



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

Ursula Adelt

Die künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach
dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

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

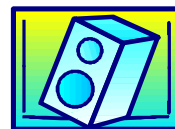
Heft 25

Köln, im Januar 1995

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 25: 3-930788-13-6
Schutzgebühr 7,- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunkoekonomie.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
rundfunkinstitut@cs.com
oder an die u. g. Postanschrift



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

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Ursula Adelt

Eine Bewertung des Gebührenurteils aus Sicht der privaten Rundfunkanbieter

1. Der VPRT als Interessenverband der privaten Rundfunkanbieter ...	124
2. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Einflußgröße der Entwicklungschancen des privaten Rundfunks ..	125
3. Die Bewertung der ökonomischen Konsequenzen des Gebühren- urteils aus Sicht der privaten Rundfunkanbieter	127
3.1. Die aus Sicht der privaten Rundfunkanbieter zentralen Inhalte des Gebührenurteils	127
3.2. Das Gebührenurteil als ein Schritt zur Beseitigung der Werbe- finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	129
3.3. Das Gebührenurteil als Auftrag zur Präzisierung des öffentlich- rechtlichen Programmauftrags.....	132
Anhang	134
Abb. 1: Entwicklung der Bruttowerbeaufwendungen für klassische Werbeträger	134
Abb. 2: Verteilung der Brutto-Werbeaufwendungen in % nach klassi- schen Medien für die Bundesrepublik gesamt, 1993	134
Abb. 3: Entwicklung der Werbeaufwendungen nach Medien in Mio. DM, 1989 - 1995	135
Abb. 4: Werbetrend Elektronische Medien 1993.....	135
Abb. 5: Entwicklung der TV-Werbung, 1989 - 1993	136
Abb. 6: Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, 1986 - 1993, in Mio DM.....	136
Abb. 7: Entwicklung der Werbeumsätze der Fernsehsender 1993, Bruttoumsätze in Mio DM	137

1. Der VPRT als Interessenverband der privaten Rundfunkanbieter

Meine sehr verehrten Damen und Herren, erlauben Sie mir, vor Einstieg in das eigentliche Thema, die Institution, die ich hier heute vertrete, kurz vorzustellen. Der VPRT, der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation ist der Interessenverband der Unternehmen des privaten Hörfunks und Fernsehens sowie von Unternehmen aus dem Bereich der Telekommunikation. Der VPRT verfolgt keine eigenwirtschaftlichen Zwecke und hat den Status eines eingetragenen Vereins mit Sitz in Bonn. Wir vertreten derzeit 140 Unternehmen, darunter die privaten Hörfunk- und Fernsehsender und deren Gesellschafter, darunter aber auch die Satellitenbetreiber SES und EUTELSAT, die Kabelanlagenbetreiber, die Antennenindustrie, Studioausrüster und weitere technische Unternehmen, die ein wirtschaftliches Interesse an der Entwicklung des privaten Rundfunks haben. Unser Verband ist intern in drei Fachbereiche aufgeteilt: Hörfunk, Fernsehen und Telekommunikation. Satzungsgemäß primäre Zielsetzung ist die Förderung des privaten Rundfunks, daneben die Liberalisierung der Märkte für Handwerk und Industrie. Zu unseren Hauptaufgaben gehören die Vertretung der Interessen unserer Mitglieder gegenüber der Legislative und Exekutive auf Landes-, Bundes- und Europaebene, die Vertretung der Mitgliederinteressen gegenüber Rechteinhabern und Monopoldienstleistern sowie die Vertretung der Mitgliederinteressen in nationalen und internationalen Gremien, die sich mit der Förderung des privaten Rundfunks, der Förderung der Werbewirtschaft im weiteren Sinne und mit der Entwicklung und Einführung der neuen Technologien beschäftigen.

Verbandsarbeit für den privaten Rundfunk gibt es so lange, wie es die Branche gibt - eine junge Branche: in diesem Jahr haben wir unseren zehnjährigen Geburtstag gefeiert. In diesen zehn Jahren hat sich der private Rundfunk in Deutschland zu einem maßgeblichen Kultur- und Wirtschaftsfaktor entwickelt - eine Entwicklung, die mit Blick auf die neuen Übertragungstechnologien noch lange nicht abgeschlossen ist. Die Geschichte des privaten Rundfunks in Deutschland beginnt 1984 mit den Kabelpilotprojekten Ludwigshafen, Berlin, Dortmund und München und führt bis heute zu einer damals (aufgrund der mangelnden Übertragungskapazitäten) nicht absehbaren Programm- und Sendervielfalt mit rd. 180 privaten Hörfunk- und 62 privaten Fernsehunternehmen. Die privaten Rundfunkunternehmen Deutschlands bieten im europäischen Vergleich das vielfältigste Programmangebot, der deutsche Rundfunkmarkt ist der erfolgreichste und größte Europas.

