

Kronberger Kreis

Research Report

Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen

Kronberger Kreis-Studien, No. 19

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1989) : Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, Kronberger Kreis-Studien, No. 19, ISBN 3-89015-023-3, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99931>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen

Wolfram Engels, Walter Hamm
Otmar Issing, Wernhard Möschel
Olaf Sievert, Hans Willgerodt
(Kronberger Kreis)

Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)

(Band 19 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Wettbewerbsvorteile für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten	2
II.	Wirtschaftsordnung und Medienordnung	3
III.	Die Sonderstellung des Rundfunks ist überholt	6
IV.	Vorbehalte gegen privatwirtschaftlichen Rundfunk	8
V.	Behinderung privatwirtschaftlicher Rundfunkanbieter	10
VI.	Internationalisierung der Märkte	12
VII.	Der Rundfunkmarkt der Zukunft	13
VIII.	Verwirklichung der Ziele in Stufen	15

I. Wettbewerbsvorteile für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten

Rundfunkmonopol beseitigt

1. Seit dem 1. Dezember 1987 ist das Rundfunkmonopol, also das Monopol zur Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehsendungen von ARD und ZDF, endgültig beseitigt. Durch den Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland und durch neue Landesmediengesetze sind die rechtlichen Voraussetzungen für ein duales Rundfunksystem, also für ein Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, geschaffen worden. Seit diesem Zeitpunkt gelten für bundesweite Veranstalter weitgehend einheitliche Regelungen. Dennoch vollzieht sich die Liberalisierung des Rundfunkmarktes in Deutschland nur zögernd. Die bislang geschaffenen Öffnungen für privaten Hörfunk und privates Fernsehen sind von einem bürokratischen Kontrollnetz überspannt. Die privaten Wettbewerber werden nach wie vor durch Reglementierungen, mit denen die Vormachtstellung der öffentlich-rechtlichen Anstalten zementiert werden soll, in ihrer Wettbewerbsfähigkeit behindert.

Dominanz von ARD und ZDF ungebrochen

2. Zwar hat sich in den letzten Jahren die Landschaft der elektronischen Medien gewandelt. Eine größere Anzahl privater werbefinanzierter Fernseh- und Hörfunkveranstalter ist neben die öffentlich-rechtlicher gebühren- und werbefinanzierten Rundfunkanstalten getreten. Dennoch bleibt die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Unternehmen ungebrochen. Ihre Überlegenheit ist in erster Linie Ausfluß der gesicherten Finanzierung über Gebühreneinnahmen (1988 3,6 Mrd. DM bei der ARD, 873 Mio. DM beim ZDF). Diese Zwangsabgaben verschaffen den öffentlich-rechtlichen Unternehmen bei der Programmbeschaffung und -verbreitung einen nahezu unbegrenzten finanziellen Rückhalt, da die Höhe der Gebühren sich letztlich an den Kosten orientiert.

Erhebliche Vorsprünge haben diese Anstalten aber auch auf dem Werbemarkt. 1988 betragen die Werbeeinnahmen der ARD beim Hörfunk 664,1 Mio. DM und 924,9 Mio. DM beim Fernsehen. Beim ZDF betragen die Einnahmen aus Fernsehwerbung im gleichen Jahr 648,3 Mio. DM. Hinter diesen Einnahmen bleiben trotz erheblicher Zuwächse die beiden größten privaten Anbieter mit bundesweitem Fernsehprogramm weit zurück: RTL plus erzielte 1988 124,6 Mio. DM und

SAT 1 115, 5 Mio. DM. Ohne eine Verbesserung der Wettbewerbschancen der privaten Anbieter wird die überragende Marktstellung der öffentlich-rechtlichen Anstalten auf absehbare Zeit unangetastet bleiben.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

3. Die Nachteile für die privaten Wettbewerber werden durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiter gefestigt. Mit den vom Bundesverfassungsgericht – wenn auch nur innerhalb einer dualen Rundfunkordnung – festgelegten Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantien wird die Überlegenheit der öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht nur festgeschrieben. Es werden auch Wege geöffnet, sie auf Kosten der Wettbewerber und Gebührenzahler weiter auszubauen. So erklärt das Bundesverfassungsgericht in seinem fünften und bislang letzten Rundfunk-Urteil den Ausbau der regionalen und lokalen öffentlich-rechtlichen Programme zum Bestandteil der Rundfunkfreiheit. Zudem verpflichtet es den Gesetzgeber – unter Offenhaltung der Finanzierungsformen -, für eine hinreichende Finanzierung zu sorgen. Eine gesetzliche Beschränkung in der Anzahl der öffentlich-rechtlichen Programme ist daher nicht mehr möglich. Der im vierten Rundfunk-Urteil noch mit Grundversorgung umschriebene Rundfunkauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten wird mit dem fünften Urteil des Verfassungsgerichtes in Richtung Höchstversorgung verschoben. Einer möglichen Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern in der Form, daß die öffentlich-rechtlichen sich auf eine Mindestversorgung unter Berücksichtigung ihres kulturpolitischen Auftrags beschränken, wird damit eine Absage erteilt. Aufgrund dieser Rechtsprechung ist eher mit einer weiteren Expansion als mit einem Rückzug der öffentlich-rechtlichen Anbieter zu rechnen. Dies zeigt sich am deutlichsten darin, daß auch die terrestrische Verbreitung des ARD-I Plus-Programms von den SPD regierten Bundesländern angestrebt wird und im Bremischen Landesmediengesetz sogar ausdrücklich geregelt ist.

Rahmenbedingungen für eine Medienordnung

4. Derzeit ist der Medienmarkt der Bundesrepublik von einem freien Markt noch weit entfernt. Eine Medienordnung, welche privaten Anbietern Marktchancen ohne Diskriminierung beließe, hat eine Vielzahl rechtlicher, technischer und wirtschaftlicher Bedingungen als Rahmen für eine privat-autonome Betätigung im Bereich der elektronischen Medien zu berücksichtigen. Die ökonomisch-technischen Voraus-

setzungen für private Rundfunksendungen hängen in erster Linie von den verfügbaren Übertragungswegen und den möglichen Finanzierungsformen ab. Der rechtliche Rahmen wird in starkem Maße durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, durch die Bestimmungen der für den Rundfunk maßgeblichen Landesgesetze sowie durch deren Interpretation durch die Landesmedienanstalten festgelegt. Sowohl von den ökonomisch-technischen als auch von den rechtlichen Möglichkeiten her bleiben als Hebel für eine allmähliche Umgestaltung des Medienmarktes ein Abbau vielfältiger Behinderungen privater Anbieter und eine Änderung der Finanzierungsformen.

II. Wirtschaftsordnung und Medienordnung

Besondere Bedeutung der Medien

5. Die politische und wirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik beruht weitgehend auf Wettbewerb. Parteien und Unternehmen müssen jeweils im Wettbewerb um die Gunst der Bürger konkurrieren. Wirtschaftlicher Wettbewerb der Unternehmen und Meinungswettbewerb der Parteien setzen bei den Bürgern Wahlmöglichkeiten und Entscheidungsfreiheit voraus. Nur so erhalten die im Wettbewerbsprozeß sich durchsetzenden politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen ihre gesellschaftliche Legitimation.

In diese Ordnung sind die Medien in zweifacher Weise eingebunden. Zum einen sind sie selbst Teil des Wirtschaftssystems, zum anderen stellen sie für die politischen und wirtschaftlichen Wahlalternativen der Bürger die Öffentlichkeit her. Dies macht das Mediensystem so bedeutsam, für Staat und Wirtschaft gleichermaßen begehrenswert. Um so wichtiger ist, daß die Medien neben ordnungspolitischen Rahmenregelungen der Kontrolle des Wettbewerbs ausgesetzt sind. Sonst kann das Mediensystem sich leicht zu einem nicht mehr kontrollierbaren Staat im Staat entwickeln oder zu einem Instrument für politische oder wirtschaftliche Interessenten deformiert werden.

Zweiteilung der Medienordnung

6. Dieser herausragenden gesellschaftspolitischen Stellung des Mediensystems trägt das Grundgesetz in Artikel 5 Abs.1 Rechnung: „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 Rund-

funk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“ Beide Freiheiten werden in einem Satz genannt. Dennoch ist bei der praktischen Ausgestaltung zwischen Presse und Rundfunk unterschieden worden. Durch die Gesetzgebung und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunk hat sich eine Zweiteilung der Medienordnung herausgebildet.

Pressefreiheit und Rundfunkregulierung

7. Die Pressefreiheit wurde umfassend, auch im Sinne einer Presse-Angebotsfreiheit, hergestellt. Zutrittsbarrieren in Form von Lizenzen oder staatlichen Auflagen, die über die allgemeinen Gesetze hinausgehen, finanzielle Reglementierungen oder Absicherungen gibt es nicht. Zeitungen, Zeitschriften, Bücher, Schallplatten, andere Ton- sowie Bildträger wurden den marktwirtschaftlichen Spielregeln unterworfen. Meinungsvielfalt wird durch Pressevielfalt, also wirtschaftlichen Wettbewerb, gesichert. Öffentliche Kontrollen oder Aufsichtsorgane bestehen nicht.

