



Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln

Stefan Wolf

Wie verzichtbar  
wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk  
durch die Digitalisierung?

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

**Heft 238**

**Köln, im Dezember 2007**

## **Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 238: 978-3-938933-42-8

Schutzgebühr 18,00 EUR

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

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:  
[rundfunk-institut@uni-koeln.de](mailto:rundfunk-institut@uni-koeln.de)  
oder an die u. g. Postanschrift



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

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Stefan Wolf

**Wie verzichtbar  
wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk  
durch die Digitalisierung?\***

Abbildungsverzeichnis .....	6
Tabellenverzeichnis .....	6
Abkürzungsverzeichnis .....	7
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Problemdarstellung .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. Ziele und Vorgehensweise .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Marktversagen als Legitimationsgrundlage für den Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Marktversagen im analogen Rundfunkmarkt .....</b>	<b>14</b>
2.1.1. Unteilbarkeiten (Subadditivitäten) .....	15
2.1.2. Fehlende Ausschließbarkeit vom Konsum .....	17
2.1.3. Externe Effekte.....	19
2.1.4. Informationsasymmetrien .....	20
2.1.5. Intransitive Präferenzen .....	22
<b>2.2. Marktversagen im digitalen Rundfunkmarkt .....</b>	<b>25</b>
2.2.1. Unteilbarkeiten (Subadditivitäten) .....	25
2.2.2. Fehlende Ausschließbarkeit vom Konsum .....	26
2.2.3. Externe Effekte.....	27
2.2.4. Informationsasymmetrien .....	28
2.2.5. Intransitive Präferenzen .....	28
<b>2.3. Rechtliche Grundlagen, Finanzierung und Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....</b>	<b>29</b>
<b>2.4. Zwischenergebnis.....</b>	<b>33</b>

---

\* Überarbeitete Fassung einer im WS 2007/2008 an der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln eingereichten und am Institut für Rundfunkökonomie betreuten Diplomarbeit.



<b>3. Determinanten zur Beeinflussung der Rezipienten-Nachfrage durch öffentlich-rechtliche TV-Anbieter im digitalen Rundfunkmarkt</b> .....	37
<b>3.1. Technische Einflussfaktoren</b> .....	37
3.1.1. Digitale Distribution und Empfangswege .....	38
3.1.2. Digitale Endgeräte und Angebotsmöglichkeiten .....	40
<b>3.2. Gesellschaftspolitische Einflussfaktoren</b> .....	42
3.2.1 Entwicklung gesellschaftspolitischer Wert- und Zielvorstellungen .....	42
3.2.2. Integrationsfunktion und Vollprogramm .....	43
3.2.3. Bedeutung von Medienkompetenz und Jugendmedienschutz.....	45
<b>3.3. Rundfunkpolitische Einflussfaktoren</b> .....	46
3.3.1. Unterstützungsniveau seitens der Rundfunkpolitik .....	46
3.3.2. Politische Willensbildungsprozesse und Organisation der Aufsichtsstrukturen.....	50
3.3.3 Steuern und Subventionen als Lenkungsinstrumente .....	51
<b>3.4. Gesamtwirtschaftliche Einflussfaktoren</b> .....	52
3.4.1. Konkurrenz innerhalb der TV-Branche .....	53
3.4.2. Bedrohung durch neue Konkurrenten.....	54
3.4.3. Konkurrenz um knappe Inputfaktoren.....	55
3.4.4. Verhandlungsmacht der Nachfrager/Rezipienten .....	56
3.4.5. Bedrohung durch Substitutionsprodukte.....	58
3.4.6. Solidität der Finanzsituation.....	59
<b>3.5. Einzelwirtschaftliche Einflussfaktoren</b> .....	60
3.5.1. Angebotspolitik/Produktpolitik.....	61
3.5.2. Kommunikationspolitik.....	70
3.5.3. Distributionspolitik.....	71
3.5.4. Preispolitik .....	72
<b>4. Szenarien der Nachfrage-Steuerung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der Anbietermacht zur Nachfragermacht</b> .....	73
<b>4.1. Die Nachfragesteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopol</b> .....	74
4.1.1. Marktstruktur, Rundfunkgeschichte und Marktakteure .....	74
4.1.2. Analyse des Marktverhaltens in Bezug auf die nachfragerrelevanten Determinanten.....	75
4.1.3. Marktergebnis/Zwischenfazit .....	77



<b>4.2. Die Nachfragesteuerung im Rundfunk-Oligopol (Duales System)</b> .....	78
4.2.1 Marktstruktur, Rundfunkgeschichte und Marktakteure .....	78
4.2.2. Analyse des Marktverhaltens in Bezug auf die nachfragerrelevanten Determinanten .....	79
4.2.3. Marktergebnis/Zwischenfazit.....	86
<b>4.3. Die Nachfragesteuerung im nachfrageorientierten digitalen Rundfunkmarkt</b> .....	87
4.3.1. Marktstruktur, Rundfunkgeschichte und Marktakteure .....	87
4.3.2. Analyse des Marktverhaltens in Bezug auf die nachfragerrelevanten Determinanten .....	88
4.3.3. Marktergebnis/Zwischenfazit.....	96
<b>5. Konsequenzen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag</b> .....	99
<b>5.1. Allokative Konsequenzen der Digitalisierung</b> .....	99
<b>5.2. Distributive Konsequenzen der Digitalisierung</b> .....	99
<b>5.3. Schlussfolgerungen und Handlungsimplicationen</b> .....	100
5.3.1. Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems ...	100
5.3.2. Bestandsschutz und Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Digitalisierung ....	102
<b>6. Fazit und Ausblick</b> .....	115
Anhang.....	117
Literaturverzeichnis .....	119



### Abbildungsverzeichnis

Nr	Titel	Seite
1	Definition und Determinanten der Intransitat von Präferenzen.....	23
2	Tendenzaussagen zur Neubewertung der Legitimation .....	35
3	Determinanten zur Stimulation der Rezipientennachfrage .....	37
4	Stand der Digitalisierung innerhalb der Übertragungswege .....	39
5	Gesamtwirtschaftliche Einflussfaktoren der Zuschauernachfrage.....	52
6	Die absatzpolitischen Instrumente im Einflussbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	61
7	Grundmuster der Mediennutzung nach MedienNutzerTypen.....	63
8	Marktanteile öffentlich-rechtliche und private Sender nach MedienNutzerTypen.....	64
9	Kriterien zur Beurteilung von Programmqualität.....	69
10	Bedingungen von Programmkonvergenz .....	84
11	Entwicklung des Zugangs über Kabel, Satellit und Terrestrik .....	89
12	Spartenprofil 2005: ARD/ZDF versus RTL/SAT.1/ProSieben .....	95
13	Direktvergleich Images öffentlich-rechtlicher und privater TV- Programme 2005 .....	96

### Tabellenverzeichnis

Nr.	Titel	Seite
1	Gütergruppen und Regulierungskonsequenzen .....	15
2	Gütertypen und Informationsasymmetrien .....	21
3	Entwicklung der Rundfunkgebühren in Deutschland.....	83
4	Charakteristika MedienNutzerTypen .....	117
5	Entwicklung der Marktanteile öffentlich-rechtlicher und privater Sender im Vergleich 1985 – 2006 .....	117

### Abkürzungsverzeichnis

ADSL	Asynchronous Digital Subscriber Line
AGF	Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung
ALM	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland
ARD	Arbeitsgemeinschaft öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
BBC	British Broadcasting Corporation
BITKOM	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V.
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
CEBIT	Centrum der Büro- und Informationstechnik
CEO	Chief Executive Officer
DLM	Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten
DVB	Digital Video Broadcasting
DVB-C	Digital Video Broadcasting - Cable
DVB-H	Digital Video Broadcasting - Handhelds
DVB-S	Digital Video Broadcasting - Satellite
DVB-T	Digital Video Broadcasting - Terrestrial
DVR	Digital Video Recorder
epd	Evangelischer Pressedienst
EPG	Electronic Program Guide
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung
GG	Grundgesetz
GVK	Gremienvorsitzendenkonferenz
HDTV	High Definition Television
IFA	Internationale Funkausstellung
IP-TV	Internet Protocol - Television
ITV	Independent Television
JIM	Jugend, Information, (Multi-) Media
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich



---

KKR	Kohlberg Kravis Roberts & Co.
LfR	Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen
MHP	Multimedia Home Platform
Mio.	Million
O. V.	Ohne Verfasser
Pay-TV	Bezahl-Fernsehen
PC	Personal Computer
PR	Public Relations
PVR	Personal Videorecorder
rbb	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RfStV	Rundfunkstaatsvertrag
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag
RTL	Radio Television Luxemburg
SAT.1	SatellitenFernsehen GmbH
STB	Set-Top-Box
TV	Television (Fernsehen)
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
VoD	Video on Demand
VPRT	Verband privater Rundfunk und Telekommunikation e.V.
WDR	Westdeutscher Rundfunk
www	World Wide Web
X-DSL	X - Digital Subscriber Line
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen



Stefan Wolf

## Wie verzichtbar wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch die Digitalisierung?\*

### 1. Einleitung

#### 1.1. Problemstellung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland blickt gleichermaßen auf eine lange Tradition wie bewegte Geschichte zurück. Vom einstigen Monopol-Anbieter zur Gründungszeit bis hin zur Einführung des privaten Rundfunks Mitte der achtziger Jahre hat er umfassende Entwicklungen und Veränderungen erfahren – insbesondere die zunehmende Herausforderung des Wettbewerbs. Angesichts der fortschreitenden Technikentwicklungen sehen die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten heute einer neuen Prüfung ins Auge, von der Experten als der „Dritten Fernsehrevolution“ sprechen: der Digitalisierung.

Neben den traditionellen Übertragungswegen Terrestrik, Kabel und Satellit ist nunmehr auch Fernsehempfang über Internet und Handy möglich. Fernsehen entwickelt sich zum Überallmedium – ganz ähnlich wie das Radio. Die technische Konvergenz der Ausgabemedien PC, Handy und TV geht einher mit einer verbesserten Kapazitätsnutzung durch digitale Datenkompression, so dass einstmals bestehende Markteintrittshürden erheblich gesenkt werden. Schon drängen neue Interessenten auf den lukrativen Rundfunkmarkt, darunter solche, die bislang nicht aus der Riege traditioneller Rundfunkveranstalter kommen und die die althergebrachte Rollenverteilung auf den Kopf stellen. Daneben ermöglichen kommerzielle Internetplattformen des Web 2.0 den vormals ausschließlich auf die passive Rezeption beschränkten Zuschauern, nutzergenerierte Inhalte aktiv ins Netz zu stellen.

Die neuen digital-technischen Entwicklungen ermöglichen sogar interaktive Programmangebote und forcieren die weitere Fragmentierung der Zuschauer. Dessen verändertes Mediennutzungsverhalten sorgt dabei nicht nur für Verschiebungen im Machtgefüge der Rundfunkveranstalter untereinander, sondern auch im Verhältnis der Zuschauer zu den Fernsehanbietern. Experten prognostizieren gar das Ende des linearen Fernsehens („Der Sender ist tot“<sup>1</sup>), das vor allem durch Auswahl der Sendungen von Anbieterseite geprägt war. Öffentlich-rechtliche Sendeanstalten verzeichnen konstant rückläufige Einschaltquoten, die einen Absturz in die Bedeutungslosigkeit befürchten lassen. Vor dem Hintergrund

---

\* Überarbeitete Fassung einer im September 2007 am Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln eingereichten Diplomarbeit.

<sup>1</sup> Zitat Tim Weber, Chef der Wirtschaftsredaktion BBC News Interactive, anlässlich der ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz im Juni 2007. Zitiert nach LILIENTHAL (2007), S. 3.



steigender Kosten bei auf dem ersten Blick sinkendem Nutzen durch geringere Rezeption ist in der öffentlichen Debatte erneut die Frage nach der Legitimation für das Gebührenprivileg entbrannt.

Die Beantwortung dieser Frage sorgt für kontroverse Diskussionen. Zukunftsprognosen sind schwierig, schließlich befindet sich die technische Entwicklung noch immer im Fluss und die Zuschauerakzeptanz bezüglich der neuen Formate lässt sich nicht mit Sicherheit absehen. Während Befürworter des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems dessen Eigenschaft als Kulturgut in der Digitalisierung hervorheben und eine aktivere Unterstützung durch die Medienpolitik fordern, betonen seine Gegner besonders die Eigenschaft als Wirtschaftsgut und streben entsprechende Deregulierungsmaßnahmen an. Die Luft für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seinem jetzigen Bestand scheint dünner zu werden. Er muss Strategien entwerfen, wie er den zukünftigen Herausforderungen der Digitalisierung begegnen will, um auch weiterhin seinen verfassungsmäßigen Auftrag erfüllen und die privilegierte Stellung rechtfertigen zu können. Denn es steht bereits fest, dass die digitale Entwicklung auf dem Fernsehmarkt unumkehrbar ist: Nach dem Beschluss der Bundesregierung soll die analoge TV-Übertragung bis spätestens zum Jahr 2010 abgelöst werden.<sup>1</sup>

Erfolgreiche Strategien setzen aber Möglichkeiten voraus, auch in einer digitalen Fernsehwelt den Auftrag erfüllen und Einfluss auf die Nachfrage der Zuschauer nehmen zu können. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird nur dann in Zukunft noch relevant bleiben, wenn seine Zuschauer ihn weiterhin sehen wollen. Andernfalls könnte seine Entwicklung einer bereits im Jahr 1999 geäußerten Prognose von ITV-Chef Richard Eyre folgen:<sup>2</sup> „Free school milk doesn't work when the kids go and buy Coca-Cola because it's available and they prefer it and they can afford it. [...] So public service broadcasting will soon be dead...“

## 1.2. Ziele und Vorgehensweise

Zur Beantwortung der Frage nach dem Fortbestand der Legitimation für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Digitalisierung und seinen ihm noch verbleibenden Möglichkeiten zur Nachfragesteuerung soll in einem ersten Schritt der Wandel der Argumentationslinien beim Marktversagen im digitalen Rundfunkmarkt strukturiert und analysiert werden. Schwerpunktmäßig wird dabei der Bereich des öffentlich-rechtlichen Fernsehens betrachtet. Hieran schließt sich in einem zweiten Schritt die Identifikation der für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk maßgeblichen Einflussfaktoren zur Steuerung der Zuschauernachfrage an, die zur Grundlage für die Analyse der Entwicklungen von Anbieter- und Nachfragermacht im Rundfunkmarkt dienen. In einem dritten Schritt werden abschlie-

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundestagsbeschluss vom 24. 08. 1998 sowie vertiefend zum Kabinettsauftrag und den Arbeitsergebnissen der mit einem Gesamtkonzept für die Digitalisierung der Rundfunkübertragung betrauten Arbeitsgruppe „Initiative Digitaler Rundfunk“ (IDR) in BMWI (1998), S. 21 ff.

<sup>2</sup> Zitat Richard Eyre, CEO von ITV anlässlich der Mac Taggart lecture/Edinburgh International Television Festival, im August 1999. Zitiert nach BBC (1999).

ßend Handlungsimplicationen aufgezeigt, die die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Erfüllung seines Auftrags in der digitalen Fernsehwelt aufgreifen.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es zu zeigen, welchen Einfluss die Digitalisierung auf die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nimmt und welche Implikationen sich für dessen zukünftige Rolle erschließen lassen. Dabei sollen allgemein in Betracht kommende Handlungsmöglichkeiten erarbeitet werden, die die in der öffentlichen Debatte kolportierten Forderungen aufgreifen und unter Berücksichtigung der identifizierten Einflussfaktoren eine Hilfestellung für Entscheidungsträger bieten können.

In Kapitel 2 wird zunächst untersucht, inwiefern die Digitalisierung zum Wandel in der Begründung der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beigetragen hat und in welchem Maße sich die dem analogen Rundfunkmarkt bekannten Marktversagensformen heute noch zur Rechtfertigung einer öffentlich-rechtlichen Programmbereitstellung anführen lassen. Neben ökonomischen Kriterien fließen auch publizistische Aspekte in die Analyse ein, ebenso wie der verfassungsrechtliche Auftrag. Im anschließenden dritten Kapitel werden Faktoren herausgearbeitet, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im digitalen Rundfunkmarkt relevant sind, um die Zuschauernachfrage positiv zu beeinflussen. Kapitel 4 nimmt auf die zuvor identifizierten Determinanten Bezug und zeigt auf, wie sich die Verteilung von Anbieter- und Nachfragermacht vom öffentlich-rechtlichen Angebotsmonopol bis zur heutigen digitalen Fernsehlandschaft entwickelt hat. Die Ergebnisse dieser Betrachtung werden gemeinsam mit dem Fazit der Analyse des zweiten Kapitels in Kapitel 5 in einen interdependenten Kontext gebracht und dienen als Basis für die Entwicklung von Handlungsimplicationen zur Annäherung an die Debatte, welche Rolle der öffentlich-rechtliche Programmauftrag zukünftig noch ausfüllen kann.

Um die theoretisch identifizierten Einflussfaktoren und Handlungsimplicationen auf deren Bedeutung und Aktualität in der Praxis abzugleichen sowie für eine Einordnung der aktuell geplanten Digitalisierungsstrategien von ARD und ZDF im deutschen Fernsehmarkt wurden im Rahmen dieser Arbeit Interviews mit sechs Experten<sup>1</sup> geführt, die allesamt eine Position beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk bekleiden. In ihren jeweiligen Funktionen sind sie maßgeblich von den digitalen Veränderungen betroffen und verantwortlich für strategische Entscheidungen. Bei der Auswahl der Interviewpartner wurde besonderer Wert darauf gelegt, eine möglichst breite Abdeckung nach Institutionen (ARD, ZDF, rbb sowie dem WDR als größter Landesrundfunkanstalt), aber auch einen vielfältigen Querschnitt an Funktionen sicherzustellen.

Ganz herzlich möchte ich an dieser Stelle meinen Interviewpartnern danken, die mir durch ihr Engagement und ihre zeitliche Verfügbarkeit den Abgleich der Theorie mit der Praxis ermöglicht haben. Gerade bei einem so aktuellen Thema, dessen Entwicklungen kontinuierlich fortschreiten, konnten dadurch die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit sinnvoll und umfassend ergänzt werden.

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch Verzeichnis der Experteninterviews im Anhang.



## 2. Marktversagen als Legitimationsgrundlage für den Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der Markt gilt in der Ökonomie als optimales Bereitstellungsverfahren, um die arbeitsteilige Produktion und den gesellschaftlichen Tausch zu koordinieren, indem er sich mit dem Preismechanismus und Privateigentum ein optimales Informations- und Motivationssystem zunutze macht.<sup>1</sup> Ökonomisches Verhalten ist danach definiert als rationale Entscheidung unter Knappheitsbedingungen, bei der die Akteure ihr jeweiliges Optimierungskalkül verfolgen, die Unternehmen die Gewinnmaximierung, die privaten Haushalte die Nutzenmaximierung.<sup>2</sup> Unter bestimmten Bedingungen stellt der Markt die effiziente Ressourcenverwendung für die produktivsten Zwecke (Allokationsfunktion) und deren gerechte und anreizverträgliche Verteilung (Distributionsfunktion) zwischen den volkswirtschaftlichen Akteuren sicher und ermöglicht insbesondere auch die Erstellung eines an den Präferenzen der Nachfrager ausgerichteten Produktangebots (Konsumentensouveränität).<sup>3</sup> Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, kann sich die Leistungsfähigkeit des Marktes nicht entfalten, so dass die ökonomische Theorie Marktmängel bzw. ein Marktversagen als Abweichung vom Ergebnis des Referenzmodells der vollständigen Konkurrenz konstatiert.<sup>4</sup>

Bei der Übertragung des theoretischen Konzepts des Marktversagens auf Rundfunkprogramme und den Mediensektor hat sich die Ökonomie schwer getan, insbesondere bei Vertretern der Kommunikationswissenschaften bzw. Publizistik trifft ihre Argumentation auf Skepsis.<sup>5</sup> Eine wohlfahrtstheoretische Betrachtung aus ökonomischer Sicht umfasst allerdings nur einen Teil der gesellschaftlichen bzw. sozialen Wohlfahrt.<sup>6</sup> Für die Analyse alternativer institutioneller Arrangements zur Bereitstellung von Rundfunkprogrammen greift der ökonomische Bewertungsmaßstab der Effizienz<sup>7</sup> (Beziehung zwischen Mittelein-

---

<sup>1</sup> Vgl. HEINRICH (2005), S. 325. Die marktliche Bereitstellung gilt in der Ökonomie im Vergleich zu alternativen Bereitstellungsverfahren als effiziente Versorgung der Nachfrager gemäß deren Präferenzen. Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 113 f.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und zur Rolle des Staates als drittem Akteur SEUFERT (2005), S. 369.

<sup>3</sup> Vgl. vertiefend hierzu FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S. 15, 22 ff., sowie SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 107. Allerdings erfolgt aus Gründen der Gerechtigkeit und zur Stabilität der Kohäsion der Gesellschaft im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft eine Korrektur der originären marktlichen Einkommensverteilung. Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 207 ff.

<sup>4</sup> Vgl. HEINRICH (2005), S. 326, sowie ausführlich zur ökonomischen Theorie des Marktversagens FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S. 87 ff.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 113 f., sowie ausführlich HEINRICH (2005), S. 329.

<sup>6</sup> Vgl. PIGOU (1962), S. 11, und zum ökonomischen Wohlfahrtsbegriff VARIAN (2004), S. 604 ff.

<sup>7</sup> Dies gilt v. a. für einen Vergleich von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk.



satz und Ergebnis) daher zu kurz: Ziel der Ökonomie ist die individuelle Nutzenmaximierung, also die individuelle Wohlfahrt durch höchstmögliche Bedürfnisbefriedigung, während die zentrale Norm der Publizistik die Vielfalt darstellt.<sup>1</sup> Aus medienökonomischer Sicht hat diese Analyse den politischen, institutionellen und normativen Rahmen einer Gesellschaft abzudecken, weswegen die Ergebnisse auch mit Blick auf gesellschaftliche Ziele der Medien bewertet werden müssen.<sup>2</sup> Damit divergieren die Normensysteme von Ökonomie und Publizistik in grundsätzlichen Punkten, so dass bei der Frage nach der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks je nach ideologischer Herkunft Befürworter und Gegner unterschiedliche Aspekte betonen.<sup>3</sup>

Mit der Digitalisierung des Rundfunkmarktes wurde erneut eine Diskussion über seine Liberalisierung ausgelöst. Für eine Neubewertung, inwieweit die Marktversagensformen aufgrund digital-technischer Veränderungen heute noch zur Legitimation für eine öffentlich-rechtliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen herangezogen werden können, stellt Kapitel 2.1. zunächst die grundlegende Argumentation im analogen Rundfunkmarkt dar, ehe in Kapitel 2.2. sämtliche Aspekte auf mögliche digitalisierungsbedingte Veränderungen überprüft werden. Dabei werden ökonomische wie publizistische Vielfaltskriterien in die Analyse mit einbezogen. Kapitel 2.3. beleuchtet anschließend die gesellschaftlichen Ziele des in Deutschland gewählten Systems einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen, wobei ein Hauptaugenmerk mit Blick auf die in dieser Arbeit betrachteten Frage auf rechtliche Grundlagen, Finanzierung und Funktionen gelegt wird. Ein Zwischenfazit der Ergebnisse erfolgt dann in Kapitel 2.4.

### 2.1. Marktversagen im analogen Rundfunkmarkt

In Deutschland erfolgt die Bereitstellung von Rundfunkprogrammen kollektiv über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, wobei sich seine Begründung aus der ökonomischen Theorie des Marktversagens ableiten lässt. Zu den bereits beschriebenen Schwierigkeiten im Rahmen dieser Analyse kommt hinzu, dass in der ökonomischen Theorie des Marktversagens aufgrund von Unterschieden in der Terminologie und des Abstraktionsniveaus keine einheitlichen Tatbestände existieren; auch die unterstellte dichotome Unterscheidung zwischen vollkommen marktfähigen Gütern und vollkommen nicht-marktfähigen Gütern erweist sich als wenig realitätsnah.<sup>4</sup> Je nach Schwere des Marktmangels bzw. des Marktversagens kann dabei auch der Markt im Rahmen horizontaler Vereinba-

---

<sup>1</sup> Vgl. detailliert zu den Widersprüchen zwischen den normativen Konzepten KIEFER (2001), S. 66 f. Für eine Aufschlüsselung des Oberziels Vielfalt in mehrere Unterziele vgl. KÜBLER (1997), S. 23 ff.

<sup>2</sup> KIEFER weist in diesem Zusammenhang auf die verfassungsrechtliche Sonderstellung des Rundfunks hin, der in demokratischen Gesellschaften keine primär ökonomisch definierte Aufgabenstellung besitze. Vgl. KIEFER (2001), S. 60.

<sup>3</sup> Zur Bewertung von Rundfunkprogrammen aus den unterschiedlichen Betrachtungswinkeln als Wirtschafts- bzw. Kulturgüter vgl. KOPS (1998b), S. 53.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu KOPS (1998b), S. 36, sowie SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 108 ff.

rungen zwischen den Beteiligten dafür sorgen, dass das gesellschaftliche Optimum mit der Summe der einzelwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte des Marktes wieder übereinstimmt (vgl. zu unterschiedlichen Gütergruppen und ordnungspolitischen Konsequenzen Tabelle 1).<sup>1</sup>

In der anschließenden Analyse erfolgt jeweils eine kurze allgemeine Darstellung des Markt Mangels bzw. der Marktversagensform, sodann eine Übertragung auf den analogen Rundfunkmarkt sowie eine Evaluation, inwieweit die öffentlich-rechtliche Bereitstellung gegenüber der marktlichen Lösung gerechtfertigt werden kann.

Tabelle 1:  
Gütergruppen und Regulierungskonsequenzen

Gütergruppe	Charakteristika	Ordnungspolitische Konsequenzen
Vollkommen marktfähiges Gut	Gut weist keinen Markt mangel auf (in der Praxis kaum anzutreffen)	Unregulierte Bereitstellung durch den Markt
Begrenzt marktfähiges Gut	Gut weist einen oder mehrere Markt mängel auf, deren Nachteile <b>geringer</b> sind als diejenigen einer nicht-marktlichen Bereitstellung	Ordnungspolitische Konsequenzen ergeben sich aus dem Vergleich der relativen Leistungsfähigkeit einer (un-) regulierten marktlichen Erbringung oder einer hoheitlichen Bereitstellung
	Gut weist eine oder mehrere Formen von Markt mängeln oder Marktversagen auf, deren Nachteile <b>höher</b> einzuschätzen sind als die Nachteile einer nicht-marktlichen Bereitstellung	
Vollkommen nicht-marktfähiges Gut	Gut kann durch den Markt überhaupt nicht bereitgestellt werden (in der Praxis kaum anzutreffen)	Hoheitliche Bereitstellung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 111 f.

### 2.1.1. Unteilbarkeiten (Subadditivitäten)

Die in der Modelltheorie der atomistischen Konkurrenz angenommene Vielzahl kleiner Anbieter mit jeweils geringem Marktanteil und beliebig teilbaren Gütern bzw. Produktionsfaktoren ist auf realen Märkten nur selten anzutreffen.<sup>2</sup> Ein Grund für das in der Realität so häufig beobachtbare hohe Konzentrationsmaß besteht in so genannten Unteilbarkeiten, die sich daraus ergeben, dass Güter oder Produktionsfaktoren nur in großen Sprüngen variiert werden können. Im

<sup>1</sup> Vgl. ebenda, S. 112.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S. 180 ff.



Extremfall kann die Nachfrage kosteneffizient nur durch einen Anbieter bedient werden und vertikale Eingriffe in Form einer umfassenden Regulierung bzw. kollektiven Bereitstellung als Folge dieses Marktversagens rechtfertigen.

Unteilbarkeiten sind auch bei der Produktion von Fernsehprogrammen und bei deren Verbreitung relevant. So wird die Zahl der Sendeveranstalter im analogen Rundfunkmarkt einerseits durch technische Übertragungskapazitäten beschränkt.<sup>1</sup> Andererseits begründen sich die starken Konzentrationstendenzen im Markt für Fernsehprogramme mit den subadditiven Kostenverläufen in der Produktion im weiteren Sinne.<sup>2</sup> Die Subadditivität der Kostenfunktionen ist dabei ein umfassendes Konzept zur Beschreibung der Unteilbarkeiten, welches Größenvorteile (Economies of Scale) der Produktion und der Nutzung ebenso einschließt wie Fühlungs- bzw. Verbundvorteile (Economies of Scope), die ebenfalls wieder nutzungs- und produktionsseitig differenziert werden können.<sup>3</sup> Eine wichtige Ursache für Unteilbarkeiten beruht in Größenvorteilen der Produktion (steigenden Skalenerträge), die durch überproportionale Outputsteigerung bei nur proportionaler Steigerung des Inputs gekennzeichnet sind.<sup>4</sup> Größenvorteile der Nutzung resultieren aus der fehlenden Rivalität bei der Rezeption von Rundfunkprogrammen und bilden eine Sonderform der Subadditivitäten.<sup>5</sup> Schließlich weisen Rundfunkprogramme noch bedeutende Fühlungsvorteile in der Produktion auf, die sich in einer Hand ökonomisch vorteilhafter darstellt, wenn vertikal integrierte Rundfunkunternehmen damit eine Verlängerung ihrer Wertschöpfungsketten bewirken (bspw. crossmediale Ressourcenverwendung).<sup>6</sup> Fühlungsvorteile

---

<sup>1</sup> Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 31 ff.

<sup>2</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang für eine begriffliche Differenzierung zwischen der Herstellungsmengenelastizität (einer Kenngröße für die Skalenvorteile bei der Produktion) und der Nutzungselastizität (die partielle Elastizität der erforderlichen Angebotsmenge bezüglich zusätzlicher Nutzer/Nutzungsakte) GROSSEKETTLER (1985), S. 214 ff. Beide Maßzahlen dienen der Abschätzung des Rivalitätsgrades eines konkreten Guts.

<sup>3</sup> Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 118 ff.

<sup>4</sup> Von den steigenden Skalenerträgen sind die sinkenden Durchschnittskosten abzugrenzen. Steigende Skalenerträge gehen zwar regelmäßig mit Letzteren einher, doch sind sie im Vergleich nur für den Fall einer proportionalen Veränderung der Einsatzmengen sämtlicher benötigter Produktionsfaktoren definiert. Die Subadditivität der Kosten umfasst damit beide Konzepte, wobei die sinkenden Durchschnittskosten wiederum das Konzept der steigenden Skalenerträge beinhalten. Vgl. vertiefend FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S. 184 ff.

<sup>5</sup> Eine steigende Nutzerzahl geht bei nicht rivalisierenden Gütern einher mit Grenzkosten von Null, so dass in diesem Fall die Grenzkosten durchgehend unterhalb der Stückkosten liegen, wobei letztere mit zunehmender Rezipientenzahl kontinuierlich fallen. Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 119. Der Verzicht auf einen Ausschluss bei dann nicht-marktlicher Bereitstellung ist in diesem Fall wohlfahrtsökonomisch vorteilhafter, weil er in einer höheren Versorgung ohne Zusatzkosten resultiert. Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 7.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S. 188 ff., sowie mit Bezug auf Rundfunkprogramme KOPS (2005), 347 f.



le der Nutzung von Rundfunkprogrammen ergeben sich vor allem dadurch, dass die Investitions- oder Transaktionskosten für den Zuschauer mit steigender Programmnutzung nicht bzw. nur unterproportional zunehmen.

Massenattraktive Rundfunkprogramme erweisen sich im Vergleich zur Produktion und Rezeption von Minderheitenprogrammen unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz als vorteilhaft.<sup>1</sup> Andererseits resultieren aus der marktlichen Bereitstellung auch erhebliche Nachteile, die sich insbesondere in Konzentrations-tendenzen und damit einhergehender Anbietermacht niederschlagen (bspw. überhöhte Preise, verminderte Qualität in Folge kostengünstiger Produktion). Zudem ist hier auch die realisierte Programmvielfalt<sup>2</sup> erheblich geringer als in der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsbetrachtung wünschenswert. Die rein kommerzielle Bereitstellung von Rundfunkprogrammen ergibt ein von Zuschauererwünschten abweichendes Angebot (insbesondere von nicht-massenattraktiven Programmen) und gefährdet damit die individuelle und öffentliche Kommunikation. Die kollektive Bereitstellung in Form des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bietet dagegen eine vergleichsweise hohe Programmvielfalt, weil sie unabhängig von der Zahlungsbereitschaft auch Minderheitenprogramme anbieten kann. Aufgrund der Subadditivität weisen öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramme allerdings höhere Programmminutenkosten auf, die wiederum den höheren Anforderungen an Programmqualität und Produktionsverfahren geschuldet sind und sich insoweit nur schwer zum Vergleich mit dem privaten Rundfunk eignen.

### 2.1.2. Fehlende Ausschließbarkeit vom Konsum

Damit sich die Bereitstellung eines Gutes für einen privaten Anbieter lohnt, muss er technisch und wirtschaftlich (d. h. keine Überkompensation der Vorteile der Bereitstellung durch die Ausschlusskosten) in der Lage sein, nicht zahlende Kunden, so genannte Trittbrettfahrer, vom Konsum auszuschließen.<sup>3</sup> Andernfalls wird das Gut wegen fehlender Erlösanreize vom Markt nicht bereitgestellt und es bedarf für bestimmte Güter ggf. eines hoheitlichen Eingriffs (bspw. staatliche Bereitstellung/Steuerung oder regulierte Selbststeuerung). Rundfunkprogramme galten lange Zeit als nicht ausschließbare Güter, bei denen ein Marktversagen konstatiert wurde, weshalb man sich für das öffentlich-rechtliche Bereitstellungsmodell entschieden hat. Mit dem Aufkommen des technischen Fortschritts und der Einführung des privaten Rundfunks im analogen Rundfunkmarkt wurden jedoch auch werbefinanzierte Vollprogramme kommerziell bereitgestellt. Zwar wurde dieses gegenüber den Rezipienten nicht ausschließbare Programm entgeltfrei angeboten, doch konnte eine marktliche Lösung durch

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz KOPS (2005), S. 347 f., SEUFERT (1994), S. 174 ff., sowie ausführlich zum „ökonomischen Dilemma“ der Kulturproduktion KIEFER (2001), S. 161 ff.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der „Video-Economics“, in einer Übersicht dargestellt bei ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 15 ff.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu und im folgenden Absatz sowie ausführlich zum Mechanismus der Kopplung von Werbung und Programm SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 133 ff.



Kopplung von Werbung und Programmen als Kuppelprodukte erfolgen. Durch den Verkauf von Zuschauerattention gegen Platzierung von Werbespots im Programm wird gegenüber der Werbewirtschaft ein wirksamer Ausschluss sichergestellt, so dass sich der Ansatz hinsichtlich Effizienz und Präferenzgerechtigkeit gegenüber den Werbetreibenden als vorteilhafter erweist.