Der private Rundfunk in Deutschland ist heute ein bedeutender Träger und Mitgestalter der gesellschaftlichen Kommunikation im umfassenden Sinne - sein vornehmlich kommerzielles Interesse an der Veranstaltung von Rundfunk schließt ausdrücklich die Übernahme von journalistischer, publizistischer und gesellschaftlicher Verantwortung ein. Der private Rundfunk in Deutschland ist ein ernst zu nehmender Wirtschafts - und Wachstumsfaktor der deutschen



Volkswirtschaft: Investitionsvolumina seit Start in Höhe von rd. 7 Mrd., Eigen- und Auftragsproduktionen in einer Größenordnung von mehr als 2 Mrd. jährlich, die Schaffung von rd. 11.000 Arbeitsplätzen sowie Wachstums- und Beschäftigungsimpulse für die angrenzenden Wirtschaftsbereiche von der Übertragungs- und der Empfangstechnologie bis hin zur Agenturlandschaft in nicht erfasster Größenordnung sprechen hier eine deutliche Sprache.

2. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Einflußgröße der Entwicklungschancen des privaten Rundfunks

Von Anfang an bis heute waren und sind die Entwicklungschancen des privaten Rundfunks durch die Rahmenbedingungen des dualen Rundfunksystems geprägt; diese Rahmenbedingungen sind vor allem gesetzlicher Natur. Daneben werden die Rahmenbedingungen bestimmt durch die allgemeine Entwicklung des Medien- und Kommunikationsmarktes, die inter- wie intramediale Konkurrenz im Werbemarkt und durch neue technologische Entwicklungen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen bestimmen den Handlungsspielraum sowohl des privaten als auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland - sie sind fest- und fortgeschrieben im Rundfunkstaatsvertrag, in den Landesmediengesetzen, speziellen Landesgesetzen bzw. Staatsverträgen für die ARD-Anstalten und das ZDF. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen werden maßgeblich geprägt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Sie merken.... ich komme zum Kernthema meines Vortrages: 'Die künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes' - ein Titel, der aus meiner Sicht eher lauten sollte: Die künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach den Urteilen (Mehrzahl) des Bundesverfassungsgerichtes - die Konsequenzen für das duale Rundfunksystem aus der Sicht des privaten Rundfunks.

Ich gehe davon aus, daß in den vorhergehenden Sitzungen das 8. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichtes hinsichtlich der Verfahrensfragen zur Festlegung der Höhe der Rundfunkfunkgebühr ausführlich dargestellt und analysiert wurde, ich darf mich deshalb darauf beschränken, den privaten Rundfunk zu diesem und damit zu allen Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes zu positionieren - dies schwerpunktmäßig mit Blick auf die ökonomischen Auswirkungen der Entscheidungen zur Finanzierungsfrage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Zunächst einmal möchte ich jedoch die Frage beantworten, warum der private Rundfunk sich so engagiert in die Diskussion um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einmischt:

1. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung den Bestand der Unternehmen des privaten Rundfunks existentiell an den Bestand und die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gekoppelt - als Annex des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist der private Rundfunk also in



