und Teletextleistungen besteht, der Sendung von europäischen Werken ... vorbehalten." Zwar stellt die Quotenregelung nur eine politische Zielvorstellung dar, die nicht gerichtlich erzwungen werden kann. Angesichts der Tatsache, daß mehr als die Hälfte der im westeuropäischen Fernsehen ausgestrahlten Spielfilme und rund zwei Drittel der Fernsehserien amerikanischen Ursprungs sind, werden sich Engpässe bei den »europäischen« Programmsegmenten jedoch nicht vermeiden lassen. Vgl. Kapitel III der Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (89/552/EWG), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl) Nr. L 298 vom 17.10.1989; Messinger, Anke (1989).

etablierten Rundfunkveranstaltern ist und je stärker deren Bindungen zu den Programmproduzenten und den Besitzern von Übertragungsrechten für gesellschaftliche, sportliche oder kulturelle Ereignissen auf nationaler und internationaler Ebene sind, desto geringer sind in einem wachsenden Rundfunkmarkt die Möglichkeiten der Programmbeschaffung eines Marktneulings, desto höher sind die Kosten seines Marktzutritts und desto größer ist sein Verlustrisiko.

b. Redaktionsebene

Die Tätigkeit der Redaktion besteht in der Konzeption eines für den Zuschauer durchschaubaren, attraktiven Programmschemas. Die hierzu notwendigen Programmbeiträge unterschiedlicher Gattung werden dem Programmvorrat entnommen beziehungsweise angekauft, oder deren Produktion wird noch in Auftrag gegeben.²⁹⁸

Ordnungspolitische Problem können durch die starke Durchschnittskostendegression bei wachsender Zuschauerzahl entstehen; denn die Programmkosten nehmen auf der Ebene der Programmredaktion den Charakter von Fixkosten an, deren absolute Höhe zwar abhängig ist vom Anspruchsniveau und den Finanzierungsmöglichkeiten des Rundfunkveranstalters, aber unabhängig von der aktuellen Zahl der Rezipienten. Die Kosten eines Programms, das nur ein zahlenmäßig kleines Publikum erreicht, sind in der Regel nicht niedriger als die Kosten für ein Programm, das über eine ausgebaute technische Infrastruktur alle Haushaltungen eines Sendegebietes abdeckt.²⁹⁹

Was also die Kosten der Programmredaktion pro Zuschauer respektive Zuhörer betrifft, so zeichnet sich das Medium Rundfunk dadurch aus, daß dem Veranstalter durch die Rundfunkversorgung eines zusätzlichen Hörers oder Zuschauers mit einem einmal produzierten und ausgestrahlten Programm keine oder nur geringe zusätzliche Produktions- und Redaktionskosten entstehen. Die Pro-Kopf-Kosten des Programms sinken also mit zunehmender Rezipientenzahl.³⁰⁰

²⁹⁸ Vgl. Horn, Manfred, Günter Knieps und Jürgen Müller (1988), S. 368.

²⁹⁹ Vgl. Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), Bad Homburg, S. 26.

³⁰⁰ "The unit cost per viewer, decreases as the number of viewers increases, since programming costs are fixed at the same time of program production and the marginal cost per viewer is virtually zero. Realization of low unit costs, however, requires that many viewers be given the opportunity to view a program. At present the most efficient distributors of program material are the networks; they have regular access to large numbers of stations and are thus able to reduce the cost per viewer to a low level..." Greenberg, Edward (1967), S. 187.

Diese Durchschnittskostendegression machen sich sogenannte Networks konsequent zu Nutze. Networks "sind Unternehmen zur koordinierten Wahrnehmung einer Fülle von Aufgaben, die anderenfalls auf den einzelnen Rundfunkveranstaltern lasten würden. Zu diesen Aufgaben gehören u.a. (1) das Erarbeiten eines auf mehrere Stunden täglich ausgerichteten Programms, das den Fernsehstationen zur Übernahme angeboten wird; (2) der Verkauf von Werbespots innerhalb dieses Programms, d. h. die Vermittlung der Hörerschaft an die werbetreibende Wirtschaft; (3) die Werbung für das Programm selbst."³⁰¹ Mit Netwerkeffekten bezeichnet man dementsprechend die Reduktion der Produktions- und Redaktionskosten pro Zuschauer durch die gleichzeitige Ausstrahlung eines Programmes in mehreren Regionen durch an das Network angegliederte Rundfunkstationen (*economies of networksharing*).³⁰² Außerdem haben Networks Transaktionskostenvorteile durch die gemeinsame Programmbeschaffung und die Maklerfunktion gegenüber der werbenden Wirtschaft.³⁰³

Einer Vervielfachung des Publikums und damit der Realisierung von Kostendegressionen im Redaktionsbereich durch horizontalen Zusammenschluß von Rundfunkveranstaltern zu Networks sind jedoch Grenzen gesetzt.³⁰⁴ Bei konstanten Erlösen pro Zuschauer und gegebenen Qualitätspräferenzen des Publikums ist dies einmal die Größe des Regionalmarktes, des Sprachraumes oder des Kulturgebietes. Zum anderen stehen der beliebigen Erschließung neuer Publikumsschichten mit nur einem einzigen Programm - sei es durch die Aufnahme neuer Sendungen und damit einer größeren Differenzierung dieses Programms, sei es durch eine stärkere Programmnivellierung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner - die heterogenen Programmpräferenzen der Rundfunkkonsumenten im Sendegebiet entgegen.

Dagegen kann durch eine Fragmentierung des Programms in voneinander unabhängige, eigenständige Programmtypen das Gesamtpublikum in kleinere Zuschauergruppen mit ähnlichen Präferenzstrukturen zerlegt und individueller angesprochen werden. Diese konträr zu den zentripetalen Kräften der Kostendegressionen im Pro-

³⁰¹ Hoffmann-Riem, Wolfgang (1981b), S. 71. Bei sogenannten Multi-Media-Unternehmen ergeben sich weitere Vorteile aus der mehrfachen Verwertung der »Vorprodukte« journalistische Recherche, Agenturmeldung oder Archivmaterial für Presse und Rundfunk, in der gegenseitigen Imagepflege oder durch Kombinationstarife bei der Akquisition von Werbeaufträgen. Vgl. Weber, Lukas (1990a), S. 38 f.

³⁰² Vgl. Horn, Manfred, Günter Knieps und Jürgen Müller (1988), S. 368.

³⁰³ Vgl. Müller, Jürgen (1983a), S. 209; derselbe (1983b), S. 15. Zum Nachweis solcher Zusammenschlüsse bedarf es nun nicht mehr des Verweises auf die Vereinigten Staaten. Ein bundesdeutsches Beispiel für eine - in diesem Fall sogar systemübergreifende - Kooperation zur gemeinsamen Werbe-Akquisition ist die »Funk-Kombi NDR plus«, ein Joint Venture des öffentlich-rechtlichen Norddeutschen Rundfunks (NDR) mit dem privaten Hamburger Stadt-sender Radio 107 und der ebenfalls privat organisierten Antenne Niedersachsen. Vgl. o.V. (1989f).

³⁰⁴ Vgl. Horn, Manfred, Günter Knieps und Jürgen Müller (1988), S. 369.

gramm- und Redaktionsbereich wirkende Taktik entspricht einer Aufteilung des relevanten Marktes in zahlreiche Untermärkte.

Bei hinreichendem Volumen des relevanten Marktes und hinlänglich starker Intensität der Publikumspräferenzen für unterschiedliche Programmtypen, die zudem idealerweise in höheren Erlösen zum Ausdruck kommt, existiert also die Möglichkeit zum Markteintritt in sogenannte Sparten- und Minoritätenprogramme. Dementsprechend werden in großen Märkten mit heterogenen Präferenzen der Zuschauer und Zuhörer unter sonst gleichen Bedingungen mehr Programme existieren können als in kleinen Märkten mit einem weitgehend homogenen Publikum.³⁰⁵

Noch nicht behandelt wurden die von vielen Konsumgütermärkten bekannten Produktdifferenzierungsvorteile etablierter Anbieter, die dort aus bekannten Produkt- oder Firmennamen sowie aus habituellem Käuferverhalten entstehen.³⁰⁶ Das Kapital etablierter Rundfunkunternehmen auf der Redaktions- beziehungsweise Networkebene sind neben ihrer umfassenden Infrastruktur mit umfangreichen technischen und personellen Ressourcen die langjährigen Erfahrungen mit dem Medium Rundfunk³⁰⁷ und die Reputation des Programms.³⁰⁸ Spezifisches personelles Know how und Senderreputation sind in hohem Maße immaterielle Werte, die bei einem Marktaustritt verloren gehen. Die zu ihrem Aufbau notwendigen Investitionen in Personal und Programm haben damit den Charakter irreversibler Kosten und wirken marktzutrittshemmend: Im Gegensatz zu den etablierten Rundfunkveranstaltern müssen neue Anbieter erst das technische Wissen zum Betrieb eines Rundfunkunternehmens erwerben, durch ihre Programme die Qualitätsunsicherheit bei den Zuschauern beseitigen und eine Senderreputation aufbauen, während Erlöse zunächst noch auf sich warten lassen.

Derartige Nachteile können jedoch relativ schnell gemindert werden. Der aus der professionellen Kompetenz der Etablierten resultierende Vorsprung ist generell abbaubar, da das know how nicht unternehmensspezifisch gebunden ist, sondern branchenweit zur Verfügung steht. Dabei kann sich jeder Rezipient, der über die technischen Möglichkeiten des Programmempfangs verfügt, kostenlos und ohne Risiken über die Fortschritte der Newcomer informieren.³⁰⁹

³⁰⁵ Vgl. Müller, Jürgen(1983b), S. 14; Kruse, Jörn (1989), S. 81.

³⁰⁶ Vgl. Kruse, Jörn (1989), S. 99.

³⁰⁷ Vgl. Monopolkommission (1988), Tz. 535.

³⁰⁸ Zum Reputationsmechanismus von Rundfunkprogrammen vgl. Neumann, Uwe (1988), S. 42 ff.

³⁰⁹ Vgl. Kruse, Jörn (1989), S. 99. Auf die hier angedeuteten Einschränkungen wird im folgenden Kapitel eingegangen.

c. *Distributionsebene*

Die Distributionsebene umfaßt die technische Übermittlung von Rundfunkprogrammen an das Publikum via terrestrischer Sendeanlagen, Kabelnetzen oder direkt-empfangbarer Satelliten.

Bei der Signalübermittlung handelt es sich gleichsam um ein idealtypisches Beispiel für die Herausbildung natürlicher Monopole. Die zur Verbreitung von Rundfunk notwendige Sendeinfrastruktur weist die für Versorgungsnetze typischen economies of scale of distribution auf.³¹⁰ Dies gilt - für sich genommen - sowohl für die Funkübertragung durch terrestrische Sender oder direktstrahlende Satelliten als auch für die Kabelübertragung. Bei relativ hohen versorgungsgradunabhängigen Kosten der Installation von Sendeeinrichtungen³¹¹ verursacht sowohl die Zunahme der Versorgungsdichte, sei es durch die Vergrößerung des Versorgungsgebietes, sei es durch die bessere Ausnutzung des bereits bestehenden Sendenetzes, als auch die Nutzung eines weiteren Kanals zur Distribution eines weiteren Programmes keine beziehungsweise nur geringe zusätzliche Kosten.³¹² Es besteht eine ausgeprägte Stückkostendegression mit zunehmender Versorgungsdichte und zugleich eine auffällige Kostendegression pro Kanal mit wachsender Zahl von Kanälen.³¹³

Aufgrund dieser beiden Kostenmerkmale ist der Betrieb eines Sendenetzes durch nur ein Unternehmen im Versorgungsgebiet - für sich genommen - kostengünstiger

³¹⁰ Verbundvorteile können beim Betrieb von Funknetzen nicht entstehen, da es sich bei ihnen streng genommen um Einproduktunternehmen handelt. Zwar können durch das Netz neben einer Vielzahl von Rundfunkprogrammen auch andere Dienste angeboten werden. Die Tätigkeit der Netzbetreiber beschränkt sich jedoch auf den Transport von Signalen. Skalenerträge sind somit der einzige Grund für die Subadditivität der Kosten und damit für das Vorliegen eines natürlichen Monopols. Vgl. Neumann, Uwe (1988), S. 219 ff.

³¹¹ Folgende Zahlen sollen lediglich einen Eindruck von den Dimensionen der notwendigen Infrastrukturinvestitionen vermitteln. So veranschlagte der Bundesrechnungshof 1984 in einem Sondergutachten für eine weitgehend flächendeckende Verkabelung der Bundesrepublik (Versorgung von 95 vH aller vorhandenen Wohneinheiten) ein Investitionsvolumen von rund 21,3 Mrd DM. Selbst bei einer Versorgung von 80 vH aller vorhandenen Wohneinheiten ergibt sich nach dem Preisstand von 1986 ein Investitionsvolumen von rund 17,5 Mrd DM. Die Expertenkommission Neue Medien (EKM) Baden-Württemberg geht dagegen bei einer bundesweiten Breitbandverkabelung von 40 Mrd DM Investitionskosten sowie laufenden Betriebskosten von jährlich 1 Mrd DM aus. Vgl. Bundesrechnungshof (1984), S. 94; derselbe (1988), S. 19 und Anlage 1, S. 2; Expertenkommission Neue Medien Baden-Württemberg (1981), Tz. 37. Die Herstellkosten eines kompletten Satellitensystems inklusive aller peripheren Einrichtungen betragen je nach System und Anzahl der Kanäle zwischen 450 Mio DM und 2 Mrd DM (Preisstand 1987). Dabei entfällt der größte Teil der Kosten auf die Entwicklung und Herstellung der Satelliten. Mit zunehmender Verbreitung der Satellitentechnik werden sich deshalb diese Kosten nicht unerheblich verringern. Vgl. Müller-Römer, Frank (1988), S. A7; Greiffenberg, Horst (1989), S. 593 ff.; Weber, Lukas (1990a), S. 292 (Tabelle 37).

³¹² Vgl. Webb, G. Kent (1983), S. 58 ff.; Müller, Jürgen (1983a), S. 209; Kruse, Jörn (1989), S. 83.

³¹³ Vgl. Kruse, Jörn (1989), S. 83.

als durch mehrere Wettbewerber; das ist der klassische Fall eines natürlichen Monopols. Die Analyse der Kostenstruktur von Rundfunkverteilnetzen zeigt außerdem, daß die Netze durch ein hohes Maß an geographisch und/oder funktional irreversiblen Investitionen gekennzeichnet sind³¹⁴; "das heißt, Newcomer würden mangels Profitabilität nicht in den Markt eintreten. Eine derartig gesicherte Monopolstellung ... könnte ... die Basis für ökonomische Ineffizienzen und die Ausbeutung der Marktpartner (Programmanbieter und Konsumenten) liefern."³¹⁵

Gegen die dauerhafte Normierung natürlicher Monopole zur Rechtfertigung von Markteingriffen wird indessen häufig der - berechnete - Einwand erhoben, daß ihre Diagnose und Therapie üblicherweise auf der Basis partialanalytischer und kurzfristiger Betrachtungen beruht.³¹⁶ Bei einer branchenweiten und langfristigen Betrachtung natürlicher Monopole zeigt sich dagegen oft, daß die ursächlichen produktionstechnischen Bedingungen nicht auf alle Zeiten festgeschrieben sind. Knappheiten können beseitigt, natürliche Monopolstellungen durch neue Technologien und organisatorische Veränderungen erodiert werden.

Geht man diesem Vorwurf für den Bereich der Rundfunknetze nach, so zeigt sich, daß sie nicht nur als Idealfall natürlicher Monopole herangezogen werden können; sie sind zugleich idealtypisch für die Anfälligkeit dieser Theorie gegen die soeben vorgebrachte Kritik. Denn gerade der Markt der Übermittlung von Rundfunksignalen ist ein eindrucksvolles Beispiel dafür, daß durch den technischen Fortschritt in Gestalt neu entwickelter Distributionstechniken ein ehemals natürliches Monopol abgelöst werden kann durch einen Wettbewerb verschiedenartiger Übertragungssysteme.

Es wurde bereits ausgeführt, daß neben der terrestrischen Funkübertragung auch Breitbandkabelkommunikation mittels Kupferkoaxial- oder Glasfaserkabel sowie Satellitenkommunikation technisch möglich sind. Hierdurch entsteht ein Wettbewerb auf dem Markt der Signalübertragung. Freilich ist nicht mit einem polypolistischen Wettbewerb mehrerer identisch ausgelegter Rundfunkverteilungstechniken zu rechnen, weil sich bei den neuen Technologien gleichermaßen Kosteneinsparungen durch Konzentrationsprozesse auf der Anbieterseite verwirklichen lassen, also jede Technik für sich genommen wieder zum natürlichen Monopol tendiert. Gegenwärtig zeichnet sich eine Segmentierung des Marktes ab; denn die drei Distributionstechniken Funk,

³¹⁴ So bedient sich der Kabelrundfunk zur Verbreitung von Hörfunk und Fernsehen physischer Leiter (Kupferkoaxial- oder Glasfaserkabel), die - wie beim Telefon - entlang der Straße von Haus zu Haus geführt werden. Der größte Teil der Aufwendungen für die Installierung eines Breitbandkabelnetzes entfällt deshalb auf Erdarbeiten. Vgl. Müller-Römer, Frank (1988), S. A16.

³¹⁵ Kruse, Jörn (1989), S. 83 f.

³¹⁶ Vgl. Eickhof, Norbert (1986), S. 474.

Kabel und Satellit sind nicht nur sehr heterogen in der Qualität der ausgestrahlten Signale, sondern auch in Bezug auf die Versorgung unterschiedlich strukturierter Empfangsgebiete.³¹⁷ Angesichts dieser Heterogenität ist beim gegenwärtigen Entwicklungsstand der Technik insbesondere in Flächenstaaten nicht damit zu rechnen, daß eine Übertragungstechnologie die anderen vollständig verdrängen wird. Es ist jedoch vorstellbar, daß der sich bereits etablierende »Randwettbewerb« expandieren und sich zunehmend zu einem Wettbewerb alternativer Lösungen und unterschiedlicher Infrastrukturen entwickeln kann. In der Folge könnte so ein differenziertes, auf die speziellen Anforderungen unterschiedlicher Zielgruppen des Rundfunks abgestimmtes Angebot entstehen³¹⁸, bei dem ein oder mehrere Anbieter unterschiedliche Segmente eines erweiterten Gesamtmarktes bedienen.³¹⁹ Bei eventuell immer noch vorhandenen Kanalengpässen müßte durch eine Auktion oder ein anderes nicht-dis-

317 Die Stärken der Satellitentechnik liegen in der gleichmäßigen Versorgung eines großen Empfangsgebietes. Durch ihren hohen Standort können Rundfunksatelliten bis zu einem Drittel der Erdoberfläche mit Signalen in nahezu reflexionsfreien Übertragungsqualitäten bedienen. Technisch scheidet jedoch eine regionale und lokale Ausstrahlung von Programmen und damit eine vollständige Substitution der terrestrischen Ausstrahlung von Rundfunksignalen durch die Satellitentechnik aus; denn die von einem solchen Satelliten ausgestrahlten Rundfunkwellen breiten sich ellipsenförmig aus und halten sich nicht an politische Grenzen. Des weiteren können Sendungen zum Beispiel eines deutschen Rundfunksatelliten mit erhöhtem Antennenaufwand auch weit außerhalb der eigentlichen Bedeckungszone, die das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland umfaßt, empfangen werden. Was die Konkurrenzposition des Kabels zum terrestrischen Rundfunk betrifft, so ist grundsätzlich sowohl eine regionale als auch eine flächendeckende Versorgung mit Kabelrundfunk denkbar, letztere jedoch nur unter Inkaufnahme immenser Verlegungskosten. Eindeutige Empfangsvorteile hat das Kabel bei der Versorgung dicht besiedelter Gebiete. Dagegen ist die Versorgung mobiler Empfänger nicht möglich.

318 So erlaubt die Erweiterung der Übertragungskapazitäten und die Verbesserung der Übertragungsqualität nicht nur Programme unterschiedlicher technischer Reichweite, sondern auch unterschiedlicher Qualitätsanforderungen. Des weiteren sind insbesondere beim in Netzstruktur verlegten Glasfaserkabel interaktive Dienste denkbar; dadurch werden die Bereitstellung bestimmter Sendungen auf direkte Anforderung oder sogar eine Kommunikation zwischen Programmanbieter und Nachfrager beziehungsweise zwischen verschiedenen Nachfragern möglich.

319 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1987), Tz. 404. Sollten gleichwohl in der Übergangszeit oder auf Dauer in Randbereichen ordnungspolitische Probleme dadurch entstehen, daß wegen kontinuierlich sinkender Durchschnittskosten oder aus anderen Gründen ein permanenter Wettbewerb um die Rundfunkdistribution ausscheidet, wäre zu prüfen, ob nicht ein periodischer Wettbewerb zugelassen werden kann. Ein gangbarer Weg in einem solchen Fall wäre, ein Versorgungsgebiet regelmäßig auszuscheiden und exklusiv - gleichwohl befristet - einem Monopolisten zuzuweisen, der den konkurrierenden Rundfunkveranstaltern Benutzungs- und Durchleitungsrechte zu gewähren hätte. Vgl. Eickhof, Norbert (1986), S. 474. Zu diesen von Gröner (1965) und später von Demsetz (1968) vorgeschlagenen wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren um natürliche Monopole siehe ferner Gröner, Helmut (1983), S. 229-232.

kriminierendes Verfahren die Vergabe der Kanäle an einzelne Programmanbieter sichergestellt werden.³²⁰

Was nun die Infrastrukturinvestitionen in das Netz, also auf der Sendeseite angeht, bietet es sich für die Rundfunkveranstalter - wie schon bei der Produktion von Rundfunksendungen - an, auf die Errichtung kostspieliger eigener Netze zu verzichten und ihre Programme in Sendernetze hierauf spezialisierter Netzbetreiber einzuspeisen. Unnötige Parallelinvestitionen können so unterbleiben. Die Kosten der Einspeisung werden dabei einerseits von den jeweiligen Kosten der Erstellung einer Distributionsinfrastruktur bestimmt, andererseits aber auch von der Marktstellung der Netzbetreiber. Dabei ist der Trend zur horizontalen Konzentration auf der Distributionsebene aus wettbewerbspolitischer Sicht nicht unproblematisch. Auf die den Wettbewerb der Rundfunkveranstalter limitierende Wirkung knapper Übertragungsmöglichkeiten und die hieraus erwachsenden Gefahren wurde bereits eingegangen. Weiterhin wurde die unzureichende Distributionsinfrastruktur als Kernproblem der Wettbewerbsfähigkeit neuer Rundfunkanbieter erkannt. Wettbewerbliche Prozesse im Redaktionsbereich können sich demzufolge nur über neue Übertragungswege, das heißt Parallelinvestitionen im Distributionsbereich entfalten. Was also die Kosten der Netzerstellung und deren Einfluß auf die Marktzutrittschancen konkurrierender Rundfunkveranstalter betrifft, muß man deshalb differenzieren zwischen bereits bestehenden und neu zu installierenden Netzen.

Soweit die Verbreitung der Rundfunkprogramme über ein bereits vorhandenes, zum Beispiel im Besitz eines »common carrier« befindliches Netz möglich ist, beschränken sich die den Rundfunkveranstaltern durch die Einspeisung entstehenden Kosten auf die an den Kosten der jeweiligen Übertragungstechnik orientierten Nutzungsgebühren. Abgesehen davon, daß von Technik zu Technik in der absoluten Höhe durchaus unterschiedliche Netzinvestitionen zu tätigen sein werden, werden diese Gebühren bei etablierten Netzen tendenziell geringer ausfallen als bei solchen, die sich noch in der Aufbauphase befinden. Das ist unmittelbar einleuchtend: Infrastrukturprojekte wie der Aufbau eines Rundfunknetzes sind durchweg kapitalintensiv, weisen Unteilbarkeiten auf und haben lange Ausreifungszeiten; das Kapital ist langfristig gebunden und verzinst sich erst spät. Die Kredit- und Investitionsrisiken sind daher besonders in der Aufbauphase entsprechend hoch, und sie werden nur eingegangen, wenn ein spürbarer Bedarf Erträge erwarten läßt, die eine Verzinsung und Amortisation des eingesetzten Kapitals sicherstellen.

³²⁰ Vgl. Kruse, Jörn (1989), S. 84. "In den Vereinigten Staaten hat sich jedoch auch ohne Common-Carrier-Prinzip die Einzelkontrahierung zwischen den Netzbetreibern und Programmanbietern als funktionsfähig erwiesen und zu differenzierten Preisstrukturen geführt." Ebenda.

Die etablierten Betreiber und Nutzer bereits über lange Jahre bestehender Netze haben hier eindeutig Vorteile: Nicht nur, daß für sie die Risiken des Betriebs geringer und die künftigen Erträge überschaubarer sind; in der Regel wird auch ein großer Teil der auf die Infrastruktur entfallenden Aufwendungen bereits durch Erträge in der Vergangenheit abgedeckt sein.

Dagegen erfordert der Aufbau eines neuen Netzes in der Einführungsphase bei unsicheren Erträgen hohe, risikoreiche Vorleistungen der Netzbetreiber, Rundfunkveranstalter und Rundfunkrezipienten.³²¹ Und solange die althergebrachten, »billigen« Distributionswege von etablierten Rundfunkveranstaltern blockiert werden³²², sind diese Vorleistungen allein von Newcomern, das heißt den Anbietern und Nutzern der neuen, »teuren« Distributionswege zu tragen. Dies gilt um so mehr, wenn die bereits am Rundfunkmarkt tätigen Veranstalter über eigene technische Apparate und Sendebetriebsstätten verfügen und so eine Überlassung eventuell vorhandener freier Sendekapazitäten an Wettbewerber wenig wahrscheinlich ist.³²³

Rundfunkveranstalter, deren Programmangebot zeitlich in die Einführungsphase der neuen Technologien fällt und die mangels vorhandener Übertragungswege nicht selbst die Verteilung ihrer Rundfunkprogramme übernehmen wollen, können dagegen gezwungen sein, erst ein Distributionsangebot zu initiieren. Die Distributeure ihrerseits werden - gerade in der Markteinführungsphase mit unsicheren Teilnehmer

³²¹ Vgl. Greiffenberg, Horst (1989), S. 595.

³²² Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsrechts werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Belegung terrestrischer Rundfunkfrequenzen privilegiert. Diese Privileg besteht nicht nur für die Nutzung der einmal zugewiesenen Frequenzen, sondern auch für neu erschlossene und zukünftig noch erschließbare Frequenzen. So können die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf eine vorrangige Zuweisung der vielerorts freien terrestrischen Frequenzen bestehen, um ihrem Auftrag zur »Restversorgung« von Bevölkerungsteilen, die bisher noch nicht die für sie vorgesehenen Programme in ausreichender Zahl und Qualität empfangen können, nachzukommen. Dadurch wird die Steigerung der Reichweiten privater Rundfunkveranstalter mit Hilfe sogenannter Low-Power-Stationen erschwert. Vgl. Monopolkommission (1988), Tz. 526.

³²³ Auf der Grundlage des ersten Rundfunkurteils des Bundesverfassungsgerichts einigten sich die Post und die öffentlich-rechtlichen Anstalten 1970 darauf, den Betrieb der bestehenden Hörfunknetze und des Fernsehnetzes des ersten Programms den Rundfunkanstalten zu überlassen. Dadurch verfügen die der ARD angeschlossenen Landesrundfunkanstalten selbst über alle technischen Einrichtungen zur Verbreitung des ARD-Hörfunks und des ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramms. Die Sendeanlagen zur Verbreitung der sogenannten Dritten Fernsehprogramme, des ZDF-Programms sowie der Deutschen Welle und des Deutschlandfunks werden dagegen von der Bundespost betrieben. Außerdem übernahm die Post den weiteren Ausbau von Sendern und ihren Betrieb. Vgl. Schmidt, Hendrik (1986), S. 52 (Kasten: Wem gehören die Sendeanlagen?). Doch selbst bei einer institutionellen Trennung der Distributionsebene von der Veranstaltungsebene wirkt sich die langjährige Zusammenarbeit der Netzbetreiber und der etablierten Netznutzer oftmals nachteilig für die Frequenzplanung und Frequenznutzungspolitik aus. Siehe Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 28.

zahlen - danach trachten, das Risiko, das sie mit der Erstellung eines Netzes tragen, auf die Rundfunkveranstalter abzuwälzen, dergestalt, daß sie von ihnen in hohem Maße versorgungsgradunabhängige Gebühren verlangen. So können sie zum einen die Kanalmietten für Satelliten pauschal erheben, zum anderen mit der vordergründigen Rechtfertigung, die Teilnehmer von Kosten zu entlasten, von den Veranstaltern eine Verbreitungsgebühr für die Einspeisung in das Kabelnetz verlangen.³²⁴ Zu den veranstaltungsfixen Kosten der Programmdarbietung kommen also noch veranstaltungsfixe Kosten der Programmverbreitung für Satellitenkanalmietten und der Einspeisung in das Kabelnetz hinzu.³²⁵ Schließlich stehen die Newcomer vor dem Dilemma, mit einer für den potentiellen Zuschauer bislang noch nicht einschätzbaren Programmleistung die Zahlungsbereitschaft des Publikums für die Infrastruktur auf der Rundfunkempfangsseite induzieren zu müssen.³²⁶ Während sich nämlich die Empfangskosten eines neuen Programmangebots dann kaum im Budget des Rezipienten niederschlagen, wenn auf bereits im Empfängerhaushalt vorhandene Empfangstechniken zurückgegriffen werden kann, ist der Empfang von Programmen, die sich mangels terrestrischer Übertragungskapazitäten neuer Sendewege bedienen müssen, mit Komplementärinvestitionen verbunden. Der Anschluß an das neue Medium macht sich für den Rezipienten direkt in extra Empfangsgebühren sowie in zusätzlichen Geräte- und Installationskosten bemerkbar, wengleich diese laufend geringer werden.³²⁷ So ist anzunehmen, daß mit steigender Akzeptanz und

324 "Nach Auffassung der Kabelnetzbetreiber sollte heute nur noch derjenige einen Platz auf dem Netz beanspruchen könne, der entweder ein sehr attraktives Programm bietet oder aber den von ihm benutzten Platz selbst finanziert. Die Netzteilnehmer sollen von Kosten entlastet werden, die sie nicht verursacht haben." Grimm, Erich (1990), S. 58.

325 Die jährlichen Kanalmietkosten lassen sich nicht genau beziffern. Je nach Satellitensystem und Vertragsdauer werden unterschiedliche Konditionen gewährt. Zum Vergleich: Für einen Kanal auf dem direktstrahlenden Rundfunksatelliten TV-Sat gedachte die Deutsche Bundespost (bei einer Belegung über acht Jahre hinweg) pauschal 15 Mio DM im Jahr zu berechnen. Dagegen kostet ein Kanal auf dem Fernmeldesatelliten ECS 2 Mio DM Grundgebühr und 3 DM/Haushalt (Stand 1987). Zu den Kanalmietten siehe im einzelnen Weber, Lukas (1990a), S. 292 (Tabelle 37) mit weiteren Quellenangaben.

326 Vgl. Neumann, Uwe (1988), S. 20.

327 Zusätzliche Kosten für Benutzereinrichtungen entstehen sowohl beim Satelliteneinzelempfang als auch beim Kabelanschluß. Sie können je nach Ausstattung und Sendetechnik erheblich voneinander abweichen. Die Kosten für den Rundfunksatellitenempfang (Stand 1988) setzen sich für ein Einfamilienhaus im einzelnen zusammen aus den einmaligen Anschaffungskosten für eine Parabolantenne (je nach Größe und Ausstattung 1000-2500 DM), einem Vorsatzgerät für das bereits vorhandene Fernsehempfangsgerät (500-1000 DM) - alternativ den Mehrkosten bei der Anschaffung eines neuen Fernsehempfängers mit eingebautem Satellitenteil (400-800 DM) - und den Kosten für einen neuen Hörfunkempfänger (700-1200 DM). Hinzu kommen laufende Kosten für den Empfang eines Postsatelliten (monatlich 5 DM). Der Empfang privater Satelliten ist gebührenfrei. Für den Kabelanschluß und -empfang bei einem Einfamilienhaus fallen z.Zt. (1990) nach Auskunft der Deutschen Bundespost eine einmalige Anschlußgebühr (675 DM 1. Wohneinheit, bei mehreren Wohneinheiten zwischen 450 und 10 DM), Installationskosten vom Übergabepunkt bis zum Empfangsgerät (600-800 DM) sowie monatliche Kabelgebühren (1.-10. Wohneinheit je 12,90 DM) an. Die Kosten einer Verkabel-

Verbreitung der neuen Technologie nicht nur die Programmviefalt zunehmen wird, sondern auch die Gerätekosten aufgrund zu erwartender Größenvorteile in der Produktion sinken werden.³²⁸

Zusammenfassend kann also festgehalten werden: Die Abhängigkeit von neuen Übertragungswegen bewirkt neben dem ohnehin anfallenden Fixkostenblock des Programms hohe Fixkosten der Programmverbreitung bei einem gleichzeitig kleinen Rezipientenkreis, das heißt geringen potentiellen Einnahmen. Mit anderen Worten: Reichweitenmängel sind ursächlich für einen beträchtlichen Teil der bei einem Eintritt in den bundesdeutschen Fernsehmarkt anfallenden Anfangsverluste.³²⁹ Programmveranstalter und deren Finanziers müssen folglich - wollen sie auf Dauer kein Zuschußgeschäft betreiben - ein großes Standvermögen und eine »tiefe Tasche« mitbringen, um in die Programmqualität und Programmattraktivität investieren zu können und so letztlich rentabel zu werden.

3. Zwischenergebnis

Die bisherige Analyse der speziellen Kostensituation im Rundfunksektor hat zwar gezeigt, daß auf allen drei Aktivitätsebenen positive Skalenerträge und Marktirreversibilitäten vermutet werden können, die die Konzentration von Rundfunkveranstaltern fördern. Ob diese allerdings zu einem Angebotsmonopol führen, ist zweifelhaft. Insbesondere im Produktions- und Redaktionsbereich bestehen (trotz erheblicher Vorteile der etablierten Veranstalter) durch einen umfangreichen Markt für materielle und personelle Programminputs Markteintrittsmöglichkeiten. Freilich kam es im Vorfeld der Gründung privater Rundfunkveranstalter zu Verknappungen auf dem Markt für Rundfunkproduktionen. Bei einem künftig bedarfsgerecht wachsendem Produktionsvolumen und einer stärkeren institutionellen Trennung der Produktions- und Redaktionsebene können diese Markteintrittsbarrieren für Newcomer aber soweit abgebaut werden, daß intensive Wettbewerbsbeziehungen zu erwarten sind.

Das entscheidende ökonomische Kernproblem für die Wettbewerbsfähigkeit potentieller Konkurrenten ist die mangelhafte Infrastruktur zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen. Zwar schließt die Knappheit der gegenwärtig zur Verfügung

ung durch regionale Kabelgesellschaften können hiervon erheblich abweichen. Auch beim Kabelanschluß kommen im Einzelfall die Anschaffungskosten eines kabeltauglichen Empfangsgerätes hinzu. Siehe hierzu die Auflistungen von Greiffenberg, Horst (1989), S. 622 ff. (Tabelle A-7) sowie Müller-Römer, Frank (1988), S. A8.

328 Vgl. Greiffenberg, Horst (1989), S. 584, S. 622 ff. (Tabelle A-7). Diese Annahme kann angesichts des gegenwärtig zu beobachtenden Preisrutsches auf dem Markt für Satellitenempfangsanlagen nur bestätigt werden. So werden bereits für unter 1000 DM komplette Satellitenempfangsanlagen einschließlich eines Hörfunkempfängers angeboten.

329 Vgl. Kruse, Jörn (1989), S. 96.

stehenden Distributionskanäle nicht den Wettbewerb der Programmanbieter aus. Die Lasten des Aufbaus neuer Netze treffen jedoch vor allem Neuanbieter, während die »alteingesessenen« Rundfunkveranstalter auf die bestehende Netzinfrastruktur zurückgreifen können. Diesem Mangel ist nicht mit Regulierungen, sondern nur mit einem zügigen Ausbau alternativer Übertragungswege einerseits sowie einer Steigerung der Effizienz des herkömmlichen Kanalvergabesystems andererseits beizukommen - nicht zuletzt, um die Kapazitätsfrage als bestimmendes Element der Programmpolitik auszuschalten. Die Fortschritte in der Verkabelung der Bundesrepublik Deutschland wie auch bei der Suche nach freien terrestrischen Frequenzen belegen, daß durch einen umfassenden Infrastrukturauftrag Abhilfe geschaffen werden kann. Eine Übernahme der Sendeeinrichtungen durch staatliche Unternehmen ist jedoch nicht zwingend; der Erfolg des von der Société Européenne des Satellites Luxemburg realisierten Konzepts des direkt empfangbaren Astra-Satelliten belegt auf eindrucksvolle Weise, "daß für ein marktorientiertes, auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit privater Fernsehveranstalter ausgerichtetes Projekt privates Kapital für die Finanzierung und für den Betrieb der technischen Infrastruktur gefunden werden kann."³³⁰

Die bisherige Überprüfung bezog sich auf die Argumente, daß ein funktionsfähiger Wettbewerb im Rundfunksektor aufgrund der spezifischen Produktions- und Verteilungsbedingungen unrealistisch sei, und auf die Vermutung, daß eine mit marktwirtschaftlichen Mitteln nicht zu verhindernde Unternehmenskonzentration vorliege. Die hier diskutierten Aspekte liefern jedoch kein Argument für die Verhinderung kommerzieller Anbieter beziehungsweise eine Privilegierung des öffentlichen Rundfunks.

Die weiteren Versuche, ein Marktversagen im Rundfunkbereich zu diagnostizieren, setzen nicht - wie vorstehend - an der Marktstruktur an. Staatliche Interventionen werden vielmehr damit begründet, daß in Absenz jeglicher Markteingriffe nur ein suboptimales, den differenzierten Meinungen und Bedürfnissen nicht gerecht werdendes Angebot von Rundfunkprogrammen zu erzielen sei; die gesamtwirtschaftlichen Vorteile der Aktivitäten von Rundfunkveranstaltern würden nicht oder nicht ausreichend in den Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte und Unternehmen berücksichtigt. Diese Argumentationslinie zielt vor allem auf die Rechtfertigung von Eingriffen und Zuständigkeiten im Rundfunksektor mit Hilfe der Kollektivgüthetheorie.

³³⁰ Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 29.

III. Kollektivguteigenschaften des Rundfunks

A. Kollektivgüter und Marktversagen

Handelt es sich beim Rundfunk um eine Leistung mit "Kollektivgut-Charakter"? Zur Klärung dieser Frage ist es im Rahmen dieser Untersuchung nicht sinnvoll, alle Argumentationslinien der finanzwissenschaftlichen Debatte um die Theorie öffentlicher und privater Güter wiederzugeben.³³¹ Stattdessen soll zum Zwecke der Gütertaxonomie wiederum an den Mängeln der Koordinationsinstrumente Markt und Preis angesetzt werden. Diese Methode entspricht der wohlfahrtsökonomischen Kollektivgütertheorie, die sich mit den Eigenschaften von Gütern auseinandersetzt und mit Hilfe charakteristischer Guteigenschaften Gütergruppen bildet, deren spezifische Produktions- und Konsumbedingungen Hinweise auf allokatationseffiziente Bereitstellungs- und Finanzierungsmöglichkeiten geben sollen. Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen sei die Musgravesche Unterteilung der Güter mit Hilfe der Eigenschaften Nicht-Ausschließbarkeit vom und Nicht-Rivalität beim Konsum. Beide Merkmale dienen als konstitutive Charakteristika zur Abgrenzung kollektiver Güter von privaten.³³²

Grundbedingung für die private Bereitstellung von Gütern ist die Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips (exclusion principle). Erst durch die Etablierung exklusiver Besitztitel zu vertretbaren Ausschlußkosten ist die Trennung von zahlenden und nichtzahlenden Konsumenten möglich. Darüber hinaus gewährleistet das Marktausschlußprinzip die Aufdeckung der tatsächlichen Konsumentenpräferenzen und - unter der Voraussetzung der Gültigkeit der Grenzkostenpreisregel - eine effiziente Ressourcenallokation.

Versagt dagegen das Marktausschlußprinzip, kann niemand von der Nutzung eines Gutes ausgeschlossen werden, wenn es erst einmal hergestellt worden ist. Kaum ein Interessent wird unter diesen Umständen bereit sein, einen Preis für das angebotene Gut zu bezahlen. Auf der anderen Seite wird jedes erwerbswirtschaftlich orientierte Unternehmen davon absehen, dieses Gut fortan anzubieten, da es ihm nicht möglich ist, die ihm aus dem Angebot entstandenen Kosten durch den Verkauf abzudecken. Dies gilt im übrigen auch dann, wenn es einem Produzenten nur unter Hinnahme unverhältnismäßig hoher Ausschlußkosten gelingt, die Konsumenten zur Zahlung eines Preises heranzuziehen.

³³¹ Vgl. zu den theoretischen Konzeptionen die Arbeiten von Samuelson, Paul A. (1954); Musgrave, Richard A. (1969); Head, John G. (1962); für einen zusammenfassenden Überblick siehe Schmidt, Kurt (1964); derselbe (1970); Krause-Junk, Gerold (1977); Blümel, Wolfgang, Rüdiger Pethig und Oskar von dem Hagen (1986).

³³² Vgl. Musgrave, Richard A. und Peggy B. (1984), S. 48 ff.

Die marktliche Allokation von Gütern und Dienstleistungen kann aber auch durch die Nicht-Rivalität im Konsum (non-rival consumption) erschwert werden: Der Konsum seitens mehrerer Konsumenten rivalisiert nicht in dem Sinne, daß die Nutzen teilhabe eines Konsumenten den Nutzen eines anderen schmälert. Güter und Leistungen mit dieser Eigenschaft können - und das ist das Entscheidende - weiteren Nutzern angeboten werden, ohne daß zusätzliche Kosten entstehen. Wenn nun aus Gründen der Effizienz gefordert wird, der Preis solle den Grenzkosten entsprechen, dürfen die Nutzer nicht zur Zahlung eines Knappheitspreises herangezogen werden. Das gilt selbst dann, wenn eine Anwendung des Ausschlußprinzips technisch möglich und für den Produzenten wirtschaftlich vertretbar ist. Unter diesen Bedingungen wird sich aber, wie oben ausgeführt wurde, kein privater Anbieter finden. Eine Konsequenz hieraus kann die budgetäre Bereitstellung der erforderlichen Menge solcher »Kollektivgüter« durch den Staat sein.

Soweit diese allgemeinen Ausführungen zur Kollektivguthypothese; im folgenden soll dieses ökonomische Konzept auf den Rundfunk angewendet werden. Für eine Kategorisierung des Rundfunks als Kollektivgut mögen dabei unterschiedliche Gründe maßgebend sein: Der Ausschluß kann aus technischen Gründen unmöglich oder technisch möglich, aber - wegen exzessiver Ausschlußkosten oder Nicht-Rivalität im Konsum - ökonomisch nicht sinnvoll und damit unerwünscht sein. Diese Unterteilung soll im folgenden als Prüfschema dienen.

B. Zum Argument des technischen Scheiterns eines Ausschlusses vom Rundfunkkonsum

Zunächst soll das Argument des technisch bedingten Scheiterns des Marktausschlusses von Rundfunkrezipienten als Ursache des Marktversagens und der hieraus abgeleiteten Notwendigkeit einer staatlichen Bereitstellung von Rundfunkdienstleistungen überprüft werden. Oder anders ausgedrückt: Handelt es sich beim Rundfunk um ein geborenes Kollektivgut, weil ein Ausschluß von potentiellen Rundfunkrezipienten vom Rundfunkprogramm aus technischen Gründen ausscheidet?³³³

Von den Befürwortern der These vom "Kollektivgut Rundfunk" wird immer wieder hervorgehoben, daß aufgrund der bereits beschriebenen Verteilungseigenschaften von Rundfunksendungen mit Hilfe terrestrischer Sendeanlagen oder mittels Satellit ein Marktausschluß potentieller Rezipienten nicht möglich sei. Alle jene, die die entsprechenden Empfangsgeräte besitzen und bereit sind, Zeit für den Empfang aufzuwenden, könnten hiernach ein einmal produziertes und ausgestrahltes Rundfunkprogramm nutzen. Folglich wäre die Verbreitungstechnik als technische Barriere

³³³ Zum Begriff des geborenen Kollektivgutes siehe Schmidt, Kurt (1964), S. 361; derselbe (1967), S. 157 f.

ursächlich für das Nicht-Zustandekommen eines privatwirtschaftlichen Angebots von Hörfunk und Fernsehen.

Träfe dies zu, handelte es sich beim Rundfunk um ein Musterbeispiel für ein Kollektivgut.³³⁴ Es ist jedoch für die Klassifizierung der Dienstleistung Rundfunk müßig, diesen Gedanken weiterzuverfolgen; denn der technische Fortschritt hat nicht nur neue Übertragungswege eröffnet, die sich durch eine schier grenzenlose Fülle von Übertragungsmöglichkeiten auszeichnen, sondern auch die technischen Voraussetzungen für eine unproblematische Verwirklichung des Ausschlußprinzips geschaffen.³³⁵ Das gilt besonders für die kabelgebundene Rundfunkübertragung. Durch die hier gegebene Notwendigkeit, sich an das Kabel anschließen lassen zu müssen, um in den Genuß des Rundfunkempfangs zu kommen, besteht die Möglichkeit der Anwendung des Ausschlußprinzips - von der Einspeisung nur solcher Signale, für die im voraus bezahlt worden ist bis hin zur Einrichtung eines Rückkanals, der genaue Auskunft über das Ausmaß der Nutzung gibt. Aber auch für nicht-kabelgebundene Übertragungstechniken, die terrestrische Ausstrahlung sowie die Rundfunkübertragung per Satellit, gibt es technisch gangbare Wege des Ausschlusses nicht zahlungswilliger Empfänger.³³⁶ Die gesendeten Signale können zum Beispiel technisch so verzerrt werden, so daß nur mit Decodierungseinrichtungen, sogenannten Descramblern ausgerüstete Rundfunkgeräte die verschlüsselten Signale in Bild und Ton umsetzen können.³³⁷

Eine allein auf dem konstitutiven Merkmal der Nicht-Ausschließbarkeit von Nutzern aufbauende Charakterisierung des Rundfunks als öffentliches Gut ist daher unzutreffend: Durch technische Vorkehrungen bei der Ausstrahlung, Verteilung oder beim Empfang kann eine Änderung der Gutseigenschaften bewirkt werden, die über den Ausschluß potentieller Rezipienten eine direkte Internalisierung des Nutzens beim einzelnen Zuschauer und Zuhörer gestatten und damit ein den Präferenzen der Rezipienten entsprechendes Programm generieren. Anders gewendet: Hörfunk- und

³³⁴ Vgl. Herbers, Heinz-Hermann (1981), S. 92; Samuelson, Paul A. (1958), S. 335.

³³⁵ "An interesting area where technology is important is in reducing the costs of charging customers for goods and services and relating charges to what consumers are prepared to pay. ... Thirty years ago...it was not possible to draw cash from one's own bank account from another branch of the same bank without an elaborate process of investigation. Today the insertion of a piece of plastic in a hole in the wall at any branch, even branches of different banks, will cash up to £100. This technology is transferable to the payment of broadcasting services." Peacock, Alan T. (1986), S. 35.

³³⁶ Der Peacock-Report hat sich ausführlich mit den unterschiedlichen Ausschlußtechniken zur Einführung von Subskriptions-TV auseinandergesetzt. Siehe Peacock, Alan T. (1986), S. 108 ff. (Ziffer 449 ff.).

³³⁷ "...by use of unscramblers, it is technically possible to limit the consumptions of a particular broadcast to any specified group of individuals." Samuelson, Paul A. (1958), S. 335; siehe auch Arnold, Franz (1987), S. 26 und Büch, Eva-Maria und Martin-Peter Büch (1982), S. 2.

Fernsehsendungen können durch Fortschritte in der Übertragungstechnik als marktfähige Güter angeboten werden. Eine nicht-marktliche Bereitstellung oder hoheitliche Regulierung des Rundfunks ist mithin nicht zwingend erforderlich.

Hier zeigt sich - wieder einmal - die mittlerweile im Schrifttum vorherrschende Meinung, daß die Anforderung des Versagens des Ausschlußprinzips zu restriktiv ist und es nur wenige Güter gibt, bei denen ein Ausschluß völlig unmöglich ist.³³⁸ In Erkenntnis dieses Problems wird deshalb in der Diskussion um die Kategorisierung der öffentlichen Güter nicht mehr auf das Kriterium der absoluten Unmöglichkeit, potentielle Konsumenten auszuschließen, abgestellt, sondern auf die relative Unmöglichkeit: Die Anwendung des Ausschlusses wird von einer Kosten-Ertrags-Analyse abhängig gemacht. Die Anwendung des Ausschlußprinzips ist nunmehr keine Frage der technischen Beschaffenheit des Gutes, sondern das Ergebnis einer ökonomisch rationalen Entscheidung. Folglich sind - in Übereinstimmung mit dem gewählten Prüfschema - nun solche Fälle zu untersuchen, bei denen es zwar technisch möglich, aber ökonomisch unzweckmäßig, weil ineffizient ist, den Ausschluß einzelner Interessenten herbeizuführen.

C. *Kosten des Ausschlusses vom Rundfunkkonsum*

I. *Ausschlußtechniken und deren Wirtschaftlichkeit*

Hier sind zunächst solche Konstellationen zu betrachten, bei denen die Anwendung des Ausschlußprinzips nur zu unverhältnismäßig hohen Exklusionskosten möglich ist. Ein zentrales Ausschlußkriterium ist also der Preis der Exklusionstechnik, mit der im vorliegenden Fall ein Marktausschluß nicht zahlungswilliger Rundfunkrezipienten von Einzelsendungen (»pay per view«), von einem Programm (»pay per channel« beziehungsweise »subscription television«) oder generell vom Rundfunkempfang möglich ist. Dabei ist eine Exklusionstechnik wirtschaftlich nur dann vertretbar, wenn der mit ihrer Hilfe mögliche Ausschluß zu Mehreinnahmen oder zu Kosteneinsparungen führt, die größer sind als die anfallenden Exklusionskosten.³³⁹ Die Frage der Anwendung einer Exklusionstechnik stellt sich somit als ein Investitionsproblem dar, das mit Hilfe einer Kosten-Nutzen-Analyse zu lösen ist.

³³⁸ Münch findet als Beispiele nur die äußere und innere Sicherheit, die Rechtsordnung und das Währungssystem. Hanusch fügt noch die allgemeine Verwaltung, auswärtige Angelegenheiten und oberste Staatsorgane hinzu. Vgl. Münch, Klaus N. (1976), S. 32 f.; Hanusch, Horst (1976), S. 106.

³³⁹ Zum Begriff der »wirtschaftlich vertretbaren Exklusionstechnik« siehe Grosseckttler, Heinz (1985), S. 222 f.