Rundfunkfreiheit hingegen blieb bis auf den heutigen Tag ein Betätigungsfeld massiver staatlicher Regulierung. Das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Bundesrepublik entstand in einer Gegenposition zur privatwirtschaftlichen Presse. Dies war namentlich Resultat einer Politik der britischen Besatzungsmacht, die sich am Vorbild ihrer British Broadcasting Corporation (BBC) orientierte und glaubte, damit eine einseitige Inbesitznahme von Hörfunk und Fernsehen durch politische oder wirtschaftliche Interessenten verhindern zu können. Dabei sollten Kontrolle und Meinungsvielfalt nicht durch wirtschaftlichen Wettbewerb, sondern durch die pluralistische Besetzung der Anstaltsorgane mit Repräsentanten gesellschaftlich relevanter Gruppen gewährleistet werden.

Öffentlich-rechtliche Anstalten: Erwartungen nicht erfüllt

8. Die in das idealtypische Modell eines Rundfunksystems gesetzten Erwartungen, wonach weder vom Staat noch von gewinnorientierten Wirtschaftsinteressen bestimmender Einfluß ausgehen sollte, haben sich nicht erfüllt. Hörfunk und Fernsehen 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 der öffentlich-rechtlichen Anstalten zusammenfinden. Diejenigen, die über die Unabhängigkeit des Rundfunks wachen sollten, entdeckten ihn als ein

Instrument zur Entfaltung und Befriedigung ihrer Interessen. An die Stelle persönlicher Leistung als Organisationsprinzip des Handelns ist politische Solidarität getreten. Das auffälligste Merkmal dafür sind die Freundeskreise des ZDF-Fernsehrats, in denen sich Angehörige und Sympathisanten von CDU/CSU einerseits sowie der SPD andererseits regelmäßig vor den Sitzungen des Gremiums treffen. Dort werden für Personal-, Programm- und Wirtschaftsentscheidungen die Weichen gestellt. Diese politische Beeinflussung wird durch die Gebührenentscheidungen der Ministerpräsidenten der Länder und der Landtage noch erhöht. Denn diesen Entscheidungen gehen politische Kontaktnahmen zwischen Ministerpräsidenten, Fraktionen der Parlamente und Rundfunkanstalten voraus.

Politikverflechtung ...

9. Sowohl die Verflechtung mit der Politik als auch die Anlehnung an Organisationsformen des öffentlichen Dienstes haben zur Aufblähung des Apparats beigetragen. Der Proporz in den Gremien führte zum Proporz in der Besetzung wichtiger Stellen in Programmbereichen, Verwaltung und Technik der Sendeanstalten. Überdies gewähren die Rundfunkanstalten ihren Bediensteten ein Maß an finanziellem und sozialem Komfort, der in vielen Fällen den des öffentlichen Dienstes weit übertrifft. Im Zusammenwirken mit starken Gewerkschaftseinflüssen hat dies dazu geführt, daß der Apparat immobil ist, leistungsorientierte Personaleinsatzplanung stark behindert wird und eine ungewöhnlich große Zahl von Mitarbeitern dank Regelaufstieg oder Abschiebung auf höher dotierte Positionen Besoldungsstufen erreicht, welche die höchsten Stufen der Ministerialbürokratie übertreffen.

... und Verkrustung

10. Die Rundfunkanstalten sind von ihrem Aufbau und ihrer Organisationsstruktur her nicht auf die Interessen der Zuhörer und Zuschauer angelegt. Das ist eine Folge der Finanzierung durch Gebühren, die jeder entrichten muß, der ein Hörfunk- oder Fernsehgerät benutzt. Eine Rückkoppelung im Markt fehlt. Hörfunk und Fernsehen werden damit von der Notwendigkeit freigestellt, sich mit ihren Angeboten auf die Nachfrage, also die Bedürfnisse der Bürger einzurichten. In dem Maße, wie sie darauf verzichten konnten, sich im Wettbewerb zu behaupten, entfernten sich Hörfunk und Fernsehen von den Grundlagen unserer politischen und wirtschaftlichen Ordnung. Sie konnten sich in einer Weise etablieren, die bei der wirtschaftlichen und sozialen Absicherung des Systems und seiner Beschäf-

tigten dem öffentlich-rechtlichen Staatsapparat verwandter war als der Wirtschaft. Die Anstalten empfinden sich heute eher als Erzieher denn als Diener ihrer Kunden.

Ausweitung der Werbeeinschaltungen

11. Die freie wirtschaftliche Betätigung wurde aber nicht nur dadurch beschnitten, daß die Freiheit des Rundfunkangebots eingeschränkt wurde. Durch ihr Veranstaltungsmonopol beherrschten die Rundfunkanstalten auch die Zugänge zur Werbung in Hörfunk und Fernsehen. Zumindest mittelbar wurde damit der Wettbewerb in den Märkten für Waren und Dienstleistungen beeinflusst. Die verbreiteten Klagen von Wirtschaftsverbänden und Handelsunternehmen über mangelnde Werbemöglichkeiten in elektronischen Medien belegen dies. Das Monopol ermöglichte den Rundfunkanstalten zudem, Preise für Werbeeinspielungen durchzusetzen, die über den Preisen an einem Wettbewerbsmarkt liegen.

Wo sie die Werbesendungen ausgeweitet haben, sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten zunehmend zu Konkurrenten privatwirtschaftlich organisierter Medien geworden. Mit aktiver Unterstützung ihrer Aufsichtsorgane, zumindest ohne deren erkennbaren Widerstand, konnten die Anstalten der ARD und das ZDF dort, wo es ihnen nützlich erschien, lukrative kommerzielle Betätigungen in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen für sich erschließen. Beispiele dafür sind Tochterfirmen im Bereich der Fernsehproduktion, des Merchandising und anderer Rechteverwertung. Aber auch umfangreiche Grundstücksgeschäfte, offiziell ausgewiesen als Absicherung von Pensionsverpflichtungen, wurden eingegangen. Mehrere Rundfunkanstalten besitzen Hotels und Restaurants, die über Tochterfirmen betrieben werden. Wo der öffentlich-rechtliche Status die privatwirtschaftliche Betätigung der jeweiligen Anstalt ausschließt, wurde sie auf Tochterfirmen übertragen, vornehmlich auf die sogenannten Werbetöchter. Ihnen obliegt dann die Akquisition und Gestaltung der Rundfunkwerbung.

Beschaffungsmärkte

12. Auch auf den Beschaffungsmärkten haben ARD und ZDF eine dominierende Stellung. Um den drohenden Wettbewerb privater Veranstalter von vornherein zu begrenzen, erwarb die ARD Anfang 1984 langfristige Exklusivrechte für über 1500 Filme von der amerikanischen Filmgesellschaft Metro Goldwyn Mayer/

United Artists für etwa 240 Mio. DM. Das ZDF zog kurz danach mit dem Erwerb von 1200 Filmlizenzen von mehr als 10 Filmproduzenten nach. Für die private Konkurrenz sind dies Zugangsschranken zu dem verfügbaren Angebot an attraktiven Spielfilmen. Erst durch Intervention der europäischen Kartellbehörden hat sich die ARD bereit erklärt, für einen Zeitraum von 3 Jahren Unterlizenzen an andere, auch private Veranstalter einzuräumen.

Hinzu kommt die Praxis von ARD und ZDF, Kartellabsprachen für die Übertragung von publikumsattraktiven Sportereignissen zu treffen. Sie treten gegenüber Anbietern bzw. Rechteinhabern – bei internationalen Ereignissen im Rahmen der Europäischen Rundfunkunion (EBU) – als Kollektiv auf und mindern so die Chancen privater Veranstalter. Kommen sie dennoch beim Lizenzpoker einmal ins Hintertreffen, wie z.B. bei der Übertragung des Tennisturniers von Wimbledon, so kaufen sie im Gegensatz zu anderen privaten Sendern keine Zweitrechte, die eine Übertragung von Zusammenfassungen erlauben, sondern strafen ihre Zuschauer mit sparsamster Ergebnisberichterstattung, um so den Volkszorn gegen die privaten Sender zu schüren.

Keine wirksame Kontrolle möglich

13. Eine wirksame Kontrolle der Anstalten und ihrer Ausgaben ist kaum mehr möglich. Denn eigenes Wissen über die internen Vorgänge bei den Anstalten, sowohl hinsichtlich der Programminhalte als auch der programmwirtschaftlichen Angelegenheiten, fehlt den ehrenamtlich tätigen Repräsentanten der Parteien, der Verbände, der Kirchen, der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsorganisationen etc. in aller Regel. Ihre Kompetenzen liegen nicht dort, wo sie für die Kontrolle mächtig gewordener, bürokratisch und parteipolitisch ausgerichteter Apparate erforderlich wären. Deshalb sind sie auf Informationen angewiesen, die ihnen just der Apparat liefert, den sie aus eigener Kompetenz beaufsichtigen sollten. Es ist daher kein Wunder, daß die Rundfunkanstalten regelmäßig Gebührenerhöhungen anmahnen, über die ebenso regelmäßig von den Ministerpräsidenten der Länder und den Länderparlamenten ohne direkten Bezug zu den Entwicklungen in den Angeboten der Anstalten und der Märkte entschieden wird. Schon Versuche der zuständigen politischen Stellen, die Erörterung der Gebührenerhöhungen mit Fragen der Programmangebote zu verbinden, werden von den Rundfunkanstalten, aber auch den meisten Anstaltsgremien, als unzulässige Einmischung des Staates in die Rundfunkfreiheit abgewehrt.