- seinem Bestand abhängig von der Stabilität oder Instabilität von ARD und ZDF - d. h. anders ausgedrückt: geht es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus welchen Gründen auch immer schlecht, geht es den privaten Unternehmen gleich mit an den Kragen (leider läßt sich diese Relation nicht umkehren). Die ausführliche Beschäftigung des privaten Rundfunks mit der Befindlichkeit der Öffentlich-Rechtlichen darf vor diesem Hintergrund nicht verwundern.
2. Das duale Rundfunksystem in Deutschland ist entsprechend nicht im wirklichen Sinne ein duales System mit zwei im wesentlichen voneinander unabhängigen Säulen - weder medienrechtlich, noch in Fragen der Finanzierung noch mit Blick auf den gemeinsamen Hörer- und Sehermarkt gibt es saubere Trennungen zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk. Der Trend im dualen Rundfunksystem in Kürze: Während die ausschließlich marktabhängigen Unternehmen des privaten Rundfunks immer stärker in den Würgegriff der Gesetzgeber, der Politik und der Aufsichtsbehörden geraten, werden den vornehmlich gebührenfinanzierten Rundfunkanstalten immer weitere Spielräume eingeräumt, sich als Quasi-Wirtschaftsunternehmen zu betätigen, angefangen von der Möglichkeit der Teilfinanzierung aus dem Werbemarkt (der einzigen Existenzgrundlage des privaten Rundfunks) bis hin zu der Möglichkeit, sich finanziell an privaten Rundfunkunternehmen zu beteiligen. Dagegen setzt sich der private Rundfunk entschieden zur Wehr.
 3. Das heutige duale Rundfunksystem ist gekennzeichnet durch massive Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Privaten. Die Privilegien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind vielfältig: Es gibt das Gebührenprivileg, die Bestands- und Entwicklungsgarantie, die Programmautonomie vor dem Hintergrund eines nicht näher definierten Auftrages zur Grundversorgung, das Prinzip der internen Organisation der gesellschaftlichen Kontrolle, die Möglichkeit der Teilfinanzierung aus dem Werbemarkt, das Privileg des eigenen Sendernetzbetriebes und nicht zuletzt das Privileg der Finanzgarantie. Dabei haben das Bundesverfassungsgericht und folgend die Gesetzgeber in ihrer zwar historisch überholten aber inhaltlich konsistenten Rechtsprechung und Legislative mit der Festschreibung all dieser Privilegien ein strukturelles Dilemma angelegt und provoziert: was tun, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund eines falsch verstandenen Wettbewerbs mit dem privaten Rundfunk durch massive programmliche und institutionelle Expansion in eine schwere Struktur- und Finanzkrise gerät? Ein Zustand, wie er sich heute darstellt, und der viele intelligente Köpfe zum Nachdenken gebracht hat. Die schnelle Antwort lautet: Gebühren hoch und/oder Liberalisierung der Werbemöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Allerdings: der private Rundfunk wehrt sich (noch) mit Erfolg dagegen, daß die Finanzkrise seiner Kollegen auf seinem Rücken ausgetragen wird und die Politik ihrerseits erkennt, daß die Belastung des Gebührenzahlers an ihre Grenzen stößt.



Vor diesem gesamten Hintergrund kam das hier zur Diskussion stehende achte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichtes, das sogenannte Gebührenurteil, genau richtig: Es hat uns nicht nur eine zukünftig hoffentlich politik- und staatsferne Bedarfsermittlung und Festlegung der Gebührenhöhe beschert, es hat auch die längst fällige Grundsatzdiskussion zur mittel- und langfristig stabilen Finanzierbarkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom Zaun gebrochen und zwingt damit auch zur Befassung mit dem o. g. strukturellen Dilemma. Wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter Bezugnahme auf ihre Bestands- und Entwicklungsgarantie unter dem Deckmantel der notwendigen (rechtlich geforderten aber nicht näher beschriebenen) Grundversorgung im Rahmen ihrer Programmautonomie immer neue Programme veranstalten und verbreiten dürfen - was bleibt dem Gesetzgeber aufgrund der Finanzgarantie und Konkursunfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für eine andere Möglichkeit, als ihnen diesen Finanzbedarf zu decken?

Es bleiben dem Gesetzgeber - und jeder rundfunkrechtlich Versierte hier im Raum weiß es - eine Vielzahl von Möglichkeiten: von der Definition des Grundversorgungsbegriffes bis hin zur Begrenzung der Programmzahl - dem Gesetzgeber obliegt die Gestaltung der Rundfunkordnung - er muß es nur einmal in Angriff nehmen - die Zeit ist reif. Bekanntermaßen hatte der Bayerische Ministerpräsident Stoiber als erster den Mut, laut und deutlich über notwendige Strukturanpassungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nachzudenken, mittlerweile streiten selbst die ARD-Anstalten öffentlich und kontrovers um die notwendigen Reformmaßnahmen. Der private Rundfunk streitet lauthals mit - wie vorgehend erwähnt, weil in unserem dualen Rundfunksystem das Verhalten, die Rahmenbedingungen und die Befindlichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach derzeitiger Rechtslage und mit Blick auf den gemeinsamen Hörer- und Sehermarkt nicht ohne Konsequenzen für den privaten Rundfunk bleibt.

3. Die Bewertung der ökonomischen Konsequenzen des Gebührenurteils aus Sicht der privaten Rundfunkanbieter

3.1. Die aus Sicht der privaten Rundfunkanbieter zentralen Inhalte des Gebührenurteils

Spät aber doch will ich überleiten zu der Bewertung der ökonomischen Konsequenzen des Gebührenurteils aus der Sicht der Privaten. Vorausgeschickt sei, daß sich solche Bewertungen im Bereich des Spekultativen bewegen müssen, weil das Bundesverfassungsgericht Aufträge an den Gesetzgeber erteilt hat, die dieser noch nicht erfüllt hat und die in Anbetracht der geradezu historischen Bedeutung auch nicht im Schnellschritt zu erfüllen sind. Vor und parallel zu Auftragserfüllung muß ein neu gefundener gesellschaftspolitischer Konsens stehen, wieviel öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit welchen Aufträgen und Inhalten sich unsere Demokratie leisten will.