Beschränkt man sich bei einer solchen Analyse auf erfaßbare und bewertbare Größen, so besteht der Nutzen des Ausschlusses vorrangig in höheren Einnahmen aus Nutzungsentgelten. Zu solchen Mehreinnahmen kommt es in dem Maße, in dem die bislang aufgrund der Möglichkeit zum »Schwarz hören und -sehen« nicht offenbarte Nachfrage zahlungswirksam wird. Den hieraus entstehenden Mehreinnahmen müssen die Kosten der Exklusion gegenübergestellt werden. Dies sind im wesentlichen Kapitalkosten und Wartungskosten der Ausschlußtechnik sowie Verwaltungskosten.³⁴⁰ Dabei sind die erforderlichen Investitionen um so umfangreicher, je differenzierter die unterschiedliche, individuellen Nutzung der Zuschauer beziehungsweise Zuhörer bei der Kostenzurechnung berücksichtigt werden, das heißt je direkter die Rückkopplung des Rundfunkveranstalters zum einzelnen Rezipienten ist.

Demzufolge dürfte der Ausschluß eines nicht zahlungswilligen Publikums von Einzelsendungen, das Finanzierungsprinzip des »pay per view«, am kostspieligsten sein; denn er erfordert - neben der technisch aufwendigen Einrichtung eines Identifikations- und Messsystems, das genaue Auskunft über den Rundfunkkonsum eines Haushaltes gibt - kostenträchtige Kontroll- und Abrechnungsverfahren. Gleichzeitig gestattet diese Variante aber auch das größte marktwirtschaftliche Steuerungspotential. Die kaufkräftige Nachfrage der Rundfunkteilnehmer macht sich gegenüber dem Angebot durch monetäre Anreize auf direktem Wege bemerkbar; es ist also eine Angebotsstruktur zu erwarten, die an den individuellen Präferenzen der Rezipienten ausgerichtet ist.³⁴¹

Eine mit wesentlich geringeren Ausschließungskosten verbundene Angebotsform ist das Abonnementfernsehen, das »pay per channel«. In der Regel werden hierzu die Sendesignale jedes einzelnen Programmanbieters verschlüsselt ausgestrahlt. Bild und Ton erreichen alle potentiellen Empfängerhaushalt nur verzerrt.³⁴² Die Entschlüsselung der Signale ist nur mit Hilfe eines (Leih-)Decoders möglich. Dieses Verfahren erlaubt also über die Bereitstellung des Decoders ebenfalls den Ausschluß Nicht-Zahlungswilliger. Mit Hilfe dieser Selektionstechnik ist es jedoch im Gegensatz zum pay per view nicht möglich, bestimmte Teilgruppen von Nutzern unterschiedlicher Nutzungsintensität zu identifizieren. Von der Gruppe der Begünstigten kann folglich kein Preis für einzelne Sendungen erhoben werden, sondern lediglich ein Optionspreis in Gestalt eines Abonnementsbeitrags, der den Zugang zu einem Nutzungspotential, hier die Möglichkeit zur Rezeption eines Angebotspakets von einzelnen Rundfunksendungen, eröffnet. Die individuelle Inanspruchnahme der auf dem abonnierten Kanal angebotenen Rundfunkdienstleistungen ist also für die Höhe des

³⁴⁰ Vgl. Peacock, Alan T. (1986), S. 106.

³⁴¹ Vgl. Kantzenbach, Erhard (1985), S. 164.

³⁴² Unterformen dieses Angebots sind denkbar, zum Beispiel die Verschlüsselung an bestimmten Tagen oder zu bestimmten Tageszeiten.

Entgelts unerheblich. Stattdessen wird eine gruppenmäßige Äquivalenz hergestellt: Die Gesamtheit der Abonnenten trägt die Gesamtheit der anfallenden Kosten.³⁴³

Schließlich besteht die Möglichkeit des Ausschlusses von beziehungsweise der Zulassung zu den Rundfunkdarbietungen aller Rundfunkveranstalter eines Sendegebietes. In der Regel wird hier die Zahlung eines pauschalen Beitrages an den Bezug einer generell für den Rundfunkempfang unerläßlichen, marktfähigen Komplementäreinrichtung, zum Beispiel den Anschluß an ein Übertragungskabel oder den Kauf eines Rundfunkempfangsgeräts, gekoppelt. Ein Haushalt tritt dann durch den Kauf des Empfangsgeräts oder den Anschluß an das Kabel zwangsläufig der Gruppe der Rundfunknutzer bei und darf nach Zahlung seines Zwangsbeitrags sämtliche mit Hilfe dieser Empfangstechnik übertragbaren Programme nutzen.³⁴⁴ Dieses Verfahren ist zwar mit geringen Exklusionskosten verbunden, bietet aber gleichzeitig das geringste Steuerungspotential im Sinne eines die Konsumentenpräferenzen berücksichtigenden Programmangebots. Durch die Pauschalierung können kaum Anreiz- und Sanktionsmechanismen in Kraft treten, die das Ausmaß des Erfolges eines einzelnen Anbieters vom Grad der Zustimmung durch die Konsumenten abhängig machen; denn die Zahlungspflicht knüpft in der Regel an einem Merkmal an, das zwar Ausweichreaktionen von Trittbrettfahrern verhindert, gleichzeitig aber kaum Rückschlüsse auf die Art der präferierten Programme und die Nutzungsintensität der gewünschten Programme erlaubt. Das Publikum kann folglich keinen Einfluß auf die Programmanzahl, die Programminhalte und die Programmdauer nehmen.

Ein einheitlicher Beitrag bringt es außerdem mit sich, daß Wenignutzer gegenüber Vielnutzern, Nutzer billigerer Programme gegenüber solchen teurerer Programme diskriminiert werden³⁴⁵ - und zwar noch stärker, als dies schon bei der Finanzierungsvariante des pay per channel hingenommen werden muß. Dabei ist sich der einzelne Rezipient über seine Ausbeuter- oder Ausgebeutetenposition vermutlich nicht im klaren: Wegen der fehlenden Äquivalenz zwischen Zahlung und in Anspruch genommener Leistung - das heißt mangels ausreichender Informationen - und aufgrund passiver Konsumtion kann sich ein Bewußtsein für die persönliche Nutzungsintensität kaum bilden³⁴⁶, ganz zu schweigen von einer realistischen Ein-

³⁴³ Vgl. Grosseckler, Heinz (1985), S. 246. Entscheidend für das Ausmaß der Identifikation der Abonnenten mit dem Programm eines Veranstalters und damit für deren Zahlungsbereitschaft ist die Transparenz des Leistungsangebots. Je höher sie ist, um so eher wird das angebotene Programm den Präferenzen der Rezipienten entsprechen.

³⁴⁴ Zum Zwangscharakter solcher Beiträge siehe Grosseckler, Heinz (1985), S. 248 f.

³⁴⁵ Vgl. Büch, Eva-Maria und Martin-Peter Büch (1982), S. 5 f.

³⁴⁶ Dieses mangels ausreichender Information und wegen ihrer passiven Konsumtion entstehende Problem der individuellen Bewertung stellt sich generell bei solchen Gütern, die allen Mitgliedern einer Gemeinschaft ohne direktes Entgelt zugute kommen. Vgl. Schmidt, Kurt (1970), S. 25; derselbe (1964), S. 352 f.

ordnung der eigenen Wertschätzung im Wertschätzungsspektrum des gesamten Publikums.

Bislang wurden lediglich tendenzielle Aussagen über Kosten und Nutzen eines technisch praktikablen Ausschlusses unterschiedlicher Extension gemacht. Zu deren exakter Quantifizierung bedürfte es einer empirischen Untersuchung, die bislang jedoch nicht vorliegt. Aufschluß über die Zweckmäßigkeit der Investition in eine der beschriebenen Exklusionstechniken kann aber auch eine Analyse der gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen Ländern mit wirtschaftlichem Erfolg praktizierten Ausschlußverfahren liefern.

2. *Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland*

Wie die Ausführungen zur Rundfunkfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland gezeigt haben, wird die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten primär durch Rundfunkgebühren finanziert. Dieses Finanzierungsprinzip entspricht dem zuletzt beschriebenen Verfahren und weist deshalb auch dessen Mängel auf: Die gesetzliche Verpflichtung zur Zahlung einer fixen Rundfunkgebühr an die Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten knüpft an die Existenz eines betriebsbereiten Empfangsgerätes an, und zwar unabhängig von der tatsächlichen Nutzung und Wertschätzung des Programmangebots der öffentlich-rechtlichen Veranstalter durch die Teilnehmer. Die Rundfunkteilnehmer üben im Detail keinen Kaufakt aus und besitzen somit keinerlei Möglichkeiten, über ihr Marktverhalten ihre Präferenzen für eine bestimmte Programmparte oder einen bestimmten Kanal zum Ausdruck zu bringen. Eine Rückkopplung im Markt fehlt. Es besteht zwar die Möglichkeit der »Abstimmung mit den Füßen« - oder genauer: mit dem Finger auf der Fernbedienung. Dies bleibt allerdings ohne angebotsstimulierende Wirkung; denn mit dem Kanalwechsel wandern die Gebühren nicht in die gleiche Richtung. Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bleibt es also - vorbehaltlich der Erfüllung des Programmauftrages - überlassen, sich mit ihren Angeboten an den Bedürfnissen des Publikums auszurichten.³⁴⁷

Auch die privaten Programmanbieter fallen als Korrekturfaktor aus. Durch deren Markteintritt erweitert sich zwar die Programmauswahl, so daß öffentlich-rechtliche Programmangebote »durch Knopfdruck« substituiert werden können. Die Anknüpfung der Gebühreuzahlungspflicht an eine unabdingbare Komplementär-investition zum Rundfunkempfang, den Besitz eines betriebsbereiten Empfangsgerätes, ist aber de facto nach wie vor gleichzusetzen mit einer Zwangsmitgliedschaft in

³⁴⁷ Vgl. Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 10.

der Gruppe der Rundfunkgebührenzahler; denn eine Abwahl öffentlich-rechtlich bereitgestellter Programme befreit nicht von der Beitragspflicht, solange ein Rundfunkempfangsgerät bereitgehalten wird. Ein beitragsbefreiendes Ausscheiden aus der Teilgruppe der Rezipienten öffentlich-rechtlicher Programmangebote bedeutet somit zwangsläufig den totalen Verzicht auf das Medium Rundfunk.

Es ist jedoch verfehlt, aus dem gegenwärtig praktizierten Finanzierungsverfahren der Öffentlich-Rechtlichen den Schluß zu ziehen, einer Anwendung des Ausschlußprinzips würden gegenwärtig noch technische Probleme und zu hohe Kosten entgegenstehen; denn schon die Existenz sogenannter Pay-TV-Sender, die für ihr Programmangebot mit Hilfe von Decodern das Finanzierungsprinzip des pay per channel realisieren, weist auf wirtschaftlich vertretbare Exklusionstechniken für einzelne Kanäle hin.³⁴⁸ Wie oben gezeigt wurde, bietet eine dergestalt begrenzte Zugriffsmöglichkeit auf einen Rundfunkkanal ein Steuerungspotential, das dem eines Bezugssystems von Einzelbeiträgen gegen direktes Entgelt viel näher kommt. Einer allgemeinen Verwirklichung dieses Ausschlußprinzips steht technisch nichts entgegen; denn genauso wie bereits heute die Empfangsmöglichkeit des gesamten Rundfunkprogramms gekoppelt ist an eine private Komplementärinvestition, das Empfangsgerät, kann der Zugang zum Empfang einzelner Rundfunkkanäle mit dem Erwerb oder der Miete eines Decoders verknüpft werden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheinen jedoch die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine ausreichende Zahl von Pay-TV-Programmen nicht gegeben zu sein. Entscheidend für einen wirtschaftlich erfolgreichen Markteintritt von Pay-TV-Veranstaltern sind neben technischen und administrativen Faktoren insbesondere die Zahl der Interessenten an dieser Programmattung und deren Interessenintensität, die sich in ihrer Zahlungsbereitschaft für das Programm und die zu dessen Empfang notwen-

³⁴⁸ Mit den praktischen Pay-TV-Erfahrungen der USA und Frankreichs beschäftigt sich unter anderem Peacock, Alan T. (1986), S. 111 f. (Ziffer 466 ff.). Eine Übersicht über die internationale Verbreitung von Pay-TV gibt Teidelt, Irene (1987). Dabei zeigt sich, daß Pay-TV in der Bundesrepublik Deutschland kaum die Bedeutung hat wie in anderen Staaten mit vergleichbaren Verbreitungsmöglichkeiten. Gleichwohl zeichnen sich auch hier Veränderungen ab. Die zur Bertelsmann-Gruppe zählende Ufa-Film- und Fernseh-GmbH, die zur Kirch-Gruppe gehörende Teleclub GmbH und die französische Canal-Plus S.A. bieten seit dem 28. Februar 1991 unter dem Namen »Premiere« einen gemeinsamen Pay-TV-Kanal an. Mit diesem Programm soll der gesamte deutschsprachige Raum abgedeckt werden. Die vormalige einzige Anbieterin von Pay-TV, die Münchner Teleclub GmbH, hat ihren deutschen Abonnementsbestand von rund 50.000 Mitgliedern in die Gesellschaft eingebracht. Vorbild für die Neue Gesellschaft ist die französische Canal plus S.A., die - nicht zuletzt dank massiver Förderung des französischen Staates - bereits drei Jahre nach ihrer Gründung die Profitschwelle erreichte und nach weiteren zwei Jahren 2,8 Mill. Abonnentenhaushalte hatte. Das entspricht einer Abdeckung von 15 vH der französischen Fernsehhaushalte. Vgl. o.V. (1990b); o.V. (1990c); o.V. (1990g); o.V. (1990l); o.V. (1991). Skeptisch zur künftigen Bedeutung von Pay-TV-Anbietern äußern sich Teidelt, Irene (1987) sowie Weber, Lukas (1990a), S. 116 ff.

dige Infrastruktur widerspiegelt.³⁴⁹ Die Zahl und die Zahlungsbereitschaft der Interessenten in einem Verbreitungsgebiet wiederum ist abhängig von den Zugriffsmöglichkeiten auf alternative Programmangebote und die hierdurch entstehenden Kosten. Pay-TV-Anbieter stehen - einmal abgesehen vom Verbreitungssubstitut Videorecorder - vor allem in Konkurrenz zu alternativ finanzierten Programmanbietern. Decken diese Programmanbieter mit ihrem Programmspektrum die von potentiellen Pay-TV-Beziehern präferierten Programmgestaltungen zu einem hohen Grad und gegen ein niedrigeres Entgelt oder gar entgeltlos ab, bestehen nur geringe Marktzutrittschancen für einen Pay-TV-Anbieter auf einen dergestalt gesättigten Rundfunkmarkt. Wer zahlt schon Geld für eine Sendung, die andere Programmveranstalter ohne Zusatzkosten anbieten? Solange also politisch einem nutzungsunabhängigen, umfassenden Programmangebot der Vorrang vor einem nutzungsabhängigen, auf spezielle Interessen abgestimmten Programm gegeben wird, sind die Marktzutrittsmöglichkeiten von Pay-TV-Anbietern beschränkt.

In dem Maße aber, in dem für immer mehr Rundfunkprogramme das Prinzip Leistung und Gegenleistung verwirklicht würde, würde die Bereitschaft zur Zahlung von Nutzungsgebühren und zum Erwerb einer mit der neuen Technik ausgestatteten Empfangsanlage beziehungsweise zur Umrüstung eines herkömmlichen Gerätes steigen. Die diesbezügliche Anpassungsfähigkeit des Publikums hat sich in der Vergangenheit schon bei der Einführung des Farbfernsehens oder auch des Stereotons für Hörfunk und Fernsehen gezeigt.

Außerdem erscheint es plausibel anzunehmen, daß bei einem Subskriptionsprogramm wegen der engeren Anbindung an die Publikumspräferenzen eine größere Zahlungsbereitschaft des Publikums zu erwarten ist als bei einem beitragsfinanzierten Programm.³⁵⁰ Von dem hierdurch induzierten höheren Einnahmenezufluß in den Rundfunksektor profitieren nicht nur die Anbieter der - dem Preismechanismus unterworfenen - Rundfunkprogramme. Hiervon geht auch ein positiver Einfluß auf die Befriedigung der Publikumspräferenzen aus. So kann es für einen gewinnmaximierenden Veranstalter ökonomisch sinnvoll werden, auch Programme für relativ kleine Publikumsgruppen mit ähnlichen Präferenzen anzubieten. Ein relativ hoher

³⁴⁹ Zu den Kriterien einer erfolgreichen Marktpenetration durch Pay-TV siehe ausführlich Weber, Lukas (1990a), S. 117 f.

³⁵⁰ Erhärtet wird diese Annahme durch die Untersuchungsergebnisse einer Umfrage anlässlich der Erstellung des Peacock-Reports; siehe Peacock, Alan T. (1986), S. 107 f. (Ziffern 439-448). Bemerkenswert ist auch der 'Verweis Bonus' auf die Existenz einer Fernsehstation mit anspruchsvollem Programm in San Francisco, die keine Werbung ausstrahlt und statt dessen ihre Zuschauer aufruft, regelmäßig eine Zahlung nach eigenem Ermessen an sie zu leisten. Vgl. Bonus, Holger (1978), S. 63 (Fußnote 24).

Subskriptionspreis weniger Abonnenten erbringt möglicherweise höhere Einnahmen als ein einheitlich niedriger Beitrag aller potentiellen Zuschauer.³⁵¹

Dies setzt natürlich eine ausreichende Zahl von Rundfunkübertragungsmöglichkeiten und einen freien Marktzugang für Pay-TV-Veranstalter voraus.³⁵² Durch die fortschreitende Installation der kabelgebundenen Übertragungstechnik würde nicht nur diese Voraussetzung erfüllt; der Empfang zusätzlicher Programme gegen zusätzliches Entgelt böte auch weitere Chancen zur Korrektur der Vorstellung eines nahezu kostenlosen Empfangs. Zudem ist damit zu rechnen, daß im Gefolge des technischen Fortschritts allmählich Verfahren heranreifen werden, mit denen sich zukünftig selbst die individuelle Inanspruchnahme einzelner Programmbeiträge (pay per view) zu einem vertretbaren Aufwand genauer erfassen läßt.³⁵³

D. Nicht-Rivalität beim Rundfunkkonsum

Das Argument eines ökonomisch sinnvollen, weil wirtschaftlich vertretbaren Einsatzes einer Exklusionstechnik beschränkt sich jedoch nicht auf die Kosten des Ausschlusses. Vielmehr muß auch gefragt werden, ob es im allokatorentheoretischen Sinne rational ist, einen Ausschluß Nicht-Zahlungswilliger durchzusetzen. Damit wird das Augenmerk gelenkt auf das zweite grundlegende Kriterium der Musgrave-schen Taxonomie zur Güterklassifikation - das Kriterium der Rivalität im Konsum.

Wie die Kosten der Exklusionstechnik spezifiziert die Konsumrivalität ein Maß für die Zweckmäßigkeit eines Konsumausschlusses. Die Anwendung einer finanziell vertretbaren Ausschlußtechnik kann zum Beispiel ökonomisch unsinnig, weil allokatorenineffizient sein, wenn ein zusätzlicher Konsumakt eines Wirtschaftssubjekts wegen unausgenutzter Kapazitäten die Konsummöglichkeiten aller anderen Wirtschaftssubjekte nicht beeinträchtigt, das heißt ohne Nutzeneinbußen für alle übrigen Nutzer möglich ist.³⁵⁴ Die Nutzer rivalisieren nicht miteinander um den Konsum einer einmal produzierten Leistung - die Grenzkosten der zusätzlichen Inanspruchnahme sind Null.³⁵⁵

³⁵¹ Vgl. Minasian, Jora R. (1964), S. 76.

³⁵² Vgl. Herbers, Heinz-Hermann (1981), S. 94.

³⁵³ Es ist nicht auszuschließen, daß die Entwicklung wirtschaftlicher Ausschlußtechniken schon weiter fortgeschritten wäre, wenn in der Vergangenheit der Wettbewerb im Fernsehmarkt nicht beschränkt beziehungsweise nicht völlig außer Kraft gesetzt worden wäre.

³⁵⁴ Vgl. Samuelson, Paul A. (1954), S. 387.

³⁵⁵ Dies ist die in der Literatur übliche Umschreibung des Tatbestandes der kostenlosen Ausstattung zusätzlicher Nutzer mit einem gegebenen Nutzungspotential. Siehe zum Beispiel Buchanan, James M. (1968), S. 49 ("Additional consumers may be added at zero marginal costs."); Andel, Norbert (1990), S. 385 ("Die Grenzkosten für einen zusätzlichen Nutznießer

Bei Grenznutzungskosten von Null ist es aber aus Gründen der (statischen) volkswirtschaftlichen Effizienz nicht wünschenswert, wenn die Nutzung rationiert wird; denn durch jeden Ausschluß eines Nutzungswilligen geht der Gesellschaft ein kostenfreier Nutzen verloren, ohne daß hierdurch Faktoren freigesetzt werden, die an anderer Stelle der Volkswirtschaft zur Güterproduktion eingesetzt werden und so zu einer gesellschaftlichen Nutzensteigerung beitragen können. Die Verwirklichung des Marktausschlußprinzips wäre danach im Vergleich zur unentgeltlichen Bereitstellung Pareto-inferior³⁵⁶: Durch den Ausschluß wird die Allokationseffizienz nicht verbessert.³⁵⁷

Es ist unstrittig, daß Rundfunk im Sinne der gewählten Begriffsabgrenzung dieses Kriterium der Nicht-Rivalität des Konsums erfüllt und insoweit eine Dienstleistung mit Kollektivguteigenschaften ist. Hieran ändern auch technisch realisierbare Ausschlußmöglichkeiten nichts: Zwar wird durch die Ausschließbarkeit eine marktwirtschaftliche Bedürfnisbefriedigung möglich. Die Codierung von Rundfunksignalen allein macht aus dem kollektiv nutzbaren Gut Rundfunk freilich kein privates Gut.³⁵⁸ Wenn ein Film, eine Unterhaltungssendung oder ein anderes Programm einmal produziert und gesendet werden, kann jeder, der die entsprechenden Empfangsgeräte besitzt und bereit ist, Empfangskosten und Zeit für den Empfang aufzuwenden, dieses Programm rezipieren, ohne daß hierdurch der

sind Null."); Grosseckter, Heinz (1985), S. 215 ("...die Grenznutzungskosten (haben) ... bei polaren Kollektivgütern den Wert 0.")

356 Vgl. Grosseckter, Heinz (1985), S. 239.

357 Nach Pareto soll eine Änderung der Ressourcenverwendung nur dann vorgenommen werden, wenn dadurch der Nutzen mindestens eines Wirtschaftssubjektes erhöht wird, ohne daß gleichzeitig der Nutzen auch nur eines anderen Wirtschaftssubjektes sinkt. Diese restriktive Forderung ist jedoch wenig realistisch. Deshalb wurde das Pareto-Kriterium durch andere Kriterien mit geringeren Anforderungen modifiziert (Kaldor-Hicks-, Scitovsky-, Little- und Samuelson-Kriterium). Danach ist eine Maßnahme immer dann vorteilhaft, wenn der Nutzengewinn der von dieser Maßnahme positiv Betroffenen größer ist als der Nutzenverlust der negativ Betroffenen. Die Gewinner einer Änderung können die Nutzenverluste der Verlierer durch Entschädigungszahlungen voll kompensieren - ohne daß dies auch tatsächlich geschehen muß - , und darüber hinaus verbleibt noch ein Restgewinn. Zu einer knappen Darstellung der Kompensationskriterien siehe Külpe, Bernhard (1975), S. 109 ff.

358 "You might think that the case where a program comes over the air and is available for any set owner to tune on is a perfect example of my public good. And in a way it is. But you would be wrong to think that the essence of this phenomenon is inherent in the fact that the broadcaster is not able to refuse the service to whatever individuals he pleases. For in this case, by use of unscramblers, it is technically possible to limit the consumptions of a particular broadcast to any specified group of individuals. You might, therefore, be tempted to say: A descrambler enables us to convert a public good into a private good; and by permitting its use, we can sidestep the vexing problem of collective expenditure, instead relying on the free pricing mechanism. Such an argument would be wrong. Being able to limit a public good's consumption does not make it a true-blue private good. For what, after all, are the true marginal costs of having one extra family tune on the program? They are literally zero. Why then prevent any family which would receive positive pleasure from tuning in on the program from doing so?" Vgl. Samuelson, Paul A. (1958), S. 335.

Programmempfang anderer Rezipienten beeinträchtigt wird und ohne daß zusätzliche Kosten entstehen.³⁵⁹ Unter alloktionstheoretischen Aspekten wäre es also verfehlt, über einen Preis einen Ausschluß potentieller Konsumenten durchzusetzen.³⁶⁰ Denn die wohlfahrtsoptimale Grenzkosten-Preis-Regel verlangt, daß der Preis eines Gutes dessen Grenzkosten entsprechen soll; mithin müßte jedes Rundfunkprogramm kostenlos bereitgestellt werden, auch wenn eine Anwendung des Ausschlußprinzips technisch möglich wäre.³⁶¹

Grenzkostenfreie Produktion von Mehrnutzen bedeutet jedoch nicht, daß die Produktion eines solchen Gutes, hier die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk, kostenfrei ist.³⁶² Sie beansprucht knappe Ressourcen. Kein privates Unternehmen

³⁵⁹ Vgl. Samuelson, Paul A. (1958), S. 335; Peacock, Alan T. (1986), S. 35 f.; Herbers, Heinz-Hermann (1981), S. 92; Büch, Eva-Maria und Martin-Peter Büch (1982), S. 2; Müller, Jürgen (1983b), S. 13.

Dieser Auffassung wird insbesondere widersprochen von Minasian, Jora R. (1964) und Goldin, Kenneth D. (1977). Zwar erhöht sich die rein technische Programmreichweite durch zeitliche (zum Beispiel Programmverlängerung), quantitative (zum Beispiel Kanalvermehrung) und qualitative (zum Beispiel Programmtypenervielfachung) Programmvariationen nicht (vgl. Münch, Klaus N. (1976), S. 275). Unbestritten ist aber die tatsächliche Publikumsgröße abhängig von Programmqualität und Programmvielfalt und damit auch von den totalen Kosten der Rundfunkdarbietung. Insofern besteht durchaus ein Zusammenhang zwischen den totalen Kosten der Programmdarbietung und der tatsächlichen Anzahl der simultanen Nutzer. Goldin bemerkt hierzu: "Given that tastes differ, it is generally costly to produce new entertainments for additional persons. ... Since it is generally costly to serve additional persons, there is no a priori case against selective access to entertainment. Providing that the costs of exclusion are not too large, it is efficient to exclude some persons from influencing producers, if the marginal cost (of satisfying their particular tastes) exceeds their marginal benefit (from resulting production)." Goldin, Kenneth D. (1977), S. 64.

³⁶⁰ Vgl. Samuelson, Paul A. (1968), S. 203; Buchanan, James M. (1967), S. 195 f.; Minasian (1964), S. 72 f.; Cave, Martin (1985), S. 26; Collins, Richard, Nicholas Garnham und Gareth Locksley (1988), S. 106.

³⁶¹ Selbst dann, wenn die Leistungen auf eine übersehbare Gruppe von Nutzern, zum Beispiel einen Klub beschränkt würden, deren Mitglieder sich bereitfänden, Rundfunk anzubieten und zum Zweck der Internalisierung der externen Nutzen die Finanzierung des Rundfunkangebots über einen von den tatsächlichen Verbrauchsmengen unabhängigen Abonnementspreis sicherstellen würden, wäre dieses Angebot in letzter Konsequenz Pareto-inferior. Zwar würde gruppenintern ein Wohlfahrtsoptimum verwirklicht, weil der Verzicht auf eine ausgefeilte Identifikations- und Messtechnik allen Mitgliedern des Klubs der Abonnenten erlaubte, das Rundfunkempfangsgerät nach Belieben einzuschalten, ohne durch falsche Durchschnittsgebühren von einer Nutzung abgeschreckt zu werden. Die Klubmitglieder könnten das Klubkollektivgut in einem Umfang zu nutzen, der den tatsächlichen Knappheitsverhältnissen angemessen wäre. Gleichwohl dürfte aber aus den geschilderten Gründen potentiellen Nutznießern, die keine Klubmitglieder sind und also auch keinen Mitgliedsbeitrag zahlen, die profitable Nutzung des Klubkollektivguts nicht verwehrt werden. Bei einer solchen Pareto-optimalen Zulassungspraxis würden jedoch reguläre Klubmitglieder nicht mehr bereit sein, die Bereitstellung des Klubkollektivgutes durch ihren Mitgliedsbeitrag zu ermöglichen. Wollte man also ein Angebot sicherstellen und die Zahlungsverweigerung oder Abwanderung von Abonnenten verhindern, müßte trotz der damit verbundenen Ineffizienz eine Nutzung von Nicht-Abonnenten ohne Gebühr abgelehnt werden. Vgl. Grosseckler, Heinz (1985), S. 239 f.

³⁶² Vgl. Peacock, Alan T. (1986), S. 36.

wäre bei einem Pareto-optimalen Null-Tarif bereit, redaktionelle Dienste oder Programme anbieten, weil es ihm nicht gelänge, die externen Nutzen zu internalisieren. Soll aus übergeordneten Überlegungen gleichwohl ein Rundfunkangebot initiiert werden, muß der Staat entweder private Programmanbieter subventionieren, selbst als Rundfunkveranstalter auftreten oder eine öffentliche Institution mit der Erstellung eines Rundfunkangebots beauftragen.

Ein Problem, daß sich dann stellt, ist die Finanzierung eines solchen Angebots. Wie sollen die Kosten der Bereitstellung eines kollektiv nutzbaren Rundfunkprogramms gedeckt werden, wenn jeder Preis, der zu einem Zuschauer- beziehungsweise Zuhörerausschluß führt, dem Kriterium der Pareto-Effizienz nicht standhält? Ein weiteres Problem ist die Gestaltung dieses Rundfunkprogramms nach Umfang und Zusammensetzung entsprechend den Präferenzen der Zuschauer und Zuhörer.

Die optimale Bereitstellung eines Kollektivguts verlangt, die Produktion so lange auszudehnen, bis die Summe der marginalen Wertschätzungen der Nutzer den Grenzkosten entspricht. Genau hier, in der Ermittlung der marginalen Wertschätzung der Konsumenten liegt jedoch das Problem einer kollektiven Bereitstellung. Obschon auch bei privaten Gütern die individuellen oder aggregierten Wertschätzungsfunktionen nicht bekannt sind, erlaubt dort die Verwirklichung des Ausschlusses die Aufdeckung der tatsächlichen Konsumentenpräferenzen: "Ist das Angebot größer (als die Nachfrage, Anm. d. Verf.), dann kann es nicht kostendeckend abgesetzt werden, so daß es zur Produktionseinschränkung kommt; ist es kleiner, führen unbefriedigte Nachfrage und Preiserhöhungen zu Angebotssteigerungen."³⁶³ Bei einzelnen Preisen läßt sich also ex-post feststellen, ob die korrespondierende Nachfrage größer oder kleiner ist als die Angebotsmenge, was bei hinreichendem Wettbewerb generell ausreicht, um Anpassungen hin zum Optimum zu bewirken.

Bei einem Kollektivgut wie zum Beispiel einem kostenlos bereitgestellten Rundfunkprogramm fehlen diese Informationen, und es gibt folglich solche Automatismen nicht. Dies liegt daran, daß für den Rezipienten die Notwendigkeit entfällt, seine Wertschätzung in Gestalt seiner Zahlungsbereitschaft anzugeben, was, wie Olson gezeigt hat³⁶⁴, mit einiger Wahrscheinlichkeit zu einem aus der Sicht der Nutzer suboptimalen Angebot führt. Versucht man beispielsweise, durch Zuschauerumfragen entsprechende Angaben zu bekommen, besteht die Gefahr, daß die Ergebnisse durch strategische Überlegungen der Befragten verzerrt werden: Unter Umständen werden sie ihre Bewertung zu hoch ansetzen, um die Chancen für die Berücksichtigung ihrer Präferenzen zu verbessern. Befürchtet der Befragte dagegen, daß der später zu

³⁶³ Andel, Norbert (1990), S. 386.

³⁶⁴ Siehe Olson, Mancur (1968).

entrichtende Preis an seine Nutzeinschätzung gekoppelt wird, wird er seine Präferenzen verschleiern, in der Hoffnung, unentgeltlich oder gegen einen minimalen Kostenbeitrag am kollektiv nutzbaren Programm partizipieren zu können.

F. Folgerungen

Festzuhalten bleibt, daß der Rundfunk ein konstitutives Merkmal für die Existenz eines Kollektivguts, die Nicht-Rivalität im Konsum, erfüllt. Diese Anerkennung darf freilich nicht gleichgesetzt werden mit einem Valet privater Rundfunkangebote. Lediglich für den Fall spezifisch öffentlicher Güter ist die Bereitstellung durch den Staat geboten. Da jedoch ein Marktausschluß praktiziert werden kann, Preisforderungen mithin durchsetzbar sind, ist die staatliche Bereitstellung nicht zwingend.

Gelegentlich wird zwar die Nicht-Rivalität im Konsum als eigenständiger Interventionsanlaß genannt. Wäre der Staat jedoch immer dann gerufen, wenn Personen ein Gut gemeinsam genießen können, ohne daß der Genuß eines einzelnen durch andere beeinträchtigt wird, gäbe es eine Unzahl von interventionswürdigen Fällen.³⁶⁵ Als Beispiel soll der Hinweis auf die Ausrichtung einer großen Sportveranstaltung genügen, die mit der Rundfunkveranstaltung gemein hat, daß ein Zuschauer sein Erlebnis - innerhalb der Kapazitätsgrenzen - ungeschmälert mit anderen Zuschauern teilen kann.³⁶⁶

Schließlich kann auch ein aus allokationstheoretischen Überlegungen kostenlos bereitgestelltes staatliches Rundfunkprogramm wegen der Schwierigkeiten der Nutzenquantifizierung und Preisfindung bestenfalls eine Annäherung an ein an ökonomischen Effizienzkriterien genügendes Optimum bedeuten. Hier offenbart sich ein grundlegendes Dilemma: Entscheidet man sich aus allokationstheoretischen Überlegungen für ein kostenloses Rundfunkangebot, wird zwar das Programm allen potentiellen Nachfragern zugänglich gemacht werden, die ihm einen positiven Wert beimessen. Ungelöst bleibt allerdings die Frage der präferenzadäquaten Programmgestaltung sowie das Problem der Finanzierung. Wendet man dagegen das Ausschlußprinzip an, so können die Produktionskosten durch die Programmgebühren gedeckt und die tatsächlichen Programmpräferenzen aufgedeckt werden, jedoch um den Preis des ineffizienten Ausschlusses von Zuschauern und Zuhörern, die das Programm ohne Mehrkosten hätten nutzen können.³⁶⁷ Deshalb: "Imperfections of one arrangement must be weighed against imperfections of another."³⁶⁸

³⁶⁵ Vgl. Peacock, Alan T. (1986), S. 36.

³⁶⁶ Vgl. Schmidt, Kurt (1970), S. 19.

³⁶⁷ Vgl. Müller, Werner (1979), S. 511.

³⁶⁸ Samuelson, Paul A. (1964), S. 83.

IV. Rundfunk als Mischgut

Bislang war in dieser Arbeit die Diskussion um das Marktversagen des Rundfunks beherrscht von der Fragestellung, ob es sich beim Rundfunk um eine private oder eine kollektive Leistung handelt, wobei stets strikt zwischen rein privaten Leistungen einerseits und rein kollektiven Leistungen andererseits unterschieden wurde.

Diese polarisierende Betrachtungsweise mag hilfreich sein, um die spezifischen Unterschiede beider Güterkategorien deutlich zu machen; sie ist jedoch gemeinhin wenig realistisch.³⁶⁹ Denn während bei den rein privaten Leistungen der gesamte Nutzen internalisiert sein muß, muß er bei den rein kollektiven Leistungen vollständig externalisiert sein, weil beispielsweise eine Aussperrung Zahlungsunwilliger nicht möglich ist oder der Ausschluß die Allokationseffizienz wegen exzessiver Exklusionskosten respektive nicht-rivalisierenden Konsums verschlechtert. Für eine Vielzahl von Gütern und Dienstleistungen sind diese Bedingungen wohl zu restriktiv, um sie eindeutig unter die eine oder andere Güterkategorie subsumieren zu können - so auch für den Rundfunk. Als Indiz mag zunächst die Existenz privater Rundfunkveranstalter dienen. Warum sollten private Unternehmen trotz des Verzichts auf den Ausschluß von Rundfunkrezipienten bereit sind, Rundfunk anzubieten?

Die Antwort ist denkbar einfach: Beim Rundfunk besteht - wie bei nahezu allen Gütern und Dienstleistungen³⁷⁰ - eine unlösbare Verbindung zwischen privater und öffentlicher Gutseigenschaften; so charakterisierte Güter werden auch mit dem Terminus »Mischgut« bezeichnet. Mischgüter zeichnen sich dadurch aus, daß - im Gegensatz zu den spezifisch öffentlichen und spezifisch privaten Gütern - die Nicht-Rivalität nur für eine Teil der Gesellschaft gilt und/oder daß das Ausschlußprinzip für einen Teilnutzen, nicht jedoch für den gesamten Nutzen, anwendbar ist - eine Beschreibung, die geradezu vorbildlich auf den werbefinanzierten Rundfunk zutrifft. Werbefinanzierte Rundfunkveranstalter sind nämlich nicht nur Anbieter einer unentgeltlichen publizistischen Leistung, namentlich von Rundfunkprogrammen, sondern sie überlassen darüber hinaus der Werbewirtschaft gegen Entgelt Sendezeit. Anders ausgedrückt: Die Rundfunkveranstalter verwerten ihren Zugang zum Publikum als Vertriebsweg für solche Botschaften, für deren Übermittlung Dritte, vorrangig die Werbewirtschaft, bereit sind, ein Entgelt zu zahlen. Es handelt sich also bei Veranstaltern von werbefinanzierten Rundfunkprogrammen genau genommen um Marktakteure, die mit ihrem Produkt auf zwei verschiedenen Absatzmärkten agieren - eine Konstellation, die in der ökonomischen Terminologie mit dem angelsächsischen

³⁶⁹ Vgl. Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer (1990), S. 65.

³⁷⁰ Es gibt sogar Zweifel, ob reine öffentliche Güter überhaupt existieren; siehe Goldin, Kenneth D. (1977), S. 53-71.

Ausdruck »dual-product-market« bezeichnet wird.³⁷¹ Zum besseren Verständnis soll dies nochmals auf einem anderen Weg erläutert werden.

Die bisherige Betrachtung drehte sich um die Rundfunkteilnehmer als einzige Nutzer des Rundfunks. Die Tätigkeit der Rundfunkveranstalter bestand dabei in der Herstellung eines kollektiv nutzbaren Rundfunkprogramms mit allen beschriebenen Problemen des Programmangebots und dessen Finanzierung.

Durch die Einführung der Rundfunkwerbung wird der Kreis der Nachfrager auf dem Markt für Rundfunkdienstleistungen erweitert: Zur Gruppe der Rundfunkrezipienten tritt eine neue Nutzergruppe, die werbende Wirtschaft, hinzu. Dabei verfolgen die Werbungtreibenden durch die Schaltung von Werbung im Rundfunk das Ziel, mit Hilfe dieses Mediums die potentiellen Kunden zu erreichen, denen sie die umworbenen Produkte oder Dienste verkaufen wollen. Die Werbetreibenden nutzen die Sendekapazitäten der Rundfunkveranstalter folglich - im Gegensatz zum Rundfunkpublikum - nicht konsumtiv, sondern als absatzpolitisches Instrument. Ferner unterliegen das Angebot und die Finanzierung der Werbezeit marktwirtschaftlichen Prinzipien: Das Verteilungsproblem wird über das Preissystem geregelt; denn die Rundfunkveranstalter sind im Besitz der Sendefunkinfrastruktur und verfügen damit über ein geeignetes Instrumentarium, nicht-zahlungswilligen Werbekunden die Überlassung von Sendezeit beziehungsweise die Verbreitung ihrer Werbebotschaft zu verweigern. Das Ausschlußprinzip kann verwirklicht werden. Überdies kann die von einem Werbetreibenden auf einem Rundfunkkanal gebuchte Sendezeit nicht von einem anderen Werbenden zum Absatz seiner Werbebotschaft eingesetzt werden; alle Werbenden rivalisieren um Sendezeit für Werbesendungen.³⁷² Für den Werbenden hat die Dienstleistung des Rundfunkveranstalters folglich Privatgutcharakter.

Für den Fall, daß sich ein Rundfunkveranstalter ausschließlich aus Werbeeinnahmen finanziert, ist dessen Rundfunkangebot für das Publikum - einmal abgesehen von Produktpreiserhöhungen durch die Werbung³⁷³ und Komplementärinvestitionen in Empfangsgeräte und Empfangszeit - entgeltlos. Das heißt: Von Seiten der Zuschauer und Zuhörer wird die Leistung eines rein werbefinanzierten Programm-anbieters als freies Gut empfunden, wiewohl sie die Werbeaufwendungen in der einen oder anderen Form über die Güterpreise mitfinanzieren. Es besteht jedoch kein direkter Zusammenhang zwischen Preis und Rezeption des Rundfunkprogramms. Damit erfüllt das Rundfunkprogramm für das Auditorium nach wie vor die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes. Diese Bewertung gilt für das Gesamtprogramm,

³⁷¹ Vgl. Picard, Robert G. (1989), S. 17.

³⁷² Vgl. Büch, Eva-Theresia und Martin-Peter Büch (1982), S. 5.

³⁷³ Vgl. Brack, Hans (1968b), S. 243.

das heißt für das publizistische Programm wie für die Werbeeinblendungen; denn die Werbung im Rundfunk erlaubt dem potentiellen Käufer einer Ware, sich kostenlos vor einem Kaufakt zu informieren - und zwar unabhängig davon, ob er anschließend das umworbene Produkt kauft und so letztlich doch zur Finanzierung der Werbung beiträgt oder ob er sich unbeeindruckt von der Werbung zeigt. Die durch die Information des Käufers entstehenden Kosten trägt der Verkäufer.³⁷⁴

Die entscheidende Frage, die sich nun stellt, ist, wie der Rundfunkanbieter verfahren wird, um erstens sein Produkt, das Programm, abzusetzen und zweitens für dessen Finanzierung zu sorgen.

Die Dienstleistung, die der Rundfunkveranstalter für die Werbeindustrie erbringt, unterscheidet sich von der für den Rundfunkrezipienten erbrachten Leistung vorrangig dadurch, daß er hierfür von den werbenden Unternehmen bezahlt wird. Gleichwohl wird kein erwerbswirtschaftlich handelnder Rundfunkveranstalter auf die Idee verfallen, ein Programm auszustrahlen, das ausschließlich aus Werbespots besteht; denn kaum ein Zuschauer oder Zuhörer wäre auf Dauer bereit, ein solches Programm zu rezipieren. Die Sättigung der Rundfunkteilnehmer mit Werbung wäre schnell erreicht.³⁷⁵ Um die Werbekontakte zu steigern, werden die Zuschauer und Zuhörer als potentielle Kunden deshalb dafür, daß sie nicht vom Werbeprogramm abwandern, entschädigt, und zwar durch die Ausstrahlung von Nicht-Werbeseudungen. Dies ist nicht nur im Interesse der werbetreibenden Wirtschaft, sondern auch der Rundfunkveranstalter: Die Rundfunkwerbbeeinnahmen sind eine Funktion der Werbekontakte - mit steigenden Zuschauerzahlen, das heißt mit zunehmenden Werbekontakten, steigt der Werbeschaltpreis pro Zeiteinheit Werbeprogramm. Die Programmveranstalter werden deshalb in einem rein werbefinanzierten Rundfunksystem aus eigenem Gewinnstreben danach trachten, mit ihrem Programm ein möglichst großes, kaufkräftiges Publikum zu erreichen.³⁷⁶ Schließlich profitieren auch die

³⁷⁴ Vgl. Welcker, Johannes (1981), S. 341 f.

³⁷⁵ Daß Werbespots gleichwohl einen Unterhaltungswert haben und ein Publikum fesseln können, zeigt die erfolgreiche Aufführung der jährlich in Cannes ausgezeichneten Werbespots in den Kinos.

³⁷⁶ Vgl. Büch, Eva-Maria und Martin-Peter Büch (1982), S. 8. Dabei wird zur Erforschung des Hörer- und Seherverhaltens immer weniger auf einfache Zuschauerzahlen abgestellt. Stattdessen versuchen die mit der Messung beauftragten Firmen, personenbezogene, nach demographischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, sozialer Status, Bildungsgrad etc. der Zuschauer aufgegliederte Sehbeteiligungswerte zu ermitteln. Hierzu wurde eine Fülle unterschiedlicher Verfahren entwickelt, die detaillierte Auskünfte über die Größe und Zusammensetzung des Publikums erlauben und die Publikumsresonanz für die umworbenen Produkte widerspiegeln sollen. Diese Daten dienen der Werbeindustrie zur selektiven Platzierung von Werbspots zum Beispiel für spezielle Altersgruppen. Für einen allgemeinen Überblick über die Verfahren siehe Head, Sidney W. (1976), S. 226 ff. Die speziellen Verhältnisse in der Bundesrepublik schildert Schulz, Rüdiger (1989), S. 149 ff. Zu den Problemen verlässlicher Datenermittlung siehe o.V. (1987) sowie Ahrens, Wilfried (1988).

Zuschauer und Zuhörer: In dem Ausmaß nämlich, in dem es einem privaten Rundfunkveranstalter gelingt, sich aus dem Verkauf von Sendezeit an Dritte, das heißt durch die Verknüpfung seines Angebots mit Märkten, auf denen ein Ausschluß von Marktteilnehmern möglich ist, Einnahmemöglichkeiten zu erschließen, kann er auf den Marktausschluß der Rezipienten vom Rundfunkempfang verzichten.

Dies schließt nicht aus, daß der Werbefunk bei einzelnen Publikumsgruppen auf Unwillen und Widerstand stoßen kann. Im Gegensatz zu jenen Zuschauern und Zuhörern, die aus der Rundfunkwerbung einen wechselseitigen Nutzen ziehen, erleiden sie durch die Werbeaktivitäten im Rundfunk einen Nutzenverlust, weil sie sich zum Beispiel durch die Werbung belästigt fühlen. Andererseits gewinnen aber auch diese Programmteilnehmer dadurch, daß ihnen durch die Werbung ein Programm finanziert wird, das sie wegen der Nichtanwendung des Marktausschlußprinzips ohne direkte Mehrkosten nutzen können. Sie kommen also durch die Verringerung des Knappheitsgrades von Rundfunkprogrammen in Gestalt des Werbeumfeldes ebenfalls in den Genuß eines Nutzenszuwachses, wenngleich die positive Differenz zwischen dem Nutzenszuwachs aus der Programmrezeption und dem Nutzenverlust aus der Rundfunkwerbung bei den Mitgliedern dieser Nachfragergruppe geringer ausfällt als bei denjenigen, die sich nicht belästigt fühlen oder die sogar noch einen Informationsgewinn aus der Werbung erzielen. Ein Netto-Nutzenverlust - der, träte er gesamtwirtschaftlich auf, Anlaß eines Produktionsverbotes für den werbefinanzierten Rundfunk sein könnte - kann gleichwohl vollständig ausgeschlossen werden, weil die Rundfunkrezipienten nicht hilflos den negativen Wirkungen der Werbeaktivität ausgesetzt sind: Hat ein Rundfunkteilnehmer keinen Netto-Nutzengewinn durch das werbefinanzierte Programm oder erleidet er gar einen Netto-Nutzenverlust, weil für ihn die negativen Effekte der Rundfunkwerbung sehr stark ausgeprägt sind, kann er sich durch das Abschalten des Gerätes dem Programm entziehen.³⁷⁷ Bei einer durchgehenden Trennung von Werbesendung und redaktionellem Programmbeitrag, wie sie zum Beispiel durch die Blockwerbung gesichert ist, besteht sogar die Möglichkeit, sich allein gegen die negativen externen Effekte abzuschirmen, ohne gleichzeitig auf die positiven externen Effekte verzichten zu müssen.

³⁷⁷ Bei der Betrachtung der Änderungen des Nutzenniveaus der Rundfunkrezipienten durch die Werbefinanzierung darf sich nicht, wie dies gelegentlich geschieht, ausschließlich auf die - ohnehin umstrittenen - negativen externen Effekte der Werbeeinblendungen bei Rundfunkteilnehmern, denen die Werbung ausschließlich ein Ärgernis ist, beschränkt werden (siehe zum Beispiel Büch, Eva-Theresia und Martin-Peter Büch (1982), S. 11); dadurch würden die Nutzengewinne der Werbeinformation und der kostenlosen Bereitstellung des Werbeumfeldes vernachlässigt. Entscheidend ist der Nutzensaldo eines werbefinanzierten Programms in seiner Gesamtheit, das heißt der Netto-Nutzengewinn beziehungsweise Netto-Nutzenverlust aus dem Gesamtangebot.

Dank der Übernahme der Finanzierung des Rundfunksystems durch die werbenden Unternehmen kann im Markt also eine Allokation gefunden werden, die effizient im Sinne der Versorgung mit audiovisueller Werbung und redaktionellen Programmbeiträgen im Werbeumfeld ist. Werbeleistung und publizistische Leistung werden - gleichsam im Wege der »Kuppelproduktion«³⁷⁸ - synchron erstellt, ohne vom Konsumenten direkt bezahlt werden zu müssen.³⁷⁹ Die Gegenleistung des Zuschauers beziehungsweise Zuhörers besteht stattdessen in der freiwilligen Bereitstellung seiner Aufnahmekapazität für Werbeeinblendungen und gegebenenfalls im Konsum der umworbenen Produkte.³⁸⁰ So entsteht durch die Werbetätigkeit der Unternehmen ein neues Produkt, das Rundfunkprogramm in seiner ambivalenten Erscheinungsform³⁸¹, mit einem Gesamtnutzen, von dem ein Teilnutzen, die Nutzung der Sendezeit für Werbezwecke, internalisiert ist. Gleichzeitig löst das werbefinanzierte Programmangebot der Rundfunkveranstalter für die Rundfunkrezipienten unmittelbare, von diesen nicht entgeltene Nutzengewinne aus. Die positiven externen Effekte des werbefinanzierten Rundfunks für diese Nutzergruppe sind besonders hoch: Das gesamte Rundfunkprogramm bezweckt die kostenlose Befriedigung der Programmwünsche des Publikums.

Die allokatonspolitische Aufgabe einer Internalisierung stellt sich dennoch nicht; denn die von der Werbewirtschaft beziehungsweise der Rundfunkveranstaltern verursachten positiven externen Effekte der Werbefinanzierung in Gestalt der Versorgung des Publikums mit Rundfunkprogrammen sind nicht nur eine unvermeidliche Begleiterscheinung des Werberundfunks, sondern unabdingbare Voraussetzung für dessen Erfolg. Eine marktmäßige Entschädigung, deren Fehlen ein konstitutives Merkmal für die Existenz externer Effekte ist³⁸², wird überhaupt nicht angestrebt. Und auch die zweite notwendige Bedingung für das Vorliegen von Externalitäten, das Vorhandensein einer direkten Abhängigkeit zwischen Verursacher und Nutznießer beziehungsweise Geschädigtem (Interdependenz), ist nicht erfüllt.³⁸³ Denn die externen Effekte der Werbefinanzierung des Rundfunks müssen von keinem Betei-

378 Zur Begriffswahl siehe Sohlen, Egon (1971), S. 8.

379 Vgl. ebenda; Ronneberger, Franz und Hans-Werner Stuibler (1976), S. 77.

380 Vgl. Weber, Lukas (1990a), S. 34.

381 Dies zwingt auch zu einer Neudefinition der Rundfunkleistung. Bislang wurde unter der Rundfunkleistung allgemein die Veranstaltung und Verbreitung des Rundfunkprogramms verstanden. In einem werbefinanzierten Rundfunksystem ist dieser Programmbegriff jedoch doppeldeutig: Nach wie vor fallen hierunter die redaktionellen Programmbeiträge beziehungsweise das Programm im herkömmlichen Sinne; hinzu kommen die Werbebotschaften, die sogenannten Commercials. Die definitorisch notwendige Trennung in redaktionelle Programmbeiträge und Commercials darf aber nicht so verstanden werden, daß zwischen beiden keine Abhängigkeit besteht.