Dennoch ergeben sich bei einer solchen marktlichen Lösung aus verteilungspolitischer Sicht erhebliche allokativen Mängel, die als Folge der fehlenden Ausschließbarkeit gelten müssen.<sup>1</sup> Die Programmveranstalter orientieren sich bei der Schaffung eines attraktiven Programmumfeldes für die Spotwerbung primär an den Präferenzen der Werbetreibenden und nicht oder in nicht ausreichendem Maße an Zuschauerpräferenzen. Neben einer möglichst großen Reichweite spielen bei der Programmgestaltung insbesondere auch die Kaufkraft der Zielgruppe und deren Empfänglichkeit für Werbespots eine Rolle. Somit werden all jene Zuschauergruppen unterversorgt, deren Präferenzen nicht im Einklang mit dem ökonomischen Kalkül der Sendeveranstalter stehen. Zudem bedienen sich die Programmverantwortlichen bei der Ausgestaltung kommerzieller Fernsehprogramme subtiler und von der Medienwirkungsforschung nur schwer nachweisbarer Elemente (etwa eine hohe Affektivität, Tabubrüche, Sex- und Gewaltdarstellungen), die vor allem in der Kommunikationswissenschaft und Publizistik als gesellschaftlich problematische „negative Programmstruktureffekte“ diskutiert werden.

Die kommerzielle Bereitstellung über entgeltfinanzierte Fernsehvollprogramme ist dagegen aus allokativer Betrachtung vergleichsweise effizienter.<sup>2</sup> Die direkte Ausschlussmöglichkeit nicht zahlungsbereiter Rezipienten führt dann dazu, dass Programmveranstalter stärker ein präferenzgerechtes Angebot für die Zuschauer bereitstellen. Beim Bezahlfernsehen finden sich zudem nicht die negativen Programmstruktureffekte der werbefinanzierten Angebote. Doch ist selbst diese Lösung nicht frei von allokativen Mängeln: Auch hier werden in der Tendenz Zuschauermehrheiten berücksichtigt, weil die Bereitstellung von Minderheitenprogrammen am Markt oft zu einem Preis erfolgen müsste, der die individuelle Zahlungsbereitschaft seiner Zielgruppe übersteigt. Die der Werbefinanzierung allokativ überlegenere Bezahlösung bei der Bereitstellung von Rundfunkprogrammen ist jedoch gegen ihre erheblichen distributiven Mängel abzuwägen.<sup>3</sup> Sie schafft besonders für einkommensschwache Zuschauer finanziell unüberwindbare Zugangsschranken und gefährdet die kommunikative Chancengleichheit, die eine Grundlage für die freie und individuelle Meinungsbildung darstellt.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und im folgenden Absatz KOPS (2005), S. 348 f., sowie detailliert zu Programmstruktureffekten SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 136 ff.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S.138 ff.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, S. 212.

<sup>4</sup> Vgl. KOPS (2005), S. 349, sowie VOSS (2000), S. 14. Der Grund für die Dominanz werbefinanzierter Geschäftsmodelle im deutschen Fernsehmarkt dürfte vor allem in der beim Zuschauer bestehenden Finanzierungszugangsschranke bestehen, werbefinanziertes

### 2.1.3 Externe Effekte

Als externe Effekte (Externalitäten) bezeichnet man Folgen ökonomischer Wahlhandlungen bzw. Entscheidungen für die Wohlfahrt unbeteiligter Dritter, die nicht über den Marktmechanismus kompensiert werden und die entweder in einer Steigerung der Wohlfahrt Handlungsunbeteiligter resultieren (positive externe Effekte) oder umgekehrt diese verringern (negative externe Effekte).<sup>1</sup> In der Folge stellt der Markt Güter mit positiven Externalitäten gesamtwirtschaftlich in zu geringer Menge bereit, während Güter mit negativen Externalitäten in zu großem Umfang verfügbar sind.<sup>2</sup> Bei Übertragung dieses theoretischen Konzepts auf den Markt für Rundfunkprogramme resultieren Externalitäten in einer Vernachlässigung Gemeinwohl förderlicher Programme oder einem Überangebot Gemeinwohl schädigender Rundfunkinhalte.<sup>3</sup> Positive Netzwerk-Externalitäten werden sogar erreicht, wenn wertvolle TV-Inhalte als Gemeinsamkeit stiftendes Erlebnis konsumiert werden und durch Anschlusskommunikation anhand von gemeinsamem Verständnis und Vertrauen soziales Kapital aufbauen.<sup>4</sup> Umgekehrt bergen Gewalt verherrlichende, demokratie- und sozialfeindliche Rundfunkprogramme ein Potenzial an gesellschaftlich höchst unerwünschten Folgen, wenn sie aufgrund der Meinungsrelevanz und Suggestivkraft des Fernsehens Einstellungen und Fähigkeiten der Rezipienten – insbesondere Kinder und Jugendlicher – negativ beeinflussen.<sup>5</sup> Auch wenn die Ergebnisse der Medienwirkungsforschung diese Wirkungsmechanismen nicht mit der wünschenswerten Treffsicherheit abbilden sowie empirisch bestätigen und die beschriebenen Folgen nicht monokausal und symmetrisch für einzelne Programme oder Inhalte angeführt werden können, ist die Existenz solcher Wirkungen

---

Fernsehen sei kostenlos, in deren Folge es zu einer Übernutzung dieser Form der Programmbereitstellung kommt. Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 140 f.

- <sup>1</sup> Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 149 ff. Zu in der ökonomischen Theorie unterschiedenen Arten sowie Möglichkeiten horizontaler (marktlicher) und vertikaler (hoheitlicher) Internalisierung vgl. FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S. 88 ff.
- <sup>2</sup> Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 109 f. Die Wirkungsbeziehungen bei der Analyse von positiven und negativen Effekten lassen sich noch weiter ausdifferenzieren wie in SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 152 ff., dargestellt.
- <sup>3</sup> Folgende Beispiele mögen solche positiven bzw. negativen externen Effekte illustrieren, die die Zuschauer bei ihrer Programmwahl unberücksichtigt lassen: Informationssendungen können eine gut informierte Bürgerschaft befördern, die die Regierung zum Wohle aller diszipliniert, Bildungs- oder Kulturprogramme können zur Förderung gesellschaftlich wünschenswerter Fähigkeiten und Einstellungen (Toleranz, Integrationsbereitschaft, soziale Kompetenz) beitragen, die wiederum einen Mehrwert für die Gesellschaft als Ganzes oder andere unbeteiligte Personen darstellen. Vgl. KOPS (2005), S. 350, sowie ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 24 ff.
- <sup>4</sup> In Anlehnung an das die soziale Kommunikation in Unternehmen fördernde Pausengespräch am Wasserkühler, werden solche Effekte auch als Water-Cooler-Effekte bezeichnet. Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 25.
- <sup>5</sup> Vgl. KOPS (2005), S. 350.



grundsätzlich unbestritten.<sup>1</sup> Horizontale Lösungen, die die externen Effekte internalisieren könnten, scheitern jedoch an prohibitiv hohen Transaktionskosten der Informationsbeschaffung über hierdurch verursachte Allokationsverzerrungen sowie an nicht definierten Eigentumsrechten.<sup>2</sup> Auch ist eine vertikale Lösung weder instrumentell über die Korrektur der relativen Preise möglich noch ordnungspolitisch erwünscht.<sup>3</sup> Dennoch überwiegt im analogen Rundfunkmarkt die Meinung, dass eine kommerzielle Bereitstellung von Fernsehprogrammen ursächlich für eine Vielzahl externer Effekte ist und so erscheint das mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewählte Modell zur Milderung der konstatierten Mängel Erfolg versprechender.<sup>4</sup>

#### 2.1.4. Informationsasymmetrien

Der Markt im Referenzmodell der vollständigen Konkurrenz setzt vollständige Informationen über die austauschrelevanten Gütereigenschaften (Qualität, Nutzen, Preise) aller Akteure voraus, so dass die Konsumenten bereits vor dem Kauf eines „neoklassisch-homogenen“ Gutes dessen Produktqualität beurteilen und dies entsprechend bei ihrer Kaufentscheidung und Zahlungsbereitschaft einkalkulieren können.<sup>5</sup> Allerdings ist dieser Gutstyp auf realen Märkten kaum vorzufinden und es bestehen in der Regel Informationsasymmetrien, bei denen die Nachfrager im Vergleich zum Anbieter über die relevanten Gütereigenschaften schlechter informiert sind.<sup>6</sup> Je nach Grad der Informationsasymmetrie lassen sich die in Tabelle 2 aufgeführten Gütertypen unterscheiden.

Aufgrund solcher Informationsasymmetrien besitzt der Nachfrager keine hinreichende Sicherheit, dass ein hoher Preis auch mit einer hohen Qualität korrespondiert und er wird bei rationalem Verhalten stets einen Risikoabschlag in seiner Zahlungsbereitschaft einkalkulieren.<sup>7</sup> Deshalb besteht umgekehrt für die Güterproduzenten auch keinerlei Anreiz, eine bessere Qualität zu höheren Kos-

---

<sup>1</sup> Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 154 f., KOPS (2005), S. 350, ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 26, KUNCZIK/ZIPFEL (2006), S. 13 f.

<sup>2</sup> Vgl. PETHIG (1994), S. 184., sowie für eine Bewertung von Internalisierungsmöglichkeiten unter Betrachtung ausdifferenzierter Wirkungsbeziehungen SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 157 ff.

<sup>3</sup> Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 157.

<sup>4</sup> Vgl. KOPS (2005), S. 351, und ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 27, 32. Aus den ökonomischen Überlegungen zu Externalitäten erschließen sich auch Bestandteile des Rundfunkrechts in Deutschland. Entsprechende gesetzliche Regelungen finden sich bspw. in § 3 RfStV sowie im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag.

<sup>5</sup> Vgl. FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S. 279, 285.

<sup>6</sup> Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 177.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden sowie ausführlich zu Informationsasymmetrien, ökonomischen Konsequenzen und ihren Lösungsmöglichkeiten (Signaling, Screening) FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S. 281 ff., und HEINRICH (2005), S. 328. Zum Prozess adverser Selektion am Beispiel des Gebrauchtwagenhandels siehe auch AKERLOF (1970), S. 488 ff.

ten herzustellen. Ein Prozess adverser Selektion wird auf dem Markt in Gang gesetzt, bei dem Produkte mit hoher Qualität allmählich vom Markt verdrängt werden. Deswegen konstatiert die ökonomische Theorie ein Marktversagen, weil der Nachfrager grundsätzlich bereit wäre, die höhere Qualität preislich voll zu honorieren, so er denn vor Vertragsabschluss die relevanten Qualitätseigenschaften voll erfassen könnte.

Tabelle 2:  
Gütertypen und Informationsasymmetrien

Gutstyp	Charakteristika	Grad der potenziellen Informationsasymmetrie
Neoklassisch-homogenes Gut	Qualität ist vor Vertragsabschluss vollständig bekannt	Null
Such- bzw. Inspektionsgut	Qualität vor Vertragsabschluss zu geringen Kosten erkennbar	Gering
Erfahrungsgut	Qualität wird erst nach dem Konsum des Gutes vollständig bekannt, vor Vertragsschluss ist sie nur unter relativ hohen Kosten zu beurteilen	Mittel
Vertrauens- oder Glaubensgut	Qualität kann weder vor Vertragsschluss eingeschätzt werden, noch ist sie nach dem Konsum des Gutes bekannt	Hoch

Quelle: FRITSCH/WEIN/EWERS (2005), S. 287

Auch Rundfunkprogramme gehören zu den vom Rezipienten schwer beurteilbaren Gütern.<sup>1</sup> So erschließt sich die Qualität von Spielfilmen, Sportübertragungen oder Konzerten dem Zuschauer erst nach dessen Rezeptionsentscheidung, soweit sie von beobachtbaren ästhetischen oder fiktionalen Elementen abhängt (Erfahrungsgüter). Dies ist bspw. bei Nachrichten, Politik-, Informations- und Verbrauchermagazinen jedoch auch nach der Rezeption kaum möglich, weil deren Qualität entscheidend von schwer erkennbaren Eigenschaften wie Wahrheitsgehalt, Ausgewogenheit und Aktualität geprägt wird (Vertrauensgüter). Unter ungünstigen Umständen kann dann auch im Markt für TV-Programme eine adverse Selektion einsetzen, welcher durch Maßnahmen der Anbieterseite (Signaling) oder von Seiten der Rezipienten (Screening) begegnet werden kann.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden KOPS (2005), S. 353 ff.

<sup>2</sup> Maßnahmen der Sendeveranstalter sind hier insbesondere die Bereitstellung zusätzlicher Programminformationen und das Bemühen um Reputationsaufbau, während die Zuschauer sich Informationen anhand von Programmkritiken beschaffen können. Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Medienkompetenz der Zuschauer (vgl. hierzu Kapitel 2.2.4. und 3.2.3.). HEINRICH (2005), S. 328 weist auf eine Kausalität hin zwischen dieser Marktversagensform und der Existenz diverser Journalistenpreise sowie der dauerhaften Diskussion über publizistische Qualität und die Berufsethik im Journalismus.



Maßnahmen des Signalings und Screenings verursachen jedoch Transaktionskosten.<sup>1</sup> Zudem erweist sich die Korrektur von Informationsasymmetrien ökonomisch nur in dem Maße sinnvoll, wie die eingesetzten Kosten zum Abbau der Asymmetrien das realisierte Nutzenniveau nicht übersteigen. Dieses Optimum lässt sich anhand der ökonomischen Prinzipal-Agent-Theorie bestimmen. Das Konzept kann man dabei auch auf Rundfunkprogramme übertragen, weshalb Entscheidungen über die Bereitstellung von Fernsehsendungen von den Zuschauern (Agenten) an detaillierte Expertenkenntnisse besitzende Sendeveranstalter (Prinzipale) delegiert werden, um Effizienzsteigerungen und Transaktionskostensenkungen zu erzielen sowie Spezialisierungsvorteile auszunutzen. Aus dieser Betrachtung folgt dann aber ebenfalls, dass die Medienkompetenz der Rezipienten im Vergleich zum Sendeveranstalter geringer ausgeprägt ist. Deswegen kann eine solche Analyse auch Antworten auf die Frage geben, wieso Rundfunkveranstalter bestimmte Programme anbieten sollten, die vom Zuschauer nicht bzw. nicht im gleichen Umfang nachgefragt werden, und warum andererseits bestimmte vom Rezipienten nachgefragte Sendungen gar nicht oder in reduziertem Umfang bereit gestellt werden. Die Lösung einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen kann damit eine Transaktionskostensparnis für den Zuschauer bedeuten, die im Wesentlichen auf einem Markenartikel-Image beruht, das Glaubwürdigkeit und Vertrauen in das Gesamtprogramm sowie die Institution selbst überführt.<sup>2</sup>

#### 2.1.5. Intransitive Präferenzen

Bei der Analyse der ökonomischen Theorie des Marktversagens ist auch die Nachfrageseite auf mögliche Mängel hin zu untersuchen. Lange erfolgte die Diskussion in der Wirtschaftswissenschaft im Rahmen einer „Theorie der Meritorik“, die unter bestimmten Voraussetzungen von verzerrten Konsumentenpräferenzen ausgeht und dem Staat die Rolle als wohlmeinendem Diktator zuweist, der die Missachtung des Konsumentenwillens und staatliche Eingriffe mit besserer Informiertheit begründet.<sup>3</sup> Diese Rechtfertigung für vertikale Regulierungsmaßnahmen wird in der Ökonomie als Form des Paternalismus weithin abgelehnt, weil sie einen Verstoß gegen die Konsumentensouveränität darstellt.<sup>4</sup> Einen alternativen Erklärungsbeitrag für die Begründetheit staatlicher Eingriffe ver-

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S.180 ff., sowie für eine Übertragung der Prinzipal-Agent-Theorie auf Rundfunkprogramme KOPS (2005), S. 361 f.

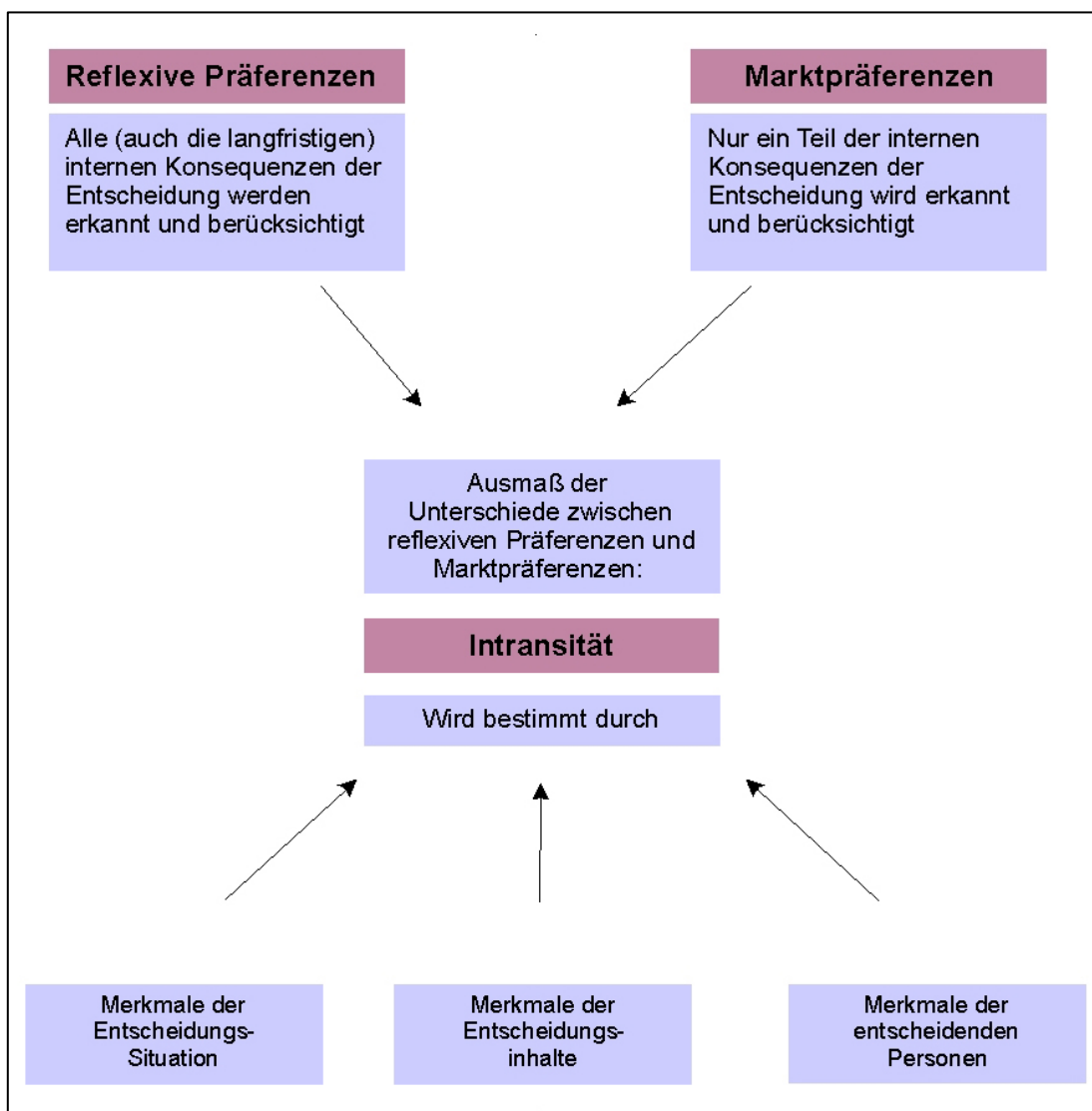
<sup>2</sup> Vgl. KIEFER (1994a), S. 143.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu und für eine didaktische Vereinfachung bei der Betrachtung der Marktversagensformen differenziert nach Mängeln auf der Angebots- und Nachfrageseite SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 195 f. Vgl. vertiefend zur Theorie der Meritorik u. a. MUSGRAVE/MUSGRAVE/KULLMER (1994), S. 87 ff., sowie für eine Einordnung ihrer Übertragung auf das duale System KIEFER (1994b), S. 433.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 195 ff., sowie KIEFER (1994b), S. 433, der die erstmalige Übertragung des Konzepts intransitiver Präferenzen auf Rundfunkprogramme zugeschrieben wird.

mag jedoch die ökonomische Theorie der individuellen Willensbildung zu leisten. Sie geht nicht mehr nur von einer einzigen, transitiven Präferenzordnung der Individuen aus, die in sich konsistent und widerspruchsfrei ist. Vielmehr unterscheidet sie einerseits zwischen reflexiven, übergeordneten Präferenzen, bei denen die Konsumenten auch alle langfristigen, internen Konsequenzen ihrer Entscheidung kennen und berücksichtigen (bspw. wie man sich gerne handeln sähe oder handeln sollte) und andererseits Marktpräferenzen, bei denen nur ein Teil der Konsequenzen der Handlungsentscheidung erkannt wird (die unmittelbare Beeinflussung des kurzfristigen Wohlbefindens steht hier im Vordergrund). Das Ausmaß der Unterschiede zwischen reflexiven und den am Markt geäußerten Präferenzen bestimmt dann die Intransitität der Entscheidung, welche, wie in Abbildung 1 dargestellt, durch die Entscheidungssituation, die Entscheidungsinhalte und die Merkmale der Entscheidungsperson charakterisiert ist.

Abbildung 1:  
Definition und Determinanten der Intransitität von Präferenzen





Hervorzuheben ist bei diesem Ansatz, dass der Nachfrager seine unter bestimmten Rahmenbedingungen getroffene Entscheidung selbst als gegenüber einer auf Basis reflexiver Präferenzen getroffenen Wahlhandlung verzerrt bewertet. Hieraus leitet sich dann der eigene Wunsch einer Selbstbindung ab, die eine Entscheidung unter „günstigen“ Rahmenbedingungen sicherstellen soll. Falls ein solches Instrument an prohibitiv hohen Transaktionskosten scheitert, ist auch die freiwillige Fremdbindung an einen für den Bürger treuhändlerisch tätigen Agenten (bspw. den Staat) gerechtfertigt, der eine möglicherweise erforderliche marktliche Bereitstellungsentscheidung wie vom Bürger gewünscht korrigiert.

In Übertragung dieser Theorie auf den Rundfunkmarkt können sich die Zuschauer der Suggestivkraft der Fernsehprogramme nur schwer entziehen und bereuen möglicherweise eine Programmatscheidung, bei der sie abgespannt nach Feierabend der „seichten Unterhaltungskost“ ihrer unter „günstigeren“ Rahmenbedingungen getroffenen Auswahl den Vorzug gegeben haben (Merkmale der Entscheidungssituation).<sup>1</sup> Insbesondere kommerzielle Anbieter machen sich die hohe Suggestivkraft des Fernsehens zunutze und setzen im Kampf um die Zuschaueraufmerksamkeit gezielt Inhalte und Gestaltungsmittel bei der Programmproduktion ein (Merkmale der Entscheidungsinhalte). Ein in der Medienwirkungsforschung ausgemachter bestimmter Zuschauertypus („Sensation-Seeker“) ist aufgrund seiner Affinität für affektive Inhalte weniger in der Lage, seinen reflexiven Präferenzen zu folgen als andere Rezipienten (Merkmale des Entscheiders).<sup>2</sup> Dieser Ansatz zur Beurteilung allokativer Marktmängel ist in der Literatur allerdings nicht unumstritten.<sup>3</sup> Sein Erklärungsbeitrag für die ökonomische Rechtfertigung hoheitlicher Eingriffe mag von daher von vergleichsweise geringerem Stellenwert sein, er ermöglicht aber dennoch eine Verbindung zu Argumenten, die im Rahmen der Diskussion zur zweckmäßigen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen angeführt werden.<sup>4</sup>

In theoretischer Konsequenz befördern Fernsehveranstalter, die ihre Programme überwiegend am Indikator Einschaltquote orientieren, eine Entwicklung des Fernsehens zum Unterhaltungsmedium.<sup>5</sup> Ein empirischer Nachweis lässt bislang noch gesicherte Daten vermissen, dennoch stützen Umfrageergebnisse die Vermutung, dass das Medium Fernsehen in hohem Maße das Entspan-

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und im folgenden KOPS (2005), S. 355 f.

<sup>2</sup> Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 201 f.

<sup>3</sup> So argumentieren EICKHOF/NEVER (2000), S. 11 f., mit der Annahme intransitiver Präferenzordnungen werde die Existenz eines fixen Standpunktes in einer komplexen, evolutorischen Umwelt unterstellt. Dagegen zieht KOPS (2005), S. 356, anhand „elektronischer Türklingsgeschäfte“ eine Analogie zur Rechtswissenschaft, die bei so genannten „Türklingsgeschäften“ aufgrund der hohen Suggestivkraft des Verkäufers ein erweitertes Rücktrittsrecht einräumt.

<sup>4</sup> SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 198, sprechen in diesem Zusammenhang von einer „Restvariante“ nachfragebedingter Marktmängel.

<sup>5</sup> Vgl. KOPS (1998a), S. 6.



nungsbedürfnis seiner Zuschauer befriedigt (siehe hierzu auch Kapitel 4).<sup>1</sup> Zudem belegt die Medienforschung eine Ausweitung bestimmter affektiver Unterhaltungsformate im Programm kommerzieller Sender, auch scheint eine Gewöhnung an ein bestimmtes Reizniveau möglich (Abstumpfung), in deren Folge es weiterer stärkerer Reize bedarf, um das optimale Erregungsniveau wieder herzustellen. Die Verwendung des Konzepts zur Unterstützung in der argumentativen Rechtfertigung eines vertikalen Eingriffs in Form der öffentlich-rechtlichen Programmbereitstellung ist derzeit noch limitiert aufgrund fehlender Quantifizierungsmöglichkeiten, die die Unterschiede zwischen reflexiven und Marktpräferenzen (etwa in Form eines Optionsnutzens) nachweisen könnten.<sup>2</sup>

## 2.2. Marktversagen im digitalen Rundfunkmarkt

Die Ergebnisse der Analyse des analogen Rundfunkmarktes konstatieren vielfältige, gravierende Marktmängel, die die Entscheidung der Politik in Deutschland, Rundfunkprogramme kollektiv in Form des bekannten öffentlich-rechtlichen Systems bereitzustellen, stützen. Im Lichte der neuen digital-technischen Entwicklungen wird im Folgenden herausgearbeitet, inwieweit traditionelle Argumentationslinien für einen solchen vertikalen Eingriff neu beurteilt werden müssen. Zu diesem Zweck soll wieder jeweils für alle oben aufgeführten Marktmängel und Marktversagensformen geprüft werden, in welchem Umfang diese noch die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Rundfunkmarkt argumentativ stützen können.<sup>3</sup>

### 2.2.1. Unteilbarkeiten (Subadditivitäten)

Neue digitale Technologien ermöglichen eine wesentlich effizientere Ausnutzung bestehender Kapazitäten zur Übertragung von Rundfunksignalen, insbesondere bei den traditionellen Distributionskanälen Kabel und Satellit, zudem können neue Übertragungstechnologien wie Handy-TV und IP-TV erschlossen werden (vgl. ausführlicher hierzu Kapitel 3.1). Damit begründen auf Unteilbarkeiten zurückzuführende technische Kapazitätsrestriktionen keinen gravierenden Marktmangel mehr bei der Verbreitung von TV-Programmen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 200 ff.

<sup>2</sup> Vgl. KOPS (2005), S. 357, 361. Die bloße Erfassung der Einschaltquoten ist letztlich kein geeigneter empirischer Indikator für die vermutete Abweichung in den beiden Präferenzordnungen, weil sie lediglich die am Markt bekundeten Interessen erfasst. Überdies liegt die Vermutung nahe, dass Nachrichten- und Informationsprogramme einen höheren Optionsnutzen aufweisen als Unterhaltungssendungen und hier möglicherweise stärkere Unterschiede in den Präferenzen vorliegen. Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 202 f., 205 f.

<sup>3</sup> Hierbei gilt zu beachten, dass der den Rundfunkmarkt verändernde Digitalisierungsprozess noch immer nicht abgeschlossen ist und die Erfassung des Ausmaßes der Marktmängel lediglich in Form von Tendenzaussagen möglich ist. Vgl. KOPS (1998b), S. 36.

<sup>4</sup> Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 5.



Zuvor diskutierte Größen- und Verbundvorteile der Rundfunkproduktion gewinnen aber im digitalen Fernsehmarkt tendenziell weiter an Bedeutung, so dass ein zunehmender Wettbewerbs- und Internationalisierungsdruck vertikale Integrationsstrategien zum Schutz vor opportunistischem Verhalten befördert.<sup>1</sup> Die technische Konvergenz der verschiedenen Medien macht die Ausdifferenzierung der Wertschöpfungsketten in Form crossmedialer Produktion ökonomisch lukrativ.<sup>2</sup> In der Folge ist mit einem weiteren Anstieg bei der Anbieterkonzentration im digitalen Rundfunkmarkt zu rechnen.<sup>3</sup> Sowohl im werbe- als auch im entgeltfinanzierten Fernsehen geht daher eine Vielzahl neuer Anbieter – entgegen häufiger Annahme – nicht mit einer Zunahme von ökonomischem und publizistischem Wettbewerb einher, so dass dieser Marktmangel in der Digitalisierung keinesfalls wegfällt und zur Rechtfertigung vertikaler Eingriffe herangezogen werden kann.

### 2.2.2. Fehlende Ausschließbarkeit vom Konsum

Digitale Verschlüsselungstechniken sind mittlerweile in der Lage, ohne großen Aufwand einen effizienten Ausschluss nicht zahlungsbereiter Endkunden sicherzustellen.<sup>4</sup> Mit der Möglichkeit interaktiver und personalisierter Programme wird dem Konsumenten dann inhaltlich wie zeitlich ein erhebliches Maß an Souveränität zugestanden. Wenn auch mit einem etwaigen Übergang vom werbefinanzierten zum entgeltfinanzierten Fernsehen die allokativen Mängel wie unter 2.1.2 beschrieben zu einem großen Teil reduziert (aber nicht vollständig beseitigt) werden können, so ist eine abschließende Bewertung davon abhängig, inwieweit sich Pay-TV als dominierende Bereitstellungsform auf dem deutschen Rundfunkmarkt durchsetzen wird.<sup>5</sup> Im gleichen Umfang, wie mit einem solchen Übergang allokativen Mängel beseitigt werden können, werden jedoch distributive Mängel verschärft, so dass finanzielle Zugangsbarrieren den gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess behindern.<sup>6</sup> Argumente für einen Verzicht auf eine öffentlich-rechtliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen im digitalen Rundfunkmarkt können hieraus nicht überzeugend abgeleitet werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 118 ff.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel 3.4.1.

<sup>3</sup> Ebenso werden bestehende Fühlungsvorteile weiter verstärkt, weil die Zwischen- und Endnutzung der Inhalte technisch noch weiter erleichtert wird.

<sup>4</sup> Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 33.

<sup>5</sup> Vgl. vertiefend zu Problemen bei der marktlichen Etablierung von Bezahlfernsehen SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 140 f.

<sup>6</sup> Zum Problem eines so genannten „Digital Divide“ aufgrund von Marktzugangsbeschränkungen vgl. ausführlich Kapitel 3.3.1. Zur Sicherstellung der freien Fernsehausstrahlung von bedeutenden Großereignissen durch nationale Schutzlisten und zur Möglichkeit der Kurzberichterstattung vgl. §§ 4 und 5 RfStV.

### 2.2.3. Externe Effekte

Bei Betrachtung der Modelltheorie lassen die technologischen Entwicklungen im digitalen Rundfunkmarkt eine steigende Anbieterzahl und damit eine Zunahme der Wettbewerbsintensität vermuten.<sup>1</sup> Damit eröffnen sich den Rezipienten in ihrer Rezeptionsentscheidung eine Vielzahl neuer Möglichkeiten, Programme mit positiven gesellschaftlichen Wirkungen wie Informations- und Bildungsprogramme zu umgehen. Die positiven Wirkungen der in 2.1.3 erläuterten externen Effekte mit ihren angestrebten Zielen (Beitrag zur sozialen Integration, produktive Modernisierungsverarbeitung u. a.) können sich dann nicht mehr in gewünschtem Maße entfalten. Umgekehrt werden kommerzielle Sendeveranstalter in ihrer Bereitstellungsentscheidung bei zunehmendem Wettbewerbsdruck immer weniger positive gesellschaftliche Wirkungen ihrer Angebote berücksichtigen. Beim entgeltfinanzierten Fernsehen orientieren sich Programmentscheidungen ohnehin einzig am internen Nutzen der Zuschauer, die entsprechende Zahlungsbereitschaft zeigen. Bei Werbefinanzierung wird der Rundfunkanbieter auf Sendungen, die keine Zusatzerlöse bringen, verzichten, auch wenn deren Ausstrahlung in hohem Maße gesellschaftlich Nutzen stiftend sein mag. Andererseits wird er tendenziell die Suggestivkraft seiner Angebote erhöhen und ökonomisch lukrative Sendungen unabhängig von etwaigen negativen Effekten bereitstellen mit den oben aufgeführten Folgen.

Damit lässt die reine Marktlösung eine Unterversorgung mit sozial vorteilhaften Sendungen vermuten.<sup>2</sup> Inwieweit die kollektive Bereitstellung dem Mangel entgegenwirken kann, scheint allerdings fraglich: Schließlich bedarf es zur Entfaltung der gewünschten positiven Wirkungen entsprechender Programme ihrer tatsächlichen Rezeption durch den Zuschauer.

Obwohl die Technikentwicklung durch Verschlüsselung und bessere Kennzeichnung gefährdender Programme die Folgen negativer Effekte in gewissem Umfang abmildern kann, dürfte sich eine solche marktliche Lösung nur für ganz eindeutig gefährdende Sendungen anbieten.<sup>3</sup> Subtilere, dennoch gesellschaftlich relevante negative externe Effekte lassen sich auch in der Digitalisierung nicht überzeugend beseitigen, so dass vor dem Hintergrund einer tendenziell eher zunehmenden Reizintensität in privaten TV-Sendungen öffentlich-rechtliche Programme weiterhin ihre Berechtigung haben.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Abschnitt KOPS (2005), S. 350.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 34 f.

<sup>3</sup> Die Rechtfertigung staatlicher Eingriffe zur Sicherstellung des Jugendschutzes bliebe davon nach wie vor unberührt. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 34.

<sup>4</sup> Vgl. KOPS (2005), S. 350, sowie KOPS (1998a), S. 2 ff. Nach wie vor wird die Argumentation jedoch erschwert angesichts bestehender Probleme bei der Quantifizierung von externen Effekten sowie fehlender eindeutiger Ergebnisse der Medienwirkungsforschung. Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 44.