Ich darf hierzu aus der Sicht des privaten Rundfunks folgendes deutlich zum Ausdruck bringen: Die privaten Rundfunkveranstalter bekennen sich ausdrücklich zum dualen Rundfunksystem - allerdings aus ganzem Herzen nur dann, wenn der Gesetzgeber für Chancengerechtigkeit sorgt. Aus unserer Sicht heißt das, Definition und Eingrenzung des Grundversorgungsauftrages, der Bestands- und Entwicklungsgarantie und Beendigung der Mischfinanzierung. Duales Rundfunksystem heißt aus unserer Sicht: ein stabiler öffentlich-rechtlicher Rundfunk, der sich aus sicheren Gebühren finanziert und einem gesellschaftlich gewünschten Programmauftrag gerecht wird, der Information, Kultur, Bildung und Unterhaltung umfasst und auch Minderheiten mit Programmen versorgt; ein privater Rundfunk, der sich im Markt - und hier insbesondere im Werbemarkt - bewähren muß und der - bei zunehmender Außenpluralität - einer liberaleren Reglementierung unterliegt - vergleichbar den Reglementierungen des Pressemarktes.

Die Entscheidung über die künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat mit Blick auf zwei zentrale Fragestellungen Auswirkungen auf Bestand und Entwicklung des privaten Rundfunks:

- a) Bleibt es bei der Mischfinanzierung und wenn ja, wie werden die Grenzen der Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gezogen?
- b) Welcher Programmauftrag wird für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk definiert und welcher finanzielle Rahmen wird ihm hierzu zur Verfügung gestellt?

Beide 'Entscheidungsfragen' sind für die privaten Rundfunkunternehmen von wirtschaftlicher und ökonomischer Bedeutung - in beiden Fällen sind nicht nur die schon im Rundfunkmarkt tätigen Hörfunk- und Fernsehunternehmen betroffen, sondern auch Unternehmen, neue Programmprojekte, die in Planung sind.

Die Frage ist, inwieweit uns das Bundesverfassungsgericht mit seinem Gebührenurteil unserem o. g. Ziel eines chancengerechten Rundfunksystems näher gebracht hat. Wie Sie wissen, umfassten die Reaktionen auf dieses Gebührenurteil die gesamte Spannweite der Interpretationsmöglichkeiten - wir gehören zu denjenigen - und das wird Sie wundern -, die das Urteil positiv aufgenommen haben, obwohl der öffentlich-rechtliche Rundfunk insgesamt deutlich gestärkt wurde und der private Rundfunk in Fortschreibung der früheren Urteile als Annex definiert bleibt. Also, was freut uns (ich darf mich auf wesentliche Punkte konzentrieren):

1. hat das Bundesverfassungsgericht erneut festgestellt, daß die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Finanzierung die Gebührenfinanzierung ist, und
2. hat es weiter festgestellt, daß die bisherige Form der Bedarfsermittlung und Gebührenfestsetzung nicht verfassungskonform ist, und es hat die Gesetzgeber beauftragt, ein Verfahren zu etablieren, das die politische Einflußnah-



me auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mittels seiner Finanzierung verhindert, allerdings hat das Bundesverfassungsgericht dann

3. zwar eingeräumt, daß die Rundfunkanstalten in der Bestimmung von Art und Weise ihrer Funktionserfüllung, die letztendlich das Gebührenprivileg rechtfertigt, grundsätzlich frei sind, es hat aber auch deutlich hervorgehoben, daß sich diese Programmautonomie jedoch auf den klassischen Rundfunkauftrag beziehe und insofern nicht jede Programmentcheidung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks finanziell zu honorieren wäre - gesetzliche Programmbegrenzungen mit Blick auf den Gebührenzahler also auch nicht von vornherein mit der Verfassung unvereinbar wären.