382 Vgl. Brümmerhoff, Dieter (1987), S. 55.

383 Vgl. ebenda.

ligten unabwendbar hingenommen werden.³⁸⁴ Intern wird eine freiwillige Übereinkunft zwischen der Gruppe der Werbenden und der Gruppe der Werbefunkrezipienten getroffen, weil sich zweiseitig vorteilhafte Tauschmöglichkeiten bieten: Während die Mitglieder der Gruppe der Werbenden ihre Werbeausgaben im Rundfunk je nach Zuschauerresonanz und damit Werbeerfolg beibehalten, ausweiten oder einschränken können, können die Mitglieder der Gruppe der Rundfunkrezipienten ihr Einverständnis mit der dargebotenen Leistung durch das An- und Ausschalten des Rundfunkempfangsgeräts bekunden. Die Publikumsresonanz auf die redaktionellen und werblichen Aussagen im Rundfunk wird den Rundfunkveranstaltern und Werbekunden über die Hörer- und Zuschauerforschung erschlossen.

Der Markt vermag also die Versorgung mit Rundfunk zu sichern. Eine öffentliche Bereitstellung kann deshalb nur noch in meritorischen Zielsetzungen ihre Legitimation finden.

V. Programmvielfalt und meritorische Aspekte

"... von privatem Rundfunk (kann) kein in seinem Inhalt breit angelegtes Angebot erwartet werden, weil die Anbieter zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nahezu ausschließlich auf Einnahmen aus Wirtschaftswerbung angewiesen sind. Diese könne nur dann ergiebiger fließen, wenn die privaten Programme hinreichend hohe Einschaltquoten erzielen. Die Anbieter stehen deshalb vor der wirtschaftlichen Notwendigkeit, möglichst attraktive, unter dem Gesichtspunkt der Zuschauer- und Hörerzahlen erfolgreiche Programme zu möglichst niedrigen Kosten zu verbreiten. Sendungen, die nur für eine geringe Zahl von Teilnehmern von Interesse sind und die oft - wie namentlich anspruchsvolle kulturelle Sendungen - einen hohen Kostenaufwand erfordern, werden in der Regel zurücktreten, wenn nicht gänzlich fehlen, obwohl erst mit ihnen die ganze Breite umfassender Informationen zu erreichen ist, ohne die es keine »Meinungsbildung« im Sinne der Garantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geben kann."

4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, 1986, S. 155 f.

Die obigen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts stehen exemplarisch für die kritische Beurteilung der inhaltlichen Ergebnisse werbefinanzierten Rundfunks, wobei die Kriterien vornehmlich kultureller, publizistischer und politischer, weniger ökonomischer Art sind. Die vorgebrachten Argumente können hier nicht im einzelnen nachgezeichnet und fachübergreifend gewürdigt, sondern nur grundsätzlich und summarisch unter dem Rubrum »Meritorik« behandelt werden.

³⁸⁴ Vgl. Hill, Terence P. (1977), S. 331 f. Nach Hill ist das Einverständnis eines Wirtschaftssubjektes mit einer Änderung seiner persönlichen Verhältnisse, die durch ein anderes Wirtschaftssubjekt veranlaßt ist, wesentlicher Bestandteil einer (Dienst-)Leistung. Fehlt dagegen dieses Einverständnis, handelt es sich um externe Effekte.

A. Zum Konzept der merit wants

Das Konzept der meritorischen (und demeritorischen) Bedürfnisse gründet vornehmlich auf den theoretischen Arbeiten von Musgrave, der dieses Konzept nicht nur in seinen wesentlichen Grundzügen ausgearbeitet, sondern es im Zeitablauf auch ständig fortgeführt und weiterentwickelt hat. Bei dem Versuch, den notwendigen Umfang der Staatstätigkeit normativ zu bestimmen, müsse - so der Kernpunkt der Musgraveschen Thesen - dem Tatbestand Rechnung getragen werden, daß die geäußerten individuellen Präferenzen nicht immer ein gesellschaftliches Güteroptimum garantieren. Es seien daher in bestimmten Fällen meritorische im Sinne von »verdienstvolle« Eingriffe des Staates notwendig.³⁸⁵

In einer neueren Vorstellung des Konzeptes führt Musgrave exemplarisch die folgenden Situationen zur Rechtfertigung meritorisch motivierter Interventionen an:

1. Eine Einmischung wird erforderlich, um Kinder oder Behinderte zu leiten.
2. Gewisse Leistungen - zum Beispiel im Ausbildungsbereich - können angeboten werden, um erweiterte Informationen über verfügbare Entscheidungsmöglichkeiten zu bieten; sie sollen beendet werden, nachdem die Informationen vermittelt wurden.
3. Ein korrigierendes Handeln mag sich als notwendig erweisen, wenn Konsumentenentscheidungen auf irreführenden Werbemaßnahmen basieren.
4. Staatliche Subventionen für Güter mit externen Nutzen stellen keine Einmischung in die individuellen Entscheidungen dar, sondern erlauben, solche Entscheidungen effizienter zu treffen.
5. Budgetentscheidungen mittels eines Mehrheitswahlverfahrens bringen unweigerlich eine Störung der Präferenzen der Minorität mit sich. Derartige Verletzungen stellen jedoch nur die unvermeidliche Nebenwirkung eines Prozesses dar, der im Grunde dazu bestimmt ist, die individuellen Präferenzen durchzusetzen.

In den angegebenen Situationen unternimmt die Gesellschaft die Korrektur von Fehlern in einem Prozeß, mit dem der individuellen Entscheidung zum Durchbruch verholfen wird.³⁸⁶

³⁸⁵ Vgl. Musgrave, Richard A. (1969), S. 13 ff.

Für eine ausführliche Zusammenfassung der Entstehungsgeschichte und der über dreißigjährigen Diskussion siehe Andel, Norbert (1984) sowie Head, John G. (1988).

³⁸⁶ Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer (1990), S. 75 f.

Um zu prüfen, ob wir es bei den Rundfunkleistungen mit merit goods Musgrave-scher Prägung zu tun haben, sollen die von ihm beschriebenen, charakteristischen Situationen auf den Untersuchungsgegenstand Rundfunk transferiert und beurteilt werden.³⁸⁷ Zunächst soll oben unter Punkt fünf aufgeführte Fall, die Störung der Präferenzen von Minoritäten, behandelt werden. Es folgt eine Einschätzung der Frage, ob ein staatlicher Eingriff in den Rundfunk mit der Existenz positiver externer Effekte gerechtfertigt werden könnte - der vierte Punkt. Die Punkte eins bis drei werden unter der Überschrift »Verzerrte Präferenzen der Rundfunkrezipienten« diskutiert.

B. Rechtfertigungsversuche für meritorisch motivierte Korrekturen im Rundfunksektor

1. Angebotslücken des kommerziellen Rundfunks

a. Mangelnde Berücksichtigung von Minoritäten in den Programmen werbefinanzierter Rundfunkveranstalter

Der Erfolg eines rein werbefinanzierten Rundfunkprogramms hängt im wesentlichen von drei Größen ab: den Programmkosten als gewichtigem Ausgabenposten, dem Rundfunkwerbeetat der Werbungtreibenden als einziger Finanzierungsquelle und der Publikumsgröße, die wiederum von entscheidendem Einfluß für die Höhe sowohl der Ausgaben wie auch der Einnahmen ist.

Sieht man vom Faktum der Kostendegression im Rundfunksektor, das im übrigen an anderer Stelle bereits ausführlich behandelt worden ist, einmal ab und nimmt an, daß die Kosten, die einem Rundfunkveranstalter durch das Angebot eines Rundfunkprogramms entstehen, fix und unabhängig vom Programmtyp gleich hoch sind, steht die Maximierung der Werbeeinnahmen, also des Anteils am Rundfunkwerbeetat der werbenden Unternehmen, im Mittelpunkt der Überlegungen eines sich erwerbswirtschaftlich verhaltenden Rundfunkunternehmers. Im Gegensatz zum Pay-TV, aber auch zu mischfinanzierten Rundfunkprogrammen, bei denen das Publikum durch Zahlung eines Entgelts zumindest partiell zur Kostendeckung beiträgt, ordnet sich beim rein werbefinanzierten Rundfunk die Programmleistung also vornehmlich den Interessen der Werbenden als den direkten Geschäftspartnern des Rundfunkveranstalters unter: Deren Nachfrage nach Sendezeit - genauer: deren Rundfunkwerbebudget - bestimmt das Rundfunkangebot, nicht die Wünsche der Rundfunkrezipienten.

³⁸⁷ Zur grundsätzlichen Kritik der Meritorik siehe Schmidt, Kurt (1988).

Zwischen Rundfunkrezipient und Rundfunkveranstalter kommt demnach keine direkte Austauschbeziehung zustande, sondern lediglich eine indirekte. Zwar ist die Resonanz der Zuschauer und Zuhörer auf das Programm beziehungsweise für das umworbene Produkt entscheidend für den Markterfolg der Programmveranstalter und der Werbenden. Diese Abhängigkeit ist aber nicht gleichzusetzen mit einer Identität der Wertschätzungen aller Beteiligten; denn für den Werbenden wie für den Programmveranstalter ist nicht die individuelle Bedürfnisintensität des einzelnen Zuschauers beziehungsweise Zuhörers entscheidend, sondern die Tatsache, daß die Werbebotschaft eine möglichst breite Aufnahme findet und einen Konsumakt initiiert. Der "Rezipient (ist) in erster Linie als Konsument im Spiel - nicht der Programme, sondern der Produkte."³⁸⁸ Folglich verkaufen die Rundfunkgesellschaften nicht das Rundfunkprogramm selbst, sondern vermarkten nur eine Eigenschaft dieses Programms, nämlich seine Zuschauerattraktivität - und dies zu einem pro Zuschauer einheitlichen Preis.³⁸⁹ Dieser zwischen den kommerziellen Rundfunkstationen und den Werbegesellschaften ausgehandelte Preis ist zwar marktgerecht. Versteht man als Rundfunkmarkt jedoch den Ort des Zusammentreffens zwischen Programm anbietern und Rundfunkeilnehmern, so fehlt es an der einen Markt charakterisierenden Austauschbeziehung zwischen diesen beiden Gruppen.³⁹⁰

Faßt man zusammen, so erfüllt der Werbepreis wegen der mangelhaften Rückkopplung zu den individuellen Zuschauerpräferenzen seine Lenkungsfunction nur mit Einschränkungen; denn für den wirtschaftlichen Erfolg eines werbefinanzierten Programms ist lediglich die Zahl der Interessenten an einem Programm - präziser: ihre besondere Eignung als potentielle Konsumenten der umworbene Produkte - entscheidend, nicht aber ihre Interessenintensität für ein Rundfunkprogramm.

Die mangelnde Berücksichtigung der Interessenintensität der Rundfunkrezipienten ist ursächlich für die folgenden Funktionsdefekte, die dem werbefinanzierten Rundfunk vorgeworfen werden:

In einem System, in dem jeder erwerbswirtschaftlich handelnde Rundfunkveranstalter sein Programm massenattraktiv gestaltet, das heißt vorwiegend populäre Programme mit hohen Einschaltquoten produziert und ausstrahlt, sei das Programmangebot durch eine geringe Programmviefalt und eine Vervielfältigung weitgehend

³⁸⁸ Schneider, Norbert (1980), S. 132.

³⁸⁹ "The first and most serious mistake that an analyst of the television industry can make is to assume that TV stations are in business to produce programs. They are not. TV stations are in business of producing audiences. These audiences, or means of access to them, are sold to advertisers. The product of a TV station is measured in dimensions of people and time. The price of the product is quoted in dollars per thousand viewers per minute of commercial time." Owen, Bruce M., Jack H. Beebe und Willard G. Manning jr. (1974), S. 4.

³⁹⁰ Vgl. Greiffenberg, Horst (1989), S. 599.

gleichartiger Sendungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gekennzeichnet; denn jeder werbefinanzierte Programmveranstalter bemühe sich um Werbeschaltungen eines weitgehend identischen Kreises von Auftraggebern für ein weitgehend identisches Publikum, deren Präferenzen auf Basis ähnlicher Daten ermittelt würden. Vielschichtige Spartenangebote, eine differenzierte Berichterstattung und Kommentierung würden so nicht angeboten.³⁹¹ Vor allem - durchaus zahlungsbereite - Minderheiten hätten nur eine geringe Chance, ihre Programmwünsche zu erfüllen.³⁹² Ein Angebot von Minderheitenprogrammen wäre für die Werbenden und damit die Rundfunkveranstalter lediglich dann interessant, wenn damit ein Werbeerfolg verbunden wäre, dergestalt, daß die Adressaten ein überdurchschnittliches Kaufinteresse an den umworbenen Produkten hätten und/oder über eine überdurchschnittliche Kaufkraft verfügten. Dazu müßte sich aber die Intensität der Präferenz für Minderheitenprogramme in der Intensität der Werbebeeinflussbarkeit widerspiegeln, oder anders ausgedrückt: Die Vernachlässigung von nur mit wenigen Rezipienten besetzten Geschmackssegmenten könnte abnehmen, wenn es gelänge, der Präferenzintensität der Rezipienten bei den Rundfunkveranstaltern Geltung zu verschaffen.³⁹³ Diese Voraussetzungen seien in der Realität jedoch kaum gegeben.³⁹⁴

Diesen Argumenten - die im übrigen auf den Untersuchungen vorwiegend US-amerikanischer Medienökonomien³⁹⁵ aufbauen und in Streitschriften gegen den privatwirtschaftlichen organisierten werbefinanzierten Rundfunk mit den Schlagworten »Meinungskonformismus«, »Massengeschmack«, »kulturelle Nivellierung« und ähnlichem artikuliert werden - soll genauer nachgegangen werden. Insbesondere stellt sich die Frage, ob von einem Rundfunksystem, das von erwerbswirtschaftlich orientierten Rundfunkveranstaltern mitgeprägt wird, ein Angebot von Programmen, die einem zahlenmäßig nur gering besetzten Geschmackssegment zuzuordnen sind, erwartet werden kann. Weiter ist zu prüfen, ob ein eventuell sich abzeichnendes Defizit eine Ablehnung privater werbefinanzierter Rundfunkanbieter beziehungsweise ein Gegensteuern eigens hierzu eingerichteter öffentlich-rechtlicher Anstalten rechtfertigt.

³⁹¹ Vgl. Lange, Bernd-Peter (1980), S. 44; Schneider, Norbert (1980), S. 127; Herbers, Heinz-Hermann (1981), S. 94.

³⁹² Vgl. Kantzenbach, Erhard (1987), S. 148.

³⁹³ Vgl. Neumann, Uwe (1988), S. 102.

³⁹⁴ Vgl. Monopolkommission (1981), S. 869; Greiffenberg, Horst (1989), S. 598.

³⁹⁵ Zu den bekanntesten Modellen des werbefinanzierten Rundfunks siehe Steiner, Peter O. (1952), derselbe (1961), Rothenberg, Jerome (1962a), Wiles, Peter J. (1963), Beebe, Jack H. (1977) sowie die Darstellungen dieser Modelle in Owen, Bruce M., Jack H. Beebe und Willard G. Manning jr. (1974), Müller, Werner (1979) und Wieland, Bernhard (1981).

Die folgenden Überlegungen stützen sich im wesentlichen auf die Untersuchungen Beebes³⁹⁶, dessen Simulationsmodell die zentralen Ansätze der älteren Arbeiten von Steiner, Rothenberg und Wiles einbezieht.³⁹⁷ Dabei wird unterschieden zwischen dem Angebotsverhalten eines werbefinanzierten Rundfunkmonopolisten, der allein über alle Rundfunkkanäle verfügt, und dem Verhalten mehrerer konkurrierender Werberundfunkanbieter, die jeweils nur über einen Rundfunkkanal verfügen.

Zunächst soll der Fall eines Rundfunkmonopolisten betrachtet werden. Sein Ziel ist es, durch sein Gesamtangebot möglichst viele Zuschauer und Zuhörer an die werbetreibende Wirtschaft zu vermitteln, also die Werbekontakt- und damit Gewinnmaximierung.³⁹⁸ Um dieses Ziel zu erreichen, hat er folgende Handlungsalternativen:

Unterstellt man einmal, daß der Monopolist schrittweise vorgeht, so wird er zunächst solche Sendungen in sein Programm aufnehmen und ausstrahlen, die die größte Zuschauer- beziehungsweise Zuhörerresonanz haben.³⁹⁹ Dies können Shows, Sportereignisse, Spielfilme oder ähnliches sein. Ausgehend von diesem massenattraktiven Programm wird er sein Angebot auf diesem Kanal kontinuierlich ausweiten und seine Angebotspalette differenzieren, um auf diese Weise seinem Publikum zusätzliche Offerten zu machen und darüber hinaus bislang nicht erreichte Zielgruppen, das heißt zusätzliche Zuschauer und Zuhörer zu gewinnen und als Werbekontakte zu vermarkten. Das Programm auf diesem ersten Kanal wird zum Vollprogramm im Sinne eines umfassenderen Angebots mehrerer Sendungstypen ausgebaut. Stehen dem Monopolisten mehrere Rundfunkkanäle zur Verfügung, kann er auf den folgenden Kanälen weitere Vollprogramme, aber auch verschiedenartige Spartenprogramme - auf denen beispielsweise nur Unterhaltungsshow, nur Sportberichterstattungen oder nur Spielfilme angeboten werden - einrichten. Er wird jedoch nicht das gleiche Programm auf zwei Kanälen anbieten. Die Fragmentierung des Gesamtprogramms in voneinander unabhängige Programmtypen und -sparten wird er solange fortsetzen, solange die zusätzlichen Produktions- und Vertriebskosten durch die Mehrerlöse aus Werbetätigkeit abgedeckt sind, oder anders ausgedrückt: Der höchste Grad der Programmdifferenzierung ist dann erreicht, wenn die Grenzausgaben für

³⁹⁶ Für detaillierte Darstellungen des Modells siehe Beebe, Jack H. (1977); Owen, Bruce M., Jack H. Beebe und Willard G. Manning jr. (1974), S. 57 ff.; Müller, Werner (1979), S. 295 ff.

³⁹⁷ Vgl. Wieland, Bernhard (1981), S. 235.

³⁹⁸ Vgl. Beebe, Jack H. (1977), S. 18.

³⁹⁹ Unter einem Rundfunkprogramm wird im allgemeinen Sprachgebrauch eine zeitliche Abfolge von Rundfunksendungen auf einem bestimmten Kanal über einen bestimmten Zeitraum verstanden. Rundfunksendungen bezeichnen dagegen einzelne, zeitlich und inhaltlich zusammenhängende Einheiten, die in ihrer Summe ein Programm ergeben. Programmanbieter beziehungsweise -veranstalter sind dementsprechend Unternehmen, die ein Programm inhaltlich und zeitlich gestalten und dem Publikum repräsentieren.

die Veranstaltung und Verbreitung differierender Rundfunkprogramme gleich den Grenzeinnahmen aus Werbung sind.⁴⁰⁰ Resultiert die Belegung eines weiteren Kanals in Netto-Verlusten, wird von einer Nutzung dieser Übertragungsmöglichkeit Abstand genommen.

Anstatt den kostspieligen Weg zu verfolgen, immer neue Angebote auf weiteren Kanälen zu kreieren, um auf diese Weise sozusagen auch den letzten Zuschauer oder Zuhörer zu erreichen, kann der Monopolist aber auch seine massenattraktivsten Programme umgestalten, mit dem Ziel der Publikumsmaximierung auf weniger Kanälen. Diese zweite Strategie baut auf der Annahme auf, daß Rundfunkrezipienten nicht nur bei Programmen ihrer ersten Präferenz das Empfangsgerät einschalten, sondern auch bei Programmen zweiter Präferenz, wenn die erste Wahl nicht angeboten wird.⁴⁰¹ Für die Vermittlung eines Werbekontaktes ist es nämlich gänzlich unbedeutend, ob der Rundfunkteilnehmer auf das Programm »versessen« ist, oder ob er sich »berieseln« läßt - solange nur der Empfang dem Abschalten des Gerätes vorgezogen wird. Anstatt also, zum Teil zu Lasten der bereits bestehenden Programmtypen, neue, den heterogenen Primärinteressen des Publikums entsprechende Programmtypen anzubieten und so die Produktions- und Vertriebskosten zu vervielfachen, wird ein Veranstaltungsmonopolist versuchen, Programmtypen mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sogenannte »common denominator programs«, zu produzieren.⁴⁰²

Im Regelfall wird jedoch nicht nur ein Veranstaltungsmonopolist Rundfunkprogramme auf mehreren Kanälen anbieten. Vielmehr werden die Übertragungskapazitäten auf mehrere Rundfunkveranstalter verteilt sein, die mit ihren Programmen um das Publikum und das Werbebudget konkurrieren - der Wettbewerbsfall. Ziel eines Rundfunkveranstalters ist nun die Gewinnmaximierung im Wettbewerb mit anderen Belegern von Rundfunkkanälen.⁴⁰³

Ein Rundfunkveranstalter, der annahmegemäß nur über einen Sendekanal verfügt, hat - wiederum - zwei Handlungsalternativen: Einmal kann er ein massenattraktives Programm imitieren; zum anderen kann er einen neuen Programmtyp kreieren. Beide Strategien werden in der Regel mit einem Zuschauerverlust bei bereits bestehenden Programmen der Mitanbieter verbunden sein. Werden erfolgreiche Programmtypen anderer Veranstalter lediglich dupliziert⁴⁰⁴, um Zuschauer und damit Werbeschaltungen von deren Programmen abzuziehen, verringern sich durch

⁴⁰⁰ Vgl. Büch, Eva-Theresia und Martin-Peter Büch (1982), S. 8 f.

⁴⁰¹ Vgl. Beebe, Jack H. (1977), S. 19.

⁴⁰² Vgl. Wieland, Bernhard (1987), S. 98 f.

⁴⁰³ Vgl. Beebe, Jack H. (1977), S. 18.

⁴⁰⁴ Zum Begriff der Programmduplikation siehe Steiner, Peter O. (1952), S. 199, S. 202.

die Zuschauerwanderungen die Einschaltquoten und Werbeeinnahmen beim einzelnen Anbieter, während sich die gesamten Produktions- und Vertriebskosten verdoppeln. Die Programmduplizierung führt also nur zu einer Duplizierung der Kosten, ohne gleichzeitig eine qualitative Vermehrung des Rundfunkangebots zu bewirken. Kreiert hingegen ein Konkurrent erfolgreich einen neuen Programmtyp, so führt dies zwar auch zu neuen Veranstaltungskosten sowie Publikumsverlusten der konkurrierenden Programmveranstalter; eine solche Taktik bringt aber eine Belebung im Angebot und nicht eine bloße Vermehrung von weitgehend homogenen Rundfunkprogrammen.⁴⁰⁵

Entscheidend für den Rundfunkveranstalter sind aber nicht die Entwicklung der Gesamtzuschauerschaft oder die Programmvielfalt, sondern die Zuschauerzahlen, die er durch die Doublette eines schon (mehrfach) produzierten Programms beziehungsweise die neue Programmcreation gewinnen kann. Das Geld wandert mit dem erfolgreichsten Programm. Insbesondere bei geringer Wettbewerbsintensität kann es durchaus lukrativer sein, Programmtypen mit hoher Popularität beziehungsweise »zweitbeste« Jedermann-Programme mit großem Zuschauerpotential nachzuahmen. Eine solche Taktik sichert dem neuen Veranstalter häufig größere Einschaltquoten als der Versuch, sich exklusiv um weniger stark verbreitete Minderheitsinteressen zu bemühen. Dies gilt insbesondere zu Sendezeiten mit sehr hohen Zuschauerzahlen, der sogenannten prime time.⁴⁰⁶ Mit zunehmender Zahl der Wettbewerber kann es jedoch im Vergleich zur Programmvervielfachung profitabler werden, das Publikum individueller anzusprechen und präferenzintensive Spezialwünsche kleinerer

⁴⁰⁵ Vgl. Büch, Eva-Theresia und Martin-Peter Büch (1982), S. 9 f. Das erfolgreiche Vordringen eines Programmanbieters mit innovativen Angeboten schließt freilich nicht aus, daß sich dieser Veranstalter anschließend auch herkömmlichen Angeboten widmet. Der Erfolg einer solchen Strategie zeigt sich exemplarisch an der Entwicklung des bundesdeutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems. "Das ZDF legte zunächst Wert darauf, sich durch populäre Unterhaltung zu profilieren. Die ARD war nach der Gründung des ZDF anfangs eher darauf bedacht, ihren Ruf als Informationskanal zu wahren und zu mehren, bemühte sich dann aber ebenfalls um eine stärkere Profilierung auf dem Gebiete der Unterhaltung, während sich das ZDF mit etablierter Unterhaltungsreputation dem Ausbau seiner Informationssendungen zuwandte. Die Dritten Fernsehprogramme traten als Bildungsprogramme und als Programme für wechselnde Minderheiten an. Später unternahmen es einige von ihnen, sich zu Vollprogrammen weiter zu entwickeln. Als deutlicher Akzent blieb jedoch in jedem Fall der regionale Auftrag und die dadurch bedingte regionale Besonderheit." Schwarzkopf, Dieter (1980), S. 40 f. Wenn auch die Motivation der Rundfunkanstalten eine andere gewesen sein mag als die Maximierung der Werbeeinnahmen, so zielten ihre Profilierungsversuche dennoch darauf ab, über bislang vernachlässigte Programmangebote Zuschauer zu gewinnen und erfolgreich in den Rundfunkmarkt einzutreten.

⁴⁰⁶ Vgl. Müller, Werner (1979), S. 125; Hoffmann-Riem, Wolfgang (1981a), S. 78.

Zuschauergruppen zu befriedigen.⁴⁰⁷ Bieten nämlich alle Veranstalter mehr oder weniger unterschiedslos ähnliche Programme an, sinkt die Bindung des Publikums an einen Sender. Die Chancen eines erfolgreichen Markteintritts von Newcomern, die mittels eigener, unverwechselbarer Programme ihr Publikum an sich binden können und auf diese Weise das Publikumpotential der massenattraktiven Programme reduzieren, steigen. Die Segmentierung des Publikums durch das zusätzliche Angebot von Sparten- oder Zielgruppenprogrammen kann dabei durchaus förderlich für die von der Werbewirtschaft verfolgten Ziele sein; denn Werbende wollen nicht unbedingt immer das größtmögliche Publikum, sondern häufig eine bestimmte Käuferschicht oder Zielgruppe für ihre spezifischen Produkte und Dienste erreichen. Dabei wird die Möglichkeit, bestimmte Publikumssegmente gezielt anzusprechen, wegen der höheren werblichen Wirkung generell wohl besser entgolten als die in ein Jedermann-Programm eingebettete, breite Massenansprache.⁴⁰⁸ Die Mindestzuschauerzahl, die notwendig ist, um den von Werbeeinnahmen und Programmkosten determinierten break-even-point zu überschreiten, sinkt, so daß zusätzliche Gruppen mit Rundfunkprogrammen ihrer Wahl versorgt werden können.

Voraussetzung für einen wettbewerblich organisierten Rundfunkmarkt mit einem differenzierten Programmangebot ist einmal, daß genügend Übertragungsmöglichkeiten verfügbar sind. Außerdem muß das Werbeaufkommen hoch genug sein, damit eine inhaltliche Auffächerung des Programms finanzierbar ist.⁴⁰⁹ Mit anderen Worten: Zur die Befriedigung von Minderheitenprogramm Wünschen müssen kostendeckende Einschaltquoten erreicht werden.⁴¹⁰ Diesem zweiten Argument kommt angesichts einer ständig zunehmenden Marktpenetration mit neuen Übertragungstechniken wachsende Bedeutung zu. Kostendeckung zusätzlicher Programmangebote

⁴⁰⁷ Das gleiche gilt für Sendezeiten, zu denen mit einem »Jedermann-Programm« nur noch geringe Teilnehmerzahlen gewonnen werden können. Programme für stark interessierte Minderheiten können zu diesen Zeiten durchaus höhere Einschaltquoten erbringen als solche, die an ein breites Publikum adressiert sind. Diese Hypothese entspricht der im Fernsehen und Radio zu beobachtenden Tendenz zur Verlagerung von Minderheitenprogrammen auf ungünstige Sendezeiten. Ein Programmangebot zu vermeintlich ungünstigen Sendezeiten bietet für experimentierfreudige Newcomer aber auch die Chance zum Eindringen in einen Markt. Exemplarisch sei auf die Teleshows des privaten Rundfunkanbieters SAT 1 verwiesen, die mittäglich über das Geschehen an den deutschen und internationalen Aktienmärkten berichtet und bereits Nachahmer in den öffentlich-rechtlichen Programmen gefunden hat.

⁴⁰⁸ Vgl. Cuntz, Christian F. (1984), S. 161.

⁴⁰⁹ Vgl. Hoffmann-Riem, Wolfgang (1981b), S. 258.

⁴¹⁰ Vgl. Wieland, Bernhard (1987), S. 98 ff. Ein ausreichendes Werbevolumen sichert nicht nur die Finanzierung neuer Minderheitenprogramme, sondern gewährleistet auch die Weiterfinanzierung bereits existierender Angebote für kleinere Publikumsgruppen. Steigt nämlich das Werbevolumen parallel zu den neuen Programmangeboten, können die traditionellen Anbieter hiervon unberührt bleiben und ihr bisheriges Programmschema beibehalten. Bei einem nur unterproportional zunehmenden Werbebudget sind jedoch Verteilungskämpfe zwischen etablierten und neuen Rundfunkanbietern zu erwarten, was tendenziell zu Lasten der Programme mit nur geringen Einschaltquoten gehen wird.

ist dabei um so eher zu erwarten, je geringer die Kosten des Programms sind und je größer die Bereitschaft der Werbeindustrie ist, zusätzliche Programmangebote für kleinere Zielgruppen durch ihr Werbeengagement zu alimentieren.⁴¹¹ Eine befriedigende Zuschauerforschung, die sicherstellt, daß die Werbungtreibenden wissen, welches Publikum sie zu einem beliebigen Zeitpunkt auf einem beliebigen Fernsehkanal erwarten können, kann das Wachstum des Werbeetats und damit die Versorgung von Minderheiten mit Rundfunkprogrammen positiv beeinflussen.⁴¹²

Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden: Es ist durchaus möglich, daß die Zuschauer und Zuhörer auf einem Wettbewerbsmarkt auch bei ausschließlicher Werbefinanzierung der Rundfunkangebote die Möglichkeit haben, ihre Präferenzen zu artikulieren; denn miteinander konkurrierende, werbefinanzierte Rundfunkanbieter sind gezwungen, die Präferenzen der Rezipienten zu berücksichtigen.⁴¹³ Eine erhebliche Bedeutung kommt dabei der Quantität der Übertragungswege, der Art und Verteilung der Rezipientenpräferenzen, den Möglichkeiten, diese mit Hilfe der Mediaforschung zu ermitteln, sowie der Höhe des Werbevolumens zu. Je größer die Zahl der Rundfunkkanäle ist, je heterogener die Zuschauerpräferenzen und je differenzierter die Möglichkeiten sind, die Präferenzenintensität zu messen und ihr zum Ausdruck zu verhelfen, und schließlich je höher das Budget für Rundfunkwerbung ist, desto geringer ist ceteris paribus die Tendenz zur Programmduplikation und um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß »Minderheitenprogramme« angeboten werden.

Gleichwohl ist das Argument, daß ein werbefinanziertes Rundfunksystem nur bedingt imstande ist, der Intensität der Publikumspräferenzen gerecht zu werden, nicht von der Hand zu weisen. Wie jedes Mehrheitswahlverfahren bringt die Werbefinanzierung des Rundfunks Störungen der Präferenzen von Minderheiten mit sich. Es kommen - selbst bei intensivem Bemühen, den Wünschen der Zuschauer nahezukommen - vorzugsweise Mehrheiten zum Zuge; die Minoritäten erhalten dagegen

⁴¹¹ Dabei hängt die Bereitschaft zur Finanzierung solcher Minderheitenprogramme wesentlich davon ab, daß die Minderheiten ihre Wünsche ausreichend artikulieren und im Programm durchsetzen. Lassen sie sich durch Programme zweiter Wahl von der Erfüllung ihrer »wahren« Präferenzen abbringen, werden sie als Zielgruppe für die Werbewirtschaft uninteressant. Vgl. Beebe, Jack H. (1977), S. 31. Reichweitenverluste für Minderheitenangebote ergeben sich aber allein schon dadurch, daß Rezipienten aktuelle, aber auch gespeicherte Programmteile nie in der Weise selektiv und komprimiert konsumieren können wie Artikel in den Printmedien, die jederzeit und an nahezu jedem Ort nachgelesen oder auch lediglich überflogen werden können. Außerdem dürfte auch das Minderheitenpublikum ein Interesse daran haben, an bedeutenden, mit »ihrem« Minoritätenprogramm konkurrierenden Programmereignissen teilzuhaben.

⁴¹² Vgl. Tempest, Alastair C. (1986), S. 150.

⁴¹³ Dieses Ergebnis wird durch die im Anschluß an die Untersuchung Beebe's angestellten Untersuchungen über Programmangebot und Programmstruktur eines werbefinanzierten Rundfunkmarktes bestätigt. Genannt seien insbesondere die Analysen von Owen, Bruce M. (1975), S. 143-165, Spence, Michael A. und Bruce M. Owen (1977) sowie Koford, Kenneth (1984).

mehr oder minder Rundfunkleistungen, die sie gar nicht, in anderer Form oder in anderem Umfang wünschen. Insbesondere teure Rundfunkbeiträge, die Spezialinteressen entsprechen und verhältnismäßig intensiv von kleinen Konsumentengruppen nachgefragt werden, werden in einem Markt, dessen Einnahmemöglichkeiten begrenzt sind und dessen Erträge positiv mit der Publikumsgröße korrelieren, aus Sicht des Publikums tendenziell nur unterproportional gesendet.

"Freilich sollte man nicht vergessen, daß auf jedem Markt - wenn man so will - Minderheiten nicht zum Zuge kommen, ohne daraus sogleich einen »Versorgungsmangel« abzuleiten."⁴¹⁴ Die Beantwortung der Frage, inwieweit ein Programmdefizit zu korrigierenden Eingriffen in die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkveranstalter berechtigt, entzieht sich dabei der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse. Neben dem grundsätzlichen und wohl kaum zu lösenden Problem, sinnvolle, die Inhalte von Sendungen beziehungsweise Beiträgen kategorisierende Rubriken wie zum Beispiel »Information i.e.S.«, »Kultur«, »Politik« oder »Unterhaltung« zu definieren und jeden Programmbeitrag einem solchen Genre zuzuordnen, werden der Nutzenbeitrag und die sozialen Kosten der jeweiligen Rundfunksendungen in der Regel nicht bekannt sein. Das Ob und das Wieviel unterstützungswürdiger Rundfunkbeiträge ist damit Gegenstand einer politischen Entscheidung. Die Verstaatlichung der Rundfunkveranstaltung wäre aber gewiß die unzumutbarste Alternative für die Durchsetzung des politischen Ziels Minderheitenschutz. Dies bedeutete, die Aufgabe, den Präferenzen aller Zuschauer und Zuhörer entsprechende Rundfunkprogramme bereitzustellen, ganz und gar dem - wenn auch unvollkommenen - Markt zu entziehen und stattdessen nach einem Plan zu lösen, der in einem demokratischen Staat wiederum vornehmlich den Wünschen einer Mehrheit entsprechen würde.

b. Defizite bei der Wahrnehmung der politischen Funktionen des Rundfunks

Keim des folgenden Arguments gegen ein kommerzielles Rundfunksystem ist die Überzeugung, daß es zu den Aufgaben des Staates gehöre, dem Rundfunk die Wahrnehmung seiner politischen Funktionen zu ermöglichen. Die Wahrnehmung dieser Funktionen durch die Medien diene - so die herrschende Meinung⁴¹⁵ - der Kultivierung der öffentlichen Meinung sowie des politischen Bewußtseins der Staatsbürger und sei unerlässlich für die politische Willensbildung in einer Demokratie. Bei einem freien Spiel der rein privatwirtschaftlichen Kräfte sowie einem ansonsten reibungslosem Funktionieren des Marktmechanismus sei jedoch zu erwarten - so argumentieren die Kritiker eines kommerziellen Rundfunksystems weiter - , daß die Gesellschaft in

⁴¹⁴ Gröner, Helmut (1988), S. 352.

⁴¹⁵ Vgl. Bundesrat (1985), S. 115; Sohmen, Egon (1971), S. 7; Röpke, Jochen (1970b), S. 100 f.

zu geringem Umfang oder überhaupt nicht mit Rundfunkleistungen, die einen hohen Öffentlichkeitsgrad aufweisen, versorgt werde.⁴¹⁶ Im Gegenteil: Die werbende Wirtschaft als einziger Finanzier des Rundfunks sei an einer zugleich angenehmen und attraktiven Verpackung der Werbebotschaft und nicht an einer kritisch-aufklärenden Darstellung gesellschaftlicher Probleme interessiert und dränge deshalb darauf, das Programm von dissonanten, mit der Konsumbotschaft kollidierenden Programmbeiträgen freizuhalten. Ein den Werbespots gedeihliches, die Werbewirkung unterstützendes Programmumfeld erlaube der Allianz der Werbenden und Rundfunkveranstalter, eine möglichst große Schnittmenge von Publikum und potentiellen Konsumenten zu erreichen und ein selektives Zuschauerverhalten zu unterlaufen. Das Spektrum solcher Verquickungen von Werbebotschaft und »Beiprogramm« reiche von der inhaltlichen Abstimmung bei der Themenauswahl über dramaturgische Eingriffe in Programmbeiträge, die von der zeitlichen Abfolge der Werbeeindrücke bestimmt werden⁴¹⁷ bis hin zum sogenannten »Productplacement«, der geschickten, nicht redaktionell veranlaßten beziehungsweise vermeidbaren Platzierung von Produkten im Programmbeitrag selbst. Während also im günstigsten Fall ein der Werbepäsentation gedeihliches Programmumfeld gesucht würde, würde es in anderen Fällen geschaffen. Im Ergebnis liefe dies darauf hinaus, daß die Verwirklichung der medienpolitischen Ziele wie öffentliche Kontrolle, unabhängige Meinungsbildung und Gesellschaftskritik beeinträchtigt würde.⁴¹⁸

Bei dem Versuch, diese Auffassung den oben geschilderten Exempeln zuzuordnen, zeigt sich, daß die Äußerungen im Kern auf die Rechtfertigung meritorischen Handelns des Staates mit Hilfe der Theorie der externen Effekte abzielen. Hiernach werden staatliche Interventionen zugunsten von Gütern mit externen Nutzen als meritorisch kategorisiert. Sie seien keine Eingriffe in die Entscheidungen der Bürger, sondern erlaubten, diese effizienter zu treffen.⁴¹⁹

Bei der Analyse der Werbefinanzierung des Rundfunks wurde bereits auf positive externe Effekte eines rein werbefinanzierten Rundfunks hingewiesen. Die folgende Argumentation zu den externen Effekten des Rundfunks unterscheidet sich in zwei wesentlichen Punkten von den dort angestellten Überlegungen.

Einmal stehen nun gruppenübergreifende externe Effekte - also Nutzensgewinne, die nicht nur der Teilgruppe der Rundfunkrezipienten zugute kommen, sondern der

⁴¹⁶ Siehe zum Beispiel Sothen, Egon (1971), S. 7.

⁴¹⁷ Zur Verquickung von Programm und Werbung siehe Müller, Werner (1979), S. 128; Kleinstüber, Hans J. (1973), S. 173; Lange, Bernd-Peter (1980), S. 43 f.

⁴¹⁸ Vgl. Kleinstüber, Hans J. (1973), S. 189 f., S. 191; Brinkmann, Tomas (1983), S. 679.

⁴¹⁹ Vgl. Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer (1990), S. 75; Andel, Norbert (1984), S. 644.

gesamten Gesellschaft - zur Debatte. Gemeint sind die Wohlfahrtsgewinne, die das Massenmedium Rundfunk als Forum der Öffentlichkeit durch die Informationsvermittlung und ihre Kommentierung kollektiv, das heißt für die gesamte Gesellschaft erbringt. Folgt man dieser Argumentation, so liegt mit dem Rundfunk ein Gut vor, daß - in unterschiedlichem Maße - sowohl der individuellen als auch der kollektiven Bedürfnisbefriedigung dienen soll. Die Leistungen, die vorrangig der individuellen Bedürfnisbefriedigung dienen, haben für den Einzelnen mehr den Charakter eines privaten Endprodukts, wobei die Intensität des Wunsches nach den verschiedenen Programmgestaltungen und damit der Nutzen ihrer Bereitstellung je nach Interessenlage unterschiedlich ausfällt.⁴²⁰ Hinzu kommen die mittelbaren Wohlfahrtsgewinne, die das Massenmedium Rundfunk als Forum der Öffentlichkeit erzeugen kann. Der größte Effekt wird dabei solchen Rundfunkprogrammen zugeschrieben, deren Inhalt weithin mit den gesellschaftspolitischen Erwartungen an den Rundfunk korreliert. An ihnen sind nicht nur die unmittelbaren Nutzer des Mediums Rundfunk interessiert, sondern die »Gesellschaft als Ganzes«.⁴²¹ Da aber der öffentlichen Meinung, die zum Teil auch das Ergebnis von Rundfunksendungen ist, Elemente eines öffentlichen Gutes zu eigen sind⁴²², werden - so der weitere Gedankengang - die auf ihre Erstellung gerichteten Tätigkeiten - genauer: der externe, der Gesellschaft zufließende Nutzen - gar nicht oder nur zum Teil entgolten⁴²³; der einzelwirtschaftliche Ertrag eines solchen Rundfunkprogramms ist also kleiner als der gesamtwirtschaftliche. Im Extrem, nämlich dann, wenn »gemeinwohlorientierte« Programmbeiträge und Werbeprogramm kollidieren, kann es sogar zu Ertragsseinbußen der Rundfunkanbieter kommen, weil die betroffenen Werbekunden ihre Buchungen zurückziehen.⁴²⁴

⁴²⁰ So wird wohl bei der Mehrzahl der Zuschauer der Wunsch nach Unterhaltung und Information im Rundfunk ausgeprägter sein als der nach Kultur und Bildung.

⁴²¹ Man kann hier wiederum Musgrave zitieren, der Bedürfnisse, "die von der Gesellschaft als Ganzes empfunden werden und der Wohlfahrt der Gesellschaft als Ganzes zugehören", als "Gemeinschaftsbedürfnisse" bezeichnet. Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer (1990), S. 74 f.

⁴²² Zur Kollektivguthypothese der öffentlichen Meinung siehe Röpke, Jochen (1970a), insbesondere S. 184 ff., derselbe (1970b), S. 104 ff. und Sothen, Egon (1971), S. 6-8. Eine deutliche Gegenposition zu den Thesen Röpkes beziehen Gröner, Helmut (1979), S. 240 ff., Ronneberger, Franz und Hans-Werner Stüber (1976), S. 77 ff. und - sehr detailliert - Braun, Gabriele (1988).

⁴²³ Ein auf Massenattraktivität angelegtes Unterhaltungsprogramm schließt nicht per se politische Informationen im Programm aus. "Manche Bürger streben auch rein politische Informationen nur um ihres Unterhaltungswertes an, weil sie an politischer Rivalität und am politischen Kampf Gefallen finden. Alle rein politischen Werte, die ihnen zufließen, stellen zusätzliche Nebenprodukte der Unterhaltungsindustrie für die Verbraucher dar." Downs, Anthony (1968), S. 217.

⁴²⁴ Man stelle sich nur die Folgen der Ausstrahlung eines Beitrags über die gesundheitlichen Schäden des Rauchens für einen anschließenden Werbespot für Zigaretten vor. Eine derartige Kollision von Programm und Werbung würde nicht nur den Werbeeffect mindern, sondern in

Durch die Verwendung des Rundfunks als Werbemedium in den Hörfunk- und Fernsehprogrammen - so die Quintessenz der Überlegungen - verschieben sich also die Anteile der Programmelemente, die überwiegend der privaten Bedürfnisbefriedigung dienlich sind und solcher öffentlicher Bedürfnisbefriedigung. Werden die Einnahmen ausschließlich auf dem Werbemarkt, also durch die Befriedigung privater Bedürfnisse erzielt, nimmt die Bedeutung der privaten Gutseigenschaft des Rundfunks zu Lasten der Qualität des von der Gemeinschaft nutzbaren Gutes zu. Zwar kann das Rundfunkprogramm weiterhin von allen Zuschauern und Zuhörern gleichzeitig genutzt werden. Durch die Art der Finanzierung verändert sich aber seine Zusammensetzung.

Zur Verbesserung der Versorgung mit Rundfunkleistungen, die aufgrund ihres Öffentlichkeitsgrades beziehungsweise ihrer ungenügenden Internalisierung in zu geringem Umfang oder überhaupt nicht angeboten werden, muß nach Auffassung der Gegner einer »Kommerzialisierung des Rundfunks« das dem Rundfunkwerbemarkt entspringende Angebot durch staatliche Eingriffe komplettiert beziehungsweise die Ursache des Minderangebots, die Werbefinanzierung, eingeschränkt, wenn nicht sogar ganz eingestellt werden. Oder, um es mit den Worten Musgraves auszudrücken: Zur Steigerung der Gesamtwohlfahrt muß "durch das öffentliche Budget über das hinaus Sorge getragen (werden), was der Markt zur Verfügung stellt und was von privaten Käufern bezahlt wird."⁴²⁵

Fraglich ist allerdings - und hier liegt der zweite Unterschied zur obigen Diskussion der externen Effekte -, ob es sich bei diesen Eingriffen in den kommerziellen Rundfunk schlechthin um Internalisierungserfordernisse externer Effekte handelt oder um meritorisch motivierte Maßnahmen, die primär der Erfüllung gesellschaftspolitischer Leitvorstellungen dienen und die - entgegen der Beteuerung der »Meritoriker« - Eingriffe in die individuellen Publikumspräferenzen darstellen.

Sofern Funktionsdefekte in Form externer Effekte des werbefinanzierten Rundfunkmarktes ursächlich für Interventionen wären, könnte deren Korrektur höheren Wohlstand schaffen. Staatlicherseits verhängte Maßnahmen würden dann darauf abzielen, verletzte Optimalbedingungen eines grundsätzlich vom Marktprozeß gesteuerten Rundfunkprogramms zu heilen. Orientierungsgröße wäre ein Allokationsergebnis, wie es der Markt unter günstigeren Ausgangsbedingungen - hier also einem Verzicht auf Werbeeinnahmen - selbst hervorbringen würde. Würden dann

sein Gegenteil umkehren. Indes zeigt die Ausstrahlung von aktuellen Testergebnissen der Stiftung Warentest beim ausschließlich werbefinanzierten Privatsender SAT 1 exemplarisch, daß kommerzieller Privatfunk und kritische Verbraucheraufklärung anscheinend nicht gänzlich unvereinbar sind.

⁴²⁵ Musgrave, Richard A. (1969), S. 15.

Angebotsdefizite eines werbefinanzierten Rundfunkmarktes festgestellt, würde sich die Aufgabe eines allokatorentheoretisch veranlaßten - und normativ zu rechtfertigenden - Eingriffs in den Rundfunkmarkt stellen, um den nicht berücksichtigten Präferenzen einzelner Bürger zum Durchbruch zu verhelfen. Eine meritorische Begründung staatlichen Handelns im Rundfunksektor wäre insofern entbehrlich.⁴²⁶

Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß die Nicht-Ausschließbarkeit der Bürger von den Rundfunkprogrammen, insbesondere von den gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Sendungen, nicht, wie bei den spezifisch öffentlichen Gütern, auf ein Versagen des Marktausschlußprinzips zurückgeht, sondern offensichtlich gewollt ist. "Der Meinungbildungsprozeß oder sein Produkt als eine Momentaufnahme dieses Prozesses ist öffentlicher Natur, weil er, wenn er irgend jemand offensteht, er auch jedermann offenstehen muß (Chancengleichheit)."⁴²⁷ Dies wird durch die verfassungsrechtliche Freiheit des Bürgers, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild äußern zu können und die Meinung anderer zur Kenntnis zu nehmen, nämlich sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten, garantiert (Art. 5 Absatz 1 Satz 1 GG). Der Rundfunk wird demnach - vergleichbar dem Bildungs- und Gesundheitswesen - in den Dienst übergeordneter Ziele der Gesellschaftspolitik wie Freiheit, Gerechtigkeit und Chancengleichheit gestellt und hat damit (lediglich) instrumentellen Charakter zur Schaffung von Publizität für politische Entscheidungen et cetera.⁴²⁸

Die externen Effekte der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen sind insofern die Folge einer meritorischen Vor-Entscheidung und nicht eine unvermeidliche Begleiterscheinung des Rundfunks.⁴²⁹ Die Erfüllung der politischen Funktionen des Rundfunks wird zum meritorischen Gut erhoben. Selbst bei einem freien Spiel der privatwirtschaftlichen Kräfte und einem auch sonst reibungslosen Funktionieren des Marktmechanismus käme es nach dieser Auffassung zu einem - gemessen an einem als wünschenswert und allgemein akzeptiert unterstellten »Idealergebnis« - Minderangebot von Rundfunksendungen, die der Kultivierung der öffentlichen Meinung und des politischen Bewußtseins der Staatsbürger dienlich wären. Hierauf deutet auch der im nächsten Kapitel ausführlich behandelte Verweis auf die der Werbung zugeschriebenen, die Verwirklichung der medienpolitischen Ziele des Rundfunks konterkarierenden Effekte hin.

⁴²⁶ So hat Head gezeigt, daß das Problem der physischen externen Effekte und ihrer Internalisierung in den Problembereich der Nicht-Ausschließbarkeit und damit der Kollektivgüter gehöre. Vgl. Head, John G. (1962), S. 211 ff. Zur jüngsten Auseinandersetzung siehe auch Head, John G. (1988), S. 4, S. 6 f. sowie Schmidt, Kurt (1988), S. 387.

⁴²⁷ Röpke, Jochen (1970a), S. 174.

⁴²⁸ Vgl. Lehr, Wolfgang (1983), S. 85.

⁴²⁹ Vgl. Schmidt, Kurt (1988), S. 387.

Ob und wenn ja in welchem Umfang eine staatliche Vorsorge für unabdingbar gehalten wird, muß damit politisch entschieden werden und ist vom Ökonomen zu akzeptieren. Festzuhalten bleibt indessen, daß nicht die "Korrektur von Fehlern in einem Prozeß, mit dem der individuellen Entscheidung zum Durchbruch verholfen wird"⁴³⁰ bezweckt wird, sondern die meritorisch motivierte Korrektur der individuellen Entscheidungen.⁴³¹ Die Ableitung eines »Marktversagens« im Rundfunkbereich ist somit nicht haltbar.

