



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

**Karl-Heinrich Hansmeyer**

**Manfred Kops**

**Uwe Schwertzel**

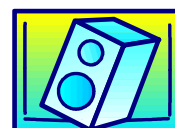
**Perspektiven des Fernsehangebots in Deutschland**

**Reihe Arbeitspapiere**

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

**Heft 9/1994**

**Köln, im Januar 1994**



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

Direktoren: Prof. Dr. K. - H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

**Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer**

**Dr. Manfred Kops**

**Dipl.-Kfm. Uwe Schwertzel**

## **Perspektiven des Fernsehangebots in Deutschland**

	Seite
<b>1. Überblick über die Bestimmungsgrößen des zukünftigen Fernsehangebots .....</b>	<b>1</b>
<b>2. "Systemimmanente" technische und ökonomische Bestimmungsgrößen des zukünftigen des Fernsehangebots .....</b>	<b>3</b>
2.1. Die technische Entwicklung auf der Distributionsebene als Ausgangspunkt.....	3
2.2. Das Konsumentenverhalten auf dem Programm- und dem Werbemarkt.....	6
2.3. Die Kostenentwicklung auf dem Markt für Fernsehprogrammbestandteile und deren Einfluß auf die Angebotsstruktur .....	8
<b>3. Rundfunkpolitische Bestimmungsgrößen des zukünftigen Fernsehangebots .....</b>	<b>9</b>
3.1. Die rundfunkpolitische Beeinflussung des zukünftigen Verhältnisses zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Fernsehangebot.....	9
3.2. Die rundfunkpolitische Beeinflussung des zukünftigen öffentlich-rechtlichen Fernsehangebots .....	12
3.3. Die rundfunkpolitische Beeinflussung des zukünftigen privaten Fernsehangebots .....	14

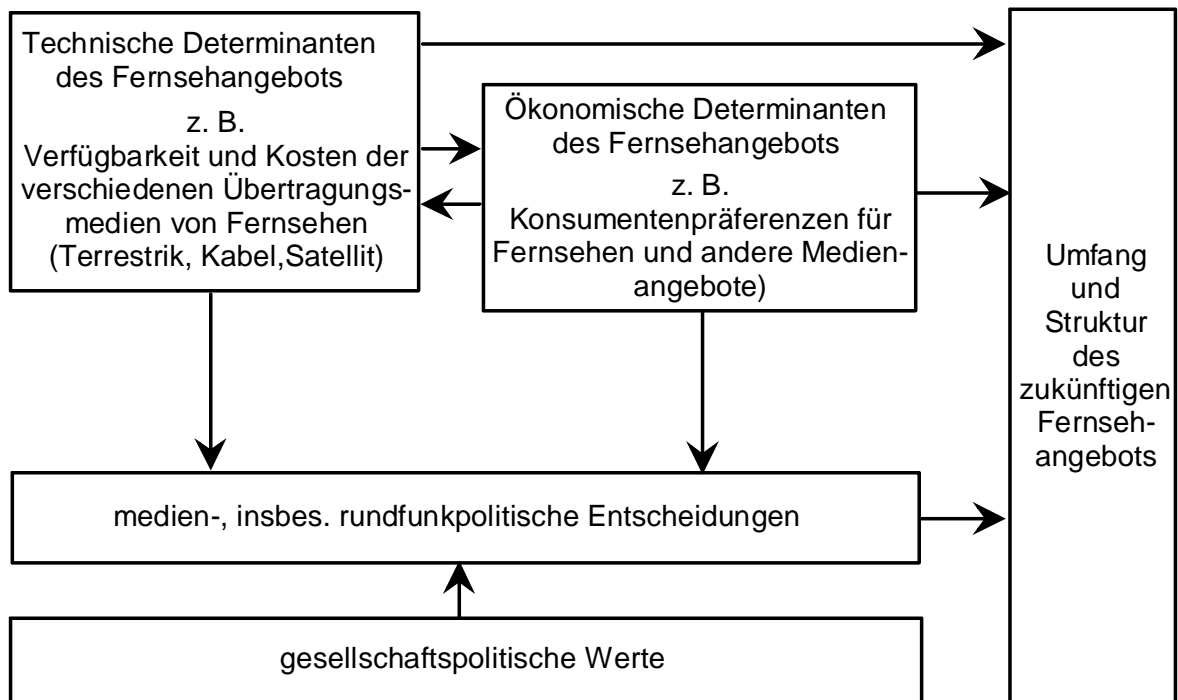




## **1. Überblick über die Bestimmungsgrößen des zukünftigen Fernsehangebots**

Der im folgenden unternommene Versuch, die Entwicklung des Fernsehangebotes in der Bundesrepublik Deutschland mittelfristig, etwa für einen Zeitraum von zehn Jahren, abzuschätzen, ist schwierig, weil dieses Angebot von einer Fülle von Einflußgrößen abhängt. Zu diesen gehören einmal technische Faktoren, etwa die zukünftige Verfügbarkeit der verschiedenen Übertragungsmedien von Fernsehen (z. B. terrestrisch, über Kabel oder über Satellit), zum anderen ökonomische Faktoren, wie etwa die Entwicklung der Konsumentenpräferenzen für Fernsehangebote (und konkurrierende Medien) oder die Entwicklung der Produktionskosten (unterschiedlicher Arten) von Fernsehsendungen. Die Abschätzung dieser (rundfunk-) "systemimmanenten" Bestimmungsgrößen des Fernsehangebots wird noch dadurch erschwert, daß zwischen ihnen Abhängigkeiten bestehen. So tragen technische Entwicklungen (beispielsweise die Übertragung von Fernsehsendungen per Satellit) natürlich auch zu einer Veränderung von (hier: Übertragungs-)Kosten bei; so wie umgekehrt ökonomische Faktoren (etwa eine intensivere Nachfrage nach höher auflösendem Fernsehen) zur Veränderung der Technik beitragen (in der nachstehenden Abbildung sind diese Interdependenzen durch Wirkungspfeile dargestellt).

Im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik werden Umfang und Struktur des zukünftigen Fernsehangebots überdies ganz wesentlich von rundfunkpolitischen Entscheidungen beeinflusst. Dies gilt unmittelbar für das öffentlich-rechtliche Fernsehangebot, dessen Umfang und Inhalte ganz maßgeblich von politischen Entscheidungen (der Rundfunkgremien, aber auch der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker) abhängt. Es gilt aber auch für das private Fernsehangebot, das von systemimmanenten technischen und ökonomischen Größen zwar unmittelbarer geprägt wird als das öffentlich-rechtliche Angebot, aufgrund der vergleichsweise hohen Regulierungsintensität des privaten Fernsehmarktes aber ebenfalls von (rundfunk-)politischen Faktoren beeinflusst wird.