3.2. Das Gebührenurteil als Schritt zur Beseitigung der Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der erste und der zweite Punkt sind für uns von maßgeblicher Bedeutung insofern, als wir glauben, daß mit dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichtes der Weg frei wird, um die Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beenden. Eine Teilfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Werbung ist nach wie vor verfassungskonform - das Bundesverfassungsgericht hat jedoch erneut darauf hingewiesen, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Bestand der Möglichkeit der Werbefinanzierung hat. Grundsätzlich stand und steht das Bundesverfassungsgericht der Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgesprochen kritisch gegenüber, es hat im vierten, sechsten, siebten und im achten Rundfunkurteil sehr dezidiert den Widerspruch zwischen öffentlich-rechtlichem Programmauftrag und Abhängigkeit von Werbemarkt hervorgehoben. Die Teilfinanzierung aus Werbung birgt aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichtes den Gefahrentatbestand der 'programm- und vielfaltsverengenden Tendenzen' - gemeint ist die Selbstkommerzialisierung, wie sie im öffentlich-rechtlichen Vorabendprogramm, dem Werberahmenprogramm, stringend umgesetzt wurde.

Allerdings wurde bislang seitens des Bundesverfassungsgerichtes auch anerkannt, daß - obwohl die Teilfinanzierung aus Werbung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk den sich ständig wandelnden Zwängen des Werbemarktes unterwirft - sie auf der anderen Seite doch geeignet ist, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk größere Freiheiten und Unabhängigkeit in seiner Finanzierung einzuräumen, auch und vor allem als Kompensation zur deutlich politisierten Gebührenfinanzierung.

Nachdem nun jedoch eine optimale Staatsferne durch die Neugestaltung des Gebührenfestsetzungsverfahrens erreicht werden muß, wird das Argument einer der Rundfunkfreiheit dienenden Funktion der Teilfinanzierung aus Werbung hinfällig. Die negativen Auswirkungen und Abhängigkeiten, die sich aus dieser Teilfinanzierung ergeben, bekommen nun ein Übergewicht. Dazu ist zu



bemerken, daß der Werbeanteil an der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen ist und in den kommenden Jahren weiterhin zurückgehen wird. Die Teilfinanzierung aus Werbung ist insofern eine unkalkulierbare Größe. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte jedoch so unabhängig ausgestaltet werden, daß sie allein durch den Bezug der Gebühren die Staatsferne und damit die ungeschmälernte Erfüllung der essentiellen Funktionen des Rundfunks im Sinne der Grundversorgung garantiert. Was heißt: Ende der Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks!

Diese Entwicklung läßt sich anhand einiger Zahlen verdeutlichen:

1. Betrachten wir zunächst einmal die Entwicklung des Werbemarktes insgesamt (Abbildung 1 im Anhang), so sehen wir, daß hier ein bislang unermüdlich scheinendes Wachstumspotential verborgen liegt.
2. Betrachten wir die Aufteilung des Werbeaufkommens unter den Werbeträgern (Abbildung 2), so sehen wir, daß die elektronischen Medien zu den Gewinnern gehören. Das Fernsehen hat mittlerweile den größten Einzelanteil am Werbeaufkommen - allerdings haben die Printers zusammengenommen immer noch die Nase vorn, allerdings - wie wir in Abbildung 3 sehen - mit abnehmender Tendenz.
3. Nehmen wir nun einmal die elektronischen Medien für sich und sehen uns zunächst die Aufteilung zwischen Hörfunk und Fernsehen an (Abbildung 4), dann wird deutlich, daß das große Geld im Fernsehen verdient wird - speziell bei den Privaten.
4. Betrachten wir die Entwicklung der Anteile an den Werbeeinnahmen von öffentlich-rechtlichem und privatem Fernsehen nebeneinander im Zeitverlauf (Abbildung 5), dann sehen wir, daß die Werbung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk erheblich zurückgegangen ist. Zwei Gründe seien hier genannt: Zum einen wurde mit dem Start des privaten Rundfunks das 'Werbemonopol' des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgebrochen - in 1984 setzte der Umverteilungsprozeß langsam ein und beschleunigte sich bis 1993 vor dem Hintergrund der wachsenden Reichweiten und immer attraktiveren Programme der Privaten; zum anderen stieg die Zahl der privaten Programme wie eingangs erwähnt kontinuierlich an - alle diese Programme mussten ihren Platz im Werbemarkt finden und ziehen selbstredend Reichweiten anderer Sender ab.

Die Teilfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Werbung ist stark zurückgegangen. Machte der Anteil der Werbeeinnahmen am Gesamtbudget im Jahr 1990 bei der ARD noch ca. 20 % und beim ZDF sogar ca. 40 % aus, so liegt der Anteil heute (1994) bei der ARD nurmehr bei 5% und beim ZDF bei 20%. Natürlich muß berücksichtigt werden, daß der Anteil aus Werbung prozentual umso geringer scheint, je höher die Einnahmen aus Gebühren werden (siehe Abbildung 6); im Jahr 1993 standen dem öffentlich-rechtlichen



Rundfunk immerhin rund 8.5 Mrd. Gebühreneinnahmen zur Verfügung, eine Größenordnung, von der wir glauben, daß sich damit ein umfassendes Programmangebot zur Grundversorgung inkl. eines angemessenen Unterhaltungsteils finanzieren läßt.