2. *Verzerrte Präferenzen der Rundfunkrezipienten*

a. *Begriff und Rechtfertigung*

Während die bisherigen Überlegungen und Forderungen am Leitbild des methodologischen Individualismus⁴³² orientiert waren, heben die folgenden Betrachtungen deutlich von diesem Konzept ab. Nicht mehr die Präferenzen der Bürger sind die Leitlinien staatlicher Maßnahmen, sondern - so die zentrale These - Staatseingriffe seien geboten, um Präferenzverzerrungen der Bürger zu beheben; denn die Wirtschaftssubjekte fragten bestimmte, in der Finanzwissenschaft als »meritorisch« bezeichnete Güter und Dienste in einer Menge nach, die aus einer übergeordneten, auf das gesellschaftliche Gesamtwohl verpflichteten Sicht zu gering - im Fall der demeritorischen Güter und Dienste übermäßig - sei. Ursächlich hierfür sei eine begrenzte individuelle Entscheidungsfähigkeit der Bürger, die allgemein auf Informationsdefizite beziehungsweise Informationsmängel, namentlich - entsprechend den Punkten 1-3 in Musgraves Auflistung - auf Indolenz, mangelnde Informationen über verfügbare Entscheidungsmöglichkeiten oder Falschinformationen infolge irreführender Werbemaßnahmen, zurückzuführen seien.

Nach der Meritorik führt also die in den - nach dem Urteil der Entscheidungsträger verzerrten - individuellen Neigungen angelegte Zahlungsbereitschaft der Individuen zu Wohlfahrtseinbußen und nicht - wie im Fall der öffentlichen Güter - eine aus

430 Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer (1990), S. 76.

431 "Unabhängig von der politischen Legitimation solcher Eingriffe in die Konsumentensouveränität, welche in vielen Fällen auch auf breiten Konsens stoßen, läßt sich dieses Konzept - allen Rechtfertigungsversuchen zum Trotz - nicht mit dem streng individualistischen Ansatz vereinbaren, der die individuellen Präferenzen voll respektiert." Wille, Eberhard (1990), S. 259.

432 Politische Zielvorstellung des methodologischen Individualismus' ist die Steigerung des individuellen Nutzens durch eine politische Maßnahme, und zwar nach Selbsteinschätzung der Betroffenen; denn die Bürger, so die zentrale Hypothese, wissen selbst am besten, was für sie gut ist. Staatliche alloкатive Maßnahmen sollen deshalb an den Präferenzen der Bürger ausgerichtet sein. Kollektive Ziele, die nicht auf individuelle Präferenzäußerungen zurückzuführen sind, werden negiert. Der Regreß auf den individuellen Nutzen muß zumindest gedanklich vollziehbar sein.

Trittbrettfahrermentalität zurückgehaltene private Zahlungsbereitschaft.⁴³³ Über staatliche Eingriffe - sei es durch Aufklärung (zum Beispiel Verbraucheraufklärung im Rundfunk, Spendenappelle), durch ordnungsbehördliche Akte (zum Beispiel Werbeverbote, Jugendschutzbestimmungen, Quotenregelungen), durch die Sorgewaltung für ein Angebot (Festlegung eines Programmauftrages bei der Vergabe von Rundfunklizenzen) oder durch eigenes Angebot (Staatsrundfunk) - wird deshalb versucht, die individuell empfundenen, tatsächlichen Bedürfnisse an die gesellschaftlichen, gewünschten Bedürfnisse anzupassen, das Versorgungsniveau mit meritotischen Gütern anzuheben - beziehungsweise im Falle der demeritorischen Güter zu senken - und so die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu steigern.

b. Fehlende Beurteilungsfähigkeit und mangelnde Information

"Die Respektierung der individuellen Entscheidungsautonomie ... setzt" - so Andel - "ausreichende Beurteilungsfähigkeit voraus, das heißt die Fähigkeit, sich über die eigene Situation ein Bild zu verschaffen, die Optionen und deren Konsequenzen abzuwägen und zielbezogen zu entscheiden. Diese Fähigkeit kann zumindest bei bestimmten Personengruppen, etwa bei Geistesgestörten oder bei Kindern, nicht unterstellt werden."⁴³⁴ Eine Einmischung des Staates sei - so die Folgerung - erforderlich, um diese Personen bei ihren Entscheidungen zu leiten.

Eng verwandt mit diesem Argument, aber auf einen ungleich größeren Personenkreis bezogen ist die Forderung, den Bürgern - zum Beispiel durch Ausbildung und Aufklärung - erweiterte Informationen über verfügbare Entscheidungsmöglichkeiten und deren mutmaßliche Folgen zu bieten, damit sie rationale Entscheidungen treffen könnten⁴³⁵; denn es sei möglich, daß die Bürger anlässlich einer Entscheidung nur über unvollständige Informationen verfügten. Selbst bei ausreichendem Informationsstand sei Skepsis darüber angebracht, ob der einzelne seine wohlverstandenen Eigeninteressen ohne Anleitung zu übersehen vermag, und ob sich selbstsüchtige Verhaltensweisen entsprechend der Marktwirtschaftsdoktrin zweifelsfrei in gemeinnützige Versorgungsergebnisse transformieren lassen.⁴³⁶ Aus einer auf das gesellschaftliche Gesamtwohl gerichteten Sicht bedürften die Individuen deshalb - so die meritotische Doktrin - einer Führung, die das Bewußtsein der Bürger zu wecken und sie gegebenenfalls von den positiven Konsequenzen einer auf den erweiterten Informationen oder patriarchalischen Korrekturen beruhenden Bedürfnisbefriedigung zu überzeugen hätten.

⁴³³ Vgl. Mitschke, Joachim (1990), S. 44.

⁴³⁴ Andel, Norbert (1984), S. 646.

⁴³⁵ Vgl. Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer (1990), S. 75.

⁴³⁶ Vgl. Cassel, Margit (1925), S. 122.

Auch in der Diskussion um die Rechtfertigung von Korrekturen des Rundfunkgebots wird mit dem soeben dargelegten Argument gearbeitet. Symptomatisch für die Übertragung der These des anleitenden Aufklärens einer irrational handelnden, ignoranten⁴³⁷ Bevölkerungsmehrheit durch eine informierte, wissende Minderheit sind die folgenden Äußerungen des ehemaligen Intendanten des Hessischen Rundfunks, Wolfgang Lehr:

"Mir scheint es geboten, die sich offenbarenden individuellen Präferenzen nicht zur primären oder gar ausschließlichen Richtlinie für das Programm zu machen. Begründung:

1. Rationale Konsumentenentscheidungen sind nur möglich, wenn der einzelne genau weiß, was ihm gefällt und was ihm Nutzen bringt; wenn er klare Informationen über seine Konsumalternativen hat und entsprechende Nutzenschätzungen vornehmen kann. Dies läßt sich auf den Bereich der Unterhaltung übertragen, aber nicht auf den der Information und Bildung. Wie soll der Konsument den Nutzen bewerten von Dingen, die er erst erfahren beziehungsweise lernen soll.
2. Die Funktion des anleitenden Aufklärens der Mehrheit durch eine informierte Minderheit ist in der Bundesrepublik nicht auf den Rundfunk beschränkt. Sie ist im kulturellen Leben ebenso gegeben, wie sie politische Entscheidungsprozesse bestimmt. Wir haben keine unmittelbare, plebiszitäre Demokratie, und auch Vokabeln wie die von der »Abstimmung am Kiosk« oder der Abstimmung per Einschaltknopf des Fernsehgeräts ändern nichts an der publizistischen Fragwürdigkeit des Konzepts von Konsumentenentscheidungen bei öffentlichen Gütern."⁴³⁸

Eine Aufgabe des Rundfunks wird deshalb darin gesehen, einen Bildungsbeitrag zu leisten, der den Rezipienten zum einen eine ausreichende Beurteilungsfähigkeit und damit die freie eigene Meinungsbildung durch Zustimmung oder Ablehnung ermöglicht. Zusätzliche Informationen durch den Rundfunk bis hin zur kostensparenden, vertrauensvollen Delegation entscheidungsvorbereitender Schritte - wie die Sammlung, Auswahl und Aufbereitung von Informationen - an den Rundfunk sollen ihm zum anderen Entscheidungen erleichtern.⁴³⁹

Es stellt sich jedoch die Frage, ob aus der besonderen Eignung des Rundfunks als Verbreitungsmedium von Informationen allein der vorschnelle Schluß gezogen wer-

⁴³⁷ Dieser Ausdruck wird hier wie im folgenden wertneutral gebraucht; Ignoranten sind im eigentlichen Sinne des Wortes solche, die »nicht wissen«.

⁴³⁸ Lehr, Wolfgang (1983), S. 92 f.

⁴³⁹ Zum Prozess der Entscheidungsfindung, der Rolle der Information in diesem Prozess und deren Kosten siehe Downs, Anthony (1968), S. 202 ff.

den, diese Funktion dem Wettbewerb zu entziehen und sie einem politisch-administrativen Steuerungssystem zu überantworten.

Strittig sind insbesondere Art und Ausmaß des erzieherischen und informierenden Auftrags des Rundfunks. Wie stark weicht der individuelle Kenntnisstand des Publikums vom gesellschaftlich wünschenswerten ab? Diese Abweichung festzustellen, ist ungleich schwieriger als die Präferenzermittlung im Fall der spezifisch öffentlichen Gütern; denn während es bei jenen lediglich - zumindest der Intention nach - um die Aufdeckung und Bündelung vorhandener Präferenzen geht, was - wenn auch unter Einsatz technisch aufwendiger und kostspieliger Verfahren - gegebenenfalls zwar ineffizient, aber durchaus möglich ist, muß das meritorische Gut erst definiert werden. Das heißt: Die Ergänzungs- und Korrekturbedürftigkeit der individuellen Präferenzen sind politisch festzulegen. Woher wissen aber die Informierten, was für die Nicht-Informierten besser ist? "Ist" - wie Molitor es treffend formuliert hat - "mit einem Parlamentsstz (oder im vorliegenden Fall mit dem Sitz in der Redaktion beziehungsweise im Gremium einer Rundfunkanstalt, Anm. d. Verf.) gleichsam auch die Erleuchtung verbunden, wo das wohlverstandene Interesse des einzelnen liegt, obwohl die von ihm faktisch auf dem Markt geäußerten Präferenzen anders lauten?"⁴⁴⁰ Und schließlich: Besteht nicht die Gefahr, daß aus der durchaus wohlgemeinten Absicht, die Entscheidungen der Individuen auf eine solidere Grundlage zu stellen, ein Sendungsbewußtsein der Entscheidungsträger und damit der Wunsch gebiert, die eigenen, vermeintlich »besseren« Präferenzen allen auferlegen zu wollen - eine Entwicklung, an dessen Ende die totale Indoktrination stehen kann?

Die Antworten auf diese Fragen seien dahingestellt; folgendes bleibt jedoch festzuhalten: Die Unbestimmtheit des Begriffs Präferenzenverzerrung öffnet einen weiten Spielraum für paternalistische Eingriffe in den Rundfunk. Dabei wird es im normativen Sinn kaum möglich sein, ein befriedigendes Urteil über Art und Ausmaß meritorischer Rundfunkprogramme abgeben zu können, wie die normative Rechtfertigung meritorischer Güter ohnehin unklar und umstritten ist.⁴⁴¹ Gleichwohl soll für den Fall, daß die öffentlichen Entscheidungsträger der Meinung sein sollten, es lägen

⁴⁴⁰ Molitor, Bruno (1982), S. 178. - So werden staatliche Entscheidungsträger und deren Behörden zur Informationsgewinnung zwangsläufig einen geringeren Kenntnisstand über die Wertschätzungen der Bürger haben als diese selbst (*asymmetrische Information*). Letztere werden deshalb auch besser entscheiden können, auf welchen Teilgebieten sich ein Ressourceneinsatz zur Informationsgewinnung lohnt. Dies belegen nicht zuletzt die denkbar schlechten Erfahrungen sozialistischer Volkswirtschaften mit den verschiedenen Formen staatlicher Investitionslenkung.

⁴⁴¹ Nicht zuletzt Musgrave selbst hat bis in die jüngste Zeit durch mehrdeutige Formulierungen und durch Änderungen seiner Konzeption zur Verwirrung beigetragen. Siehe hierzu Andel, Norbert (1984) und Head, John G. (1988) mit weiteren Literaturhinweisen.

effizienzhemmende Informationsdefizite vor, der Versuch einer groben Eingrenzung gemacht werden.

Durchaus kompatibel mit dem individualistischen Leitbild ist das meritorisch begründete Schließen von Informationslücken durch eine für den Rezipienten unverbindliche Bereitstellung der erforderlichen Informationen - vorausgesetzt, es handelt sich um objektive und uneigennütige Informationen einer demokratisch legitimierten Institution.⁴⁴² Exemplarisch sei nur die Ausstrahlung von reinen Bildungsprogrammen im Rundfunk in Form von Schulfunksendungen oder Telekollegensendereien genannt. Hier bedient sich der Staat lediglich des Mediums Rundfunks zur Verbreitung von Unterrichtsstoffe, oder anders ausgedrückt: Der Rundfunk hat nur Instrumentalcharakter bei der Ausführung einer dem Staat obliegenden Aufgabe, die zu rechtfertigen im übrigen nicht Gegenstand der vorliegenden Ausführungen ist.⁴⁴³

Bestimmte Finanzierungsmodi oder institutionelle Organisationsformen, insbesondere eine Alleinstellung öffentlicher Unternehmen als Rundfunkveranstalter können wegen dieser meritorischen Aufgaben freilich nicht postuliert werden⁴⁴⁴; denn ein politisch determiniertes, aus übergeordneten Gesichtspunkten erwünschtes Programmangebot könnte auch auf anderem Wege erreicht werden, beispielsweise durch die Entschädigung privater Veranstalter meritorischer Bildungs- und Informationsprogramme durch Subventionszahlungen. Durch Subventionen kann die Produktion und Ausstrahlung von aufklärenden und bildenden Programminhalten insofern ange-regt werden, als der private Ertrag dieser Handlung an deren volkswirtschaftlichen Ertrag herangeführt wird. Nur dann, wenn ein solcherart gewonnenes Ergebnis immer noch nicht den politischen Programmvorstellungen entspricht, sollten gezielte Produktions- und Sendeaufträge vergeben und entgolten werden. Dies kommt zum Beispiel bei Aufrufen und Aufklärungskampagnen in Betracht.⁴⁴⁵

Dem Recht der politischen Entscheidungsträger wie auch der Medienschaffenden, "Aufklärung, Bewußtseinsbildung und Verbesserung aller irdischen Verhältnisse anzustreben, ... steht aber keine korrespondierende Pflicht der Programmkonsumenten gegenüber, sich in den eigenen vier Wänden gesellschaftlich belehren und

⁴⁴² Auf die Gefahren staatlicher Aufklärungsmaßnahmen für die Konsumentensouveränität hat Schmidt, Kurt (1970), S. 17 f. hingewiesen.

⁴⁴³ Zur Rechtfertigung und Kritik staatlicher Bereitstellung von Bildung siehe - statt vieler - die bildungsökonomische Analyse von Lith, Ulrich van (1983).

⁴⁴⁴ Eine Verstaatlichung des Rundfunks verbietet sich allein schon aus dem Verfassungsgebot der Rundfunkfreiheit.

⁴⁴⁵ Monetäre Transferleistungen an potentielle Nutznießer oder die Ausgabe von Bezugs- und Ermäßigungsscheinen scheiden als Subventionsweg aus, da die Entgeltlichkeit des angestrebten Programms dem Ziel der kostenlosen Information widersprechen würde und zudem nur durch Verwendungsauflagen eine zweckbestimmte Verwendung sichergestellt werden könnte.

durch fremde Anleitung bessern zu lassen"⁴⁴⁶. Die Vorstellung, Rundfunkprogramme in toto zu kulturellen, bildenden und erzieherischen Leistungen zu erklären und sie deshalb - in Anlehnung an die Rechtfertigung von staatlichen Bildungsinstitutionen - dem Wettbewerb zu entziehen, geht daher entschieden zu weit. Hierdurch werden zum einen die Konturen des Bildungs- und Kulturbegriffs verwischt: Wo alles Bildung ist, ist die Bildung nicht mehr erkennbar! Ferner hieße dies, den Rundfunk generell zur pädagogischen Anstalt zu erklären, deren Programm Direktoren wie selbstverständlich bestimmen, was den Nutzern frommt.

Schließlich sollte man im Auge behalten, daß die Sorge um Probleme des Gemeinwohls nicht beim Staat, geschweige denn bei den Rundfunkveranstaltern monopolisiert ist. "Vernunftvollen Umgang mit den Medien kann man lernen, aber man kann ihn nicht erzwingen durch eine obrigkeitliche Beschränkung der Programm-Wahlmöglichkeiten."⁴⁴⁷ Kein Individuum existiert vollkommen isoliert, daß heißt nur durch die Massenmedien mit der Umwelt verbunden. Die Gesellschaftsmitglieder sind untereinander durch zahlreiche soziale Beziehungen und Gruppenverbindungen verbunden, und jeder Bürger ist zur Pflege und zur Förderung des Gemeinwohls aufgerufen. Dabei besitzt der einzelne auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips einen Handlungsvorrang vor staatlichen oder halbstaatlichen Einrichtungen. Ungenügen in der Beurteilungsfähigkeit sollte deshalb in erster Linie in deren sozialem Umfeld, das heißt "durch Belehrung und Hilfen der Eltern sowie anderer Verwandten und von Freunden ausgeglichen"⁴⁴⁸ werden. Um Defiziten im sozialen Umfeld abzuhelpfen, finden darüber hinaus gezielte Bildungsmaßnahmen in solchen Einrichtungen statt, die vom Staat vornehmlich zum Zweck des Lehrens und Lernens eingerichtet wurden, insbesondere in Schulen und Hochschulen. Erst in nachgeordneter Linie sind sie bei Organisationen angesiedelt, die diesen Zweck neben anderen verfolgen, zum Beispiel bei der Presse und dem Rundfunk.

Als letzte Apologie zugunsten einer anleitenden Aufklärung selbst solcher Rezipienten, die im allgemeinen über eine ausreichende Beurteilungsfähigkeit verfügen, bleibt noch das Argument, durch die Informationsvermittlung und -kanalisierung der elektronischen Medien reduziere sich deren Transaktionsaufwand für die Informationssuche, Informationsauslese et cetera.⁴⁴⁹ Dies ist sicherlich richtig. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß mit Kosteneinsparungsmöglichkeiten allein im Extremfall sogar eine Monopolisierung des Informationsprozesses und damit des Wissens verlangt werden kann. Dieses zugegeben überzeichnete Bild zeigt, daß das Ziel der ökonomischen Effizienz der Informationsgewinnung mit anderen, nichtöko-

⁴⁴⁶ Fischer, Manfred (1982), S. 9.

⁴⁴⁷ Ebenda.

⁴⁴⁸ Schmidt, Kurt (1988), S. 386.

⁴⁴⁹ Vgl. Brinkmann, Tomas (1983), S. 678.

nomischen Zielen kollidiert: Der Rezipient wird - je nach der Intensität der Informationsaufbereitung beziehungsweise dem Grad der Informationsmonopolisierung bei den Medien - der Chance beraubt, nach seinen individuellen Wünschen auf Informationen zurückgreifen zu können oder diese Informationen anderen zur Verfügung zu stellen. Dies mag eine »geschlossene« Gesellschaft stabilisieren. "So weiß die katholische Kirche ihre innere Einheit dadurch zu erhalten, daß die Glaubenswahrheiten im wesentlichen allein von den Priestern vermittelt, also nicht von Laien aus der Bibel oder aus theologischen Schriften herausgelesen und verkündet werden dürfen. Aber gerade dieses Beispiel legt den Zweifel nahe, ob auch die offene Gesellschaft einer pluralistischen Demokratie ... einen Vermittlungsvorrang bestimmter Kräfte benötigt und verträgt oder gerade die Möglichkeit unvermittelter Meinungsäußerung ... fordert."⁴⁵⁰

Die Kritik ist damit freilich noch nicht abgeschlossen; respektiert man nämlich - ungeachtet der genannten Einwände - das Argument der Irrationalität individualistischer Entscheidungen und damit die Forderung, daß der Staat die Rundfunkveranstalter durch einen Programmauftrag dazu verpflichtet, in ihrem Programm kulturellen, bildenden und informierenden Programmelementen ausreichenden Platz zu gewähren, so tun sich andere Schwierigkeiten auf. Gemeint ist die Eignung des Rundfunks, die gewünschten Programminhalte dem Publikum nahe zu bringen und einen Wandel zu bewirken. Ist der Rundfunk - so lautet nun die Frage - das geeignete Medium, Bildungsaufgaben wahrzunehmen, Informationslücken des Publikums zu schließen und ihren verkürzten Planungshorizont zu erweitern?

Die Allgegenwart der audiovisuellen Medien in der Massenkommunikation des ausgehenden 20. Jahrhunderts beruht unter anderem auf ihrer Fähigkeit, das Zerstreuungsbedürfnis der Zuschauer bequem zu befriedigen - mittels flüchtiger Bilder, konsumierbar ohne Anstrengung.⁴⁵¹ Auf der anderen Seite steht die besondere Eig_

⁴⁵⁰ Bullinger, Martin (1983), S. 321. Freilich ist auch die Vorstellung vom umfassend informierten, politisch interessierten und am politischen Gespräch latent teilnehmenden Bürger überzogen; denn es steht auch im Belieben des einzelnen, sich aus der Sphäre der Politik herauszuhalten. Gleichwohl zeichnet sich ein demokratisches Kommunikationssystem dadurch aus, nicht zentral geleitet, sondern bedürfnisgesteuert zu sein. Mit diesem Grundsatz sind selbsternannte Instanzen, die über richtige und falsche Bedürfnisse entscheiden wollen, unvereinbar.

⁴⁵¹ Die Wirkungsforschung zeigt, daß beim Fernsehen die Gedächtnisleistung minimalisiert wird. Dies mag daran liegen, daß das Rundfunkpublikum zur Passivität verbannt ist. Hörfunk und Fernsehen sind in noch stärkerem Maße wie die Print-Erzeugnisse ein Einwegmedium, in dem es nahezu unmöglich ist, zu interagieren. Der Zuschauer oder Zuhörer kann nur ab- oder umschalten. Die Einflußmöglichkeiten des Mediennutzers auf das Programm sind somit gering. Zudem ist einem Massenkommunikationsmittel wie dem Fernsehen eine andere Form der Nutzung zu eigen als dem Buch, der Zeitschrift oder der Zeitung; denn die Auseinandersetzung mit einem Artikel in einer Zeitschrift ist viel intensiver zu führen. Hintergrundberichte, auf die jederzeit zurückgegriffen werden kann, bieten dem interessierten Leser die Möglichkeit, sich Details anzueignen.

nung dieser Medien, Informationen mit Hilfe von Bildern, die in ihrer Anschaulichkeit schwierige Sachverhalte plastisch beschreiben können, einem großen Kreis zugänglich zu machen.

Dieser Gegensatz macht das Fernsehen zu einem schwierigen Medium für Stoffe, die mehr als nur zerstreute »Jedermannskost« sein wollen; denn das Fernsehen droht dort zu versagen, wo es ihm an massenattraktiven Bildern mangelt. Neil Postman hat es einmal so formuliert: "(Das) Fernsehen (ist) ... für uns dort am nützlichsten, wo es uns mit »dummem Zeug« unterhält - und am schädlichsten ... dort, wo es sich ernsthafte Diskursmodi - Nachrichten, Politik, Wissenschaft, Bildung, Wirtschaft, Religion - einverleibt"⁴⁵². Die »Ästhetik der Unterhaltung« - "bewegende Bilder und einfache Botschaften, Signale fürs Auge und Symbole fürs Herz"⁴⁵³ - gekoppelt mit dem Zwang, "alles kurz zu halten, die Aufmerksamkeit der Zuschauer nicht zu belasten und sie statt dessen durch Abwechslung, Neuigkeit, Aktion und Bewegung ständig zu stimulieren"⁴⁵⁴, prägen generell die Sehgewohnheiten des Fernsehkonsums. Themen, deren Präsentation sich dieser vorherrschenden Sichtweise entzieht - mithin alles Komplexe, das eine konzentrierte, intellektuelle Auseinandersetzung erfordert - , gelten daher als nicht fernsehgerecht. Für Sendungen mit einem hohen Anteil solcher Themen besteht daher die Gefahr, daß sie entweder zu Lasten ihres Informationsgehaltes umgestaltet, auf wenig attraktive Sendeplätze verbannt oder gar ganz gestrichen werden.⁴⁵⁵

Gerade letzteres zeigt sich exemplarisch bei den Bildungsprogrammen, die in den sechziger und siebziger Jahren - Warnungen vor einem »Bildungsnotstand« hatten die Öffentlichkeit mobilisiert - mit großen Hoffnungen bedacht worden waren.⁴⁵⁶ Für

⁴⁵² Postman, Neil (1985), S. 194.

⁴⁵³ So der Chefredakteur des ZDF Klaus Bresser auf den 23. Mainzer Tagen der Fernsehkritik 1990, die sich mit der Rolle des Fernsehens bei der Demokratisierung im Osten beschäftigten.

⁴⁵⁴ Postman, Neil (1985), S. 131; Postman zitiert hier den verantwortlichen Redakteur und Co-Moderator einer Nachrichtensendung.

⁴⁵⁵ Unübersichtbar ist zum Beispiel die Verbannung des Kulturprogramms auf wenig attraktive Sendeplätze und die Neigung zu mehr populärwissenschaftlichen und unterhaltenden Darstellungsformen und -inhalten, zu denen nach Meinung der Programmgestalter eine breite Zuschauerschicht einen leichten Zugang hat. Bei der politischen Berichterstattung läßt sich schließlich eine Tendenz zur permanenten Bebilderung, zur Personifizierung und Dramatisierung des politischen Diskurses ausmachen, bei dem es den Akteuren - neben der schnellen Weiterreichung von Informationsketten - vorab augenscheinlich nur darum geht, mittels griffiger Formulierungen Punkte zu sammeln.

⁴⁵⁶ So sah Karl Holzamer, ehemaliger Universitätsprofessor und langjähriger Intendant des ZDF, in der Einrichtung eines »Universitätsfernsehens« eine wegweisende pädagogische Aufgabe für den Rundfunk. Die Überlegungen gingen soweit, daß Holzamer ernsthaft bemerkte, "die Frage des Promotionsrechtes (könne) zunächst außer acht gelassen werden, da das Universitätsfernsehen, wie es vom ZDF angestrebt wird, sich vor allem auf die ersten zwei bis maximal vier Semester beschränken soll". Holzamer, Karl (1969), S. 30.

sie muß ein skeptisches Resümee gezogen werden. So sanken beispielsweise die Einschaltquoten für mit definierten Lernzielen und strukturierten Lerninhalten versehene Kursendungen - sogenannte »intentionale Programme« - des ZDF im Laufe der Jahre von acht bis zwölf auf heute zwei Prozent; bei der ARD ist eine ähnliche Entwicklung zu verzeichnen. Einzelne Anstalten haben hierauf bereits mit organisatorischen Veränderungen reagiert. Das ZDF gliederte die Redaktion »Bildung und Erziehung« in die Abteilung »Kultur, Bildung und Gesellschaft« ein und gab alle »intentionalen Programme« auf. Ähnlich verfuhr der Norddeutsche Rundfunk; er kündigte überdies zusammen mit Radio Bremen den Schulfernsehvertrag mit den vier nördlichen Bundesländern.⁴⁵⁷

Kritische Beobachter dieser Entwicklung könnten hieraus die Schlußfolgerung ziehen, das meritorische Programmangebot zugunsten der unterprivilegierten, uninformierten Gesellschaftsgruppen zu forcieren - zum Beispiel durch ein verstärktes Engagement der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder durch die Einrichtung eines Satellitenpartenkanals. Durch Auflagen könnten eine klare programmliche Profilierung und günstige Sendezeiten erreicht werden. Dies hieße jedoch, alle bislang dargelegten Einwände gegen die Tauglichkeit des Rundfunks zu ignorieren; denn gerade für die Gruppe der Ignoranten, auf die schließlich diese Maßnahmen zielen würden, sind von solchen Programmen wie von den anderen Massenmedien keine Korrekturen zu erwarten.

Dies liegt einmal an den Betroffenen selbst: Die Zahl derer, denen der Umstand ihrer Desinformation bewußt wird und die sich deshalb Angeboten mit detaillierten, seriös aufgearbeiteten Meldungen und Informationen zuwenden, wird gering sein. Ursächlich hierfür ist nicht zuletzt der Rundfunk selbst, dessen Meldungen in ihrer Kürze und Oberflächlichkeit weniger auf Information denn auf Desinformation hinauslaufen, also auf "irreführende, unangebrachte, irrelevante bruchstückhafte ... Information", auf "Information, die vortäuscht, man wisse etwas"⁴⁵⁸. Während sich also die passiven, vom Fernsehen abhängigen Zuschauer immer mehr der Unterhaltung im Fernsehen zuwenden, werden diejenigen, die schon etwas wissen, neues zusätzliches Wissen aufnehmen, indem sie die neuen Medien zu ihrem Vorteil nutzen (»Schichteneffekt«).

457 Diese Informationen stützen sich auf einen Vortrag des ehemaligen Leiters der ZDF-Redaktion Kultur, Bildung und Gesellschaft, Ingo Hermann, anlässlich des »Internationalen Medienmarktes München«. Siehe hierzu den Bericht der Neuen Zürcher Zeitung, o.V. (1990a).

458 Postman, Neil (1985), S. 133. Diese Thesen finden ihre Bestätigung durch die Mediaforschung. Eine Zunahme an Information kann nach einem Allensbacher Feldexperiment nur dann konstatiert werden, wenn Fernsehen mit regelmäßiger Zeitungslektüre kombiniert wird. Siehe Noelle-Neumann, Elisabeth (1986), S. 300; dieselbe (1989), S. 366.

Zum anderen sind in einer Medienwelt, die sich vor allem durch eine Ausweitung des Angebots auszeichnet, genug Ausweichmöglichkeiten auf nicht-meritorische Angebote vorhanden, so daß den angesprochenen Bürgern durch ein vermehrtes Angebot von Sendungen meritorischen Inhalts nicht »geholfen« werden kann, wenn diese nicht wollen. Durch eine Einflußnahme des Staates auf die Programmgestaltung der Rundfunkveranstalter kann nämlich nur die Produktion und Ausstrahlung meritorisierter Rundfunksendungen, zum Beispiel Sendungen mit kulturellem Anspruch, und damit ein Programmangebot gefördert werden kann. Dies genügt jedoch nicht, um zu bewirken, daß diese Sendungen möglichst viele Menschen erreichen, das heißt, von den Adressaten auch angenommen werden.⁴⁵⁹ Eine Institution, die das Publikum stets am Gängelband hält, zu bevormunden und zu missionieren sucht, wird kaum auf Publikumsresonanz stoßen.

Hier offenbart sich ein gravierendes Problem: Reichweitenmaximierung und eine Programmpolitik, die auf Sendungen extrem meritorischen Charakters setzt, schließen sich aus. Das heißt: Um ein großes Publikum mit meritorischen Programminhalten anzusprechen, führt kein Weg an einer stärkeren Orientierung am Nachfrager vorbei.

Hiergegen mag man als Befürworter »intentionaler Rundfunksendungen« wiederum einwenden, daß durch ein Sendemonopol der Öffentlich-Rechtlichen und deren Verpflichtung zur kostenlosen Ausstrahlung bildender oder aufklärender Programmbeiträge der »Verwässerung« des Meritorischen entgegengetreten und gleichzeitig ein größeres Publikum erreicht werden kann. Dem ist jedoch nicht so. Zwar könnten die öffentlich-rechtlichen Anstalten, wie dies in der Vergangenheit auch praktiziert wurde, über Programmkoordination den Wettbewerbsdruck auf meritorische Sendungen mildern. Die Zuschauer könnten sich jedoch unverändert nicht nur nach Belieben durch Ausschalten den ungeliebten, an ihren Wünschen vorbeiproduzierten Rundfunksendungen entziehen und anderen, konkurrierenden Freizeitbeschäftigungen nachgehen, sondern sogar die von ihnen präferierten Programme, soweit sie ein Aufzeichnungsgerät besitzen, zeitversetzt nutzen. Sie stellen sich einfach ihr eigenes Programm mittels selbst aufgezeichneter, gemieteter oder gekaufter Programmkonserven zusammen.⁴⁶⁰ In dem Ausmaß, in dem der Medienkonsument die Herrschaft über die Medien nach Zeit und Art des Konsums gewinnt, nehmen die gezielten Beeinflussungsmöglichkeiten durch einzelne Veranstalter ab.

⁴⁵⁹ Vgl. Neumann, Uwe (1988), S. 109.

⁴⁶⁰ Diese Hypothese wird bestätigt durch Untersuchungen des Aufzeichnungsverhaltens von Haushalten mit Videorecordern, wie sie ständig von der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) angestellt werden. Dabei entfällt der überwiegende Anteil der aufgezeichneten Programme auf die Sparten Spielfilm, Serien und Unterhaltung. Siehe hierzu Weber, Lukas (1990a), S. 167 (Tabelle 11) und die dort angegebene Literatur.

Alle diese Ausführungen könnten den Eindruck entstehen lassen, hier handle es sich um eine Kulturkritik des Fernsehens. Um einem solchen Mißverständnis entgegenzutreten, sei folgende Klarstellung erlaubt: Das Bundesverfassungsgericht hat mehrmals zu Recht betont, daß Hörfunk und Fernsehen in gleicher Weise wie die Presse zu den unentbehrlichen Massenkommunikationsmitteln gehören, die dem Bürger die erforderliche Information über das Zeitgeschehen und über die Entwicklung im Staatswesen und im gesellschaftlichen Leben verschaffen, Orientierungshilfen geben und das politische Geschehen transparent machen.⁴⁶¹ Ferner soll nicht bestritten werden, daß Bildungs- und Kulturprogramme nicht nur der Kunst, Wissenschaft und Bildung durch deren Schutz, Pflege und Förderung dienen, sondern auch - sofern sie ein Publikum finden - dessen Beurteilungsfähigkeit fördern und so die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt erhöhen. Dasselbe gilt für Angebote, die die Bedürfnisse des Publikums stimulieren und befriedigen, deren Existenz den Bürgern wegen mangelnder Informationen vorher nicht bewußt war. Solche Maßnahmen verbreitern das Programmangebot und sind systemkonform, solange sie darauf ausgerichtet sind, Publikumspräferenzen zu befriedigen.

Gleichwohl sollten die vorgebrachten Einwände deutlich gemacht haben, daß - neben den grundsätzlichen Zweifeln an der Kompetenz staatlich autorisierter Gremien, die mangelnde Beurteilungsfähigkeit der Bürger zu beurteilen und allfällige Defizite zu beseitigen - Vorbehalte hinsichtlich der Eignung des Mediums Rundfunk als Vermittler von Kultur, Bildung und Information und damit schließlich auch an der ihm zugewiesenen und von ihm in Anspruch genommenen Rolle im Meinungsbildungsprozeß angebracht sind.

c. Irreführende Werbemaßnahmen

Schließlich soll noch auf die Rechtfertigung der Korrektur von Konsumententscheidungen, die auf irreführenden Werbemaßnahmen beruhen, eingegangen werden. Hier handelt es sich gleichfalls um ein Informationsproblem der Konsumenten, genauer um die These der Beeinträchtigung der Markttransparenz des Konsumenten durch die Werbung. Es wird befürchtet, daß die Anbieter von Produkten sich zur Förderung des Absatzes irreführender Werbemaßnahmen bedienen könnten, indem sie - psychologisch geschickt - Übertriebenes, Falsches oder Mißverständliches über ihr Produkt behaupteten und so den Konsumenten bei seiner Konsumwahl manipulierten. Um den dergestalt getäuschten, in seinem Urteilsvermögen beeinträchtigten

⁴⁶¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1974), S. 222 mit weiteren Nennungen.

Konsument vor Schaden zu bewahren, mag sich, wie Musgrave ausführt, ein korrigierendes Handeln des Staates als notwendig erweisen.⁴⁶²

Es ist hier nicht beabsichtigt, die Diskussion um die mikro- und makroökonomischen Wirkungen der Werbung vorzustellen und gegebenenfalls weiter zu vertiefen. Eine kritische Beurteilung der Werbung als »Bewußtseinsindustrie« (T.W. Adorno), aber auch die Herausarbeitung der Bedeutung der Werbung als Informationsquelle und ihr Einfluß auf Innovation, sozialen Fortschritt und Wohlstand muß unterbleiben, denn sie würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.⁴⁶³ Für den Untersuchungszweck reicht es völlig aus, die Vielfalt der Erscheinungsformen der Werbung nach deren »informativer« und »suggestiver« Wirkung zu unterscheiden.

Die Monopolkommission führt hierzu in ihrem Sondergutachten zu den Wettbewerbsproblemen bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen aus:

- "Werbung informiert über das Angebot eines (vielleicht bisher nicht verfügbaren) Gutes, seine Eigenschaften und Verwendungsmöglichkeiten, über die Einkaufsmöglichkeiten und -bedingungen einschließlich des Preises. Werbung erhöht insoweit die Markttransparenz und trägt dazu bei, daß der Konsument eine rationale Kaufentscheidung aufgrund seiner Präferenzen trifft.
- Von Werbung gehen aber auch suggestive Wirkungen aus, die den Konsumenten emotional in seinen Kaufentscheidungen beeinflussen sollen. Bestimmte Waren erhalten dadurch assoziativ ein bestimmtes Image, das möglicherweise durch nachprüfbar Eigenschaften nicht gerechtfertigt werden kann. Insoweit werden die Präferenzen der Konsumenten unbewußt beeinflußt, dadurch die Markttransparenz verzerrt und eine rationale Kaufentscheidung erschwert."⁴⁶⁴

Wegen dieser »Janusköpfigkeit« steht die Werbung im Kreuzfeuer der Kritik. Dabei möchte man gern die positiven Funktionen der Werbung volkswirtschaftlich

⁴⁶² Vgl. Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer (1990), S. 75.

⁴⁶³ Zur Diskussion um den gesamtwirtschaftlichen Nutzen und Schaden insbesondere der informierenden und der suggestiven Werbung sei verwiesen auf die Positionen von Sohmen, Egon (1971), S. 10 ff., derselbe (1976), S. 278-284, der Monopolkommission (1981), S. 861, S. 870 sowie die Repliken von Weizsäcker, Carl Christian von (1982), S. 11 ff. und Hoppmann, Erich (1983). Zum Themenkreis Werbung und Wettbewerb siehe den Überblick von Kirzner, Israel M. (1978), S. 131 ff.

⁴⁶⁴ Monopolkommission (1981), S. 870. Der Vorwurf, suggestive Werbung teile dem Konsumenten kein neues Wissen mit, sondern manipulierte ihn, geht zurück auf Chamberlins »Theorie der monopolistischen Konkurrenz« von 1933. Vgl. Chamberlin, Edward H. (1956), S. 119 f. Siehe außerdem Rothenberg, Jerome (1962b), S. 480 ff.

nutzen, hofft aber gleichzeitig, mit einer Einschränkung beziehungsweise einem Verbot der negativen Werbewirkungen Schaden vom Verbraucher abzuwenden.⁴⁶⁵

Ohne bereits hier im einzelnen dem umstrittenen Vorwurf der Außenlenkung und Irreführung des Verbrauchers durch suggestive Werbemaßnahmen nachgehen zu wollen, stellt sich im Hinblick auf das Thema dieser Arbeit vorab die Frage, inwieweit gerade der Rundfunk hiervon betroffen sein soll. Schließlich handelt es sich hier um ein generelles Problem der Werbung, genauer: der suggestiven Werbung. Eine diesbezügliche Klage müßte mithin primär gegen diejenigen erhoben werden, die sich solcher Werbemaßnahmen bedienen, und dürfte nicht verallgemeinernd gegen einen kommerziell betriebenen Rundfunk geführt werden. Inhalt und Gestaltung der Werbesendungen obliegen schließlich vornehmlich dem Werbetreibenden und sind von dessen Selbstdarstellungsinteresse bestimmt. Der Rundfunk hat nur eine instrumentale Funktion bei der Weitergabe der Werbeaussage. Vermeintliche Fehlentwicklungen müßten deshalb ursachenadäquat, das heißt bei den Auftraggebern der Werbung behoben werden, und nicht bei den Medien, die die Werbeinformation lediglich transportieren beziehungsweise als Multiplikator tätig werden.

Eine Verantwortung des Rundfunkveranstalters kann lediglich dann vorliegen, wenn Werbung Teil des allgemeinen Programms wird und deren werblicher Charakter äußerlich nicht erkennbar ist. Beispiele für solche Verquickungen von Werbebotschaft und Programm sind die geschickte, nicht redaktionell veranlaßte beziehungsweise vermeidbare Platzierung bestimmter Markenartikel als Requisiten (»Productplacement«) oder werbend ausgerichtete Betriebsreportagen und Ausstellungsberichte. Diese »Schleichwerbung« zugunsten etwa des Herstellers eines neuartigen Produkts erscheint dem Zuschauer oder Zuhörer als eine Wertung des Rundfunks selbst; die werbetreibenden Unternehmen sind als Urheber nicht eindeutig zu identifizieren.⁴⁶⁶

Im folgenden wird ausschließlich die Rundfunkwerbung untersucht, die Werbezwecke im Drittinteresse verfolgt, deutlich vom sonstigen Programm getrennt und eindeutig als solche erkennbar ausgestrahlt wird. Diese Einschränkung ist insofern hinnehmbar, als in Deutschland durch die EG-Fernsehrichtlinie und den Rundfunkstaatsvertrag die Trennung von Programm und Werbung geboten ist. Die folgenden Betrachtungen beschränken sich somit auf die Gefahren für die Werbeadressaten, die in Sonderheit von der Rundfunkwerbung ausgehen sollen und zu deren Abwehr

⁴⁶⁵ Vgl. Mähling, Friedrich W. (1983), S. 223.

⁴⁶⁶ Vgl. Steimer, Hans-Jürgen (1985), S. 68.

- namentlich durch die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten - Sicherungen in Form eines generellen Rundfunkwerbeverbots gefordert werden.⁴⁶⁷

Die Forderung eines Rundfunkwerbeverbotes - ungeachtet einer weiteren Duldung anderer Werbeformen - verwundert nicht angesichts der Verquickung von Rundfunk und Werbung. Die Ausstrahlung von Werbesendungen ist nahezu die einzige Quelle des Gewinns der kommerziellen Rundfunkgesellschaften, während der Pressesektor seine Publikationen »nur« zu 50 bis 60 vH (Tageszeitungen) aus Werbeeinnahmen finanziert. Selbst bei den mischfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dokumentiert der hohe Anteil der Werbeeinnahmen an den Gesamteinnahmen die gegenwärtig funktionssichernde Bedeutung der Rundfunkwerbung.⁴⁶⁸ Die entscheidenden Gründe für die negative Einschätzung der Hörfunk- und Fernsehwerbung liegen jedoch in den spezifischen Eigenschaften dieser Übertragungsmedien: Kein Medium vermag mit der Intensität und Unausweichlichkeit aufzutreten wie der Rundfunk.⁴⁶⁹

Die Monopolkommission hat den allgemein gehaltenen Vorwurf einer Verschlechterung der Markttransparenz durch suggestive Werbung für den Rundfunksektor in ihrem oben genannten Sondergutachten näher präzisiert: "Hörfunk- und Fernsehwerbung zeichnen sich durch einen geringen Informationsgehalt bei relativ starker suggestiver Wirkung aus. ... Zu nennen sind insbesondere die kurze, vom Hörer bzw. Betrachter nicht zu beeinflussende Zeit der Einwirkung und die Beschränkung der schriftlichen und sprachlichen Mitteilung auf wenige Worte, die eine detailliertere Information ausschließen. Die starken akustischen (Musik) und beim Fernsehen auch visuellen (Farbe, Bewegung) Reize sind dagegen bewußt auf eine gefühlsmäßige Beeinflussung des potentiellen Konsumenten ausgerichtet. Auch die Wahl des Zeitpunktes, insbesondere unmittelbar vor Nachrichtensendungen, erschwert es dem Adressaten bewußt, die Werbesendungen zu vermeiden."⁴⁷⁰ "Im Gegensatz zur Pressewerbung" - so Kantzenbach, der damalige Vorsitzende der Kommission, in einer Erläuterung des Berichtes - "kann er sich ihr weder durch Weiterblättern dem Einfluß entziehen, noch durch Verweilen ihn bewußt aufneh-

⁴⁶⁷ Hierzu ist anzumerken, daß die Monopolkommission ihre Position zum Teil wieder revidiert hat und von einem generellem Rundfunkwerbeverbot abgewichen ist: "Da eine solche Regelung offenbar gegenwärtig nicht durchsetzbar ist, erscheint es sinnvoll, daß sich wenigstens der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus dem Werbegeschäft zurückzieht. Er könnte dann ohne Rücksicht auf kommerzielle Interessen seinen kulturpolitischen Auftrag im Rahmen der vom Gesetzgeber zugewilligten Finanzmittel verfolgen ..." Monopolkommission (1986), S. 229 (Tz. 585).

⁴⁶⁸ Siehe hierzu die Ausführungen zu den Werbeeinnahmen der Rundfunkanstalten.

⁴⁶⁹ Für diese hohe Einschätzung der Wirksamkeit der Funkmedien siehe Lange, Bernd-Peter (1980), S. 55; Mestmäcker, Ernst-Joachim (1986); Engler, Jörg (1988), S. B74; anderer Auffassung ist Schönbach, Klaus (1985).

⁴⁷⁰ Monopolkommission (1981), S. 870.

men.⁴⁷¹ Zusammenfassend kommt die Monopolkommission zu dem Schluß, daß die Hörfunk- und Fernsehwerbung dem Konsumenten nicht helfe, rationale Kaufentscheidungen zu treffen, sondern geeignet sei, ihn zu manipulieren, und deshalb aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Überlegungen abzulehnen sei.⁴⁷²

Gegen die von der Monopolkommission vorgetragenen Thesen lassen sich folgende Einwände geltend machen:

- (a) Schon die Unterscheidung in informative und suggestive Werbung weist Mängel auf; denn eine operationale Abgrenzung ist nur mit einem willkürlichen Werturteil möglich. Das gilt auch für die Vielfalt der Begriffspaare, die wegen dieser unzureichenden Trennschärfe ersatzweise von zahlreichen Autoren vorgeschlagen werden. Beispielhaft seien nur thematische-unthematische (Abromeit, Brückner), überzeugende-überredende (Büch) oder kognitive-emotionale (Hoppmann, Kroeber-Riel) Werbung genannt.⁴⁷³ Alle diese Unterscheidungen laufen letztlich auf das gleiche Problem, die Doppel-Gesichtigkeit der Werbung, hinaus und sind wenig hilfreich für die anstehende Beantwortung der Frage, ob Rundfunkwerbung zu Desinformation führt oder nicht. Beide Werbeformen - ob informativ oder suggestiv - sind geeignet, den potentiellen Konsumenten in die Irre zu führen, indem sie ihm - bewußt oder unbewußt - »etwas vorgaukeln«, ihn falsch informieren. Mehr Sinn macht da eine Unterscheidung nach dem Informationscharakter der Werbung, das heißt, ob der Werbende den Werbeadressaten objektiv über einen nachprüfbaren Tatbestand oder subjektiv über einen nicht nachprüfbaren Tatbestand informiert.⁴⁷⁴
- (b) Werbung muß, will sie erfolgreich sein, suggestive und informative Elemente miteinander kombinieren. Hier soll der Hinweis genügen, daß häufig, bevor der Werbeadressat Informationen kognitiv aufnehmen, speichern und verarbeiten kann, die Hürde der selektiven Wahrnehmung übersprungen und seine Aufmerksamkeit durch emotionale Reize erst geweckt werden muß. Anders gewendet: Ohne eine erste emotionale, das Unterbewußtsein ansprechende Phase findet oftmals ein kognitiver Prozeß zur Aufnahme und Verarbeitung objektiver Informationen überhaupt nicht statt. Suggestive Werbung kann so helfen, neue Produkte

471 Kantzenbach, Erhard (1987), S. 149.

472 Vgl. Monopolkommission (1981), S. 870.

473 Vgl. Hilke, Wolfgang und Friedrich W. Mähling (1981), S. 530 und die dort angegebenen Quellen; Büch, Eva-Theresia und Martin-Peter Büch (1982), S. 12; Hoppmann, Erich (1983), S. 776 f.

474 Vgl. Büch, Eva-Theresia und Martin-Peter Büch (1982), S. 12.

zu lancieren und bereits bekannte Kaufgelegenheiten im Bewußtsein des Käufers zu halten.⁴⁷⁵

- (c) Das Rundfunkpublikum braucht sich der Werbung nicht passiv auszusetzen. Jeder Rundfunkteilnehmer kann ein Programm ohne Kosten oder Risiken ausprobieren⁴⁷⁶ und dann entscheiden, ob die ihm angebotenen Informationen seinen Wünschen entsprechen oder ob die Grenze des Zumutbaren überschritten wird.⁴⁷⁷ Das heißt: Allein der Rezipient bestimmt durch die Wahl des Mediums die Quantität und Qualität der Informationen, die er zur Kenntnis nehmen möchte. Damit entfällt ein überaus wichtiger Gesichtspunkt, der aus meritorischen Gesichtspunkten für ein generelles Verbot sprechen würde: die Unausweichlichkeit.
- (d) Letztlich entscheidend für den Markterfolg eines beworbenen Produktes ist die Glaubwürdigkeit der Werbeinformation beziehungsweise das Vertrauen in den Werbenden und seine Ware sein.⁴⁷⁸ "Auch mit noch so viel Suggestivwerbung kann ein Produkt, das schlechte Qualität hat oder das dem Geschmack der Kunden nicht entspricht, sich auf dem Markt nicht behaupten. ... Es liegt also im eigenen Interesse des Unternehmens, seine Werbung so zu gestalten, daß es nicht zu einer Diskrepanz zwischen den Aussagen seiner informierenden oder »suggestiven« Werbung einerseits und den Erfahrungen der Konsumenten andererseits kommt."⁴⁷⁹ Die durch Erfahrungen einer großen Käuferschicht etablierte »Goodwill-Position« des Produzenten und dessen kommerzielles Interesse, diese Position aufrechtzuerhalten, garantieren dem Käufer die Qualität des Produktes und den Schutz vor Desinformation.

Natürlich spielt die staatliche Rahmensetzung auch für Märkte mit unvollkommener Information eine wesentliche Rolle. Kontrollmechanismen des Staates sind zum Beispiel für den Fall geboten, daß Konsumenten gegen Werbeaktionen von Unternehmen, die um des kurzfristigen Werbeerfolges willen ihre Kunden in die Irre führen, geschützt werden sollen. Zu diesem Zweck bedarf es aber keines Werbeverbotes in den Rundfunkmedien. Hier beugt schon die allgemeine Rechts-

⁴⁷⁵ Vgl. Hoppmann, Erich (1983), S. 776 f. Dies wurde schon 1962 von John Hicks erkannt, der bemerkte, die suggestiven Elemente der Werbebotschaften seien absolut notwendig, um die Aufmerksamkeit des Konsumenten zu fesseln. Rein informative Werbung sei dagegen »trostlos« und komme nicht an. Siehe Hicks, John R. (1962), S. 257.

⁴⁷⁶ Vgl. Kruse, Jörn (1989), S. 99.

⁴⁷⁷ In den USA gibt es bereits technische Zusatzgeräte, die Werbesendungen automatisch ausblenden. Vgl. Limmer, Wolfgang (1986), S. 14.

⁴⁷⁸ Vgl. Weizsäcker, Carl Christian von (1982), S. 12.