Widerstände gegen freien Rundfunkmarkt

14. Es ist verständlich, daß unter den gegebenen Umständen die Parteien lange Zeit keine Anstrengungen unternommen haben, die Rundfunkanstalten denselben Normen zu unterwerfen, wie sie für die übrigen Medien gelten, in einem Wort: dem Wettbewerb. Zu bequem ist es, politische Positionen auf dem Proporzwege zu besetzen, statt sie im offenen Wettbewerb zu erringen. Zu leicht ist es, auf der bisherigen Schiene Medieneinfluß auszuüben, statt freien Hörfunk- und Fernsehveranstaltern ausgesetzt zu sein. Hinzu kommt der Widerstand der Bundesländer. Sie wollen eines der wenigen Gestaltungsfelder, das ihnen verblieben ist, nicht verlieren. Unbeschadet unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Ausrichtung ihrer Regierungen entlassen sie Hörfunk und Fernsehen nicht aus ihrer Regulierungsmacht.

Grundgesetz: Keine Präferenz für eine bestimmte Rundfunkordnung

15. Es ist von der Verfassung nie beabsichtigt gewesen, den Rundfunk dem Bereich der öffentlichen Zwangsversorgung zuzuordnen, die in den vergangenen Jahren auf immer mehr individuelle Lebensbereiche ausgedehnt worden ist, die den einzelnen Bürger der Eigenverantwortung enthebt und ihn in wachsendem Maße von staatlichen Institutionen und staatlichen Reglementierungen abhängig macht. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr mehrmals betont: Das Grundgesetz kennt keine Präferenz für die überkommene Rundfunkordnung. Diese ist immer nur eine mögliche, nicht eine zwingend gebotene Ordnung des Rundfunks gewesen. Schon im 1. Rundfunkurteil hat es ausgesprochen, die Verfassung fordere nicht, daß Veranstalter von Rundfunksendungen nur Anstalten des öffentlichen Rechts sein könnten. Auch rechtsfähige Gesellschaften des privaten Rechts könnten Träger von Veranstaltungen dieser Art sein. Auch folge aus Artikel 5 GG keineswegs, daß für solche Institutionen in einem Bundesland ein Monopol begründet werden müsse. Die begleitende wissenschaftliche Diskussion hat zudem bekräftigt, daß die Freiheit, Hörfunk und Fernsehen zu veranstalten, als ein Jedermannsrecht und damit auch als ein Recht zur freien Berufsausübung zu begreifen ist.

III. Die Sonderstellung des Rundfunks ist überholt

Technische Zutrittsbarrieren

16. Seit Ende der fünfziger Jahre gab es wiederholt Versuche, das Rundfunksystem zumindest durch eine marktwirtschaftliche Komponente zu ergänzen. Sie gingen von wirtschaftlichen und publizistischen Interessen aus, aber auch von Politikern, die in der öffentlich-rechtlichen Struktur eine Ursache für politische Einseitigkeiten in Hörfunk- und Fernsehprogrammen sehen wollten. Solche Bemühungen scheiterten am Bundesverfassungsgericht und an der Weigerung der Länder, neue Rundfunkgesetze zu schaffen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem ersten Rundfunkurteil von 1961 für den Hörfunk und das Fernsehen in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu sonstigen Wirtschaftsbereichen eine Sonderstellung postuliert. Sie wurde damit begründet, daß

- Frequenzen für die Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen nur in geringer Zahl zur Verfügung stünden und
- hohe Kosten für die Programmerstellung eine so große Zutrittsbarriere bildeten, daß die Gefahr eines Ausschlusses wichtiger Teile der Gesellschaft von der Möglichkeit der Verbreitung ihrer Meinung im Rundfunk abgewehrt werden müsse.

Solche Argumentation war von Anfang an Zweifeln ausgesetzt: Eine weitgehende Institutionalisierung der Rundfunkfreiheit beseitigte tendenziell ihren individualrechtlichen Gehalt. Außerdem stellte sich das Gericht gar nicht die Frage, ob die von ihm bevorzugten Institutionen überhaupt nach vorliegenden Erfahrungen imstande waren, eine "ausgewogene öffentliche Meinung" zu erreichen. Im übrigen war das demokratietheoretische Vorverständnis des Gerichts ohne wirkliche Überzeugungskraft. Demokratie lebt nicht von der Ausgewogenheit, sondern vom offenen Streit. Wie dem auch sei, beide Voraussetzungen für eine so umrissene Sondersituation sind in den vergangenen Jahren entfallen.

Neue Techniken

17. Von der heutigen Technik gehen vielfältige Impulse aus, die geeignet sind, alle technischen Formen der Individualkommunikation und alle Massenmedien, also insbesondere Presse, Hörfunk und Fernsehen, nach-

haltig umzugestalten. Dabei werden die herkömmlichen Trennungslinien zwischen Individual- und Massenkommunikationssystemen technisch und zumindest teilweise auch inhaltlich verschoben. In einzelnen Bereichen werden sie sogar aufgehoben.

Aufgrund vorhandener und sich abzeichnender technischer Entwicklungslinien kann beim Hörfunk und Fernsehen mit folgenden Änderungen gerechnet werden:

- Durch Satelliten, Breitbandkabel in Kupfer- und Glasfasertechnik sowie bessere Ausnutzung terrestrischer Sendewege wird sich die Anzahl nutzbarer Frequenzen wesentlich vermehren. Das heißt, es stehen für mehr Programme als bisher Verteilwege zur Verfügung.
- Durch Überlagerung der bisher nationalen Programmangebote mit Satellitensendungen international operierender Veranstalter mit neuartigen Programmformen und durch Direktübertragung wichtiger Ereignisse vom Ursprungsland rund um die Welt werden die Rundfunkmärkte internationalisiert.
- Breitbandnetze und Lowpower-Sender machen es möglich, Hörfunk- und Fernsehprogramme zu regionalisieren und auf lokale Gruppen zuzuschneiden.
- Moderne Netze erleichtern die Differenzierung und erlauben eine stärkere Zielgruppenorientierung von Programmen, seien es große Zielgruppen (Sport) oder kleinere (Kunst).
- Das Fernsehen kann direkt zum Warenverkauf eingesetzt werden (Teleshopping).
- Die Herstellung und Verbreitung von Rundfunk- und Fernsehprogrammen ist billiger geworden.
- Durch Codierung von Signalen ist eine individuelle Adressierung und Abrechnung auch bei drahtlos verbreiteten Programmen möglich. Das bedeutet statt pauschaler Gebühren für Mischprodukte zum Beispiel im Bereich Fernsehen eine Ausweitung des Einsatzes bereits heute in Amerika eingeführter Angebote wie Pay TV, Pay per view.

Grenzen zwischen Presse und Rundfunk verschwimmen

18. Die technischen Entwicklungen lassen überdies in zunehmendem Maße die bislang noch deutlich erkennbaren Grenzen zwischen elektronischen und gedruckten Medien verschwimmen. Die Herstellung von Zeitungen und Zeitschriften findet in allen dem Druck vorgelagerten Stufen bereits vollelektronisch statt. Die Informationsströme fließen über dieselben Telekommunikationswege, wie sie Hörfunk und Fernsehen nutzen: integrierte Systeme von Satelliten, terrestrische Funkwege und Kabel. Die Informationen werden digitalisiert gespeichert und bearbeitet – wie künftig auch bei Hörfunk und Fernsehen. Videotext und Bildschirmtext machen den Fernsehbildschirm zum Träger geschriebener Information, deren Ausgabe auf einem angeschlossenen Drucker möglich ist. An der automatischen Umwandlung von Hörfunk- und Fernsehtexten in Schriftform wird gearbeitet.

Erfahrungen im Ausland

19. In anderen Ländern, namentlich in den USA, in Japan, Großbritannien, Italien, der Schweiz und den Beneluxländern zeigte sich schon lange, daß

- Fernmelde- und Rundfunksatelliten, Breitbandverkabelung und bessere Ausnutzung der vorhandenen terrestrischen Frequenzen eine Vielzahl von Übertragungsmöglichkeiten für Hörfunk- und Fernsehprogramme zu wirtschaftlich günstigen Bedingungen ermöglichen,
- die Herstellung von Hörfunk- und Fernsehangeboten durch moderne elektronische Verfahren, also Verbilligung der Studio- und Reportagetechnik sowie Vereinfachung des personellen Aufwands nicht länger eine wirtschaftliche Zugangssperre in dem vom Verfassungsgericht bisher angenommenen Umfang darstellt,
- Investitionen für Einrichtung und Betrieb der kommunikationstechnischen Infrastruktur zu privatwirtschaftlichen Bedingungen möglich sind,
- für Investitionen in privatwirtschaftliche Programme des Hörfunks und des Fernsehens ein vielstichtiges Potential vorhanden ist und daß
- die wirtschaftlichen Antriebskräfte für kommunikationstechnische und programmwirtschaftliche In-

novation durch eine umfassende Deregulierung mobilisiert werden können.

Kostenaufwand rechtfertigt nicht den Ausschluß eines Grundrechts

20. Das Argument, die Veranstaltung von Fernseh- und Rundfunksendungen unterliege wegen der damit verbundenen beträchtlichen Kosten einer faktischen Besonderheit, die die verfassungsrechtliche Ungleichbehandlung von Presse und Film einerseits und Rundfunk andererseits rechtfertige, ist aber nicht nur wegen der ausländischen Erfahrungen ohne Überzeugungskraft. Der Wert eines Grundrechts wird ad absurdum geführt, wenn der Gesetzgeber den zu gewährleistenden Freiheitsbereich einschränkt, weil er nicht von jedermann in Anspruch genommen und realisiert werden kann. Niemand würde daran denken, die verfassungsmäßigen Freiheitsrechte daran scheitern zu lassen, daß nicht alle z.B. die für die Gründung eines Unternehmens notwendigen finanziellen Mitteln besitzen oder beschaffen können. Zudem ist die Behauptung eines beträchtlichen Kostenaufwands zu undifferenziert. So sind etwa die Kosten für Hörfunkveranstaltungen weit aus geringer als diejenigen für Fernsehsendungen. Auch ist es wirtschaftlich unvergleichlich einfacher, einen privaten Rundfunksender zu betreiben als mit einer neuen Tageszeitung auf einen lokalen oder regionalen Zeitungsmarkt zu gehen.