#### 2.2.4. Informationsasymmetrien

Mit der Digitalisierung muss auch die Frage neu bewertet werden, inwiefern öffentlich-rechtlicher Rundfunk ein geeignetes Regulierungsinstrument bleibt, um als Prinzipal seiner Agenten (Rezipienten) ein optimales Niveau an Transaktionskosten einzusparen.<sup>1</sup> Die Abwägung hat dabei je nach Gutstyp und dessen Grad der potenziellen Informationsasymmetrie zu erfolgen. Eine marktliche Bereitstellung bzw. eine Mischlösung erscheint besonders für Fälle mit weniger gravierend ausgeprägten Informationsasymmetrien geeignet; bei den oben beschriebenen Vertrauensgütern könnten sich dadurch aber große Beeinträchtigungen für die Funktionsfähigkeit öffentlicher Kommunikation ergeben, so dass für letztere ein hoheitlicher Eingriff gerechtfertigt erscheint.<sup>2</sup>

Insgesamt ist bei dieser Analyse allerdings Vorsicht geboten: Ein Programm von vermeintlich geringerer Qualität ist nicht automatisch das Ergebnis einer vom Rezipienten unerwünschten Informationsasymmetrie, sondern es kann sich bei näherer Betrachtung auch um vom Markt korrekt bereitgestellte, vom Zuschauer gewünschte Angebote handeln.<sup>3</sup>

#### 2.2.5. Intransitive Präferenzen

Im digitalen Fernsehmarkt befinden sich die Rundfunkveranstalter in einer Art Gefangenendilemma: Den Gesetzen einer Ökonomie der Aufmerksamkeit<sup>4</sup> folgend, sind sie gezwungen, die Suggestivkraft ihrer Angebote stetig zu erhöhen, wollen sie nicht Gefahr laufen, im hart umkämpften Wettbewerb weitere Zuschauer zu verlieren.<sup>5</sup> Das Ausmaß der Unterschiede in den beiden Präferenzordnungen wird damit forciert, so dass die Bedeutung einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung in der Funktion als „Selbstbindungsinstrument“ aus dieser theoretischen Betrachtung heraus tendenziell eher zunehmen dürfte. Inwieweit die Digitalisierung durch interaktive Nutzungsformen einen aktiven, reflexiv entscheidenden Rezipienten befördert, muss jedoch fraglich bleiben. Allerdings erweist sich eine etwaige Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Berücksichtigung der reflexiven Zuschauerpräferenzen in der Praxis äußerst problematisch: „Wenn mit einer stärker reflexiven Programmpolitik ein weiterer Zuschauerverlust einherginge, der zudem noch eine Steigerung des Finanzbedarfs wahrscheinlich machte, dürfte dies die Überzeugungskräfte der öffentlich-

---

<sup>1</sup> Das Optimierungsproblem im Delegationsverhältnis stellt sich im Übrigen permanent, zumal sich auch Delegationskosten und -nutzen aufgrund technischer, sozialer, politischer, rechtlicher und ökonomischer Einflussfaktoren im ständigen Wandel befinden. Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 182.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 183 ff. Siehe für eine ökonomische Begründung zur Berechtigung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks diesbezüglich auch KOPS (1998a), S. 8 f. Vgl. zur Bedeutung der Glaubwürdigkeit politischer und wirtschaftlicher Nachrichten sowie zu Änderungen im Arbeitsumfeld von Journalisten LILIENTHAL (2007), S. 3 f.

<sup>3</sup> Vgl. KOPS (2005), S. 355.

<sup>4</sup> Vgl. FRANCK (1998), S.49 – 51, 66 ff.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden KOPS (2005), S. 355 f., sowie KOPS (1998a), S. 7.

rechtlichen Sendeveranstalter erschöpfen, einmal gegenüber den politischen Entscheidungsträgern, aber auch gegenüber dem Publikum, dem man nun verständlich machen müsste, dass sinkende Zuschauerquoten keinesfalls mit einer mangelhaften Programmqualität korrelieren. Angesichts dieses Legitimationsdilemmas dürften entsprechende Programmentscheidungen immer schwerer fallen“.

### **2.3. Rechtliche Grundlagen, Finanzierung und Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>1</sup>**

Ein tieferes Verständnis für die Begründung regulativer Eingriffe im Rahmen der Marktversagenstheorie, den Entwicklungsprozess des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine heutige Ausgestaltung erschließt sich nur über weitere Kenntnisse seiner Rechtsgrundlagen, der ihm zugesprochenen Funktionen und der Ausgestaltung seines Finanzierungssystems.

Das Marktsystem berücksichtigt die Funktion von Medien für den demokratischen Entscheidungsprozess und seine Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt nur unzureichend.<sup>2</sup> Dem Rundfunk kommt aber bei der Sicherung der Meinungsbildung und der in Artikel 5 Grundgesetz (GG) geschützten Meinungsfreiheit eine überragende Bedeutung zu.<sup>3</sup> Wesentliches Merkmal der deutschen Medienordnung ist daher die Anerkennung eines objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalts mit Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber, der einerseits die Kommunikationsfreiheit der Kommunikatoren und andererseits in ganz besonderem Maße die Meinungsbildungsfreiheit der Zuschauer gewährleisten soll.<sup>4</sup> So stellt Art. 5 GG die Grundlage für eine umfassende Ausgestaltungssprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) dar (auf der wiederum einfachgesetzliche Regelungen basieren), die als Leitlinien für die politische Gestaltung<sup>5</sup> des Rundfunkwesens fungieren.<sup>6</sup> Die Gewährleistungsaufgabe des Staates und damit die Begründung für regulative Eingriffe im Rundfunk stützt sich vor diesem Hintergrund auf mehrere Argumentationslinien, die bereits aus der ökonomischen Marktversagenstheorie bekannt sind: Die – zumin-

---

<sup>1</sup> Zitiert nach KOPS (1998a), S. 7.

<sup>2</sup> Die Betrachtung des Rundfunks als Konsumgut greift insoweit zu kurz, als dem Rundfunk im Rahmen des gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses die Rolle des produktiven Modernisierungsverarbeiters und Selbstbeobachters (Spiegel der Gesellschaft) zukommt. Vgl. PETHIG (1994), S. 181, SCHULZ (2003), S. 314 f., sowie ROSSEN-STADTFELD (2005), S. 35 f.

<sup>3</sup> Vgl. NEVER (2002), S. 54.

<sup>4</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM (1996), S. 29 sowie Art. 5 Abs. 1 Satz 1 (Meinungsfreiheit) und insbesondere Satz 2 (Rundfunkfreiheit) GG.

<sup>5</sup> Der politische Gestaltungsspielraum wird erheblich eingeschränkt aufgrund der Bindungswirkung der Entscheidungen des BVerfG für die Verfassungsorgane von Bund und Ländern sowie für alle Gerichte und Behörden. Vgl. NEVER (2002), S. 49 sowie § 31 BVerfGG.

<sup>6</sup> Vgl. für einen Überblick über die Judikatur des Bundesverfassungsgerichtes und eine Aufstellung seiner mittlerweile 10 Rundfunkurteile NEVER (2002), S. 49 f.



dest früher – begrenzten Übertragungsmöglichkeiten, die Höhe seines finanziellen Aufwands, doch ganz zentral auf den kommunikativen Machtfaktor des Mediums, das eine erhebliche Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besitzt, die verstärkt Risiken eines Fehlgebrauchs bergen.<sup>1</sup> Bereits im 1. Rundfunkurteil<sup>2</sup> von 1961 wies das höchste Gericht auf die Sonderstellung des Rundfunks hin, der nicht alleine Medium (Vermittler) sondern auch Faktor (Gestalter) der öffentlichen Meinung sei.<sup>3</sup> Das hohe publizistische Wirkungspotenzial, insbesondere des Fernsehens, begründet nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts einen Gewährleistungsauftrag des Staates, den Rundfunk „nicht dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen“ und die Funktionsfähigkeit einer freiheitlichen Rundfunkordnung durch entsprechende Vorkehrungsmaßnahmen zu gewährleisten.<sup>4</sup> Aufgrund der negativen Erfahrungen zur Zeit des Staatsrundfunks im Dritten Reich, als Rundfunk für Propagandazwecke benutzt wurde, soll allerdings künftig ein Missbrauch sichergestellt werden durch die notwendige Staatsferne, so dass zur Gewährleistung einer Gemeinwohlorientierung die Eigentumsrechte am öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Gesellschaft als Ganzes übertragen werden.<sup>5</sup> Hierfür sind folgende Gestaltungselemente wesentlich: Von politischen und wirtschaftlichen Einflüssen unabhängige Produktionsstrukturen, die eine freie journalistische Arbeit garantieren, eine staatsferne Kontrolle durch die Gesellschaft (binnenpluralistisch zusammengesetzte Aufsichtsgremien) und eine unabhängig von der Nutzung kollektiv zu erbringende Finanzierung.<sup>6</sup> Der Konflikt, zur Sicherung der Rundfunk- und Kommunikationsfreiheit einerseits die Staatsferne gewährleisten, andererseits diese Freiheit aber durch staatliche Eingriffe wiederum garantieren zu müssen, kann theoretisch durch die Konstruktion der autonomen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Public Service) aufgelöst werden.<sup>7</sup> Die Politik stellt deshalb an den Public Service einen Leis-

---

<sup>1</sup> Vgl. BVerfGE 90, S. 60, 87, sowie BVerfGE 57, S. 295, 323.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und zu den Grundprinzipien einer freiheitlichen und am Gemeinwohl orientierten Rundfunkordnung BVerfGE 12, S. 205, 260.

<sup>3</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM (1996), S. 31 ff., und NEVER (2002), S. 54 ff. Vgl. zur besonders hohen Verantwortung der Sendeveranstalter auch VOSS (2000), S. 17.

<sup>4</sup> Vgl. NEVER (2002), S. 54, sowie BVerfGE 31, S. 314, 325.

<sup>5</sup> Vgl. KOPS (2005), S. 352, und BECK (2005), S. 107.

<sup>6</sup> Vgl. KOPS (2005), S. 352, und zur Zielsetzung journalistischer Autonomie EIFERT (2005), S. 41 ff., sowie SCHULZ (2003), S. 313. Durch diese Ausgestaltung wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Orientierung an den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben insbesondere der Sicherung der kommunikativen Meinungsvielfalt in treuhänderischer Weise befähigt. Siehe hierzu HOFFMANN-RIEM (2003), S. 32 f. Zu möglichen Dimensionen von Vielfalt vgl. ebenda sowie HOFFMANN-RIEM (1996), S. 69 f. Für einen Überblick über die Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vgl. auch HEINRICH (1999), S. 87 ff.

<sup>7</sup> Vgl. SCHULZ (2003), S. 315, und HOFFMANN-RIEM (2003), S. 30 ff. Zur Nähe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Politik vgl. LANGENBUCHER (2003), S. 333.

tungsauftrag und sichert seine Finanzierung.<sup>1</sup> Die vorrangige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt die Finanzierung über Rundfunkgebühren dar.<sup>2</sup> Sie dient einerseits als Grundlage für die angemessene Aufgabenerfüllung, andererseits sichert sie die Unabhängigkeit gegenüber Staat und dem Markt (Programmautonomie) und erlaubt so unabhängig von der individuellen Zahlungskraft ein Rundfunkprogramm für alle Bevölkerungsgruppen.<sup>3</sup> Die Gebührenfestsetzung erfolgt dabei in zwei Stufen, wobei die Sendeanstalten zunächst ihren Bedarf anmelden und anschließend ein unabhängiges, sachverständig zusammengesetztes Gremium (hier: die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs, kurz KEF genannt) diesen Bedarf überprüft und die Gebührenhöhe festlegt.<sup>4</sup> Die Empfehlung muss abschließend im Rahmen eines Staatsvertrags durch die Länderparlamente ratifiziert werden.

Die öffentliche Diskussion im Rahmen des digital-technischen Wandels der Rundfunklandschaft konzentriert sich auf die inhaltliche Erfassung der Begriffe Rundfunk, Grundversorgung und Auftrag, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung definitorisch nicht exakt abgrenzt.<sup>5</sup> Vor dem Hintergrund rasanter Entwicklungen im Rundfunk, aber auch im gesellschaftlichen Bereich, und dadurch bedingter schwieriger Prognosemöglichkeiten betont das Gericht die dynamische Interpretation, um eine gewisse Zukunftsoffenheit sicher zu stellen.<sup>6</sup> Mit der Einführung des dualen Systems, d. h. dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern, hat das Bundesverfassungsgericht die öffentlich-rechtliche „Säule“ mit der Grundversorgung betraut.<sup>7</sup> Nur diese wichtige Funktionserfüllung im demokratischen Sys-

---

<sup>1</sup> Vgl. DONGES (2003), S. 59 f. Zur Konkretisierung des Leistungsauftrags vgl. ROSEN-STADTFELD (2003), S. 69 ff.

<sup>2</sup> Werbeeinnahmen spielen im Vergleich zur Gebührenfinanzierung eine untergeordnete Rolle. Eine Mischfinanzierung wird nur soweit gestützt, als sie sich zur Lockerung einseitiger Abhängigkeiten eignet und die Programmgestaltungsfreiheit der Sendeveranstalter stärkt. Vgl. NEVER (2002), S. 73 f., und BVerfGE 87, S. 199.

<sup>3</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM (1996), S. 71. Zur Begründung der Korrektur der originären marktlichen Einkommensverteilung in sozialen Marktwirtschaften mit Bezug auf die verfassungsmäßige Sicherstellung der Inklusion aller Bevölkerungsgruppen in die basalen Kommunikationsprozesse vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 208 f.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden RIES-AUGUSTIN (2007), S. 39 ff., sowie zur Festlegungspraxis BVerfGE 90, S. 95.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu und im Folgendem HOFFMANN-RIEM (1996), S. 35 ff.

<sup>6</sup> Dennoch finden sich Definitionen in Normen einfachgesetzlicher Regelungen, die allerdings nicht die verfassungsrechtlichen Grenzen der Regulierbarkeit abstecken können, z. B. zum Rundfunkbegriff in § 2 Abs. 1 RfStV. In § 11 Abs. 2 Satz 3 RfStV erfährt die klassische Aufgabentrias Information, Bildung, Unterhaltung mit dem Element der Beratung eine Erweiterung zur Aufgabenquadriga. Vgl. für eine Übersicht über typische Genres der Pogrammeleistung SCHÖSSLER (2001), S. 165.

<sup>7</sup> Sie hat die Sicherung einer gleichgewichtigen Vielfalt in der Berichterstattung zum Ziel. Grundversorgung bedeutet demnach ausdrücklich nicht Minimalversorgung,



tem durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten ermöglicht die Zulassung kommerzieller Anbieter, an die – aufgrund inhärenter Finanzierungsmängel – dann geringere Anforderungen gestellt werden können.<sup>1</sup> Für eine Konkretisierung der oben beschriebenen, unbestimmt gehaltenen Rechtsbegriffe sind in der Literatur mit der Forums-, Vorbild-, Komplementär- und Integrationsfunktion vier wichtige gesellschaftliche und politische Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abgeleitet worden.<sup>2</sup> Während die Forumsfunktion die politische Ausgewogenheit und Interessenberücksichtigung aller Gesellschaftsgruppen sicherstellen soll, verpflichtet die Komplementärfunktion die öffentlich-rechtlichen Sendeveranstalter auf die Bereitstellung solcher gesellschaftlich wünschenswerter Programmangebote, die unter kommerziellen Kriterien keine Berücksichtigung fänden (bspw. Beiträge aus den Bereichen Kultur und Wissenschaft).<sup>3</sup> Im Rahmen der Vorbildfunktion wird von ARD und ZDF erwartet, dass sie mit ihren Angeboten Qualitätsmaßstäbe setzen, die eine hohe Professionalität und Seriosität garantieren.<sup>4</sup> Im Rahmen der oft als wichtigste Funktion herausgestellten Integrationsfunktion soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einer Art Klammerfunktion den Zusammenhalt der Gesellschaft leisten, indem er eine gemeinsame Informationsbasis sicherstellt und kulturelle Inhalte vermittelt.<sup>5</sup>

Die kulturelle Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung immer wieder betont, Gehalt und Reichweite werden aber auch diesmal wieder nicht exakt abgegrenzt.<sup>6</sup> So argumentierte das Gericht im Kompetenzstreit bei der Rundfunkregulierung vor allem auch mit der Kulturhoheit der Länder.<sup>7</sup> Der öffentlich-rechtliche Kulturauftrag zielt insbesondere auf Differenzsteigerung und Unterschiedspflege ab und erzeugt so normativen Gegendruck zu ökonomischen Rationalitätskriterien.<sup>8</sup>

---

wie zum Teil von kommerziellen Anbietern interpretiert wurde. Vgl. BVerfGE 83, S. 238, 296 ff., sowie KIEFER (1996), S. 8.

<sup>1</sup> Vgl. NEVER (2002), S. 68 f., sowie BVerfGE 73, S. 118.

<sup>2</sup> Vgl. MATTERN/KÜNSTNER (1998), S. 179 f., KLIMENT/BRUNNER (1998), S. 237 ff., sowie mit Bezug zum Funktionsauftrag des ZDF HOLZNAGEL (1999), S. 36 ff.

<sup>3</sup> Vgl. LUCHT (2006), S. 240 f.

<sup>4</sup> Vgl. MATTERN/KÜNSTNER (1998), S. 17, 185 ff.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu und zu Abgrenzungsproblemen LUCHT (2006), S. 245. Zum Bedeutungswandel der Integrationsfunktion in der Digitalisierung vgl. Kapitel 3.2.2.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und für eine vertiefende Analyse der Funktion und Bedeutung eines öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags ROSSEN-STADTFELD (2005), S. 31 ff., sowie zur Betonung der kulturellen Verantwortung des Rundfunks BVerfGE 73, S. 118, 158, und BVerfGE 90, S. 60, 90. Daneben findet sich mit § 11 Abs. 2 Satz 4 RfStV eine Norm in Form einer einfachgesetzlichen Regelung.

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 12, 209, 229 zum 1. Rundfunkurteil sowie mit Bezug auf Kompetenzüberschneidungen im Rahmen europäischer Rechtssetzung STEINER (2007), S. 12. Zur Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern bei der Regulierung vgl. auch HOFFMANN-RIEM (1996), S. 38.

<sup>8</sup> Vgl. ROSSEN-STADTFELD (2005), S. 52.



Eine dynamische Gestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht mit der funktionsbezogenen Bestands- und Entwicklungsgarantie ermöglicht, die auf alle für den Rundfunk relevanten Bereiche auszudehnen ist und damit technische, organisatorische, personelle und finanzielle Voraussetzungen umfasst.<sup>1</sup> Die Pflichtenbindung, auch die kulturell-rechtliche Fortführung, verlängert sich also in eine digitalisierte, stärker netzgestützte und Online-orientierte Zukunft.<sup>2</sup> Die Bestands- und Entwicklungsgarantie erweist sich zugleich als eine Finanzierungsgarantie, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage versetzen soll, seinen verfassungsrechtlichen Auftrag auch im digitalen Rundfunkmarkt ausführen zu können.<sup>3</sup>

Zur Beurteilung der Ausgangsfrage, inwiefern mit der Digitalisierung bestehende Marktmängel aufgehoben und so als Rechtfertigung für die Aufhebung des legislativen Ausgestaltungserfordernis der Rundfunkmärkte herangezogen werden können, lässt sich konstatieren: Das Bundesverfassungsgericht hat – allerdings in einem zurückliegenden Urteil – betont, dass die Beseitigung einstiger Frequenzrestriktionen kein hinreichender Grund für eine Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Systems sei.<sup>4</sup> Es verwies dabei auf weiterhin bestehende angebotsbezogene Mängel kommerzieller Anbieter, die sich aus der ökonomischen Handlungslogik heraus ergeben, die einen freien Meinungsbildungsprozess behinderten und zu dessen Sicherung weiterhin Eingriffe des Staates erforderten.

## 2.4. Zwischenergebnis

Veränderungen im digitalen Rundfunkmarkt geben Anlass, die klassische Argumentation des Marktversagens in Bezug auf Rundfunkprogramme einer Neubewertung zu unterziehen und zu prüfen, inwieweit eine öffentlich-rechtliche Bereitstellung noch legitimiert werden kann. Die Analyse nach ökonomischen Kriterien kann jedoch keine uneingeschränkte Marktfähigkeit aller Rundfunkprogramme bzw. nicht die vollständige Beseitigung traditioneller Marktmängel feststellen. Der digitale Rundfunkmarkt ist zwar teilweise in der Lage, Mängel zu lindern (u. a. Wegfall der technischen Kapazitätsrestriktionen, neue effiziente Möglichkeiten des Ausschlusses mittels Verschlüsselungstechnologien), dennoch bestehen weiterhin bekannte Mängel (fehlende Rivalität, externe Effekte,

---

<sup>1</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM (1996), S. 68 ff. Somit erstreckt sich die Bestands- und Entwicklungsgarantie nicht bloß auf traditionelle Rundfunkinhalte und Übertragungswege. Vgl. NEVER (2002), S. 70, sowie BVerfGE 83, S. 238 und 299.

<sup>2</sup> Vgl. ROSSEN-STADTFELD (2005), S. 57 f.

<sup>3</sup> Vgl. zur Reichweite der Finanzierungsgarantie sowie zum Schutz der Bürger vor unangemessenen Zahlungsverpflichtungen HOFFMANN-RIEM (1996), S. 71 ff.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden NEVER (2002), S. 55, sowie BVerfGE 57, S. 322 f., und BVerfGE 73, S. 154 ff. Zu neuen Formen der Einflussnahme im Rahmen ausdifferenzierter Kommunikationsangebote und der möglichen Herausbildung neu-artiger Wissens-Ungleichgewichte zwischen verschiedenen Gesellschaftsgruppen, die weiterhin zu staatlichen Vorkehrungen im Rahmen des Gewährleistungsauftrags von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichten HOFFMANN-RIEM (1996), S. 33 f.



Informationsasymmetrien insbesondere bei Vertrauensgütern wie Nachrichtensendungen) bzw. ist mit einer Verschärfung dieser zu rechnen (Konzentrations-tendenzen, fehlende Erkennbarkeit bedeutender Gutseigenschaften, tendenziell stärkere Kluft zwischen reflexiven Präferenzen und Marktpräferenzen). Diese Mängel stehen der marktlichen Bereitstellung eines Großteils aller Rundfunkprogramme durch kommerzielle Anbieter entgegen. In Abbildung 2 findet sich ein grafisches Fazit von Tendenzaussagen zur Entwicklung der beschriebenen Marktmängel und Marktversagensformen in der Digitalisierung. Mit Bezug auf die vier ausgemachten Bereiche ordnungspolitischer Konsequenzen soll hier gezeigt werden, welchen Einfluss der digital-technische Wandel tendenziell auf die Neubewertung der jeweiligen Argumentationslinien nehmen kann. Auch unter publizistischen Gesichtspunkten ist weiterhin mit gesellschaftlich unerwünschten Resultaten in einem digitalen Rundfunkmarkt zu rechnen, die insbesondere die Vielfalt gefährden.<sup>1</sup> Vor dem Hintergrund der Verschlüsselungsbestrebungen kommerzieller Anbieter und der Gefahr einer Zugangsdiskriminierung gewinnt der Verfassungsauftrag zur Gewährleistung eines freien Meinungsbildungsprozesses unter Inklusion aller Bevölkerungsgruppen eher zusätzlich an Bedeutung.<sup>2</sup> Unter kumulativer Betrachtung sämtlicher Wirkungen existieren weiterhin gravierende Marktmängel, so dass zur Sicherung gesellschaftlicher Kommunikation durch das Medium Rundfunk noch immer gute Gründe für hoheitliche Eingriffe im Rundfunkmarkt bestehen.<sup>3</sup> Da übliche vertikale Korrekturmechanismen wie eine staatliche Produktion oder Überwachung aufgrund der gebotenen Staatsferne in Deutschland für den Mediensektor ausscheiden, erscheint die Lösung durch kollektive Bereitstellung von Rundfunkprogrammen über einen der Gesellschaft übertragenen öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch in der Digitalisierung im Grundsatz systemkonform.<sup>4</sup> Die Neubewertung lässt allerdings auch Raum für Überlegungen, inwieweit für begrenzt marktfähige Rundfunkprogramme (fiktionale Unterhaltung, Sportsendungen) eine abgestufte Lösung durch kommerzielle Bereitstellung angestrebt werden kann.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch HOFFMANN-RIEM (2003), S. 35 f.

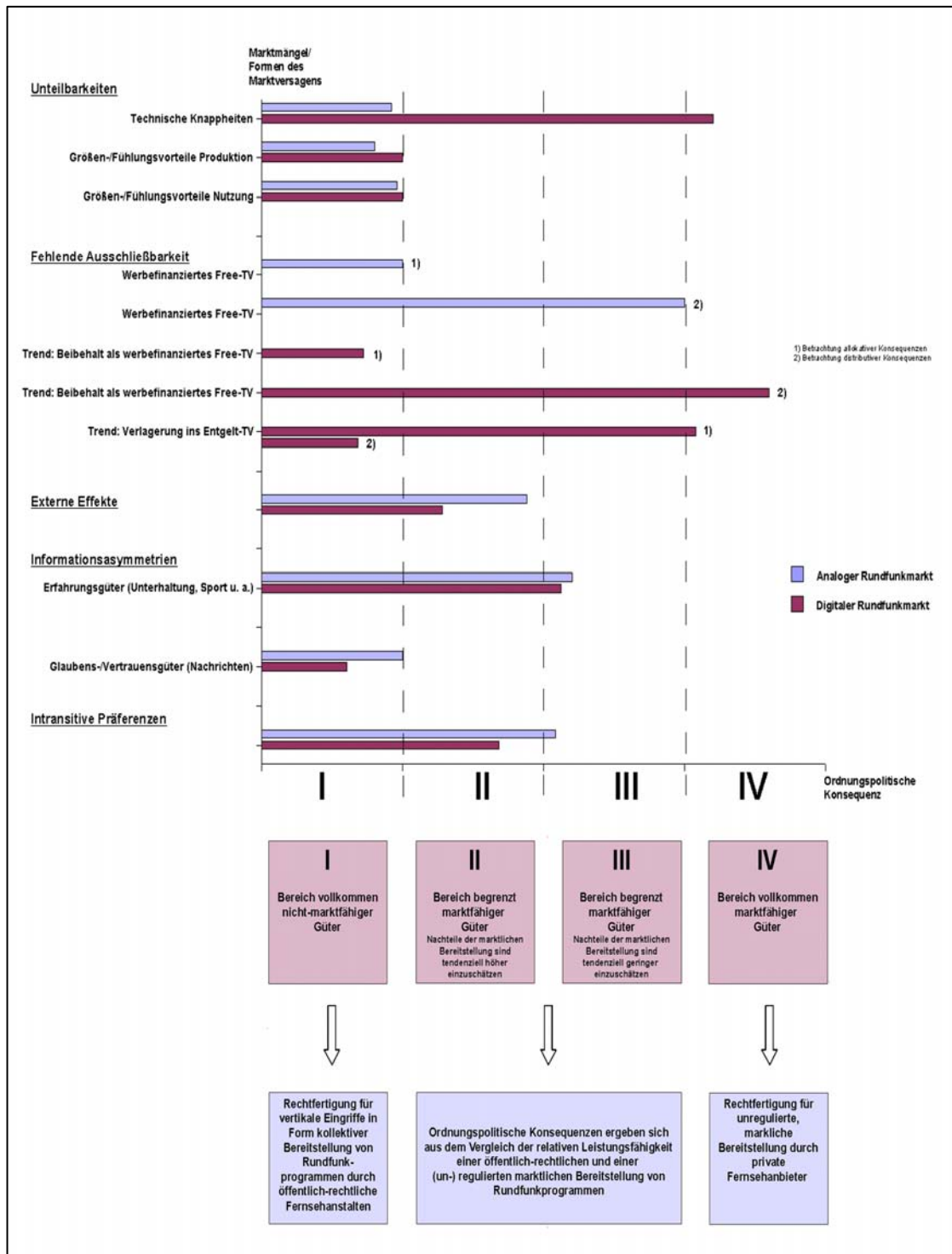
<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch GROSSE HOLTFOORTH (2000), S. 16. Im Übrigen unterliegt der digitale Rundfunkmarkt einem fortwährenden Änderungsprozess. In welchem Umfang werbefinanzierte Anbieter nach dem endgültigen Switch-Off der analogen Übertragung zur Entgeltfinanzierung übergehen werden, ist fraglich. In jedem Fall verschärfen sich dann die beschriebenen distributiven Mängel, so dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk eher an Bedeutung gewinnen könnte.

<sup>3</sup> Zur Bewertung der Marktfähigkeit von Rundfunkprogrammen unter Betrachtung der verschiedenen Formen der Marktmängel in ihrer kumulativen Wirkung vgl. auch KOPS (1998b), S. 52 ff.

<sup>4</sup> Vgl. HEINRICH (2005), S. 328, und KOPS (2005), S. 359.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu auch KOPS (1998a), S. 10. Zur Bedeutung von öffentlich-rechtlichen Unterhaltungsangeboten für die Stimulierung der Zuschauernachfrage und zu möglichen Folgen im Falle deren Reduzierung vgl. KOPS (1998b), S. 45.

Abbildung 2:  
Tendenzaussagen zur Neubewertung der Legitimation



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 111 f.

Ein ganz entscheidendes Problem wird aber nicht alleine durch die bloße öffentlich-rechtliche Programmbereitstellung gelöst: Damit sich die gewünschten positiven Wirkungen wie Meinungsvielfalt, Disziplinierung der Politik, Herausbildung



von Normen und Bewahrung der kulturellen Identität in der Realität einstellen, bedarf es auch der tatsächlichen Nachfrage und Rezeption solcher öffentlich-rechtlichen Programme durch die Zuschauer.<sup>1</sup> Die Sicherstellung einer entsprechenden Nachfrage auf Zuschauerseite ist hierfür also essenziell, sie kann jedoch nicht erzwungen werden. Da auch ein völliger Ausschluss jeglicher öffentlich-rechtlicher Konkurrenz nicht zu rechtfertigen wäre, müssen sich die Überlegungen auf alternative Fragen konzentrieren, wie die Nachfrage nach Programmen eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Digitalisierung künftig noch stimuliert werden kann.

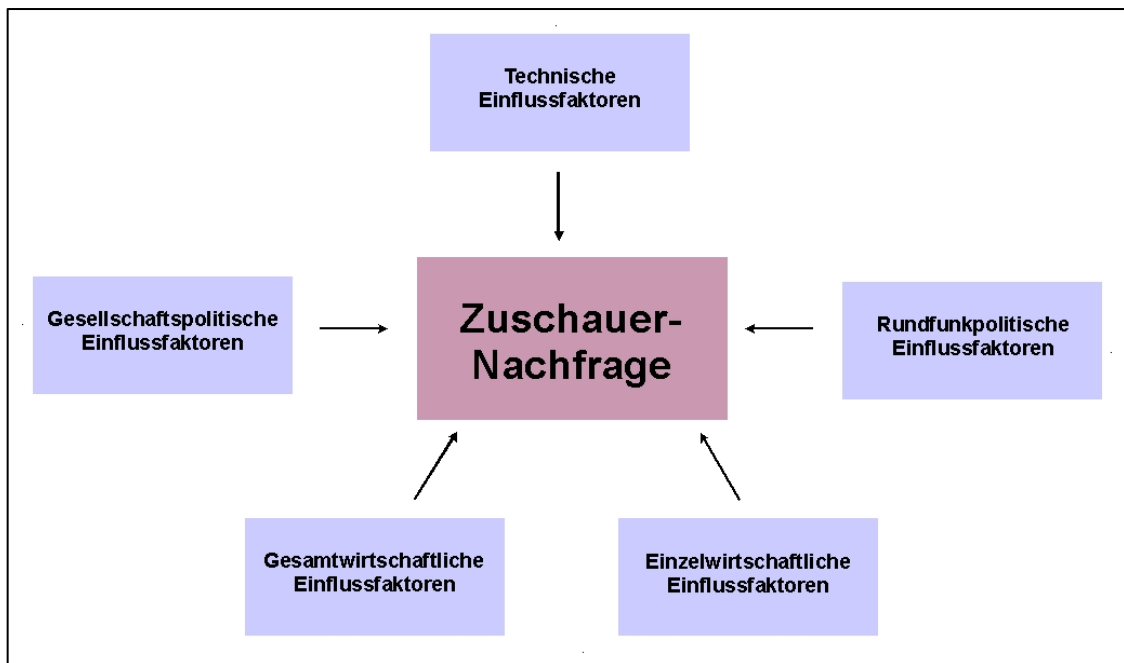
---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden HEINRICH (2005), S. 328, sowie ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 27, 35.

### 3. Determinanten zur Beeinflussung der Rezipienten-Nachfrage durch öffentlich-rechtliche TV-Anbieter im digitalen Rundfunkmarkt

Die Steuerung der Zuschauernachfrage nach öffentlich-rechtlichen Programmen hängt von einer Vielzahl von Determinanten ab, deren Grundlagen im folgenden Kapitel untersucht werden. Dabei werden die entscheidenden direkten oder indirekten Einflussfaktoren und deren relevante Begleitumstände im digitalen Rundfunkmarkt vorgestellt (vgl. Abbildung 3 für einen einführenden Überblick) und auf ihr Potenzial zur positiven Stimulierung der Rezipientennachfrage nach öffentlich-rechtlichen Programmen analysiert.

Abbildung 3:  
Determinanten zur Stimulation der Rezipientennachfrage



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an HANSMEYER/KOPS/SCHWERTZEL (1994), S. 2

#### 3.1. Technische Einflussfaktoren

Technische Faktoren der Digitalisierung im Rundfunkmarkt determinieren den zukünftigen Umfang und die Struktur des Programmangebots für alle Senderveranstalter.<sup>1</sup> Sie üben so Einfluss auf das Rezeptionsverhalten der Zuschauer aus. Ehe diese jedoch zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Fernsehprogramm wählen können, muss die grundsätzliche TV-Empfangsmöglichkeit sichergestellt sein; hier eröffnet die technologische Entwicklung eine Fülle neuer Darbietungsformen. Deshalb beeinflusst auch die Infrastruktur zunehmend die Medienentwicklung und damit einhergehend die öffentliche Meinungsbil-

<sup>1</sup> Vgl. HANSMEYER/KOPS/SCHWERTZEL (1994), S. 1 ff.



dung.<sup>1</sup> ARD und ZDF müssen sich im Wettbewerb um Zuschaueraufmerksamkeit daher mit elementaren Fragen zur digitalen Infrastruktur und deren das zukünftige Fernsehangebot bestimmenden Möglichkeiten auseinandersetzen. Aus dieser Perspektive heraus sollen die entscheidenden technischen Determinanten im Folgenden beleuchtet werden.