Diese politischen Entscheidungen hängen ihrerseits teilweise von rundfunkimmanenten Entwicklungen ab. Bspw. war die Einführung des privaten Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland Mitte der achtziger Jahre auch Folge technischer Veränderungen, etwa der durch die Verkabelung und die Satellitenübertragung an Bedeutung verlierende Knappheit der (terrestrischen) Übertragungsmöglichkeiten von Fernsehsendungen. Daneben hängen die für das Fernsehangebot maßgeblichen politischen Entscheidungen aber auch von gesellschaftspolitischen Vorstellungen ab, wie z. B. kultur-, bildungs-, freizeit-, oder sogar von integrations-, außen-, verteilungs- und gesundheitspolitischen Werten und Zielen. Die Einführung des Privatfernsehens bspw. ging (neben den o. g. technischen Veränderungen) sicher auch auf eine veränderte - z. T. durch ausländische Vorbilder beeinflusste - Einschätzung der Wünschbarkeit eines privaten Fernsehangebots zurück. Insoweit als solche veränderten gesellschaftspolitischen Einschätzungen in die Rundfunkpolitik einfließen, verändern sie die Rahmenbedingungen des öffentlich-rechtlichen und auch des privaten Fernsehangebots - und damit auch dessen zukünftige Quantität und Qualität.

## **2. "Systemimmanente" technische und ökonomische Bestimmungsgrößen des zukünftigen Fernsehangebots**

### **2.1. Die technische Entwicklung auf der Distributionsebene als Ausgangspunkt**

Wie die z. T. rasante Entwicklung der deutschen Fernsehlandschaft im letzten Jahrzehnt gezeigt hat, ist bereits eine Prognostizierung der systemimmanenten Determinanten des Fernsehangebots äußerst schwierig. Wir unterscheiden bei diesem Versuch im folgenden als "Aktivitätsebenen" des Fernsehens eine Distributions-, eine Programm- und eine Produktionsebene und wählen die erstere zum Ausgangspunkt unserer Betrachtung, weil die technologischen Entwicklungen im Distributionsbereich, insbesondere die Zunahme der Verbreitungskapazitäten, den deutschen Fernsehmarkt im letzten Jahrzehnt radikal umstrukturiert hat.

Die Möglichkeiten der Fernsehkonsumenten, Programme über Antenne, Kabel oder Satellit empfangen zu können, haben sich in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich verbessert. Die Telekom hat das terrestrische Sendernetz in diesem Zeitraum weiter ausgebaut und den Aufbau von Breitbandkabelnetzen vorangetrieben. Des Weiteren wurde zu Beginn der 90er Jahre - als Folge des *Autronic-Urteils* des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte - die in der Bundesrepublik übliche Genehmigungspflicht für Satellitenempfangsanlagen aufgehoben. Die Zahl der in Europa über Satellit ausgestrahlten Fernsehprogramme ist seitdem stark angestiegen, und der Anteil der sogenannten Kabel- und Satellitenhaushalte an der Gesamtheit der Fernsehhaushalte liegt inzwischen bei annähernd 60 %. Daneben haben sich auch die qualitativen Bedingungen des Fernsehempfangs stark verbessert; neben den hochwertigeren Empfangsgeräten können als Beispiele für Innovationen in diesem Bereich das VPS-System und die zunehmende Verbreitung von Videotext bzw. Teletext genannt werden.

In den kommenden Jahren werden sich im Fernsehsektor weitere technologische Innovationen durchsetzen: Erstens sind in Zukunft erhebliche qualitative Verbesserungen des Fernsehbildes durch neue Übertragungsstandards (HDTV) zu erwarten. Zweitens werden sich durch die verbesserte Distributionstechnologie (v. a. durch digitale Datenkompression bei Kabel- und Satellitensystemen) die Übertragungsfazilitäten erweitern. Und drittens wird es - z. T. bedingt durch die zuvor genannten Entwicklungen - möglich werden, Fernsehkonsumenten genauer zu adressieren und dadurch die Fernsehnutzung stärker zu individualisieren.

Die Auswirkungen der Durchsetzung neuer Fernsehstandards hängen primär von den - noch zu definierenden - rechtlichen Regelungen ab, die mit der Einführungs-



phase verbunden sind. Die Verzögerungen bei der Durchsetzung des Digital Audio Broadcasting (hier ist eine Systemeinführung vor 1997 inzwischen nicht mehr realistisch) lassen eine eher pessimistische Einschätzung hinsichtlich einer zügigen Durchsetzung von HDTV geboten erscheinen. Hier wirken sich vor allem die voraussichtlich für die Hauptbeteiligten sehr hohen System- bzw. Umstellungskosten negativ aus. Aus diesem Grund soll der Entwicklung auf dem Sektor der Gerätestandards und Übertragungsqualität in den folgenden Überlegungen nicht weiter nachgegangen werden.

Eine eindeutigere Prognose kann für den Bereich der Übertragungskapazitäten abgegeben werden. Bedingt durch digitale Kompression werden sich die derzeitig verfügbaren Übertragungskapazitäten vervielfachen. In den USA sind bereits mehrere Projekte mit erheblich erweiterten Empfangsmöglichkeiten für die Konsumenten gestartet worden, und für die nahe Zukunft sind weitere Vorhaben, wie u. a. Glasfaserkabelnetze mit bis zu 500 verfügbaren Kanälen (Initiatoren sind die Kabelnetzbetreiber TCI und Warner) sowie Satellitendirektempfangssysteme (Initiator Hughes, DirecTV) mit beachtlicher Leistungsfähigkeit angekündigt. Diese Tendenzen werden sich vermutlich auch in Europa über kurz oder lang durchsetzen. Erhöhte Fernsehempfangsmöglichkeiten sind sowohl bei der Kabel- als auch bei der Satellitenübertragung zu erwarten. Die Kapazitätserweiterungen stellen eine günstige Voraussetzung für Kostensenkungen bei der Anmietung von Übertragungswegen dar, durch die neue, vom Programm her differenzierte Fernsehanbieter prinzipiell erfolgreich in den Fernsehmarkt eintreten können. Neben der erhöhten Kanalzahl werden benutzerfreundlichere Fernsehanwendungsformen Platz greifen, etwa Angebote mit Rückkopplungsmöglichkeiten, der Zugriff auf Programmbibliotheken (Movie-On-Demand) und die zeitversetzte Übertragung von Spielfilmen auf mehreren Kanälen (Near-video-on-demand); dies sind erste Schritte in Richtung interaktives Fernsehen.