Wegfall der Sonderstellung ...

21. Sowohl aufgrund der technischen Möglichkeiten als auch der Erfahrungen in anderen Ländern ist es nicht länger gerechtfertigt oder gar geboten, das Rundfunksystem der Bundesrepublik von einer Wettbewerbsordnung abzukapseln. Zwar haben mittlerweile alle Bundesländer Gesetze zur Zulassung privaten Rundfunks verabschiedet. Auch hat die Bundespost seit 1982 beträchtliche Investitionen für die Infrastruktur neuer Übertragungswege ausgeführt. Von einem freiheitlich geordneten Hörfunk- und Fernsehsystem ist die Bundesrepublik Deutschland jedoch rechtlich, politisch und wirtschaftlich noch weit entfernt. Weder die Verfassungsrechtsprechung noch die Gesetzgebung der Länder oder die Zulassungs- und Investitionspolitik der Bundespost haben mit dem in anderen westlichen Industrieländern bereits angewandten kommunikationstechnischen und medienwirtschaftlichen Expansionskurs auch nur annähernd Schritt gehalten.

... nur zögernd anerkannt

22. Insbesondere vom Bundesverfassungsgericht wurde die Entwicklung der Technik nur sehr zögernd berücksichtigt. Zwar können seine Urteile weniger auf Zukunftsparameter wie die Dynamik des technischen Fortschritts und der wirtschaftlichen Antriebskräfte setzen. Aber auch von den Beispielen im westlichen Ausland, wo sich Hörfunk und Fernsehen wirtschaftlich und mit ihrem Programm bewährt haben, ließ sich das Gericht nicht leiten. Ebenso fand die Tatsache, daß ein großer Teil der von den öffentlich-rechtlichen Anstalten gesendeten Programme privatwirtschaftlich produziert und von privatwirtschaftlichen Programmhändlern auf den internationalen Markt gebracht wird, in den Karlsruher Urteilen keinen Niederschlag. Aus seinem Urteil vom 24. März 1987 sind vielmehr unverändert Vorbehalte gegen ein marktwirtschaftlich geordnetes Rundfunksystem herauszulesen. Es deutet darin an, daß "unter den derzeitigen Bedingungen" private Anbieter für sich allein den Anforderungen der grundgesetzlich zu gewährleistenden Rundfunkfreiheit möglicherweise nicht voll entsprechen.

Aufgrund der Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrages haben die Länder die Zulassung von Hörfunk- und Fernsehunternehmen mit einer neuen Medienbürokratie verbunden und deren Organe wie schon die Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach ihrem Proporz besetzt. Die technische Infrastruktur der Übertragungswege wird in einigen Ländern ausschließlich nach politisch-administrativen Gesichtspunkten vorgegeben. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten erhielten zusätzliche Spielräume für Gebühren- und Werbeeinnahmen und konnten damit ihren Wettbewerbsvorsprung vor den neu in den Markt eintretenden Wettbewerbern durch Besetzung von Programmlücken und Vervielfachung alter Programmangebote absichern.

Was unter solchen Bedingungen an privatwirtschaftlicher Komponente neben der öffentlich-rechtlichen entsteht, ist wirtschaftlich gravierend benachteiligt und politisch dem Wohlwollen von Landesregierungen und Bundespost anheimgegeben.

Zusammenspiel der Monopole

23. Der geringe Niederschlag, den die technische Entwicklung und die ausländischen Erfahrungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung gefunden haben, dürfte auch mit einem Zusammenwirken zweier politisch bestimmter Monopole zu tun haben:

- Die Bundesländer handelten nicht nur nach den Interessen ihrer jeweiligen parteipolitischen Mehrheit. Sie waren mangels eigener Kompetenz auf die Informationen über die technischen Veränderungen angewiesen, die sie von den Fachleuten der Rundfunkanstalten und der Bundespost erhielten.
- Die Bundespost bestimmte auf der Grundlage ihres Fernmeldemonopols über die technische Infrastruktur und die Investitionen für die Anwendung neuer Systeme. Solange sie von der sozialdemokratisch dominierten Bundesregierung geführt wurde, stand ihr Monopol im Dienste einer Medienpolitik, die ausdrücklich privatwirtschaftlichen Rundfunk verhindern wollte. Ihr Lizenzmonopol für fernmeldetechnische Anlagen wurde insbesondere zur Verhinderung der Breitbandverkabelung durch Private mißbraucht.
- Die Informationen über den Stand der medientechnischen Entwicklung, auf die sich das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen stützte, stammten in hohem Maße von Institutionen, die zwar als technisch kompetent ausgewiesen sind, nämlich Bundespost und Techniker der Rundfunkanstalten, zugleich aber Partei oder Betroffene der Verfahren waren.

Bei dieser Sachlage konnten die rechtlichen und die technischen Voraussetzungen, die privatwirtschaftlichen Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland ermöglichen, nur langsam vorangebracht werden. Auch dieses Wenige kam erst unter dem Druck drohender Auslandskonkurrenz zustande, einer Konkurrenz, die technisch in der Lage ist oder sein wird, Rundfunk- und Fernsehprogramme in der ganzen Bundesrepublik zu verbreiten, ohne dabei der deutschen Gesetzgebung zu unterliegen.

IV. Vorbehalte gegen privatwirtschaftlichen Rundfunk

Vorbehalte gegen private Veranstalter: ...

24. Die heutige Reglementierung der privaten Rundfunk- und Fernsehanbieter ist nicht zuletzt Ausfluß weitverbreiteter Vorbehalte gegen ein marktwirtschaftlich geordnetes Rundfunksystem. So wird die Befürchtung ausgesprochen, durch privat ausgestrahlte Programme trete eine Verflachung des Programmnieveaus ein. Auch sei eine durch die binnenpluralistische Besetzung institutionalisierte Ausgewogenheit der öffentlich-rechtlichen Anstalten, die auch Minderheiten

die Möglichkeit eröffnen, zu Wort zu kommen, bei privaten Rundfunkveranstaltern nicht gewährleistet. Sie richteten aus werbewirtschaftlichen Gründen ihre Programme nur auf Mehrheiten aus und ließen Minderheiten unberücksichtigt.

... *Programmverflachung und ...*

25. Der Hinweis auf Programmverflachung bezieht sich auf die Tatsache, daß private werbefinanzierte Fernsehveranstalter ihre Sendezeit weitgehend mit Spielfilmen (insbesondere aus amerikanischer Produktion) füllen. Diese sind aber für die privaten Newcomer von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung. Zum ersten gehören Spielfilme zur publikumsattraktivsten Programmsparte. Zum zweiten sind Eigenproduktionen etwa dreimal so teuer wie der Kauf entsprechender US-Rechte und damit für die Privaten vorerst unerschwinglich. Zum dritten sind Fernsehrechte aus früher produzierten deutschen Serien und Filmen weitgehend im Besitz der Töchter von öffentlich-rechtlichen Anstalten. Sie besitzen im Gegensatz zu den USA, wo die Ausstrahlungsrechte zeitlich beschränkt sind und die Produzenten die Möglichkeit zur Verwertung nach Ablauf der Erstlizenz haben, die Ausstrahlungsrechte auf unbestimmte Dauer. Überdies wird bei dem Hinweis auf die Programmverflachung durch private Veranstalter die Tatsache übergangen, daß mehr als 40 Prozent der von den öffentlich-rechtlichen Anstalten ausgestrahlten Fernsehsendungen aus amerikanischer Produktion stammen oder zumindest amerikanischen Vorbildern direkt nachgestaltet sind. Ohne Zugriff auf die großen Programmvorräte der USA hätten die öffentlich-rechtlichen Anstalten weder ihre Programmexpansion betreiben können noch die Zuschauerquoten vorzuweisen, die sie als Nachweis einer publikumsorientierten Programmpolitik anführen.

Im Kern kennzeichnet aber der Hinweis auf eine mögliche Verflachung des Programmnieaus das Bestreben, die Bürger in ihrer Entscheidungsfreiheit einzuzengen und ihnen Informations- und Unterhaltungsangebote vorzuenthalten. Solcher anmaßenden Attitüde liegt die Meinung zugrunde, dieselben Bürger, die als Wähler die politische Führung des Staates bestimmen, seien unfähig zu einer vernünftigen Entscheidung, wenn sie ihre Unterhaltungs- und Informationsquellen auswählen. Die Vertreter solcher Auffassung sind keine Garanten von Bürgerfreiheiten, sondern Verwalter eines Erziehungs- und Bevormundungsinstruments. Rundfunk in diesem Sinn wird den Bildungseinrichtungen des Staates nahegerückt mit der Folge, daß auch

die Inhalte mit Erziehungsansprüchen ausgestattet werden.