### 3.1.1. Digitale Distribution und Empfangswege

Nach der für spätestens 2010 anvisierten Abschaltung der analogen Fernsehübertragung muss der Empfang eines öffentlich-rechtlichen TV-Angebots künftig auf jeder digitalen Fernseh-Plattform, die vom Konsument genutzt wird, gewährleistet sein.<sup>2</sup> Neben der Übertragungskapazität spielt vor allem auch die Rückkanalfähigkeit der jeweiligen Übertragungswege eine bedeutende Rolle für künftige Angebote.<sup>3</sup>

Die digitale Übertragung erfolgt nach dem DVB-Standard, einem einheitlichen digitalen Übertragungsstandard für die einzelnen Distributionskanäle Breitbandkabel (DVB-C), Satellit (DVB-S) und Terrestrik (DVB-T).<sup>4</sup> Ein neues Datenkompressionsverfahren ermöglicht eine erhebliche Ausdehnung der bisherigen Übertragungskapazität und damit eine erhebliche Reduzierung vormals bestehender Engpässe.<sup>5</sup> Lediglich bei der digitalen terrestrischen Übertragung wird die Spektrumsknappheit nicht vollständig beseitigt, wenngleich auch hier das Kapazitätsniveau deutlich verbessert werden kann.<sup>6</sup> Die traditionellen Distributionskanäle konkurrieren erstmals auch mit dem schmalbandigen Telefonkabelnetz, wobei die X-DSL-Technik mit ihren verschiedenen Standards den Fernsehempfang über das Internet (IP-TV) erlaubt.<sup>7</sup> Drahtlose Übertragungstechnologien wie bspw. DVB-H oder UMTS ermöglichen sogar die digitale Übertragung von Video- und Datendiensten auf mobile Endgeräte oder entsprechende

---

<sup>1</sup> Vgl. ALM (2006), S. 27.

<sup>2</sup> Vgl. KARSTENS (2006), S. 167.

<sup>3</sup> Die Rückkanalfähigkeit ermöglicht erweiterte interaktive Dienste, bei der die Datenübertragungsraten sowohl vom Zuschauer zum Sendeveranstalter (upstream) als auch umgekehrt vom TV-Sender zum Zuschauer (downstream) realisiert werden können. Hierdurch erhält der bislang passive Zuschauer aktive Rückäußerungsmöglichkeiten. Vgl. vertiefend BORNEMANN (2004), S. 32 f.

<sup>4</sup> Auf eine ausführliche Darstellung technischer Aspekte muss im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden. Für einen vertiefenden Überblick zur Technik der digitalen Fernsehübertragung vgl. KARSTENS (2006), S. 35 ff., 63 ff., und BORNEMANN (2004), S. 5 ff.

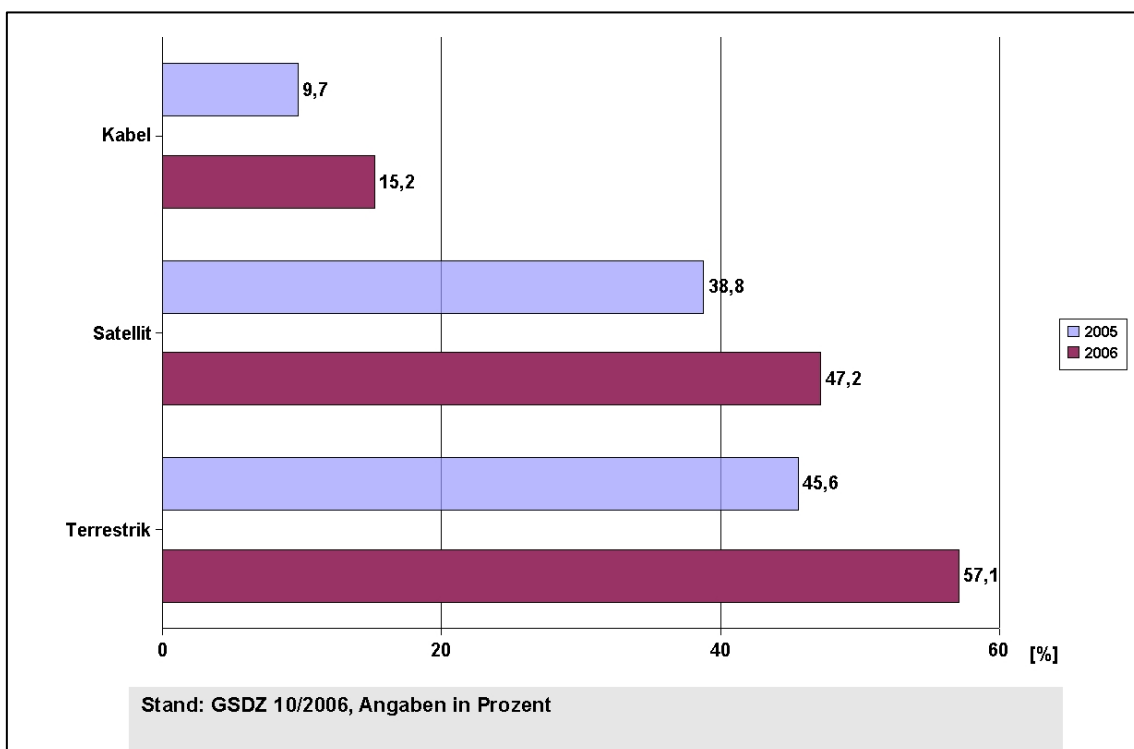
<sup>5</sup> Vgl. zu Berechnungen bezüglich eines möglichen Gesamtpotenzials digitaler TV-Kapazitäten BORNEMANN (2004), S. 34 ff., sowie KRÜGER (2000), S. 51.

<sup>6</sup> Dennoch wird auch der Umstieg auf DVB-T vorangetrieben, das aufgrund des portablen und mobilen Empfangs auch „Überall-Fernsehen“ genannt wird und so von strategischer Bedeutung ist. Vgl. KRÜGER (2000), S. 50 f., und ALM (2006), S. 35.

<sup>7</sup> Für einen detaillierten Überblick siehe BORNEMANN (2004), S. 39 f. Für eine definitorische Abgrenzung von IP-TV vgl. O. V. (2007e), S. 20 ff.

Systeme in Autos und Zügen.<sup>1</sup> Dem unbestrittenen Mobilitätsvorteil dieser Technologien stehen allerdings Einschränkungen bei der inhaltlichen Rezeption gegenüber: Kleine Ausgabe-Displays stellen Programmablauf, Bildästhetik und grafische Aufbereitung vor große Herausforderungen, zudem verlangt das so genannte „Handy-TV“ eine inhaltliche Kurzatmigkeit, die einer mobilen Nutzung unterwegs gerecht wird („content snacks“).<sup>2</sup> Die Digitalisierung im deutschen Rundfunkmarkt schreitet bei den einzelnen Distributionskanälen unterschiedlich voran (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4:  
Stand der Digitalisierung innerhalb der Übertragungswege



Quelle: ALM (2007), S. 27

Um die Gesamtbedeutung sämtlicher Empfangsebenen für den analogen und digitalen TV-Empfang hervorzuheben, planen die Landesmedienanstalten künftig in regelmäßigen Abständen einen Digitalisierungsbericht vorzulegen, der

<sup>1</sup> Vgl. KARSTENS (2006), S. 86 ff., sowie weiterführend ALM (2006), S. 39 ff.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 87, und RAFF (2006), S. 6. Zu Prognosen, die Handy-TV geringe Erfolgchancen einräumen (ausgenommen Nachrichten) vgl. Interview mit Monika PIEL in HAMANN/SIEMENS (2006), S. 39. Ein Hemmfaktor im Adoptionsverhalten der Nutzer liegt im Kostenaspekt. Eine Vergleichsstudie Japan – Deutschland ermittelte bspw. als Ursache für Nutzungsvorbehalte deutscher Kunden beim Handy-TV die Angst der Nutzer, permanent gebührenpflichtig „online“ zu sein. Sie resultiert im vielfach geäußerten Wunsch nach einfacheren technischen Mechanismen für eine zuverlässige Kostenkontrolle, während die Adoption durch japanische Konsumenten weniger befangen verläuft. MÜHLIG (2007), S. 1 ff.



sich plattformneutral und industrieunabhängig als neuer Messindikator etablieren soll.<sup>1</sup> Durch das Zusammenwachsen von Text, Bild, Ton und Video treibt die Digitalisierung eine weit reichende technische Konvergenz voran, an deren Ende die unterschiedlichen Medien (TV, PC, Handy usw.) zu Multimedia verschmelzen.<sup>2</sup> Dadurch erhöht sich auch der Anpassungsdruck auf ARD und ZDF an veränderte technische Rahmenbedingungen, um mit ihren Programmformaten auch dem Wandel in den Sehgewohnheiten der Zuschauer gerecht zu werden und Einfluss auf die Meinungsbildung nehmen zu können.<sup>3</sup> Verzögerungen bei der Teilnahme am technischen Fortschritt bergen nämlich vor allem die Gefahr, dass eine spätere Positionierung in einem bereits besetzten Markt erheblich erschwert wird.<sup>4</sup>

### 3.1.2. Digitale Endgeräte und Angebotsmöglichkeiten

Zum digitalen Fernsehempfang benötigen die Rezipienten spezielle Zusatzgeräte, so genannte Set-Top-Boxen (STB), deren technische Eigenschaften die zukünftigen Darbietungsmöglichkeiten der Sendeveranstalter erheblich erweitern. Neben ihrer Funktion zur Decodierung der digitalen TV-Signale wird mit der Entschlüsselungsfunktion auch eine Zugangskontrolle erreicht, die von strategischer Bedeutung für Kalküle des Pay-TV's ist, aber auch in der Argumentation um mehr Jugendschutz von den Herstellern hervorgehoben wird.<sup>5</sup> Die Einprogrammierung eines Rückkanals ermöglicht zudem den direkten Kontakt zum Fernsehveranstalter (1:1-Kommunikation) und somit interaktive Fernsehangebote wie die Teilnahme per Fernbedienung an Quizsendungen, Abstimmungen zu TV-Umfragen sowie ein kommerzielles Tele-Shopping-Angebot oder Video-on-Demand (VoD).<sup>6</sup> So entstehen bei der digitalen Verbreitung von Fernsehprogrammen und Zusatzdiensten neue Schnittstellen zwischen Sendern, Produzenten und Konsumenten.<sup>7</sup> Um allen TV-Anbietern und Zuschauern dabei einen chancengleichen, diskriminierungsfreien Zugang zum digitalen Fernsehen zu gewährleisten, wurde mit dem MHP-Standard (Multimedia Home Platform) eine einheitliche und offene Betriebssoftware entwickelt, die im Konsens mit allen

---

<sup>1</sup> Der erste Digitalisierungsbericht der Landesmedienanstalten wurde im August 2005 präsentiert. Vgl. ALM (2006), S. 30 f.

<sup>2</sup> Vgl. LUCHT (2006), S. 322, sowie KARSTENS (2006), S. 93 ff. Damit können einst nur für ganz spezielle Medien- und Kommunikationstechnologien entwickelte Übertragungswege nun auch für verschiedene Kommunikationsformen genutzt werden. Vgl. GROSSE HOLTFOORTH (2000), S. 6.

<sup>3</sup> Vgl. LUCHT (2006), S. 327 f.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu und zur Rolle technischer Innovationen ZIEMER (2005), S. 201 f.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden sowie vertiefend zu Technik und Funktionsweise der Set-Top-Box BORNEMANN (2004), S. 41 f., daneben zur Verschlüsselung und Adressierbarkeit KARSTENS (2006), S. 100 ff.

<sup>6</sup> Für eine Definition siehe KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 500.

<sup>7</sup> Vgl. ALM (2006), S. 28. Für einen Überblick über die Folgen technischer Konvergenz vgl. HOFFMANN-RIEM (1996), S. 12 ff.



Marktbeteiligten (Geräteherstellern, Netzbetreibern, Programmveranstaltern) entstand und langfristig als europaweiter verbindlicher Standard für das digitale interaktive Fernsehen vorgesehen ist.<sup>1</sup> Die Benutzerführung bzw. Navigation erfolgt dabei zweistufig: In einer vorgelagerten Stufe trifft der Zuschauer im digitalen Fernsehen aus einer Übersicht über Bouquets und weiteren Möglichkeiten des Empfangsgerätes seine Auswahl des jeweiligen Bouquets bzw. Programms.<sup>2</sup> Die tiefer gehende Erschließung der Informations- und Auswahlfunktionen erfolgt dann in einer sekundären Ebene mit dem elektronischen Programmführer (EPG).<sup>3</sup> Der EPG ist dabei ein interaktives Dialogsystem, das als übergeordnete Benutzeroberfläche die Auswahl des Fernsehprogramms sowie alle weiteren über das System gebotenen Dienste steuert und damit dem Zuschauer den Überblick über die Angebotsvielfalt erschließt, bspw. durch detaillierte Informationen zum Programm oder kurzfristige Programmänderungen. Dieser Navigator wird in der Regel vom Programmanbieter angeboten und über das Rundfunksignal verbreitet, so dass die Systemfunktionen parallel zum Fernsehprogramm verfügbar sind.

Die Entwicklung der digitalen Technik hat zudem mit dem Personal Video Recorder (PVR) eine Geräte-Innovation hervorgebracht, die erheblichen Einfluss auf das Auswahlverhalten der Zuschauer und die Verfügbarkeit von Programminhalten hat.<sup>4</sup> Time-Shifted TV<sup>5</sup> führt dann immer weiter weg von der linearen Ausstrahlung und bedient die gestiegenen Präferenzen der Zuschauer zum zeit- und ortsouveränen Programm-Zugriff.

Am Ende bietet die technische Digitalisierung für die Fernsehveranstalter aber nicht nur schwer zu kalkulierende Risiken, sondern eröffnet auch neue Chancen zur strategischen Positionierung durch Integration interaktiver Angebote in die Programme bis hin zur eigenständigen Entwicklung technischer Innovationen.<sup>6</sup> Die neuen technischen Angebotsmöglichkeiten haben erheblichen Einfluss auf das bisherige Mediennutzungsverhalten: Will ein TV-Veranstalter im digitalen Rundfunkmarkt bestehen bleiben, muss er diese Veränderungen einkalkulieren und angemessen darauf reagieren können.

---

<sup>1</sup> Vgl. ALM (2006), S. 28, sowie zur Funktion und Definition KRÜGER (2000), S. 47 ff.

<sup>2</sup> Vgl. KRÜGER (2000), S. 56, sowie O. V. (2006g), S. 31.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden ALM (2006), S. 28, sowie vertiefend KARSTENS (2006), S. 195 ff. Für eine Definition zum EPG siehe O. V. (2006c), S. 23.

<sup>4</sup> Synonym wird in Literatur und Praxis die Bezeichnung Digital Video Recorder (DVR) verwendet. Zu den Funktionen des PVRs, der eine digitale Weiterentwicklung des klassischen Video-Rekorders darstellt, vgl. ausführlich KARSTENS (2006), S. 115 ff.

<sup>5</sup> Vgl. für eine Definition O. V. (2006c), S. 25 (Glossar).

<sup>6</sup> Vgl. zu strategischen Möglichkeiten der Öffentlich-rechtlichen im Bereich der Technik am Beispiel der BBC THOMASS (2003), S. 235.



### 3.2. Gesellschaftspolitische Einflussfaktoren

Fernsehen als Medium und Faktor prägt mit seiner Suggestivkraft die kollektive Meinungsbildung. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk trägt aufgrund seiner verfassungsrechtlich geschützten Stellung und dem Finanzierungsprivileg hierfür besondere gesellschaftliche Verantwortung. Eine mit der Digitalisierung einhergehende Individualisierung nimmt Einfluss auf die Beziehung des „Public Service“ zur Gesellschaft und führt zu Veränderungen im Nutzerverhalten.

#### 3.2.1. Entwicklung gesellschaftspolitischer Wert- und Zielvorstellungen

Das Fernsehangebot wird maßgeblich von gesellschaftspolitischen Vorstellungen geprägt, deren Werte und Ziele Felder wie Kultur-, Bildungs-, Freizeit-, aber auch Integrations-, Gesundheits- oder Verteilungspolitik berühren und letztlich wieder in die Entscheidungen der Rundfunkpolitik einfließen.<sup>1</sup> So können und sollen ARD und ZDF – im Unterschied zum privaten Rundfunk – die Zeit, die die Zuschauer dem Medium Fernsehen widmen, auf gesellschaftlich verantwortungsvolle und bedeutende Inhalte lenken.<sup>2</sup> Ziele einer Informationsgesellschaft finden so Berücksichtigung in entsprechenden Bildungs- und Informationsformaten, das föderative System der ARD stärkt die kulturelle Anbindung an die Region. Daneben kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Beitrag zur Anregung gesellschaftlicher Debatten leisten durch eine adäquate Auswahl des fiktionalen Inhalts von Filmen und Serien.<sup>3</sup> Wenn im Kampf um Aufmerksamkeit und Marktanteile private Konkurrenzsender verstärkt auf Effekte und Tabubrüche setzen, werden wiederum gesellschaftliche Wertvorstellungen berührt.<sup>4</sup> Ein hohes Zuschauerinteresse für derartige Inhalte kann dann in einer Reaktionsspirale den Trend zu flachen und gewalthaltigen Programmen verstärken. Wie entscheidend die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten die Zuschauernachfrage mit ihren Programmen noch beeinflussen können, ist auch davon abhängig, in-

---

<sup>1</sup> Vgl. HANSMEYER/KOPS/SCHWERTZEL (1994), S. 2.

<sup>2</sup> Kulturprogramme wie der ZDF-Theaterkanal oder die ZDF-Büchersendung „Lesen!“ können die Zuschauer so zur aktiven Freizeitgestaltung anregen und für neue Impulse sorgen. Derartige Sendungen sind überwiegend nur im öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramm zu finden. Vgl. EMMELIUS/JOHNS (2000), S. 34, daneben HERRES (2006), S. 3 ff. Dabei hat die Entscheidung der Zuschauer, weniger fernzusehen, keine direkten wirtschaftlichen Folgen für die Öffentlich-rechtlichen im Gegensatz zu den Privaten. Vgl. KIEFER (1996), S. 11.

<sup>3</sup> Zur Vermittlung von sozialen Botschaften und Wertvorstellungen in Filmen und Serien vgl. HERRES (2006), S. 3 ff.

<sup>4</sup> Reality-TV-Formate wie „Big Brother“ (RTL, RTL II), „Dschungel-Camp“ (RTL) oder eine Show um Schönheitsoperationen „Der Schwan“ (Pro 7) finden sich allesamt in Programmen der Privaten und bedienen in erster Linie Voyeurismus und Zynismus. Deren Suggestivwirkung lassen gesellschaftliche Wertvorstellungen nicht unberührt. Vgl. HERRES (2006), S. 7 f.

wieweit ihnen bspw. die Aktivierung sozialer Normen gelingt.<sup>1</sup> Mit einer Verpflichtung auf den Public Value und einer Schaffung von Werten wollen sich ARD und ZDF als Gegenpol zu kommerziellen Kalkülen positionieren, die vor allem dem Shareholder Value verpflichtet sind.<sup>2</sup> Der Leitbildgedanke betont deshalb die Orientierungsfunktion, wenn sich Akteure bei ihren Entscheidungen und täglichen Handlungen danach ausrichten.<sup>3</sup> Das Leitbild öffentlich-rechtlicher Rundfunk bedarf dabei einer mehrheitlichen Akzeptanz, um Eingang in die Wahrnehmungs- Denk- und Entscheidungsmuster der Akteure zu finden. Es nimmt immer Bezug zur normativen und sozialen Ebene der Gesellschaft. Mit sozialem und technischem Wandel geht deshalb auch immer eine Destabilisierung des Leitbilds einher, an deren Ende der Verlust gesellschaftlicher Legitimation stehen kann. Anpassungsprozesse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur stärkeren gesellschaftlichen Rückbindung sind dann notwendig für eine verbesserte Funktionserfüllung.<sup>4</sup> Durch Offenheit für gesellschaftspolitische Impulse und eine programminhaltliche Reaktion darauf kann dann das Ziel, die Nachfrage nach öffentlich-rechtlichen Programmen zu fördern, erreicht werden. Andernfalls birgt deren Vernachlässigung die Gefahr eines schleichenden Legitimationsverlusts mit parallel dazu schwindender Glaubwürdigkeit und gemeinwohlorientierter Leistungsfähigkeit.<sup>5</sup>

### 3.2.2. Integrationsfunktion und Vollprogramm

Die aus der Grundversorgung hergeleitete Integrationsfunktion (vgl. Kapitel 2.3.) rückt bei der Betrachtung der nachfragerrelevanten Faktoren in den Fokus. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat mit seinen Programmen die Aufgabe, heterogene gesellschaftliche Gruppen vereinende Fernseherlebnisse zu schaffen, die wiederum als Grundlage für gemeinsame Gesprächsthemen dienen kön-

---

<sup>1</sup> Die öffentliche Thematisierung und Empörung über bestimmte Programmformate kann die Entscheidungen in den Redaktionen beeinflussen. Vgl. SCHULZ (2003), S. 316. Die ARD hat beispielsweise ausführliche Richtlinien zum Umgang mit Gewaltdarstellungen, die dramaturgischen und inhaltlichen Kontext einer Spielszene berücksichtigen. Vgl. HERRES (2006), S. 8.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. RAFF (2006), S. 4 f., WIEDEMANN (2007), S. 11 ff., HOFFMANN-RIEM (2006), S. 20. Gesellschaftlich relevante Fragen werden bspw. im Rahmen von Public-Value-Aktionen wie der ARD-„Themenwoche Krebs“ aus dem Jahr 2006 aufgegriffen. Nach Angaben der Veranstalter wurden in dieser Woche allein am Bildschirm insgesamt 52 Mio. Zuschauer erreicht. Vgl. HERRES (2006), S. 7. Vom 14. bis 21. April 2007 lieferte die ARD erneut mit der Themenwoche „Kinder sind Zukunft“ gesellschaftliche Denkanstöße, wobei sie im Rahmen eines gemeinsam mit Dachverbänden der Kinder- und Jugendpflege organisierten Aktionstages vielfältige Kontakte zum Publikum knüpfte. Vgl. WEISS (2007), S. 322, 326 ff.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden sowie vertiefend zur Funktion von Leitbildern KÜNZLER (2003), S. 101 ff.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden LUCHT (2006), S. 304 f.

<sup>5</sup> Vgl. BONFADELLI/MEIER (2005), S. 159.



nen.<sup>1</sup> Durch die Folgekommunikation soll eine Alltagsintegration ermöglicht werden, die die freie Meinungsbildung in der Gesellschaft sicherstellt.<sup>2</sup> Doch findet nicht jedes Thema oder Genre konstant hohe Aufmerksamkeit bei den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, die zunehmend stärker fragmentiert auftreten.<sup>3</sup> Um dennoch qualitativ hochwertige, zur Anschlusskommunikation fähige Angebote bereitstellen zu können, steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk regelmäßig vor dem Problem, die unterschiedlichen Interessen der Rezipienten aufnehmen und vereinen zu müssen. Dieses Unterfangen gestaltet sich umso schwieriger, als die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen kaum Akteure herausgebildet haben und damit eine Anbindung des Public Service an die Gesellschaft erschwert wird.<sup>4</sup> Die gesellschaftliche Integrations- und Führungsfunktion wurde traditionell dem Vollprogramm<sup>5</sup> zugeschrieben, während das Spartenprogramm als „Rundfunkprogramm mit im Wesentlichen gleichartigen Inhalten“<sup>6</sup> nur ein eng definiertes Zielpublikum anspricht.<sup>7</sup> McLuhan prägte das Bild von der „elektronischen Feuerstelle“, an der sich ein globales Dorf allabendlich versammle und „wärme“.<sup>8</sup> Demografischer Wandel, Globalisierung und eine mit der Digitalisierung der Medien einhergehende Vervielfachung des Angebots lassen allerdings einen Wandel in Gesellschaft und Medien erkennen,<sup>9</sup> der nicht ohne Auswirkungen auf die Versammlungskraft dieser „elektronischen Feuerstelle“ bleiben wird. Inwieweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seiner Rolle als Agenda-Setter für gesamtgesellschaftlich relevante Themen und als Geschmacksausbilder noch gerecht werden kann, wird von der zukünftigen Bedeutung von Vollprogrammen abhängen, die in der digitalen Fernsehwelt zunehmend im Spannungsverhältnis zum Spartenprogramm stehen. Darüber hinaus bemisst sich der Stellenwert der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten auch entscheidend

---

<sup>1</sup> Im Rahmen ihrer Vollprogramme sollen ARD und ZDF auch politisch Desinteressierte zu Zufallskunden der öffentlichen Meinungsbildung machen. Vgl. LILIENTHAL (2007), S. 4, daneben NEUWÖHNER/SCHÄFER (2007), S. 254.

<sup>2</sup> Idealerweise entsteht, wie zur Fußball-Weltmeisterschaft 2006 zu beobachten war, ein so genannter Water-Cooler-Effekt, bei dem ARD und ZDF mit dem dominierenden Sportthema verschiedene Bevölkerungsschichten vereinen können.

<sup>3</sup> Durch die sachlich hochwertige Anschlussdiskussion einer Expertenelite können aber auch nur auf eine Minderheit abzielende Sendungen und Themen in gesamtgesellschaftlich relevanter Form aufgegriffen werden. Vgl. PFETSCH (1991), S. 43 f.

<sup>4</sup> Vgl. DONGES (2003), S. 60 f. sowie zu Schwierigkeiten bei der Gestaltung von gesellschaftlichen Umweltbeziehungen JARREN/DONGES (2005), S. 190.

<sup>5</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 1 RfStV definiert ein Vollprogramm als Rundfunkprogramm mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden.

<sup>6</sup> Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 RfStV.

<sup>7</sup> Zu den jeweiligen Vor- und Nachteilen von Voll- und Spartenprogrammen vgl. HEINRICH (1999), 505 f.

<sup>8</sup> Vgl. MCLUHAN (1995), S. 120 f., 130 f.

<sup>9</sup> Vgl. NEUWÖHNER/SCHÄFER (2007), S. 242.

danach, welche Bedeutung die Gesellschaft den aus dem Auftrag abgeleiteten Funktionen weiterhin zuschreibt.<sup>1</sup>

### 3.2.3. Bedeutung von Medienkompetenz und Jugendmedienschutz

Medien spielen eine entscheidende Rolle bei der Sozialisierung und Orientierung ihrer Konsumenten.<sup>2</sup> Sie vermitteln mit ihren Inhalten Normen und Werte und sind besonders für Kinder und Jugendliche in Bezug auf Lebensstil, Freizeit- und Konsumverhalten eine wichtige Größe im Prozess der Identitätsentwicklung. Gesetzliche Bestimmungen zum Jugendmedienschutz beurteilen daher das Gefährdungspotenzial von bestimmten Medieninhalten und regeln deren öffentliche Verbreitung entsprechend der verschiedenen Altersstufen. Damit betrachten sie die Angebotsseite der Rundfunkveranstalter. Die traditionellen Mechanismen des Jugendmedienschutzes greifen jedoch in der Unüberschaubarkeit einer digitalisierten und globalisierten Multimediawelt mitunter nicht im gewünschten Maß. Daher sollen medienpädagogisch orientierte Maßnahmen wie die Förderung der Medienkompetenz ergänzend im Vorfeld der Medienaufsicht ansetzen.

Bei der Diskussion um die Bedeutung der Medienkompetenz konzentriert sich der Blickwinkel auf die Nutzerseite. Medienkompetenz zielt dabei ab auf den Erwerb notwendiger Kenntnisse zur Entschlüsselung medialer Symbolsysteme, die eine verständige Einordnung und kritische Beurteilung von Medieninhalten erst ermöglichen.<sup>3</sup> Sie schließt den Erwerb praktischer Nutzungsfähigkeiten mit ein für eine selbstbestimmte und aktive Teilnahme am sozialen, kulturellen und politischen Leben. Damit geht die Definition über die bloße Aneignung von technischen Fertigkeiten hinaus und betont vielmehr die Bedeutung des Erwerbs kognitiver Fähigkeiten zum Verständnis und zur Interpretation von Medieninhalten.<sup>4</sup> Nach wie vor stellt das Fernsehen das Leitmedium für Kinder und Jugendliche dar, dem sie viel Zeit und Aufmerksamkeit widmen. Ein konvergenter Medienmarkt, der den Zugang zu jugendgefährdeten Inhalten erleichtert, und Mischformate wie „Real-Live-TV“ erhöhen zudem die Notwendigkeit für eine reflektierte Auseinandersetzung mit Medien.<sup>5</sup> Die Förderung von Medienkompetenz muss jedoch alle Generationen von Mediennutzern mit einbinden.<sup>6</sup> Insbe-

<sup>1</sup> Vgl. HANSMEYER/KOPS/SCHWERTZEL (1994), S. 11.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz ALM (2007), S. 52 ff. Für eine Einordnung von Medienkompetenz siehe auch THEUNERT (2006), S. 13 ff.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu und zur folgenden Definition von Medienkompetenz BAACKE (1997), S. 98 ff., sowie THEUNERT (2006), S. 15 f. Eine erste definitorische Einführung des Begriffs Medienkompetenz wird dabei Dieter BAACKE zugeschrieben.

<sup>4</sup> Siehe hierzu und zu Anforderungen an die Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen AUFENANGER (2006), S. 19 f. Für einen Vergleich des Konzepts des Impulskaufs mit der TV-Konsumentscheidung vgl. auch HUNZIKER (1981), S. 17 f.

<sup>5</sup> Vgl. SCHÄCHTER (2006a), S. 3. Zur Bedeutung von Medien bei der Aneignung von Realität und für die gegenseitige Verständigung vgl. LEHMANN (2006), S. 8.

<sup>6</sup> Vgl. AUFENANGER (2006), S. 21.



sondere ARD und ZDF müssen hierauf ihren Fokus richten unter Zugrundelegung folgende Wirkungsannahme: Ein medienkompetenter Zuschauer, der Qualifikationen wie strukturelles und qualitatives Bewusstsein sowie ethische Werte mitbringt, wird entsprechende Anforderungen an die Programmgestaltung stellen und gezielt anspruchsvolle, qualitativ hochwertige Programme nachfragen und auswählen.<sup>1</sup> Damit nimmt er wiederum Einfluss auf die Programmgestaltung, wenn er starke Präferenzen für öffentlich-rechtliche Sendungen bekundet. Bei der Vermittlung von Medienkompetenz kommt so den Rundfunkanstalten in der angemessenen inhaltlichen Programmauswahl und –verarbeitung eine entscheidende Rolle zu.<sup>2</sup>

### 3.3. Rundfunkpolitische Einflussfaktoren

Der Einfluss der Rundfunkpolitik zeigt sich primär in Maßnahmen, die sich auf die Angebotsstruktur des Rundfunkmarktes konzentrieren. Die Betrachtung der Auswirkungen auf das öffentlich-rechtliche Fernsehangebot stehen in Kapitel 3.3.1. und 3.3.2. im Fokus der Analyse. In Kapitel 3.3.3. werden dagegen rundfunkpolitische Instrumente zur Steuerung der Nachfrageseite untersucht.

#### 3.3.1. Unterstützungsniveau seitens der Rundfunkpolitik

*Interpretation des Umfangs der Begriffe Rundfunk, Auftrag, Grundversorgung und Entwicklungsgarantie:* Um Handlungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezüglich der Ausgestaltung eines nachfragegerechten Programmangebots herausarbeiten zu können, muss vorab der Umfang der in Kapitel 2.3. dargestellten Begriffe Rundfunk, Auftrag, Grundversorgung und Entwicklungsgarantie geklärt werden. Der Verzicht auf deren Konkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht hat interpretatorische Spielräume eröffnet, an denen sich regelmäßig kontroverse Debatten zwischen Gegnern und Befürwortern über das Ausmaß technischer und inhaltlicher Reichweiten entzünden.<sup>3</sup> Für

<sup>1</sup> Vgl. LEHMANN (2006), S. 11. Zuschauer können sich ihrerseits notwendige Informationen beschaffen (Screening-Maßnahmen), die zur Beurteilung der Qualität des TV-Angebots hilfreich sind und die bestehende Asymmetrien reduzieren, bspw. durch Kenntnisse über die Eigentumsverhältnisse eines TV-Senders, dessen Redaktionsstatuten sowie vergangene Fehlleistungen. Vgl. KOPS (2005), S. 354.

<sup>2</sup> Vgl. ALM (2007), S. 59, sowie KOPS (2005), S. 361 f. LEHMANN verweist in diesem Zusammenhang auf die Gefahren einer zu großen Medienkonzentration für die Bewahrung einer kritischen Haltung sowie die Manipulationsmöglichkeiten beim Product Placement. Vgl. LEHMANN (2006), S. 11.

<sup>3</sup> Vgl. STEINER (2007), S. 14. Insbesondere der Bereich öffentlich-rechtlicher Online-Aktivitäten geriet in der Vergangenheit in den Fokus der Kritik. § 11 Abs. 1 RfStV sieht aus diesem Grund erstmals eine inhaltliche Beschränkung für öffentlich-rechtliche Online-Aktivitäten vor. Statt „überwiegend programmbezogen“ sollten Mediendienste nun strenger „programmbezogen“ begrenzt werden. Vgl. zur Problematik erweiterter öffentlich-rechtlicher TV-Online-Aktivitäten und zur Bedeutung im Rahmen der Gewinnung neuer, junger Rezipientengruppen LOEBBECKE/NIEDERMEYER/KAPLAN/KURUCU (2003), S. 11 ff.

eine umfassende technische Erreichbarkeit und zur Sicherung der zukünftigen Nachfragerrelevanz ist allerdings die Präsenz der öffentlich-rechtlichen Sendeveranstalter auf allen relevanten Empfangswegen erforderlich, zumal sich die Fernsehhaushalte in der Regel exklusiv nur für einen entscheiden.<sup>1</sup> Sind neue Kommunikationstechnologien erst einmal in der Gesellschaft integriert und wird deren Nutzungskontext innerhalb institutioneller Reglementierungen sozial normiert, folgen hieraus Medienregulierungskonzepte mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Markteingriffen.<sup>2</sup> Eine Stärkung der Stellung der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten durch die Rundfunkpolitik geht ceteris paribus einher mit einer Verschlechterung der Marktlage für die Kommerziellen und umgekehrt.<sup>3</sup>

Trotz verfassungsmäßig abgesicherter Bestands- und Entwicklungsgarantie sind ARD und ZDF in ihrer Entwicklung allerdings durch eine Reihe von rundfunkpolitischen Maßnahmen beschränkt: Der Rundfunkstaatsvertrag limitiert die Zahl der ausschließlich digital verbreiteten Fernsehprogramme mit den Schwerpunkten Kultur, Bildung und Information zur Zeit auf jeweils drei pro öffentlich-rechtlicher Sendeanstalt.<sup>4</sup> Die Kosten für das Online-Budget von ARD und ZDF sind derzeit auf 0,75 Prozent des öffentlich-rechtlichen Gesamtetats begrenzt.<sup>5</sup> Damit sind der künftigen Ergänzung von Echtzeitfernsehen vor allem in Form digitaler, zeitsouveräner Abrufangebote (bspw. VoD) enge Grenzen gesetzt, eine Nachverwertung gegen marktübliches Entgelt ist sogar ausgeschlossen. Hierdurch ergeben sich Wettbewerbsnachteile gegenüber der privaten Konkurrenz im Kampf um die Zuschauernachfrage, wenn ARD und ZDF dem zeitsouveränen Nutzungsbedürfnis der Rezipienten kein adäquates Onlineangebot bieten können; die Entwicklung inhaltlich innovativer Angebote sowie deren Präsentations- und Angebotsformen wird so eingeschränkt.<sup>6</sup>

*Marktzugang und Auffindbarkeit:* Um in einer digitalen Fernsehwelt den gesellschaftlichen Auftrag auch faktisch zu erfüllen und als nachfragerrelevante Alternative weiter in Betracht gezogen zu werden, muss ein chancengleicher Zugang zu den Programmen von ARD und ZDF gewährleistet sein.<sup>7</sup> Must-carry-Regelungen sollen die freie und unverschlüsselte Übertragung der öffentlich-rechtlichen Programme sicherstellen, da die Zuschauer bereits über die Rundfunkgebühr für diese Sendungen bezahlt haben.<sup>8</sup> Damit nicht kommerziell ori-

<sup>1</sup> Vgl. KARSTENS (2006), S. 168.