Die einsetzende Digitalisierung der Rundfunkübermittlung führt überdies zu weiteren Veränderungen innerhalb der Distributionsebene, die erhebliche Folgen für die Nutzung der Übertragungswege durch die Anbieter wie auch der angebotenen Sendungen durch die Fernsehkonsumenten haben werden: Während bei der herkömmlichen Rundfunkübertragung Sendekanäle bzw. Frequenzen rivalisierenden Nutzern zugeteilt werden, können bei digitaler Rundfunkübermittlung Datenmengen (MB/s) bzw. Übertragungskapazitäten für bestimmte Zeitabschnitte an die Nutzer verteilt werden. Dadurch werden zusätzliche Dienstleistungen (Übertragung größerer Datenmengen, Zugriff auf Datenbanken usw.) möglich, die im staatsvertraglich definierten Rundfunkbegriff nicht enthalten sind (und eine Anpassung bzw. Ergänzung der diesbezüglichen Rundfunkgesetzgebung erforderlich machen). Mittel- bis langfristig wird der Begriff des Fernsehsenders an Bedeutung verlieren. Die Zukunft gehört den





Mietern (bzw. Agenten) von Übertragungskapazitäten, die die ihnen zur Verfügung stehenden Datenmengen gewinnmaximierend verwalten.

Markteintritte werbefinanzierter Newcomer werden die Konkurrenz um Marktanteile am Werbemarkt noch verschärfen, da sie die Zahl der durchschnittlich erreichbaren Zuschauer pro Sender (gemessen als Quotient der gesamten gesehenen Programmminuten und der Gesamtzahl der Fernsehsender) verringern. Unterstellt man, daß die Konsumenten bei einem Hinzutreten neuer Sender nicht mit einer proportionalen Ausweitung ihrer quantitativen Fernsehnutzung reagieren bzw. daß kein enger Zusammenhang zwischen Senderzahl und quantitativer Fernsehnutzung besteht, so werden sowohl die neuen als auch die bereits etablierten Anbieter aufgrund des sich verringernenden Werbeertragspotentials bestrebt sein, über die reine Finanzierung durch Spotwerbung hinaus neue Einnahmequellen zu erschließen. Dies bestätigen die bereits seit längerem anzutreffenden differenzierteren Vermarktungsformen (ältere Beispiele: Teleshopping und Sponsoring) bzw. Servicefunktionen für die Werbetreibenden (bspw. durch Tausender-Kontaktpreis-[=TKP]-Garantien) im Fernsehen und Hörfunk ebenso wie neu entwickelte Einnahmepotentiale (wie z. B. Kompensationsgeschäfte, Sonderveranstaltungen oder Merchandising-Aktivitäten).

Zukünftig wird auch das entgeltfinanzierte Fernsehen an Bedeutung gewinnen, wobei voll- und auch teilentgeltfinanzierte Veranstalter zu erwarten sind. Bei den Angebotsformen werden sich voraussichtlich über die bestehenden pay-per-channel-Angebote hinaus auch pay-per-view- und pay-per-package-(bzw.event-)Angebote durchsetzen. Voraussetzung hierfür ist allerdings neben der digitalen Kanalkomprimierung die zügige Verbreitung von Zusatzgeräten, mit denen die Nutzungszeit (pay-per-view) bzw. der generelle Zugriff der Konsumenten erfaßt werden kann. Insofern wird die theoretisch mögliche Differenzierung der Finanzierungsformen durch die technische Entwicklung mitbestimmt.

Aufgrund der verschiedenen Fortschritte bei der technologischen Entwicklung ist anzunehmen, daß zusätzliche Kapazitäten und Weiterentwicklungen bzw. die zunehmende Verbreitung von Verschlüsselungstechnologien tendenziell zu einer Zunahme von Programmanbietern, zu einer differenzierteren Programmstruktur, zu einem beträchtlich höheren Gesamtmarktvolumen (gemessen am Umsatz der Branche p.a.) und zu einer geänderten Finanzierungsstruktur der Marktakteure führen werden. Dabei ist für den privaten Fernsehmarkt langfristig von einem Gleich-, wenn nicht sogar von einem Übergewicht der Entgeltfinanzierung auszugehen. Allerdings hängen die geschilderten Entwicklungen auch von den Bedingungen auf dem Programm-Markt und auf der Rezeptionsebene ab.



## 2.2. Das Konsumentenverhalten auf dem Programm- und Werbemarkt

Auf dem Programm-Markt sind zwei bedeutende Nachfragergruppen zu unterscheiden, deren Präferenzen bei der Programmgestaltung in unterschiedlichem Ausmaß berücksichtigt werden. Der Absatzmarkt werbefinanzierter Anbieter ist der Werbemarkt, der Absatzmarkt entgeltfinanzierter Anbieter ist der Zuschauermarkt (Programm-Markt). Werbefinanzierte Anbieter haben das Ziel, ihren Werbekunden eine möglichst große Zuschauerkontaktzahl zu gewährleisten; ggf. wird dieses Gut noch durch zusätzliche Qualitätsmerkmale (z. B. Alter, Bildung) näher definiert. Entgeltfinanzierte Anbieter maximieren demgegenüber eine Gewinnfunktion, die ausschließlich von der Zahlungsbereitschaft der eingeschalteten Zuschauer (beim pay-per-view) bzw. dem System angeschlossenen Abnehmer (beim pay-per-channel) abhängt; sie versuchen dementsprechend, die Qualität ihrer Programme der bekundeten Zahlungsbereitschaft auf dem Zuschauermarkt anzupassen. Aufgrund der höheren Relevanz der Zahlungsbereitschaft der Zuschauer für das Gewinnmaximierungskalkül der Anbieter ist anzunehmen, daß beim pay-tv die Korrespondenz zwischen dem gewünschten und dem tatsächlichen Fernsehangebot höher ist als beim werbefinanzierten Fernsehen. (Fraglich ist freilich, inwieweit die verbesserten Möglichkeiten zur Berücksichtigung der Konsumentenpräferenzen überhaupt von der Rundfunkordnungspolitik gewünscht werden, s. u.)