... *Ausschluß von Minderheiten*

26. Auch der Hinweis auf den Schutz von Minderheiten geht fehl. Dies zeigen die Erfahrungen mit dem privatwirtschaftlichen Sektor unseres Mediensystems. Dort ist es zu einer Vielfalt von Zeitungen, Zeitschriften, Büchern, Schallplatten und Videokassetten mit vielseitigen Inhalten unterhaltender und informierender Art gekommen. Auch die Publikationen von und für Minderheiten aller Schattierungen und Einstellungen entstehen in diesem Markt. Die privatwirtschaftlichen Verlage produzieren unter kommerziellen Bedingungen ein blühendes Kulturangebot, das sich in jeder Buchhandlung wiederfindet. Berücksichtigung von Minderheiten durch Differenzierung im Markt ist aber auch im Fernsehsystem nicht ausgeschlossen. Durch Codierung und Decodierung von Signalen ist eine individuelle Adressierung und Abrechnung von speziellen Angeboten möglich. Bei Vorhandensein der dafür notwendigen technischen Infrastruktur gäbe es auch für private Fernsehsender vielfältige Anreize, auf Minderheiten zugeschnittene Programme anzubieten, die über Abonnements bezogen werden könnten (Pay-TV).

Demokratische Legitimation gegen institutionalisierte Ausgewogenheit

27. In einem Wettbewerbssystem werden die Wünsche von Minderheiten durch den Markt befriedigt. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem entscheidet das durch die Besetzung der Gremien und Redaktionen geschaffene „ausgewogene“ Meinungsspektrum darüber, welche Minderheiten dort in welcher Weise und in welchem Umfang zu Wort kommen. Dies führt unvermeidlich zu einer Verzerrung des Meinungswettbewerbes. So besitzen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk einige Gruppen Einflußmöglichkeiten, die weit größer sind als jene Zustimmung, die sie am Markt erlangen könnten. Es würde wahrscheinlich keiner dieser Gruppen gelingen, in gleichem Maße wie in öffentlich-rechtlich ausgestrahlten Sendungen ein Publikum zu erringen, wenn sie ihre Meinungen in der Form gedruckter Presseprodukte verkaufen müßten. Der Niedergang der Parteienpresse, insbesondere des früheren sozialdemokratischen Zeitungskonzerns, zeigt, daß sich die Bürger bei freier Wahl gegen eine Parteienpublizistik entscheiden. Ähnliches gilt für die Gewerkschafts- oder die Kirchenpresse.

Was aber legitimiert dann deren Bevorzugung gegenüber denen, die nicht das Privileg haben, irgendwann von einem Gesetzgeber den Status „gesellschaftlich relevant“ zuerkannt zu bekommen? Mit diesem System wird selbst unter den Minderheiten noch einmal zwischen denen unterschieden, die dank früherer Gesetzgebungsentscheidungen bei der Besetzung der Rundfunkgremien berücksichtigt wurden, und jenen, die unter den gegebenen Bedingungen nie eine Chance haben, gegen die etablierten Platzhalter in Gremien oder Programmen anzutreten.

Mit dem privatwirtschaftlichen Sektor unseres Mediensystems sind also genau die umgekehrten Erfahrungen gemacht worden wie mit dem öffentlich-rechtlichen Sektor: Während das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem seinen eigenen Anspruch auf Vielfalt und Ausgewogenheit konzeptionell wie praktisch nicht einlösen kann, erfüllen die privatwirtschaftlichen Medien die Erwartungen, die ihr Publikum in sie setzt. Sie erwerben ihre Legitimation immer wieder aufs neue mit der Entscheidung der Käufer. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stützt sich demgegenüber weitgehend auf den Machterhaltungswillen von Parteien und Gruppeninteressen.

Eine doppelte Fehlvorstellung

28. So beruht die traditionelle Argumentation gegen eine marktwirtschaftliche Ordnung des Rundfunksystems auf einer doppelten Fehlvorstellung. Eine Gremienbesetzung nach einem „Spiegelbild“ der Gesellschaft wie bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten bewirke tatsächlich Staatsferne und Pluralismus der Meinungen. Gewinnerorientierte Privatunternehmen seien demgegenüber schon institutionell nicht in der Lage, für „Ausgewogenheit“ zu sorgen. Dieser „Doppelfehler“ schlägt dann auf die speziellen Reglementierungen für private Programmanbieter durch. Das Postulat einer Ausgewogenheit des Gesamtangebots aller Programme, Zugangsregelungen in Form der Verteilung von Sendezeiten auf unterschiedliche Interessenten nach rechnerischen Proporzformeln sowie Einflußrechte öffentlich-rechtlicher Aufsichtsorgane sollen bei privaten Anbietern Pluralismus institutionell herstellen. Dabei wird verdrängt, daß der Markt ein ungleich effizienteres und einfacheres Kontrollsystem abgibt. Die hoheitlichen Reglementierungen selbst haben zu den verschachtelten und damit unübersichtlichen Beteiligungsverhältnissen bei den privaten Sendern beigetragen. Sie stellen das größte Hindernis dafür dar, daß sich ein wettbewerbliches und nach den Wünschen der Nachfrager pluralistisches und ausge-

wogenes Angebot, also ein marktwirtschaftliches Ordnungssystem voll entfalten kann.

V. Behinderung privatwirtschaftlicher Rundfunkanbieter

Bevorzugung von finanzkräftigen Unternehmen

29. Die Erschwernisse, die den Privatfunkveranstaltern aufgebürdet werden, würden in jedem anderen Wirtschaftsbereich zu einer Welle von Konkursen führen. Sie sind überdies mittelstandsfeindlich. Nur finanzkräftige Interessenten sind in der Lage, lange gewinnlose Zeiträume durchzuhalten.

Erschwerend kommt eine Besonderheit des Rundfunks hinzu: Die Kosten für die Erstellung eines Programms, das nur ein zahlenmäßig kleines Publikum erreicht, sind in der Regel nicht niedriger als die Kosten für Sendungen, die über eine ausgebaute technische Infrastruktur alle Haushaltungen des Sendegebietes abdecken. Diesem Umstand ist mit Regulierungen nicht abzuweichen, sondern nur mit schnellerer Entwicklung der Infrastruktur und mit Deregulierung bei den Auflagen an die Veranstalter.

Für eine Medienpolitik, die angetreten ist, auch kleineren Unternehmen im Hörfunk und im Fernsehen eine Chance zu geben, wäre es ein Mißerfolg, wenn aufgrund der Zugangsbedingungen und der allgemeinen Marktkonditionen gerade die Entstehung mittelständischer Rundfunkbetriebe ausgeschlossen würde.

Vielfältige Hindernisse für private Anbieter

30. Insgesamt lassen sich die wesentlichen Hindernisse für private Anbieter wie folgt zusammenfassen:

- Die bürokratisch verwalteten Zulassungsverfahren sind politisch manipulierbar, weil sie von Landesregierungen und parteipolitisch besetzten Gremien beherrscht werden. Interessenten könnten sich gezwungen fühlen, politische und finanzielle Zugeständnisse zu machen, wollen sie ihre Position – zum Beispiel bei der Zuteilung von günstigen Frequenzen – gegenüber Wettbewerbern verbessern.
- Die Investitionen in den privaten Rundfunk sind im gegenwärtigen System weitaus riskanter als Anlagen in anderen Wirtschaftsbereichen. Denn zu den politischen Risikofaktoren kommt Rechtsunsicherheit, weil Mediengesetze unter Versuchsvorbehalt

stehen oder aus politischen Gründen verfassungsrechtlich angegriffen werden.

- Die Märkte, in denen sich Wirtschaftsunternehmen am schnellsten einen festen Platz erobern könnten, sind von den Rundfunkanstalten weitgehend verstopft worden. Die Politik hat dies geduldet. Beispiele dafür sind die Programmausweitungen, die die Anstalten sowohl im Fernsehen (Serien, Filme, Sport, insbesondere auch in den ursprünglich anderen, vorwiegend kulturellen Inhalten gewidmeten dritten TV-Programmen) als auch im Hörfunkprogramm (Zielgruppenorientierung und Regionalisierung) vorgenommen haben.
- Privatunternehmen müssen unter vollem wirtschaftlichem Risiko gegen öffentlich-rechtliche Wettbewerber antreten, die unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Verhalten und der Akzeptanz ihrer Angebote im Markt mit politischen Garantien krisensicher ausgestattet sind. Hinzu kommt die rechtliche Fundierung ihrer Position in problematischen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts und in der verbreiteten Auffassung, öffentlich-rechtliche Anstalten könnten nicht in Konkurs gehen, weil ihre „Muttergemeinwesen“, die Länder, in jedem Fall für sie aufkommen müßten.
- Den Kunden beider Teile des Rundfunksystems wird das Recht verweigert, ihre Gebühren dem Veranstalter zukommen zu lassen, dessen Leistung sie beanspruchen. Das nimmt dem privaten Veranstalter die Chance, eine Beziehung zu seinen Kunden aufzubauen, wie sie in allen übrigen Bereichen der Wirtschaft selbstverständlich ist.
- Den privatwirtschaftlichen Rundfunkbetreibern wird das Recht vorenthalten, den Markt oder das Marktsegment, das sie bedienen wollen, selbst zu bestimmen und nach ihrer wirtschaftlichen und programmlichen Potenz auszurichten. Stattdessen können sie sich nur um eine Lizenz für Märkte bewerben, deren wirtschaftlicher und geographischer Zuschnitt nach politisch-administrativen Gesichtspunkten vorbestimmt wurde. Dies geschieht mit Frequenzmanipulationen, für die von den Ländern die Bundespost in Anspruch genommen wird. Das Ergebnis sind zum Beispiel in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen Sendgebiete, deren Einwohnerzahl zuweilen unter 100.000 liegt. Aus so kleinen Gebieten lassen sich nicht genügend Werbeeinnahmen erzielen, um ein Ganztags-

programm zu finanzieren, das politisch gefordert wird.