Im Jahr 1993 verdienten ARD und ZDF aus Werbung jedoch immer noch gut 1.9 Mrd. - eine Größenordnung, die in ihrer Bedeutung erst richtig einzuschätzen ist, wenn man zum Beispiel im privaten Fernsehen die Einnahmesituation nach Sendern splittet (siehe Abbildung 7). Allein die Werbeeinnahmen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens liegen mit 1.14 Mrd. im Jahr 1993 immer noch fast gleichauf mit den Gesamteinnahmen von sechs privaten Sendern.

Im Hörfunk läßt sich die Situation noch krasser darstellen - die Teilfinanzierung aus Werbung der öffentlich-rechtlichen rd. 50 Hörfunkprogramme liegt mit 782,8 Mio. immer noch höher als Gesamteinnahmen der damals rund 160 privaten Hörfunksender in der Bundesrepublik.

Diese Zahlen machen deutlich, daß ein Ende der Mischfinanzierung einen großen Spielraum für die Entwicklung von neuen Programmangeboten privater Unternehmen eröffnen würde - selbst wenn man realistischer Weise davon ausgeht, daß ein Teil der Werbegelder auch zu anderen Werbeträgern abfließt - vielleicht ist Ihnen bekannt, daß im Fernsbereich derzeit rd. 16 neuen Programme eine Lizenzierung beantragt haben.

So wie das Ende der Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks privaten Unternehmen neue Chancen der wirtschaftlichen Betätigung einräumen würde, so würde eine Liberalisierung der Werbegrenzen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk gravierend negative Auswirkungen auf die Entwicklung und die Bestandschance des privaten Rundfunks haben. Die Diskussion um die Öffnung der 20.00 Uhr-Werbegrenze bei ARD und ZDF wird Ihnen nicht entgangen sind - in dieser Diskussion haben wir nachgewiesen, daß selbst die sogenannte volumenneutrale Umschichtung von Werbezeit von vor auf nach 20.00 Uhr für die kleineren privaten Fernsehsender existenzgefährdende Auswirkungen hätte: Würden ARD und ZDF nach 20.00 Uhr dem Werbemarkt realiter rd. 500 Mio DM entziehen, so wäre absehbar, wann Sender wie n-tv, VOX oder DKK die Tore schließen müssten. Um den Zeitrahmen nicht gänzlich zu sprengen, will ich nicht näher auf die 20.00 Uhr-Diskussion eingehen; die Rundfunkpolitiker sind unseren Argumenten vorläufig gefolgt: das Thema wurde auf das Jahr 1996 vertagt, es soll in Zusammenhang mit der Entscheidung zur nächsten Gebührenhöhe erneut diskutiert werden.

3.3. Das Gebührenurteil als Auftrag zur Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags

Die Entscheidung zur Gebührenhöhe trifft den vorangegangenen Punkt meiner Ausführungen, betrifft die Frage, welcher Programmauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk definiert wird und welcher finanzielle Rahmen ihm hierfür zur Verfügung gestellt wird.

Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk stehen naturgemäß in einem Programmwettbewerb um die Hörer- und Sehergunst - wesentliche Bestimmungsfaktoren für Erfolg oder Mißerfolg hier sind - neben natürlich den Programminhalten - Programmzahl und technische Reichweite.

Hinsichtlich der Programminhalte unterscheidet sich die Abhängigkeit von der sog. Quote im dualen Rundfunksystem maßgeblich: Während die privaten Rundfunkunternehmen existentiell den Marktgesetzen der Quote oder Reichweiten unterworfen sind, kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit Blick auf seine sichere Gebührenfinanzierung seine Programmangebote weitgehend ohne Berücksichtigung der Quoten konzipieren. Er kann es, er tut es jedoch immer weniger. Der schon angesprochene falsch verstandene Wettbewerb mit dem privaten Rundfunk hat dazu geführt, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Programminhalte immer stärker an den damit zu erzielenden Quoten orientiert - hier sei das Stichwort Konvergenz genannt. Mit der zunehmenden Selbstkommerzialisierung untergräbt jedoch der öffentlich-rechtliche Rundfunk sein Gebührenprivileg - immer häufiger steht die Gebührenlegitimation zur Diskussion.