Eine wichtige Determinante zukünftiger Entwicklungen besteht in den Reaktionen der Fernsehkonsumenten auf zusätzliche Angebote. In diesem Zusammenhang wird die Entwicklung des monetären und zeitlichen Medienbudgets von Interesse sein. Bei den folgenden Erörterungen der Markteintrittchancen zusätzlicher Anbieter soll wiederum davon ausgegangen werden, daß sich die tägliche Mediennutzung der Fernsehkonsumenten nicht beliebig ausdehnen läßt und daß Markteintritte folglich für alle Sender c. p. zu geringeren Zuschauerkontaktchancen und dementsprechend geringerem Werbeerlöspotential führen. Soweit die durch den technischen Fortschritt eröffneten Optionen auf verbesserte Auswahl- und Nutzungsmöglichkeiten von Fernsehangeboten auf der Zuschauerseite komplementäre Ausgaben erforderlich machen (bspw. für zusätzliche Satellitenreceiver, für den Kabelanschluß und dessen Nutzung, für verbesserte Fernsehempfänger sowie für die Anmietung von Decodern), wird ein Teil dieser technischen Optionen zunächst allerdings nicht ausgeschöpft (sondern erst dann, wenn die dem Zuschauer entstehenden Kosten aufgrund billigerer Produktionstechniken bzw. der Vorteile der Massenproduktion unter eine tolerable Schwelle fallen).

Die wichtigste Voraussetzung für Markteintritte zusätzlicher entgelt- und werbefinanzierter kommerzieller Rundfunkanbieter dürfte allerdings die hinreichende Hetero-

genität der Konsumentenpräferenzen sein. Im Vergleich zu Amerika ist für den europäischen Rundfunkmarkt beispielsweise aufgrund verschiedener Sprachräume und aufgrund kultureller Unterschiede eine höhere Heterogenität der Programmpräferenzen der Fernsehkonsumenten anzunehmen. Eine weitere wichtige Voraussetzung, die ebenfalls erfüllt sein dürfte, ist zudem die Identifizierbarkeit von potentiellen Konsumentengruppen (die ihrerseits die Zielgruppe für bestimmte Programmparben der Fernsehanbieter darstellen). Mit Hilfe des Instrumentariums der Medienforschung lassen sich Nutzer- bzw. Zielgruppen relativ zuverlässig nach funktionalen Kriterien (z. B. nach dem Interesse für bestimmte Programmsparten), nach regionalen Merkmalen (Sprache, Gebietszugehörigkeit) und auch nach personalen bzw. soziodemographischen Kriterien (z. B. Alter, Einkommen) abgrenzen.

Die unterschiedlichen Präferenzausprägungen im europäischen Raum wären folglich Ausgangspunkt für die betriebswirtschaftliche Entscheidung potentieller Investoren, einen (oder mehrere) neue Fernsehsender zu schaffen. Die von den Nachfragern nach Werbeschaltzeiten innerhalb von Fernsehsendungen für diese neuen Programmanbieter getätigten Ausgaben werden primär von der Konsumkraft und der Werbeakzeptanz (bzw. -aversion) der identifizierten Nutzerpotentiale abhängen. Bei den neuen entgeltfinanzierten Sendern wird das erreichbare Marktvolumen eher von den Möglichkeiten bestimmt, die Medienausgaben in den Budgets der Fernsehkonsumenten absolut zu steigern oder die traditionellen Medienangebote (Bücher, Zeitschriften, Zeitungen) zu verdrängen.

Aus diesem auf betriebswirtschaftlichen Erwägungen begründeten Szenario eines stärker differenzierten Rundfunkangebots ergibt sich allerdings die Frage nach denjenigen Konsumentengruppen, die trotz der zu erwartenden größeren Angebotsvielfalt vom Fernsehen "vernachlässigt" werden könnten. Insbesondere die Verschiebung der Finanzierungsstrukturen der Fernsehanbieter in Richtung entgeltfinanzierter Angebote wirft die Frage auf, ob es zu einer Segmentierung der Fernsehkonsumenten kommen könnte. Wenn auf der einen Seite nur einkommensstarke Nutzer "höherwertige" Programme konsumieren können, andererseits aber Haushalte mit geringeren Einkommen mit einem "minderwertigeren" - werbefinanzierten - Programmangebot vorlieb nehmen müssen, ergibt sich je nach Konstellation der Anbieter ein rundfunkpolitischer Handlungsbedarf. Dieser wird noch verstärkt, weil die werbefinanzierten Anbieter die Nachfrager mit hoher Konsumneigung (z. B. bestimmte Einkommens- oder Altersklassen) höher gewichten (und entsprechend besser bedienen). Jedenfalls müßte der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in Zukunft dafür Sorge tragen, daß sich für bestimmte Konsumentengruppen keine systematische Unterversorgung bzw. eine qualitativ minderwertige Versorgung ergibt; der Begriff der "Grundversorgung" wäre in diesem Sinne auszulegen (s. Abschnitt 3.1.).



### **2.3. Die Kostenentwicklung auf dem Markt für Fernsehprogrammbestandteile und deren Einfluß auf die Angebotsstruktur**

Durch die Vervielfachung der Fernsehsender in der Bundesrepublik ist das quantitative Programmangebot und damit auch der Programmbedarf der Fernsehsender stark gewachsen. Indikatoren hierfür sind die Zahl der ausgestrahlten Spielfilme pro Jahr bzw. die Zahl der für Sportübertragungen angebotenen Programminuten. Für die Inhaber von Verwertungsrechten (insbesondere in den erwähnten Sparten Spielfilm und Sport) hat dieser Anstieg der Programmnachfrage zunächst zu einer erheblichen Aufwertung ihrer Rechtebestände geführt. In einem stärker diversifizierten Fernsehmarkt ist zu erwarten, daß die Programmanbieter mittel- bis langfristig die relativ kostspielig gewordenen Kaufprogramme durch eigen- oder auftragsproduzierte Sendungen ersetzen. Dies liegt zum einen an der mangelnden Elastizität des Spielfilmangebots; derzeit werden weltweit jährlich zu wenig Spielfilme produziert, um den Programmbedarf für das Fernsehen auch nur annähernd zu decken. Zum anderen sind die Wiederholungsmöglichkeiten und damit die Erlöschancen (über direkte Entgelte oder als Werberahmenprogramm) angesichts des vergleichsweise geringen Gesamtbestands an Spielfilmen begrenzt. Schließlich werden neue Fernsehanbieter sowohl beim Markteintritt als auch im Zeitablauf in starkem Maße darauf angewiesen sein, sich im Markt zu positionieren und ein eigenständiges Erscheinungsbild zu schaffen. Dies dürfte aber nicht durch die wiederholte Ausstrahlung von Spielfilmen, sondern nur durch innovative Programme zu erreichen sein. Insofern ist für die Zukunft nicht nur ein höherer Anteil an Eigen- und Auftragsproduktionen, sondern auch eine Tendenz zu fernsehgerechteren Produktionen zu erwarten.