<sup>2</sup> Vgl. KÜNZLER (2003), S. 97 f.

<sup>3</sup> Vgl. HANSMEYER/KOPS/SCHWERTZEL (1994), S. 9.

<sup>4</sup> Vgl. § 19 Abs. 4 RfStV. Die Politik hat überdies die Zahl der Hörfunk- und Fernsehprogramme auf den Stand von April 2007 eingefroren. Vgl. hierzu auch § 19 Abs. 1 RfStV sowie EBERLE (2000), S. 62 f.

<sup>5</sup> Vgl. ELITZ (2006), S. 52.

<sup>6</sup> Während die entgeltliche Nachverwertung bei vorab kostenfreier Erstausstrahlung als Randnutzung via DVD-Verkauf zulässig ist, darf bspw. die Träger ungebundene Bereitstellung über das Internet nicht erfolgen. Vgl. SCHÄCHTER (2006b), S. 8 f.

<sup>7</sup> Vgl. TILLMANN (2006), S. 37.

<sup>8</sup> Vgl. RAFF (2006), S. 5.



enterte Netzbetreiber über den Medienzugang der Fernsehzuschauer bestimmen, wird viel davon abhängen, inwieweit sich die Rundfunkpolitik einer solchen Entwicklung entgegenstemmt. Andernfalls droht ein „Digital Divide“, der eine Spaltung der Gesellschaft in zwei Teile zufolge hätte: In Bürger, die die finanziellen Ressourcen und das notwendige Wissen besitzen, um sich auch weiterhin den Zugang zu Informationen und die Teilnahme an gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen zu sichern und in solche Bevölkerungsgruppen, die durch die neuen Entwicklungen ausgeschlossen werden.<sup>1</sup> Wie bereits in Kapitel 3.1. angesprochen, entstehen bei der digitalen Verbreitung von Rundfunkprogrammen und -diensten jedoch neue Schnittstellen, die diverse Diskriminierungsmöglichkeiten sowohl der Anbieter als auch der Nutzer nach sich ziehen.<sup>2</sup> Weil ein gestiegenes vielfältiges Angebot gleichzeitig auch mehr Orientierung erfordert, bringt die Benutzerführung bzw. Zugangskontrolle durch Dritte (Gerätehersteller, Netzbetreiber usw.) eine entscheidende Gatekeeper-Funktion mit sich.<sup>3</sup> Aufgabe der Rundfunkpolitik ist dabei, die chancengleiche Auffindbarkeit öffentlich-rechtlicher Programme sicherzustellen und wirtschaftlich begründete Vormachtstellungen, die einer verzerrten öffentlichen Kommunikation Vorschub leisten, zu unterbinden.<sup>4</sup>

*Einfluss Europa-Politik:* Neben der nationalen Rundfunkpolitik beeinflussen zunehmend auch Entscheidungen der Europapolitik den Umfang der Programmangebote von ARD und ZDF. Insbesondere eine Beschwerde des VPRT im März 2005 veranlasste die EU-Wettbewerbskommission zu einer Überprüfung, ob das deutsche Rundfunkgebührensysteem nach EU-Recht eine unzulässige Beihilfe (Quersubventionierung von kommerziellen öffentlich-rechtlichen Angeboten) und damit Wettbewerbsverzerrung darstelle.<sup>5</sup> Im Mittelpunkt des „Beihilfeverfahrens“ stand dabei die Klärung des Umfangs des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags und die Frage, inwieweit in direkter Konkurrenz zum Privatrundfunk stehende digitale TV-Kanäle, Online-Angebote und mobile Dienste davon erfasst werden.<sup>6</sup> Auch in der Novellierung der EU-Fernseh-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ vom Mai 2007 zeigt sich deutlich der zunehmende europäische Einfluss. Bislang sicherte die strikte Trennung von redaktioneller

---

<sup>1</sup> Vgl. u. a. WILLE (2006), S. 27, HANSMEYER/KOPS/SCHWERTZEL (1994), S. 7.

<sup>2</sup> Vgl. ALM (2006), S. 28.

<sup>3</sup> Vgl. u. a. ZIEMER (2000a), S. 10, sowie zu den Folgen fremd geleiteter Navigation für die Freiheit der Medien HOFFMANN-RIEM (2006), S. 21 ff.

<sup>4</sup> Vgl. GROSSE HOLTFOORTH (2000), S. 15 f., und SCHULZ (1999), S. 349 f. Mit § 53 RfStV hat der Gesetzgeber Regelungen getroffen, die die Zugangsfreiheit und Chancengleichheit im Rundfunkmarkt sicherstellen sollen.

<sup>5</sup> Vgl. O. V. (2007b), S. 2 ff.

<sup>6</sup> Die EU-Kommission stellte am 24. April 2007 das Beihilfeverfahren gegen Auflagen ein, die eine Präzisierung des Programmauftrags, eine verbesserte Finanzkontrolle der kommerziellen Tochterunternehmen von ARD und ZDF und einen förmlichen Auftrag der Bundesländer zur Erbringung neuer Mediendienste fordern. Für die Umsetzung haben die Bundesländer zwei Jahre Zeit. Vgl. O. V. (2007b), S. 2, 34 ff.



und Werbebotschaft ein wichtiges Qualitätsmerkmal.<sup>1</sup> Die Neuregelung ermöglicht nunmehr unter bestimmten Bedingungen auch Produktplatzierung (Product Placement).<sup>2</sup> Interessengeleitete Selektion von Informationen und deren Steuerung werden dabei Folgen für die Qualität von TV-Programmen haben. Die Debatte zwischen europäischer und nationaler Rundfunkpolitik ist zudem geprägt von unterschiedlichen Auffassungen über die Qualifizierung audiovisueller Rundfunkprogramme als Wirtschafts- oder Kulturgüter.<sup>3</sup> So überschneiden sich Regulierungskompetenzen, wenn die EU-Wettbewerbs-Kommission, die elektronische Medien primär als Wirtschaftsgut einstuft, ökonomische Faktoren in den Vordergrund stellt, während Rundfunk als Kulturgut in die Kulturhoheit der deutschen Länder fällt.

*Verteilung der Digitalen Dividende:* Durch den Übergang von analoger zu digitaler terrestrischer Verbreitung werden Rundfunkfrequenzen frei, die man als „Digitale Dividende“ bezeichnet.<sup>4</sup> Nach erfolgter Umstellung können diese freigegebenen Kapazitäten im Rahmen der Rundfunkpolitik neu vergeben werden. Viel wird für ARD und ZDF davon abhängen, inwiefern sie bei der Vergabe angemessen berücksichtigt werden, zumal Pläne existieren, diese Kapazitäten – nach dem Vorbild der UMTS-Frequenzen – meistbietend an kommerzielle Anbieter zu versteigern. Einer Verbreitung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots über neue mobile Übertragungswege könnte so Grenzen gesetzt werden.<sup>5</sup> Auch die Frequenzpolitik der Europäischen Kommission wird hierfür entscheidend sein, verfolgt sie doch eine Harmonisierung der Frequenzvergabe für mobile Dienste. Damit würden erneut Kompetenzen der Rundfunkordnung der jeweiligen Mitgliedsländer berührt und das Spannungsverhältnis von Rundfunk zwischen Kultur- und Wirtschaftsgut offenbart sich einmal mehr.<sup>6</sup>

*Novellierung des Urheberrechts:* ARD und ZDF planen im Rahmen ihrer Digitalstrategie, dem Zuschauer, der für die öffentlich-rechtlichen Inhalte bereits Gebühren gezahlt hat, einen Public-Value-Mehrwert zu bieten in Form des freien Zugriffs auf eine Art digitale Videothek.<sup>7</sup> Mit einem solchen Beitrag zur Wissens-

---

<sup>1</sup> Vgl. § 7 Abs. 2 und 3 RfStV, daneben STEINER (2007), S. 9.

<sup>2</sup> Vgl. HOLTZ-BACHA (2007), S. 120 f. Produktplatzierungen in Nachrichten- und Kindersendungen bleiben dagegen ebenso wie Schleichwerbung verboten. Für eine Definition von Schleichwerbung vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 RfStV.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden STEINER (2007), S. 11 f., sowie HOLTZ-BACHA (2007), S. 119 ff.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden SCHÄCHTER (2006b), S. 7 f., und O. V. (2006b), S. 7

<sup>5</sup> Die öffentlich-rechtlichen Sender wehren sich gemeinsam mit den privaten in Deutschland gegen entsprechende Pläne seitens der Politik. Mit der Vorlage eines Frequenznutzungskonzepts haben sie kollektiv die nationale Umsetzung der Ergebnisse der Internationalen Funkverwaltungskonferenz 2006 vorbereitet und Entwicklungspotenziale für Telemediendienste und mobilen Rundfunk im Rahmen der zukünftigen Frequenznutzung vorgeschlagen. Vgl. ECKSTEIN (2007), S. 60.

<sup>6</sup> Vgl. WIEDEMANN (2006), S. 162.

<sup>7</sup> Vgl. WIEDEMANN (2007), S. 15 ff., daneben SCHÄCHTER (2006b), S. 8.



gesellschaft beabsichtigen beide Sendeanstalten, sich in einer Weise für Zuschauer attraktiv zu machen, die einer Steigerung ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz förderlich wäre und der Tatsache der zunehmenden Nutzung des Internets durch die Rezipienten Rechnung trägt.<sup>1</sup> Allerdings wird ein derartig anvisierter, zeitsouveräner Online-Zugang zu öffentlich-rechtlichen Programminhalten durch urheberrechtliche Probleme behindert. Während dies bei Eigenproduktionen oder vollumfänglich finanzierten Auftragsproduktionen leichter zu realisieren wäre, steht das Urheberrecht bei allen übrigen Inhalten einer Online-Verwertung im Weg.<sup>2</sup> Denn das „Recht auf öffentliche Zugänglichmachung“ im Rahmen eines Online-Angebots fällt als selbständiges Recht des Urhebers nicht zwangsläufig mit dem Ausstrahlungsrecht an einem TV-Programm zusammen.<sup>3</sup> Inwieweit die öffentlich-rechtlichen Sender eine solche nachfragewirksame Strategie ausbauen können, wird vom Umfang der geplanten Änderung des Urheberrechts durch den Gesetzgeber abhängen.<sup>4</sup>

### 3.3.2. Politische Willensbildungsprozesse und Organisation der Aufsichtsstrukturen

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hängt bei der Umsetzung von gesellschaftspolitischen Vorstellungen in rundfunkpolitische Entscheidungen von politischen Willensbildungsprozessen ab, die eine verfahrensneutrale Transformation erschweren.<sup>5</sup> Politische Einwirkungsmöglichkeiten ergeben sich in Form von Eingriffen bei der Verständigung über die Gebührenfestsetzung sowie auf „inoffiziellen Wege“ über die parteipolitische Besetzung der Rundfunkgremien.<sup>6</sup> Das für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wichtigste Kontrollgremium ist der Rundfunkrat (bzw. für das ZDF der Fernsehrat). Pluralistisch mit den gesellschaftlich relevanten Gruppen besetzt, soll er die Interessen der Allgemeinheit vertreten, programmbezogene Richtlinien erstellen und so die für öffentliche Unternehmen notwendige demokratische Kontrolle gewährleisten.<sup>7</sup> In seinen Reihen finden sich neben Repräsentanten der Kirchen und Gewerkschaften auch Vertreter po-

<sup>1</sup> Vgl. zum gestiegenen Stellenwert des Internets insbesondere bei Jugendlichen VAN EIMEREN/FREES (2006), S. 402, 414.

<sup>2</sup> Vgl. WIEDEMANN (2007), S. 16 f.

<sup>3</sup> Nach Vorbild der BBC planen ARD und ZDF ihre Sendeinhalte bis zu sieben Tage nach deren Ausstrahlung frei als Online-Angebot zur Verfügung stehen. Dabei ist das Nutzungsrecht noch so eng am Zeitpunkt der ursprünglichen Ausstrahlung, dass damit nicht gleich schon das Recht zur Kopie oder vollständigen bzw. auszugsweisen Weiterverwendung tangiert wird. Vgl. WIEDEMANN (2007), S. 5 f.

<sup>4</sup> Vgl. WIEDEMANN (2007), S. 14. Zur Funktion und den Risiken im Rahmen des Digital Rights Management (DRM) als elektronischer Variante zur Sicherung urheberrechtlich geschützter Inhalte vgl. auch KARSTENS (2006), S. 53 ff.

<sup>5</sup> Vgl. HANSMEYER/KOPS/SCHWERTZEL (1994), S. 11.

<sup>6</sup> Vgl. LUCHT (2006), S. 311, sowie BLEICHER-NAGELSMANN (2005b), S. 137.

<sup>7</sup> Vgl. zu den Aufgaben des Rundfunkrates und für eine Abgrenzung zur Beaufsichtigung des privaten Rundfunks durch die Landesmedienanstalten HOLZNAGEL/VOLLMEIER (2003), S. 280 ff.

litischer Parteien, die damit Einflussmöglichkeiten zur Verfolgung individueller Ziele besitzen angesichts allgemein gehaltener programminhaltlicher Auflagen.<sup>1</sup> Um einen interessengeleiteten Einfluss auf die Programminhalte auszuschließen, wird viel davon abhängen, wie ARD und ZDF bei der Organisation ihrer Aufsichtsstrukturen die Rückbindung an die Gesellschaft und deren Ziele gelingt. Ein stärkerer Einbezug der rezeptiven Öffentlichkeit als Steuerungsressource kann eine entscheidende Rolle bei der Steigerung des Interesses an öffentlich-rechtlichen Programmen spielen und die zunehmende Entfremdung vom Publikum abwenden.<sup>2</sup> Dahinter steht die Annahme, dass Zuschauer, die Rundfunkgebühren zahlen müssen, auch Kontrollmöglichkeiten über diese Institution haben wollen.<sup>3</sup>

### 3.3.3. Steuern und Subventionen als Lenkungsinstrumente

Eine Regulierung der öffentlich-rechtlichen Angebotsseite in den vorgenannten Aspekten kann jedoch meist nur indirekt Einfluss auf die Wahlentscheidung des Fernsehzuschauers nehmen.<sup>4</sup> Ein direktes Instrument zur Lenkung der Nachfrage steht dem Staat dagegen grundsätzlich mit der Einführung einer Steuer oder Subvention zur Verfügung. Im Rahmen der hier betrachteten Fragestellung wäre die Folge einer solchen Überlegung, dass öffentlich-rechtliche Programme durch Subventionen verbilligt und Programme der Privaten durch eine Steuer (Lenkungssteuer) belastet werden müssten, um die Nachfrage der Zuschauer auf gesellschaftlich wertvolle Programme zu lenken.<sup>5</sup> Einer solchen Lösung stünden neben vielfältigen praktischen Problemen vor allem verfassungsrechtliche und ordnungspolitische Bedenken im Weg, die einen derartigen Eingriff in die Konsumentensouveränität nicht rechtfertigten, weswegen sie im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter ausgeführt wird.<sup>6</sup>

## 3.4. Gesamtwirtschaftliche Einflussfaktoren

Die Nachfrage der Zuschauer nach öffentlich-rechtlichen Programmen wird von diversen gesamtwirtschaftlichen Faktoren beeinflusst, die wiederum den Wettbewerb auf dem Rundfunkmarkt determinieren. Um Maßnahmen zu deren Stimulierung

---

<sup>1</sup> Vgl. LANGENBUCHER (2003), S. 330. Zur parteipolitischen Einflussnahme bei der Besetzung von Leitungspositionen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vgl. auch KOPS (1998b), S. 62 ff. Der staatliche Einfluss beschränkt so auch Partizipationschancen der gesellschaftlich relevanten Gruppen.

<sup>2</sup> Vgl. SCHULZ (2003), S. 320, sowie JARREN/DONGES (2005), S. 191.

<sup>3</sup> Vgl. THOMASS (2003), S. 236.

<sup>4</sup> Vgl. FRIEDRICHSEN/NEVER (1999), S. 105.

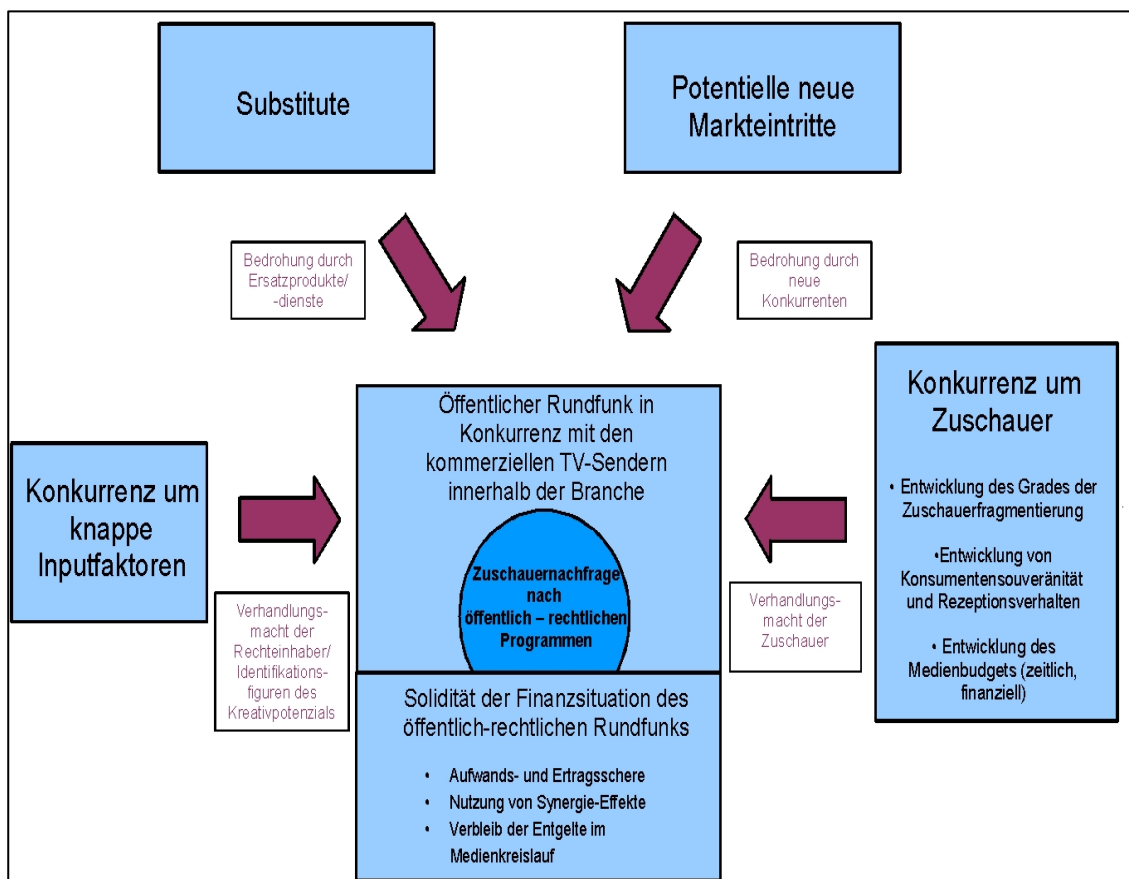
<sup>5</sup> Vgl. ebenda, S. 105, sowie SEUFERT (1994), S. 177. Vgl. zu Besteuerungsprinzipien des Staates BLANKART (2006), S. 193 ff.

<sup>6</sup> Vgl. zur Diskussion von möglichen Konsumgeboten und -verboten auch EICKHOF/NEVER (2000), S. 12. Zu Schwierigkeiten einer Korrektur relativer Preise vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 157, und KOPS (2005), S. 351.



herausarbeiten zu können, muss eine Strukturanalyse der Wettbewerbsverhältnisse auf dem TV-Markt vorangestellt werden.<sup>1</sup> Diese Erkenntnisse können im Weiteren die Basis für ein strategisches Marketingkonzept bilden (vgl. 3.5.). Michael Porter hat mit seinen fünf Wettbewerbstriebkräften ein Tool entwickelt, das für eine allgemeine Analyse des Branchenwettbewerbs geeignet ist.<sup>2</sup> Zur Berücksichtigung der speziellen Wettbewerbsumwelt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgt eine Modifizierung dieses Tools. Sie ist in Abbildung 5 als Überblick zusammengefasst. Erweitert wird das Tool hier insbesondere durch eine analytische Betrachtung der Solidität der Finanzsituation von ARD und ZDF, um die relevanten gesamtwirtschaftlichen Einflussfaktoren der Zuschauernachfrage abdecken zu können.

Abbildung 5:  
Gesamtwirtschaftliche Einflussfaktoren der Zuschauernachfrage



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an PORTER (1992), S. 26

<sup>1</sup> Vgl. HEINRICH (1999), S. 306.

<sup>2</sup> Diese „Five Forces“ sind charakterisiert als: Wettbewerb innerhalb der Branche, potenzielle neue Konkurrenten, Wettbewerbsdruck durch Substitutionsprodukte, Marktmacht der Lieferanten und der Abnehmer. Vgl. PORTER (1992), S. 25 f.

### 3.4.1. Konkurrenz innerhalb der TV-Branche

Ein wichtiger Einflussfaktor auf die Zuschauernachfrage stellt der Wettbewerb innerhalb des Rundfunksektors dar. Eine definitorisch einheitliche Begriffsabgrenzung erweist sich als problematisch, denn unter Wettbewerb wird eine Fülle von Phänomenen subsumiert.<sup>1</sup> Der Versuch einer Nominaldefinition muss sich an das Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis-Paradigma anlehnen. Hinzu treten die Besonderheiten des Rundfunkmarktes, wobei Wirtschafts- und Kommunikationswissenschaften zudem zwischen ökonomischem und publizistischem Wettbewerb differenzieren.<sup>2</sup> Für die hier relevante Frage soll ökonomischer Wettbewerb als Leistungskampf zwischen Wirtschaftsakteuren am Markt angenommen werden, deren wesentlicher Antrieb das Streben nach individuellem Vorteil ist und in dessen Folge Rivalitäten zwischen den Marktteilnehmern und wechselseitige Interdependenzen bestehen.

Im Rundfunksektor in Deutschland kann der Rivalitätsgrad als sehr groß bezeichnet werden.<sup>3</sup> Hier stehen sich auf dem Zuschauermarkt im Bereich des Free-TV eine Vielzahl von privaten Rundfunkunternehmen mangels Preisen im Qualitätswettbewerb gegenüber, wobei ökonomisch hierunter unterschiedliche Produktausformungen zu verstehen sind, die nicht zwangsläufig mit einem Wettbewerb um publizistische Qualität gleich gesetzt werden können.<sup>4</sup> Die etablierten Marktteilnehmer kämpfen um die Gunst der Zuschauer, die auch die Adressaten der öffentlich-rechtlichen Programme sind. Allerdings ist es ARD und ZDF durch deren besondere Finanzierungsform möglich, sich dem ökonomischen Wettbewerb weitestgehend zu entziehen, um sich so primär an publizistischen Qualitätsmerkmalen zu orientieren.<sup>5</sup> Mit den kommerziellen Anbietern stehen sie überwiegend nur im publizistischen Wettbewerb. Je aggressiver allerdings der Wettbewerb um Zuschauer innerhalb des Rundfunkmarktes ausgetragen wird, umso mehr erhöht sich die Gefahr, dass sich auch die öffentlich-rechtlichen Sender in den Sog des ökonomischen Wettbewerbs ziehen lassen, weil schwindende Zuschauerzahlen den Druck erhöhen, sich für die privilegierte

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz KIEFER (2001), S. 99 ff., sowie zur Definition von ökonomischem Wettbewerb HEINRICH (1999), S. 307, und HERDZINA (1993), S. 9 ff.

<sup>2</sup> Die Ökonomie geht von Wettbewerb als ganzheitlichem Phänomen aus, das sich zwar analytisch in einen ökonomischen und publizistischen Teilprozess aufspalten lässt, wobei der reale Wirkungszusammenhang immer ein einheitlicher ist mit ökonomisch fundierten Wettbewerbswirkungen. Vgl. Kiefer (2001), S. 280.

<sup>3</sup> Vgl. HEINRICH (1999), S. 308 sowie ausführlich zu den strukturellen Faktoren, die die Rivalität im bestehenden Wettbewerb stimulieren (Zahl und Gleichartigkeit der Wettbewerber, Umfang des Branchenwachstums, Höhe der Fixkosten und Austrittsbarrieren u. a.) PORTER (1992), S. 42 ff.

<sup>4</sup> Vgl. KIEFER (2001), S. 107.

<sup>5</sup> Vgl. LUCHT (2006), S. 278, sowie HEINRICH (1999), S. 251, 257. Zu den Untersuchungszielen der Publizistik zählen bspw. Vielfalt, Qualität und Niveau der publizistischen Produktion. Vgl. HEINRICH (1999), S. 23, 229.



Stellung rechtfertigen zu müssen. Zudem werden kommerzielle Sender dann versucht sein, durch horizontale und vertikale Zusammenschlüsse ökonomische und publizistische Vorteile zu erzielen, wodurch sich die Konzentration auf dem Rundfunkmarkt erhöht.<sup>1</sup> Kosteneinsparungen im Zuge von Konzentrationsstrategien lassen jedoch keine Steigerung der Qualitätsproduktion erwarten, sondern machen im Gegenteil die crossmediale Verwendung gleicher Inhalte ökonomisch lukrativ.<sup>2</sup> Mehr noch: Die Zunahme in den Verflechtungen und Konzentrationsprozessen gefährdet die Funktionsfähigkeit des publizistischen Wettbewerbs, wenn immer weniger Anbieter die Themenvielfalt bestimmen, einseitig Einfluss ausüben und so den Meinungs- und Kommunikationsprozess beschränken.<sup>3</sup>

#### 3.4.2. Bedrohung durch neue Konkurrenten

Niedrige Markteintrittsbarrieren gehen einher mit der Kostensenkung für die Signalübertragung und lassen so den digitalen Rundfunkmarkt für eine Vielzahl neuer Programmanbieter interessant erscheinen.<sup>4</sup> Die Überwindung der klassischen Trennung von Netztechnik und Programminhalten aus dem analogen Zeitalter und die Möglichkeit, Wertschöpfungsketten ökonomisch lukrativ zu verlängern, lässt den Rundfunkmarkt nunmehr für Unternehmen mit und ohne Medienhintergrund gleichermaßen attraktiv erscheinen.<sup>5</sup> Die im Rahmen der Digitalisierung zu erwartende Angebotsdifferenzierung durch die Privaten kann dabei in zunehmendem Maß die Notwendigkeit senken, gebührenfinanzierte Alternativen bereitzustellen.<sup>6</sup> In einem solchen Fall hätten Zuschauer dann vielfältige Alternativen zum öffentlich-rechtlichen Programmangebot. Vor dem Markteintritt müssen neue Konkurrenten allerdings umfangreiche Vorüberlegungen über die ökonomische Vorteilhaftigkeit eines solchen voranstellen. Potenzielle neue Internet-Fernseh-Anbieter bewerten beispielsweise neben der Marktattraktivität und der technischen sowie rechtlichen Machbarkeit auch die Frage der Verfüg-

---

<sup>1</sup> Unter Konzentration versteht man allgemein eine Häufung von Merkmalen auf Merkmalsträger. Während die Ökonomie in diesem Rahmen vor allem die Analyse des Wettbewerbs, sowie die Verteilung von Einkommen und Vermögen untersucht, richtet die Publizistik ihre Untersuchungen vornehmlich auf die Vielfalt und Qualität der publizistischen Produktion. Vgl. vertiefend hierzu HEINRICH (1999), S. 229 ff.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 251.

<sup>3</sup> Vgl. LUCHT (2006), S. 277 f. Entsprechend sind dann geeignete Maßnahmen der Konzentrationskontrolle nach Rundfunkrecht von Nöten. Für einen Überblick diesbezüglich siehe auch HEINRICH (1999), S. 252 ff.

<sup>4</sup> Vgl. ausführlich zu Markteintrittsbarrieren PORTER (1992), S. 29 ff.

<sup>5</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM (2007), S. 5, sowie detailliert O. V. (2006c), S. 12 ff. Die Telekom sicherte sich bspw. die Internet-Übertragungsrechte für die Bundesliga, um ihr neues Geschäftsfeld IP-TV anzukurbeln, während der Kabelnetzbetreiber Unity Media mit Arena gar einen neuen Sender gründete, um ein entsprechendes Pay-TV-Angebot zu etablieren. Vgl. RAFF (2006), S. 4 f.

<sup>6</sup> Vgl. EICKHOF/NEVER (2000), S. 16. Vgl. abweichend hierzu, vor allem in Bezug auf unterschiedliche Philosophien beider Rundfunksysteme Raff (2006), S. 4 f.

barkeit nach genügend Einnahmepotenzial.<sup>1</sup> Während bspw. die technischen Hürden für Internet-TV als Live-Stream mittlerweile überwindbar sind, stehen rechtliche Hürden wie Lizenzierungs- und Copyright-Aspekte einem Markteintritt vielfach entgegen.<sup>2</sup>

### 3.4.3. Konkurrenz um knappe Inputfaktoren

Die steigende Zahl der Anbieter im Rundfunkmarkt verschärft auch den Wettbewerb um interessante Programminhalte – den Programminput.<sup>3</sup> Das Zuschauerinteresse ist besonders stark konzentriert auf qualitativ hochwertig produzierte Kinofilme, massenattraktive Sportereignisse oder allgemein die Identifikationsfiguren eines TV-Senders (insbesondere Moderatoren, Schauspieler usw). Einer relativ elastischen Nachfrage, forciert durch eine steigende Anbieterzahl, steht ein relativ inelastisches Angebot an positionalen Gütern gegenüber.<sup>4</sup> In Konsequenz wird der Preis für die Übertragungsrechte allein von der Zahlungsbereitschaft der interessierten Sender bestimmt und nicht etwa von den Kosten der Rechteinhaber (z. B. Sportveranstalter). Vor allem Pay-TV-Anbieter sind beim Erwerb exklusiver Inhalte bereit, einen strategischen Aufpreis zu zahlen. Um sich die Übertragungsrechte zu sichern, muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei starker Bieterkonkurrenz für den gleichen Inhalt ein Vielfaches an Rundfunkgebühren aufwenden, während der überproportionale Erlösanstieg vollends von den Rechteinhabern oder Identifikationsfiguren vereinnahmt wird. Dieser Wirkungszusammenhang hat ARD und ZDF zunehmend die Kritik eingebracht Gebühren zu verschwenden, zumal die Notwendigkeit der Übertragung massenattraktiver Sendungen zur Auftragserfüllung und Bereitstellung von Vielfalt fragwürdig erscheint. Immerhin zeigt die Konkurrenz der Bieter ja gerade, dass sich TV-Veranstalter für eine Übertragung dieser Programme finden.

Knapper Programminput in einer digitalen Fernsehwelt forciert zudem das ökonomische Bestreben der TV-Veranstalter, gleiche Inhalte kostengünstig in verschiedenen Versionen aufzuarbeiten. Durch Cross-Media-Verwendung werden diese Inhalte zukünftig von den Redaktionsteams gleich für drei Bildschirme (TV, Internet-PC, Handy) eingesetzt.<sup>5</sup> Inhaltliche Vielfalt spielt dabei eine untergeordnete Rolle.

---

<sup>1</sup> Vgl. vertiefend für ein Prüfungsschema zur Vorteilhaftigkeit des Markteintritts neuer Internet-TV-Anbieter LOEBBECKE/FALKENBERG (2002), S. 96 ff.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda (2002), S.103. Die Stagnation der Entwicklung von Fernsehen als Live-Stream unabhängig von IP-TV wird z. B. auch in der ARD/ZDF-Online Studie 2006 bestätigt. Vgl. VAN EIMEREN/FREES (2006), S. 409.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz KRUSE (2000), S. 15 ff., HEINRICH (2005), S. 334, sowie KRUSE (2003), S. 7 ff.

<sup>4</sup> Ein positionales Gut besitzt einen vorderen Rang in einer Qualitätsskala mit besonders nachfragewirksamer Rangeigenschaft. Gänzlich positionale Güter weisen eine vollständig inelastische Angebotsfunktion auf. Vgl. KRUSE (2003), S. 7.