⁴⁷⁹ Weizsäcker, Carl Christian von (1982), S. 13.

ordnung qua gesetzlicher Sanktion Fehlentwicklungen vor.⁴⁸⁰ In milderer Fällen reichen oft die spontane - nicht rechtlich normierte - Verhaltenskontrolle der Bürger («Das tut man nicht!») und der Wettbewerber, freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen der Wirtschaft oder die Unterwerfung der Werbewirtschaft unter den recht unnachgiebigen Werbekodex eines Selbstkontrollorgans wie den Deutschen Werberat⁴⁸¹ aus, das gewünschte Verhalten zu sichern beziehungsweise das ungewünschte zu verhindern. Einen positiven Einfluß werden nicht zuletzt die Rundfunkmedien selbst haben, indem sie Mindeststandards für Inhalt und Gestaltung der Werbung festlegen, um sich vor allfälligen Vorwürfen zu schützen.

- (e) Schließlich können noch aus allokatorentheoretischen Erwägungen Bedenken gegen ein Rundfunkwerbeverbot geltend gemacht werden. Ein Werbeverbot verschließt den Rundfunkveranstaltern eine wesentliche Finanzierungsquelle. Privatwirtschaftliche Anbieter sind dadurch zwar nicht ausgeschlossen, werden aber - abgesehen von nicht-kommerzielle Ziele verfolgenden Angeboten, die beispielsweise von Personen oder Personengruppen finanziert werden, um ihre Meinung leichter verbreiten zu können⁴⁸² - auf Abonnement- oder Einzelentgeltsendungen verwiesen. Ein solches Ergebnis ist durchaus gewollt; denn die Monopolkommission gibt dem Pay-TV den Vorzug, weil sie von dieser Angebotsform nicht nur eine geringere Konzentrationsgefahr erwartet, sondern Pay-TV darüberhinaus differenzierte Programme, zum Beispiel auch für besonders interessierte Minderheiten, hervorbringe und damit am ehesten die Programmvielfalt gewährleisten könne.⁴⁸³

Wie jedoch die Ausführungen zu den Kollektivguteigenschaften des Rundfunks gezeigt haben, ist die Wahl zwischen einem für die Rezipienten kostenlosen, werbefinanzierten Rundfunksystem und einem System entgeltfinanzierter, gleichwohl

⁴⁸⁰ An erster Stelle ist hier das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG), speziell die §§ 3 und 4, zu nennen. Danach sind - entsprechend dem Grundsatz der Wahrheit von Werbeaussagen - falsche und täuschende Angaben, die beim Publikum irreführende Vorstellungen über das Produkt oder die Leistung hervorrufen können, zu unterlassen.

⁴⁸¹ Ziel dieser Institution ist es, durch selbstdisziplinäre Verfahren Kritik der Bürger in das Werbegeschehen einzubringen, Entgleisungen vorbeugend entgegenzuwirken und noch mehr Staat im Werbegeschehen entbehrlich zu machen. Zum Deutschen Werberat siehe Zentralausschuß der Werbewirtschaft (Hrsg.)(ohne Jahr).

⁴⁸² Hier offenbaren sich nicht gering einzuschätzende Gefahren, die von einem Werbeverbot für die Programmgestaltungsfreiheit ausgehen können. So können nichtkommerzielle private Rundfunkanbieter durch ein Werbeverbot in Abhängigkeit zu einem oder wenigen Finanziers geraten und sich möglicherweise deren Einfluß auf die Programmgestaltung nicht entziehen. Dieses Defizit kann nur durch die demokratische Legitimation des Finanziers - seien es Kirchen, Verbände oder Parteien - oder die publizistische Verantwortung eines engagierten und damit subventionsbereiten Geldgebers ausgeglichen werden.

⁴⁸³ Vgl. Monopolkommission (1981), S. 869.

grenzkostenfrei mehrnutzbaren Pay-TV-Programme - gemessen an den strikten Paretianischen Wohlfahrtskriterien - eine Wahl zwischen zwei ineffizienten Angebotsformen. Pay-TV gewährleistet in einem rein entgeltfinanzierten System dank der besseren Berücksichtigung selbst unterschiedlichster Zuschauerinteressen eine größere Zahl verschiedenartiger Programme, aber jedes dieser Programme wird wegen der ineffizienten Preisbildung nur eine suboptimale Publikumsgröße haben. In einem werbefinanzierten Rundfunksystem hingegen ist die Programmauswahl restriktiver; dafür wird niemand durch falsche Schattenpreise von der Nutzung ausgeschlossen.

Unter Allokationsaspekten beiden separaten Finanzierungssystemen überlegen ist dagegen eine Kombination beider Finanzierungsquellen, indem, wie C.C. von Weizsäcker es vorschlägt, Werbung im Pay-TV zugelassen wird.⁴⁸⁴ Dieses Modell, das im Prinzip der Finanzierung der Zeitungen und Zeitschriften entspricht, erlaubt zum einen, daß die Rezipienten ihre Präferenzen artikulieren können. Zugleich leisten die Werbeeinnahmen einen über die Zahlungen des Publikums hinausgehenden Deckungsbeitrag, die es erlauben, die Programmvielfalt über den Zustand des reinen Pay-TV's zu steigern und die Unterversorgung zu mildern; denn gerade "Programme, deren Zustandekommen prekär ist, weil die Zuschauerschaft klein geschätzt wird, mögen produzierbar sein, wenn durch Werbung die vom Zuschauer zu verlangende Gebühr herabgesetzt werden kann."⁴⁸⁵ In diesem Fall mangelnder oder unzureichender Zahlungsbereitschaft des Publikums wäre der Nutzen der Rundfunkwerbung sicher größer als eine eventuelle Nutzeneinbuße durch eine emotionale Beeinflussung der Zuschauer. Ein generelles Verbot der Rundfunkwerbung ist mithin abzulehnen.

VI. Ergebnisse und Erklärungsdefizite der ökonomischen Analyse

Als Fazit der ökonomischen Analyse kann festgehalten werden, daß für ein staatliches Engagement im Rundfunkbereich aus meritorischer Sicht zwar eine Fülle von bedenkenswerten Argumenten vorgebracht werden kann. So gibt es Anhaltspunkte dafür, daß sich private, vornehmlich werbefinanzierte Rundfunkveranstalter - zumindest in der ersten Phase des Marktzutritts - ihr Programm eher mit kulturell weniger anspruchsvollen und massenattraktiven Angeboten bestreiten werden, während bestimmte Minderheitenprogramme oder solche meritorischen Charakters wohl eine geringere Verbreitung finden werden.

⁴⁸⁴ Siehe Weizsäcker, Carl Christian von (1982), S. 11; so auch Wieland, Bernhard (1987), S. 101.

⁴⁸⁵ Weizsäcker, Carl Christian von (1982), S. 11.

Andererseits können Sendungen, die den Bildungsstand der Bevölkerung verbessern oder durch die Vermittlung politischer Informationen und die Darstellung unterschiedlicher politischer Auffassungen zur Funktionsfähigkeit einer Demokratie beitragen sollen, durchaus eine wirtschaftlich vertretbare Reichweite erzielen, wenn sie »ansprechend« präsentiert werden. Hinzu kommt, daß mit steigender Zahl zeitgleich zu empfangender Rundfunkprogramme die pro Programm zu erreichende Rezipientenzahl sinkt. Durch Reichweitenaufsplitterung und Gewöhnung werden Programme mit nur geringer, gleichwohl kostendeckender Zuschauer- und Zuhörerbeteiligung für die Werbewirtschaft und hierdurch auch für die Rundfunkveranstalter zunehmend attraktiv, weil dies ertragreicher ist als die Nachahmung eines schon mehrfach bedienten Programmgenres; denn je intensiver der Wettbewerb der Rundfunkveranstalter ist, desto bedeutsamer wird die Eigenständigkeit und Unverwechselbarkeit der angebotenen Dienstleistungen.⁴⁸⁶ "Anfängliche Homogenisierung auf niedrigem Niveau wird durch Zielgruppenorientierung abgelöst."⁴⁸⁷ Darüber hinaus gibt es auch für private Pay-TV-Veranstalter unter der Voraussetzung, daß die notwendige technische Infrastruktur bereitsteht, vielfältige Anreize, auf Spezialinteressen zugeschnittene Programme anzubieten, die von interessierten Zuschauern und Zuhörern über Abonnements bezogen werden können. In einem solchen Pay-TV-System könnten die Nachfrager durch ihre Zahlungsbereitschaft das Angebot wirksam beeinflussen. "Es mag sein, daß das Pay-TV die Programmlücke des werbefinanzierten Rundfunks nicht voll ausgleichen kann, weil (zu, Anm. d. Verf.) kleine Verbrauchergruppen auch in diesem System nicht bedient werden".⁴⁸⁸ "Freilich sollte man nicht vergessen, daß auf jedem Markt - wenn man so will - Minderheiten nicht zum Zuge kommen, ohne daraus sogleich einen »Versorgungsmangel« abzuleiten."⁴⁸⁹

Ob die Programmdiversifizierung eines wettbewerblichen Rundfunksystems mit einem Nebeneinander von werbefinanzierten Programmen und Pay-TV für ausreichend angesehen wird oder ob - und wenn ja, in welchem Umfang - eine staatliche Vorsorge zur Schließung eventuell bestehender Angebotslücken des kommerziellen Rundfunks für unabdingbar gehalten wird, ist eine politisch zu entscheidende Frage der Prioritäten und Relationen.

Die Akzeptanz eines aus übergeordneten Gründen gewünschten, politisch sanktionierten Angebots bestimmter Rundfunksendungen darf indessen keinesfalls gleichgesetzt werden mit der Billigung eines Rundfunksystems unter staatlicher Obhut, bei dem Hörfunk und Fernsehen außerhalb der Grundregeln des Marktes belassen wer-

⁴⁸⁶ Vgl. Jakobs, Hans-Jürgen (1990), S. 178.

⁴⁸⁷ Ebenda.

⁴⁸⁸ Gröner, Helmut (1988), S. 353.

⁴⁸⁹ Ebenda, S. 352.

den. Die ursprünglich für einen solchen wettbewerblichen Ausnahmereich vorgebrachten Gründe - zu nennen sind hier vor allem der Mangel an Übertragungswegen oder der besondere Finanzierungsaufwand für einen erfolgreichen Marktzugang - sind heute weitgehend entfallen. Weitere Mutmaßungen über Defekte eines marktgesteuerten privaten Rundfunks, die insbesondere zur Rechtfertigung einer Begrenzung der individuellen Entscheidungsfreiheit beim Rundfunkkonsum herangezogen werden, erweisen sich bei näherer Betrachtung als wenig stichhaltig - sei es, weil über diese Zusammenhänge zu wenig bekannt ist, sei es, weil dieses Gebiet in der Kultur- und Medienpolitik offensichtlich von tradierten und unreflektierten Wertvorstellungen dominiert wird.⁴⁹⁰ In anderen Fällen vermag der Markt von sich aus spontane Lösungen zu entwickeln, um zum Beispiel böswillige Täuschungen der Werbeadressaten zu verhindern beziehungsweise zu ahnden.

Aus der Sicht des Ökonomen - so die Quintessenz der bisherigen Überlegungen - erscheint es somit durchaus plausibel, eine dirigistische und interventionistische Rundfunkpolitik, wie sie sich gegenwärtig darstellt, abzulehnen, einen Abbau der öffentlich-rechtlichen Privilegien zu fordern, mehr Raum für Privatinitiative zu verlangen und dadurch den Verbrauchern die selbstverantwortete Auswahl unter den Programmen verschiedener Anbieter von Unterhaltung, Information und Bildung zu erschließen. Es gibt, wie der Kronberger Kreis es formuliert hat, "keinen Anlaß mehr, dem sonst so gern beschworenen mündigen Bürger ausgerechnet als Konsument von Hörfunk- und Fernsehprogrammen den vollen Nutzen technischer Entwicklungen und programmlicher Entfaltungsmöglichkeiten zwangsweise vorzuenthalten."⁴⁹¹

Die zögerlichen Fortschritte im Prozess der Liberalisierung des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland zeigen jedoch, daß es, ungeachtet der Popularität dieser Forderungen, um deren Durchsetzung schlecht bestellt ist. Dieses Schicksal teilt der Rundfunksektor offenbar mit anderen staatlichen Monopolbereichen: Die ursprünglichen Deregulierungsideen werden »verwässert«, »zurechtgestutzt« und unter Umständen schließlich ganz »aufs Eis gelegt«.

Dieses Phänomen läßt sich dadurch erklären, daß sich die (rundfunk-)politischen Entscheidungen nicht nach ökonomischen Wohlfahrtskriterien, sondern nach ganz anderen Zielen richten. Damit soll zwar nicht geleugnet werden, daß ein funktionaler Zusammenhang zwischen technischer und ökonomischer Dynamik im Rundfunksek-

⁴⁹⁰ Vgl. Kantzenbach, Erhard (1988), S. 83.

⁴⁹¹ Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 34. Für diese »markttheoretische Konzeption« siehe zum Beispiel auch Mestmäcker, Ernst-Joachim (1978), S. 207 ff.; derselbe (1986); Gröner, Helmut (1979), S. 239 f.; Friedman, Milton (1979); Hoppmann, Erich (1987); Kantzenbach, Erhard (1988), S. 78 ff.

tor einerseits und den durchgeführten beziehungsweise angestrebten Reformmaßnahmen andererseits besteht. Aber es ist zweifelhaft, ob die Entscheidungsprozesse durch solche funktionalen Imperative determiniert werden. Wie sonst ist es zu verstehen, daß die Entscheidungsträger Regulierungen aufrechterhalten oder nur zögerlich abbauen, obwohl deren Begründung nicht oder nicht mehr gegeben ist?

Eines steht jedenfalls fest: Im Bereich der Rundfunkregulierung besteht eine beträchtliche Diskrepanz zwischen dem, was ökonomisch im Sinne eines effizienten Angebots wünschenswert wäre, und dem, was geschieht. Und diese Diskrepanz läßt sich durch eine rein ökonomische Analyse nicht erklären; denn sie sagt nichts darüber aus, wie die politischen Entscheidungsträger im konkreten Einzelfall verfahren, wenn sie über Regulierungen befinden.⁴⁹² Die bisher angestellten Überlegungen werden deshalb um eine politisch-soziologische Analyse erweitert.

⁴⁹² "Serious predictions about political corrections of market failure cannot be made without an analysis of the actual working properties of the political process." Buchanan, James M. und Victor J. Vanberg (1988), S. 111.

Teil 3: Politisch-soziologische Analyse

Die durch die Zulassung privater Rundfunkveranstalter kaum angefochtene Dominanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stützt sich nicht allein auf die Nachfrage nach deren Programmen, sondern auch auf den Machterhaltungswillen von Parteien und von Verbänden, die sich ihre Sonderbehandlung in den Rundfunkanstalten und deren Programmen sichern wollen; denn die Rundfunkanstalten sind als Kommunikationsinstrument zur Durchsetzung politischer Meinungen wichtig. Die Gegenleistung, welche die Parteien und Verbände den Rundfunkanstalten erbringen, besteht darin, daß sie sie bei der Verwirklichung ihrer Eigeninteressen unterstützen. Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wie auch den mit ihr verbundenen dominanten Interessengruppen kommt dabei zugute, daß die Rundfunkrezipienten, die letztlich die Last gruppenbezogener Begünstigungen zu tragen haben, über ihr Marktverhalten nur begrenzten Einfluß auf das Leistungsprogramm der Öffentlich-Rechtlichen nehmen können. Dies soll im folgenden belegt werden.

I. »Ohnmacht« der Rundfunkrezipienten

A. *Vermittlungsprozeß zwischen Rundfunkrezipient und Rundfunkveranstalter*

Eine Erklärung der politisch-soziologischen Bestimmungsgründe der Rundfunkregulierung läßt sich nicht ohne weiteres aus den bestehenden theoretischen Ansätzen ableiten. Um gleichwohl einen Einstieg in die positive Theorie der Rundfunkregulierung zu finden, bietet es sich an, zunächst die formale Struktur des Vermittlungsprozesses zwischen den Rundfunkteilnehmern und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu betrachten.

Wie die Ausführungen in Teil 1 und Teil 2 gezeigt haben, wurden für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wegen grundsätzlicher Zweifel an der Eignung des Konkurrenzmodells finanzielle und organisatorische Vorkehrungen getroffen, die im Ergebnis ein allein präferenzbestimmtes Rundfunkprogramm verhindern und die Stellung der Zuschauer und Zuhörer schwächen:

Die Rundfunkteilnehmer erbringen ihren Beitrag für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten primär durch die Zahlung einer Rundfunkgebühr. Hierbei handelt es sich um eine bundesweit einheitliche, obligatorische Haushaltsgebühr. Die Rezipienten üben also im Detail keinen Kaufakt aus; denn es besteht keine spezielle Entgeltlichkeit zwischen Programmleistung und Preis. Als Handlungsspielraum bleiben einem Rundfunkteilnehmer lediglich die Kanalwahl und die Einschaltdauer. Die Zuschauer- beziehungsweise Zuhörerakzeptanz hat jedoch unter reinen Gebührenfinanzierungsaspekten keine angebotsstimulierende Funktion, weil bei einem Kanal-

wechsel die Rundfunkgebühren nicht gleichzeitig in dieselbe Richtung wandern.⁴⁹³ Selbst ein totaler Verzicht auf gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Programmangebote führt nicht zu korrespondierenden Einsparungen auf der Teilnehmerseite: Durch die Bindung der Zahlungspflicht an die bloße Bereithaltung eines empfangsbereiten Rundfunkgerätes kann der einzelne nur durch sein Votum für oder gegen den Besitz eines Rundfunkempfängers über seinen Finanzbeitrag zu einem Programm-bündel entscheiden. Im Gegensatz zum Kauf am Markt, auf dem Entscheidung, Leistung und Gegenleistung über den Preis verknüpft und für die Betroffenen sichtbar sind, stehen die Rundfunkeinsteiger folglich nur in einem mittelbaren Leistungsaustausch mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern.

Die Anwendung des Gebührenprinzips schließt freilich Wettbewerb zwischen verschiedenen Programm Anbietern um Zuschauer- und Zuhörerreichweiten nicht grundsätzlich aus⁴⁹⁴; denn auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist der in Einschaltquoten gemessene Publikumserfolg ein relevanter Indikator für die anstaltsinterne und -externe Leistungsbewertung.⁴⁹⁵ Außerdem bedarf die Preisgestaltung für Werbesendezeiten, aus deren Verkauf sich die Rundfunkanstalten in nicht unerheblichem Umfang finanzieren, einer quantitativen Erfolgsmessung.⁴⁹⁶ Über den »publizistischen« Wettbewerb um Zuschauer- und Zuhörerreichweiten und über die

⁴⁹³ Dieses Manko der fehlenden Rückkopplung der Gebühr an die Kanalwahl und Nutzungsintensität gilt im übrigen nicht nur für das Konkurrenzverhältnis zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern, sondern auch innerhalb des öffentlich-rechtlichen Systems. Die Aufteilung des Gebührenvolumens zwischen den Rundfunkanstalten ist a priori festgelegt - und zwar unabhängig von leistungsorientierten Kriterien wie dem Publikumsinteresse im Sendegebiet: Die Gebühreneinnahmen der einzelnen Landesrundfunkanstalten bemessen sich im wesentlichen nach der Zahl der Rezipientenhaushalte im landesgesetzlichen beziehungsweise durch einen Staatsvertrag erfaßten Hoheitsgebiet; das ZDF erhält pauschal 30 vH des Aufkommens aus der Fernsehgebühr (nach Abzug des Anteils für die Landesmedienzentralen). Im Ergebnis besteht kein wirtschaftlicher Wettbewerb um die Gebühreneinnahmen zwischen den Rundfunkanstalten.

⁴⁹⁴ Wettbewerbliche Beziehungen bestehen dabei nicht nur zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Fernsehveranstaltern, sondern auch innerhalb des öffentlich-rechtlichen Systems - etwa zwischen ARD und ZDF, zwischen benachbarten Landesrundfunkanstalten sowie in solchen Haushalten, die per Kabel oder Satellitenempfangsanlage mehrere Regionalprogramme empfangen können. Von diesem intramediären Wettbewerb um die Gunst der Rundfunkkonsumenten zu unterscheiden ist der intermediäre Wettbewerb. Hierunter versteht man den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Medien (Hörfunk, Fernsehen, Bücher, Zeitschriften, Zeitungen, Filme, Schallplatten und so fort).

⁴⁹⁵ Zum Einfluß der Zuschauerzahl auf die anstaltsinterne Leistungseinschätzung siehe Sieben, Günter und Wolfgang Ossadnik (1985), S. 104 ff.; Gläser, Martin (1986), S. 273, S. 295 ff.

⁴⁹⁶ Wie die Ausführungen zu den Einnahmen der Rundfunkanstalten aus Rundfunkwerbung gezeigt haben, ist die Resonanz der Rundfunkeinsteiger auf das Programm eine entscheidende Größe für die Bestimmung des Preises pro Werbeminute (sogenannte Tausendkontaktpreise) und damit - bei gegebenem Werbevolumen - für die Höhe der Werbeeinnahmen.

Konkurrenz um die Gelder der Werbewirtschaft kann das Nachfrageverhalten also zu einer Determinante der Programmgestaltung werden.

Den sich hieraus eröffnenden Möglichkeiten der Rundfunkteilnehmer, durch ihr Rezeptionsverhalten ihre Präferenzen für eine bestimmte Programmsparte oder einen bestimmten Kanal zum Ausdruck zu bringen und so zu einem Teilinteresse der Rundfunkanstalten zu machen, wurden jedoch durch organisatorische Maßnahmen Grenzen gesetzt.

B. Zur Vertretung der Publikumsinteressen in den Rundfunkanstalten

Ein wesentliches Kennzeichen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist die Institution der Gruppenvertretung: Die divergierenden Programminteressen der Bevölkerung werden nicht durch die individuelle Programmnutzung der Hörfunk- und Fernsehteilnehmer repräsentiert; sie sollen durch die Vertreter »gesellschaftlich relevanter Gruppen« in den Rundfunkräten (respektive im Fernsehrat des ZDF) gewahrt werden. Das führt unvermeidlich zu Verzerrungen.

Aufgabe des Rundfunkrates ist es, die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiete des Rundfunks in den Rundfunkanstalten intern zu vertreten, Richtlinien für das Programm aufzustellen, die Einhaltung der Programmgrundsätze zu überwachen, den Intendanten zu wählen und bei der Programmgestaltung zu beraten. In diesen Kompetenzen manifestiert sich der unmittelbare Einfluß des Rundfunkrates auf das Programm. Daneben erschließen sich dem Rundfunkrat über die Wahl des Verwaltungsrates, dessen Aufgabe die Überwachung der Geschäftsführung des Intendanten ist, noch mittelbare Einflußmöglichkeiten auf Personal- und Finanzentscheidungen.⁴⁹⁷ Seine demokratische Legitimation erhält der Rundfunkrat dadurch, daß seine Mitglieder je nach Besetzungsverfahren von den zuständigen Landesparlamenten gewählt oder entsandt und/oder von Verbänden und Organisationen des öffentlichen Lebens bestimmt werden.⁴⁹⁸

Zweifelsfrei zeigt sich hier ein grundlegender Mangel der Repräsentation der Bürgerpräferenzen im Rundfunkprogramm: Die Rundfunkgremien sollen zwar Repräsentativorgane darstellen, müssen ihre Legitimation jedoch nicht durch eine direkte Wahlentscheidung der Rundfunkteilnehmer unter Beweis stellen; in einigen Fällen sind sie noch nicht einmal von den Mitgliedern der sie entsendenden Gruppen gewählt, sondern von den Landtagen. "Es ist ... grundsätzlich Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, wie die Kontrollorgane gebildet werden. Dabei genießt er einen weiten Gestaltungsraum. Dieser umfaßt die Befugnis, das Kriterium der gesell-

⁴⁹⁷ Vgl. Schlie, Otto (1979), S. 59.

⁴⁹⁸ Vgl. Herrmann, Günter (1965), S. 320.

schaftlichen Relevanz zu konkretisieren, die danach in Betracht kommenden Kräfte zu ermitteln, die ihnen zuzurechnenden Gruppen festzustellen und unter diesen die Entsendungsberechtigten auszuwählen und zu gewichten."⁴⁹⁹ Angesichts dieser Regelung ist es höchst unwahrscheinlich, daß die von den Delegierten in den Aufsichtsgremien artikulierten Programmvorstellungen nach Art und Umfang der Wertschätzung des Publikums entsprechen. Tatsächlich besitzen in den Rundfunkgremien einige Gruppen Einflußmöglichkeiten, die vermutlich weit größer sind als die Zustimmung, die sie am Markt erzielen könnten. "Es würde wahrscheinlich keiner dieser Gruppen gelingen, in gleichem Maße wie in öffentlich-rechtlich ausgestrahlten Sendungen ein Publikum zu erringen, wenn sie ihre Meinung in der Form gedruckter Presseprodukte verkaufen müßten."⁵⁰⁰ Ihre Ansichten sind überrepräsentiert.⁵⁰¹

Nun mag man einwenden, daß das praktizierte Besetzungsverfahren gewählt worden ist, um einer unkontrollierten Meinungsmacht starker Gesellschaftsgruppen vorzubeugen und obendrein Minderheiten, unabhängig von ihrem tatsächlichen Gewicht, Einfluß in den Leitungs- und Kontrollgremien zuzubilligen. Das »Modell der gesellschaftlich relevanten Gruppen« zeitigt gleichwohl Ungereimtheiten; denn unter den Minderheiten wird nochmals unterschieden zwischen solchen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräften, denen in früheren Gesetzgebungsentscheidungen zur Besetzung der Rundfunkgremien der Status »gesellschaftlich relevant« zuerkannt wurde, und solchen die dieses Privileg nicht erringen konnten.⁵⁰² Bei der faktischen Auswahl setzten sich vornehmlich jene Gruppen durch, die am besten organisiert waren, die nach Auffassung des Gesetzgebers einen »hohen Stellenwert in der Gesellschaftsordnung« besaßen oder bei denen ein »Bezug zur Rundfunkarbeit« gesehen wurde.⁵⁰³ Jene Organisationen, die zur damaligen Zeit noch gar

⁴⁹⁹ Bundesverfassungsgericht (1991), S. 129.

⁵⁰⁰ Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 24.

⁵⁰¹ Diese These wird bestätigt durch eine in den Rundfunk- und Fernsehräten durchgeführte Umfrage des Instituts für Publizistik der Universität Mainz. Hiernach waren "die relative Mehrheit der ARD-Rundfunkräte und eine beachtliche Minderheit des ZDF-Fernsehrrates der Meinung ... , die Ansichten der Mehrheit der Bevölkerung kämen in der aktuellen Berichterstattung des ersten und zweiten Fernsehprogramms nicht hinreichend zu Wort." Kepplinger, Hans Mathias und Thomas Hartmann (1989), S. 82 ff.

⁵⁰² So weist Starck auf die Unterrepräsentation von Frauen hin sowie darauf, daß Jugendliche, Studenten und Verbraucher zum Teil überhaupt nicht vertreten werden. Vgl. Starck, Christian (1979), S. 218.

⁵⁰³ Im politischen Prozeß der Gremienbesetzung bestätigen sich offensichtlich die von Olson in seiner »Logik des kollektiven Handelns« aufgestellten Bedingungen für die erfolgreiche Interessenvertretung. Eine Bedingung lautet, daß sich die hinter einer Gruppe stehenden Bürger und deren gemeinsame Ideen und Interessen gut organisieren lassen; denn ein hoher Organisationsgrad stärkt den Vertretungsanspruch des Gruppenrepräsentanten. Eine weitere Bedingung ist das Vorhandensein ausreichender finanzieller oder informationeller Ressourcen, um wirksam

nicht existierten oder denen es nicht gelang, sich zusammenschließen und ihren Repräsentanten Zugang zu den Aufsichts- und Leitungsgremien der Rundfunkanstalten zu verschaffen, hatten dagegen unter den gegebenen Bedingungen keine Chance, gegen die »etablierten Platzhalter« anzutreten und eine Neuverteilung der Sitze zu erreichen⁵⁰⁴; eine Anpassung ist in den Gesetzen nicht vorgesehen. Veränderungen in der Gesellschaftsstruktur bleiben folglich unberücksichtigt⁵⁰⁵ - es sei denn, daß im Zuge der Novellierung eines Rundfunkgesetzes Revisionschancen wahrgenommen werden.⁵⁰⁶

Zur Rettung des Anspruches, daß in den Rundfunkräten die wichtigsten gesellschaftlichen Strömungen, Meinungen und Ansichten vertreten seien, mag man dem soeben erhobenen Vorwurf wiederum entgegenhalten, daß die Mitglieder der Rundfunkräte nach dem Modell der gesellschaftlich relevanten Gruppen »Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit« sind. "Die Aufgabe der Kontrollgremien", so das Bundesverfassungsgericht, "besteht also - ungeachtet des Umstandes, daß die meisten Mitglieder ihrer Herkunft nach Interessenvertreter sind - nicht in der Interessenvertretung oder gar der Verlautbarung der Interessen ihrer Organisationen im Programm. Die Anknüpfung bei den verbandlich organisierten Interessen dient vielmehr nur als Mittel, Sachwalter der Allgemeinheit zu gewinnen, die unabhängig von den Staatsorganen sind und Erfahrungen aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen einbringen. Die Mitglieder der Kontrollgremien sind daher nicht dazu berufen, das Programm an den besonderen Auffassungen und Zielsetzungen der sie entsendenden Organisationen auszurichten und auf diese Weise deren Bestrebungen zu fördern."⁵⁰⁷ Der Beitrag jedes einzelnen Ratsmitgliedes besteht nach höchst richterlicher Auffassung vielmehr vornehmlich darin, als Repräsentant der Öffentlichkeit, das heißt stellvertretend für alle Hörer und Zuschauer die für die Programmgestaltung maßgeblichen Personen und Gremien dahingehend zu kontrollieren, daß die

Einfluß nehmen zu können. Wie Olson nachgewiesen hat, sind diese beiden Bedingungen tendenziell um so eher erfüllt, je kleiner die Gruppe ist und je stärker der Erfolg der Interessenvertretung auf einzelne Gruppenmitglieder konzentriert ist. Vgl. Olson, Mancur (1968), S. 21 ff., S. 27 f.; zu den Ursachen der Macht von Interessenverbänden siehe auch Bernholz, Peter und Friedrich Breyer (1984), S. 353 ff..

504 Vgl. Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 24.

505 Vgl. Weber, Lukas (1990a), S. 59. Weber führt zwei Beispiele an: "So haben ... die Kriegsopfer- und Heimatverbände zwangsläufig im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren, während der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung oder der Einfluß der Umweltverbände kontinuierlich zunehmen."

506 Ein Beispiel hierfür ist das 1988 geänderte Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" (WDR-Gesetz), wonach die Vertriebenen nicht mehr im Rundfunkrat vertreten sind.

507 Bundesverfassungsgericht (1991), S. 128 f.

Vielfalt der Anschauungen und Aktivitäten in allen Lebensbereichen im Programm berücksichtigt werden.⁵⁰⁸

Nun ist mit den Aufgaben des Rundfunkrates nicht zugleich auch die Motivation beschrieben, die dessen Mitglieder in ihrem rundfunkpolitischem Handeln bestimmt.

Welche Ziele ein »(rundfunk-)politischer Akteur« mit seinen Handlungen und Absichtsbekundungen verfolgt, ist nicht einfach zu erfassen und zudem umstritten. Die meisten wohlfahrtstheoretischen Theorien gründen implizit oder explizit auf der Annahme, daß jene Individuen, die sich als Vertreter von Parteien und Verbänden um die inhaltliche und organisatorische Zusammenfassung von Ideen und Interessen bemühen, ausschließlich danach trachten, die gesellschaftliche Wohlfahrt zu maximieren. Alle Delegierten handeln demzufolge loyal und ausschließlich im öffentlichen Interesse. Im Unterschied hierzu gehen die Public Choice-Ansätze vom Eigennutzaxiom als Verhaltenshypothese aus: Die politischen Akteure streben nicht danach, die gesellschaftliche Wohlfahrt zu mehren, sondern verfolgen vornehmlich ihre eigenen Interessen. Operative Ansatzpunkte, den persönlichen Nutzen zu mehren, sind beispielsweise das Einkommen, die beruflichen und gesellschaftlichen Aufstiegsmöglichkeiten und anderes mehr.⁵⁰⁹

Einen umfassenderen, für die weiteren Überlegungen fruchtbareren Ansatz wählt Schmidt⁵¹⁰: Auch für Schmidt ist die Macht, die mit öffentlichen Ämtern verbunden ist, ein zentrales Handlungsmotiv für politische Akteure. Aber er differenziert zwischen machtorientierten und wertgebundenen Politikern. "Dem machtorientierten Politiker geht es um das Innehaben und Ausüben von Macht; er will Macht um der Macht willen, und für ihn ist deshalb alles andere instrumental. Der wertgebundene Politiker will dagegen bestimmte Werte bewahren bzw. zur Geltung bringen; nur im Hinblick darauf strebt er Macht an, ihm ist also die Macht instrumental."⁵¹¹

Für den hier verfolgten Zweck ist es sinnvoll, den Ansatz von Schmidt zu modifizieren und bei den wertorientierten Politikern zwischen Gemeinwohlorientierung einerseits und Partikularismus andererseits zu unterscheiden. Bei den Delegierten in den Organen der Rundfunkanstalten wird im folgenden also differenziert zwischen solchen, die im Sinne des Gemeinwohls agieren, und solchen, bei denen partikuläre

508 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1982b), S. 65 f.

509 Vgl. Wille, Eberhard (1990), S. 261 f.

510 Schmidt, Kurt (1991).

511 Ebenda, S. 16.

Interessen dominieren.⁵¹² Die nun entscheidende Frage, die auch Schmidt stellt, ist, welches »Mischungsverhältnis« besteht: Ist in den Rundfunkgremien mit einem Übergewicht der Gemeinwohlorientierung oder mit einem Vorherrschen des Partikularismus' zu rechnen? Es hat den Anschein, daß letzteres der Fall ist. Diesen Eindruck sollen die folgenden Überlegungen untermauern.

Die Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden vorwiegend aus Vertretern verbandlich oder parteipolitisch organisierter Interessengruppen gebildet. Ohne an dieser Stelle auf Einzelheiten der Entsendung eingehen zu wollen, spricht generell einiges dafür, daß diese sich kaum darauf beschränken, nur anstaltsextern für ihre partikularen Ziele einzutreten; sie werden sie obendrein anstaltsintern, das heißt in den Rundfunkgremien durchsetzen wollen.

Zwar sind die Mitglieder eines Rundfunkrates in ihrer Amtsführung nicht an Aufträge und Weisungen gebunden; jedoch werden die vertretungsberechtigten Parteien und Verbände entsprechende Vorkehrungen bei der Auswahl ihrer Delegierten treffen und jene bevorzugen, die sich mit den Zielen »ihrer« Organisation identifizieren. Die vornehmlich am Gemeinwohl orientierten Kandidaten um einen Sitz in einem Rundfunk- oder Verwaltungsrat werden deshalb häufig genötigt sein, an ihren Werten Abstriche hinzunehmen; denn erst die Mitgliedschaft in einem Rundfunkgremium gestattet einem rundfunkpolitisch interessierten (und ambitionierten) Politiker die Verfolgung seiner wie auch immer gearteten, mit dem Ratssitz verbundenen Ziele. Das Ergebnis lautet also: Anreize und Beiträge der in die Rundfunkgremien entsandten Gruppenrepräsentanten werden nicht vorbehaltlos und nicht einmal in erster Linie vom Gemeinwohl bestimmt, sondern müssen - insbesondere in Konfliktfällen - auch an den jeweiligen Partikularinteressen festgemacht werden.⁵¹³

Dieses Problem wird auch vom Bundesverfassungsgericht in seinem sechsten Rundfunkurteil erkannt: "Wenn sich der Gesetzgeber zur Rundfunkkontrolle der gesellschaftlich relevanten Kräfte bedient, läßt er sich damit auf die Bedingungen verbandlicher Interessenrepräsentation ein, die er nicht dadurch beseitigen kann, daß er die Mitglieder der Kontrollgremien auf das Allgemeininteresse verpflichtet. Das gewählte Rekrutierungsprinzip und die auferlegten Amtspflichten stehen tendenziell im Widerspruch. Von den Personen, die als Vertreter ihrer Interessenverbände in die Kontrollgremien entsandt werden, dort aber gerade keine partikularen Interessen zur Geltung bringen sollen, wird eine schwere Rollendifferenzierung verlangt, die sich

⁵¹² Eine durchgängige Machtorientierung scheint in den Rundfunkgremien wohl die Ausnahme zu sein. Falls es doch überwiegend machtorientierte Gremienmitglieder gibt, werden sie je nach Vorteil partikulare oder allgemeine Ziele unterstützen; sie sind so gesehen »unsichere Kantonsisten«. In der weiteren Analyse werden sie nur am Rande berücksichtigt.

⁵¹³ Diesem Problem soll im folgenden Kapitel ausführlicher nachgegangen werden.

rechtlich allenfalls begünstigen, nicht aber garantieren läßt. Die im Gesetz vorgesehene Weisungs- und Auftragsunabhängigkeit der Rundfunkrats- und Rundfunkausschußmitglieder verleiht zwar demjenigen, der interessenunabhängig entscheiden will, eine temporär unangreifbare Position. Sie kann aber keine freiwillige Interessenbindung und erst recht nicht die Betrachtung des Gesamtinteresses unter partikularen Gesichtspunkten verhindern.⁵¹⁴

Neben den Bedenken gegen das Rekrutierungsverfahren können schließlich auch Zweifel an der Wirksamkeit der Programmaufsicht und -kontrolle vorgebracht werden, die der Vollständigkeit halber ebenfalls genannt werden sollen.

Carlo Schmid, selbst über viele Jahre Mitglied des ZDF-Fernsehrates, hat einmal die provokante These aufgestellt: "Öffentlich-rechtliche Unternehmen von der Größenordnung unserer Fernsehanstalten kann man in ihrem organisatorischen, finanziellen, personalpolitischen Gebaren nicht durch Gremien von Dilettanten kontrollieren, die sich einmal im Monat beraten." Diese Provokation stößt kaum auf Widerspruch - nicht einmal bei den Betroffenen selbst: Nahezu zwei Drittel aller Mitglieder der ARD-Rundfunkräte und des ZDF-Fernsehrates bestätigen sie.⁵¹⁵

Gewöhnlich wird man von ehrenamtlich tätigen Repräsentanten der Parteien, Verbände, Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsorganisationen et cetera auch kaum die Fachkompetenz erwarten können, die sie benötigen, um die internen Vorgänge in den Anstalten beurteilen und verändern zu können.⁵¹⁶ Die einzelnen Gruppen entsenden zumeist angesehene Vertreter in die Aufsichtsgremien. Die Belastung dieser häufig durch Macht- und Ämterhäufung überbeschäftigten Spitzenfunktionäre erlaubt es ihnen kaum, sich sorgfältig auf die Beratungen vorzubereiten.⁵¹⁷ Das Ergebnis ist

⁵¹⁴ Bundesverfassungsgericht (1991), S. 130.

⁵¹⁵ Vgl. Kepplinger, Hans Mathias und Thomas Hartmann (1989), S. 75.

⁵¹⁶ Vgl. Vogel, Paul O. (1983), S. 2 f. Lediglich für den Fall, daß ein Problem in einem engen Zusammenhang mit dem Institutszweck der eigenen Organisation steht, wird ein Ratsmitglied mit Fachkompetenz Einfluß ausüben können. Auf allen anderen Gebieten besitzt es in der Regel die Kompetenz eines Laien. Vgl. Weber, Lukas (1990a), S. 58.

⁵¹⁷ Vgl. Jank, Klaus Peter (1967), S. 93; Ronneberger, Franz (1972), S. 4. - Schon die Beurteilung des Programms dürfte zahlreichen Delegierten Schwierigkeiten bereiten. Sicherlich wäre es angesichts der Dauer der Fernsehprogramme von ARD und ZDF - geschweige denn der Hörfunkprogramme der ARD - vermessen, zu fordern, ein Rundfunk- oder Fernsehrat habe das zu kontrollierende Programm ganz zu kennen. Ein vom Institut für Publizistik in Mainz durchgeführter empirischer Vergleich der Fernsehnutzung der Gremienmitglieder mit der Fernsehnutzung der Bevölkerung hat jedoch gezeigt, daß sie im Durchschnitt erheblich weniger fernsehen als diejenigen, deren Interessen sie wahrnehmen sollen. Dieses Ergebnis ist wenig erstaunlich; denn nur eine Minderheit der Rundfunkräte wird zu den sogenannten »Viel-Sehern« zählen. "So werden die zahlreichen Spitzenpolitiker, die den Gremien angehören, kaum Zeit finden, regelmäßig fernzusehen. Das gleiche dürfte auch auf die zahlreichen Repräsentanten großer Verbände zutreffen. ... Geht man davon aus, daß Entscheidungsträger in Einrichtungen mit großem Einfluß auch in den Gremien einen besonderen Einfluß besitzen, muß

nicht wesentlich anders, wenn die gesellschaftlich relevanten Gruppen ihr Entsendungsrecht zur »Versorgungspatronage für verdiente ältere Funktionäre«⁵¹⁸ nutzen oder aber nur ihre »zweite Garnitur« abordnen - also Personen, die solche Posten als Entgelt für treue Mitarbeit in Parteien, Fraktionen und Verbänden oder als Entschädigung für entgangene höhere Ehren erhalten. Wie dem auch sei: Mangelndes Interesse, unzulänglicher Sachverstand, unzureichende Informationen oder anderweitige Verpflichtungen hindern viele der Gremienmitglieder an einer effektiven Ausübung ihrer Ratsstätigkeit; sie sind keine ernstzunehmenden Gesprächspartner der Mitarbeiter in den Rundfunkanstalten.⁵¹⁹

Faßt man zusammen, so verfügen die Rundfunkteilnehmer nur über stark eingeschränkte Möglichkeiten, die öffentlich-rechtliche Programmstruktur, die Programmqualität und den Programmpreis über ihr Nutzungsverhalten beeinflussen zu können. Der indirekte Einfluß durch Widerspruch und Kritik bleibt denkbar schwach, und auch das Hilfskonstrukt der Repräsentation der Publikumsinteressen durch Rundfunk- und Verwaltungsräte kann die Anreiz-, Informations- und Lenkungseffizienz von Marktprozessen nicht annähernd erreichen.⁵²⁰

Zum einen fehlt den Vertretern die Rückkopplung zur Basis; denn die Kontrollorgane entbehren der direkten demokratischen Legitimation durch die Rundfunkteilnehmer. Besetzungsverfahren, die nicht auf Wahlen beruhen, sind aber letztlich willkürlich: Es fehlt an Kriterien zur Rekrutierung der Ratsmitglieder - und es wäre vermessen, anzunehmen, man könne in einer pluralistischen Gesellschaft hierfür jemals einen zuverlässigen Schlüssel finden.⁵²¹

Zum anderen eröffnet das praktizierte Besetzungsverfahren jenen Gruppen, denen es gelungen ist, ihre Interessen in den zur Wahrung der Publikumsinteressen einge-

man annehmen, daß ausgerechnet diejenigen, die theoretisch den größten Einfluß auf die Programmkontrolle besitzen, das Programm am wenigsten kennen." Keppinger, Hans Mathias und Thomas Hartmann (1989), S. 16.

518 Schmidt, Kurt (1985), S. 69.

519 Vgl. Meyn, Herrmann (1985), S. 122; Fritz, Roland (1977), S. 229; Schlie, Otto (1979), S. 58. - Eine Methode, die mangelnde Fachkompetenz zu kaschieren, ist die, auf Informationen zurückzugreifen, die von den Rundfunkanstalten selbst bereitgestellt werden. Das bringt notwendigerweise Abhängigkeiten mit sich, selbst für den Fall, daß anstaltsinterne Experten loyal informieren. Eine Alternative besteht darin, sich an anderen Gremienmitgliedern - genauer: an und in sogenannten »Freundeskreisen« - zu orientieren. "Entscheidungen werden dann entweder nach den Wünschen oder nach den Vorstellungen der Fachleute oder nach Präferenzen getroffen, die außerhalb der eigentlichen Fachlichkeit liegen." Ronneberger, Franz (1972), S. 4. Auf diese Probleme wird an anderer Stelle noch näher eingegangen.

520 Vgl. Gröner, Helmut (1988), S. 351.

521 Vgl. Gröner, Helmut (1979), S. 241. Die Rechtsauffassung zu der Frage, welche gesellschaftlichen Gruppen relevant und vertretungswürdig sind, ist dementsprechend vage. Vgl. Schuster, Detlev (1990), S. 163 ff.

setzen Rundfunkgremien durchzusetzen, beträchtliche Handlungsspielräume. Sie sind der Souverän - nicht das Publikum, und das heißt: Sie können relativ einfache Ziele durchsetzen, die vom Willen der Publikumsmehrheit abweichen. In Anlehnung an die Monopoltheorie läßt sich auch sagen: Sie realisieren Renten auf Kosten der Rundfunkteilnehmer.

Die Rentenabschöpfung birgt allerdings auch ein Verteilungsproblem; gemeint ist nicht das Verteilungsproblem zwischen den Verlierern - hier: den Rundfunkteilnehmern, deren Programminteressen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen nicht oder nur unzureichend berücksichtigt werden - und den Gewinnern, die sich ein für sie vorteilhafte Sonderbehandlung verschaffen. Es gibt vielmehr einen Verteilungskampf unter den Gewinnern um die abgeschöpfte Rente: Die Rentenverluste der Zuschauer und Zuhörer müssen in Form von Rentengewinnen auf die Gewinner umgelegt werden.

Eine entscheidende Rolle bei dieser Verteilung kommt wiederum den Rundfunkgremien zu. In deren Tun wie auch in ihrem Lassen offenbart sich das Arrangement der Rentenverteilung auf die in ihnen vertretenen gesellschaftlichen und politischen Interessen sowie auf die in den Rundfunkanstalten Tätigen. Das zeigt sich nicht nur in der Ausgestaltung des Programms, sondern auch in politisch wichtigen Sach- und Personalfragen, bei denen Gremienvertreter häufig als verlängerte Arme von Partei- und Verbandszentralen erscheinen. Dem Problem des Hineinregierens von Parteivertretern und parteipolitisch gebundenen Verbandsvertretern soll im nächsten Abschnitt nachgegangen werden.

II. »Macht« der Parteien und Verbände

Das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland entstand in einer Gegenposition zum Modell der Weimarer Republik; es war gleichsam Ausfluß der bitteren Erfahrungen, die mit dem deutschen Rundfunk in der Weimarer Republik und unter den Nationalsozialisten gemacht worden waren. Durch die Orientierung an den Gestaltungsprinzipien der British Broadcasting Corporation (BBC) glaubte man, eine einseitige Inbesitznahme von Hörfunk und Fernsehen durch politische und wirtschaftliche Interessenten verhindern zu können.

Die in dieses Rundfunkmodell gesetzten Erwartungen haben sich nicht erfüllt; denn die Rundfunkanstalten "sind in eine immer engere Verflechtung mit den politischen Parteien und den gesellschaftlichen Gruppen geraten, die sich zur Kontrolle in den Rundfunk-, Fernseh- und Verwaltungsräten ... zusammenfinden. Diejenigen, die

über die Unabhängigkeit des Rundfunks wachen sollten, entdeckten ihn als Instrument zur Entfaltung und Befriedigung ihrer Interessen."⁵²²

Die Medien - vor allem das Fernsehen - formen Meinungen und können entscheidenden Einfluß auf das Wahlergebnis haben - diese Überzeugung ist unter Parteipolitikern, insbesondere Wahlkampfstrategen, weit verbreitet. Wissenschaftliche Unterstützung finden sie in den Arbeiten der Allensbacher Meinungsforscherin Elisabeth Noelle-Neumann. Sie hatte anläßlich der Bundestagswahl 1976, aus der die sozial-liberale Koalition als Siegerin hervorging, die These vom wahlentscheidenden Meinungsklima der Journalisten vertreten, das sich mit Hilfe des Mediums Fernsehen auf den Zuschauer und damit Wähler übertrage. Ihre Beobachtungen mündeten in dem Schluß, daß die Zuschauer durch Rundfunkbeiträge in ihren Anschauungen nicht nur, wie ältere amerikanische Untersuchungen der Präsidentschaftswahlen gezeigt hätten, bestärkt würden, sondern daß deren Ansichten sogar gewandelt werden könnten.⁵²³ Wenn auch die Richtigkeit der Thesen von Elisabeth Noelle-Neumann in der Folge häufig in Zweifel gezogen wurden⁵²⁴, so sahen sich doch zahlreiche Politiker in ihrer Auffassung von der meinungsbildenden Wirkung des Fernsehens bestätigt und damit bestärkt in ihrem Streben, auf den Rundfunk einzuwirken, mit dem Ziel, politischen Einfluß zu gewinnen und ihre Position zu stärken.⁵²⁵

Im vorangegangenen Kapitel wurde bereits auf die Schwierigkeiten hingewiesen, zu entschlüsseln, welche Ziele maßgeblich für die Handlungen und Absichtsbekundungen von Politikern sind. Die dort angestellten Überlegungen mündeten in der Überlegung, daß das Bestreben, Mitglied der »politischen Elite« zu bleiben, um so den gewonnenen Einfluß zu bewahren und zu mehren, eine wesentliche, wenn nicht die überragende Motivation für Politiker darstellt.⁵²⁶ "Wie im wirtschaftlichen Bereich die Eigengesetzlichkeit des Marktes, so setzt sich im politischen Bereich die Eigengesetzlichkeit des Kampfes um politische Mehrheiten durch."⁵²⁷

Für einen von der wahlentscheidenden Rolle des Rundfunks überzeugten Politiker liegt es also nahe, sich im Kampf um einen möglichst großen Machtanteil im Staate

⁵²² Vgl. Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 9.

⁵²³ Siehe hierzu Noelle-Neumann, Elisabeth (1977); dieselbe (1980).

⁵²⁴ Siehe statt vieler Schönbach, Klaus (1985). Auf eine Diskussion dieser Thesen soll verzichtet werden; für den Zusammenhang genügt die Überzeugung der Politiker von deren Richtigkeit.

⁵²⁵ Es soll hier nicht der Eindruck entstehen, daß erst die Arbeiten von Elisabeth Noelle-Neumann den Politikerwunsch nach Einfluß und Macht auslösten; dieser Wunsch gehört vielmehr zu den Konstanten in der ansonsten wechselhaften deutschen Rundfunkgeschichte.

⁵²⁶ Vgl. Schmidt, Kurt (1991), S. 15.

⁵²⁷ Mestmäcker, Ernst-Joachim (1978), S. 20.

des Rundfunks zu bedienen. Dabei wird sich dieses Streben vornehmlich auf solche Rundfunkunternehmen richten, die die weitestgehenden politischen Einflußmöglichkeiten gewähren. Dies sind in erster Linie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten; denn kaum eine andere Organisationsform dürfte so anfällig dafür sein, unmittelbar oder versteckt als Aktionsparameter bei der Konkurrenz um Wählerstimmen eingespannt zu werden.⁵²⁸

A. *Wege der politischen Einflußnahme*

Die Möglichkeiten von Parteipolitikern, auf die Rundfunkanstalten einzuwirken, sind vielfältig. Einmal beteiligen sie sich kraft ihres politischen Mandats an deren Konstituierung. Unter Berücksichtigung der Verfassungsnormen und deren Auslegung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts legen sie in den Rundfunkgesetzen, -satzungen und Staatsverträgen - mehr oder minder detailliert - die Aufgaben der Rundfunkanstalten fest, bestimmen deren innere Strukturen und sichern die Finanzierung. Schließlich wachen sie, nicht zuletzt mit Hilfe der von ihnen eingesetzten Aufsichtsbehörden, über die Einhaltung des Regelwerks.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei ausdrücklich darauf hingewiesen, daß hier nicht die Mitwirkung demokratisch legitimierter Politiker bei der Setzung allgemein verbindlichen Rundfunkrechts in Zweifel gezogen werden soll. Aber es ist nicht zu übersehen, daß die Parteipolitiker es trotz des verfassungsrechtlichen Anspruchs von Hörfunk und Fernsehen nach Autonomie über die Gestaltung der Rundfunkordnung verstanden haben, sich eine dauerhafte Einflußnahme auf dieses Medium zu sichern und es als Instrument politischer Herrschaft zu nutzen.