Die Nachfrage der Fernsehanbieter nach Auftragsproduktionen wird vermutlich zusätzliche Produktionsfaktoren in den Produktionssektor lenken. Langfristig ist von einer nennenswerten Elastizität und auch von fallenden Kosten für das im Inland produzierte Angebot an Fernsehbeiträgen auszugehen. Diese positive Prognose wird vor allem durch Tendenzen zur Regionalisierung und zur Spartenbildung begünstigt. Insgesamt ist anzunehmen, daß sich der Anteil der Spielfilm- und Sportsendetermine am Gesamtangebot der Fernsehsender mittel- bis langfristig wieder zurück entwickelt. Vermutlich werden sich allenfalls jeweils ein bis drei werbe- und entgeltfinanzierte spezialisierte Spielfilmsender am Markt behaupten. Bei den Sportsendern wird - ähnlich wie in Amerika - ein Schwergewicht auf der Vermarktung "großer" Sportereignisse über pay-tv liegen; daneben wird sich eine geringere Zahl werbefinanzierter Sportveranstalter halten können. Für das künftige Ausmaß des Sportangebots dürfte im übrigen die Entwicklung des Sportinteresses (bzw. vermutlich besser: der Sportmüdigkeit) an den etablierten Fernsehsportarten maßgeblich sein.

### **3. Rundfunkpolitische Bestimmungsgrößen des zukünftigen Fernsehangebots**

Fernsehprogramme sind Güter mit erheblichen gesellschaftspolitischen Wirkungen und Einflußmöglichkeiten, die eine öffentliche Kontrolle und Regulierung legitimieren und erforderlich machen. Neben den dargestellten technischen und ökonomischen Entwicklungen beeinflussen daher auch die rundfunkpolitischen Entscheidungen Art und Struktur des Rundfunkangebots maßgeblich. Sie beeinflussen sowohl das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehanbietern (3.1.) als auch die Struktur innerhalb der öffentlich-rechtlichen (3.2.) und innerhalb der privaten Anbieter (3.3.). Da diese Entscheidungen ihrerseits von einer Fülle gesellschaftlicher, aber auch allgemein- oder partei-, landes- und haushaltspolitischen Erwägungen abhängen, ist die Prognostizierung der von ihnen ausgehenden Veränderungen des Fernsehangebots notgedrungen noch spekulativer als bei den bisher behandelten systemimmanenten Einflußgrößen. Gleichwohl sollen sie bei den folgenden Überlegungen aufgrund ihrer Bedeutung für die Entwicklung des Fernsehangebots nicht vollständig ausgeklammert bleiben. Wir werden uns allerdings auf die Diskussion einiger weniger, als besonders wichtig anzusehender rundfunkpolitischer Fragen beschränken und möchten den hohen Unsicherheitsgrad dieser Überlegungen vorab nochmals betonen.

#### **3.1. Die rundfunkpolitische Beeinflussung des zukünftigen Verhältnisses zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Fernsehangebot**

Bei unveränderten rundfunkpolitischen Rahmenbedingungen wäre für das Verhältnis zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Anbietern zu vermuten, daß sich der in der Vergangenheit beobachtbare Bedeutungszuwachs der privaten Anbieter auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird. Allerdings dürfte die Wachstumsraten der Privaten zukünftig wesentlich geringer ausfallen, da der Nachholbedarf, der sich zur Zeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols in der Bundesrepublik aufgestaut hatte, mittlerweile weitgehend abgebaut worden ist, die systemimmanenten Einflüsse, die in den letzten Jahren zur drastischen Ausweitung des privaten Fernsehangebots geführt haben, an Bedeutung verlieren und auch die absoluten Wachstumsraten des Fernsehkonsums wie auch der Werbezeiten abflachen dürften.

Damit aber wird die weitere Entwicklung der privaten Fernsehanbieter in Zukunft stärker von der Stellung der öffentlich-rechtlichen Anbieter abhängen: Wird diese (durch rundfunkpolitische Entscheidungen) gestärkt, verschlechtert sich c. p. die Marktlage für die privaten Anbieter, wird sie geschwächt, verbessert sie sich. Die Zukunft des



öffentlich-rechtlichen Fernsehens abzuschätzen fällt allerdings insofern schwer, als die beschriebenen Trends im Distributions-, Programm- und Produktionsbereich für das Verhalten der öffentlich-rechtlichen Anbieter weniger maßgeblich sind als für das Verhalten der Privaten. Vielmehr treten hier politische Erwägungen in den Vordergrund, die ihrerseits zum Teil von den (Veränderungen der) beschriebenen Angebots- und Nachfragefaktoren abhängen, zum Teil aber auch von kultur-, medien- und rundfunkpolitischen wie auch von partei-, landes- und haushaltspolitischen Erwägungen bestimmt werden.

Sollte man diese trotz der oben erwähnten Schwierigkeiten prognostizieren, so sind rundfunkpolitische Entscheidungen zur Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots für die absehbare Zukunft zumindest unwahrscheinlich. Angesichts der hohen Reichweite, die die Privaten mittlerweile sowohl regional als auch programmatisch erreicht haben, ist vielmehr eine (abermalige) ökonomische Neuinterpretation des Grundversorgungsbegriffs (der vermutlich eine juristische Neuinterpretation folgen wird) zu erwarten, die in der Forderung nach einer *Reduzierung* des Leistungskatalogs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks münden dürfte. Eine für die Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots erforderliche Erhöhung der Rundfunkgebühren dürfte dann politisch kaum durchsetzbar sein, zumal die Abgabenlast für öffentliche Leistungen in der Bundesrepublik in den nächsten Jahren außergewöhnlich hoch bleiben wird. Selbst eine Gebührenerhöhung, durch die das bestehende öffentlich-rechtliche Angebot real aufrecht erhalten werden kann, dürfte nur schwer machbar sein.