<sup>5</sup> Vgl. O. V. (2006a), S. 12, Experteneinschätzung von BBC-Manager Marc Goodchild



#### 3.4.4. Verhandlungsmacht der Nachfrager/Rezipienten

*Entwicklung des Rezipientensplittings:* Die Nachfragemacht der Zuschauer drückt sich entscheidend in der Reaktion auf zusätzliche Angebote aus.<sup>1</sup> Ein erweitertes digitales Programmangebot trifft allerdings auf eine natürliche absolute Zeitgrenze im Konsum.<sup>2</sup> Steht dem keine entsprechende Erhöhung der Fernsehnutzungszeiten oder wesentliche Steigerung der Anzahl der TV-Haushalte gegenüber, wird es zum Rezipientensplitting (Audience Fragmentation) kommen, so dass letztlich der zeitlich gleich gebliebene Gesamt-TV-Konsum auf die Vielzahl neuer Programme aufgeteilt wird. Die größere Programmauswahl führt dann lediglich zu einer Höherbewertung des bisherigen Konsums.<sup>3</sup> Damit herrscht auf dem Zuschauermarkt ein Verdrängungswettbewerb, der durch die hohe Volatilität der Zuschauergeschmäcker verstärkt wird. Ein Fernsehsender kann Zugewinne bei den Marktanteilen nur noch auf Kosten der Anteile eines Konkurrenten realisieren. Der Kampf um Reichweiten gleicht damit einem Nullsummenspiel. Entsprechend groß ist die Nachfragemacht des Zuschauers in der digitalen Fernsehwelt.<sup>4</sup>

*Entwicklung des Medienbudgets in zeitlicher und finanzieller Sicht:* Die künftige Programmnachfrage wird in besonderem Maße determiniert durch die Entwicklung des zeitlichen und finanziellen Medienbudgets der Zuschauer.<sup>5</sup> Für eine differenzierte Analyse des Medienzeitbudgets müssen allerdings verschiedene Trends wie bspw. Bevölkerungsentwicklung, Mediensozialisation, Entwicklung der Arbeitszeit und der Medienausstattung mit Empfangsgeräten sowie Substitutionsmöglichkeiten (Internet) berücksichtigt und die Werte speziell nach der Konsumententwicklung des Mediums TV getrennt betrachtet werden.<sup>6</sup> Bei einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland stagniert die Zahl der Haushalte mit mindestens einem Fernsehgerät bei 98 Prozent und auch die durchschnittliche Sehdauer pro Zuschauer und Tag von 212 Minuten im Jahre 2006 hat sich gegenüber den Vorjahren 2004 (210) und 2005 (211) nur unwe-

---

<sup>1</sup> Vgl. HANSMEYER/KOPS/SCHWERTZEL (1994), S. 6 f.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz BORNEMANN (2004), S. 49 f., sowie HEINRICH (1999), S. 134 f.

<sup>3</sup> Im Übrigen hat die Zeitkopplung des TV-Konsums bei steigendem Angebot Konsequenzen für die Programmvierfalt. Während der sukzessive Konsum von zwei verschiedenen Zeitungen möglich ist, wird ein Minderheitenprogramm möglicherweise nicht konsumiert, wenn sich die Zuschauer immer für das Programm mit der höchsten Präferenz entscheiden. Vgl. HEINRICH (1999), S. 133 f.

<sup>4</sup> In Konsequenz wird auch die Zahl der Wiederholungen zunehmen, da mit der zeitversetzten Ausstrahlung einer Sendung im Digital-Bouquet von ARD oder ZDF eine Erhöhung der Breitenwirkung erzielt wird. Vgl. EMMELIUS/JOHNS (2000), S. 32. Diese Strategie wurde auch von Herrn Munkewitz im Experteninterview bestätigt.

<sup>5</sup> Vgl. HANSMEYER/KOPS/SCHWERTZEL (1994), S. 6 f.

<sup>6</sup> Vgl. GERHARDS/KLINGLER (2006), S. 75 ff.



sentlich gesteigert.<sup>1</sup> Betrachtet man sich die Entwicklung des finanziellen Medienbudgets, zeigt sich zudem, dass fortschreitende Marktanteilsverluste ganz besonders die frei empfangbaren werbefinanzierten Privatsender treffen, die Strategien zur Sicherung alternativer Einnahmequellen entwerfen. Dem Gebührenzahler droht in einem solchen Szenario neben der Zahlung der Rundfunkgebühr eine zusätzliche finanzielle Belastung, will er auch weiterhin das Angebot der privaten Sendeveranstalter in Anspruch nehmen. So erhöht sich indirekt der Druck auf das öffentlich-rechtliche Gebührenprivileg.

*Entwicklung von Konsumentensouveränität und Rezeptionsverhalten:* Mit der erwarteten Ausdifferenzierung des Senderangebots zeichnet sich auch ein größeres Bedürfnis nach mehr Zeitunabhängigkeit beim TV-Konsum und damit einer Abkehr vom linearen TV ab.<sup>2</sup> Mit zeitlich versetzten Wiederholungen im Rahmen ihrer Digitalbouquets versuchen die öffentlich-rechtlichen Anstalten bereits, dem geänderten Nutzerverhalten weiter entgegenzukommen und den Einsatz der produzierten Inhalte zu optimieren. Die Digitalisierung ermöglicht daneben aber auch ortsunabhängige Angebote, so dass diese Entwicklungen weitere Folgen für die zukünftige Programmplanung haben werden.<sup>3</sup> Ebenso bleibt die Reaktion der Zuschauer auf interaktive Fernsehprogramme (Lean-forward-TV) abzuwarten, denn Fernsehen stellt zu einem Großteil auch ein Entspannungsmedium („Chill-Out-Medium“) für den passiven Konsum dar, bei dem die Nutzer sich nicht immer alles selbst zusammenstellen möchten.<sup>4</sup>

Wenn auch vermutlich der Einfluss der Programmacher bei der Steuerung des audience flows<sup>5</sup> im digitalen Fernsehen geringer werden wird, so ist insgesamt noch nicht abzusehen, in welchem Umfang Interaktivität im TV tatsächlich angeboten werden sollte und inwieweit es technisch und ökonomisch auch Sinn macht.<sup>6</sup> Nicht jede innovative Darbietungsform ist auch aus Nutzerperspektive

---

<sup>1</sup> Vgl. ebenda, S. 77, 79 f., sowie ZUBAYR/GERHARD (2007), S. 188. Die anhaltende Zuschauerfragmentierung aufgrund eines ausdifferenzierten Programmangebots betrifft private wie öffentlich-rechtliche Sender gleichermaßen. Zur Entwicklung der Marktanteile vgl. auch Kapitel 4.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. SCHUSTER (1995) S. 134. Erfahrungen im Rahmen des digitalen ZDF-Angebots zeigen, dass der Zuschauer die individuelle Verfügbarkeit einer Sendung höher schätzt als die Konsequenz, dass es sich hierbei um eine Wiederholung handelt. Vgl. EMMELIUS/JOHNS (2000), S. 31. Dies konnte Herr Munkewitz für die Programme von ARD-Digital im Experteninterview ebenfalls bestätigen.

<sup>3</sup> Prognosen zur künftigen Bedeutung von linearem TV sind pessimistisch. Vgl. LI-LIENTHAL (2007), S. 3 f., und IBM (2006), S. 13. Neue technische Möglichkeiten machen Zuschauer zum eigenen Programmdirektor, vgl. EBERLE (2000), S. 62.

<sup>4</sup> Vgl. Interview mit Monika PIEL in HAMANN/SIEMENS (2006), S. 39, und Kapitel 4.

<sup>5</sup> Unter dem „audience flow“ wird in der TV-Programmplanung der Zuschauerfluss von einer Sendung zur folgenden verstanden. Im optimalen Fall gelingt es dabei einem Sender, Zuschauer, die gerade eine Sendung gesehen haben, auch für das nachfolgende Programm zu halten. Vgl. KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 493.

<sup>6</sup> Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann hier Alternativen zu den Antworten der kommerziellen Sender bieten. Vgl. THOMASS (2003), S. 225.



wünschenswert.<sup>1</sup> Inwieweit sich neue Technologien wie etwa Handy-TV auch als nachhaltig erfolgreiche Geschäftsmodelle herausstellen, bedarf einer sorgfältigen und realistischen Analyse, bei der vor allem Restriktionen der menschlichen Verarbeitungs- und Zeitkapazitäten berücksichtigt werden müssen.<sup>2</sup>

#### 3.4.5. Bedrohung durch Substitutionsprodukte

Die Substituierbarkeit eines Mediums durch ein anderes spielt bei der Analyse von Entwicklungen im Rezipientenverhalten eine bedeutende Rolle. ARD und ZDF konkurrieren im Rundfunkmarkt bspw. mit jenen Unternehmen um die Nachfrage und Aufmerksamkeit der Zuschauer, die entsprechende Ersatzprodukte herstellen bzw. anbieten.<sup>3</sup> Um als Substitutionsprodukt charakterisiert zu werden, muss ein solches Produkt wesentlich gleiche/ähnliche Funktionen erfüllen. Als möglicher Ersatz für den öffentlich-rechtlichen TV-Konsum in einer digitalen Medienwelt müssen ARD und ZDF die vor allem bei jugendlichen Nutzern beliebten Kommunikationsangebote des Internets wie Chats, Foren und Online-Communities in Betracht ziehen. Darüber hinaus stehen im Internet für Nutzer sämtlicher Altersklassen Alternativen zur öffentlich-rechtlichen Versorgung mit Nachrichten und Informationen bereit. Die Frage, inwieweit die Rezipienten den TV-Konsum durch das Internet substituieren, ist vor dem Hintergrund vielfach differenzierter Kommunikationsbedürfnisse zu betrachten.<sup>4</sup> Langzeitstudien zum Medienverhalten Jugendlicher machen in diesem Sinne bereits einen wesentlichen Funktionsunterschied der Medien Fernsehen und Internet aus: Während die junge Generation das Internet vielfach zur aktiven Kommunikation, Selbstdarstellung und Auslebung der Individualität nutzt, spielt das Fernsehen als Entspannungsmedium eine große Rolle, bei dem die Passivität aber auch die Stärkung des Gemeinschaftsgefühls durch vom Fernsehen gelieferte Gesprächsstoffe im Vordergrund steht.<sup>5</sup> Eine stärkere zeitliche Zuwendung zum Internet,

---

<sup>1</sup> So entlarvt z. B. KRÖNIG digitalen, interaktiven Fernsehfußball als „technologischen Flop“. Anlässlich der Weltmeisterschaft 2006 konnte der Zuschauer den eigenen Lieblingsspieler mittels einer ausgewählten „persönlichen“ Kamera verfolgen. KRÖNIG stellte fest, dass sich die „action“ aber meist in einem anderen Spielfeldbereich abspielte und das beste Bild noch immer von der sendereigenen Bildregie geliefert würde, „zwischen verschiedenen Kameraeinstellungen blitzschnell wechselnd, ob in Zeitlupe oder Normaltempo“. Vgl. KRÖNIG (2006b), S. 7.

<sup>2</sup> Vgl. KRÖNIG (2006b), S. 9.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu und in der Folge KIEFER (2001), S. 145, und HEINRICH (1999), S. 309.

<sup>4</sup> Nach einem von RIEPL formulierten Gesetz hat noch nie ein neues Medium ein älteres verdrängt, sondern ihm allenfalls neue Funktionsbereiche aufgezwungen. Vgl. RIEPL (1987), S. 146 f.

<sup>5</sup> Vgl. BUTZEK (2007c), S. 22 ff., sowie weiterführend auch die Ergebnisse der JIM-Langzeitstudie des Medienpädagogischen Forschungsverbunds Südwest für 2006 unter [www.mpfs.de/index.php?id=11](http://www.mpfs.de/index.php?id=11)

die vor allem zu Lasten des öffentlich-rechtlichen TV-Konsums geht, kann bereits in mehreren Untersuchungen als Ergebnis konstatiert werden.<sup>1</sup>

#### 3.4.6. Solidität der Finanzsituation

*Aufwands- und Ertragsschere:* Um ein für die Zuschauer attraktives und auftragsgemäßes Programm vor dem Hintergrund neuer digitaler Möglichkeiten bereitzustellen, benötigen die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten die entsprechende finanzielle Mittelausstattung. Den Kostensteigerungen bei den Inputfaktoren steht auf der Ertragsseite allerdings kein entsprechendes Wachstumspotenzial gegenüber.<sup>2</sup> Die Zahl der TV-Haushalte stagniert (siehe oben) und mit ihr auch die Möglichkeit, neue Gebührendzahler zu erschließen. Verluste bei den Werbeeinnahmen, bedingt durch einen Einbruch auf dem Werbemarkt, treffen die öffentlich-rechtlichen Sender zwar weitaus weniger hart als die private Konkurrenz, da der Anteil der Werbefinanzierung am Gesamtbudget von ARD und ZDF nur einen Bruchteil ausmacht. Eine entscheidende Verbesserung ihrer Einnahmesituation ist jedoch nur über eine Erhöhung der Gebühren für bereits angemeldete Rundfunkempfänger zu erreichen. Hierfür bedarf es aber eines hohen Maßes an Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit bei Politikern wie Zuschauern.<sup>3</sup> Die Finanzsituation von ARD und ZDF wird weiter verschärft durch Einsparvorgaben der Politik. Diese auseinanderklaffende Aufwands- und Ertragsschere kann weit reichende Konsequenzen für die Qualität der journalistischen Arbeit haben und in der Folge die Gewährleistung der Meinungsbildung erheblich beschränken (vgl. Kapitel 4).

*Nutzung von Synergie-Effekten:* ARD und ZDF können ebenfalls Kostenvorteile realisieren durch die Ausnutzung von Fühlungsvorteilen im Rahmen der gemeinsamen Nutzung einer technischen Basis oder des Korrespondentennetzes zur Beitragserstellung für TV- und Internetchrichten bzw. durch die Mehrfachverwertung von Medieninhalten. Die Digital-Bouquets von ARD und ZDF lassen sich etwa mit Programmen des umfangreichen Archivs bestücken.<sup>4</sup> Um die Kosten der Digitalisierung gering zu halten, werden ARD und ZDF ihre Einsparpotenziale im Rahmen von Synergieeffekten konsequent überprüfen müssen.<sup>5</sup>

*Verbleib der Entgelte im Medien-Produktions-Kreislauf:* Mit dem Konsum öffentlich-rechtlicher Programme ist eine weitere nachfragerrelevante Wirkungskette

---

<sup>1</sup> Zum Rückgang des öffentlich-rechtlichen TV-Konsums in den Niederlanden sowie bei der BBC in Großbritannien vgl. O. V. (2006f), S. 24, KRÖNIG (2006a), S. 7, und mit Bezug auf Deutschland ZIEMER (2000b), S.18.

<sup>2</sup> Vgl. KIEFER (2001), S. 215.

<sup>3</sup> Diese Wirkungskette zeigt die große Bedeutung einer hohen Akzeptanz für die Programme der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten bei den Interessengruppen.

<sup>4</sup> Im Experteninterview betonte Herr Munkewitz die große Praxisrelevanz dieser Strategie, zumal dem Zuschauer so das ganze Programmspektrum aller Landesrundfunkanstalten in einem strukturierten Bündel dargeboten werden kann.

<sup>5</sup> Die ARD unterstreicht diesen Aspekt durch Verwendung der Formel „Umbau statt Ausbau“ im Rahmen ihrer Digitalisierungsstrategie. Vgl. O. V. (2007d), S. 23 f.



verbunden: Während ein Teil kommerzieller TV-Veranstalter bevorzugt preiswerte US-Lizenzware zum Einsatz bringt und die Gewinne von neu auf den digitalen TV-Markt drängenden Private-Equity-Unternehmen zum Großteil an Investoren zurückfließen, werden die Rundfunkgebühren durch die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter überwiegend so eingesetzt, dass sie im (heimischen) Medien-Produktions-Kreislauf verbleiben.<sup>1</sup> Eine kulturelle Stützung und Weiterentwicklung des Kreativ-Potenzials sowohl künstlerisch, musikalisch, literarisch als auch journalistisch im Sinne der Auftragserfüllung ist dadurch möglich. Die so eingesetzten Mittel stehen wiederum für die Produktion hochwertiger Programme zur Verfügung.

### 3.5. Einzelwirtschaftliche Einflussfaktoren

Die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Faktoren hat gezeigt, dass ein forciertes Wettbewerb, die Stagnation bei der Entwicklung des zeitlichen Medienbudgets und ein volatiles Zuschauerverhalten den Einfluss des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Nachfragesteuerung reduzieren. Die Betriebswirtschaftslehre hat generell für das Bestreben einer Unternehmung, die erstellten Unternehmensleistungen dem Abnehmer zuzuleiten, den Begriff des Absatzes bzw. des Marketings geprägt.<sup>2</sup> Das Marketingkonzept ist dabei immer weiter ausdifferenziert worden: Unter strategischem Marketing wird demnach ein Führungskonzept verstanden, das ausgehend von einer festgelegten Zielsetzung die langfristig orientierte systematische Planung zur Marktbearbeitung und Erfolgskontrolle der getätigten Maßnahmen ermöglicht. In diesem Entscheidungsrahmen werden dann diverse Aktionsinstrumente angewendet (Operatives Marketing).

Im Folgenden soll das Marketingkonzept auf den Rundfunkmarkt übertragen werden, um herausarbeiten zu können, welche Instrumente aus einzelwirtschaftlicher Perspektive den öffentlich-rechtlichen Sendeveranstaltern zur Stimulierung der Nachfrage nach ihren Programmen zur Verfügung stehen.<sup>3</sup> Der Einsatz der Marketinginstrumentarien zielt darauf ab, im stark erweiterten Wettbewerb die Sehgewohnheiten und Einstellungen der Zuschauer nachhaltig so zu verändern, dass im Ergebnis deren Präferenzen für öffentlich-rechtliche Programme gesteigert werden. Aufgrund der diskutierten Besonderheiten von Finanzierungsform und Organisationsstruktur sind die Programme der öffentlich-rechtlichen Sender den Gesetzen der Herausbildung von Angebot und Nachfrage zu einem Großteil entzogen, so dass der marketingpolitische Handlungsspielraum von ARD und ZDF eingeschränkt ist und diese Instrumente zur Anwendbarkeit in der nicht-erwerbswirtschaftlichen Institution entsprechend modi-

---

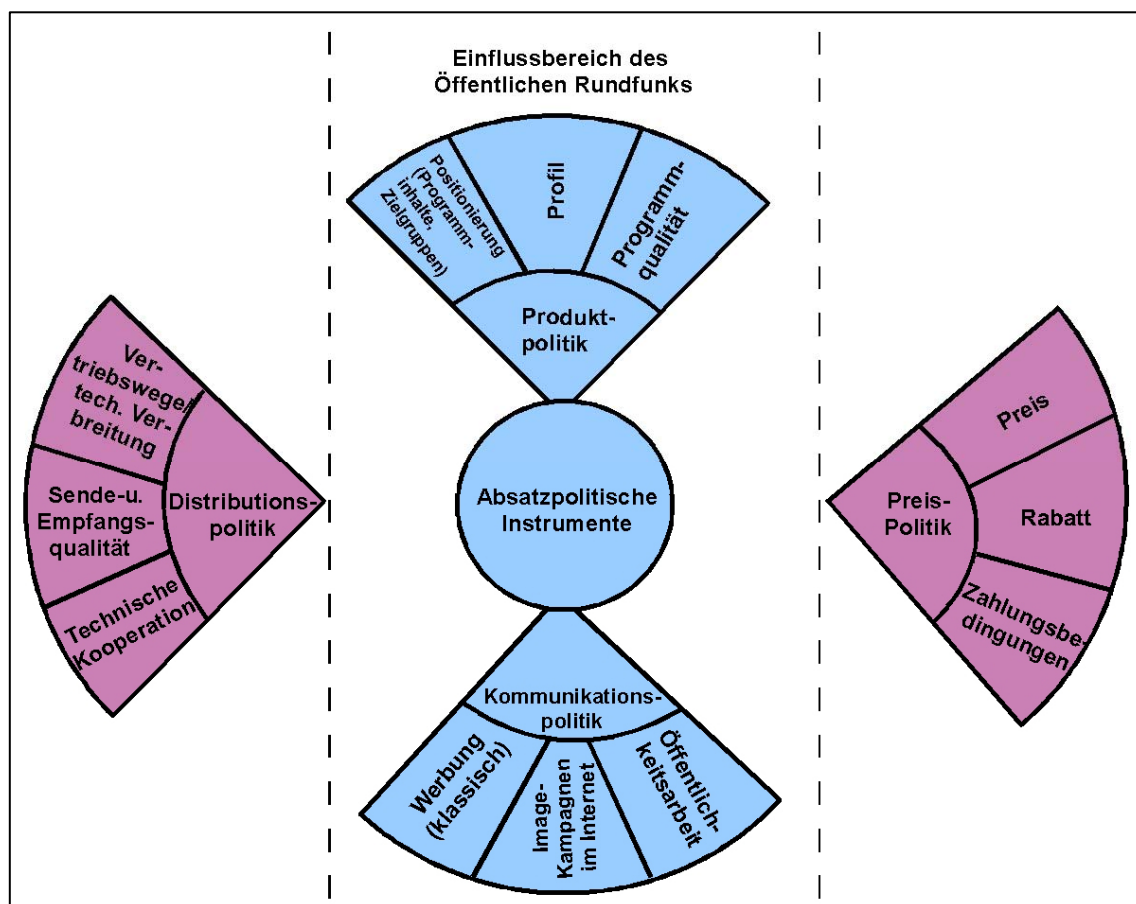
<sup>1</sup> Vgl. STEINER (2007), S. 9, sowie VOSS (2000), S. 19.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz HEINRICH (1999), S. 293 f., 300 ff.

<sup>3</sup> Vgl. für eine frühe Übertragung des Konzeptes auf nicht-kommerzielle Institutionen, die zunehmend die Nachfrage nach ihren Leistungen positiv beeinflussen müssen KOTLER (1978).

fiziert werden müssen.<sup>1</sup> Abbildung 6 gibt dazu einen Überblick über die ARD und ZDF verbleibenden absatzpolitischen Instrumente, den Marketing-Mix.<sup>2</sup>

Abbildung 6:  
Die absatzpolitischen Instrumente im Einflussbereich  
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an WÖHE (2005), S. 484

### 3.5.1. Angebotspolitik/Produktpolitik

Die Produkt- oder Angebotspolitik steht im Zentrum des Marketing-Mix. Wesentliches Ziel der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten ist hierbei, die Produkte (Programme) im Fernsehmarkt optimal zu positionieren, um bei den Zuschauern eine bessere Produktbeurteilung (Programmbeurteilung) zu erreichen.<sup>3</sup> Letztere wird vor allem durch die Positionierung im Markt, das Image und Kernkompetenzen des Sendeveranstalters sowie Qualitätsaspekte beeinflusst.

<sup>1</sup> Vgl. SCHUSTER (1995), S. 40 ff.

<sup>2</sup> Unter Marketing-Mix versteht man die optimale Kombination der absatzpolitischen Instrumente. Vgl. WÖHE (2005), S. 485.

<sup>3</sup> Vgl. HEINRICH (1999), S. 301.



*Positionierung:* Ein TV-Veranstalter kann sich mit seinem Programmangebot in unterschiedlichen Marktdimensionen positionieren. Im Rahmen der Analyse der ARD und ZDF verbleibenden Nachfragesteuerungsmöglichkeiten sollen für eine optimale Positionierung vor allem die Dimensionen Programminhalte und demografische Zielgruppe in den Fokus gerückt werden.<sup>1</sup>

Grundsätzlich kann ein Fernsehveranstalter durch die getroffene inhaltliche und demografische Programmausrichtung seine Positionierung im gesamten Rundfunkmarkt festlegen, wodurch er ein senderspezifisches Profil am Zuschauermarkt erlangt.<sup>2</sup> Im Rahmen dieses Profils verknüpft der Rezipient ein bestimmtes Image, das gemeinsam mit den damit verbundenen Kernkompetenzen für die Unterscheidbarkeit des TV-Senders im Wettbewerb sorgt.<sup>3</sup> Aufgrund dieser Interdependenzen ist es zweckmäßig, den Aspekt der Positionierung in der Betrachtung voranzustellen. Die Wahl des Programmformats im Rahmen der inhaltlichen Positionierung erlaubt einerseits eine Gesamtmarktstrategie mit dem Angebot eines Vollprogramms, während die Nischenstrategie durch ein Spartenprogramm verfolgt wird.<sup>4</sup> Auch bei der demografischen Positionierung im Rahmen der Zielgruppenauswahl<sup>5</sup> kann ein TV-Sender wieder zwischen Gesamtmarkt- oder Nischenstrategie wählen. Bei den Möglichkeiten zur inhaltlichen und demografischen Positionierung bestehen aber ganz wesentliche Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk – alleine schon durch Unterschiede in der Finanzierung: Viele Private konzentrieren sich nämlich auf die werberelevante jüngere Zielgruppe der 14 - 49jährigen,<sup>6</sup> die einen großen Anteil am Gesamtmarkt ausmacht, während andere kommerzielle Veranstalter sich im Rahmen der Nischenstrategie alternativ definierten demografischen Zielgruppen zuwenden. Die öffentlich-rechtlichen Sender sind dagegen in ihren Wahlmöglichkeiten beschränkt. Deren angebotspolitische Spielraum ist durch den verfassungsmäßigen Auftrag vorgegeben.<sup>7</sup> ARD und ZDF müssen mit ihren Vollprogrammen sowohl eine inhaltliche Gesamtmarktstrate-

<sup>1</sup> Für Positionierungsdimensionen vgl. KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 106 ff.

<sup>2</sup> Vgl. BORNEMANN (2004), S. 67.

<sup>3</sup> Vgl. u. a. HOLTMANN (1998), S. 76 ff.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 110 ff., sowie zur Leistungspalette von Voll- bzw. Spartenprogrammen SCHÖSSLER (2001), S. 162 ff.

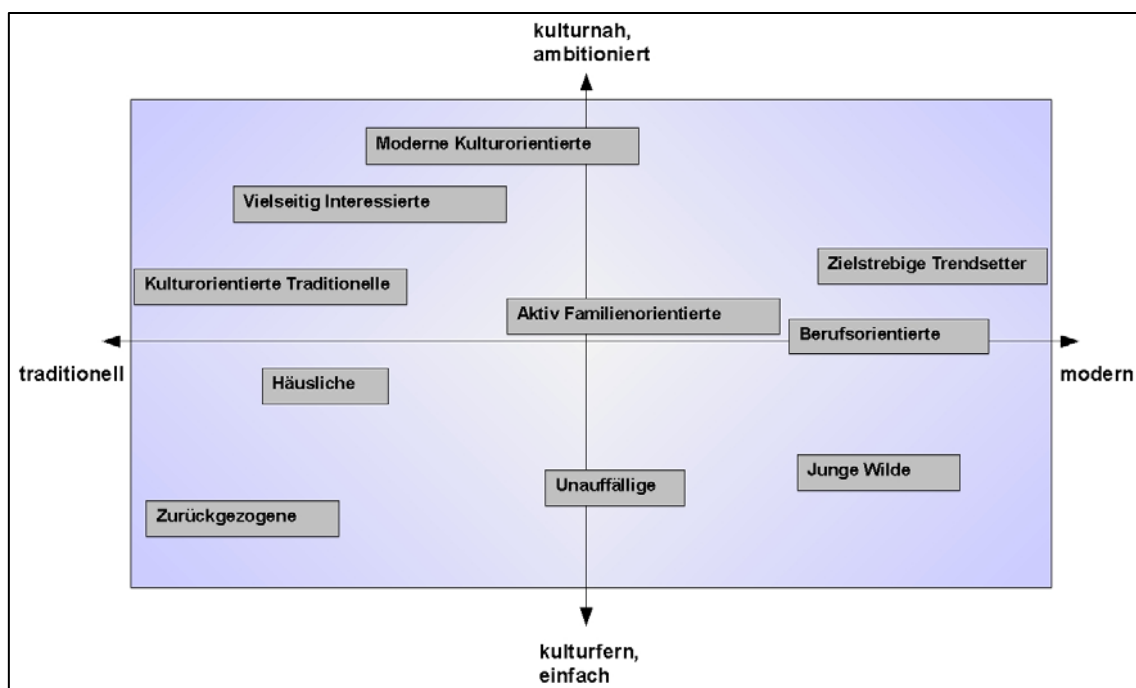
<sup>5</sup> Vgl. zur Definition und weiteren Selektionskriterien SCHÖSSLER (2001), S. 241 ff.

<sup>6</sup> Diese Zielgruppe gilt als besonders konsumfreudig und ist weniger in ihren Konsumgewohnheiten festgelegt. Dadurch ist sie von erheblichem Interesse für die werbetreibende Wirtschaft. Jüngste Forschungsergebnisse belegen wesentliche Differenzierungen selbst innerhalb dieser Kohorte, so dass eine weitere Aufteilung sinnvoll erscheint. Zuschauer im Alter von 14 - 29 Jahren gehen danach in ihrer Freizeit eher alternativen Beschäftigungen nach und sehen generell wenig fern, während der TV-Konsum der Zielgruppe über 30 plus stark zunimmt und mit ca. 52 Millionen Erwachsenen den Massenmarkt darstellt. Vgl. BUTZEK (2007a), S. 22.

<sup>7</sup> Vgl. SCHUSTER (1995), S. 140, sowie Kapitel 2.3. Allerdings kann sich auch für Privatsender die Verpflichtung auf ein Vollprogramm aus Lizenzauflagen ergeben, so bspw. beim TV-Sender VOX. Vgl. KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 110.

gie verfolgen als auch sämtliche demografische Zielgruppen bei der Programmierung berücksichtigen. Die Integration ausdifferenzierter Publika in ihren Vollprogrammen stellt somit eine zunehmend größere Herausforderung dar. Das zur Prime Time nach 20.15 Uhr größer werdende Bedürfnis nach Unterhaltung und Entspannung verführt die öffentlich-rechtlichen Programmplaner im verschärften Wettbewerb um Zuschaueraufmerksamkeit, diese Sparte in den Vollprogrammen stärker zu berücksichtigen bzw. zumindest eine Mischstrategie zu verfolgen, um Zuschauerverluste, insbesondere beim jüngeren Publikum, einzudämmen.<sup>1</sup> Leichter fällt ihnen dagegen, besondere Zielgruppen in den öffentlich-rechtlichen Spartenkanälen mit Special-Interest-Sendungen anzusprechen. Eine regionale Bindung der Zuschauer wird zudem mit den Programmen der Dritten ermöglicht.

Abbildung 7:  
Grundmuster der Mediennutzung nach MedienNutzerTypen



Quelle: OEHMICHEN (2007), S. 233/MNT-Justierungsstudie 2006

Die Ergebnisse der Marktforschung von ARD und ZDF dienen als Basis für Positionierungsstrategien. So wurde zunächst das Mediennutzungsverhalten der Zuschauer untersucht und anschließend verschiedene Nutzertypen charakterisiert.<sup>2</sup> Die Grundmuster der Mediennutzung erlauben dabei eine multidimensio-

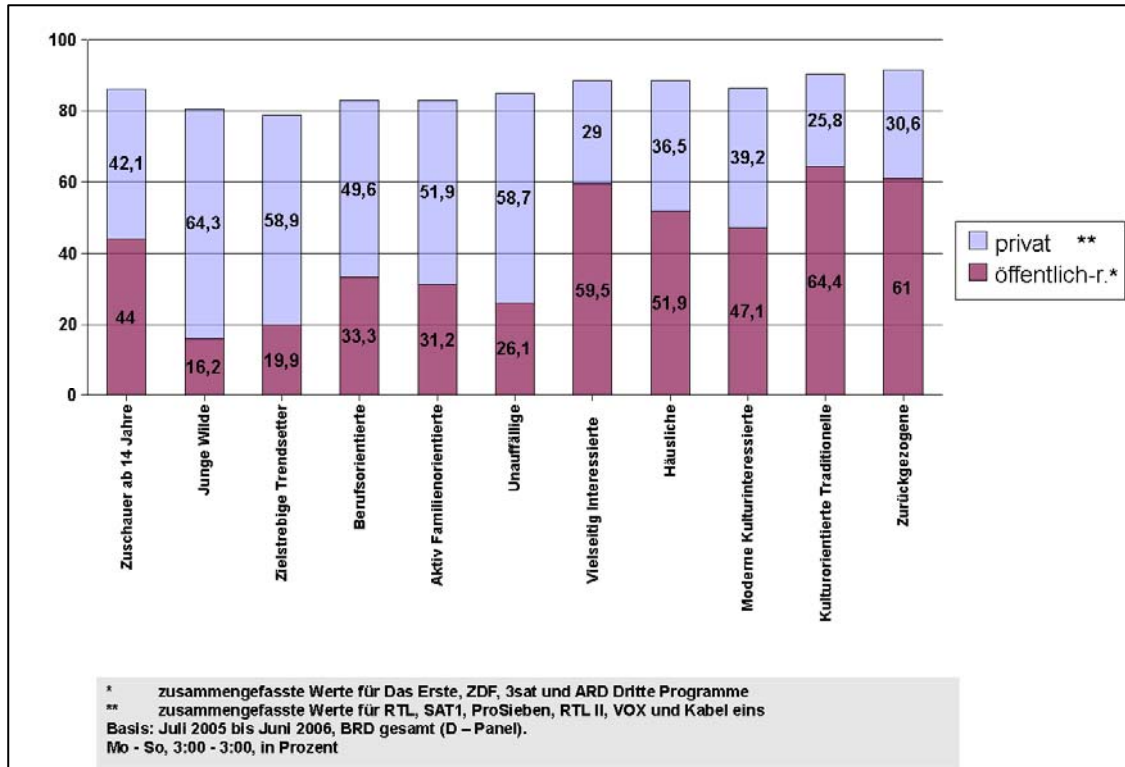
<sup>1</sup> Vgl. KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 113, und SCHUSTER (1995), S. 138.

<sup>2</sup> Die MedienNutzerTypologie wurde erstmals in den Jahren 1997/98 entwickelt (MNT 1998) Eine umfassende Aktualisierung, die neben Veränderungen von Wertmustern, kulturellen Präferenzen und demografischen Strukturen auch den Einflüssen der Digitalisierung, Globalisierung und Vervielfachung des Angebots Rechnung trägt, führte zu einer Weiterentwicklung der MedienNutzerTypologie (MNT 2.0) mit nunmehr zehn Nutzersegmenten. Vgl. hierzu und im Folgenden sowie vertiefend zur neuen



nale Skalierung in Bezug auf Kulturnähe und Disposition der Mediennutzung (traditionell oder modern) – dargestellt in Abbildung 7.

Abbildung 8:  
Marktanteile öffentlich-rechtliche und private Sender nach MedienNutzerTypen



Quelle: NEUWÖHNER/SCHÄFER (2007), S. 247

Die Charakterisierung der Mediennutzer lässt darüber hinaus Rückschlüsse zu, inwieweit Lifestyle-Elemente die Nutzung von Fernsehen, Hörfunk und Internet bestimmen, welche inhaltlichen Präferenzen seitens der Nutzertypen und Zusammenhänge mit dem Lebensstil bestehen, wie viel Zeit die einzelnen Segmente für Information und Unterhaltung aufwenden und wie bspw. deutsche Serien im Vergleich zu amerikanischen abschneiden. Die Einteilung in unterschiedliche Nutzerkategorien offenbart typische Programmpräferenzen und zeigt, welche Sender mit welchem Marktanteil im jeweiligen Segment erfolgreich sind (vgl. Abbildung 8). Diese Gegenüberstellung der Marktanteile von öffentlich-rechtlichem und kommerziellem Rundfunk in den verschiedenen Segmenten gibt ARD und ZDF Anhaltspunkte zur verbesserten Angebotspositionierung und Orientierung an Zuschauerpräferenzen.