- Für die neuen Programme ist eine Infrastruktur nötig, die noch im Aufbau ist und die eine Haushaltsabdeckung, wie sie die öffentlich-rechtlichen Anstalten erzielen (nahezu hundert Prozent aller Haushalte), erst mittelfristig möglich erscheinen läßt. Bevor die Länder in der Lage waren, in Absprache mit der Deutschen Bundespost Frequenzpläne für neue Hörfunk- und Fernsehangebote auszuarbeiten, konnten sich die Rundfunkanstalten – u.a. durch das administrativ geregelte Verfahren der „Bedarfsplananmeldung“ – mit vermehrten Sendemöglichkeiten eindecken. Ihnen kam dabei zu-statten, daß sie über eigene technische Apparate einschließlich eigener Sendebetriebsstätten verfügen, die unabhängig von der Bundespost operieren. Außerdem wirkte sich gerade in der Frequenzplanung und der Frequenznutzungspolitik die lang-jährige Zusammenarbeit zweier Monopole für neue Anbieter nachteilig aus. Veränderungswilligen Landesregierungen und privatwirtschaftlichen Interes-senten fehlten die Kenntnisse, die sie in die Lage versetzt hätten, frühzeitig auf die Verteilung Ein-fluß zu nehmen.

Behinderungen durch die Bundespost

31. Das Monopol der Deutschen Bundespost bei der Entscheidung über technische Systeme, Zulassung und Betrieb von Fernmeldeeinrichtungen beschneidet den Anspruch der neuen Veranstalter, sich für die Verbreitung und den Empfang ihrer Signale die jeweils preiswerteste Technik auszusuchen. Am deutlichsten wird dies am Beispiel der Fernsehsatelliten TV-Sat 1 und 2. Sie sollten der deutschen Wirtschaft einen kommunika-tionstechnischen Vorsprung auf dem Weltmarkt sichern. Über diese Satelliten, die mit einer neuen Norm senden sollten, entschieden die technischen Hersteller und die Bundespost Arm gegen den Bedarf der privatwirtschaftlichen Satellitennutzer. Die Veranstalter hatten guten Grund für ihren Protest: Für den Empfang dieser Satelliten sind sowohl neue Antennen als auch neue Fernsehgeräte notwendig. Andererseits können es sich die privaten Fernsehunternehmen nicht leisten, auf die Nutzung solcher Satelliten zu verzichten, weil deren Kanäle sonst auf Dauer von den öffentlich-rechtlichen Konkurrenten belegt werden, die sich den Luxus des Sendens ohne Empfangsmöglichkeit gestat-ten können. Hinzu kommt, daß die Zuteilung terrestri-scher Frequenzen eng gekoppelt ist mit der Inan-spruchnahme der Kanäle des TV-Sat. So hat die Bun-

despost in der Vergangenheit immer wieder unmißverständlich darauf hingewiesen, daß ohne Nutzung des TV-Sat RTL plus und Sat 1 die terrestrischen Frequenzen nicht oder nicht im gewünschten Umfang erhalten werden.

Mittlerweile sind sich die meisten Fachleute darin einig, daß dieser Satellitentyp nicht nur technisch überholt, sondern wegen des Mißverhältnisses zwischen Kosten und Leistungsfähigkeit wirtschaftlich kaum einsetzbar ist. Der TV-Sat 1 ist – nicht nur wegen seines Defektes nach dem Start – ein im Weltraum positioniertes Denkmal für die Fehlplanungen, die im marktfernen Zusammenspiel von Medienblockadepolitik und Postmonopol ihren Ursprung haben.

Während der nach der Frequenzverknappungspolitik der früheren Bonner Regierungskoalition dimensionierte TV-Sat nur durch den Einsatz von Steuergeldern und durch interne Quersubventionierungen im Postbetrieb einsetzbar ist, zeigt das in Luxemburg in viel kürzerer Zeit von der Société Européenne des Satellites realisierte Konzept des Astra-Satelliten, 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.

Ungleichgewichtige Marktaufteilung

32. Es ist fraglich, ob unter diesen regulativ verzerrten Bedingungen je ein richtiger Leistungswettbewerb aufkommen kann, ob also ein vielfaches und vielseitiges Programmangebot von unterschiedlichen Programmveranstaltern je erreicht wird. Es ist unter den jetzt geltenden Bestimmungen und Einflüssen eher zu erwarten, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihre Vorrangstellung behalten.

Die ungleichgewichtige Marktaufteilung könnte verhindern, daß sich im privaten Rundfunksektor jene Meinungsvielfalt einstellt, die den Pressebereich in hohem Maße kennzeichnet. Dies könnte wiederum das Bundesverfassungsgericht veranlassen, eine Liberalisierung des Rundfunkmarktes weiter zu erschweren. Es wäre die bedenklichste Folge einer halbherzig betriebenen Medienpolitik. Die Bedingungen, die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts vorliegen müssen, bevor es die Ansätze einer sich dem Marktkonzept öffnenden Rundfunk-Rechtsprechung glaubt weiterentwickeln zu können, würden nie erreicht werden. Die

regulativen Rahmenbedingungen, die angeblich ein anderes Rundfunksystem ermöglichen sollen, haben gerade dessen Entstehung verhindert. Es läge kein Versagen des Marktes, sondern der Politik vor. Von manchen wird dies offenbar angestrebt.

VI. Internationalisierung der Märkte

Internationalisierung der Märkte durch Satelliten

33. Die Exportfähigkeit bei kommunikationstechnischen Konzepten, Produkten und Dienstleistungen ist eng verbunden mit den Möglichkeiten der Programmveranstalter, der Internationalisierung der Fernsehmärkte wirtschaftlich und programmlich zu entsprechen. Die Dynamik international tätiger Fernsehunternehmen wird gespeist von wirtschaftlichen Anreizen, die erst wirksam werden konnten, als Satelliten für die Programmverbreitung einsatzbereit waren.

Die Initiatoren für privatwirtschaftliche Investitionen in Satellitenprogramme setzen darauf, daß

- Reserven in den Fernsehmärkten, in denen bisher das Fernseh-Werbevolumen durch Reglementierung eng begrenzt war, auch international erschlossen werden können,
- Markenwerbung insgesamt internationaler wird,
- die Bedeutung der in internationaler Kooperation geplanten und realisierten Fernsehproduktionen zunimmt,
- die Bedeutung der nationalen Sprachgebiete in Europa, welche für die Finanzierung international attraktiv einsetzbarer Serien und TV-Filme zu klein sind, zugunsten multinationaler Programmverbindungen abnimmt.

Ausgangsbasis heimischer Markt

34. In diesem internationalen Wettbewerb können Unternehmen leichter bestehen, wenn sie über große Wirtschaftskraft und multinationale Verbindungen verfügen. Sie müssen nicht nur in der Lage sein, lange Verlustzeiten zu überbrücken. Sie müssen für den Zugriff auf die Programmrechte genügend finanzielle Kraft aufbringen. Ob dabei amerikanische Firmen, die ihre Produktionen im riesigen heimischen Markt leicht finanzieren können und die bei deren Weiterverwertung attraktive Gewinne erzielen, wie bisher im weltweiten Fernsehgeschäft führend sein werden, hängt

wesentlich davon ab, ob europäische Unternehmen bereit sind, für das internationale Engagement Risiken einzugehen. Die Ausgangsbasis dafür müßte ein ausreichendes Betätigungsfeld im heimischen Markt sein, so wie es bei britischen, französischen und italienischen Unternehmen der Fall ist. Sie sind bisher Vorreiter in der Erschließung multinationaler Fernsehmärkte Europas gewesen.

EG-Recht ...

35. Durch die grenzüberschreitende Satellitenübertragung werden neue und größere Märkte geschaffen. Staatliche Versuche zur Abwehr dieser Entwicklungen werden auf Dauer wirkungslos sein, wenn ausländische Anbieter dank technischer Fortschritte von ausländischen Brückenköpfen her nationale Grenzen unabwahrbar überspringen können. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat dies erkannt. Sie versteht Rundfunk als eine Dienstleistung, welche den Regeln für einen freien Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaften unterliegt. Entsprechend hat der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften einheitliche Spielregeln für das „Fernsehen ohne Grenzen“ festgelegt. Diese EG-Richtlinie soll im Rahmen des bis Ende 1992 angestrebten Binnenmarktes sicherstellen, daß kein Mitgliedsland Ausstrahlung, Einspeisung in Kabelanlagen und Vermarktung von Fernsehproduktionen aus einem anderen Gemeinschaftsland unterbinden kann.

... und Kulturhoheit der Bundesländer

36. Dagegen steht die Auffassung der deutschen Bundesländer, wonach es sich bei Hörfunk und Fernsehen um kulturelle Veranstaltungen handelt, die primär in ihren Hoheitsbereich fallen. Daß es zur Kulturhoheit der Bundesländer gehöre, auch die Einfuhr ausländischer Bücher und Zeitschriften zu reglementieren, hat freilich noch niemand behauptet. Die Kommission gesteht den Mitgliedsländern der Gemeinschaft zwar zu, Einzelheiten ihrer internen Rundfunkordnung festzulegen, verwahrt sich jedoch insbesondere gegen eine Bevorzugung inländischer Veranstalter vor ausländischen. Angesichts dieser vom EWG-Vertrag gestützten Position und der grenzüberschreitenden Übertragungsmöglichkeiten machen Schutzzonen in Form reglementierter nationaler Rundfunkmärkte immer weniger Sinn. Deutsche Medienunternehmen werden im zukünftigen europäischen Binnenmarkt nur dann eine führende Rolle spielen können, wenn die Regulierungen am deutschen Rundfunkmarkt entschlossen beseitigt werden.