Die für eine Bestimmung des zukünftigen Leistungskatalogs des öffentlichen Fernsehens erforderlichen (und in Zukunft vermutlich intensiver geführten) Versuche, die zukünftige Aufgabe und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (unabhängig von solchen allgemein- bzw. haushaltspolitischen Erwägungen) theoretisch abzuleiten, enden häufig - analog zur Argumentation für andere Versorgungsbereiche - in der Reduzierung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens auf eine komplementäre, das private Fernsehangebot ergänzende Funktion: ARD und ZDF hätten dann nurmehr diejenigen gesellschaftlich erwünschten Programme bereitzustellen, die von den Privaten nicht oder nicht in der gleichen Qualität bereitgestellt werden (können). Bei einer konsequenten Verfolgung dieses Gedankens verbliebe den öffentlich-rechtlichen Anstalten nurmehr die Bereitstellung von Minderheitenprogrammen, die von den Privaten wegen fehlender Marktgröße und Wirtschaftlichkeit nicht bereitgestellt werden, und von "meritorisierungsbedürftigen" Programmen (d. h. von Programmen, die nach den Vorstellungen pluralistisch besetzter oder auch elitär strukturierter Entscheidungsgremien vom Zuschauer nicht in "ausreichendem" Maß nachgefragt werden).



Abgesehen davon, daß eine solche Komplementärfunktion angesichts der mangelnden Klassifizierbarkeit einzelner Programme und angesichts der mit dem "Meritorisierungskonzept" verbundenen ordnungspolitischen Probleme kaum umsetzbar ist, muß sie auch aus kulturpolitischer Sicht auf Vorbehalte stoßen. Einem derart "marginalisierten" öffentlich-rechtlichen Rundfunk fehlte die Möglichkeit, programmliche Maßstäbe bzw. Vorbilder zu setzen (und insofern eine "qualitative Grundversorgung" wahrzunehmen). Zudem ist zu bedenken, daß die Aufrechterhaltung eines breiten Angebots durch die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten auch den unter 2.2. angesprochenen einkommensspezifischen Versorgungsunterschieden entgegenzuwirkt, die von einem quantitativ expandierenden Privatfernsehen zu erwarten sind. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfüllt insofern sowohl allokativen (Programmqualität) als auch distributive Aufgaben (durch die Verminderung einkommensbedingter Versorgungsunterschiede), die bei einer angemessenen Interpretation des Grundversorgungsbegriffs berücksichtigt werden müssen und die es angeraten sein lassen, ihm auch in Zukunft eine stärkere Bedeutung einzuräumen, als dies nach dem "Meritorisierungskonzept" gerechtfertigt wäre. Abgesehen von den im 2. Abschnitt beschriebenen "systemimmanenten" Bestimmungsgrößen dürfte der zukünftige Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Fernsehens maßgeblich davon abhängen, welchen Wert die Gesellschaft diesen Funktionen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zukunft beimessen wird.

Daneben hängt er aber auch von der Art der politischen Willensbildungsprozesse ab, mit deren Hilfe die gesellschaftspolitischen Vorstellungen in rundfunkpolitische Entscheidungen transformiert werden. Die gegenwärtige rundfunkpolitische Willensbildung muß im Hinblick auf verschiedene, die "verfahrensneutrale" Transformation erschwerende Eigenschaften (z. B. der parteipolitische Einfluß auf Programminhalte, das von den Ländern gewählte Einstimmigkeitsverfahren bei der Abstimmung über rundfunkpolitische Entscheidungen, die Art der Gebührenfestsetzung) bemängelt werden; auf eine Behandlung dieser Kritikpunkte oder gar den Versuch, die sich aus einer Verbesserung der medienpolitischen Willensbildungsverfahren ergebenden Folgen für die öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehanbieter abzuschätzen, muß im Rahmen des vorliegenden Beitrags verzichtet werden.



### **3.2. Die rundfunkpolitische Beeinflussung des zukünftigen öffentlich-rechtlichen Fernsehangebots**

Einer pauschalen Forderung nach Reduzierung des Leistungsniveaus des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann aus den oben genannten Gründen nicht zugestimmt werden; entsprechende rundfunkpolitische Vorstöße sind bisher auch kaum beachtet worden. Allerdings lassen sich doch einige Überlegungen zu möglichen Reformen dieser Anbieter erörtern, die durch die Rundfunkpolitik der kommenden Jahre eingeleitet werden könnten. Aus der Vielzahl derartiger Vorschläge seien an dieser Stelle zwei aufgegriffen, die aus ordnungspolitischer Sicht interessant sein könnten.

Der erste betrifft die Überlegungen zur Neuabgrenzung bzw. Zusammenfassung der Landesrundfunkanstalten der ARD (ggf. auch mit dem ZDF). Wenngleich - ähnlich wie bei der Neugliederung der Bundesländer - eine Zusammenfassung einzelner kleiner Anstalten zu größeren Einheiten sinnvoll erscheint, halten wir eine generelle Aufgabe der föderalen Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Fernsehens trotz der zu erwartenden Mittelknappheit nicht für vertretbar. Die föderale Struktur der ARD hat in der Vergangenheit maßgeblich zur Meinungsvielfalt und -unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens beigetragen und sollte beibehalten werden, zumal durch eine verstärkte Kooperation und Aufgabenteilung innerhalb der ARD die Kosten der föderalen Struktur in Zukunft verringert werden könnten. Die neuen, "schlank" konzipierten ARD-Anstalten (sowie die unlängst veröffentlichten Sparpakete der Anstalten) stellen sinnvolle Schritte in diese Richtung dar.