*Profilbildung/Image und Herausstellung der Kernkompetenzen:* Aufgrund der großen Schnittmengen bei der inhaltlichen und demografischen Ausrichtung muss sich ein Sender mit seinem Profil deutlich von der Konkurrenz abheben,

MNT-2.0-Studie OEHMICHEN (2007), S. 226 ff., HARTMANN/HÖHNE (2007), S. 235 ff., und NEUWÖHNER/SCHÄFER (2007), S. 242 ff. Für eine Darstellung zur detaillierten Charakterisierung dieser MedienNutzerTypen vgl. Tabelle 4 im Anhang.



um beim Zuschauer als einzigartig und unverwechselbar wahrgenommen zu werden.<sup>1</sup> Der Zuschauer bewertet dabei das Gesamtangebot eines TV-Veranstalters, bestehend aus den Faktoren On-Air-Promotion, spezifischen Inhalten, aber auch personifizierten Sympathieträgern, und macht sich bewusst oder unbewusst eine Vorstellung vom Programm, das er schließlich mit einem bestimmten Sender-Image verknüpft.<sup>2</sup> Dieses Image, bzw. die Einschätzung des Rezipienten, wie gut ein Sender die individuellen Zuschauerbedürfnisse befriedigen kann, führt zu einer abstrakten Vorentscheidung, einer Erwartungshaltung, die Einfluss auf Entscheidungen bei der Programmauswahl und damit Zuschauerbindung hat.<sup>3</sup> Das vom Zuschauer zugesprochene Image eines Senders und die damit verknüpften Kernkompetenzen haben Einfluss auf die Belegung der ersten neun Tasten der Fernbedienung – das Relevant Set.<sup>4</sup> Ein Programm, das der Erwartungshaltung des Zuschauers nicht entspricht, wird auch nicht bei diesem Sender gesucht.<sup>5</sup> Entsprechend zielen die Strategien der Sender auf eine Verankerung im Relevant Set ab.

Die Schaffung eines entsprechenden Profils ist damit eine strategische Aufgabe der Sender und hat zum Ziel, das Zuschauerbedürfnis nach Orientierung in der unüberschaubaren Vielfalt der Anbieter durch klare Unterscheidbarkeit zu bedienen.<sup>6</sup> Zur Abgrenzung öffentlich-rechtlicher Programme von denen der privaten Konkurrenz müssen ARD und ZDF starke unverwechselbare Marken herausbilden. Im Kampf um die Verankerung im Relevant Set verfolgen Fernsehanbieter die Strategie zum Aufbau einer Dachmarke.<sup>7</sup> Der Aufbau einer TV-

---

<sup>1</sup> Vgl. u. a. SIEGERT (2003), S.36 ff., HOLTSMANN (1998), S. 73. Im Folgenden werden die Begriffe Profil und Image eines Senders synonym verwendet entsprechend ihrer Gebrauchsweise in der einschlägigen Literatur und Praxis.

<sup>2</sup> Vgl. HOLTSMANN (1988), S. 73, und SCHUSTER (1995), S. 64, 152.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 104, 341 f.

<sup>4</sup> Damit legt das Senderimage die Prioritäten bei der Suche nach dem TV-Programm fest, wobei die konkrete Auswahlentscheidung anhand einer einzelnen Sendung oft sogar nur einer einzelnen Sequenz beim Zapping getroffen wird.

<sup>5</sup> Vgl. HOLTSMANN (1998), S. 76. Im Experteninterview bestätigte Frau Ries-Augustin am Beispiel des WDRs die Probleme öffentlich-rechtlicher Regionalsender bei der Gewinnung eines jungen Publikums, das Zielgruppenprogramme dort nicht primär verortet.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden sowie vertiefend zur Imagebildung und Markenstrategie SCHÖNEBERGER (1999), S. 41, und SCHUSTER (1995), S. 150 ff. Vgl. zum Orientierungsbedürfnis der Zuschauer HERRES (2006), S. 3.

<sup>7</sup> Unter der Dachmarke als Portal des Leitprogramms werden Programm-Markenfamilien sowie Einzel-Programmmarken zu einem Komplettangebot gebündelt, um so das TV-Gesamtprogramm in einheitlicher Aufmachung unter dem Senderimage als Marke zu präsentieren. Hierbei muss die ARD aufgrund ihrer föderativen Strukturen deutlich mehr interne Abstimmungsvorgänge durchlaufen als das national ausgerichtete ZDF.



Sender-Dachmarke wird im Wesentlichen über die drei Strategie-Elemente Konstanz, Differenzierung und Glaubwürdigkeit erreicht.<sup>1</sup>

Eine maximal mögliche Konstanz dient der zeitbeständigen Orientierung und soll bspw. durch Zuverlässigkeit in der Programmstruktur, Ausbildung von Sehgewohnheiten oder Vertrautheit mittels dauerhaft eingesetzter Bildschirmpersönlichkeiten erreicht werden.<sup>2</sup> Eine maximale Differenzierung gegenüber der Konkurrenz kann insbesondere durch ein qualitativ hochwertiges Programm mit entsprechenden Highlights (Sport, Kinofilme, Bildschirmpersönlichkeiten) erzielt werden. Während Differenzierungsprofilierung vor allem bei den Privaten durch Rückgriff auf solche Highlights erreicht werden soll, sind an ARD und ZDF auftragsgemäß höhere Anforderungen zu stellen. Mutige, selbstbewusste Programmentscheidungen für inhaltlich hoch stehende Programme zur Prime Time, im Zweifel auch gegen die Einschaltquote, müssen hier für einen unverwechselbaren öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit Gebührenprivileg stehen.<sup>3</sup> Die geforderte Risikobereitschaft bei der Profilierung geht allerdings einher mit dem Dilemma, nicht allzu radikal zu wirken, um keinen Einbruch in der Sehbeteiligung zu provozieren.<sup>4</sup> Eine hohe Glaubwürdigkeit wird vor allem durch qualitative Nachrichtensendungen gefördert, die dem Sender ein kompetentes Image verleihen, das wiederum positiv auf die Akzeptanz des Gesamtprogramms abstrahlt.<sup>5</sup> Für ein schärferes Profil müssen ARD und ZDF dem Zuschauer gegenüber ihre Kernkompetenzen in den Mittelpunkt stellen.<sup>6</sup> So können Alleinstellungsmerkmale wie Informationskompetenz, Verankerung in der Region, Eigenproduktionen oder auch Bildschirmpersönlichkeiten<sup>7</sup> das Image des Gesamt-

---

<sup>1</sup> Vgl. ausführlich zur Dachmarkenstrategie BORNEMANN (2004), S. 71 ff., ZIEMER (2000a), S. 11, ZIEMER (2000b), S. 20, und HEINRICH (1999), S. 316, 505 ff.

<sup>2</sup> So ist die 20-Uhr-Ausgabe der „Tagesschau“ ein wichtiger Strukturfaktor im Tagesablauf vieler Zuschauer. Versuche der Privaten, diese Programmstruktur durch Gegenprogrammierung zu durchbrechen, sind bislang gescheitert. Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 163, ANSCHÜTZ (1999), S. 48 ff.

<sup>3</sup> Vgl. STEINER (2007), S. 9. Der ARD-Rückzieher bei der Platzierung des kontroversen Films „Wut“ sorgte in der Presse für lebhafte Diskussionen und wurde vielfach als verpasste Chance interpretiert, zur Prime Time Integrationsprobleme zu thematisieren. Die Sendeverantwortlichen hatten den Ausstrahlungstermin kurzfristig auf den weniger günstigen Sendeplatz am Freitagabend nach 21.45 Uhr verlegt aus Furcht vor zu heftigen Publikumsreaktionen. Vgl. WDR (2007b), S. 6 f.

<sup>4</sup> Das ZDF hat deshalb im Rahmen seiner Modernisierungsstrategie angekündigt, mit einem Mix aus Dokumentationen und Fiction verstärkt jüngere Zuschauer anziehen zu wollen, ohne gleichzeitig das überwiegend ältere Publikum zu verschrecken. Vgl. BUTZEK (2007b), S. 25 ff.

<sup>5</sup> Vgl. HEINRICH (1999), S. 506.

<sup>6</sup> Bei Kernkompetenzen handelt es sich um solche immateriellen oder materiellen Ressourcen, die besonders wertvoll, knapp, nur schwer imitierbar und nicht substituierbar sind. Vgl. BARNEY (1991), S. 99 ff.

<sup>7</sup> Zum Problem, populäre Moderatoren ausschließlich auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu verpflichten, vgl. PIEL im Interview mit HAMANN/SIEMENS (2006),

programms entscheidend mitprägen und die Zuschauerbindung an die Öffentlich-rechtlichen positiv fördern.<sup>1</sup> Eine einmal vom Publikum vorgenommene Kompetenzzuordnung ist nur schwer wieder aus den Köpfen der Zuschauer zu lösen und limitiert die Möglichkeiten bei der Programmierung.<sup>2</sup>

Um die Auffindbarkeit der eigenen Dachmarke und Orientierung des Zuschauers in der Multimediawelt sicherzustellen, versuchen die Fernsehanstalten, die Leitfunktion ihrer jeweiligen Hauptprogramme durch Bouquet-Bildung in die digitale Fernsehwelt zu übertragen und zu stärken.<sup>3</sup> Die digitale Vermarktungsform des Bouquets wird entscheidend durch ein starkes Senderprofil und die Stärke bzw. Bekanntheit der sendereigenen Dachmarke geprägt.<sup>4</sup> Der entscheidende Mehrwert der öffentlich-rechtlichen Digital-Bouquets „ARD-Digital“ bzw. „ZDF.vision“ besteht in einer geschickten Bündelung: In Verbindung mit dem EPG und weiteren Orientierungshilfen erlaubt sie bspw. dem Zuschauer, seinen Fernsehabend bei der Dachmarke ARD bzw. ZDF zu beginnen und später den individuellen Interessen entsprechend zu einer öffentlich-rechtlichen Sparte weiter geleitet zu werden.<sup>5</sup>

*Qualitätsaspekte:* Qualitative Programme werden von den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern als zentrale Kernkompetenz im Wettbewerb mit der privaten Konkurrenz ausgemacht. Dabei muss untersucht werden, inwieweit ein qualitativ höherwertiges Programm mit einer gesteigerten Zuschauernachfrage gleichgesetzt werden darf und ob solche Programme die Legitimation positiv stützen können. Das Streben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach der Qualitäts- und Leistungsführerschaft bedarf zunächst allerdings einer inhaltlichen Abgrenzung des Kriteriums Qualität. Unter Qualität kann ganz allgemein eine Eigenschaft verstanden werden, die bestimmten, aus einem Wertesystem abgeleite-

---

S. 39. Um vor allem die Glaubwürdigkeit und Neutralität von Nachrichten sicherzustellen, existiert z. B. eine Regelung im Rundfunkstaatsvertrag, wonach Moderatoren von regelmäßigen Nachrichtensendungen oder Sendungen zum politischen Zeitgeschehen ein generelles Werbeverbot trifft. Vgl. § 7 Abs. 7 RfStV.

- <sup>1</sup> Vgl. u. a. RAFF (2006), S. 7 ff. Zur Bedeutung der Exklusivität im Rahmen der Abgrenzung zum Wettbewerber sowie der Übertragung des cultural discounts bei Eigenproduktionen siehe auch HOLTSMANN (1998), S. 75, 77.
- <sup>2</sup> Vgl. KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 104, sowie vertiefend zu den Schwierigkeiten einer Imagekorrektur des TV-Senders HOLTSMANN (1998), S. 75.
- <sup>3</sup> Vgl. ZIEMER (2000b), S. 20 ff. Unter dem Programm-Bouquet versteht man die Bündelung einer Gruppe von Fernsehsendern und Diensten zu einem kommerziellen bzw. öffentlich-rechtlichen Gesamtangebot, das in digitaler Technik unter einem elektronischen Programmführer verbreitet wird. Vgl. KARSTENS (2006), S. 214, sowie § 2 Abs. 2 Nr. 9 RfStV.
- <sup>4</sup> Vgl. BORNEMANN (2004), S. 73.
- <sup>5</sup> Vgl. ZIEMER (2000b), S. 21. Die Digitalbouquets von ARD und ZDF enthalten neben den Vollprogrammen u. a. drei nur digital verbreitete komplementäre Spartenprogramme mit eigenständigem Programmprofil, wodurch Programmvielfalt und Bouquetattraktivität sichergestellt werden.



ten Normen entspricht.<sup>1</sup> Die Orientierung am Rahmen solcher Wertesysteme wird dadurch erschwert, dass diese nicht auf einem gesellschaftlichen Konsens beruhen und sogar innerhalb derselben nicht eindeutig sind.<sup>2</sup> In der Wirtschaftswissenschaft wird Qualität als eine vertikale Differenzierung beschrieben, die auf einem allgemeinen Ranking-Konsens von einzelnen Wirtschaftsgütern beruht.<sup>3</sup> Ein Gut, das bei gleichem Preis von allen Konsumenten bevorzugt wird, besitzt nach dieser Definition eine höhere Qualität. Hiervon abzugrenzen ist die Vielfalt als horizontale Differenzierung, die auf Unterschieden in einem individuellen Ranking beruht und sich damit auf einen heterogenen Zuschauergeschmack bezieht.<sup>4</sup> Außer dieser Abgrenzungsproblematik besteht das größte Problem in der Schwierigkeit Qualität zu quantifizieren,<sup>5</sup> denn erst operative Beurteilungskriterien können einen angemessenen Leistungsvergleich zwischen den Programmen der öffentlich-rechtlichen Sender und ihrer privaten Konkurrenz ermöglichen.<sup>6</sup> Für eine perspektivische Erweiterung der Mediendebatte eignet sich das mehrdimensionale Qualitätskonzept nach SCHATZ/SCHULZ, welches neben der Vielfalt auch die Dimensionen Relevanz, Professionalität und Rechtmäßigkeit umfasst. Die fünfte Dimension berücksichtigt die Programmakzeptanz, denn bei der Beurteilung von Qualität spielen die Wünsche und Bedürfnisse der Rezipienten eine bedeutende Rolle.<sup>7</sup> Abbildung 9 zeigt anschaulich, welche Herausforderungen sich durch die Fülle der zu berücksichtigenden Facetten und die in einzelnen Aspekten schwierige subjektive Vergleichbarkeit für eine mögliche Operationalisierung ergeben.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. SCHATZ/SCHULZ (1992), S. 690.

<sup>2</sup> So kann differenziert werden zwischen politischen und ästhetischen Werten sowie Werten von Journalisten, Programm-Machern und Zuschauern. Siehe ebenda, S. 690 f. Vgl. zu unterschiedlichen Qualitätsmaßstäben von Programmachern und Zuschauern in der Digitalisierung, wo unscharfe, verwackelte Heimvideos (Nutzer-generierte Inhalte) dennoch über Plattformen im Internet eingestellt werden und ihr Publikum finden, PIEL im Experteninterview mit HAMANN/SIEMENS (2006), S. 39.

<sup>3</sup> Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 18, und SEUFERT (2005), S. 373.

<sup>4</sup> Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 15, 18.

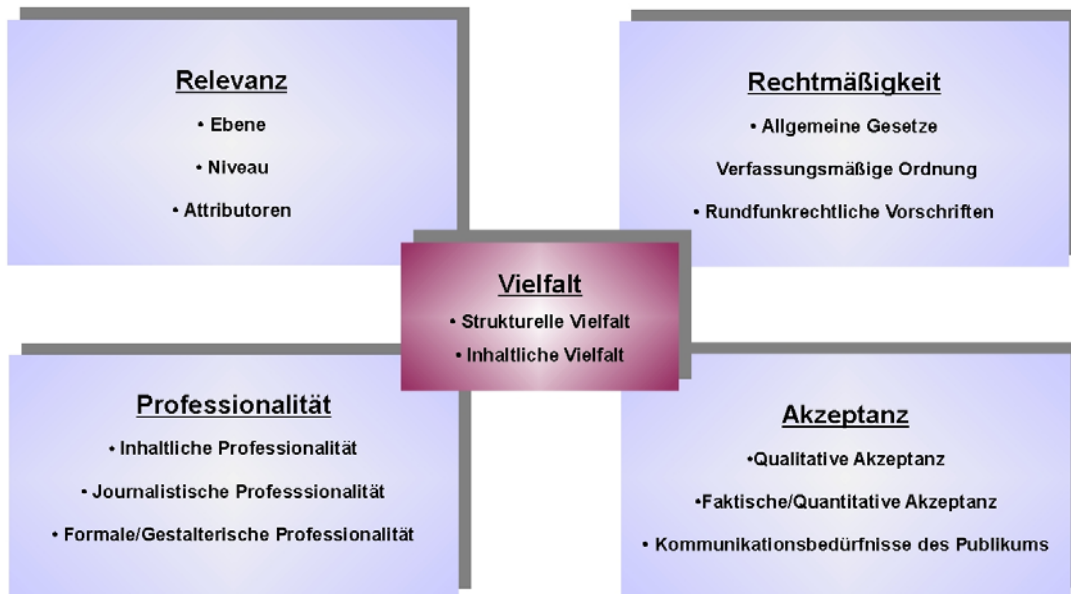
<sup>5</sup> Die Forderung nach weiterführender Forschung diesbezüglich findet sich in vielen wissenschaftlichen Arbeiten und Fachaufsätzen. Vgl. u. a. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 44, und SCHATZ/SCHULZ (1992), S. 711.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden SCHATZ/SCHULZ (1992), S. 711.

<sup>7</sup> Die Auseinandersetzung mit Publikumsinteressen und -wünschen wird dagegen sowohl im Rundfunkstaatsvertrag als auch in anderen Rechtstexten vernachlässigt. Auch in der Expertendebatte über öffentlich-rechtliche Programmgrundsätze und Leistungsanforderungen dominieren politische und pädagogische Ziele statt die Untersuchung der Frage, was der Zuschauer tatsächlich sehen will. Vgl. SCHATZ/SCHULZ (1992), S. 705.

<sup>8</sup> Vgl. auch EICKHOF/NEVER (2000), S. 16. Für eine Darstellung weiterer ebenso schwieriger operationalisierbarer Qualitätsdimensionen vgl. SIEGERT (2003), S. 202.

Abbildung 9:  
Kriterien zur Beurteilung von Programmqualität



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an SCHATZ/SCHULZ (1992), S. 690 ff.

Stattdessen dient zur Erfolgsmessung in der Praxis bislang primär der quantitative Indikator Einschaltquote. Die Quote stellt auf den ersten Blick die praktikablere Alternative dar, denn ihre Daten können nach Sendeausstrahlung schnell und mit vertretbarem Zeit- und Kostenaufwand ermittelt werden.<sup>1</sup> Die Orientierung der Programmplaner an den Zuschauerquoten birgt jedoch die Gefahr, dass negative Qualitätsstandards gesetzt werden.<sup>2</sup> Hinzu treten Ungenauigkeiten in der Erhebung. Es erfolgt keine Differenzierung bei der Messung, inwieweit der Rezipient sich dem Programm in voller Aufmerksamkeit gewidmet hat. Effekte, die von Meinungsführern ausgehen, erfasst die Messung ebenfalls nicht. Zudem erreichen einige Programme erst in der Summe ihrer Wiederholungen hohe Zuschauerwerte. Aus der Zusammensetzung der Testgruppen im GfK-Panel können sich weitere Unschärfen ergeben. Insbesondere der Repräsentationsgehalt der ausgewählten Testzuschauer muss stärker hinterfragt werden.<sup>3</sup> Mentalitätsfaktoren bei der Bestellung von Testperson können entscheidenden Einfluss auf die Programmgestaltung haben.<sup>4</sup> Wenn anspruchsvolle Bil-

<sup>1</sup> In Deutschland werden die Einschaltquoten seit 1985 über die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK, Nürnberg) ermittelt.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden STEINER (2007), S. 16 ff.

<sup>3</sup> Zu Problemen bezüglich der Repräsentativität bzw. der Panelmortalität von Paneldatensätzen vgl. DIEKMANN (2005), S. 271 f., 368 f., sowie STEINER (2007), S. 17. Vgl. zu Herausforderungen an künftige Messmethoden in Bezug auf die Erfassung neuer digitaler Empfangsmöglichkeiten KARSTENS (2006), S. 128 ff.

<sup>4</sup> So verweigern sich insbesondere wertbewusste, kritische Zeitgenossen aufgrund des Schutzes der Privatsphäre oder aus Marketing-Umfragemüdigkeit dem GfK-Panel als Testpersonen. STEINER stellt die Hypothese auf, dass sich möglicherweise



dungs- oder Kulturprogramme ungünstige Quoten aufweisen, weil das Zielpublikum nicht erfasst wird und die Testgruppe ausschaltet, hat das Folgen für die Platzierung im Programm.<sup>1</sup>

### 3.5.2. Kommunikationspolitik

Unter Kommunikationspolitik versteht man die Gestaltung von Informationen für die jeweiligen Interessengruppen einer Organisation sowie alle Kommunikationsaktivitäten zur positiven Nachfragestimulierung nach den Unternehmensprodukten und -dienstleistungen.<sup>2</sup> Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk steht hiermit ein bedeutendes, marketingpolitisch uneingeschränktes Handlungsinstrumentarium zur Verfügung, um vor allem durch klassische Medienwerbung und Öffentlichkeitsarbeit nachhaltig auf eine Erhöhung bzw. Stabilisierung der Akzeptanz bei Zuschauern, Entscheidungsträgern und Meinungsbildnern hinzuwirken.<sup>3</sup> Das Instrument ist für ARD und ZDF besonders geeignet, um vor dem Hintergrund mangelnder Qualitätstransparenz im digitalen Rundfunkmarkt die eigenen programmlichen und kulturellen Leistungen noch konsequenter einer breiten Öffentlichkeit zu kommunizieren. Öffentlichkeitsarbeit und PR-Maßnahmen dienen hier vor allem dem Zweck, das Gesamterscheinungsbild der Organisation und die allgemeine Akzeptanz zu fördern.<sup>4</sup> Neben der Herausstellung der programmlichen Leistungen gilt das Hauptaugenmerk der Öffentlichkeitsarbeit der Kommunikation der Leistungen, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk als kulturelle Institution erbringt, wenn er über die eigenen Programme hinaus ins Kultur- und Gesellschaftsleben einwirkt.<sup>5</sup> Denn gerade seine von ihm unterhaltenen Einrichtungen wie bspw. die Big Bands, Rundfunk- und Symphonieor-

---

gerade diese Gruppe anspruchsvollere Sendungen ansehe, dabei aber nicht von der Quote erfasst werde. Vgl. STEINER (2007), S. 18.

<sup>1</sup> Die Programmverantwortlichen können über die Zuweisung wenig attraktiver Sendeplätze dafür sorgen, dass anspruchsvolle Sendungen so ins Nachtprogramm oder in die öffentlich-rechtlichen Spartensender verbannt werden. Vgl. hierzu kritisch KIEFER (1994a), S. 143. STEINER (2007), S. 16, formuliert provokant, die GfK werde mit ihren Erhebungen so zum heimlichen Programmdirektor.

<sup>2</sup> Vgl. KOTLER (1978), S. 200.

<sup>3</sup> Vgl. SCHUSTER (1995), S. 175 ff. Zu klassischen Maßnahmen der Kommunikationspolitik siehe auch HEINRICH (1999), S.321 ff.

<sup>4</sup> Hierzu zählen neben klassischer Pressearbeit und der Herausgabe sendereigener Publikationen die Organisation von Symposien oder Tagungen, die Teilnahme an wichtigen Fachmessen wie IFA und CEBIT oder das Betreiben von Zuschauerredaktionen und Senderbesichtigungen. Vgl. SCHUSTER (1995), S. 177 f.

<sup>5</sup> So unterhält der WDR als größte Landesrundfunkanstalt eine Fülle von Kulturpartnerschaften mit Museen, Theatern und Orchestern, deren Veranstaltungen er medial begleitet, wobei er mit Veranstaltungshinweisen wiederum zur außer-medialen Freizeitgestaltung anregt. Darüber hinaus ist er mit Beiträgen bei den Landesmusikwettbewerben vertreten oder organisiert öffentliche Diskussionsveranstaltungen. Vgl. zur Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Kulturträger und Kulturpartner am Beispiel des WDRs PIEL (2005), S. 97 ff.

chester oder initiierte Veranstaltungen und die hiermit verbundenen Leistungen bedürfen einer breiten und gezielten Kommunikation durch die Öffentlichkeitsarbeit. Die alleinige Leistungsbeurteilung nach ökonomischen Gesichtspunkten oder Einschaltquoten stellte eine verkürzte Sichtweise dar.<sup>1</sup>

Eine neue Plattform für Maßnahmen der Kommunikationspolitik bieten zunehmend auch die Internetauftritte. Sie gewinnen durch die gestiegene Internetnutzung an Bedeutung.<sup>2</sup> Die etablierten Sender haben dabei gegenüber neu in den Markt drängenden Anbietern den Vorteil, dass der Zuschauer oftmals bereits mit den sendereigenen Marken mental besetzt ist und so auf der Suche nach Zusatzinformationen vom TV-Programm zur Webseite geleitet werden kann.

Der Erfolg von Kommunikationsmaßnahmen hängt aber auch entscheidend von einer einheitlichen Präsentation ab. Die ARD mit ihren neun Landesrundfunkanstalten steht dabei vor größeren Herausforderungen als das national einheitlich aufgestellte ZDF, weil ihr föderatives System ein heterogenes Organisationsimage begünstigt.<sup>3</sup> Außer dem ARD-Gemeinschaftsprogramm betreiben die einzelnen Sender unter eigenem Namen Dritte-Programme und eine Vielzahl von Hörfunkprogrammen. Sie gehen auch weitere Sendekooperationen ein, so dass der Rezipient im komplexen Gesamtsystem die Übersicht verliert und viele programmliche und kulturelle Leistungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten ihren Trägern nicht zuzuordnen vermag.<sup>4</sup> Das erschwert die positive Verknüpfung der Senderleistung im Gedächtnis der Zuschauer.<sup>5</sup>

### 3.5.3. Distributionspolitik

Eine effiziente Distributions- oder Vertriebspolitik umfasst alle Maßnahmen, das Produkt vom Hersteller zum Endverbraucher zu bringen.<sup>6</sup> Auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk übertragen bedeutet dies, eine umfassende technische Verbreitung der Programme auf allen relevanten Ebenen unter hoher Sendee- und Empfangsqualität zur Gewährleistung der Grundversorgung sicherzustellen.

---

<sup>1</sup> Zur Notwendigkeit für ARD und ZDF, auch unrentable Dienste anzubieten und die „cultural economics“ stärker zu betonen, vgl. SCHUSTER (1995), S. 190.

<sup>2</sup> Das ZDF nutzte das Internet bspw. für die Erstausstrahlung zur Einführung eines neuen Krimiformats. Vgl. BUTZEK (2007b), S. 28.

<sup>3</sup> Vgl. BUTZEK (2007b), S. 25, und SCHUSTER (1995), S. 180. Zur Forderung nach einem abgestimmten Unternehmenskultur-Konzept, das der Förderung der Einheitlichkeit von Entscheidungen der Anstalten dient, vgl. KIEFER (1994a), S. 138.

<sup>4</sup> Vgl. SCHUSTER (1995), S. 179 ff.

<sup>5</sup> Umgekehrt kann eine nicht abgestimmte Kommunikationspolitik die Akzeptanz beim Zuschauer schmälern bzw. eine negative Einstellung verstärken. So galt der Moderator Jauch nach Einstellung der Talkshow „Sabine Christiansen“ als Wunschkandidat für die Nachfolge auf deren Sendepplatz in der ARD am Sonntagabend. Seiner finalen Absage gingen Presseberichte voraus, die immer neue Forderungen einzelner Entscheidungsträger kolportierten. Das Verhandlungsergebnis schrieb die Presse der „föderalen Kakophonie“ in der ARD zu. Vgl. JÜRGS (2007), S. 23.

<sup>6</sup> Vgl. HEINRICH (1999), S. 303.



len.<sup>1</sup> Neben den herkömmlichen Übertragungswegen schließt dies auch die neuen mobilen Vertriebsmöglichkeiten sowie das Internet mit ein. Allerdings unterliegen ARD und ZDF im Bereich der Distributionspolitik erheblichen gesetzlichen Beschränkungen, die einer entsprechenden aktiven Nachfrageförderung im Wege stehen (vgl. auch Kapitel 3.3.).

#### 3.5.4. Preispolitik

Preispolitische Maßnahmen im Rahmen des Marketing-Mix beinhalten hauptsächlich Preissenkungen, die den Absatz von Unternehmensprodukten bzw. Dienstleistungen der Organisation fördern sollen.<sup>2</sup> Während die Preispolitik im Rundfunk beim Pay-TV relevant ist und bei kommerziellen Sendern im Rahmen der Preisgestaltung auf dem Werbemarkt eine Rolle spielt, bildet sie für ARD und ZDF kein autonomes Marketingelement.<sup>3</sup> Entscheidungen über Gebührenerhöhungen liegen nicht im Recht auf deren Selbstverwaltung (vgl. Kapitel 2.3.).<sup>4</sup> Das Gebührenprivileg ermöglicht einerseits, sich dem Wettbewerb um die Quote zu entziehen, andererseits verpflichtet es die Anstalten, bei der Programmgestaltung auch Sendungen zu berücksichtigen, die unter kommerziellen Gesichtspunkten kaum rentabel wären. Hieraus ergibt sich für sie das Dilemma, einerseits Programme anzubieten, die die Zuschauer sehen wollen, andererseits in Erfüllung des Auftrags Sendungen ausstrahlen zu müssen, die thematisch nur die Interessen eines Minderheitenpublikums treffen.

---

<sup>1</sup> Vgl. SCHUSTER (1995), S. 164.

<sup>2</sup> Vgl. WÖHE (2005), S. 485.

<sup>3</sup> Vgl. HEINRICH (1999), S. 303.

<sup>4</sup> Vgl. vertiefend hierzu SCHUSTER (1995), S. 137, 160 ff.



#### **4. Szenarien der Nachfrage-Steuerung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der Anbietermacht zur Nachfragemacht**

Im vorliegenden Kapitel sollen die Entwicklung der Nachfrage von öffentlich-rechtlichen Programmen und die verbleibenden Steuerungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung mikroökonomischer Marktmodelle untersucht werden. Die systematische Analyse wird dabei wiederum an das Paradigma Marktstruktur, Marktverhalten, Marktergebnis angelehnt. Dessen drei Elemente weisen folgende Kausalität auf: Die Marktstruktur determiniert das Marktverhalten, beide wirken direkt auf das Marktergebnis.<sup>1</sup> Bei der Betrachtung dieses Paradigmas werden in der Folge jedoch die in Kapitel 3 entwickelten Determinanten in den Fokus der Untersuchung gerückt. Zusätzlich fließen die zuvor diskutierten Besonderheiten des Rundfunkmarktes und im Speziellen die des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in die Analyse ein.

Um Aussagen über die Marktstruktur treffen zu können, ist eine Abgrenzung des relevanten Marktes erforderlich. Zu didaktischen Zwecken soll hier in der theoretischen Betrachtung eine vereinfachte grobe Marktabgrenzung nach der Mediengattung „Fernsehen“ genügen.<sup>2</sup> Die Marktstruktur des TV-Marktes wird durch die absolute Anbieterzahl und die jeweils auf die Anbieter entfallenden Marktanteile erfasst.<sup>3</sup> Beide Indikatoren werden zur Beschreibung der Konzentration bzw. Wettbewerbsintensität herangezogen, wobei sich die vorliegende Untersuchung auf die Anteile am Rezipientenmarkt konzentriert.<sup>4</sup> In den folgenden Szenarien zur Analyse des Nachfragerverhaltens werden jeweils die in der Ökonomie differenzierten Marktformen mit einem einzigen Anbieter (Monopol), wenigen Anbietern (Oligopol) und vielen Anbietern (Extremfall homogenes Polypol) zu Grunde gelegt.<sup>5</sup> Marktverhalten und Marktergebnis sind dabei je nach Marktform unterschiedlich.<sup>6</sup> Um die Marktergebnisse möglichst gut abbilden zu können, soll bei der Szenario-Analyse jeweils eine rundfunkgeschichtliche Einordnung erfolgen kombiniert mit Bezug auf die Entwicklungen der Praxis. Die in Zwischenfazit festgehaltenen Marktergebnisse zeigen die Entwicklung der Zuschauernachfrage auf und dienen wiederum zur Grundlage für das fünfte Kapitel, in dem Handlungsimplicationen aufgezeigt werden sollen.

---

<sup>1</sup> Vgl. KIEFER (2001), S. 87, sowie HERDZINA (1993), S. 51 ff.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und zu spezifischeren Abgrenzungskriterien wie technischer Empfangbarkeit oder inhaltlicher Differenzierung des Programmangebots SCHULZ/IHLE (2005), S. 274 f., im Weiteren auch KIEFER (2001), S. 90 f.

<sup>3</sup> Vgl. HEINRICH (2005), S. 335 f., und SCHULZ/IHLE (2005), S. 276.

<sup>4</sup> Vgl. SCHULZ/IHLE (2005), S. 276.

<sup>5</sup> Hiermit ist implizit ein weiteres Strukturmerkmal verknüpft, nämlich die Wettbewerbsintensität der jeweils betrachteten Marktform. Vgl. KIEFER (2001), S. 88 f.

<sup>6</sup> Für diesen Zusammenhang kommt es auf die Unterscheidung zwischen einem vollkommenen Wettbewerbsmarkt und den verschiedenen Formen des unvollständigen Wettbewerbs an. Vgl. NATROP (2006), S. 221.