Rechtsunsicherheit für private Veranstalter

37. Die Umsetzung der EG-Richtlinie in deutsches Recht ist allerdings noch völlig offen. Die Bundesrepublik ist der einzige EG-Staat, dessen Gliedstaaten über Gesetzgebungskompetenzen verfügen. Der Widerspruch zwischen dieser Kompetenzaufteilung und dem EG-Recht ist in der Gemeinschaft nicht explizit geregelt. Das schafft insbesondere für die privaten Veranstalter zusätzliche Rechtsunsicherheit. Hinzu kommt deren Furcht, daß die Werbevorschriften der Richtlinie, die großzügiger sind als die bisherigen Anforderungen an die öffentlich-rechtlichen Sender, letztlich auch von diesen in Anspruch genommen werden könnten.

Protektionismus vermindert die Wettbewerbsfähigkeit

38. Allerdings ist die freiheitliche Grundposition der EG-Kommission nicht frei von antimarktwirtschaftlichen Einschüben. So soll zum Schutz der einheimischen Fernsehproduktion der Hauptteil der Sendezeit mit „europäischen“ Werken bestritten werden. Auf diese Weise soll eine – wie auch immer definierte – europäische kulturelle Identität gesichert bleiben. Daß die Quote jedoch weniger aus Sorge um die europäische Kultur entstand, sondern als Instrument zum Schutz vor unliebsamer Konkurrenz dient, wird schon daran deutlich, daß Produktionen aus mittel- und osteuropäischen Ländern (außerhalb der Staaten des Europarates) nur dann als „europäisch“ gelten sollen, wenn entsprechende Kulturabkommen oder Kooperationsverträge mit der Gemeinschaft bestehen. Aber auch europaweit gilt: Unter protektionistischen Bedingungen würden die Medienunternehmen letztlich an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen, zu ihrem Schaden wie zu dem der Verbraucher.

VII. Der Rundfunkmarkt der Zukunft

Ausreichende Versorgungsmöglichkeiten

39. Durch eine Vielzahl freier TV-Frequenzen, über die sogenannte Low-Power-Sender betrieben werden können, durch die Verkabelung der Haushalte, die Einspeisung von Satellitenprogrammen in das Kabelnetz sowie durch deren Direktempfang könnte Mitte der 90er Jahre die weitaus überwiegende Zahl der bundesdeutschen Haushalte per Antenne oder Kabel eine Vielzahl von Rundfunk- und Fernsehprogrammen empfangen. Angesichts dieser Versorgungsmöglichkeiten ist

es nicht mehr gerechtfertigt, Hörfunk und Fernsehen außerhalb der Grundregeln des Marktes zu belassen. Es gibt 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. Damit entfällt auch die Legitimation für eine politische Förderung oder Diskriminierung bestimmter Programmanbieter.

Öffnung des Rundfunkmarktes

40. Notwendig ist eine Rundfunkpolitik, die statt einer zaghaften Öffnung von Schlupflöchern für Privatveranstalter eine grundlegend andere Rundfunkordnung schafft. Sie muß mehr als die heutige an marktwirtschaftlichem Denken und marktwirtschaftlichen Möglichkeiten ausgerichtet sein. Die Rahmenbedingungen für den Rundfunk der Zukunft dürfen nicht mehr wie bisher auf dem Rationierungs- und Bezugscheinsystem einer überholten Mangelsituation basieren. Für Hörfunk und Fernsehen sollten die gleichen Bedingungen gelten wie für die anderen Medien, es muß also effektiver Wettbewerb zugelassen werden. Über Fragen, ob für ein stark erweitertes Medienangebot überhaupt Bedarf bestehe, ob dieses zu einer Qualitätsminderung der Programme führe und ob dem Bürger nicht zu viel zugemutet würde, hat er selber als Konsument zu entscheiden. Angesichts des Erfolgs, den die privatwirtschaftliche Presse hat, gibt es keine Gründe, warum private Rundfunkveranstalter nicht auch in der Lage sein sollten, mindestens ebenso viele und anspruchsvolle Informationssendungen zu veranstalten und gleichwertige Unterhaltungsangebote hervorzubringen, wie es jetzt die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten tun.

Konsumentensouveränität

41. Hauptziel einer Neuordnung des Rundfunksystems sollte es daher sein, einen Markt mit echter Konsumentensouveränität zu ermöglichen. Das erfordert, daß die Nachfrager über ihre Zahlungsbereitschaft direkt oder über Einschaltquoten indirekt ihre Präferenzen signalisieren und damit das Programmangebot wirksam beeinflussen. Um dies zu erreichen, sollte die derzeitige pauschale Zwangsgebühr für höchst unterschiedliche Programme abgeschafft werden. An ihre Stelle sollten insbesondere im Bereich Fernsehen nutzungsabhängige Entgelte oder werbefinanzierte Programme treten. Pay-TV würde selbstverständlich

die Abbonierung eines Gesamtprogrammes bei einem Anbieter mit einschließen können.

Reglementierungen unnötig

42. In dem Maße, wie ein echter Markt erreicht wird, also Rundfunkdienstleistungen nicht mehr als Teil der öffentlichen Zwangsversorgung definiert werden, erübrigen sich die heutigen Reglementierungen der privaten Rundfunkunternehmen. Politisch dominierte Aufsichtsgremien, die darüber entscheiden, was den Kunden frommt, wären dann funktionslos. Die derzeitigen Rundfunkbehörden der Länder, deren Aufgabe neben der Lizenzierung die Kontrolle der privaten Programme durch sogenannte gesellschaftlich-relevante Gremien ist, sind ebensowenig notwendig wie heute bei der Presse. Nur die konkrete Verteilung von Frequenzen und Kanälen verbliebe als Ordnungsaufgabe für eine Landesbehörde. Auch Auflagen für die Werbetaufteilung geben wenig Sinn. Angesichts neuer Werbemethoden wie Teleshopping oder Product-Placement sind schon jetzt die Grenzen zwischen Information bzw. Unterhaltung und Werbung fließend. Publizistische Codices könnten im Wege der Selbstkontrolle, wie sie zum Beispiel der Deutsche Werberat oder der Deutsche Presserat kennen, angewandt werden.

Meinungsvielfalt durch Wettbewerb erhalten

43. Wettbewerb und eine konsequente Wettbewerbspolitik sind das effizienteste Mittel, um Machtpositionen, welcher Art auch immer, zu beschneiden. Nur unter Bedingungen des Wettbewerbs lassen sich wirtschaftliche Freiheitsrechte, darin eingeschlossen die Betätigung von Rundfunkveranstaltern, gesellschaftlich legitimieren. Der Erhaltung des Wettbewerbs auf dem Medienmarkt kommt damit eine besondere Aufgabe zu. Eine Einschränkung des Wettbewerbs könnte sich namentlich ergeben, wenn sich Zeitungsverlage als Rundfunkveranstalter betätigen. Wenn das Sendegebiet eines Rundfunkveranstalters und das Vertriebsgebiet einer Zeitung zusammenfallen, ist eine Tendenz zur Marktmonopolisierung nicht auszuschließen. Die Beteiligung an Rundfunkveranstaltungen sollte Zeitungen zwar nicht grundsätzlich verboten sein, zumal sie zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit im Gesamtmarkt wichtig sein kann. Ein grundsätzliches Verbot erschiene unverhältnismäßig. Um aber wesentliche Einschränkungen des Wettbewerbs von vornherein zu unterbinden, sollte die Erteilung von Rundfunklizenzen rechtlich wie ein Unternehmenszusammenschluß behandelt und damit einer kartellrechtlichen Kontrolle unterworfen werden.

Zukunft der öffentlich-rechtlichen Sender

44. In einem Markt mit echter Konsumentensouveränität können sich auch die öffentlich-rechtlichen Anbieter nur über nutzungsabhängige Entgelte oder über Werbesendungen finanzieren. Welche Rolle sie unter diesen Bedingungen im Rundfunksystem der Zukunft spielen, entscheidet der Markt. Konsequenz wäre es, die öffentlich-rechtlichen Anstalten in eine privatrechtliche Rechtsform zu überführen und z.B. durch Verkauf an das breite Publikum zu privatisieren. Sollte der Gesetzgeber den gegenwärtigen öffentlich-rechtlichen Programmauftrag, nämlich „Nachrichten und Darbietungen erbauer, bildender, belehrender und unterhaltender Art“ zu verbreiten, weiterhin als öffentliche Aufgabe ansehen, dann käme in Frage, die Erfüllung dieser Aufgabe aus Haushaltsmitteln zu fördern. Da dies aber das Tor zu einer dauerhaften Staatsfinanzierung öffnen und damit die notwendige Staatsferne nicht gewährleisten würde, wird vorgeschlagen, die erheblichen Mittel, die aus der Privatisierung erlöst werden, in eine Stiftung – oder in mehrere Stiftungen auf Länderebene – einzubringen. Die aus dem Stiftungsvermögen erzielten Erträge sollten der Förderung von Programmteilen dienen, an denen ihrer Art und Qualität wegen ein wesentliches öffentliches Interesse besteht. Die Förderung könnte sich an die heutige Filmförderung anlehnen. Das Förderangebot richtete sich an alle Veranstalter. Die Stiftungslösung könnte die gewünschte Staatsferne gewährleisten.