Überdenkenswert erscheint uns dagegen der Vorschlag einer Privatisierung des Zweiten Deutschen Fernsehens. Die aus gesellschaftspolitischer Sicht gewünschte Funktion dieses Anbieters (in Abgrenzung zu den regionalisierten ARD-Anbietern nationale Belange stärker zu gewichten) ist angesichts der Anbietervielfalt auf privater Ebene und auch im Hinblick auf das von der ARD angebotene Programm als Rechtfertigung für einen zweiten öffentlichen Anbieter nicht mehr zwingend. Die Privatisierung des ZDF ist daher aus ordnungspolitischer Sicht erwägenswert. Vorstellbar wäre bspw., das ZDF in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln (mit einer möglichst breiten Streuung der Aktien); unerwünschte Eigentümerkonstellationen könnten durch Stimmrechtsbeschränkungen (bspw. auf max. 10 %) oder eine - technisch aufwendigere Vinkulierung - ausgeschlossen werden. Alternativ wäre ein genossenschaftliches Beteiligungsmodell denkbar. -- Für das ZDF ergäben sich allerdings zwei Hauptprobleme, die zufriedenstellend gelöst werden müssten: Zum ersten besteht zur Zeit noch eine erhebliche Abhängigkeit von Gebühreneinnahmen (die durch eine - derzeit wohl schwierige - Ausweitung des Werbeaufkommens, ggf. auch durch ein graduell Auslaufen des öffentlichen Gebührenaufkommens beseitigt werden



müßte). Zum zweiten kann das Produktionspotential kurzfristig nur begrenzt an die Erfordernisse des Marktes angepaßt werden (so daß auch von daher eine graduelle Privatisierung erforderlich wäre). Hauptvorteil des hier skizzierten Modells wäre die Möglichkeit zur stärkeren Einbindung der Fernsehkonsumenten über die Teilnahme an der ZDF-Hauptversammlung bei gleichzeitiger Vermeidung weiterer Konzentrationstendenzen im privaten Fernsehmarkt sowie die Entlastung des Gebührenzahlers bzw. die mögliche Freisetzung von Gebührenaufkommen für die ARD.

Die teilweise Finanzierung der ARD über Werbeeinnahmen ist im Hinblick auf die dadurch vermiedene ausschließliche Gebührenfinanzierung zu befürworten, zumal die bestehenden restriktiven Werbezeiten den Privaten (ggf. dann einschließlich ZDF) ein ausreichendes Werbeaufkommen sichern. Andererseits spricht - auch angesichts der bei der überwiegenden Zahl der Anstalten rückläufigen Werbeeinnahmen - manches für eine Abschaffung der Werbung im Ersten Programm: So hat das Argument der Verhinderung einseitiger Abhängigkeiten angesichts eines faktischen Finanzierungsanteils von unter 10 % an Bedeutung verloren; und bei der Entwicklung der Nettowerbeerlöse ist zudem davon auszugehen, daß die Kosten für zuschauerattraktive Werberahmenprogramme in der näherer Zukunft weiter steigen und die Werbefinanzierung somit kaum mehr lohnenswerte Mehreinnahmen erbringt. Eine völlige Werbefreiheit könnte zudem das Image der öffentlichen Anbieter profilieren und klarer gegenüber dem der privaten Anbieter abgrenzen; schließlich dürfte sie auch die Rundfunkgebührenaakzeptanz erhöhen. Die Frage der Berechtigung und des zukünftigen Umfangs von Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen wird damit ebenfalls in der gesellschafts- und medienpolitischen Diskussion der nächsten Jahre entschieden werden; das Ergebnis dieser Diskussion und die damit verbundene finanzielle Konsequenzen und Entwicklungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Fernsehens (und indirekt auch der privaten Anbieter) lassen sich heute - ebenso wie die unter 3.1. erörterten Fragen - kaum absehen.

Innerhalb der ARD sind Strukturverschiebungen zu erwarten, soweit es zu größeren Veränderungen der Aufgabenverteilung oder zu größeren Verschiebungen der Gebühreneinnahmen kommt. Eine Veränderung der Aufgabenzuständigkeiten ist angesichts der oben bereits angedeuteten Tendenzen zu einer stärkeren Aufgabenteilung und Kooperation der einzelnen ARD-Landesanstalten prinzipiell denkbar, die Art dieser Umstrukturierung läßt sich bisher aber noch nicht absehen. Eine Veränderung der Einnahmenverteilung innerhalb der ARD wird sich dann ergeben, falls sich die (nach dem Prinzip des regionalen Aufkommens verteilten) Gebühreneinnahmen der einzelnen ARD-Anstalten stark unterschiedlich entwickeln (was zumindest für zwischen den "alten" Anstalten wenig wahrscheinlich ist) oder falls der bestehende ARD-Finanzausgleich hinsichtlich seiner Intensität und seiner Verteilungskriterien



modifiziert wird (was mit Blick auf die unlängst geführten ARD-internen Auseinandersetzungen zu erwarten und angesichts der aus finanzwissenschaftlicher Sicht wenig rationalen Ausgestaltung des derzeitigen ARD-Finanzausgleichs auch zu wünschen ist). Im Vordergrund einer solchen - im Ergebnis noch offenen - Finanzausgleichsdiskussion dürfte die Intensität der Mittelumverteilung von den großen auf die kleinen Landesrundfunkanstalten und die (Nicht-)Einbeziehung der neuen Anstalten stehen.

### **3.3. Die rundfunkpolitische Beeinflussung des zukünftigen privaten Fernsehangebots**

Das private Fernsehangebot wird durch medienpolitische Entscheidungen naturgemäß weniger stark beeinflusst als das öffentlich-rechtliche, so daß die im 2. Abschnitt beschriebenen technischen und ökonomischen Veränderungen sich auf die Struktur des privaten Fernsehangebots stärker und direkter auswirken werden. Da der private Fernsehmarkt in der Bundesrepublik aber vergleichsweise intensiv reguliert ist, wird auch dessen Entwicklung von künftigen medien- bzw. rundfunkpolitischen Entscheidungen beeinflusst werden. Ob die Regulierungsintensität in Zukunft noch ansteigen wird, ist aufgrund der z. T. entgegengerichteten Entwicklungen schwer vorhersagbar. Verschiedene - vor allem technische - Entwicklungen werden den Regulierungsbedarf eher verringern, andere - vor allem gesellschaftspolitische - Veränderungen dürften zu einem Anstieg des Regulierungsbedarfs führen.

Zur Minderung des Regulierungsbedarfs dürfte vor allem der Anstieg der Verkabelungs- und Satellitenschüsseldichte auf der Konsumentenseite beitragen. Da sich dadurch die gleichzeitige Verfügbarkeit von Fernsehsendern vermutlich mehr als verzehnfachen wird, verringert sich die strategische Bedeutung von terrestrischen Übertragungskanälen; damit entschärft sich auch die Debatte um die Angebotsvielfalt im Fernsehbereich und die damit verbundenen Anstrengungen zur Konzentrations- und Eigentümerkontrolle. Auf der anderen Seite scheint nach unserer Einschätzung die Sensibilität gegenüber Wettbewerbsverstößen und meinungsgefährdenden Monopolstellungen in Deutschland derzeit eher anzuwachsen, so daß von daher gegenläufige, die Regulierungsintensität erhöhende Tendenzen ausgehen könnten.