Hinsichtlich der Programmzahl kann beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ohne Übertreibung von einer - der wundersamen Brotvermehrung vergleichbaren - Expansion gesprochen werden. Aus ehemals zwei oder drei Hörfunkprogrammen pro Landesrundfunkanstalt wurden vier bis fünf. Sechste Programme sind in der Planung. Die einzelnen Programme werden in ihren Programminhalten stringent nach Zielgruppen ausgerichtet, der Grundversorgungsauftrag wird gesplittet und seine Erfüllung auf immer mehr Programme differenziert. Zu den zwei Fernseh-Hauptprogrammen ARD - Das Erste und ZDF - gesellten sich nach und nach acht zu Vollprogrammen aufgerüstete Landesprogramme, die über Satellit und Kabel bundes-, ja europaweit empfangbar sind. Dazu kommen zwei Satellitenprogramme, ARTE und 3.SAT - demnächst wahrscheinlich ein weiteres, wahrscheinlich ein werbefreies Kinderprogramm, mit dem die Option des 'stillgelegten' ARD 1 Plus wieder aufgegriffen wird. Die Programmvermehrung und damit einhergehend die Zielgruppendifferenzierung ist Teil einer massiven Marktverdrängungs- und verstopfungsstrategie gegen den privaten Rundfunk - sie ist aber auch - eingedenk des parallelen Personalausbaus und der administrativen Vergrößerung - maßgebliche Ursache für die Finanzkrise, in der sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk aktuell befindet.



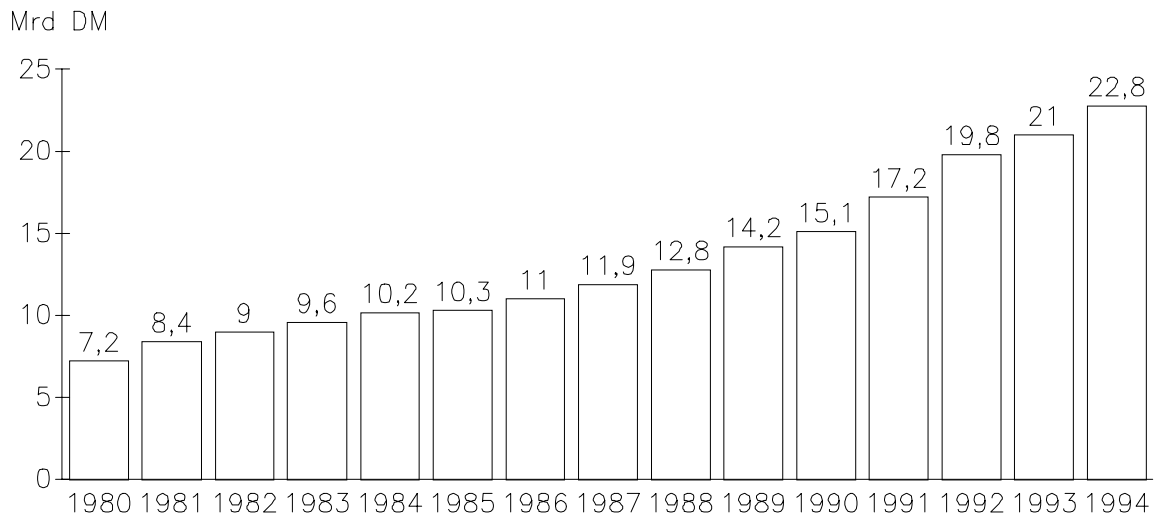
Die technische Reichweite wird häufig in ihrer Bedeutung unterschätzt. Dabei ist die Gleichung ganz einfach: Ohne ausreichende technische Reichweite keine ausreichenden Zuschauer- und Hörerquoten, ohne ausreichende Quoten keine ausreichenden Werbeeinnahmen. Bekanntermaßen hat erst die Erweiterung der technischen Übertragungskapazitäten das duale Rundfunksystem Realität werden lassen, hat die Erschließung und Einführung neuer Übertragungs- und Empfangsmöglichkeiten zu der heute verfügbaren Programmviefalt geführt. Aber: technische Übertragungskapazitäten waren und sind begrenzt - aktuell haben wir sowohl in der terrestrischen Übertragung als auch in der Kabelweiterverbreitung eine Mangelsituation. Dies wird sich mit der Einführung der digitalen Übertragungstechnologien zwar ändern - die Reichweitenabhängigen privaten Rundfunkunternehmen werden jedoch noch für die nächsten sieben bis zehn Jahre auf die analogen Übertragungswege angewiesen sein. Es zeigt sich, daß die Programmvermehrung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch hier ihren Zweck der Marktverdrängung und -verstopfung erfüllt; öffentlich-rechtlicher Rundfunk hat aufgrund seines Grundversorgungsauftrages Vorrang bei der Zuteilung von Übertragungskapazitäten - insbesondere bei den terrestrischen Frequenzen und im Kabel. Terrestrische Frequenzen werden Privaten immer nur bröckchenweise zugewiesen: Ist das Kabel voll, müssen private Unternehmen um ihren Kabelplatz bangen, wenn neue Programme hineindrängen. Neben der Doppel- und Mehrfachversorgung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit Frequenzen und der sicheren Versorgung mit Kabelkapazität werden sowohl die Hörfunk- als auch die Fernsehprogramme fast vollständig zusätzlich über Satellit ausgestrahlt, einschließlich der dritten, gesetzlich als regionale Landesprogramme konzipierten ARD-Programme. Technische Übertragungswege kosten Geld - der Effekt der programmlichen und technischen Expansion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist entsprechend nicht nur der Marktverstopfung, sondern eben wiederum der Kostenexplosion.