Einmal erlaubt ihnen das in die Kompetenz der Landesparlamente fallende, regelmäßig anstehende Gebührenanpassungs- und -festsetzungsverfahren, über die Finanzierung auf das Leistungsprogramm der Rundfunkanstalten einzuwirken - und die Vergangenheit hat gezeigt, daß die Politiker von dieser Einwirkungsmöglichkeit Gebrauch machen.⁵²⁹ Die Gebührenhöhe wird zunehmend nach pragmatischen und politischen Kriterien und weniger nach sachlich nachprüfaren Kriterien bestimmt wird. Der Entscheidung gehen umfangreiche politische Kontakte zwischen Ministerpräsidenten, Parlamentsfraktionen und Rundfunkanstalten voraus, an deren Ende ein Staatsvertrag steht, der oft nur zustande kommt, weil die bewilligenden Landespar-

⁵²⁸ Vgl. Gröner, Helmut (1988), S. 355.

⁵²⁹ Für eine grundsätzliche Kritik des Gebührenfestsetzungsverfahrens siehe die Thesen von Bausch, Hans (1981).

lamente den Rundfunkanstalten verschiedene »Bedingungen«, »Verwahrungen« und »Ersuchen« zur Auflage machen.⁵³⁰

Das auffälligste und damit auch am häufigsten kritisierte Indiz politischer Einflußnahme ist jedoch die starke Präsenz parteipolitisch gebundener Vertreter in den Aufsichtsgremien.⁵³¹

Man unterscheidet gemeinhin drei Typen von Rundfunkräten: ständisch zusammengesetzte (pluralistische) Rundfunkräte, solche, bei denen staatlich-politische Gruppen dominieren und Mischformen.⁵³² Wie in der Begriffswahl schon anklingt, erschließen die einzelnen Besetzungsverfahren den Parteien unterschiedliche Möglichkeiten, ihren politischen Interessen in den Rundfunkanstalten Geltung zu verschaffen. So sind die staatlich-politischen Anstaltstypen wesentlich enger mit den Parteien verwoben als die Anstalten mit ständisch besetzten Gremien. Das ist historisch bedingt. Die ständischen Regelungen der früh gegründeten Rundfunkanstalten (zum Beispiel des HR) entstanden noch unter wesentlicher Beteiligung der westlichen Besatzungsmächte, die großen Wert auf die politische Autonomie des Rundfunks legten. Je mehr sich deutsche Politiker an der Gestaltung der Rundfunkorganisation beteiligten, das heißt je später eine Anstalt gegründet wurde, desto stärker wurde der staatliche beziehungsweise parlamentarische Einfluß in den Rundfunkanstalten. Das zeigt sich insbesondere bei den erst in den fünfziger Jahren gegründeten Rundfunkanstalten vom staatlich-politischem Typ (WDR, Deutsche Welle, Deutschlandfunk); in ihnen konnten die in den Parlamenten versammelten Parteien mit der Begründung, die einzigen von der Verfassung legitimierten Vertreter des ganzen Volkes zu seien, ihren Einfluß deutlich vergrößern. Im Zuge der Neufassung der Rundfunkgesetze kehrte man allerdings zum Teil zum Prinzip der pluralistischen Rekrutierung zurück (NDR, WDR).⁵³³

Der Einfluß der Regierungs-, Parlaments- und Parteienvertreter muß sich aber keineswegs in deren Teilnahme an der Programmüberwachung erschöpfen. Von entscheidendem Gewicht für den Regierungs- und Parteeinfluß auf die Rundfunkan-

⁵³⁰ Vgl. Bühringer, Heinz (1985b), S. 2 f.; Bühringer hier verweist auf eine Aufstellung im Vierten Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten vom 9. Dezember 1983, S. 57. Siehe hierzu auch Mahncke, Brigitte (1983).

⁵³¹ Üblicherweise wird der politische Einfluß auf die Rundfunkanstalten an den Rundfunkräten beziehungsweise am Fernsehrat des ZDF festgemacht, ohne explizit auf die Verwaltungsräte einzugehen. Die Zusammensetzung der Verwaltungsräte, die ganz oder teilweise vom Rundfunkrat gewählt werden, spiegelt in der Regel jedoch die Verhältnisse im Rundfunkrat wieder - mit vergleichbaren Konsequenzen für die parteipolitische Einflußnahme auf dieses Kontrollgremium.

⁵³² Diese allgemein anerkannte Aufteilung geht zurück auf Jank, Klaus Peter (1967), S. 24 ff.

⁵³³ Vgl. Jank, Klaus Peter (1967), S. 21 f.; Bausch, Hans (1980), S. 161 f.; Kepplinger, Hans Mathias (1982), S. 81; Reiter, Hans-Peter (1986), S. 86 f.

stalten sind überdies die Auswahl der übrigen gesellschaftlichen Gruppen, die Vertreter in die Aufsichtsgremien entsenden dürfen, sowie das Entsendungsverfahren. So gibt es Regelungen, nach denen die Gruppen ihre Vertreter nicht selbst bestimmen dürfen, sondern lediglich für eine in den Länderparlamenten, das heißt wiederum im politischen Umfeld stattfindende Wahl nominieren können. In einigen Fällen kann der Ministerpräsident gar ohne jede Bindung an ein Vorschlagsrecht ein Mitglied berufen. Aus der Mitwirkung der Parteienvertreter in den Kontrollgremien kann so leicht eine Vorherrschaft werden.

Eine dergestalt eingeschränkte, vom politischen System begrenzte Autonomie der übrigen gesellschaftlich relevanten Gruppen läßt sich exemplarisch an der Zusammensetzung des ZDF-Fernsehrates aufzeigen.⁵³⁴ Von den insgesamt 66 Mitglieder können 30 Vertreter - das heißt 45,4 vH - direkt dem politischen Bereich zugeordnet werden: Die Regierungen der vertragsschließenden («alten»⁵³⁵) Länder beordern je einen Vertreter, stellen also insgesamt elf Rundfunkräte, auf die Bundesregierung entfallen drei Mitglieder, und die im Bundestag vertretenen Parteien entsenden - entsprechend ihrem dortigen Stärkeverhältnis - insgesamt zwölf Parteivertreter. Zu ihnen gesellen sich vier Vertreter der kommunalen Spitzenverbände - und zwar des Städtetages, des Städtebundes, des Landkreistages und des Gemeindetages - , die auf Vorschlag ihres Verbandes von der Gesamtheit der Ministerpräsidenten berufen werden. Die übrigen Verbände und Organisationen delegieren 36 Vertreter. Hiervon werden allerdings 31 Mitglieder wiederum von den Ministerpräsidenten aller Länder berufen: 17 Vertreter aus einer Dreier-Vorschlagsliste der entsendenden Gruppen und 14 Vertreter ohne jede Bindung an ein Vorschlagsrecht.

Die Dinge liegen ähnlich im Verwaltungsrat des ZDF. Von dessen neun Mitgliedern entsenden die Länder drei Vertreter und der Bund einen Vertreter (44,4 vH); fünf wählt der Fernsehrat.⁵³⁶ Daß sich den Parteien hier ebenfalls Zugriffsmöglichkeiten erschließen, belegt ein Blick auf die Herkunft dieser fünf Gremienangehörigen: Am 31. Dezember 1989 befanden sich darunter ein Staatsrat a.D., ein Oberkreisdirektor a.D. und ein Ministerialdirigent.⁵³⁷

⁵³⁴ Der Fernsehrat des ZDF stellt eine Mischform zwischen ständischer und staatlich-politischer Organisation dar.

⁵³⁵ Durch den Beitritt der »neuen Bundesländer« werden Veränderungen in der Besetzung des Fernsehrates des ZDF als Anstalt aller Länder künftig nicht zu vermeiden sein.

⁵³⁶ § 14 Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts »Zweites Deutsches Fernsehen«.

⁵³⁷ Siehe hierzu die Angaben im ZDF Jahrbuch 89, S. 43. Die alljährlich im ZDF-Jahrbuch wiedergegebene namentliche Auflistung der Mitglieder des Fernsehrates wie auch des Verwaltungsrates vermittelt ein anschauliches Bild der politischen Vereinnahmung dieser Gremien.

Der starke Einfluß politischer Mandatsträger und Parteirepräsentanten auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beruht aber, wie im folgenden gezeigt wird, nicht allein auf deren Präsenz in den Rundfunkgremien, sondern auch auf der fehlenden politischen Neutralität der übrigen, nicht direkt im parteipolitischen Raum anzusiedelnden Gruppenvertreter; denn auch sie - die sogenannten »Grauen« - orientieren sich in ihrem Handeln oft mehr an den ihnen nahestehenden parteipolitischen Gruppierungen als an den von ihnen zu vertretenen Organisationen und Institutionen. Die Gründe hierfür sind vielfältig.

Als Kriterien für die Funktionsfähigkeit einer repräsentativen Vertretung der gesellschaftlich relevanten Gruppen und der hinter ihnen stehenden Publikumsinteressen in den Rundfunkanstalten können der Grad der Abhängigkeit der Gremienmitglieder von der Basis, die Gefahr, aus diesem Gremium auszuschneiden sowie die Aufstiegschancen von der Basis nach oben angesehen werden. Legt man diese Kriterien zugrunde, so besteht insbesondere bei jenen Ratsmitgliedern, deren Berufung nicht an ein Vorschlagsrecht geknüpft ist und bei deren Auswahl die Ministerpräsidenten parteipolitische Kriterien anlegen können, die Gefahr, daß sie sich in ihren Entscheidungen durch eine häufig nur geringe Bindung an »ihre« Gruppe auszeichnen. Scheinbar sachlich und persönlich unabhängig vertreten sie primär parteipolitische Positionen und erst in zweiter Linie die Interessen derer, für die sie auftreten; denn in ihrem Bestreben, die mit dem Sitz im Rundfunkrat verbundenen Vorteile zu erlangen und zu erhalten, sind sie letztlich vom Wohlwollen der Parteipolitiker abhängig. Das heißt: Ihre Interessen und damit ihre Verhaltensweisen unterscheiden sich kaum von denen der direkten Parlaments- und Parteivertreter; sie handeln als Oligarchen.

Die Gefahr einer solchen Verselbständigung der Mitglieder des Rundfunkrates ist geringer bei sachlich und persönlich unmittelbar von der delegierenden Gruppe abhängigen Rundfunkratsmitgliedern. Die Chancen einer »gesellschaftlich relevanten Gruppe«, gruppen-spezifische Anliegen in das Gremium einzubringen, Forderungen anderer gesellschaftlicher Kräfte aufzunehmen und im Rundfunkrat zu unterstützen oder aber auch zu parieren, steigen.⁵³⁸ Freilich wird sich ein derart gruppenspezifisches Handeln auf die in aller Regel wenigen Fragestellungen konzentrieren, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Institutionszweck der delegierenden Gruppe stehen. Denn dies ist typisch für Verbände und hierin unterscheiden sie sich auch von den Parteien: "Sie sind ... nicht so sehr an einer permanenten Mitwirkung interessiert als vielmehr an einer latenten Beteiligung, um gegebenenfalls kurzfristig intervenieren zu können, wenn ihre Sonderinteressen irgendwie tangiert werden."⁵³⁹

⁵³⁸ Vgl. Fritz, Roland (1977), S. 105 f.

⁵³⁹ Schmidt, Kurt (1991), S. 14 f.

Zudem wird ein Ratsmitglied vornehmlich in den Fällen mit Fachkompetenz Einfluß ausüben können, die innerhalb seiner originären Bestimmung als Verbandsvertreter anzusiedeln sind. "Auf allen anderen Gebieten besitzt es die Kompetenz eines Laien, also soviel oder sowenig Sachverstand wie jeder andere auch."⁵⁴⁰ Bei Fragen, die die partikularen Interessen »seiner« Gruppe nicht berühren, wird sich ein Gremienmitglied in seinem Abstimmungsverhalten deshalb mehr auf allgemeine moralische und weltanschauliche Grundsätze stützen.⁵⁴¹ Das heißt: "Die Entscheidungsprämissen kommen aus dem politischen Raum. Es wird nach grundsätzlichen politischen und moralischen Positionen entschieden, die sich in den Programmen der politischen Parteien niederschlagen pflegen."⁵⁴²

Für den Fall, daß die (partei-)politischen Ziele eines Verbandsvertreters mit den Interessen des delegierenden Verbandes in Konflikt geraten, ist nicht einmal auszusprechen, daß sich der Verbandsvertreter gegen »seinen« Verband entscheidet; denn es gibt Verbandsvertreter, die die Gefahr der Abberufung oder Verweigerung einer Wiederwahl kaum in Betracht ziehen.⁵⁴³ "... ein Teil der Räte versteht sich wohl überwiegend als selbständige und unabhängige Vertreter ihrer Organisationen, die zwar durch den geistigen, gesellschaftlich, politischen Hintergrund ihrer Organisation geprägt sind, ansonsten aber nur wenig Neigung zeigen, daraus für ihre Arbeiten in den Aufsichtsorganen der Anstalten entsprechende Konsequenzen erwachsen zu lassen."⁵⁴⁴ Dabei muß diese Haltung der Rundfunkräte, die im übrigen durchaus im Sinne des Auftrages des Rundfunkrates als eine der Allgemeinheit verpflichtete Vertretung der Publikumsinteressen sein kann, nicht das Ergebnis ihrer gesetzlich geschützten Unabhängigkeit sein; sie kann auch als Ausdruck der Nachlässigkeit und fehlenden Aufgeschlossenheit der vertretenen Gruppe gewertet werden.

Das kommt wiederum den politischen Parteien zugute: Sie nutzen die unter Umständen mangelnde Bindung zahlreicher Rundfunkräte an ihre Organisation und gegebenenfalls auch deren Orientierungslosigkeit in der Fülle unterschiedlicher Fragestellungen dazu, ihnen durch ihre Vertreter in den Rundfunkorganen Orientie-

⁵⁴⁰ Weber, Lukas (1990a), S. 58.

⁵⁴¹ Vgl. Fritz, Roland (1977), S. 230.

⁵⁴² Ronneberger, Franz (1972), S. 4. Ronneberger argumentiert weiter: "(Es) läßt sich sagen, daß das Klima in den Gremien sich ziemlich genau dem Klima im parteipolitischen Raum außerhalb der Anstalten anpaßt, daß es da eine sehr weitgehende Osmose gibt. Aus dieser Sicht dürfte es relativ bedeutungslos sein, ob in den Räten die Parteien von vornherein stärker vertreten sind als die gesellschaftlichen Gruppen, denn letztlich kommt es bei den Entscheidungsprozessen auf Alternativen an, die mehr oder weniger von den Parteien gestellt sind, denn Parteien haben ja große Erfahrungen in der Einbeziehung und in der Bindung von Interessen."

⁵⁴³ Vgl. Fritz, Roland (1977), S. 228.

⁵⁴⁴ Ebenda, S. 228 f.

rungshilfe bei der Ausübung der Ratstätigkeit anzubieten und sie dergestalt gefördert und geleitet in parteipolitische Kategorien einzubinden.⁵⁴⁵

Das auffälligste Indiz einer solchen Vereinnahmung sind die sogenannten »Freundeskreise«, in denen sich die Gremienmitglieder entsprechend ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit oder Neigung gruppieren. Regelmäßig vor den offiziellen Zusammenkünften zum Beispiel des ZDF-Fernsehrates treffen sich die Anhänger und Sympathisanten der CDU/CSU einerseits sowie der SPD andererseits, um - ganz nach dem Muster von Fraktionen⁵⁴⁶ - die Sitzungen vorzubereiten und ihr dortiges Abstimmungsverhalten für Personal-, Programm- und Wirtschaftsentscheidungen festzulegen.⁵⁴⁷

Es zeigt sich also, wie ausgerechnet diejenigen Organe, die geschaffen wurden, um eine Vereinnahmung des Rundfunks durch politische und wirtschaftliche Interessenten zu verhindern, zum Spiegelbild der parteipolitischen Kräfte werden. Es tritt das ein, was Friedrich Kübler als "Oligopolisierung der Kontrollkompetenz"⁵⁴⁸ bezeichnet hat. Um die Konsequenzen der politischen Dominanz in den Rundfunkgremien richtig einzuschätzen, erscheint es angebracht, sich nochmals deren Kompetenzen zu vergegenwärtigen, nämlich

- (1) die Aufstellung von Programmrichtlinien, die Programmberatung und Programmüberwachung,
- (2) die Mitwirkung bei Personalentscheidungen (Wahl und Entlastung des Intendanten sowie die Zustimmung zu Personalentscheidungen des Intendanten) und

⁵⁴⁵ Natürlich hat die Mitgliedschaft in einem solchen Bündnis auch Vorteile für den einzelnen Interessenvertreter und dessen Partikularinteressen. In einem pluralistisch besetzten Rundfunkrat ist jede gesellschaftlich relevante Interessengruppe für sich genommen zu klein sein, um ihre Ziele allein durchzusetzen. Sie schließen sich also zusammen, um so den erforderlichen Druck erzeugen zu können. In dieser Koalition erbringen die Teilnehmer durch ihr Abstimmungsverhalten in einem kontinuierlichen Handel Beiträge, für die sie wiederum »Entgelte« erwarten. Voraussetzung für das Zustandekommen eines solchen Stimmentausches (»logrolling«) ist, daß sich die Ziele der an der Koalition Beteiligten nicht gänzlich widersprechen, was im Einzelfall die Bereitschaft einzelner Interessengruppen zu Abstrichen von ihren ursprünglichen Postulaten erfordert. Der verbleibende Vorteil muß für jede einzelne Gruppe noch ausreichend spürbar sein.

⁵⁴⁶ "... der Unterschied besteht nur darin, daß die 'Fraktionsdisziplin' in den Räten fast schon besser zu funktionieren scheint als in den Parlamenten." Oberreuter, Heinrich (1982), S. 44.

⁵⁴⁷ Vgl. Woldt, Jürgen (1985), S. 20; Meyn, Hermann (1985), S. 121. Siehe auch Müller, Johannes Georg (1987), S. 280-283 sowie Fritz, Roland (1977), S. 162 f., dessen Befragungen den maßgeblichen Einfluß der Freundeskreise beim ZDF empirisch zu belegen suchen. Freundeskreise, aus deren Existenz beim ZDF kein Hehl gemacht wird, gibt es im übrigen auch in anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

⁵⁴⁸ Kübler, Friedrich (1973), S. 19.

(3) die Überwachung der wirtschaftlichen Geschäftsführung des Intendanten sowie die Genehmigung des Haushaltes und des Jahresabschlusses.

"Diese drei Kanäle gewähren differenzierte und in ihrer Kombination subtile Einflußmöglichkeiten, deren Reichweite in der Regel auch schwer offen erkennbar ist."⁵⁴⁹

Politische Einflußnahme auf das Programm ist also programmiert. Gleichwohl kann nicht die Rede von der Vorherrschaft einer Partei in den Rundfunkorganen sein. Vielmehr handelt es sich um die Herrschaft einer festgefügtten, die Wahlperioden im wesentlichen überdauernden Koalition aller größeren Parteien, die darum bemüht sind, die Einflußbereiche unter sich aufzuteilen.⁵⁵⁰ Dabei gibt es ein probates Mittel, jeder einzelnen Partei einen konkreten Einfluß auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu sichern: die proportionale Zuweisung leitender Positionen auf von den Parteien wechselseitig favorisierte Kandidaten.⁵⁵¹ An die Stelle persönlicher Leistung als Entscheidungskriterium einer Stellenbesetzung tritt dann die politische Solidarität. Dabei muß sich der parteipolitische Proporz nicht auf die Anstaltspitze beschränken; er kann Auswirkungen bis in die Redaktionen, die Verwaltung oder gar in die Technik haben. Um parteipolitische Ansprüche, die bei der Personallage eines Senders offen bleiben, auszugleichen, werden schließlich sogar funkhäuserübergreifende »Personalpakete« geschnürt.⁵⁵²

Über die Ämterpatronage hinaus suchen die Parteien das Programm auch direkt zu beeinflussen - weniger durch Anregungen, mehr durch Kritik. Die an sich zulässige, ja notwendige, weil der Meinungsbildung dienende Kritik gerät jedoch in Verzug, wenn Politiker versuchen, Sender gleichzuschalten. Freilich zeigt sich auch hier, daß die Politiker wohl mehr den Konsens denn den Konflikt mit dem politischen Gegner suchen und sich in ihrem Bestreben, auf die Programmgestaltung der Rundfunkanstalten einzuwirken, gegenseitig neutralisieren; sie bemühen sich um »Ausgewogenheit«. Das Streben nach einem ausgewogenen Programm ist gleichsam die Übertragung des Proporzgedankens von Personalfragen auf Programmfragen - freilich mit einer ebenso folgenreichen Grenzziehung: Denn der "alles beherrschende Parteienproporz und die ständig 'programmbegleitende Protestpraxis' (Norbert Schneider) durch die Parteien bewirken 'weniger eine Ausgewogenheit der Kritik als eine Ausgewogenheit im Verschweigen' (Dieter Grimm)."⁵⁵³ Mit anderen Worten: Das von den Rundfunkanstalten in ihrem Programm wiedergegebene Mei-

⁵⁴⁹ Schlie, Otto (1979), S. 59.

⁵⁵⁰ Vgl. Fritz, Roland (1977), S. 96.

⁵⁵¹ Vgl. Sontheimer, Kurt (1974), S. 11.

⁵⁵² Vgl. Schneider, Norbert (1979), S. 120.

⁵⁵³ Arnim, Hans Herbert von (1987), S. 207.

nungsspektrum wird tendenziell enger; denn es besteht die Gefahr, daß aus Angst vor politischem Druck konfliktrichtige Themen nicht aufgegriffen werden, oder erst dann behandelt werden, wenn andere Medien bereits Öffentlichkeit hergestellt haben.⁵⁵⁴ "Dadurch wird die Informations-, Kritik- und Kontrollfunktion des Rundfunks gemindert, ja teilweise lahmgelegt."⁵⁵⁵ Die »Wirklichkeit« beschränkt sich auf diejenige Bandbreite, die von den Einfluß ausübenden Parteien abgedeckt wird; andere Gruppierungen werden »ausgegrenzt«, ihre Anliegen nicht thematisiert.⁵⁵⁶

B. *Einschränkungen*

Angesichts dieser Lage, die im übrigen durch zahlreiche Beispiele untermauert werden könnte⁵⁵⁷, liegt der Schluß nahe, die Parteien beherrschten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, um sie als »Vehikel« für ihre Ziele zu nutzen. Eine solche Folgerung wäre jedoch überzogen und ginge an der Wirklichkeit vorbei.

Unzweifelhaft spiegeln sich die parteipolitischen Kräfteverhältnisse eines Sendegebietes mehr oder weniger in der Zusammensetzung der jeweiligen Aufsichtsgremien wieder. Und sicherlich spielen parteipolitische Wünsche bei der Besetzung von Schlüsselpositionen in den Funkhäusern und der Auslegung von Programmrichtlinien eine entscheidende Rolle. Gleichwohl bestehen Barrieren gegen eine zu weitgehende Vereinnahmung der Rundfunkanstalten durch die Parteien.

An erster Stelle zu nennen sind hierfür parteiinterne Widerstände. So wird es in den Parteien nicht nur Politiker geben, die machtorientiert operieren und vor allem parteipolitische Positionen vertreten, sondern auch solche, die die Interessen der Allgemeinheit bewahren beziehungsweise zur Geltung bringen wollen.⁵⁵⁸ Zwar werden auch diese vorwiegend gemeinwohlorientiert handelnden Politiker gezwungen sein, sich »um der Sache willen« (rundfunk-)politischen Einfluß zu verschaffen und deshalb auch häufig nicht umhinkommen, an ihren Werten Abstriche zu machen. Allerdings ist von derart wertgebundenen Politikern, Rundfunk- und Verwaltungsräten

⁵⁵⁴ Wie politisch brisante Themen vermieden werden und die Sachdiskussion der Imagepflege der Parteipolitiker weicht, zeigt sich eindrücklich in politischen Diskussionsendungen: Politikern werden vom Interviewer Stichworte zur Selbstdarstellung geliefert, statt kritisch zu hinterfragen. Einen Vorschlag zur Beendigung des »Martyriums« durch langweilige »Elefantenrunden« für alle Beteiligten inklusive der Zuschauer machte Ernst Dieter Lueg: Am sinnvollsten, man mache diese Sendungen künftig ganz ohne Moderatoren. Vgl. Neth, Sybille (1988).

⁵⁵⁵ Arnim, Hans Herbert von (1987), S. 207.

⁵⁵⁶ Vgl. Meyn, Hermann (1985), S. 124; Schneider, Norbert (1979), S. 121.

⁵⁵⁷ Hierauf soll verzichtet werden, denn die Beispiele sind Legion. Der am Parteeinfluß in den öffentlich-rechtlichen Funkhäusern Interessierte findet dazu vielfältige Materialien in Börner, Bodo (1984), S. 27 ff. und den dort zitierten Quellen.

⁵⁵⁸ Zur Unterscheidung von machtorientierten Partikularisten und gemeinwohlorientierten Vertretern in den Rundfunkorganen siehe S. 158.

eher ein selbständiges Urteil und eine »ungefärbte« Meinungsäußerung zu erwarten. Sie werden, durch ihre eigene Überzeugung geleitet und auf ihre verfassungsrechtlich abgesicherte Unabhängigkeit gestützt, »über ihren partei- oder verbandspolitischen Schatten springen« und Politik für den Rundfunk machen.⁵⁵⁹

Auf die Existenz solcher souveräner Persönlichkeiten weisen Aussagen von Ratsmitgliedern hin. So bemerkte Paul O. Vogel, selbst Parteipolitiker und über viele Jahre Gremienmitglied, in einem Interview, "daß es unter den sogenannten Grauen, die ja nach einzelnen Konstruktionen von Staatsverträgen auch von Staats wegen berufen werden, sehr selbstbewußte Gestalten gibt, die sich zwar politisch festgelegt haben, die im übrigen aber auf weiten Feldern ihr ganz eigenes selbständiges Urteil haben. Ich könnte an bedeutende Wissenschaftler denken, ich könnte auch denken an Leute, die in großen Verbänden wirken und die sich durchaus nicht vor jeden beliebigen Karren spannen lassen."⁵⁶⁰

Freilich spricht einiges dafür, daß diese gemeinwohlorientierten, in ihrem Urteil unabhängigen Mitglieder in den Rundfunkgremien ein geringeres Gewicht haben als diejenigen Vertreter, die in parteipolitisches Machtstreben eingebunden sind. Die Gründe wurden bereits an anderer Stelle genannt: unmittelbare Abhängigkeiten der direkten Parteienvertreter, »Kurzgeschlossenheit« zahlreicher anderer Gremienvertreter mit der Politik und schließlich - als Quintessenz hiervon - »Fraktionsbildung« bis hin zum »Fraktionszwang« in den Sitzungen der Rundfunkgremien.

Ein größerer Schutz der Anstalten vor zu weitgehender parteipolitischer Vereinnahmung ist da schon, so paradox dies auch klingen mag, von der gemeinsamen Begehrlichkeit der Parteien zu erwarten: Jeder Zugriffsversuch auf das Medium löst unter den Zugreifenden selbst Kontrollen und Gegenkräfte aus. "Die Parteien hängen in diesem Prozess (der Einflußnahme, Anm. d. Verf.) nicht nur den Anstalten, sondern zu einem guten Teil sich selbst Mühlsteine um den Hals, so daß bereits die internen Konkurrenzmechanismen des Parteiensystems das Allerschlimmste verhindern."⁵⁶¹ Darüber hinaus verhindert die föderalistische Struktur des Rundfunksystems der Bundesrepublik Deutschland zu weitgehende Programm- und Personalwünsche der Parteien; denn die Parteien sind sich durchaus der Tatsache bewußt, daß sich ein einseitiger Druckversuch auf eine Rundfunkanstalt aufgrund ihrer unter-

⁵⁵⁹ Für vorwiegend machtorientierte Politiker dagegen ist die Rundfunkpolitik lediglich über den Rundfunk vermittelte Machtpolitik.

⁵⁶⁰ Vogel, Paul O. (1983), S. 3. "Auf der anderen Seite", so führt er weiter aus, "muß man natürlich sehen, daß es Mehrheitsverschiebungen gibt, die - selbst wenn es Gruppen von sich unabhängig gebärdenden, überzeugenden Persönlichkeiten gibt - dennoch nicht ausschließen, daß die Gruppen der Festeingebundenen stärker werden." Ebenda.

⁵⁶¹ Oberreuter, Heinrich (1982), S. 45.

schiedlichen Stärke in den einzelnen Ländern nicht auszahlt.⁵⁶² "... wenn zum Beispiel die SPD-Mehrheit im Rundfunkrat des Hessischen Rundfunks ein SPD-Hörfunk- und -Fernsehprogramm verlangen würde, müßte sie damit rechnen, daß die CDU-Mehrheit im Rundfunkrat des Süddeutschen Rundfunks ein CDU-Programm fordern könnte."⁵⁶³

Schließlich sind die Rundfunkanstalten den parteipolitischen Vorstößen nicht wehrlos ausgesetzt; denn "... im Konfliktfall (kann) gar kein Zweifel darüber bestehen, wer wen beim Zutritt zur Öffentlichkeit nachhaltiger und negativer sanktionieren kann: Die Parteien sitzen dabei ganz gewiß am kürzeren Hebel."⁵⁶⁴ Denn sie müssen bei allen ihren Aktionen darauf bedacht sein, ihren Einfluß auf die Rundfunkanstalten zu bewahren, um so ihr primäres Ziel, die politische Macht zu erringen beziehungsweise zu festigen, zu verwirklichen. Es ist daher kaum mit Aktionen zu rechnen, die auf eine nachhaltige Schwächung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder gar auf eine Neutralisierung der Rundfunkgremien hinauslaufen. Hierdurch würden sich die Politiker selbst eines konkreten Einflußbereiches berauben.⁵⁶⁵ "Zu bequem ist es, politische Positionen auf dem Proporzweg zu besetzen, statt sie im offenen Wettbewerb zu erringen. Zu leicht ist es, auf der bisherigen Schiene Medieneinfluß zu üben, statt freien Hörfunk- und Fernsehveranstaltern ausgesetzt zu sein."⁵⁶⁶

Der Macht der Parteien sind also Grenzen gesetzt. Im übrigen darf, was an anderer Stelle über gemeinwohlorientierte Gremienmitglieder angemerkt wurde, für Intendanten, Programmdirektoren und Journalisten nicht ausgeschlossen werden. Auch unter ihnen wird es ungebundene Vertreter geben, die durch Parteieinflüsse nicht abgelenkt ihren Dienst tun. Des weiteren wäre es gewiß falsch und eine Beleidigung vieler, hielte man Parteimitglieder pauschal für schlechte und Parteilose ausnahmslos für gute Journalisten. "... nicht selten haben sich parteigebundene Journali-

⁵⁶² Vgl. Meyn, Hermann (1985), S. 126.

⁵⁶³ Ebenda.

⁵⁶⁴ Oberreuter, Heinrich (1982), S. 40.

⁵⁶⁵ Hierüber können auch gelegentliche politische Vorstöße für mehr Wettbewerb im Rundfunk nicht hinwegtäuschen; denn die Forderungen nach Chancengleichheit für private Veranstalter und eine Beschränkung der öffentlich-rechtlichen Anbieter werden ad absurdum geführt, wenn zur selben Zeit, gleich von von welcher Partei, parteipolitische Pfründe in den Rundfunkanstalten bewahrt werden und bei jeder sich bietenden Gelegenheit Einfluß in den Funkhäusern genommen wird. So entsteht der Eindruck, daß sich die Parteien damit begnügen, das öffentlich-rechtliche System nach außen hin in Frage zu stellen, den Rundfunkanstalten gelegentlich auch mit dem »Gebührenknüppel« drohen, sich aber ansonsten durchaus aufgeschlossen gegenüber den Eigeninteressen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zeigen; denn eine solche Haltung dürfte - unbeschadet gelegentlicher Konflikte - einer Zusammenarbeit mit den dort Tätigen gedeihlich sein.

⁵⁶⁶ Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 13.

sten in Spitzenstellungen gerade als besonders heftige Kritiker ihrer eigenen Partei erwiesen."⁵⁶⁷ Franz Alt, selbst ein exponierter Vertreter dieser Spezies, hat es einmal so veranschaulicht: "Zum »Drücken« gehören immer zwei: einer der drückt, und einer, der sich drücken läßt. ... Gefährlich wird es erst, wenn Journalisten glauben, deshalb die »Schere im Kopf« ansetzen zu müssen."⁵⁶⁸

Gerade hier liegt freilich das Problem: Schon das Gefühl der Abhängigkeit von den Kontrolleuren vermag offenbar den publizistischen Eifer zahlreicher Journalisten und Programmverantwortlicher erheblich zu dämpfen⁵⁶⁹; denn auch bei den an der Programmgestaltung verantwortlich Mitwirkenden wird es Individuen geben, für die die Macht ein wesentlicher Bestimmungsfaktor ihres Handelns ist. Da es in einem Rundfunksystem, in dem gerade die führenden Positionen nicht ausschließlich nach persönlicher Leistung sondern auch nach parteipolitischer Zugehörigkeit besetzt werden, der Karriere förderlich ist, sich rechtzeitig politisch zu orientieren, sind die Verlockungen für einen Rundfunkmitarbeiter groß, sich in der Hoffnung auf spätere Gegenleistungen einer Partei »parteikonform« zu verhalten. Man darf sich folglich nicht vorstellen, es gäbe klare Fronten zwischen den von außen politischen Druck ausübenden Akteuren und den diesen Druck abwehrenden Akteuren innerhalb der Funkhäuser. So, wie sich die Parteien ihrer Anhänger in den Rundfunkanstalten bedienen, werden die durch Ämterpatronage in ihre Position gekommenen Rundfunkmitarbeiter versuchen, ihre parteipolitischen Freunde zur Verwirklichung ihrer persönlichen Karrierebedürfnisse einzuspannen.⁵⁷⁰ Auf einen kurzen Nenner gebracht: Loyalität gegen Protektion.

Um das Geschehen in den Funkhäusern zu verstehen, genügt es allerdings nicht, die partei- (und verbands-)politischen Einflüsse, denen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgesetzt sind, zu charakterisieren. Dabei würde - neben den oben genannten Bedenken - übersehen, daß die Rundfunkanstalten sich zu einer eigenständigen politischen Kraft entwickelt haben und ein Eigenleben führen: Sie haben Eigeninteressen.

⁵⁶⁷ Meyn, Hermann (1985), S. 123.

⁵⁶⁸ Franz Alt, zitiert nach Meyn, Hermann (1985), S. 124.

⁵⁶⁹ Vgl. Kübler, Friedrich (1973), S. 19.

⁵⁷⁰ "... man (darf) sich nicht vorstellen ..., hier gäbe es klare Fronten - etwa in dem Sinne: Die Pressure Group arbeitet von außen, das Haus wehrt ab und beugt sich gelegentlich übermäßigem Druck. Nein, ich sag hier einfach kühn: da gibt es natürlich auch in den Häusern, auch in den Redaktionen Leute, die ihren Freunden von außen entgegenkommen, und sei es nur aus gelegentlich nicht besonders noblen Karriereerwartungen. Ich haben in meinen langen Jahren in diesen Gremien sehr oft erlebt, daß Parteienvertreter zur Einmischung in Angelegenheiten der Häuser förmlich aufgefordert wurden, bis hin in persönliche Karrierebedürfnisse. Es ist nicht so, daß die Politiker, die in diesen Gremien sind, ständig anrennen gegen eine feste Front der Häuser, sondern da sind breite Pforten geöffnet." Vogel, Paul O. (1983), S. 2.

III. Eigeninteressen der Rundfunkanstalten

A. Handlungsmotive und Handlungsspielräume der Rundfunkmitarbeiter

Aufgrund der Ähnlichkeit der Rundfunkanstalten mit der öffentlichen Verwaltung bietet es sich an, deren Eigeninteressen mit Hilfe der ökonomischen Theorie der Bürokratie⁵⁷¹ zu erfassen und zu erklären.

Zwei entscheidende Annahmen prägen die Debatte um die bürokratische Produktion: erstens die Dominanz des Eigeninteresses der Bediensteten und zweitens die Existenz von diskretionären Freiräumen bei der Leistungserstellung, die es ihnen erlauben, externe Vorgaben zu verändern. Es gilt zunächst, die speziellen Ausprägungen dieser Annahmen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu überprüfen.

Für eine Vielzahl von Rundfunkmitarbeitern wird - genau wie bei allen anderen Organisationen und deren Mitglieder - das Selbst- oder Eigeninteresse des einzelnen der entscheidende Antrieb und Motor des Leistungswillens sein. Das heißt: Ein Mitarbeiter wird bemüht sein, die für ihn bei seiner Tätigkeit geltenden Bedingungen möglichst vorteilhaft zu gestalten. Dieses Nutzenmaximierungskalkül kann sich zum Beispiel ausdrücken in einer Verbesserung des Arbeitsentgelts oder in einem höheren Anspruch auf soziale Absicherung. Daneben können die Mitarbeiter aber auch nicht-pekuniäre Ziele verfolgen; hierzu zählen zum Beispiel die Sicherheit des Arbeitsplatzes, gute Aufstiegsmöglichkeiten, angenehme Arbeitsbedingungen, Budget- und Personalverantwortung sowie Macht- und Prestigegegnung.⁵⁷² In den Rundfunkanstalten nicht zu unterschätzen ist sicherlich auch das positive Image, das die Rundfunkanstalten und damit ihre Mitarbeiter in der Öffentlichkeit haben. Schließlich mag die Aussicht, an der Programmgestaltung mitzuwirken, hierdurch gegebenenfalls einen hohen Bekanntheitsgrad zu erlangen und im Einzelfall sogar gesellschaftlichen Einfluß gewinnen zu können, anreizsteigernd sein.⁵⁷³

Allen diesen Zielen gemeinsam ist, daß sie sich vornehmlich in einer gehobenen Stellung in der Anstaltshierarchie erfüllen. Je größer eine Rundfunkanstalt ist, desto tiefer ist die hierarchische Gliederung und um so besser stehen die Chancen des ein-

⁵⁷¹ Siehe hierzu die Arbeiten von Niskanen, William A. (1971), (1973) und (1975), Williamson, Oliver E. (1964) und (1970) sowie Leibenstein, Harvey (1966); einen Überblick bieten Blankart, Charles B. (1975) sowie Orzechowski, William (1977) und Roppel, Ulrich (1979).

⁵⁷² Zur Durchsetzung ihrer Interessen, vornehmlich der pekuniären, bedienen sich die Arbeitnehmer der Rundfunkanstalten zahlreicher Interessenvertretungen. Dies sind im wesentlichen Journalistenverbände, Mediengewerkschaften, Technikerverbände und allgemeine Angestelltenverbände für das kaufmännische Personal. Sie alle streben für ihre Mitglieder günstige Lohn-, Arbeits- und Pensionsbedingungen an. Vgl. Fleck, Florian H. (1987), S. 16 f.

⁵⁷³ Vgl. König, Elke (1983), S. 16.

zelen, höhere Bezüge, mehr Macht und größeres Ansehen zu erreichen. Es liegt daher nahe anzunehmen, daß die in den Rundfunkanstalten tätigen Mitarbeiter - von der niedrigsten bis zur höchsten Hierarchieebene und quer durch alle Bereiche - ein Interesse an der Aufstockung, zumindest an der Aufrechterhaltung ihres Aufgabebereiches haben. In der Summe bedeutet dies zumindest die Beibehaltung, besser jedoch eine Ausweitung des Aufgabengebietes der Rundfunkanstalten.⁵⁷⁴ Jeder Mitarbeiter ist daran interessiert, daß »sein« Funkhaus größer wird.

Dem Streben der Mitarbeiter nach einer Ausweitung ihrer Tätigkeiten sind jedoch durch die anderen Gruppen Grenzen gesetzt; realistischerweise ist wohl davon auszugehen, daß zwischen den Interessen der Rundfunkrezipienten, denen der Politiker und denen der Mitarbeiter der Rundfunkanstalten nicht immer Interessenharmonie besteht. Es stellt sich also die Frage nach den Freiräumen der Rundfunkanstalten und der dort Tätigen bei der Erfüllung ihrer Aufgabe.

Unter Rückgriff auf die bisherigen Ausführungen läßt sich diese Frage schnell beantworten: Einmal davon abgesehen, daß die Rundfunkanstalten jeden Eingriff in ihre Autonomie mit dem Hinweis auf den Grundrechtsschutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sofort abwehren können, können auch die Zuschauer und Zuhörer das Leistungsangebot nur unwesentlich beeinflussen; die Pauschalgebühr ist nicht geeignet, eine Steuerungsfunktion für das Programm und für die Verwendung der verfügbaren finanziellen Mittel zu übernehmen. Statt dessen werden die meisten Entscheidungen politisch-administrativ in den Rundfunkgremien beziehungsweise in den Landtagen getroffen werden. Diese außerökonomischen Steuerungselemente fallen in ihrer Anreiz-, Informations- und Lenkungseffizienz gegenüber der Leistungseffizienz von Marktprozessen jedoch spürbar ab; denn einem Außenstehenden ist es bei der Größe der Rundfunkanstalten kaum möglich, die internen Vorgänge in den Funkhäusern auch nur annähernd zu übersehen und unter Kontrolle zu haben. Schließlich ziehen die Schwierigkeiten, die Leistungen einer Rundfunkanstalt sowie die Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung zu messen, einer Erfolgskontrolle beziehungsweise Evaluation des bürokratischen Handelns der Rundfunkmitarbeiter enge Grenzen. Zahlreiche Angelegenheiten müssen zwar durch die Kontrollgremien gebilligt werden; die Mitarbeiter in den Rundfunkanstalten verfügen jedoch über einen strategisch vorteilhaften Wissensvorsprung, den sie im Prozeß der Leistungs- und Budgetbestimmung ausnutzen können. Sie sind am besten über die Kosten- und Leistungssituation informiert - gegebenenfalls aber auch über die Zahlungsbereitschaft der Politiker (zum Beispiel aus früheren Budgetverhandlungen). Die Politiker

⁵⁷⁴ Diese Forderungen artikulieren sich in den immer wieder von der höchsten Managementebene der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorgebrachten - und vom Bundesverfassungsgericht sanktionierten - Postulaten nach einer Bestands-, Finanzierungs- und Entwicklungsgarantie dieser Einrichtungen.

haben hiervon in der Regel keine oder nur ungenügende Kenntnis; häufig fehlt ihnen auch das Interesse, sich genauer zu informieren, weswegen sie gelegentlich auch als »passive Geldgeber« bezeichnet werden.⁵⁷⁵

Den Mitarbeitern der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bleibt bei der ihnen obliegenden Ausführung des Programmauftrages also ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum. Im folgenden soll gezeigt werden, wie die leitenden Mitarbeiter der Rundfunkanstalten, die die Eigeninteressen der Rundfunkanstalten vertreten, diesen Spielraum nutzen können, um ihre eigenen Ziele durchzusetzen.

B. Managementstrategien - Kosten- und Budgetmaximierung

Die erste - insbesondere von Williamson (1964, 1970) und Leibenstein (1966) apostrophierte - Möglichkeit des Managements der Rundfunkanstalten besteht darin, sich einen Teil des Budgets über einen überhöhten Faktoreinsatz und überhöhte Faktorentlohnung unmittelbar anzueignen, das heißt: Das politisch genehmigte Budget wird durch überhöhte Kosten ausgeschöpft. Die Produktion ist betrieblich ineffizient, oder - in Anlehnung an Leibenstein - es herrscht X-Ineffizienz.⁵⁷⁶

Die Hypothese betrieblicher Ineffizienz öffentlicher Unternehmen läßt sich für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anhand zahlreicher Rechnungshofberichte belegen.⁵⁷⁷ Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) hat sich dieses Problemkreises angenommen.⁵⁷⁸ Ohne die Kritik im einzelnen aufzugreifen soll hier nur auf den Hauptkritikpunkt verwiesen werden: die Höhe der Bezüge der Mitarbeiter. Immer wieder werden das zu hohe Einkommensniveau⁵⁷⁹, die groß-

⁵⁷⁵ Vgl. Niskanen, William A. (1971), S. 29 f.

⁵⁷⁶ Graphisch läßt sich diese Situation beschreiben mittels einer Kostenkurve, die über der Mindestkostenkurve liegt. Siehe hierzu die Abbildung in Blankart, Charles B. (1980), S. 131.

⁵⁷⁷ Die Aufgabe der Rechnungshöfe auf Bundes- und Landesebene besteht in der Überprüfung der Rechnung sowie der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft. Hierzu zählen auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

⁵⁷⁸ Deren Aufgabe besteht darin, den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten ausgehend von deren Anmeldungen zu prüfen und zu der Frage Stellung zu nehmen, ob, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühr notwendig ist. - An der Kritik beteiligen sich aber auch ehemalige Führungskräfte der Rundfunkanstalten. Siehe Barsig, Franz (1981), S. 84 ff.; Paczensky, Gert von (1980), S. 48 ff.

⁵⁷⁹ So bemängelte beispielsweise der Landesrechnungshof von Rheinland Pfalz 1989 am ZDF: "Das Vergütungsniveau der Anstalt ist nach wie vor zu hoch." Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (1989), S. 390 (Tz. 36); Prüfungsberichte mit ähnlichen Rügen liegen auch für andere Funkhäuser vor.

zügige Gewährung von Nebenleistungen⁵⁸⁰ und die überhöhte Altersversorgung der Mitarbeiter⁵⁸¹ gerügt. Wenn auch inzwischen erste Schritte zu Einsparungen im Personalkostenbereich erkennbar sind, ist doch unumstritten, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Bediensteten ein Maß an finanziellem und sozialem Komfort gewähren, der in vielen Fällen den des sonstigen öffentlichen Dienstes weit übertrifft.

Eine anderer Weg für das Management, seine eigenen Interessen zu realisieren, kann darin liegen, über sein Leistungsangebot das Budget zu maximieren. Diese Vorgehensweise entspricht dem vorrangig von Niskanen (1971, 1973) formulierten Fall: Er unterstellt den bürokratischen Entscheidungsträgern eine über das notwendige Maß hinausgehende Steigerung ihres Leistungsangebots. Sie verhalten sich in Ermangelung der Gelegenheit, Gewinne direkt zu realisieren und sich diese - zumindest teilweise - anzueignen, als Budgetmaximierer.⁵⁸² Dieses Verhalten wird sich für den einzelnen Mitarbeiter insbesondere dann lohnen, wenn sich seine Bezüge, seine Aufstiegschancen und nicht zuletzt sein Ansehen innerhalb und außerhalb seiner Behörde mit wachsendem Budget erhöhen.⁵⁸³ Anders als im vorherigen Fall kommt es hier nicht zu betrieblicher Ineffizienz; denn das öffentliche Unternehmen produziert auf der Mindestkostenkurve - aber zuviel. Budgetmaximierung führt also zu allokativer Ineffizienz.

Allokative Ineffizienz im Rundfunksektor ist ungleich schwerer zu dokumentieren als betriebliche Ineffizienz. Um nämlich nachzuweisen, daß die Rundfunkanstalten ihren »Output« und damit ihr Budget über das allokativ Optimale hinaus ausweiten, bedarf es zunächst einer Vorstellung darüber, wie groß das allokativ optimale Leistungsangebot ist. Art und Ausmaß der Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten lassen sich jedoch - so das Ergebnis der Analyse in Teil 2 - ökonomisch nicht bestimmen. Sie sind vielmehr politisch zu entscheiden, fallen mithin in die Zuständigkeit von Regierung, Parlament und Stimmbürgern. Gleichwohl gibt es

⁵⁸⁰ Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat sich in ihrem fünften Bericht (1985), Tz. 52-73 ausführlich mit dem Komplex der Zahlungen, die über das Grundgehalt hinaus von den Anstalten an ihre Mitarbeiter geleistet werden, befaßt. Siehe hierzu auch die Forderungen mehrerer Rechnungshöfe, die Nebenleistungen abzubauen beziehungsweise eine Angleichung an die Regelungen im öffentlichen Dienst zu betreiben (zum Beispiel Bayerischer Oberster Rechnungshof, Bericht 1985, S. 123 f.; Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 1985, S. 345; Landesrechnungshof Schleswig-Holstein; Bemerkungen 1986, S. 149; Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 1987, S. 65).

⁵⁸¹ Siehe hierzu die Ausführungen der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) in ihrem fünften Bericht (1985)(Tz. 80-81) und im sechsten Bericht (1986)(Tz. 391-394).

⁵⁸² Die Maximierung des Budgets einer Behörde oder eines öffentlichen Unternehmens ist das modellanalytische Pendant zur Nutzenmaximierung der Haushalte, zur Gewinnmaximierung der Unternehmen und zur Stimmenmaximierung der Politiker.

⁵⁸³ Vgl. Niskanen, William A. (1973), S. 22 ff.

einen Hinweis dafür, daß die Rundfunkanstalten eine Strategie der »Outputmaximierung« betreiben, die es ihnen erlaubt, unter Abschöpfung der Renten ihr Budget zu maximieren: die im bundesdeutschen Rundfunksystem zu beobachtende Tendenz zur ständigen Ausweitung des Sendevolumens der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.⁵⁸⁴

Mit dem kaum zu widerlegenden Anspruch, eine dem Grundversorgungsauftrag dienende, den vielschichtigen Interessen des Publikums zugute kommende Leistung anzubieten, haben die Rundfunkanstalten ihr Angebot insbesondere im Hörfunk ständig erweitert - selbst dann noch, als sich durch die Zulassung privater Rundfunkanbieter die Konkurrenz um die freien Rundfunkfrequenzen weiter verschärfte. Nicht ohne Stolz verkündet die ARD in ihrem Jahrbuch 1989: "... die ARD-Anstalten haben ... ihre Angebote ausbauen können. Neue Programme kamen hinzu: SR 3 Saarlandwelle (1980); Bayern 4 Klassik (1980); RB 4 für junge Hörer (1986); hr 4, das »radio regional« (1986); SFB 4, ein Versuchsprogramm (1987) und NDR 4 (1989). Vier Vollprogramme, davon in der Regel mindestens zwei populäre Mehrheitenprogramme, gehören mittlerweile fast zum Standard der meisten Rundfunkanstalten."⁵⁸⁵ Das Resultat ist eine Überversorgung mit Radioprogrammen - allein 37 öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme wetteifern auf dem Gebiet der »alten« Bundesrepublik regional um die Gunst der Hörer. Selbst eine so kleine Anstalt wie Radio Bremen mit circa 750.000 Empfängern leistet sich den Luxus von vier Hörfunkprogrammen.⁵⁸⁶ Und die Expansion geht weiter: Die Planungen des Westdeutschen und des Bayerischen Rundfunks zur Ausstrahlung eines fünften Hörfunkprogramms haben bereits konkrete Formen angenommen.