Wir meinen, daß auch bei dieser Konzeption eine positive Ordnung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes gewährleistet ist. Sie stellt sicher, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichstster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet.

Freisetzung von Kräften durch Deregulierung

45. Solche Deregulierung würde wie ein Befreiungsschlag wirken und erhebliche Kräfte freisetzen. Hörfunk und Fernsehen könnten aufgrund ihres Entwicklungspotentials zu Faktoren von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung werden. Durch die Schaffung neuer und größerer Märkte könnte bei den investitionswilligen Medienunternehmen, den Zulieferern von technischen Ausrüstungen, den Verwertern von Rechten, den Anbietern von Unterhaltung und Information sowie bei den schon bestehenden und neu entstehenden kulturellen Einrichtungen eine Vielzahl neuer Arbeitsplätze geschaffen werden.

VIII. Verwirklichung der Ziele in Stufen

Beseitigung der Zwangsgebühren nach einer Übergangszeit

46. Das hier skizzierte marktwirtschaftliche Hörfunk- und Fernsehsystem setzt voraus, daß die heute üblichen, nicht an die Nutzung der Leistung gekoppelten Zwangsgebühren durch freiwillige Abonnements, durch individuelle Abrechnungen oder durch Werbeeinnahmen ersetzt werden.

Für die Einzelabrechnung der Nutzung sind die Techniken zwar erkennbar, aber der Auf- und Ausbau der erforderlichen Netze ist noch nicht abgeschlossen. Überdies dürfte gerade bei Hörfunkempfängern der damit verbundene technische Aufwand zu teuer sein. Um gleichwohl die Wettbewerbsbedingungen der privaten Anbieter schon jetzt zu verbessern, kann die Beteiligung aller Vollprogrammanbieter an der allgemeinen Rundfunkgebühr erwogen werden. So ist z.B. vorstellbar, daß die bisherige Nutzungspauschale bestehen bleibt, sie aber nach der Höhe der jeweiligen Einschaltquoten auf die Sender verteilt wird. Alternativ käme – so auch von der Monopolkommission gefordert – ein völliger Werbeverzicht der öffentlich-rechtlichen Anstalten in Frage. Aus Anbietersicht führen beide Wege zu einem Abbau bestehender Wettbewerbsverzerrungen. Aber aus Konsumentensicht würden beide nicht voll befriedigen. Da die öffentlich-rechtlichen Anbieter eine Senkung ihrer Gebühreneinnahmen bzw. Werbeeinnahmen nicht ohne weiteres verkraften könnten, wäre mit einer Erhöhung der Gesamtgebühren zu rechnen.

Aus diesem Grunde schlagen wir für die Bereiche Fernsehen und Hörfunk unterschiedliche Formen der Finanzierung vor:

- Im Bereich Fernsehen sollten die heutigen Zwangsgebühren nach einer Übergangsfrist von fünf oder sieben Jahren zugunsten von individuellen Abrechnungen und Werbeeinnahmen beseitigt werden. Nur in der Übergangszeit bliebe es bei den heutigen Finanzierungsformen.
- Im Bereich Hörfunk sollte es dauerhaft bei den bisherigen Nutzungspauschalen bleiben. Allerdings sollten diese nach einer Übergangszeit auf alle Sender nach der Höhe der Einschaltquoten verteilt werden.

Aufhebung der Regulierungen, Vergabe der Frequenzen unter Kontrolle der Kartellbehörden

47. Für die Übergangszeit muß sichergestellt werden, daß das bisher relativ geschlossene System mehr und mehr geöffnet wird und nach dieser Periode auch offenbleibt. Wie das Rundfunksystem der Zukunft aussieht, sollen die Konsumenten über den Markt entscheiden. Für die Übergangszeit wäre das „duale Rundfunksystem“, also das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern, unverändert prägend. Diese Übergangszeit ist daher so zu gestalten, daß private Anbieter die Chance haben, in den Markt hineinzuwachsen, und die öffentlich-rechtlichen Anbieter die Chance, sich einem freien Markt anzupassen. Aus diesem Grunde schlagen wir vor, die bisherigen Regulierungen für private Anbieter aufzuheben. Die konkrete Verteilung von Frequenzen und Kanälen sollte unter Kontrolle der Kartellbehörden durch eine Landesbehörde erfolgen. In der Übergangszeit sollte es für die öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der bisherigen Begrenzung der Werbezeiten bleiben. Die EG-Richtlinie würde dem nicht entgegenstehen. Denn sie räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, Sender innerhalb ihres Hoheitsgebietes strengeren Auflagen zu unterwerfen, als sie nach der Richtlinie im Grundsatz vorgesehen sind.

Versteigerung von Frequenzen

48. Da die neuen technischen Infrastrukturen (Satelliten, Breitbandkabelnetze, Low-Power-Sender) sich noch im Aufbau befinden, sind in der Übergangszeit technische Engpässe bei der Bereitstellung von Sendefrequenzen für private Veranstalter nicht völlig auszuschließen. Diese könnten vermutlich durch einen entsprechenden Abbau der Überausstattung der öffentlich-rechtlichen Anstalten beseitigt werden. Eine Ausstrahlung derselben Programme über mehrere Frequenzen, wie sie heute in vielen Sendegebieten üblich ist, dürfte entbehrlich sein. Falls die Anzahl der privaten Interessenten die vorhandenen freien Frequenzen übersteigt, könnten diese nach bestimmten Kriterien versteigert werden.

Anforderungen an die Bundespost

49. Das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost ist in Frage zu stellen. Eine sachliche Notwendigkeit dafür, daß beispielsweise Sendeeinrichtungen für Hörfunk und Fernsehen von den Veranstaltern nicht selbst betrieben werden dürfen, sondern ausschließlich von der Bundespost, gibt es nicht. Dasselbe gilt

für Satelliten-Verbindungen oder Richtfunkverbindungen zwischen einzelnen Sendern oder kleinen Reportage-Einrichtungen, mit denen aktuelle Ereignisse vom Ort des Geschehens zu den Sendezentralen übertragen werden können. Es wäre zu erwarten, daß sich ohne Postmonopol für diese technischen Einrichtungen und Dienstleistungen ähnlich wie in den USA ein reichhaltigeres Angebot zu günstigeren Preisen entwickeln würde.

Die Bundesregierung sollte daher dafür sorgen, daß

- der Ausbau der technischen Infrastruktur schneller und unbürokratischer als bisher möglich wird,
- die Veranstalter von Hörfunk und Fernsehen von technischen Normen und Auflagen befreit werden, die nicht in fernmeldetechnischen Notwendigkeiten, sondern in Interessen deutscher und anderer europäischer Telekommunikationsmonopole begründet sind,
- umgekehrt die Veranstalter selbst über die Techniken bestimmen können, die sie einsetzen wollen, und dafür unter mehreren Dienstleistungsanbietern wählen können,
- das starre Gebührensystem der Fernmelde-Monopolunternehmen der europäischen Staaten abgelöst wird durch leistungs- und wettbewerbsorientierte Marktordnungen, in denen unterschiedliche Anbieter ihre Dienste im Spiel von Angebot und Nachfrage entwickeln können.

Keine Bürokratisierung auf EG-Ebene

50. Bundes- und Länderregierungen sollten gemeinsam dafür sorgen, daß eine Deregulierung im Inneren nicht durch eine neue Bürokratisierung auf der immer wichtiger werdenden europäischen Ebene wirkungslos wird. Falls sich Länder und Bund über ihre Zuständigkeiten nicht verständigen können, werden unvermeidlich der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag zu Lasten der Länder vermehrte Kompetenzen zuwachsen. Andernfalls wäre eine ausreichende Vertretung der deutschen Interessen in den europäischen Institutionen nicht mehr gewährleistet.

Keine konfliktlose Durchsetzung

51. Eine neue Rundfunkordnung wird sich nicht konfliktlos durchsetzen lassen. Insbesondere von den Hauptbetroffenen, die ihre Privilegien verlieren, muß

mit nachhaltigem Widerstand gerechnet werden. Dazu gehören auch die Gruppen, die jetzt in den Rundfunkgremien einen starken Einfluß ausüben. Bei den Gewerkschaften kommt hinzu, daß sie über ihre Gremien-sitze hinaus noch durch erweiterte Mitbestimmungsrechte in den öffentlich-rechtlichen Anstalten ohne zureichende Legitimation mehr Macht haben, als sie in einem privatwirtschaftlichen Hörfunk- und Fernsehsystem je erringen würden.

Man sollte sich aber auch nicht fürchten, eine grundlegende Reform selbst dann in Gang zu setzen, wenn es nicht gelingt, alle Bundesländer zu einem einheitlichen Vorgehen zu gewinnen, und deshalb mindestens vorübergehend unterschiedliche Regelungen des Rundfunksystems in Kauf genommen werden müßten. In der Medienpolitik hat sich die Scheu vor Risiken zur Konservierung von Gruppenprivilegien nutzen lassen. Risikoscheu ist jedoch kein hinreichender Grund, die Bürger der Bundesrepublik Deutschland von den Möglichkeiten einer Erweiterung ihrer Programmauswahlfreiheit und ihres Rechts auf freie Nutzung technischen Fortschritts auszuschließen.