Neben den wettbewerbspolitischen Auswirkungen könnte der Zuwachs an Übertragungskapazitäten für Fernsehangebote dazu führen, den Markteintritt u. U. auch für Unternehmen lukrativ zu machen, die sich bisher noch nicht im Mediensektor betätigen. Dies wäre angesichts der derzeit auf dem bundesdeutschen Markt ersichtlichen Anbieterkonstellation wünschenswert. Insofern wäre angesichts der zu erwartenden Vervielfachung der Kanalkapazitäten eine Novellierung der Rundfunkstaatsverträge im Hinblick auf die Bedeutung einzelner Sendereigentümer im Fernsehmarkt zu er-

wägen. Zudem ist zu wünschen (und zu erwarten), daß die in der Bundesrepublik bestehende Zulassungs- und - vor allem - Frequenzvergabepraxis, die zur Zeit nicht frei von politischen (etwa standort- oder auch parteipolitischen) Interessen der Aufsichtsbehörden ist, transparenter und justizabler gestaltet wird und die derzeit starken landespolitischen Einflüsse zugunsten gesamtstaatlicher bzw. gesamtgesellschaftlicher Belange abgebaut werden.

Medienpolitische Einflüsse für das private Fernsehangebot werden auch in Zukunft von der Regulierung der Werbezeiten und -inhalte ausgehen. Werbebeschränkungen und -grenzen werden auch zukünftig von Bedeutung sein, um die Einflußnahme der Werbetreibenden auf Programminhalte zu verhindern. Übermäßig hohe Werbeanteile in einzelnen Programmen werden sich langfristig gegenüber den Fernsehkonsumenten vermutlich aber ohnehin nicht durchsetzen lassen, da es dem Zuschauer durch die weitere Ausweitung des werbefinanzierten Programmangebots und vor allem durch die Expansion von werbefreiem pay-tv leichter möglich wird, der Werbung auszuweichen. Insofern übertrifft die Regulierungsintensität diesbezüglich möglicherweise das tatsächlich Notwendige. Andererseits wird die Medienpolitik angesichts der zunehmenden Sensibilität gegenüber jugendgefährdenden, gewalthaltigen und menschenverachtenden Fernsehprogrammen in Zukunft stärker gefordert sein, inhaltliche Standards für die Programminhalte zu setzen. Ein hierfür geeignetes abgestuftes, justiziables, transaktionskostenarmes und anreizkompatibles Instrumentarium fehlt z. T. noch; wird in den nächsten Jahren aber vermutlich entwickelt werden.

Durch die wachsenden Möglichkeiten, mit begrenztem technischem und finanziellem Aufwand verschlüsselte Fernsehprogramme bereitzustellen und durch Abonnement oder Einzelabrechnung zu finanzieren, wird zusammen mit der oben erwähnten Vervielfältigung der Übertragungswege in wenigen Jahren auch in Deutschland das Angebot privater Fernsehanbieter in ähnlicher Weise ausgeweitet und diversifiziert werden können, wie dies in den USA derzeit beobachtbar ist. Ob sich diese technisch mögliche Entwicklung tatsächlich vollzieht, hängt allerdings u. a. ebenfalls von rundfunkpolitischen Entscheidungen ab, insbesondere davon, welche Konzentrationsverhindernde Forderungen an die Anbieter von pay-tv und welche Auflagen bezüglich der Inhalte der Programminhalte gemacht werden - und ob das Instrumentarium der Medienanstalten ausreichen wird, diese Forderungen faktisch durchzusetzen. Dabei wird angesichts der Internationalisierung von Programmangeboten und -übertragungsmöglichkeiten die internationale Harmonisierung solcher Regelungen und auch die internationale Zusammenarbeit bei ihrer Anwendung und Durchsetzung an Bedeutung gewinnen. Da damit die rundfunkpolitische Beeinflussung des künftigen



Fernsehangebots noch komplexer werden wird als bei nationaler Zuständigkeit, wird die Prognostizierung des künftigen Fernsehangebots zusätzlich erschweren.

In der Schriftenreihe "Arbeitspapiere" des Instituts sind bisher erschienen:

Heft 1:

Reinhard Grätz:

Zur Zahl und Abgrenzung von ARD-Rundfunkanstalten,  
Köln, im Januar 1993,  
22 Seiten, Schutzgebühr 5,-- DM

Heft 2:

Manfred Kops/Karl-Heinrich Hansmeyer:

Zur ökonomischen Begründung und Ausgestaltung  
einer föderalen Rundfunkordnung,  
Köln, im Februar 1993,  
ca. 90 Seiten, Schutzgebühr 10,-- DM

Heft 3:

Institut für Rundfunkökonomie (Hrsg.):

Geschäftsbericht 1991 - 1992 des Instituts;  
Köln, im Februar 1993,  
ca. 100 Seiten, Schutzgebühr 10,-- DM

Die Arbeitspapiere können mit dem nachstehenden Formular bestellt werden bei der  
Bibliothek des Instituts für Rundfunkökonomie,  
Hohenstaufenring 57a,  
5000 Köln 1  
Telefon: (0221) 23 35 36  
Telefax: (0221) 24 11 34

Bankverbindung: Sparkasse der Stadt Köln, BLZ 370 501 98, Konto Nr. 20 30 21 70

DRUCKSACHE

Bibliothek des  
Instituts für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln  
Hohenstaufenring 57a

5000 Köln 1

**BESTELLUNG**

Anzahl	Autor/Titel	Einzel-Preis	Gesamt-Preis
_____	Grätz: Zur Zahl und Abgrenzung....	5,--	_____
_____	KopsHansmeyer: Zur ökonomischen Begründung ...	10,--	_____
	Geschäftsbericht 1991 - 1992 des Instituts	10,--	_____
_____	Summe für die bestellten Publikationen insgesamt:		_____
_____	zuzüglich 5,-- DM Versandkostenpauschale:		<u>5,---</u>
	Den Gesamtbetrag in Höhe von DM:		_____

habe ich am (Datum) \_\_\_\_\_ auf das Konto 20 30 21 70 bei der Sparkasse der Stadt Köln (BLZ 370 501 98), überwiesen.

Rechnung und Lieferung bitte an folgende Anschrift:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Ort Datum Unterschrift