Neben Kosten und Mengen als Aktionsparameter gibt es noch eine Reihe weiterer Mittel und Wege für das Management einer Rundfunkanstalt, den Eigeninteressen Geltung zu verschaffen. Eine wichtige Rolle kommt in diesem Zusammenhang zum Beispiel den Produkt- oder -genauer- Programmcharakteristika zu, die sich unter dem Sammelbegriff Programmqualität subsummieren lassen. Weil die Qualität eines

⁵⁸⁴ Siehe hierzu Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1989), Siebter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten vom 5. Dezember 1989, Mainz, S. 109 ff.

⁵⁸⁵ Kliemann, Peter (1989), S. 119.

⁵⁸⁶ Förderlich für dieses Expansionsstreben selbst kleinster Rundfunkanstalten ist das bestehende System des Finanzausgleichs zwischen den Rundfunkanstalten, das einer Defizitgarantie gleichkommt. Schon heute bestreiten die »nehmenden« Anstalten einen beträchtlichen Teil ihrer Ausgaben aus Finanzausgleichszahlungen (siehe Tabelle 8). Das Management kann also versuchen, zunächst - ohne Rücksicht auf die dadurch entstehenden Kosten - neue Programme anzubieten, um anschließend mit dem Hinweis, ein Anrecht auf die Deckung der durch die Grundversorgung des Publikums mit Rundfunkprogrammen entstehenden Kosten zu haben, Ausgleichszahlungen der anderen Rundfunkanstalten zu fordern. Das gestiegene Finanzausgleichsvolumen liefert dann einen Grund für die Anhebung der Gebühren.

Rundfunkprogramms nur schwer zu beurteilen und zu kontrollieren ist und die konkrete Ausgestaltung des Programmauftrages ohnehin in das alleinige Ermessen der Programmverantwortlichen der Rundfunkanstalten gestellt ist, wird es dem Management möglich, von den Qualitätsansprüchen des Publikums beziehungsweise den Qualitätszielen anderer Entscheidungsträger abzuweichen und eigenständige Ziele zu verfolgen. So erweitert eine Qualitätsminderung bei einem gegebenen Budget über Kosteneinsparungen den diskretionären Handlungsspielraum des Managements. Umgekehrt kann die Qualität aber auch über das von den Nachfragern präferierte Maß hinausgehen. Für den Fall, daß eine höhere Programmqualität mit höheren Programmkosten einhergeht, entspräche diese Strategie der soeben beschriebenen Budgetmaximierung.⁵⁸⁷

Ergänzend sei schließlich noch darauf hingewiesen, daß die Eigeninteressen der Rundfunkmitarbeiter nicht nur ihnen allein zugute kommen müssen. Oftmals profitieren andere Gruppen von den Strategien der Rundfunkmitarbeiter. So werden überhöhte Kosten oder ein größeres Budget auch zum Vorteil eng mit den Rundfunkanstalten »kooperierender« Zulieferer⁵⁸⁸ sein; denn die Budgetmaximierung erhöht tendenziell die Absatzchancen der Zulieferer, während die Kostensteigerung mehr Raum für höhere Gewinnmargen bietet. Zudem werden jene Mitarbeiter, die sich durch eine mangelnde Kostenverantwortung auszeichnen, wohl kaum ein ausgeprägtes Kostenbewußtsein gegenüber ihren Lieferanten an den Tag legen. Es besteht im Gegenteil die Gefahr, daß sie sich »großzügig« zeigen.⁵⁸⁹

Denkbar ist aber auch, daß die in den Rundfunkanstalten dominierenden Eigeninteressen durch andere Interessengruppen unterstützt werden können. Hier verdient das ambivalente Verhältnis zwischen Politikern und Rundfunkmitarbeitern besondere

⁵⁸⁷ Vgl. Blankart, Charles B. (1980), S. 132.

⁵⁸⁸ Der Begriff Zulieferer wird hier umfassend verstanden, das heißt er schließt sämtliche Lieferbeziehungen innerhalb des Prozesses zur Veranstaltung eines Rundfunkprogramms mit seinen drei Stufen Programmproduktion (i.e.S.), Programmredaktion und Programmdistribution ein.

⁵⁸⁹ Diese These möge durch folgende Hinweise des bereits mehrfach zitierten Rechnungshofberichtes des Landes Rheinland-Pfalz bekräftigt werden: "Aufträge wurden freihändig ohne ausreichende Preisermittlungen und ohne Einholung der erforderlichen Anzahl von Angeboten vergeben. Unzuständige Abteilungen und Mitarbeiter lösten durch Auftragsvergaben und Vorwegentscheidungen finanzielle Verpflichtungen aus. ... Über Investitionen wurde ohne ausreichende Begründungen und ohne realistische Wirtschaftlichkeitsberechnungen entschieden. ... Bei verschiedenen Produktionen wurde unwirtschaftlich verfahren: Durch Planungsverzögerungen ... entstanden in erheblichem Maße vermeidbare Kosten. ZDF-Mitarbeiter verursachten bei den Dreharbeiten durch sorgloses Handeln nicht unerhebliche Kosten." Und weiter: "Die gezahlten Honorare bewegten sich an der oberen Grenze des Honorarrahmens oder überstiegen ihn sogar. Der Grundsatz der Sparsamkeit wurde bei der Anschaffung und Miete von Requisiten und Kostümen zu wenig beachtet. Für die Ausstattung eines Showmasters mit Bekleidungsstücken wurden für eine 90-Minuten-Sendung 13.800 DM aufgewandt; davon allein 3.700 DM für den Kauf von Hemden." Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (1989), S. 391 ff.; siehe auch S. 422.

Aufmerksamkeit. Im vorherigen Kapitel wurde bereits angemerkt, daß man sich nicht vorstellen dürfe, es gäbe klare Fronten zwischen den politischen Akteuren und den Mitarbeitern innerhalb der Funkhäuser. Dabei wurde auf Interessenkoalitionen zwischen den Politikern und ihren Anhängern in den Rundfunkanstalten hingewiesen. Freilich müssen sich die Politiker, so die Erweiterung dieses Arguments, in ihren Gefälligkeitserweisen nicht auf ihre parteipolitischen Freunde beschränken; sie können diese auf die Rundfunkanstalten in toto ausweiten. Die Politiker besitzen zwar - zumindest formal - über ihre Mitwirkung in den Landesparlamenten und Regierungen wie auch in den Kontrollgremien der Rundfunkanstalten partiell Verfügungsmacht über die von den Rundfunkmitarbeitern erzeugten Renten. Andererseits sind sie im Kampf um Mehrheiten auf die »Dienstleistungen« der Rundfunkanstalten angewiesen. Um sich die Mitarbeit der Rundfunkanstalten zu sichern, kann es daher für die Politiker von Vorteil sein, den Rundfunkanstalten in Grenzen entgegenzukommen, indem sie zum Beispiel ihren Kontrolldruck »untertreiben« oder Budgetgesuche großzügiger handhaben und so zur Aufblähung des Apparates beitragen.

Auch dieses Kapitel soll nicht abgeschlossen werden, ohne die Einschränkung zu machen, daß es immer wieder auch Mitarbeiter geben wird, die pflichtbewußt versuchen, die ihnen übertragenen Aufgaben bestmöglich zu erfüllen. Es spricht jedoch einiges dafür, daß deren Anzahl nicht besonders groß ist. Ein Grund mag die enge Verflechtung mit der Politik sein. Des weiteren wird in einem Rundfunksystem, das sich an den Organisationsformen des öffentlichen Dienstes mit solchen Charakteristika wie fehlende Leistungsmaßstäbe, Regelaufstieg, Unkündbarkeit und so fort anlehnt, ein solches Handeln wohl kaum honoriert.

IV. Zur Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Bisher unberücksichtigt geblieben in der politisch-soziologischen Analyse des rundfunkpolitischen Kräftefeldes ist der Einfluß des Bundesverfassungsgerichts. Alle rundfunkpolitischen Bestrebungen - gleichgültig, ob sie auf eine Privilegierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hinauslaufen oder ob sie eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Rundfunkprogrammen bezwecken - haben sich letztlich auszurichten an den Grenzen, die das Bundesverfassungsrecht setzt. Wie bereits in den Ausführungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Rundfunks gezeigt wurde, kennt das Grundgesetz selbst keine Präferenz für eine bestimmte Rundfunkordnung; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 gewährleistet die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film. Für die Auslegung dieser Vorschrift ist die Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts heranzuziehen. Diesem fällt dadurch eine Schlüsselrolle für die Liberalisierung des Rundfunks in der

Bundesrepublik Deutschland zu. Der Gesamteindruck soll vorweggenommen werden: "Das deutsche Rundfunkverfassungsrecht ist deregulierungsfeindlich."⁵⁹⁰

Es ist unbestritten, daß das Bundesverfassungsgericht durch seine Rechtsprechung die verfassungsrechtliche Zulässigkeit privaten Rundfunks bestätigt hat. Die Konzeption des »dualen Rundfunksystems«, wesentliches Ergebnis des vierten und fünften Rundfunkurteils, schuf indes keine Wettbewerbsordnung für den Rundfunkmarkt; denn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurden mit umfangreichen Privilegien ausgestattet, die in wenigen Worten so umschrieben werden können: "Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind Bestand und weitere Entwicklung zu gewährleisten. Dazu gehört seine Teilhabe an allen technischen Möglichkeiten zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen und die Erhaltung seiner finanziellen Grundlagen"⁵⁹¹; ihm obliegt die "unerläßliche »Grundversorgung«"⁵⁹². Damit geben die Verfassungsrichter der Rundfunkfreiheit im eigentlichen Sinne keine Chance der Entfaltung.

Darüber kann auch nicht die wettbewerbsfreundlich klingende Formulierung »unerläßliche Grundversorgung« hinwegtäuschen. Der Begriff »Grundversorgung« läßt zwar den Eindruck entstehen, hier handele es sich um eine »angemessen-ausreichende, die Grundbedürfnisse befriedigende Versorgung« mit Programmen, durch das ein privates Rundfunkengagement gar nicht oder möglichst wenig beeinträchtigt wird. Durch die Hinzunahme des Eigenschaftswortes »unerläßlich« wird dieser Eindruck noch verstärkt.⁵⁹³ Eine solche Interpretation geht jedoch fehl.

"Der Begriff der Grundversorgung bezeichnet", so das Bundesverfassungsgericht in seinem sechsten Rundfunkurteil, "weder eine Mindestversorgung, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt ist oder ... beschränkt werden könnte, noch nimmt er eine Grenzziehung oder Aufgabenverteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern etwa in dem Sinne vor, daß jene für den informierenden und bildenden, diese für den unterhaltenden Teil des Programmangebots zuständig wären."⁵⁹⁴ Die »Grundversorgung« besteht vielmehr nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aus drei Elementen, nämlich aus einer die Gesamtheit der Bevölkerung erreichenden Übertragungstechnik, einem umfassenden

⁵⁹⁰ Hoffmann-Riem (1985), Wolfgang, S. 574.

⁵⁹¹ Präambel des Staatsvertrages zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 1./3.4.1987.

⁵⁹² Bundesverfassungsgericht (1987b), S. 324.

⁵⁹³ Vgl. Schmitt Glaeser, Walter (1987), S. 839.

⁵⁹⁴ Bundesverfassungsgericht (1991), S. 80. - "Einer möglichen Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern in der Form, daß die öffentlich-rechtlichen sich auf eine Mindestversorgung unter Berücksichtigung ihres kulturpolitischen Auftrages beschränken, wird damit eine Absage erteilt." Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 6.

und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informierenden Programm aller Sparten und Typen und aus einer wirksamen Sicherung gleichgewichtiger Meinungsvielfalt.⁵⁹⁵ Schon dadurch eröffnen sich den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nahezu unbegrenzte Tätigkeitsbereiche.⁵⁹⁶

"Entscheidet sich der Gesetzgeber", so das Bundesverfassungsgericht weiter, "für eine duale Rundfunkordnung, so ist er ... angesichts der noch immer beschränkten Reichweite, programmlichen Vielfalt und Breite des privaten Rundfunks verpflichtet, die Grundversorgung der Bevölkerung durch die Gewährleistung der erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu sichern ... Mit dieser Gewährleistungspflicht wäre es unvereinbar, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht zu beschränken. Der Grundversorgungsauftrag läßt sich im dualen System vielmehr nur erfüllen, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht allein in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner zukünftigen Entwicklung gesichert ist..."⁵⁹⁷

Damit wird die faktische Marktüberlegenheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht nur festgeschrieben und abgesichert. Den Anstalten werden darüber hinaus Wege geöffnet, ihre Marktstellung auf Kosten der Wettbewerber und Gebührenzahler weiter auszubauen. Denn dem Gesetzgeber ist es nicht nur verwehrt, die Zahl der öffentlich-rechtlichen Programme zu beschränken; er wird sogar verpflichtet, für eine hinreichende Finanzierung zusätzlicher Angebote zu sorgen. Hierdurch werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten quasi unangreifbar. Wie sollen private Rundfunkunternehmen mit gebührenfinanzierten Veranstaltungen am Markt konkurrieren können, denen - gestützt auf eine Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungs-garantie - ein nahezu risikoloser Einsatz aller Aktionsparameter möglich ist?⁵⁹⁸

In den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts dokumentiert sich ein für eine freiheitliche Rundfunk-Wettbewerbsordnung fatales Vorverständnis: Zielsetzung aller Erwägungen ist nicht ein durch Wettbewerb und Verbrauchersouveränität

⁵⁹⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987b), S. 325.

⁵⁹⁶ Schneider und Radeck sehen im einzelnen vier verfassungsrechtlich unbedenkliche Tätigkeitsbereiche, nämlich "(a) Grundversorgungsprogramme, (b) die aufgrund Gesetz oder Staatsvertrag von den Rundfunkanstalten zusätzlich veranstalteten Programme, (c) die Programme, die derzeit noch keiner dieser Kategorien zugeordnet werden können, die aber in absehbarer Zeit (etwa aufgrund veränderten Rezipientenverhaltens) der Grundversorgung zugerechnet werden müssen und (d) die Programme, die durch publizistische Konkurrenz zur Meinungsvielfalt beitragen." Schneider, Hans-Peter und Bernd Radeck (1989), S. 158. Angesichts dieses Programmkatalogs stellt sich die Frage, was eigentlich nicht zum Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zählt?

⁵⁹⁷ Bundesverfassungsgericht (1991), S. 80 f.

⁵⁹⁸ Vgl. Gröner, Helmut (1988), S. 357.

gesteuerter, liberalisierter Rundfunkmarkt, sondern die Aufrechterhaltung einer staatlich-organisatorisch gesetzten »positiven Ordnung«, der "unter den Bedingungen der gegenwärtigen und für die nähere Zukunft absehbaren Entwicklung *auch* eine duale Ordnung des Rundfunks entsprechen"⁵⁹⁹ kann. Dieser Satz läßt sich auch so deuten: "Privater Rundfunk ist vielleicht weniger wünschenswert, aber unvermeidlich".⁶⁰⁰

Daß diese Interpretation nicht fehlgeht, zeigt folgende Passage aus dem fünften Rundfunkurteil, mit der das Bundesverfassungsgericht der Forderung widerspricht, öffentlich-rechtliche Programme im regionalen und lokalen Rundfunk zum Schutz privater Rundfunkveranstalter vor der Konkurrenz der Landesrundfunkanstalten zu verbieten: "Entweder die privaten Veranstalter stellen sich dem publizistischen Wettbewerb, indem sie sich bemühen, ihrerseits vielseitige und für den Hörer und Zuschauer interessante Programme anzubieten; dann erfüllen sie ihre ergänzende und bereichernde Funktion im dualen Rundfunksystem, und es bedarf keines Verbots öffentlichrechtlicher Programme. Oder die privaten Veranstalter sind zu keinem Angebot imstande, das gegen ein konkurrierendes öffentlichrechtliches Programm zu bestehen vermag; dann kann auch ein gesetzliches Verbot solcher konkurrierender Programme der Freiheit der Meinungsbildung und insbesondere der Rundfunkfreiheit nicht dienen."⁶⁰¹

Diese Ausführungen zeigen nicht nur, daß die Verfassungsrichter offensichtlich die Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in einem wettbewerblichen Rundfunksystem verkennen. Obendrein sind sie sich anscheinend nicht über die Folgen ihrer Rechtsprechung für die Konkurrenzchancen der privaten Rundfunkanbieter im klaren.⁶⁰² Sie nützt nur den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihren politischen Verfechtern.⁶⁰³ Damit spielt das Bundesverfassungsgericht aber auch denjenigen Kräften, die die Rundfunkanstalten bei der Verwirklichung ihrer persönlichen Macht- und Einkommensziele einspannen, in die Hände. Das ist deshalb besonders bedauerlich, weil gerade das Bundesverfassungsgericht zahlreiche Möglichkeiten hatte, dem Wettbewerb im Rundfunk zum Durchbruch zu verhelfen und so die Defekte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abzumildern, wenn nicht sogar zu beseitigen..

⁵⁹⁹ Bundesverfassungsgericht (1987b), S. 324 (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁶⁰⁰ Fromme, Friedrich Karl (1991).

⁶⁰¹ Bundesverfassungsgericht (1987b), S. 335.

⁶⁰² Vgl. Gröner, Helmut (1988), S. 358.

⁶⁰³ Vgl. Schmitt Glaeser, Walter (1987), S. 837.

V. Ergebnis der Analyse des politisch-soziologischen Kräftefeldes

Als Ergebnis der Analyse des politisch-soziologischen Kräftefeldes kann festgehalten werden, daß ein »bias« für die Fortdauer der überkommenen Rundfunkordnung besteht, der verhindert, daß sich die Durchsetzung einer wirklichen Wettbewerbsordnung des Rundfunks durchsetzen lassen wird: Die Rundfunkregulierung stellt eine ideale Kompromißformel dar, um eine Balance zwischen den verschiedenen sich organisierenden und miteinander konkurrierenden rundfunkpolitischen Kräften herzustellen und so »das politische Potential zu optimieren«; denn die verfassungsrechtlich sanktionierte Einführung von Marktzutrittschranken schafft in Kombination mit finanziellen und organisatorischen Vorkehrungen innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Spielraum, alle dominanten Interessengruppen besserzustellen. Die Position der nicht-organisierten und/oder politisch nicht relevanten Zuschauer- und Zuhörergruppen, also (wahrscheinlich) die Position der Mehrheit, verschlechtert sich allerdings.

Nachhaltiger Widerstand gegen eine weitergehende Liberalisierung ist insbesondere von den Rundfunkanstalten zu erwarten, deren Besitzstände bedroht sind. Wie erfolgreich die Rundfunkanstalten bislang in der Verteidigung und Sicherung ihrer Privilegien waren, zeigt sich schon daran, daß ihnen wie auch immer zu interpretierenden Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantien Verfassungsrang zuerkannt wurde. "Geradezu schulmäßig ist es den öffentlich-rechtlichen Anstalten gelungen, eine Lektion darüber zu erteilen, wie man Interessen durch Fakten festigt und diese Fakten sodann zu Recht machen läßt, das den betreffenden Interessen dient."⁶⁰⁴ Auf absehbare Zeit dürften damit unter den gegebenen Rahmenbedingungen Bestrebungen, für ein mehr an Wettbewerb im Rundfunk zu sorgen, vereitelt werden.

Zwar bestehen Gegenkräfte; diese sind jedoch, wie vor allem die Rolle der Rundfunkrezipienten belegt hat, nicht stark genug ausgeprägt. Auf die Politiker zu setzen, ist ebenfalls wenig erfolgversprechend. Angesichts der engen Verflechtung der Rundfunkanstalten mit den Parteien und den dominanten gesellschaftlichen Gruppen ist kaum damit zu rechnen, daß die Mehrzahl der Rundfunkpolitiker nachhaltige Anstrengungen unternimmt, den Rundfunk denselben Normen zu unterwerfen, wie sie zum Beispiel für die Druckmedien gelten. Und selbst die privaten Wettbewerber, die schließlich mit ihren Angeboten in einem Konkurrenzverhältnis zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stehen, scheinen sich mit der gegenwärtigen Situation arrangiert zu haben. Dies liegt zum einen sicherlich an der institutionell abgesicherten Position der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Zum anderen gibt es aus der Sicht der privaten Anbieter aber auch Argumente gegen eine zu weitgehende

⁶⁰⁴ Schmitt Glaeser, Walter (1987), S. 838.

Schwächung oder gar vollständige Abschaffung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten; denn durch die Verpflichtung der Öffentlich-Rechtlichen auf ein umfassendes Programm aller Typen und Sparten eröffnet sich den Privaten, die ohnehin noch in der Verlustzone arbeiten oder diese soeben hinter sich gebracht haben, die Möglichkeit, ihre Programme ausschließlich unter Gewinnmaximierungsüberlegungen zu gestalten. Sie müssen wegen mangelnder Initiative in wenig frequentierten Programmsparten meritorisch motivierte - für sie möglicherweise existentielle, weil mit Kosten beziehungsweise Ertragseinbußen verbundene - rundfunkpolitische Eingriffe kaum befürchten. Sie werden also am Fortbestehen eines - freilich am Subsidiaritätsprinzip orientierten, das heißt das private Programm ergänzenden - Rundfunkangebotes der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten interessiert sein.

Die Ausführungen sollen nicht abgeschlossen werden, ohne einen prüfenden Blick auf die mittelfristigen Perspektiven der Rundfunkordnung werfen. Dabei sollen auch Handlungsempfehlungen gegeben werden.

Teil 4: Perspektiven der Rundfunkordnung

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, daß im gegenwärtigen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland die rechte Balance zwischen wettbewerblichen und regulativen Elementen nicht gefunden worden ist. Inhalt und Breite des Programmangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehen weit über das Ausmaß dessen hinaus, was mit einer freiheitlichen Wettbewerbsordnung vereinbar wäre. Staatliche Rundfunkanstalten lassen sich allenfalls mit den allgemeinen Aufgaben des Staates auf den Gebieten Bildung, Kultur, Information et cetera begründen.

Dabei ist es nicht einmal zwingend notwendig, daß öffentlich-rechtliche Anstalten diese Aufgaben wahrnehmen. Eine denkbare, im Sinne einer strikten Marktorientierung des Rundfunks konsequente Lösung könnte auch darin bestehen, Rundfunksendungen, an denen ein öffentliches Interesse besteht, durch eine an alle Veranstalter gerichtete Ausschreibung beziehungsweise Förderung zu initiieren: Ist nämlich die Zahl der an einem Programm interessierten Zuschauer zu gering, um Kostendeckung zu erzielen, kann die fehlende Zahlungsbereitschaft oder -fähigkeit durch die staatliche Übernahme von Produktionskosten oder durch Subventionszahlungen, etwa in Anlehnung an die Praxis der Filmförderung, ergänzt und so ein Angebot zustande gebracht werden. In einem solchen System entfielen die Notwendigkeit für eine politische Unterstützung - wie auch Diskriminierung - bestimmter Rundfunkveranstalter ganz, so daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten in eine privatrechtliche Rechtsform überführt und durch Verkauf an das breite Publikum privatisiert werden könnten. Die hierdurch erlösten, in ihrer Höhe sicher nicht unerheblichen Mittel könnten - so der Vorschlag des Kronberger Kreises⁶⁰⁵ - in eine oder mehrere Stiftungen eingebracht werden, die mit den Erträgen ein Programmangebot anregen könnten, das den verfassungsrechtlichen und gesellschaftspolitischen Erwartungen gerecht würde. Und auch das Problem der Vollversorgung jener Bevölkerungsgruppen, die sich gegenwärtig noch nicht an das Kabelnetz anschließen beziehungsweise den Satellitenempfang noch nicht nutzen können oder wollen, wäre gelöst; denn durch die Privatisierung der Rundfunkanstalten würden genügend terrestrische Frequenzen zur lückenlosen Versorgung der Bevölkerung mit privaten Rundfunkprogrammen, die aus Stiftungsmitteln geförderte Sendungen enthielten, frei.

Angesichts der rechtlichen Rahmenbedingungen, die in jüngster Zeit durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die landesrechtlichen Rundfunkregelungen sowie den Rundfunkstaatsvertrag geschaffen wurden, ist die Verwirklichung dieses Vorschlages jedoch wenig aussichtsreich. Deswegen dürfte die auf

⁶⁰⁵ Vgl. Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), S. 36 f.

mittlere Sicht interessanteste Frage die nach der künftigen Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sein.

Die Konzeption des dualen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland ist geprägt von dem Wunsch, ein über das privatwirtschaftliche Engagement der Rundfunkveranstalter und deren Finanziers hinausgehendes Angebot von Rundfunksendungen zu gewährleisten, an denen aufgrund ihres hohen gesellschafts- oder kulturpolitischem Ranges ein öffentliches Interesse besteht. Anstatt jedoch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf einen eng umrissenen, kulturellen und politischen Auftrag zu beschränken, wurden sie durch die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zu einem inhaltlich umfassenden Vollprogramm verpflichtet. Hierdurch wird nicht nur die Privatisierung des Rundfunkangebots erschwert. Dieser »Grundversorgungsauftrag« geht tendenziell auch zu Lasten der »öffentlichen Möglichkeit« der Rundfunkanstalten; denn er eröffnet den Rundfunkanstalten die Möglichkeit, sich auf einen nicht-funktionsgerechten Konkurrenzkampf in allen Bereichen, vornehmlich in den populistischen Programmsparten, einzulassen.

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist durch den gesetzlich vorgegebenen Programmauftrag zwar verwehrt, über ihre Programmgestaltung ausschließlich unter dem Aspekt der Attraktivität für ein Massenpublikum zu entscheiden, wie dies den Privaten möglich ist. Sie können sich aber auch nicht zu einer Aufgabenverteilung nach dem Komplementärprinzip bekennen, das heißt sich der Konkurrenz um massenattraktive Programme entziehen und auf eine »Restversorgung« des Publikums beschränken; denn der Grundversorgungsauftrag verpflichtet den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu einem umfassenden Programmangebot. Dieser Auftrag kann auf Dauer aber nur dann wirkungsvoll umgesetzt werden, wenn eine entsprechende Programmakzeptanz breiter Zuschauer- und Zuhörerschichten erhalten bleibt. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen also - insbesondere in den populistischen Programmsparten - Wettbewerbsfähigkeit beweisen.⁶⁰⁶

Die Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kann somit anschaulich beschrieben werden als »Spagat« zwischen der unverzichtbaren Notwendigkeit, einen unwirtschaftlichen, der Wettbewerbsfähigkeit abträglichen Grundversorgungsauftrag zu erfüllen, und der Forderung, sich im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern die Programmakzeptanz breiter Schichten der Bevölkerung zu erhalten.

Wie die Rundfunkanstalten bislang auf dieses Dilemma bislang reagiert haben, schildert die Monopolkommission eindrucklich in ihrem achten Bericht:

⁶⁰⁶ Das Bundesverfassungsgericht betont diese Konkurrenzbeziehung zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk ausdrücklich. Siehe Bundesverfassungsgericht (1987b), S. 332.

"Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verstehen sich unverändert so, daß sie im Grundsatz außerhalb der Wettbewerbsgesetze stehen. Ihre Argumentation im Verfahren Globalvertrag und im Zusammenschlußfall WDR/Radio NRW hat dies erneut belegt. Auf das Aufkommen privater Konkurrenz haben sie durch Ausdehnung und Regionalisierung ihres Programmangebots reagiert. Marktnischen werden auf diese Weise verstopft. Die Beschaffung wichtiger Programmteile (Filme, Sportsendungen) versuchten sie durch Ausschließlichkeitsvereinbarungen abzusichern. Gleichzeitig wurden dadurch die Beschaffungsmöglichkeiten privater Anbieter entsprechend erschwert. ... Wo private Konkurrenz nicht verhindert werden kann, versucht man sie durch Kooperation einzubinden."⁶⁰⁷

Jene schädlichen Kräfte, die das Bundesverfassungsgericht am Privatfunk festmacht, schlagen demnach offensichtlich in einigen Bereichen auf den Anstaltsrundfunk durch. Gestützt auf einen verfassungsrechtlich sanktionierten, umfassenden Programmauftrag weiten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Kapazitäten durch die Belegung weiterer Übertragungskanäle ständig aus. Daneben verfolgen sie in ihren Hauptprogrammen das Ziel, die Zuschauer und Zuhörer durch publikumswirksame, hohe Reichweiten garantierende Programmstrukturen an sich zu binden. Dies zeigt sich beim Fernsehen insbesondere im Vorabendprogramm⁶⁰⁸, was unmittelbar einleuchtet: In der Zeit zwischen 18.00 und 20.00 Uhr gehen sinkende Einschaltquoten - anders als in der werbefreien Sendezeit - einher mit geringeren Werbeeinnahmen.⁶⁰⁹

Wie sich die Dinge weiterentwickeln, liegt weitgehend bei den Anstalten selbst sowie am Verantwortungsbewußtsein der rundfunkpolitischen Entscheidungsträger. Der entscheidende Punkt wird sein, ob sich die Rundfunkanstalten dem Diktat der Einschaltquoten unterwerfen und so ihre Legitimationsbasis untergraben oder ob sie sich bewähren.

Der scheinbar bequeme Weg, dem Anpassungsdruck durch Einschaltquotenmaximierung zu entgehen, wäre mittel- bis langfristig gefährlich; denn eine Strategie, deren einziges Ziel darin besteht, kein Publikum zu verlieren, könnte - wie der Intendant des Südwestfunks Willibald Hilf richtig erkannt hat - die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dazu verleiten, ihre Programme "schneller als erwartet und vielleicht notwendig ... an die (der) privaten Veranstalter an(zu)passen, ja deren Plänen möglichst noch zuvorkommen. Das könnte zu einer erheblichen Vernachlässi-

⁶⁰⁷ Monopolkommission (1990), Tz. 672.

⁶⁰⁸ Gröner, Helmut (1988), S. 354.

⁶⁰⁹ "Während die privaten Anbieter an der Gewinnschwelle (SAT 1) stehen oder in diesem Jahr (1990, Anm. d. Verf.) bereits einen Gewinn (RTL plus rund 30 Mill. DM) erzielen, beklagte WDR-Intendant Friedrich Nowotny unlängst noch einen Werbeeinnahmenverlust von 200 Mill. DM für die ARD ..." Grühsem, Stefan (1990).

gung derjenigen Aufgaben führen, deretwegen gerade die öffentlich-rechtliche Form geschaffen wurde."⁶¹⁰ Eine solche nivellierende Programmpolitik würde zwangsläufig im Laufe der Zeit die Frage nach der weiteren Existenzberechtigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufwerfen; denn dem Karlsruher Konzept dualer Systeme wäre der Boden entzogen.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten könnten die Herausforderung des Wettbewerbs aber auch in der Weise annehmen, daß sie sich mit einem eigenständigen, bewußt als Kontrast zum Programm der kommerziellen Rundfunkveranstalter konzipierten, komplementären Programm zu profilieren suchen. Dies würde bedeuten, "daß sich das öffentlich-rechtliche System in seiner Programmpolitik nicht (ausschließlich, Anm. d. Verf.) an den Einschaltquoten seiner eigenen Sendungen ausrichten dürfte, sondern an den Einschaltquoten beider Systeme zusammen."⁶¹¹ Auf diesem Weg würden durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorrangig solche Sendungen bereitgestellt, für deren Angebot sich kein privater Rundfunkveranstalter finden ließe.

Eine solche - dem Tenor der Rundfunkurteile entgegenstehende - stärkere Arbeitsteilung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern wäre durchaus zweckmäßig; denn sie liefe auf eine Optimierung des Gesamtangebots von Hörfunk und Fernsehen unter Berücksichtigung der Programmviefalt und meritorischer Aspekte hinaus. Dieses Konzept erfordert allerdings eine radikale Veränderung des Selbstverständnisses der Öffentlich-Rechtlichen; denn aus wettbewerbspolitischen Gründen wünschenswert "wäre ... weniger eine quantitative Ausbreitung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme durch Belegung weiterer Übertragungskanäle als vielmehr eine qualitative Vertiefung der Sendungen."⁶¹² Die Rundfunkanstalten müßten sich also aus angestammten, von den privaten Veranstaltern in hinreichendem Umfang bedienten Programmbereichen nach und nach zurückziehen. Nur so könnten sie mehr Spielraum für ein hochwertiges, meinungs- und bildungsorientiertes Angebot gewinnen.⁶¹³

Gegen einen solchen »Rückzug« gibt es innerhalb der Rundfunkanstalten natürlich erheblichen Widerstand. Offenbar besteht in den Funkhäusern die Sorge, daß eine nachgiebige Haltung in der Frage der Arbeitsteilung zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den privaten Anbietern auf lange Sicht zu einer engen

⁶¹⁰ Hilf, Willibald (1985), S. 48.

⁶¹¹ Wieland, Bernhard (1987), S. 99 f.

⁶¹² Greiffenberg, Horst (1989), S. 614

⁶¹³ "Zwar kann kaum definiert werden, was die öffentlichen Anbieter senden sollen, doch ist zumindest eine Negativauswahl dessen möglich, was erkennbar von den Privaten angeboten wird..." Weber, Lukas (1990a), S. 247.

Auslegung des Grundversorgungsauftrags im Sinne eines Maximums an privater und eines Minimums an öffentlicher Versorgung führen könnte. Gegenwärtig besteht diese Gefahr zwar noch nicht; denn zahlreiche Bürger müßten bei einem Rückzug der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf eine »Restversorgung« eine drastische Verschlechterung ihres Rundfunkangebots hinnehmen, weil sie private Programme noch nicht empfangen können.⁶¹⁴ Mit zunehmender Verkabelungsdichte beziehungsweise Verbreitung von Satellitenempfangsanlagen würde dieser Grund jedoch entfallen, und die Öffentlich-Rechtlichen könnten auf einen sogenannten »Nischenfunk« mit einer überproportionalen Berücksichtigung von Minderheitsinteressen beschränkt werden. Dann aber - so die Befürchtung der Rundfunkanstalten - würde nicht nur ihre Programmreichweite drastisch zurückgehen; die Politiker könnten schließlich sogar ihr Interesse am öffentlich-rechtlichen Rundfunk verlieren und nicht mehr bereit sein, die Gebührenforderungen der Rundfunkanstalten zu erfüllen.⁶¹⁵

In den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist für die Programmoption einer stärkeren Arbeitsteilung mit den privaten Rundfunkveranstaltern daher kaum Zustimmung zu erwarten. Bestärkt werden sie dabei vom Bundesverfassungsgericht, nach dessen Auffassung der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks massenattraktive Programme einschließt.⁶¹⁶

Eine unter den gegebenen technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Bedingungen noch verbleibende Möglichkeit zur Differenzierung des Rundfunkangebots wäre ein Werbeverbot für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.⁶¹⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat zwar eine Finanzierungsgarantie ausgesprochen, aber einzelne Formen der Finanzierung nicht geschützt. "Entscheidend ist allein, daß die

⁶¹⁴ Vgl. Kruse, Jörn (1989), S. 102; Greiffenberg, Horst (1989), S. 615.

⁶¹⁵ "Nimmt aber die Attraktivität ihres Programmangebots ab, so sinkt auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Landtage die erforderlichen Gebühren zugestehen werden. Erst recht ist nicht wahrscheinlich, daß der nach den Vorstellungen der Monopolkommission als Folge des Werbeverbots unausweichliche kräftige Gebühreanstieg realisierbar sein wird." Hoffmann-Riem, Wolfgang (1982), S. 268 f. Siehe auch die Befürchtungen von Schwarzkopf, Dietrich (1980), S. 37 f., der hier ein Szenario von Manfred Jenke, dem Hörfunkdirektor des WDR, übernimmt.

"Ein derartiger Einschaltquoten-Gebühren-Zusammenhang ist zwar von der Zielsetzung öffentlichen Rundfunks her widersinnig, aber vermutlich nicht unrealistisch." Kruse, Jörn (1989), S. 101.

⁶¹⁶ "(Die) Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung beschränkt sich keineswegs auf die Nachrichtensendungen, politischen Kommentare, Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen, musikalischen Darbietungen, Übertragungen kabarettistischer Programme bis hinein in die szenische Gestaltung einer Darbietung." Bundesverfassungsgericht (1962), S. 260.

⁶¹⁷ Dieser Vorschlag wurde unter anderem von der Monopolkommission in ihrem sechsten Hauptgutachten unterbreitet. Siehe Monopolkommission (1986), Tz. 585.

Finanzierung der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt hinreichend gesichert ist"⁶¹⁸. Es bestünde für die Bundesländer also die Möglichkeit, den Rundfunkanstalten die Werbung zu entziehen und so für eine Trennung der Finanzierungsgrundlagen zu sorgen: Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten blieben die Rundfunkgebühren vorbehalten, während sich die privaten Rundfunkanbieter im wesentlichen aus Werbeeinnahmen finanzieren würden.

Ein solches partielles Werbeverbot wäre durchaus im Sinne der Logik, mit der das Bundesverfassungsgericht die Existenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten rechtfertigt; denn wenn vom privaten Rundfunk kein in seinem Inhalt breit angelegtes Angebot erwartet werden kann, weil die werbefinanzierten Anbieter vor der wirtschaftlichen Notwendigkeit stehen, möglichst massenattraktive Programme zu verbreiten⁶¹⁹, wäre es folgerichtig, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von dieser »Notwendigkeit« zu befreien. Sie wären nicht mehr gezwungen, ihr Angebot zu den Zeiten, in denen sie Werbung ausstrahlen dürfen, am kaufkräftigen Bedarf der Werbewirtschaft auszurichten.

Ein Hauptkritikpunkt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegen ein Werbeverbot in ihren Programmen ist der Verlust an Finanzierungsautonomie. Die Bundesländer wären zwar schon wegen der den Rundfunkanstalten zugedachten Finanzierungsgarantie gezwungen, einen Ausgleich für die entstehenden Einnahmefälle zu gewähren. In weitgehender Ermangelung anderer Finanzierungsquellen müßten dann die Gebühren erhöht werden.⁶²⁰ Ein Verzicht auf Werbeeinnahmen ohne Absicherung der Rundfunkfreiheit im Gebührenfestsetzungsverfahren würde jedoch - so die Befürchtung der öffentlich-rechtlichen Anstalten - die Zugriffs- und Einwirkungsmöglichkeiten der Parteien verstärken und die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten vom Staat reduzieren.⁶²¹ Der Einfluß von Interessengruppen auf die Gebührenhöhe könnte eventuell durch eine Indexierung der Rundfunkgebühr begrenzt werden.⁶²² Dieser Vorschlag, der hier nicht weiter verfolgt werden soll, ist

⁶¹⁸ Bundesverfassungsgericht (1987b), S. 342.

⁶¹⁹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1987a), S. 155.

⁶²⁰ Zweifelsfrei verfügen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch über Rationalisierungsreserven, die durch entsprechende Kostendisziplin ausgeschöpft werden könnten. Damit wären sie in der Lage, einen Teil der finanziellen Folgen eines Werbeverbots aufzufangen, ohne daß dies gravierende Folgen für die Programmqualität hätte. In Anbetracht des Umfangs der Werbeeinnahmen (siehe Tabelle 2) wären die Rundfunkanstalten jedoch zu Einsparungen gezwungen, die gegebenenfalls nicht ohne qualitative Folgen blieben.

⁶²¹ Vgl. Weder, Dietrich J. (1986), S. 646.

⁶²² Vgl. Peacock, Alan T. (1986), S. 138.

nicht neu⁶²³, und er wird gegenwärtig auch wieder in den Rundfunkanstalten sowie in der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) diskutiert.

Eine Gewähr für ein Ende der Annäherung öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme an die der Privaten bieten »reine Finanzierungsmodi« freilich nicht; denn der Publikumserfolg ist nach wie vor ein relevanter Indikator für die anstaltsinterne und -externe Leistungsbewertung der öffentlich-rechtlichen Anstalten.⁶²⁴ Bei einem Festhalten an einer rein quantitativen Erfolgsmessung muß deshalb - selbst dann, wenn der Wettbewerb um Werbeeinnahmen fortan ausgeschlossen wäre - um einen qualitativ besseren Beitrag der Rundfunkanstalten zur politischen Meinungsbildung beziehungsweise eine bessere Versorgung von Minderheiten gefürchtet werden.⁶²⁵

Jedoch sollte sich auch in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf Dauer die Erkenntnis durchsetzen, daß das duale System des gemeinsamen Angebots öffentlich-rechtlicher und privatwirtschaftlicher Rundfunkveranstalter nur dann erhalten bleiben kann, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Nachweis erbringt, daß er sich im Wettbewerb der Systeme bewährt. Für einen solchen Sinneswandel förderlich könnte sich - wie so oft - die Krise erweisen.

Das massive Vordringen privater Anbieter setzt die Verantwortlichen in den Rundfunkanstalten unter Zugzwang: In dem Maße, wie die wirtschaftlichen und technischen Marktzutrittschranken fallen, werden die Privaten ihre Programme attraktiver gestalten und einem größeren Publikum zur Verfügung stellen können, während die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weitere Marktanteile verlieren und sich ihr finanzieller Spielraum verringert. Einnahmenverluste auf der einen Seite, Kostensteigerungen auf der anderen erzeugen erhebliche Budgetprobleme, die auf Dauer nicht mehr durch Gebührenerhöhungen oder Ausdehnung der Werbezeiten, sondern nur durch eine Einschränkung des Leistungsprogramms gelöst werden können.⁶²⁶

Es bleibt zu hoffen, daß sich die Rundfunkanstalten in dieser Situation auf ihren öffentlichen Auftrag besinnen und sich mit gesellschafts- und kulturpolitisch herausragenden Programminhalten profilieren, die von den entgeltorientierten privaten Rundfunkveranstaltern gegebenenfalls nur unzureichend angeboten werden. Nur dann wäre letztlich auch die Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten medienpolitisch zu rechtfertigen.

⁶²³ Vgl. Schmitz, Alfred (1986).

⁶²⁴ Zum Einfluß der Zuschauerzahl auf die anstaltsinterne Leistungseinschätzung siehe Sieben, Günter und Wolfgang Ossadnik (1985), S. 104 ff.; Gläser, Martin (1986), S. 273, S. 295 ff.

⁶²⁵ Vgl. Mestmäcker, Ernst-Joachim (1978), S. 43.

⁶²⁶ Siehe hierzu ausführlicher das Kapitel: Konsequenzen der Neuordnung des Rundfunksystems.

Literaturverzeichnis

- Ahrens, Wilfried (1988), Einschaltquoten. Verblüffende Ergebnisse, Wirtschaftswoche Nr. 9 vom 26.2.1988, S. 93-96.
- Andel, Norbert (1984), Zum Konzept der meritorischen Güter, Finanzarchiv, N.F. 42, S. 630-648.
- Andel, Norbert (1990), Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen.
- Aries, Horst (1989), Die Programmbeschaffung der privaten Anbieter Neuer Medien, in: Röper, Burkhardt (Hrsg.)(1989), Wettbewerbsprobleme öffentlich- und privatrechtlicher Medien, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F. 185, Berlin, S. 47-61.
- Arndt, Adolf (1965), Das Werbefernsehen als Kompetenzfrage, Juristenzeitung 20, S. 337-341.
- Arnim, Hans Herbert von (1987, Patronage: Defizit der Parteiendemokratie, in: Haungs, Peter und Eckhard Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise?, Köln 1987, S. 202-209.
- Arnold, Franz (1987), Die Entwicklung der Massenkommunikationstechnik, in: Röper, Burkhardt (Hrsg.)(1987), Wettbewerb im Medienbereich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F. 162, Berlin, S. 15-33.
- Barsig, Franz (1981), Die öffentlich-rechtliche Illusion, Köln.
- Baumol, William J.(1977), On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry, American Economic Review 67, S. 809-822.
- Baumol, William J., John C. Panzar und Robert D. Willig (1982), Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York.
- Bausch, Hans (1975), 25 Jahre ARD - 25 Jahre Rundfunkpolitik, in: Bausch, Hans (Hrsg.) (1975), Königsteiner Gespräche. Referate und Diskussionen des Presseseminars der ARD in Königstein/Taunus am 27./28. Mai 1975, Stuttgart, S. 7-28.
- Bausch, Hans (1980), Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil: 1945-1962, in: ders. (Hrsg.) (1980), Rundfunk in Deutschland, Bd. 3, München.
- Bausch, Hans (1981), Der Staat als Mäzen der Medien?, in: Löffler, Martin (Hrsg.)(1981), Der Staat als Mäzen der Medien? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Hilfsmaßnahmen für die Medien, München, S. 26-28.
- Bausch, Hans (1989), Kondition und Stehvermögen. Der medienpolitische Hindernislauf der nächsten Jahre und die ARD, ARD MAGAZIN 4, Heft 1/2/89, S. 4.
- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (1988), Beschluß vom 6.7.1988, Nr. 25 B 87.00860, Bayerische Verwaltungsblätter, N.F. 34, Heft 22, S. 685-690.
- Beebe, Jack H. (1977), Institutional Structure and Program Choice in Television Markets, Quarterly Journal of Economics 91, S. 15-37.
- Berg, Klaus (1973), Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk, Publizistik 18, S. 310-321.
- Berg, Klaus (1986), Analyse der Bewertung des Niedersachsen-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986, Media Perspektiven, o.Jg. 1986, S. 799-802.
- Bernholz, Peter und Friedrich Breyer (1984), Grundlagen der Politischen Ökonomie, 2. Aufl., Tübingen.

- Bethge, Herbert (1983), Der verfassungsrechtliche Stellenwert der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1983, S. 690-700.
- Bethge, Herbert (1987), Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt. Die Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes (MEG), Baden-Baden.
- Blankart, Charles B. (1980), *Ökonomie der öffentlichen Unternehmen. Eine institutionelle Analyse der Staatswirtschaft*, München.
- Blümel, Wolfgang, Rüdiger Pethig und Oskar von dem Hagen (1986), The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Issues, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft) 142, S. 241-309.
- Bonus, Holger (1978), Ordnungspolitische Aspekte öffentlicher Güter, in: Helmstädter, Ernst (Hrsg.)(1978), *Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 98, Berlin, S. 51-73.
- Bonus, Holger (1980), Öffentliche Güter und Gefangenendilemma, in: Dettling, Wamfried (Hrsg.)(1980), *Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik*, Baden-Baden, S. 129-160.
- Börner, Bodo (1984), *Organisation, Programm und Finanzierung der Rundfunkanstalten im Lichte der Verfassung*, Berlin.
- Brack, Hans (1962a), Die Organisation der übergeordneten Aufgaben des Rundfunks. Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, in: Brack, Hans, Günter Herrman und Hans-Peter Hillig (1962), *Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 1948-1962*, Hamburg, S. 11-33.
- Brack, Hans (1962b), Die organisatorische Entwicklung von Hörfunk und Fernsehen in Nord- und Westdeutschland von 1948 - März 1961, in: Brack, Hans, Günter Herrman und Hans-Peter Hillig (1962), *Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 1948-1962*, Hamburg, S. 33-58.
- Brack, Hans (1968a), *Organisation und wirtschaftliche Grundlagen des Hörfunks und Fernsehens in Deutschland*, München.
- Brack, Hans (1968b), *Theoretische Betrachtungen über die Finanzierung von Hörfunk und Fernsehen*, Rundfunk und Fernsehen 16, S. 239-248.
- Brandt, Wolfgang (1989), *Strategien für Rundfunkanstalten*, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris.
- Braun, Gabriele (1988), »Öffentliche Meinung« als »öffentliches Gut«?, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.)(1988), *Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk*, Gütersloh, S. 223-261.
- Brinkmann, Tomas (1983), Der Zugang der Presse zum Rundfunk und die Chancen für Vielfalt durch Wettbewerb, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1983, S. 677-689.
- Brümmerhoff, Dieter (1987), *Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., München, Wien.
- Büch, Eva-Maria und Martin-Peter Büch (1982), Werbung als Finanzierungsalternative für Ätherrundfunk, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 5, S. 1-16.
- Buchanan, James M. (1967), Public Goods in the Theory and Practice: A Note on the Minasian-Samuelson Discussion, *Journal of Law & Economics* 10, S. 193-197.
- Buchanan, James M. (1968), *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago.
- Buchanan, James M. und Victor J. Vanberg (1988), The Politicization of Market Failure, *Public Choice* 57, S. 103-113.

- Bühringer, Heinz (1985a), Gründe für ein neues Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühren, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1985, S. 1-4.
- Bühringer, Heinz (1985b), Anmerkungen zur Erwidern von Hanns-Eberhard Schleyer, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1985, S. 358-359.
- Bullinger, Martin (1983), Zugang der Presse zu den elektronischen Medien. Rechtliche Aspekte, *Archiv für Presserecht* 14, S. 319-327.
- Bundesrat (1985), Beschluß des Bundesrates zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 1. März 1985, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)(1985), Medienpolitik*, Bonn, S. 107-119.
- Bundesrechnungshof (1984), Bericht zur Wirtschaftlichkeit öffentlicher Breitbandnetze (AZ III 6-01 3 001/84), Frankfurt/Main.
- Bundesrechnungshof (1988), Bericht über die Entwicklung der Wirtschaftlichkeit des Breitbandverteilendienstes der Deutschen Bundespost (AZ III 6-70-3-550-G/87m), Frankfurt/Main.
- Bundesverfassungsgericht (1962), Urteil vom 28.2.1961 - Deutschland-Fernsehen-GmbH (AZ 2 BvG 1,2/60), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 12, Tübingen 1962, S. 205-264.
- Bundesverfassungsgericht (1972), Urteil vom 27.7.1971 - Umsatzsteuergesetz (AZ 2 BvF 1/68, 2 Bv 702/68), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 31, Tübingen 1972, S. 314-357.
- Bundesverfassungsgericht (1974), Urteil vom 5.6.1973 - Soldatenmord von Lebach (AZ 1 BvR 536/72), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 35, Tübingen 1974, S. 202-245.
- Bundesverfassungsgericht (1982a), Urteil vom 16.6.1981 - Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland (AZ 1 BvL 89/78), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 57, Tübingen 1982, S. 295-335.
- Bundesverfassungsgericht (1982b), Urteil vom 9.2.1982 - Mitwirkung im Rundfunkrat des Norddeutschen Rundfunks (AZ 2 BvK 1/81), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 60, Tübingen 1982, S. 55-67.
- Bundesverfassungsgericht (1987a), Urteil vom 4. November 1986 - Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz (AZ 1 BvF 1/84), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 73, Tübingen 1987, S. 118-205.
- Bundesverfassungsgericht (1987b), Urteil vom 24. März 1987 - Landesmediengesetz Baden-Württemberg (AZ 1 BvR 147, 478/86), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 74, Tübingen 1987, S. 297-357.
- Bundesverfassungsgericht (1991), Urteil vom 5. Februar 1991 - Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" und Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (AZ 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88).
- Cassel, Margit (1925), *Die Gemeinwirtschaft. Ihre Stellung und Notwendigkeit in der Tauschwirtschaft*, Leipzig, Erlangen.
- Cave, Martin (1985), Financing British Broadcasting, *Lloyds Bank Review*, o.Jg. July 1985, S. 25-35.
- Chamberlin, Edward H. (1956), *The Theory of Monopolistic Competition. A Re-Oriented Theory of Value*, 7. Aufl., Cambridge, Mass., London.
- Coase, Ronald H. (1950), *British Broadcasting - A Study in Monopoly*, London.