Aus alledem wird deutlich - nicht nur mit Blick auf den privaten Rundfunk und seine Stellung im dualen System, sondern auch mit Blick auf den Gebührenzahler - daß in der Frage des Programmauftrages und der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein erhebliches ökonomisches Potential steckt. Vorausgesetzt, der Gesetzgeber definiert mit Blick auf die endliche Belastbarkeit des Gebührenzahlers den Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und setzt verlässliche Eckpfeiler für eine umfassende Strukturreform auf der Grundlage einer stabilen Gebührenfinanzierung, so eröffnet sich ein nicht unerhebliches Entwicklungspotential für privatwirtschaftliches Engagement im Rundfunkmarkt. Wie gesagt, wir sind dem Bundesverfassungsgericht dankbar, daß es mit seinem achten Rundfunkurteil das richtige Signal zur richtigen Zeit gesetzt hat - wir hoffen nun auf ökonomisch und gesellschaftlich sinnvolle Umsetzung durch den Gesetzgeber und die Medienpolitik.

Anhang

Abbildung 1:

Entwicklung der Bruttowerbeaufwendungen für klassische Werbeträger

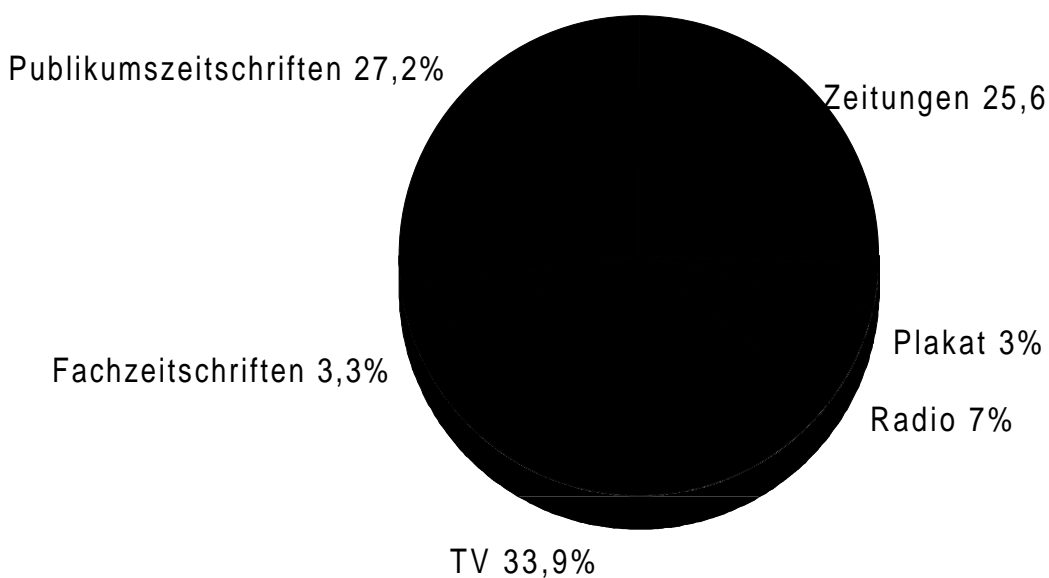


Werte ab 1991 für Gesamtdeutschland
Wert für 1994 geschätzt

Quelle: Nielsen Werbeforschung S&P 1993/Y&R 1994

Abbildung 2:

Verteilung der Brutto-Werbeaufwendungen in %
nach klassischen Medien für die Bundesrepublik gesamt, 1993



Quelle: Nielsen Werbeforschung S&P 1994

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-14-4