- Coase, Ronald H. (1959), The Federal Communication Commission, *Journal of Law & Economics* 2, S. 1-40.
- Coase, Ronald H. (1960), The Problem of Social Cost, *Journal of Law & Economics* 3, S. 1-44; deutsch: (1978), Das Problem der sozialen Kosten, in: Assmann, Dieter, Christian Kirchner und Erich Schanze (Hrsg.)(1978), *Ökonomische Analyse des Rechts*, Kronberg/Ts., S. 146-202.
- Collins, Richard, Nicholas Garnham und Gareth Locksley (1988), *The Economics of Television. The UK Case*, London, Newbury Park, Beverly Hills, Delhi.
- Cuntz, Christian F. (1984), Neue Chancen - und dafür auch neues Geld?, *Neue Medien*, o.Jg. Nr. 1/Juni 1984, S. 160-161.
- Degenhart, Christoph (1987), Hin zum Markt. Das BVG nimmt den Regelungsanspruch zurück, *medium* 17, S. 15-17.
- Downs, Anthony (1968), *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.
- Eickhof, Norbert (1986), Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, *Wirtschaftsdienst* 66, S. 468-476.
- Engels, Wolfram, Walter Hamm, Ottmar Issing, Werner Möschel, Olaf Sievert und Hans Willgerodt (Kronberger Kreis) (1989), *Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen*, Bad Homburg v.d.H.
- Engler, Jörg (1988), Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen an der Universität Hamburg (Hrsg.)(1988), *Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1988/89*, 19. Aufl., Baden-Baden, S. B61-B114.
- Expertenkommission Neue Medien Baden-Württemberg (1981), *Abschlußbericht der Expertenkommission Neue Medien - EKM Baden-Württemberg*, Bd.1: Bericht und Projektempfehlungen, Stuttgart.
- Fischer, Manfred (1982), Markt und Medien. Kritische Anmerkungen zur Kommunikationslandschaft Bundesrepublik Deutschland. Vortrag vor dem Arbeitskreis "Politik und Medien" der Friedrich-Ebert-Stiftung am 29. April 1982 in Bonn-Bad Godesberg, *Bertelsmann Briefe* 110, August 1982, S. 4-11.
- Fleck, Florian H. (1987), Grundriß eines Bezugs- und Umweltsystem für Rundfunkunternehmen, in: ders. (Hrsg.)(1987), *Planung, Aufsicht und Kontrolle von Rundfunkanstalten*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, S. 11-22.
- Flottau, Heiko (1972), *Hörfunk und Fernsehen heute*, München, Wien.
- Frank, Angela (1987), *Vielfalt durch Wettbewerb? Organisation und Kontrolle privaten Rundfunks im außenpluralen Modell*, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris.
- Frank, Götz (1987), Aufgabenteilung im dualen Rundfunksystem nach dem vierten Rundfunkurteil, *Publizistik* 32, S. 422-430.
- Frenkel, Rainer (1987), Provinz im Proporz. Ende des Medienstreites: ein Staatsvertrag, *Die Zeit*, Nr. 13 vom 20.3.1987, S. 1.
- Frenkel, Rainer (1990), ARD und ZDF über alles. Die Neuordnung des deutschen Hörfunks und Fernsehens: Gewinner im Westen, Verlierer im Osten, *Die Zeit*, Nr. 45 vom 2.11.1990, S. 3.
- Friccius, Enno (1990), Richtlinien für die Sendungen des ZDF, in: *Zweites Deutsches Fernsehen (Hrsg.)(1990)*, ZDF Jahrbuch 1989, Mainz, S. 185-189.
- Friedebold, Fritz (1987), IPA-RTL. Starker Wind aus West, *Neue Medien*, o.Jg. Nr. 12/Dezember 1987, S. 72-74.

- Friedman, Milton (1979), *The Economics of Free Speech*. ORDO 30, S. 221-227.
- Friese, Ulrich (1989), *Die Werbewirtschaft verzeichnet Wachstum*, Handelsblatt, Nr. 89 vom 10.5.1989, S. 18.
- Fritz, Roland (1977), *Massenmedium Rundfunk. Die rechtliche Stellung der Rundfunkräte und ihre tatsächliche Einflußnahme auf die Programmgestaltung*, Frankfurt/Main.
- Fromme, Friedrich Karl (1991), *Die Privaten behalten ihre Chance. Das 6. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts bestätigt widerwillig das Bestehende*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 53 vom 11.2.1991, S. 12.
- Glabus, Wolfgang (1989), *Der Wettbewerb um die Werbemillionen wird immer härter. Eine Flut neuer Publikationen/Private Fernsehanbieter mit starken Preiserhöhungen*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 239 vom 14.10.1989; S. 14.
- Gläser, Martin (1986), *Mehrjährige Finanzplanung bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, in: Witte, Eberhard (Hrsg.)(1986), *Informations- und Planungsprobleme in öffentlichen Aufgabenbereichen*, Frankfurt/Main, Bern, New York, S. 269-305.
- Glotz, Peter und Wolfgang R. Langenbucher (1969), *Der mißachtete Leser. Zur Kritik der deutschen Presse*, Köln, Berlin.
- Goldin, Kenneth D. (1977), *Equal Access vs. Selective Access: A Critique of Public Goods Theory*, Public Choice 29, S. 53-71.
- Greenberg, Edward (1967), *Wire Television and the FCC's Second Report and Order on CATV Systems*, Journal of Law & Economics 10, S. 181-192.
- Greiffenberg, Horst (1989), *Neue Medien*, in: Oberender, Peter (Hrsg.)(1989), *Marktkonomie. Marktstruktur und Wettbewerb in ausgewählten Branchen der Bundesrepublik Deutschland*, München, S. 571-631.
- Grimm, Erich (1990), *Die Programmpolitik der Netzbetreiber*, NZZ-Fernausgabe, Nr. 49 vom 1.3.1990, S. 57-58.
- Gröner, Helmut (1979), *Meinungsfreiheit und Wettbewerb*, ORDO 30, S. 229-242.
- Gröner, Helmut (1983), *Property Rights-Theorie und staatlich regulierte Industrien*, in: Schüller, Alfred (Hrsg.)(1983), *Property Rights und ökonomische Theorien*, München, S. 219-239, S. 226-232.
- Gröner, Helmut (1988), *Wettbewerb im Rundfunk*, in: Mestmäcker, Hans-Joachim (Hrsg.)(1988), *Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk*, Gütersloh, S. 349-361.
- Grossekettler, Heinz (1985), *Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung. Ein Beitrag zu den Bereitstellungs- und Finanzierungsregeln für öffentliche Leistungen*, Finanzarchiv, N.F. 43, S. 211-252.
- Grühsem, Stefan (1990), *Werbung / Mit Einnahmen von knapp 23 Mrd. DM setzte sich der Branchen-Boom fort. Die Zeit teurer Materialschlachten neigt sich allmählich dem Ende zu*, Handelsblatt Nr. 250 vom 31.12.1990, S. 36.
- Grund, Karola (1979), *Privatrundfunk - Ersatz, Ergänzung oder Konkurrenz. Privatisierung öffentlicher Leistungen - Untersuchung und Bewertung der Argumente am Beispiel des Rundfunks*, Frankfurt/Main.
- Grupp, Alfred (1983), *Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts*, Frankfurt/Main, Berlin.
- Halefeldt, Horst O. (1989), *Eckpfeiler der Demokratie. Die Errichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten vor 40 Jahren*, in: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.)(1989), *ARD Jahrbuch 89*, 21. Jg., Hamburg, S. 19-24.

- Hanusch, Horst (1976), Verteilung öffentlicher Leistungen. Eine Studie zur personalen Inzidenz, Göttingen.
- Harm, Rolf (1969), Der Fernsehfunk als Werbeträger, Dissertation Köln.
- Hazlett, Thomas W. (1990), The Rationality of U.S. Regulation of the Broadcast Spectrum, *Journal of Law & Economics* 33, S. 133-175.
- Head, John G. (1962), Public Goods and Public Policy, *Public Finance* 17, S. 197-221.
- Head, John G. (1988), On Merit Wants. Reflections on the Evolution, Normative Status and Policy Relevance of a Controversial Public Finance Concept, *Finanzarchiv*, N.F. 46, S. 1-37.
- Head, Sidney W. (1976), *Broadcasting in America. A Survey of Television and Radio*, 3. Aufl., Boston.
- Herbers, Heinz-Hermann (1979), Wirtschaftliche Grundlagen und Probleme des Rundfunks, in: Aufermann, Jörg, Wilfried Scharf und Otto Schlie (Hrsg.)(1979), *Fernsehen und Rundfunk für die Demokratie*, Opladen, S. 63-91.
- Herbers, Heinz-Hermann (1981), Wie effizient sind Marktmechanismus und Wettbewerb im Rundfunkbereich? Zur ökonomischen Beurteilung der Organisation und Finanzierungsformen des Rundfunks, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1981, S. 91-98.
- Herrmann, Günter (1962), Zur Entwicklung der Rundfunkorganisation in der Bundesrepublik Deutschland, in: Brack, Hans, Günter Herrman und Hans-Peter Hillig (1962), *Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 1948-1962*, Hamburg, S. 59-91.
- Herrmann, Günter (1965), Die Rundfunkanstalt. Eine Studie zum heutigen Rechtszustand, *Archiv für öffentliches Recht* 90, S. 286-340.
- Herzel, Leo (1951), "Public Interest" and the Market in Color Television Regulation, *University of Chicago Law Review* 18, S. 802-816.
- Hicks, John R. (1962), Economic Theory and the Evaluation of Consumer's Wants, *Journal of Business* 35, S. 256-263.
- Hilf, Willibald (1985), Die finanzielle Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Lage und zukünftige Entwicklung, in: Lüder, Klaus (Hrsg.)(1985), *Rundfunk im Umbruch. Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, Berlin, S. 27-50.
- Hilke, Wolfgang und Friedrich W. Mähling (1981), Zur Kritik an der Werbung. Die "Januskopf-These" der Werbung und ihre Unhaltbarkeit nach neueren Erkenntnissen der Marketing-Wissenschaft, *Das Wirtschaftsstudium (WISU)*, o.Jg. 1981, S. 529-533, S. 583-588.
- Hill, Terence P. (1977), On Goods and Services, *The Review of Income and Wealth* 23, S. 315-338.
- Hillig, Hans-Peter (1962), Werdegang und Organisation des zweiten Fernsehprogramms, in: Brack, Hans, Günter Herrman und Hans-Peter Hillig (1962), *Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 1948-1962*, Hamburg, S. 93-108.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1981a), Fernseh-Kontrolle als Ritual?, *Juristen-Zeitung*, Nr. 3/1981, S. 73-82.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1981b), Kommerzielles Fernsehen. Rundfunkfreiheit zwischen ökonomischer Nutzung und staatlicher Regelungsverantwortung: Das Beispiel USA, Baden-Baden.

- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1982), Stellungnahme zum 11. Sondergutachten der Monopolkommission: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, *Wirtschaft und Wettbewerb* 32, S. 265-271.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1985), Deregulierung als Konsequenz des Marktrundfunks, *Archiv für öffentliches Recht* 110, S. 528-576.
- Holzamer, Karl (1969), Universitätsfernsehen. Erste Überlegungen zu einem Projekt des ZDF, in: *Zweites Deutsches Fernsehen (Hrsg.)(1969)*, ZDF Jahrbuch 1968, Mainz, S. 29-32.
- Hoppmann, Erich (1983), Wettbewerb und Werbung, *Wirtschaft und Wettbewerb* 33, S. 776-779.
- Hoppmann, Erich (1987), Die Sicherung freier Meinungsbildung durch privates Radio und Fernsehen. Für einen freien Zugang zum Rundfunk-Markt, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 267 vom 18.11.1987, S. 18.
- Hoppmann, Erich (1988, Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren. Positive Rundfunkordnung im Kommunikationsprozeß freier Meinungsbildung, in: Mestmäcker, Hans-Joachim (Hrsg.)(1988), *Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk*, Gütersloh, S. 163-198.
- Horn, Manfred, Günter Knieps und Jürgen Müller (1988), Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft, Baden-Baden.
- Hymmen, Friedrich Wilhelm (1975), *Das Kabel - Fakten und Illusionen*. Zum Thema "Privatrechtliches Senden", Frankfurt/Main.
- Hymmen, Friedrich Wilhelm (1976), Werbeeinnahmen und Kostenstruktur. Kommerzielle Aktivität des Rundfunks: ihr politischer Preis, ihr politischer Gewinn, in: Kötterheinrich, Manfred, Ulrich Neveling, Ulrich Paetzold und Hendrik Schmidt (Hrsg.)(1976), *Rundfunkpolitische Kontroversen*. Zum 80. Geburtstag von Fritz Eberhard, Frankfurt/Main, Köln, S. 271-285.
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.)(1988), *Privatfunk in der Bundesrepublik Deutschland. Hörfunk/Fernsehen/Kabel. Sender und Veranstalter von A bis Z*, IW-Dossier 5, Köln.
- Itin, Peter und Klaus Schrape (1981), Entwicklungsbedingungen der neuen Medien bis 1990. Über die Endlichkeit der Nachfragepotentiale und der Werbebudgets, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1981, S. 1-15.
- Jakobs, Hans-Jürgen (1990), Ein Urknall und die Folgen. Deregulierung und Privatisierung im deutschen Medienmarkt, in: Aufderheide, Detlef (Hrsg.)(1990), *Deregulierung und Privatisierung*. Symposium Oeconomicum Münster, Stuttgart, Berlin, Köln, S. 161-179.
- Jank, Klaus Peter (1967), *Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes. Eine systematische Darstellung ihrer organisatorischen Grundlagen*, Berlin.
- Kantzenbach, Erhard (1985), Mehr Wettbewerb im Rundfunk !?, in: Lüder, Klaus (Hrsg.)(1985), *Rundfunk im Umbruch. Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, Berlin, S. 161-167.
- Kantzenbach, Erhard (1987), Die Vorschläge der Monopolkommission, in: Röper, Burkhardt (Hrsg.)(1987), *Wettbewerb im Medienbereich*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F. 162, Berlin, S. 143-152.
- Kantzenbach, Erhard (1988), Zum Verhältnis von publizistischem und ökonomischem Wettbewerb aus ökonomischer Sicht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.)(1988),

- Rundfunk im Wettbewerbsrecht. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftsrecht und Rundfunkrecht, Baden-Baden, S. 78-83.
- Kelly, Tim (1989), *The Marriage of Broadcasting and Telecommunications*, The OECD Observer 160, Oktober/November 1989, S. 16-18.
- Kemper, Klaus (1989), 3sat und EINS PLUS auf der Suche nach einem eigenen Profil. Die Kulturkanäle des öffentlich-rechtlichen Fernsehens wünschen mehr Unabhängigkeit, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 210 vom 11.9.1989, S. 19.
- Kepplinger, Hans Mathias (1982), *Massenkommunikation. Rechtsgrundlagen, Medienstrukturen, Kommunikationspolitik*, Stuttgart.
- Kepplinger, Hans Mathias und Thomas Hartmann (1989), *Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fernseherte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung*, Frankfurt/Main.
- Kirzner, Israel M. (1978), *Wettbewerb und Unternehmertum*, Tübingen.
- Kleinsteuber, Hans J. (1973), *Fernsehen und Geschäft. Kommerzielles Fernsehen in den USA und Großbritannien - Lehren für die Bundesrepublik*, Hamburg.
- Klett, Roderich (1986), *Wir über uns. Positionen und Perspektiven der ARD*, in: *Arbeitsgemeinschaft Rundfunkwerbung (Hrsg.)(1986), ARD-Werbetreff '86. Referate*, S. 16-18.
- Kliemann, Peter (1989), *Neue Konzepte - Neue Konkurrenten. Hörfunk der achtziger Jahre*, in: *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.)(1989), ARD Jahrbuch 89, 21. Jg., Hamburg*, S. 119-120.
- Knieps, Günter und Carl Christian von Weizsäcker (1989), *Telkommunikation*, in: *Oberender, Peter (Hrsg.)(1989), Marktökonomie. Marktstruktur und Wettbewerb in ausgewählten Branchen der Bundesrepublik Deutschland*, München, S. 451-490.
- Kock, Albert (1990), *Fernsehwerbung / Gespräch mit dem ARW-Vorsitzenden Ralf Stolberg. "In Zukunft werden wir unser Produkt noch härter als bisher verkaufen müssen"*, *Handelsblatt*, Nr. 186 vom 26.9.1990, S. 29.
- Koford, Kenneth (1984), *Was "Free" TV a Price Control that Increased Consumer's Welfare?*, *Quarterly Review of Economics and Business* 24, S. 67-77.
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1983), *Vierter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*, Mainz.
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1985), *Fünfter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*, Mainz.
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1987), *Sechster Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*, Mainz.
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (1989), *Siebter Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten*, Mainz.
- Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film (Michel-Kommission)(1967), *Bericht*, Bundestags-Drucksache V/2120, Bonn.
- König, Elke (1983), *Zielorientierte externe Rechnungslegung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland*, München.

- Krakowski, Michael (1988), Theoretische Grundlagen der Regulierung, in: derselbe (Hrsg.) (1988), Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ausnahmebereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Hamburg, S. 19-116. (E7/r29)
- Krause-Junk, Gerold (1977, Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Neumark, Fritz (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen, S. 687-711.
- Kruse, Jörn (1986), Normative Bestimmung des Regulierungsbereichs, in: Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe, Beihefte zur Konjunkturpolitik 32, Berlin, S. 25-40.
- Kruse, Jörn (1988), Strategische Markteintrittsbarrieren gegen neue Programmanbieter? Eine ökonomische Analyse, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.) (1988), Rundfunk im Wettbewerbsrecht. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftsrecht und Rundfunkrecht, Baden-Baden, S. 132-1146.
- Kruse, Jörn (1989), Ordnungspolitik im Rundfunk, in: Schenk, Michael und Joachim Donnerstag (Hrsg.) (1989), Medienökonomie. Einführung in die Ökonomie der Informations- und Mediensysteme, München.
- Kübler, Friedrich (1973), Kommunikation und Verantwortung. Eine verfassungstheoretische und rechtpolitische Skizze zur Funktion professioneller und kollegialer Autonomie in Presse, Funk und Hochschule, Konstanz.
- Külp, Bernhard (1975), Wohlfahrtsökonomik, Düsseldorf.
- Kulpok, Alexander (1984), Kabelfernsehen, in: Arnold, Wolfgang (1984), Die elektronischen Medien, Heidelberg, S. 153-162.
- Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (1989), Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF), Jahresbericht 1989, S. 389-428 (Tz. 36).
- Lange, Bernd-Peter (1980), Kommerzrundfunk versus Integrationsrundfunk. Zur ordnungspolitischen Legitimation alternativer Organisationsmodelle von Rundfunkveranstaltern, Media Perspektiven, o.Jg. 1980, S. 133-144.
- Lehr, Wolfgang (1983), Der Rundfunk ist kein Zuckerbäcker. Über das Verhältnis von Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (1983), ARD Jahrbuch 83, 15. Jg., S. 80-95. (Kopie)
- Lehr, Wolfgang (1984), Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, in: Brack, Hans, Heinz Hübner, Dietrich Oehler und Klaus Stern (Hrsg.) (1984), Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, München, S. 19-36.
- Lehr, Wolfgang und Klaus Berg (1971), Rundfunk und Presse in Deutschland, Mainz.
- Leibenstein, Harvey (1966), Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency", American Economic Review 56, S. 392-415.
- Levin, Harvey J. (1970), Spectrum Allocation without Market, American Economic Review 60, S. 209-218.
- Limmer, Wolfgang (1986), Die Hauptrolle spielt die Requisite, Neue Medien, o.Jg. Nr. 10/April 1986, S. 12-21.
- Lipskey, Abbott B. Jr. (1976), Reconciling Red Lion and Tornillo: A Consistent Theory of Media Regulation, Stanford Law Review 28, S. 563-588.
- Lith, Ulrich van (1983), Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs, Köln.
- Little, Jan M.D. (1957), A Critique of Welfare Economics, 2. Aufl., Oxford.
- Mähling, Friedrich W. (1983), Werbung, Wettbewerb und Verbraucherpolitik, München.

- Mahncke, Brigitte (1983), Synopse zur Diskussion um die Rundfunkgebühr und den Finanzausgleich der Rundfunkanstalten in den Landtagen. Beschlüsse und Auflagen, Media Perspektiven, o. Jg., 1983, S. 794-800.
- Maier, Oskar (1986), Ökonomische Bestimmungsfaktoren öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, in: Fleck, Florian H. (Hrsg.)(1986), Zukunftsaspekte des Rundfunks. Kommunikationspolitische und ökonomische Beiträge, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, S. 29-54.
- Melody, William H. (1980), Radio Spectrum Allocation: The Role of the Market, *American Economic Review* 70, S. 393-397.
- Messinger, Anke (1989), Kassenschlager sind rar in der deutschen Filmbranche. Film- und Lizenzhändler profitieren von der steigenden Programmnachfrage, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 238 vom 13.10.1989, S. 23.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim (1978), Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, Baden-Baden.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim (1982), Stellungnahme zum 11. Sondergutachten der Monopolkommission: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, *Wirtschaft und Wettbewerb* 32, S. 273-275.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim (1986), Wer weiß schon, was dem Bürger frommt. Wie ein fairer Wettbewerb zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährleistet werden kann, *Die Zeit*, Nr. 38 vom 12.9.1986, S. 39.
- Mettler, Barbara (1975), Demokratisierung und Kalter Krieg. Zur amerikanischen Informations- und Rundfunkpolitik in Westdeutschland, Berlin.
- Meyn, Hermann (1985), Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Middeke, Norbert (1989), Ende des öffentlich-rechtlichen Monopols. Ein "Urknall" brachte die Privaten auf die Funk- und Fernsehscene, *Handelsblatt*, Nr. 250 vom 29./30.12.1989, S. 25-26.
- Mill, John Stuart (1867), *On Liberty*, London, deutsch: (1945), *Die Freiheit*, übersetzt und herausgegeben von Adolf Grabowsky, Zürich.
- Minasian, Jora R. (1964), Television Pricing and the Theory of Public Goods, *Journal of Law & Economics* 7, S. 71-80.
- Minasian, Jora R. (1975), Property Rights in Radiation: An Alternative Approach to Radio Frequency Allocation, *Journal of Law & Economics* 18, S. 221-273.
- Mitschke, Joachim (1990), Wirtschaftliches Staatsmanagement. Anmerkungen zur Organisation, Rechnungslegung und Wirtschaftskontrolle staatlicher Einrichtungen, Baden-Baden.
- Molitor, Bruno (1982), Marktwirtschaft und Wohlfahrtsstaat, Hamburg.
- Monopolkommission (1981), Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, 11. Sondergutachten, wiederabgedruckt in: *Media Perspektiven*, o.Jg. 1981, S. 860-871.
- Monopolkommission (1986), Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen, Sechstes Hauptgutachten 1984/85, Baden-Baden.
- Monopolkommission (1988), Die Wettbewerbsordnung erweitern, Siebentes Hauptgutachten 1986/87, Baden-Baden.
- Monopolkommission (1990), Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen, Achtes Hauptgutachten 1988/1989, Baden-Baden.
- Montag, Helga (1978), Privater oder öffentlich-rechtlicher Rundfunk? Initiativen für einen privaten Rundfunk in der BRD, Berlin.

- Möwes, Bernd (1990), Die Zukunft der Medien im europäischen Binnenmarkt, in: Servatius, Bernhard und Bernd Möwes (1990), Die Zukunft der Medien im europäischen Binnenmarkt, Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik 153, Köln, S. 7-25.
- Müller, Johannes Georg (1987), Staats- und Parteinfluence auf die Rundfunkanstalten in Frankreich und Deutschland. Eine vergleichende Analyse, Frankfurt/Main, Bern, New York. Müller, Jürgen (1983a), Staat und Markt. Einige Bemerkungen zur Regulierung des Transport- und Kommunikationswesens, in: Die westdeutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb, Beihefte zur Konjunkturpolitik 29, Berlin, S. 177-216.
- Müller, Jürgen (1983b), Rundfunkanstalten als öffentliche Unternehmen: Überlegungen zur staatlichen Regulierung eines Rundfunkmarktes, in: Eichhorn, Peter und Achim Loesch (Hrsg.)(1983), Rundfunkökonomie. Wirtschaftliche Aspekte von Hörfunk und Fernsehen, Beiheft 5 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Baden-Baden, S. 8-18.
- Müller, Jürgen und Ingo Vogelsang (1979), Staatliche Regulierung. Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbildung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Müller, Werner (1979), Die Ökonomik des Fernsehens. Eine wettbewerbspolitische Analyse unter Berücksichtigung unterschiedlicher Organisationsformen, Göttingen.
- Müller-Römer, Frank (1988), Satelliten- und Kabelrundfunk. Verbreitung von Rundfunkprogrammen und neue Rundfunkdienste, in: Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen an der Universität Hamburg (Hrsg.)(1988), Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1988/89, 19. Aufl., Baden-Baden, S. A1-A23.
- Münch, Klaus N. (1976), Kollektive Güter und Gebühren. Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, Göttingen.
- Musgrave, Richard A. (1959), The Theory of Public Finance, New York, Toronto, London, deutsch: (1969), Finanztheorie, übersetzt von Lore Kullmer unter Mitarbeit von Hans Fecher, 2. Aufl., Tübingen.
- Musgrave, Richard A. und Peggy B. (1984), Public Finance in Theory and Practice, 4. Aufl., New York u.a.O.
- Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer (1990), Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis 1, 5. Aufl., Tübingen.
- Neth, Sybille (1988), Die lähmenden Kampfspiele vor der surrenden Kamera, Süddeutsche Zeitung, Nr. 149 vom 1.7.1988, S. 45.
- Neumann, Uwe (1988), Publizistischer versus ökonomischer Wettbewerb im Fernsehsektor. Eine wettbewerbstheoretische Untersuchung, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris.
- Niskanen, William A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago.
- Niskanen, William A. (1973), Bureaucracy: Servant or Master?, Wolverhampton.
- Niskanen, William A. (1975), Bureaucrats and Politicians, Journal of Law and Economics 18, S. 617-643.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1977), Öffentlichkeit als Bedrohung. Beiträge zur empirischen Kommunikationsforschung, Freiburg, München.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1980), Die Schweigespirale. Die öffentliche Meinung - unsere soziale Haut, München.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1986), Lesen in der Informationsgesellschaft, in: Gutenberg-Jahrbuch 61 (1986), hrsg. von der Gutenberg-Gesellschaft, Mainz, S. 295-301.

- Noelle-Neumann, Elisabeth (1989), Wirkung der Massenmedien, in: Noelle-Neumann, Elisabeth, Winfried Schulz und Jürgen Wilke (Hrsg.)(1989), Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation, Frankfurt/Main, S. 360-400.
- o.V. (1969), Besser als Geld drucken ... Die Pfründen des privaten Fernsehens werden in England alle zwei Jahre neu vergeben, *Die Zeit*, Nr. 43 vom 24.10.1969, S. 42-43.
- o.V. (1977), Finanzausgleich heute und morgen - Die KEF fordert objektivere Verteilungskriterien, *aktueller mediendienst*, Nr. 27/28 vom 11. Juli 1977, S. 9-19.
- o.V. (1983b), Rundfunkgebührenerhöhung wird begleitet von Forderungen, *Funk-Korrespondenz* 31, Nr. 26 vom 29.6.1983, S. 4-6.
- o.V. (1987), Neue Anforderungen an die Zuschauerforschung. Zu einem Fernsehseminar in Luxemburg, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 268 vom 19.11.1987, S. 51.
- o.V. (1988a), Intendanten regeln neuen Finanzausgleich der Sender, *Handelsblatt*, Nr. 119 vom 24./25.6.1988, S. 4.
- o.V. (1988b), Spot-Preise '89, *Absatzwirtschaft* 31, S. 102-105.
- o.V. (1989a), Mehr Werbeeinnahmen beim deutschen Privatfernsehen. Nur leichte Zunahme bei ARD und ZDF, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 78 vom 6.4.1989, S. 52.
- o.V. (1989b), Private Fernsehgesellschaften wollen enger zusammenarbeiten, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 147 vom 29.6.1989, S. 14.
- o.V. (1989c), RTL plus fühlt sich im Kampf um Marktanteile gut gerüstet, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 197 vom 26.8.1989, S. 12.
- o.V. (1989d), Die Zukunft der Rundfunksatelliten. Deutsche Perspektiven am Medienforum Berlin, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 212 vom 14.9.1989, S. 49.
- o.V. (1989e), Zugang für Privatsender zu Filmen der ARD. Dank Brüssel relativierte Nutzungsrechte, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 213 vom 15.9.1989, S. 17.
- o.V. (1989f), Gesundes oder fatales Joint Venture im dualen Rundfunksystem?, *Handelsblatt*, Nr. 202 vom 18.10.1989, S. 6.
- o.V. (1989g), Ein Votum für die Fusion. McKinsey-Gutachten zur Rundfunkzukunft in Südwestdeutschland, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 266 vom 16.11.1989, S. 45.
- o.V. (1990a), Die Krise des deutschen Bildungsfernsehens. Beobachtungen am "Internationalen Medienmarkt München", *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 1 vom 4.1.1990, S. 11.
- o.V. (1990b), Canal Plus startet im Herbst. Zweiter Pay-TV-Sender in der Bundesrepublik, *Handelsblatt*, Nr. 7 vom 10.1.1990, S. 12.
- o.V. (1990c), Das Plus von Canal plus. Warum der Ufa-Partner beim Pay TV so erfolgreich ist, *Bertelsmann Briefe* 125, Januar 1990, S. 38-39.
- o.V. (1990d), ZDF-Budget wieder mit schwarzen Zahlen. Weiterführung der Sparanstrengungen, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 25 vom 1.2.1990, S. 46.
- o.V. (1990e), Koproduktionsabkommen des ZDF mit Luxemburg, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 25 vom 1.2.1990, S. 46.
- o.V. (1990f), ARD knapp vor ZDF. Die Fernsehnutzung 1989 in der Bundesrepublik, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 31 vom 8.2.1990, S. 50.
- o.V. (1990g), Canal Plus plant Start von "Premiere" im nächsten Jahr, *Handelsblatt*, Nr. 32 vom 14.2.1990, S. 25.

- o.V. (1990h), Umschwung in der deutschen Rundfunkpolitik. Neue Pläne der privaten und öffentlich-rechtlichen Programmveranstalter, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 77 vom 31.3.1990, S. 4.
- o.V. (1990i), Die deutsche Rundfunkwerbung 1989. Gutes Abschneiden des ZDF, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 100 vom 3.5.1990, S. 63.
- o.V. (1990k), Viel Werbegeld für deutsches Privat-TV, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 199 vom 30.8.1990, S. 45.
- o.V. (1990l), Abonnenten-Fernsehen. Programmierter Flop?, *Handelsblatt*, Nr. 211 vom 31.10.1990, S. 30.
- o.V. (1990m), Fernsehwerbung / Prognos: Es wird genug Werbung für sechs Programme geben. Nach einem "Schonjahr 1991" sollen 1992 die Einschaltkosten kräftig steigen, *Handelsblatt*, Nr. 229 vom 28.11.1990, S. 28.
- o.V. (1991), Ein zweites deutschsprachiges Pay-TV. Das Abonnementsfernsehen "Premiere" vor dem Start, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 42 vom 21.2.1991, S. 43.
- Oberreuter, Heinrich (1982), *Übermacht der Medien. Erstickt die demokratische Kommunikation?*, Zürich.
- Olson, Mancur (1968), *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen.
- Oppermann, Karl Stefan (1978), *Das Gebühreneinzugssystem der Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland*, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1978, S. 757-765.
- Orzechowski, William (1977), *Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions, and Evidence*, in: Borchering, Thomas E. (Hrsg.) (1977), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durkham, S. 229-259.
- Ott, Alfred E. (1970), *Grundzüge der Preistheorie*, 2. Aufl., Göttingen.
- Owen, Bruce M., Jack H. Beebe und Willard G. Manning jr. (1974), *Television Economics*, Lexington, Toronto, London.
- Owen, Bruce M. (1975), *Economics and Freedom of Expression*, Cambridge.
- Paczensky, Gert von (1980), *Über Fernsehen. Munition gegen das öffentlich-rechtliche Komplott*, Luzern, Frankfurt/Main.
- Peacock, Alan T. (1986), *Technology and the Political Economy of Broadcasting*, *Intermedia* 14 (6), S. 35-37.
- Peacock, Alan T. (Chairman) (1986), *Report of the Committee of Financing the BBC*, Her Majesty's Stationery Office, Cmnd. 9824, London.
- Peters, Albert (1985), *Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich*, Frankfurt/Main, Bern, New York.
- Picard, Robert G. (1989), *Media Economics. Concepts and Issues*, Newbury Park, London, New Dehli.
- Piette, Klaus-Walter (1988), *Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk. Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Privatgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland*, München.
- Posner, Richard A. (1972), *The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry*, *The Bell Journal of Economics and Management Science* 3, S. 98-129.

- Postman, Neil (1985), *Amusing Ourselves to Death. Public Discourse in the Age of Show Business*, New York, deutsch: *Wir amüsieren uns zu Tode*, 6. Aufl. Frankfurt/Main.
- Räuker, Friedrich Wilhelm (1985), Ist die ARD zukunftsfähig? *TV-Courier* 25, Nr. 19 vom 26.8.1985, S. 46a-d. (Kopie)
- Reichert, Hans-Ulrich (1955), *Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks*, Heidelberg, Stuttgart.
- Reiter, Hans-Peter (1986), *Die Struktur des britischen Rundfunks. Folgerungen für die Medienlandschaft der Bundesrepublik Deutschland*, Pfaffenweiler.
- Rombach, Hans Wolfgang (1985), Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines wirtschaftlichen Handelns der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Lüder, Klaus (Hrsg.)(1985), *Rundfunk im Umbruch. Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, Berlin, S. 51-70.
- Ronneberger, Franz (1964), Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel, *Publizistik* 9, S. 291-304.
- Ronneberger, Franz (1972), Situation, Aufgaben und Probleme des Rundfunk, zur Debatte, o.Jg. Februar/März 1972, S. 3-4.
- Ronneberger, Franz und Hans-Werner Stüber (1976), Lokale Kommunikation und Pressemonopol, in: Noelle-Neumann, Elisabeth, Franz Ronneberger und Hans-Werner Stüber (Hrsg.), *Streitpunkt lokales Pressemonopol*, Düsseldorf, S. 59-168.
- Röper, Burkhard (1989), Zur neueren Entwicklung der medienpolitischen Problematik, in: ders. (Hrsg.)(1989), *Wettbewerbsprobleme öffentlich- und privatrechtlicher Medien*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F. 185, Berlin, S. 167-191.
- Röper, Horst (1988), Formationen deutscher Medienmultis, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1988, S. 749-765.
- Röpke, Jochen (1970a), Wettbewerb, Pressefreiheit und öffentliche Meinung. Eine Analyse der Wirkungen, in: *Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 90, S. 171-192.
- Röpke, Jochen (1970b), Zur politischen Ökonomie von Hörfunk und Fernsehen, *Publizistik* 15, S. 98-113.
- Roppel, Ulrich (1979), *Ökonomische Theorie der Bürokratie. Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien*, Freiburg.
- Rothenberg, Jerome (1962a), Consumers' Sovereignty and the Economics of TV Programming, *Studies in Public Communication* 4, S. 45-54.
- Rothenberg, Jerome (1962b), Consumers' Sovereignty Revisited and the Hospitability of Freedom of Choice, *American Economic Review* 52, *Papers and Proceedings*, S. 269-283, deutsch: Wiedersehen mit der Konsumentensouveränität und Entdeckung der Vorteile der Wahlfreiheit, in: Streissler, Erich und Monika Streissler (Hrsg.)(1966), *Konsum und Nachfrage*, Köln, Berlin, S. 470-485..
- Rühl, Manfred (1984), Die Rundfunkgebühr - ein wohlfahrtsstaatlicher Preis. Versuch einer begrifflichen und problemorientierten Bestandsaufnahme sowie Hinweise auf Entwicklungsmöglichkeiten einer Gebührenpolitik, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1984, S. 589-605.
- Rühl, Manfred (1986), Ordnungspolitische Probleme eines künftigen Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, in: Fleck, Florian H. (Hrsg.)(1986), *Zukunftspunkte des Rundfunks. Kommunikationspolitische und ökonomische Beiträge*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, S. 77-101.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vorrang für die Wachstumspolitik, Jahresgutachten 1987/88, Stuttgart, Mainz 1987.
- Samuelson, Paul A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics* 36, S. 387-389.
- Samuelson, Paul A. (1958) Aspects of Public Expenditure Theories, *Review of Economics and Statistics* 40, S. 332-338.
- Samuelson, Paul A. (1964), Public Goods and Subscription TV: Correction of the Record, *Journal of Law & Economics* 7, S. 81-83.
- Samuelson, Paul A. (1968), Pitfalls in the Analysis of Public Goods, *Journal of Law & Economics* 11, S. 199-204.
- Sauga, Michael (1988), Filmwirtschaft. Die endliche Geschichte, *Wirtschaftswoche* 42, Nr. 20 vom 13.5.1988, S. 144-148.
- Sauga, Michael (1990), Fernsehwerbung. Tiefe Löcher in den ARD-Kassen, *Wirtschaftswoche* 44, Nr. 37 vom 7.9.1990, S. 196-198.
- Scharf, Wilfried (1979), Programmauftrag und Programmstruktur des Rundfunks, in: Aufermann, Jörg, Wilfried Scharf und Otto Schlie (Hrsg.)(1979), *Fernsehen und Rundfunk für die Demokratie*, Opladen, S. 238-264.
- Schenk, Michael und Mathias Hensel (1987), Medienökonomie- Forschungsgegenstand und Forschungsaufgaben, *Rundfunk und Fernsehen* 35, S. 535-547.
- Schiffer, Eckart (1974), Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch autonome Organisationen, *Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.)(1974)*, *Verwaltungswissenschaftliche Informationen*, Sonderheft 1, Berlin.
- Schiphorst, Bernd (1990), Privat-TV schaffte den Durchbruch, *Bertelsmann Briefe* 125, Januar 1990, S. 27.
- Schleyer, Hanns-Eberhard (1985), Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren hat sich bewährt. Erwiderung auf Heinz Bühringer, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1985, S. 355-357.
- Schlie, Otto (1979), Organisation und gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks, in: Aufermann, Jörg, Wilfried Scharf und Otto Schlie (Hrsg.)(1979), *Fernsehen und Rundfunk für die Demokratie*, Opladen, S. 52-62.
- Schmidt, Hendrik (1976), Zur Problematik von Mitbestimmung und öffentlicher Kontrolle im Rundfunk, *Materialien für eine kommunikationspolitische Klärung*, Dissertation, Berlin.
- Schmidt, Kurt (1964), Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, in: Kloten, Norbert, Wilhelm Krelle, Heinz Müller und Fritz Neumark (Hrsg.)(1964), *Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Erwin von Beckerath zum 75. Geburtstag, Tübingen, S. 335-362.
- Schmidt, Kurt (1967), Zur ordnungspolitischen Problematik wachsender Staatsausgaben, in: Timm, Herbert und Heinz Haller (Hrsg.)(1967), *Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben*, Berlin, S. 126-173.
- Schmidt, Kurt (1970), Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: Haller, Heinz, Lore Kullmer, Carl S. Shoup und Herbert Timm (Hrsg.)(1970), *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen, S. 3-27.
- Schmidt, Kurt (1985), Ideenwandel und Ausgabenentwicklung, in: Gebauer, Wolfgang (Hrsg.)(1985), *Öffentliche Finanzen und monetäre Ökonomie*. Festschrift für Karl Häuser zur Vollendung des 65. Lebensjahres, Frankfurt/Main, S. 53-69.

- Schmidt, Kurt (1988), Mehr zur Meritorik. Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 108, S. 383-403.
- Schmidt, Kurt (1991), Mehr Chancen für die Vernunft. Hemmnisse einer rationalen Finanzpolitik und Möglichkeiten ihrer Überwindung, Stuttgart 1991.
- Schmitt Glaeser, Walter (1987), Art. 5 Abs. 1 . 2 GG als "Ewigkeitgarantie" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 1987 ("5. Fernseh-Entscheidung"), *Die Öffentliche Verwaltung* 40, S. 837-844.
- Schmitz, Alfred (1986), Rundfunkgebührenkommission oder Indexierung der Rundfunkgebühren?, *Rundfunk und Fernsehen* 34, S. 455-474.
- Schneider, Hans-Peter und Bernd Radeck (1989), Verfassungsprobleme der Rundfunkfinanzierung aus Werbeeinnahmen. Zur Vielfalt der Finanzierungsformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1989, S. 157-163.
- Schneider, Norbert (1979), Parteieneinfluß im Rundfunk, in: Aufermann, Jörg, Wilfried Scharf und Otto Schlie (Hrsg.)(1979), *Fernsehen und Rundfunk für die Demokratie*, Opladen, S. 116-126.
- Schneider, Norbert (1980), Die Geburt des Programms aus dem Markt. Anmerkungen zu einer Alternative, in: Heygster, Anna-Luise und Werner Schwaderlapp (Hrsg.)(1980), *Fernseh-Kritik. Vielfalt und Wettbewerb der Programme. Konkurrenz, Kontrast, Koordination im Fernsehen*, Mainz, S. 123-133.
- Schönbach, Klaus (1985), Die Macht des Fernsehens ist ein Mythos, *Frankfurter Rundschau*, Nr. 90 vom 18.4.1985, S. 13.
- Schulz, Bettina (1989), Von der Technik Gutenbergs zum modernen Medienkonzern, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 200 vom 30.8.1989, S. 18.
- Schulz, Rüdiger (1989), Mediaforschung, in: Noelle-Neumann, Elisabeth, Winfried Schulz und Jürgen Wilke (Hrsg.)(1989), *Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation*, Frankfurt/Main, S. 133-156.
- Schulze, Ulrich (1988), Die private Konkurrenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 169 vom 23.7.1988, S. 5.
- Schulze, Ulrich (1989a), 99 Satellitenkanäle - warum, für wen? Die Ursachen der Überkapazität im Weltraum, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 157 vom 11.7.1989, S. 12.
- Schulze, Ulrich (1989b), Der Satellitenrundfunk interessiert nun auch ARD und ZDF, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 256 vom 3.11.1989, S. 6.
- Schuppert, Gunnar Folke (1980), Öffentlich-rechtliche Körperschaften, in: Albers, Willi et al. (Hrsg.)(1980), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, Bd. 5, S. 399-405.
- Schuster, Detlev (1990), *Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung*, Berlin.
- Schütte, Wolfgang (1975), Der deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten. Eine Chronik, in: Lerg, Winfried B. und Rolf Steininger (Hrsg.)(1975), *Rundfunk und Politik 1923-1973*, Berlin, S. 217-241.
- Schwarzkopf, Dietrich (1980), Zukunftsperspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Heygster, Anna-Luise und Werner Schwaderlapp (Hrsg.)(1980), *Fernseh-Kritik. Vielfalt und Wettbewerb der Programme. Konkurrenz, Kontrast, Koordination im Fernsehen*, Mainz, S. 35-47.
- Seidel, Norbert (1985), Seit 35 Jahren erfolgreich. Die Gemeinschaftsleistungen der ARD, in: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.)(1985), *ARD Jahrbuch 85*, 17. Jg., Hamburg, S. 18-28.

- Sell, Friedrich-Wilhelm Freiherr von (1984b), Wirtschaftswerbung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und in den Neuen Medien, in: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.)(1984), *ARD Jahrbuch* 84, 16. Jg., Hamburg, S. 88-92.
- Sharkey, William W. (1982), *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge.
- Shepherd, William G. (1984), Contestability vs. Competition, *American Economic Review* 74, . 572-587.
- Sieben, Günter (1982), Der KEF-Bericht aus betriebswirtschaftlicher Sicht, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1982, S. 73-80.
- Sieben, Günter und Wolfgang Ossadnik (1985), Entwicklungsmöglichkeiten der strategischen Planung im Rundfunkanstalten vor dem Hintergrund neuer theoretischer Konzeptionen, in: Lüder, Klaus (Hrsg.)(1985), *Rundfunk im Umbruch. Stand und Entwicklung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, Berlin, S. 93-115.
- Siepmann, Charles A. (1950), *Radio, Television and Society*, New York.
- Silbermann, Alphons und Albin Hänseroth (1989), *Medienkultur, Medienwirtschaft, Medienmanagement*, Frankfurt/Main, Bern, New York, Paris.
- Sohmen, Egon (1971), *Marktwirtschaft, Presse und Werbung*, Tübingen.
- Sohmen, Egon (1976), *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen.
- Sontheimer, Kurt (1974), Gutachten zum Problem der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks und seiner Organisation. Unveröffentlichtes Rechtsgutachten, erstellt für das Gemeinschaftswerk der evangelischen Publizistik e.V., Hauptausschuß Hörfunk und Fernsehen.
- Spence, Michael A. und Bruce M. Owen (1977), Television, Programming, Monopolistic Competition and Welfare, *Quarterly Journal of Economics* 91, S. 103-126.
- Stammler, Dieter (1975), Kabelfernsehen und Rundfunkbegriff, *Archiv für Presserecht*, 1/1975, S. 742-751.
- Starck, Christian (1979), Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 3, S. 217-220.
- Steimer, Hans-Jürgen (1985), Grundprobleme der Rundfunkfinanzierung unter besonderer Berücksichtigung der Finanzierung des "Zweiten Deutschen Fernsehens", Dissertation Mainz.
- Steiner, Peter O. (1952), Programm Patterns and Preferences and the Workability of Competition in Radio Broadcasting, *Quarterly Journal of Economics* 66, S. 194-223.
- Steiner, Peter O. (1961), Monopoly and Competition in Television: Some Policy Issues, *The Manchester School of Economic and Political Science* 29, S. 107-131.
- Stender-Vorwachs, Jutta (1988), "Staatsferne" und "Gruppenferne" in einem außenpluralistisch organisierten privaten Rundfunksystem, Berlin.
- Stern, Klaus (1968), Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunkanstalten durch den Staat. Ein Beitrag zur Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG, München.
- Stock, Martin (1987a), Ein fragwürdiges Konzept dualer Rundfunksysteme, *Rundfunk und Fernsehen* 35, S. 5-24.
- Teidelt, Irene (1987), Teleclub und Co. - Pay-TV in Westeuropa, *Media Perspektiven*, o.Jg. 1987, S. 21-37.

- Tempest, Alastair C. (1986), Rundfunk und Werbung: eine Partnerschaft, Media Perspektiven, o.Jg. 1986, S. 144-161.
- Thieme, Werner (1977), Rundfunkfinanzierung im Bundesstaat, Hamburg.
- Thomas, Gina (1989), Kreischen, Toben, Jodeln. Seltsame Allianzen im heftigen Streit um das neue britische Rundfunkgesetz, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 286 vom 9.12.1989, S. 27.
- Tichy, Roland (1989), Ende der fetten Jahre, Wirtschaftswoche 43, Nr. 22 vom 26.5.1989, S. 52-62.
- Viehöver, Ulrich und Peter Reinhardt (1989), Großes schaffen, Wirtschaftswoche 43, Nr. 13 vom 24.3.1989, S. 61-62.
- Vogel, Paul O. (1983), Tödliches Ende auf Parteisohlen? Über die Entwicklung und Rolle der Rundfunkgremien - Interview, Evangelischer Pressedienst/Kirche und Rundfunk (epd/RF), Nr. 65 vom 20.8.1983, S. 1-6.
- Webb, G. Kent (1983), The Economics of Cable Television, Lexington.
- Weber, Lukas (1990a), Die deutsche Rundfunkordnung nach der Zulassung privater Anbieter. Absehbare Entwicklungen und medienpolitischer Handlungsbedarf, München.
- Weber, Lukas (1990b), Noch schaut Sat 1 in die Röhre, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 165 vom 19.7.1989, S. 11.
- Weder, Dietrich J. (1986), Problemfern - Zu den medienpolitischen Empfehlungen der Monopolkommission, Media Perspektiven, o.Jg., 1986, S. 644-647.
- Wehmeier, Klaus (1979), Die Geschichte des ZDF 1961 -1966, Mainz.
- Weiszäcker, Carl Christian von (1982), Zum Einfluß der Neuen Medien auf Werbung und Wettbewerb. Volkswirtschaftliche Perspektiven, Bertelsmann Briefe 109, Mai 1982, S. 5-14.
- Weiszäcker, Carl Christian von (1989), Netzmonopol und Tarifarbitrage, in: Röper, Burkhardt (Hrsg.)(1989), Wettbewerbsprobleme öffentlich- und privatrechtlicher Medien, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F. 185, Berlin, S. 143-150.
- Welcker, Johannes (1981), Die Berechtigung des Monopols der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Issing, Ottmar (Hrsg.)(1981), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 116, Berlin, S. 329-344.
- Wetzel, Kraft (1986), Different, but not to different, Neue Medien, o.Jg. Nr. 9/Februar 1986, S. 106-112.
- Wicke, Lutz (1989), Umweltökonomie, München.
- Wieland, Bernhard (1981), Programmvielfalt auf einem liberalisierten deutschen Fernsehmarkt? Eine Studie der amerikanischen Literatur im Auftrage der Expertenkommission "Neue Medien" (EKM) erstellt vom "Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)", Berlin, in: Expertenkommission Neue Medien Baden-Württemberg (1981), Abschlußbericht der Expertenkommission Neue Medien - EKM Baden-Württemberg, Bd. 2: Materialien - Gutachten und Stellungnahmen, Stuttgart, S. 217-246.
- Wieland, Bernhard (1987), Zur Ökonomie von Rundfunk- und Fernsehanstalten. Programmvielfalt als politisches Ziel?, in: Röper, Burkhardt (Hrsg.)(1987), Wettbewerb im Medienbereich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F. 162, Berlin, S. 95-105.
- Wildenmann, Rudolf und Werner Kaltefleiter (1965), Funktionen der Massenmedien, Frankfurt/Main, Bonn.

- Wiles, Peter J. (1963), Pilkington and the Theory of Value, *Economic Journal* 73, S. 183-200.
- Wilke, Jürgen (1989), Medien DDR, in: Noelle-Neumann, Elisabeth, Winfried Schulz und Jürgen Wilke (Hrsg.)(1989), *Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation*, Frankfurt/Main, S. 156-169.
- Wille, Eberhard (1990), Marktversagen versus Staatsversagen - ein ideologisches Karussell? in: Ellwein, Thomas und Jens Joachim Hesse (Hrsg.), *Staatwissenschaften: Vergessenen Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden, S. 251-277.
- Williamson, Oliver E. (1964), *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J..
- Williamson, Oliver E. (1970), *Corporate Control and Business Behavior*, Englewood Cliffs, N.J..
- Williamson, Oliver E. (1976), Franchise Bidding for Natural Monopolies - in General and with Respekt to CATV, *The Bell Journal of Economics and Management Science* 7, S. 73-104.
- Williamson, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, London.
- Woldt, Jürgen (1985), Gigant über Gebühr, *Neue Medien*, o.Jg. Nr. 5/Mai 1985, S. 12-29.
- Wössner, Mark (1990), *Medienmärkte der 90er Jahre*, Bertelsmann Briefe 125, Januar 1990, S. 19-26.
- Zentralausschuß der Werbewirtschaft (Hrsg.)(1990), *Werbung in Deutschland 1990*, Bonn.
- Zentralausschuß der Werbewirtschaft (Hrsg.)(ohne Jahr), *Deutscher Werberat - Ordnung, Leistung und Ergebnisse*, Bonn.
- Zimmermann, Horst und Klaus Dieter Henke (1985), *Einführung in die Finanzwissenschaft*, 5. Aufl., München.
- Zohlhöfer, Werner (1987), Zur Ökonomie des Pressewesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Röper, Burkhardt (Hrsg.)(1987), *Wettbewerb im Medienbereich*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F. 162, Berlin, S. 45-87.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabenobergrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrgerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe. 1987.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonomische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.
- Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.
- Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.
- Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.
- Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.
- Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.
- Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.
- Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.