## 4.1. Die Nachfragesteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopol

### 4.1.1. Marktstruktur, Rundfunkgeschichte und Marktakteure

Die Marktform des Monopols stellt die extremste Ausprägung des unvollständigen Wettbewerbs dar.<sup>1</sup> Hier agiert ein Alleinanbieter entweder als Preis- oder Mengensetzer, während der Konsument seine Konsumententscheidung in Abhängigkeit vom festgesetzten Preis bzw. von der festgelegten Menge trifft. Mangels Wettbewerb durch weitere Konkurrenten muss der Monopolist bei der Realisierung seiner gewinnmaximalen Produktionsmenge einzig das Nachfragerverhalten berücksichtigen, seine Marktmacht ist entsprechend hoch. Das im Rahmen der mikroökonomischen Theorie angestrebte Ideal des Wohlfahrtsmaximums wird im Monopol verfehlt, weshalb der Staat in der Regel Anreizsysteme für ökonomisches Verhalten zur Verhinderung von Monopolstellungen schafft. Dennoch existieren vor allem im Bereich öffentlicher Unternehmen Strukturen, die als „natürliches Monopol“ beschrieben werden und für deren Rechtfertigung folgende Argumente herangezogen werden: Kostenvorteile vor allem durch Fixkostendegression, Herstellung der Versorgungssicherheit oder die Sorge, ein privates Angebot werde nur gewinnträchtige Marktbereiche „bedienen“.<sup>2</sup> Branchenbesonderheiten, bspw. der Medienproduktion, können dann zu dem Extremfall führen, dass der Alleinanbieter am effizientesten produziert.<sup>3</sup>

Die Entstehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems knüpfte zeitlich an das Ende des Zweiten Weltkriegs an.<sup>4</sup> Nach Gründung der auf dem föderativen System aufgebauten ARD im Jahr 1950, ging am 01. April 1963 mit dem ZDF eine von allen Ländern gemeinsam getragene nationale öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt an den Start.<sup>5</sup> Wenngleich dadurch die klassische ökonomische Monopolsituation mit einem Alleinanbieter nicht mehr gegeben war und ein gewisses Konkurrenzverhalten zwischen ARD und ZDF nicht ausblieb, war dennoch das Bewusstsein beider Anstalten stark von der gemeinsamen Zielsetzung und der kollektiven Monopolsituation determiniert.<sup>6</sup> In dieser Phase erfolgte die Institutionalisierung eines öffentlich-rechtlichen Angebotsmonopols, dessen Regulierung neben dem verfassungsmäßigen Gewährleistungsauftrag auf die Knappheit der Übertragungswege gestützt wurde.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden NATROP (2006), S. 228 ff., VARIAN (2004), S. 428 ff.

<sup>2</sup> Vgl. NATROP (2006), S. 242, 266. Siehe auch Kapitel 2.

<sup>3</sup> Vgl. HEINRICH (2005), S. 327, sowie SEUFERT (1994), S. 171.

<sup>4</sup> Vgl. BECK (2005), S. 107. Mitte bis Ende der 60er Jahre erfolgte zudem noch die Gründung der öffentlich-rechtlichen Dritten-Programme, die jedoch als regionale Spartenprogramme aufgebaut wurden. Vgl. NEVER (2002), S. 24 ff.

<sup>5</sup> Zum gescheiterten Versuch der Bundesregierung, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit der Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH 1960 in die Nähe des staatlichen Einflusses zu bringen sowie zum 1. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts vgl. BECK (2005), S. 108 f., sowie HOLZNAGEL (1999), S. 26 ff.

<sup>6</sup> Vgl. PETHIG (2005), S. 180.

<sup>7</sup> Vgl. PETHIG (1994), S. 179 f., und SAXER (2005), S. 133.

#### 4.1.2. Analyse des Marktverhaltens in Bezug auf die nachfragerrelevanten Determinanten

*Technische Einflussfaktoren:* Die analoge Terrestrik diente lange als einziger Übertragungsweg für den Rundfunkempfang. Das für den Konsum öffentlich-rechtlicher Programme notwendige Empfangsgerät stand zur Zeit des Beginns der Ausstrahlung von ARD und später des ZDFs noch nicht in ausreichender Menge zur Verfügung. Kurze Zeit danach in 1970 erreichte die Ausstattung der Haushalte mit mindestens einem Fernsehgerät immerhin eine Abdeckung von 85 %.<sup>1</sup> Diese konnte vier Jahre später nochmals gesteigert werden auf 95 %, zudem besaßen 1974 erstmals 12 % der Haushalte zwei oder mehr TV-Geräte. Die analoge Ausstrahlung ermöglichte einzig lineares Fernsehen.

*Gesellschaftliche Einflussfaktoren:* Fernsehen als nach dem Hörfunk neues und vor allem aufwändiger gestaltetes audiovisuelles Medium besaß zur Zeit seiner Einführung eine große Attraktivität und Faszination. Der öffentlich-rechtliche Monopolrundfunk wurde zum gesellschaftlichen Leitmedium.<sup>2</sup> Er stand mit den Vollprogrammen von ARD und ZDF im Zentrum der Zuschaueraufmerksamkeit sowie im Mittelpunkt des publizistischen Interesses und konnte durch diese ungeteilte Aufmerksamkeit nach der Integrationsthese seine Funktion zur Integration unterschiedlicher Teile der Gesellschaft erfüllen. Die Konzentration auf die vom Auftrag vorgegebenen Inhalte ermöglichte durch die Rezeption der Zuschauer eine breite Anschlusskommunikation (Water-Cooler-Effekte) in der Gesellschaft. Mangels Alternativen im Monopol hatte der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Kontrolle über die vom Zuschauer gesehenen Inhalte und fungierte als thematischer Agenda-Setter. Er konnte gesellschaftlich wertvolle Programme aus den Bereichen Politik/Information und Bildung/Kultur berücksichtigen, ohne mit Zuschauerabwanderungen rechnen zu müssen. Im Angebotsmonopol bestand ein positiver Zusammenhang zwischen der Nutzung von Nachrichten und dem demokratischen Bewusstsein der Bürger, da die öffentlich-rechtlichen Informationsangebote einen Großteil der Bevölkerung erreichten.<sup>3</sup> Der Jugendschutz war in den Programmen sichergestellt, die Medienkompetenz der Zuschauer spielte eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Im Monopol zeigten sich aber auch Stabilisierungsstrategien, die die Sensibilität von ARD und ZDF gegenüber gesellschaftlichen Megatrends beeinträchtigten.<sup>4</sup>

*Rundfunkpolitische Einflussfaktoren:* Die Stabilität der Institution und deren faktische Monopolstellung wurden lange durch die starke Definitions- und Überwachungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts geprägt.<sup>5</sup> Trotz angestrebter Staatsferne war die politische Autonomie von ARD und ZDF nicht im gewünschten Maße ausgeprägt, was speziell auf deren gesellschaftliche Integrationsfunk-

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden REITZE/RIDDER (2006), S. 24.

<sup>2</sup> Vgl. SAXER (2005), S. 133.

<sup>3</sup> Vgl. PFETSCH (2005), S. 247.

<sup>4</sup> Vgl. zu Akteurstrategien unter Monopolbedingungen SAXER (2005), S. 137.

<sup>5</sup> Vgl. SCHMITZ (1994), S. 110.



tion und die Funktion des Fernsehens als nationales Diskussionsforum im Rahmen demokratischer Entscheidungsprozesse zurückgeführt werden konnte.<sup>1</sup> Die Regulierungsinstanzen sicherten die technologisch durchaus expansive Strategie bspw. mit einer entsprechenden Frequenzvergabepolitik.<sup>2</sup> Der ökonomische Charakter der Rundfunkgebühr im Rundfunkmonopol war vergleichbar mit dem eines Preises für den Konsum des TV-Programms, wobei grundsätzlich das Ausschlussprinzip angewendet wurde.<sup>3</sup> Wollte der Zuschauer fernsehen, so war er zur Zahlung der Gebühr verpflichtet. Eine Alternative zum öffentlich-rechtlichen Programm bestand für ihn nicht. Entschied er sich gegen den TV-Konsum insgesamt, so entfiel seine Zahlungsverpflichtung, sofern er kein Empfangsgerät bereithielt. Dieser klare Zusammenhang verhinderte letztlich auch Rechtfertigungsprobleme, die ARD und ZDF – wie noch zu zeigen sein wird – in der weiteren Entwicklungsphase beschäftigten. Wenn auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Monopol vergleichsweise weniger abhängig von der Sicherung der Zuschauernachfrage und der Akzeptanz seines Publikums war, blieb dennoch die Abhängigkeit vom Wohlwollen der Politik und den politischen Willensbildungsprozessen.<sup>4</sup>

*Gesamtwirtschaftliche Einflussfaktoren:* ARD und ZDF blieben im kollektiven Monopol ohne echten Wettbewerb.<sup>5</sup> Der Marktzutritt neuer Anbieter, die nachfragewirksam Einfluss hätten nehmen können, war ausgeschlossen. Das Bewusstsein um die gemeinsame Zielsetzung führte regelmäßig zu Absprachen zwischen ARD und ZDF, bspw. bei der Sicherung von strategisch wichtigem Programminput wie den Übertragungsrechten von sportlichen Großereignissen. So ließ sich ein Preis treibender Bieterwettbewerb verhindern. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk konnte sich der ungeteilten Aufmerksamkeit des Publikums gewiss sein, wie auch die Marktanteile eindrucksvoll belegten (vgl. hierzu Tabelle 5 im Anhang). Individuelle Zuschauerpräferenzen wurden im Angebotsmonopol nur schlecht bedient. Der Rezipient blieb geschmacklich abhängig von der Programmauswahl der öffentlich-rechtlichen Sender und zeitlich gebunden an die Ausstrahlung der Sendung.

*Einzelwirtschaftliche Faktoren:* ARD und ZDF positionierten sich als Vollprogramme unter inhaltlicher Orientierung an den Vorgaben des Auftrags. Das

---

<sup>1</sup> Vgl. BONFADELLI/MEIER (2005), S. 147.

<sup>2</sup> Erst gegen Ende der Monopolphase beschneidet die Politik unter dem Eindruck zunehmender Autonomisierung den Spielraum der Selbstregulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Vgl. SAXER (2005), S. 138.

<sup>3</sup> Auch mit der Errichtung eines Kollektiv-Monopols im Rahmen der Einführung des ZDFs ändert sich dieser Charakter kaum. Vgl. KRUSE (2000), S. 21 f.

<sup>4</sup> Vgl. BONFADELLI/MEIER (2005), S. 147. Nach einem gescheiterten Versuch zur Gründung eines staatsnäheren Rundfunks versucht die Politik ihren Einfluss vor allem über das Kontrollgremium des Rundfunkrates und über strategische Entscheidungen in der Personalpolitik auszuüben.

<sup>5</sup> Auch die Erweiterung auf die Dritten Programme ändert daran nichts, zumal diese anfangs als regionale Sparten/Fenster konzipiert wurden.

Marketingfeld spielte im Monopol zur Schaffung von Marktnachfrage und Steigerung der Legitimation eine untergeordnete Rolle, so wurde auch vom Einsatz der in Kapitel 3 dargestellten absatzpolitischen Instrumente vergleichsweise wenig Gebrauch gemacht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk musste lediglich sicherstellen, dass die individuelle Wertschätzung der Zuschauer für seine Programme die Grenze zur Zahlungsbereitschaft der Rundfunkgebühr überstieg. Bei der Programmierung erwies sich „Hammocking“ als geeignete Strategie, wobei Bildungs- und Informationsprogramme zwischen populäre Sendungen gepackt und dem Publikum näher gebracht wurden; der Zuschauer konsumierte diese mangels Ausweichmöglichkeiten mit, so er sich denn für die Fernsehrezeption entschied.<sup>1</sup>

#### 4.1.3. Marktergebnis/Zwischenfazit

Aus ökonomischer Sicht zeigt die Bereitstellung von Rundfunkprogrammen im öffentlich-rechtlichen Angebotsmonopol Schwächen. Der fehlende Wettbewerb bietet kaum Anreize zu kostenminimaler Produktion und langfristig auch keinen Anreiz zu Innovationen im Programm (dynamische Perspektive).<sup>2</sup> Die Anbieter können es sich „ungestraft“ erlauben, die Präferenzen der Nachfrager zu vernachlässigen, denn die Zuschauer besitzen in diesem Szenario keine Macht.<sup>3</sup> Sie können lediglich wählen, das von ARD und ZDF vorgesezte Angebot zu konsumieren oder abzuschalten, im Extremfall gar das Empfangsgerät bei der GEZ abzumelden. Insoweit gleicht der monopolistische Rundfunkmarkt einem Verkäufermarkt<sup>4</sup> mit starkem Nachfrageüberhang. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bestimmt, was die Zuschauer sehen. Er ist überdies nicht an die individuell am Markt geäußerten Zuschauerpräferenzen gebunden und bemüht sich lediglich sekundär um die Legitimation seiner Programme durch Zuschauerakzeptanz.<sup>5</sup> Die Sendeanstalten erfüllen in erster Linie den politisch und kulturell anspruchsvollen Auftrag. Die Vollprogramme von ARD und ZDF stellen insgesamt den Versuch eines ausgewogenen Kompromisses der Geschmäcker dar. Jedoch gibt es bei Geschmacksdifferenzen zwischen den unterschiedlichen Zielgruppen keine Alternative für diejenige Gruppe, die gerade nicht bedient wird. Mit Bezug auf das in Kapitel 2 vorgestellte Konzept der intransitiven Präferenzen sei allerdings auch bemerkt, dass der Zuschauer im öffentlich-recht-

<sup>1</sup> Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 28.

<sup>2</sup> Vgl. SEUFERT (2005), S. 370, und (1994), S. 171. STEINER (1952), S. 194 ff. wies jedoch zur Programmviefalt nach, dass der Mehrkanal-Monopolist unter bestimmten Restriktionen mitunter ein besseres Ergebnis erzielt als im Wettbewerbszenario.

<sup>3</sup> Vgl. SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 116, und ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 34. Für eine definitorische Abgrenzung des Begriffs Nachfragermacht vgl. FRIEMEL (2003), S. 24 ff.

<sup>4</sup> Der Begriff Verkäufermarkt beschreibt eine Marktsituation, in der sich der Verkäufer in der besseren Verhandlungsposition befindet. Vgl. DICHTL (1997), S. 135.

<sup>5</sup> Erst über die Zusatzeinnahmen von ARD und ZDF durch Werbefinanzierung gewinnen die Nachfrager insoweit an Einfluss, als die Werbewirtschaft ein attraktives Programmumfeld für ihre Spots fordert. Vgl. SAXER (2005), S. 138.



lichen Monopolszenario weniger anfällig für die Suggestivkraft des Fernsehens bleibt, solange ARD und ZDF die reflexiven Präferenzen der Zuschauer zur Grundlage ihrer Programmpolitik machen.

## 4.2. Die Nachfragesteuerung im Rundfunk-Oligopol (Duales System)

### 4.2.1. Marktstruktur, Rundfunkgeschichte und Marktakteure

Das Oligopol ist gekennzeichnet durch wenige Anbieter, die den Markt dominieren und denen eine Vielzahl von Nachfragern gegenüber stehen.<sup>1</sup> Die Oligopolisten stehen im Wettbewerb zueinander, wobei ihre Beziehung von der Marktsituation und Vollkommenheit des Marktes genauer bestimmt wird. Ein oligopolistischer Anbieter bezieht nicht nur die Reaktion der Marktnachfrager sondern auch die seiner Konkurrenten in sein Kalkül mit ein (so genannte Reaktionsverbundenheit).<sup>2</sup> Das Oligopol findet sich in der Praxis sehr häufig und ist vor allem durch unvollständigen Wettbewerb gekennzeichnet. An Stelle eines aktiven Preiswettbewerbs tritt auf oligopolistischen Märkten oft auch ein Produkt- oder Qualitätswettbewerb. Dadurch können die Anbieter Marktanteile nachhaltiger und längerfristiger zum eigenen Vorteil beeinflussen, weil sich die Reaktionszeiten der Konkurrenten verlängern und durch produktpolitische Maßnahmen insbesondere Nachfragepräferenzen geschaffen werden.<sup>3</sup>

Zu Beginn der 80er Jahre erfolgte eine Ökonomisierung des bis dato monopolistischen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems.<sup>4</sup> Bürgerliche Gruppen, die sich im Programm der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten nicht mehr ausreichend repräsentiert fühlten und Fortschritte der Kabel- und Satelliten-Technologie, die bestehende Kapazitätsknappheiten reduzierten, forcierten die Entscheidung für eine Deregulierung.<sup>5</sup> Das Bundesverfassungsgericht machte schließlich den Weg frei für die Zulassung privater Anbieter mit seiner Entscheidung im so genannten 4. Rundfunkurteil (Niedersachsenurteil).<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden Absatz NATROP (2006), S. 255 ff., sowie KIEFER (2001), S. 89.

<sup>2</sup> Zur Bildung sinnvoller Aktions- und Reaktionshypothesen über das Verhalten der Mitwettbewerber im Oligopol vgl. vertiefend NATROP (2006), S. 256 ff.

<sup>3</sup> Voraussetzung für einen Nichtpreiswettbewerb sind heterogene Güter, die sich in einzelnen Aspekten unterscheiden und damit verschiedene Ausformungen aufweisen (ökonomisch: Qualitätswettbewerb). Vgl. KIEFER (2001), S. 105 f.

<sup>4</sup> Begünstigt wurde die Entwicklung von einem Wandel im politischen Klima, der einherging mit einer Abwertung sowie dem Abbau des öffentlichen Sektors und zunehmend auch das Gebührenprivileg in Frage stellte. Vgl. KIEFER (1996), S. 13 f., JARREN/DONGES (2005), S. 177 f.

<sup>5</sup> Vgl. u. a. SAXER (2005), S. 138, und BECK (2005), S. 109. Vgl. für einen vertiefenden Einblick zum Wandel im politischen Klima auch SCHMITZ (1994), S. 102.

<sup>6</sup> Vgl. BVerfGE 73, S. 118 ff. Die bundesweite Einführung des dualen Systems erfolgte mit Inkrafttreten des ersten Rundfunkstaatsvertrags zum 01. Januar 1987. Vgl. für einen Überblick über die kommerziellen Anbieter auf nationaler Ebene kurz nach

Dem neuen dualen System liegt die Wirkungsannahme zugrunde, dass sich ein publizistischer Wettbewerb mit großer Angebotsvielfalt einstellt.<sup>1</sup> Der Idee einer strukturellen Diversifikation folgend, soll im dualen System die Rundfunkfreiheit durch die Kombination der beiden Systeme und deren gegensätzlicher Zielausrichtungen gefördert werden, die eine unterschiedliche Programmorientierung und Kompensation der Nachteile eines jeden Systems durch die Vorteile des jeweils anderen ermöglicht.<sup>2</sup> Allerdings ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk dabei nicht als komplementäres Konzept zum kommerziellen Rundfunk zu verstehen, denn seine Programme werden als Teil eines Genre-Mix dargeboten und schließen ebenfalls anspruchsvolle Unterhaltung mit ein, so dass damit auch die Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen Rezeption von weniger massenattraktiven Sendungen erhöht wird.<sup>3</sup> Während die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sich nur im publizistischen Wettbewerb mit der Konkurrenz messen sollen, ist die Handlungslogik der Privaten umgekehrt ausschließlich durch das Gewinnmaximierungsziel determiniert.<sup>4</sup> Ein beiderseits förderlicher publizistischer Wettbewerb ist aber nur unter der Voraussetzung eines relativ hohen Programmnieaus der Privaten möglich.<sup>5</sup>

#### 4.2.2. Analyse des Marktverhaltens in Bezug auf die nachfragerrelevanten Determinanten

*Technische Einflussfaktoren:* Die Frequenzknappheit wurde durch das Aufkommen der neuen Übertragungswege Kabel und Satellit gemindert. Erweiterte analoge Kanalkapazitäten boten Platz für die neuen privaten Sendeveranstalter, wodurch sich dem Zuschauer eine größere Senderauswahl eröffnete. Der Trend zum Zweitfernsehgerät der Haushalte hatte sich zuvor 1974 erstmals angedeutet.<sup>6</sup> Bereits 1980 besaßen 27 % der Haushalte zwei oder mehr Fernsehgeräte. Dieser Prozentsatz steigerte sich bis ins Erhebungsjahr 2000 auf 49 %. Mitte der 70er Jahre gingen in Europa entwickelte Videorekorder für den Heimgebrauch in Serie, die dem Zuschauer erstmals eine größere zeitliche Unabhängigkeit vom linearen TV-Schedule ermöglichten und sich zunehmend etablierten.<sup>7</sup> Daneben beschleunigte die Fernbedienung über das „Zapping“ die Volatilität bei der Programmwahl.<sup>8</sup>

---

seiner Einführung DLM (1990), S. 160 ff., sowie zur Entwicklung der Öffentlich-rechtlichen inklusive neuer Sparten ALM (1998), S. 291.

- <sup>1</sup> Vgl. SCHULZ/IHLE (2005), S. 272. Die Gültigkeit dieser Annahme kann allerdings nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden. Siehe Kapitel 2.
- <sup>2</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM (2003), S. 41 f., sowie JARREN u. a. (2001), S. 34.
- <sup>3</sup> Vgl. SEUFERT (2005), S. 377.
- <sup>4</sup> Vgl. KIEFER (1994a), S. 132, KIEFER (1994b), S. 434, HEINRICH (2005), S. 335.
- <sup>5</sup> Vgl. hierzu unter Angabe der entsprechenden Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts STOCK (2005), S. 55.
- <sup>6</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden REITZE/RIDDER (2006), S. 24.
- <sup>7</sup> Zur technischen Durchsetzung des Videorekorders vgl. HOFFMANN (1990), S. 99 f.
- <sup>8</sup> Unter Zapping wird das Hin- und Herschalten zwischen TV-Kanälen mit Hilfe der Fernbedienung verstanden. Vgl. KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 500.



*Gesellschaftliche Einflussfaktoren:* Die Einführung des dualen Systems ging einher mit einer zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft. So fragten immer kleinere gesellschaftliche Gruppen mit individuell unterschiedlichen Bedürfnissen verstärkt speziellere Programmangebote nach und stellten den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seine Integrationsaufgabe vor große Herausforderungen.<sup>1</sup> Wo die Einigung auf ein gemeinsames Programm innerhalb der Familie einst reichlich Konfliktpotenzial geboten hatte, verhinderte das Zweitgerät in vielen Haushalten entsprechende Diskussionen. Daneben erschwerten die vielfältigen und zum Teil widersprüchlichen Anforderungen einzelner gesellschaftlicher Gruppen an die Inhalte und Formen des öffentlich-rechtlichen Angebots die Erfassung der Nachfrage und eine Verständigung darüber. Der gesellschaftliche Wandlungsprozess erhöhte damit auch die Komplexität bei der Suche nach einem Konsens über die Ziele und Aufgaben des öffentlichen Rundfunks, behinderte dessen Integrationsaufgabe und erschwerte die Suche nach einer erkennbaren Eigenidentität im sich wandelnden Rundfunkmarkt.<sup>2</sup> Zunehmend beschäftigte Politik und Forschung die Frage nach einer Differenzierung von Teilpublika im Zuge der Einführung des dualen Systems, worunter die Kluft verstanden wird zwischen gut informierten Bildungsbürgern, die gezielt unterschiedliche Quellen nutzen, und einer bildungsschwachen Bevölkerungsschicht, deren Konsumenten sich auf wenige Medien und oberflächliche Informationen beschränken.<sup>3</sup> Es zeichnete sich ein Werteverfall im TV-Programm ab, der vor allem von den privaten Sendern gestützt wurde durch flache Inhalte sowie dominierende Unterhaltungsformate der Kategorien Human Interest, Spaß und Erotik.<sup>4</sup> Fernsehen im dualen System entfernte sich so tendenziell immer weiter weg von der klassisch demokratisch-orientierten Medium- und Faktorfunktion.<sup>5</sup> Es zeichnete sich eine Entpolitisierung im dualen System ab,

---

<sup>1</sup> Vgl. JARREN/DONGES (2005), S. 178.

<sup>2</sup> Vgl. BLUMLER/HOFFMANN-RIEM (1992), S. 404 ff. Für die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten kommt erschwerend hinzu, dass sie auf Ziele sozialer Großorganisationen wie Kirchen, politische Parteien und Gewerkschaften festgelegt sind, die im gesellschaftlichen Individualisierungsprozess zunehmend an Einflussmöglichkeiten und Gewicht verloren haben. Vgl. JARREN (1994), S. 17 f.

<sup>3</sup> Vgl. HAGENAH/MEULEMANN (2007), S. 154 ff., KÜBLER (2004), S. 131, sowie GROEBEL u. a. (1995), S. 14. Die Diskussion über die Polarisierung der Mediengesellschaft wurde vor allem unter Prägung des Begriffs „Unterschichtenfernsehen“ geführt. Siehe hierzu u. a. NOLTE (2001), S. 7.

<sup>4</sup> Vgl. ROSSEN-STADTFELD (2003), S. 72 f., sowie GROEBEL u. a. (1995), S. 14.

<sup>5</sup> Vgl. SCHATZ (1994), S. 197. Konnte im Rundfunkmonopol ein positiver Zusammenhang zwischen der Nutzung des Nachrichtenangebots und der Ausprägung des demokratischen Bewusstseins ausgemacht werden, so wird in der expandierenden Medienlandschaft eine immer stärker von politischer Apathie und Zynismus geprägte politische Kultur wahrscheinlicher, je weniger die Informationsangebote von ARD und ZDF die Bevölkerung erreichen. Vgl. PFETSCH (2005), S. 247. Die gesunkene Leistungsfähigkeit des Fernsehens bei der Politikvermittlung führen Experten auch



die bereits früh durch die Entpolitisierungsthese formuliert wurde, wonach ein beträchtlicher Bevölkerungsanteil im expansiven Unterhaltungsangebot politischen Informationen ausweicht, stattdessen Unterhaltungssendungen vorzieht und damit letztlich zur Marginalisierung öffentlich-rechtlicher Informationsangebote beiträgt.<sup>1</sup> ARD und ZDF wurde so die Erfüllung der demokratietheoretisch erwünschten Integrationsfunktion in der Praxis erschwert.

*Rundfunkpolitische Einflussfaktoren:* Die Unterstützung durch die Rundfunkpolitik erwies sich für die öffentlich-rechtlichen Sendeveranstalter im dualen Wettbewerb zunehmend bedeutend für deren Bestand und Fortentwicklung. Doch befanden sich ARD und ZDF in einem Legitimationsdilemma, das durch die Alternativität von Konvergenz- und Marginalisierungsthese beschrieben wird.<sup>2</sup> Danach führt einerseits die unverhältnismäßig breite Favorisierung massenattraktiver Sparten und Genres auf Sendeplätzen mit hoher Nutzungschance (Prime Time) zu inhaltlicher Konvergenz und Unterschiedslosigkeit der beiden Rundfunksysteme (Programmangleichung). Demgegenüber befindet sich die Marginalisierungsthese, wonach eine aufgrund staatlicher Intervention geforderte Konzentration der öffentlich-rechtlichen Sendeveranstalter auf Kernprogramme des Public Service eine negative Attraktivitätsspirale auslöst, an deren Ende wiederum die Schwächung der finanziellen Basis steht durch zunehmende Rechtfertigungsprobleme für das Gebührenprivileg. In dieser No-Win-Situation zwischen Konvergenzvorwurf und Marginalisierungsprognose muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Spagat vollführen, einerseits erfolgreiche Formate der Privaten zu imitieren, andererseits die zur Legitimation der Gebührenfinanzierung nötige Profildifferenzierung beizubehalten.

*Gesamtwirtschaftliche Einflussfaktoren:* Der Wettbewerbsdruck durch die Dualisierung stieg stetig: Nachdem zu Beginn vor allem neue Anbieter mit Vollprogrammen auf den Markt traten, verfolgten in einer späteren Phase weitere Markteinsteiger anhand von Spartensendern Differenzierungsstrategien und bedienten vornehmlich die Bereiche Musik, Sport und Nachrichten. ARD und ZDF reagierten hierauf ihrerseits wieder mit der Gründung weiterer Sparten (bspw. Phoenix, KI.KA bzw. Senderkooperationen wie arte oder 3 Sat) als öffentlich-rechtliche Programmalternative.<sup>3</sup> Zwischen beiden Rundfunksystemen entwi-

---

auf den Wandel in der politischen Berichterstattung zurück. Vgl. ebenda, S. 248, 250, sowie GROEBEL u. a. (1995), S. 141 ff.

<sup>1</sup> Diese Entwicklung befördern die kommerziellen Sender mit langfristig rückläufigen Politikangeboten. Vgl. u. a. KRÜGER (2005), S. 252, 268, PFETSCH (1991), S. 195 f., und KOPS (2005), S. 352. Unter den Vielsehern kommerzieller Programme findet sich ein besonders hoher Anteil von Nichtwählern. Vgl. HERRES (2006), S. 8.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden NEUN (2002), S. 171 ff., und MERTEN (1996), S. 152 ff., zur Marginalisierungsthese KLEINSTEUBER/WIESNER/WILKE (1991), S. 33 ff.

<sup>3</sup> ARD und ZDF reagierten bspw. 1997 mit dem Start des werbefreien Kinderkanals KI.KA auf die Abwanderung dieser Zielgruppe zum kommerziellen Fernsehen. Deren zeitlich ausdifferenzierte Anforderungen konnten in den Hauptprogrammen von ARD und ZDF zunehmend weniger erfüllt werden. Damit erhoffen sich die Öffentlich-rechtlichen, frühzeitig Sehgewohnheiten zu entwickeln, die idealerweise später



ckelte sich ein an Schärfe zunehmender ökonomischer Wettbewerb auf dem Beschaffungsmarkt (Rechteeinkauf, Nachrichten, Bildmaterial), dem Markt für Produktionsfaktoren (Personal, Sendefrequenzen) sowie dem „Absatzmarkt“, auf dem die Rundfunksysteme mit ihren unterschiedlichen Zielsetzungen um Zuschauer kämpften.<sup>1</sup> Der Anstieg der Nachfrage nach Pogramminput resultierte in einer Preisexplosion bei den Übertragungsrechten vor allem für massenattraktive Sportarten und Spielfilme sowie in aggressiver Abwerbung von Bildschirmpersönlichkeiten aus dem Bereich der öffentlich-rechtlichen Fernsehunterhaltung.<sup>2</sup> Aufgrund der Knappheit des Programminputs und Ausweitung von Sendezeiten dominierten in den Programmschemata Wiederholungen, daneben handelten ARD und ZDF auch mit Zweitverwertungsrechten für Spielfilme oder Serien.<sup>3</sup> Parallel zum explosiven Anstieg auf der Kostenseite vollzog sich auf der Einnahmenseite – wie in Tabelle 3 ersichtlich – ein kontinuierlicher Anstieg bei den Rundfunkgebühren (im Zeitraum zwischen Ende Juni 1983 und Ende Dezember 2001 sogar um mehr als das Doppelte).<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund erwies sich das Bemühen um Akzeptanz für das Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Fernsehens beim Gebührenzahler zunehmend als problematisch, zumal die private Konkurrenz eine (vermeintlich) kostengünstigere programmliche Alternative darstellte.<sup>5</sup> Der Anteil der nicht (mehr) öffentlich-rechtlichen Zuschauer, die dennoch Rundfunkgebühren zahlen mussten, nahm zu.

---

zur Entwicklung von Präferenzen für öffentlich-rechtliche Programme beitragen sollen. Vgl. RIDDER (2005), S. 208, PROGRAMMKOMMISSION DES ARD/ZDFKINDERKANALS (1997), S. 17 ff., sowie OBERST (1997), S. 23 ff.

<sup>1</sup> Vgl. JARREN/DONGES (2005), S. 186. Dieser Wettbewerb fixiert sich im Wesentlichen auf den Indikator Einschaltquote/Marktanteile.

<sup>2</sup> So stiegen die Kosten für die Übertragungsrechte der Fußball-Bundesliga im Zeitraum 1983 - 1991 von 8 Mio. auf 62,7 Mio. DM, die der Olympischen Sommerspiele sogar von 20 Mio. auf 240 Mio. \$ (Zeitraum 1984 - 1996). Vgl. hierzu und zum Preisanstieg für Spielfilme und Serien GROEBEL u. a. (1995), S. 45 f. Zur institutionellen Stabilisierung in der dualen Ordnung verfolgen die kommerziellen Sender eine Respektabilitätsstrategie. Vgl. SAXER (2005), S. 140.

<sup>3</sup> Vgl. GROEBEL u. a. (1995), S. 40.

<sup>4</sup> Allerdings verzeichneten ARD und ZDF im dualen System einen Einbruch bei den Werbeeinnahmen bedingt durch das für Werbekunden attraktivere Programmumfeld der Privaten und eine striktere Reglementierung der öffentlich-rechtlichen Sender bei der Spotwerbung. Vgl. vertiefend hierzu GROEBEL u. a. (1995), S. 43 f.

<sup>5</sup> Vgl. zur Finanzierungstillusion auch SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 141.

Tabelle 3:  
Entwicklung der Rundfunkgebühren in Deutschland

Jahr	Hörfunkgebühr/Grundgebühr mtl.	Fernsehgebühr mtl.
1953 - 1969	2,00 DM <sup>1</sup>	5,00 DM
1970 - 1973	2,50 DM	6,00 DM
1974 - 1978	3,00 DM	0,70 DM
01.01.1979 - 30.06.1983	3,80 DM	9,20 DM
01.07.1983 - 31.12.1987	5,05 DM	11,20 DM
01.01.1988 - 31.12.1989	5,16 DM <sup>2</sup>	11,44 DM <sup>2</sup>
01.01.1990 - 31.12.1991	6,00 DM	13,00 DM
01.01.1992 - 31.12.1996	8,25 DM	15,55 DM
01.01.1997 - 31.12.2000	9,45 DM	18,80 DM
01.01.2001 - 31.12.2001	10,40 DM	21,18 DM
01.01.2002 - 31.03.2005	5,32 EUR	10,83 EUR
seit 01.04.2005	5,55 EUR <sup>3,4</sup>	11,51 EUR <sup>3</sup>

<sup>1)</sup> Die Hörfunkgebühr betrug seit dem 01.04.1924 unverändert 2,00 RM bzw. 2,00 DM.

<sup>2)</sup> Die Erhöhung war bedingt durch den seit 01.01.1988 an die Landesmedienanstalten abzuführenden Anteil von je 2 % der Grund- und Fernsehgebühr.

<sup>3)</sup> Seit 01.04.2005 gehen 1,9275 % der Grundgebühr und 1,8818 % der Fernsehgebühr des Rundfunk-Gebührenaufkommens an die Landesmedienanstalten. Von der Grundgebühr entfallen 93,1373 % an die Landesrundfunkanstalten der ARD und 6,8627 % an Deutschlandradio. Von der Fernsehgebühr entfallen 61,0994 % an die ARD und 38,9006 % an das ZDF. Arte erhält von ARD/ZDF eine jährliche Zuwendung von 145,96 Mio. Euro.

<sup>4)</sup> Nach Ablauf des Moratoriums gem. § 11 Abs. 2 RGebStV Ende 2006 erstreckt sich ab 1. Januar 2007 die Gebührenpflicht auch auf "neuartige Rundfunkempfangsgeräte" wie internetfähige PCs.

Quelle: MEDIA PERSPEKTIVEN/BASISDATEN (2006), S. 9

Die gestiegene Zahl der Anbieter im Rundfunkmarkt und die Verbesserung der technischen Reichweiten der kommerziellen Sender zu Beginn der 90er Jahre bescherte ARD und ZDF einen deutlichen Verlust bei den Marktanteilen zugunsten der Konkurrenz. Damit setzte das in 3.4.4. erläuterte Rezipientensplitting im Rundfunkmarkt ein (vgl. Tabelle 5 im Anhang).<sup>1</sup> Eine nähere Analyse der Daten ergab vor allem beim jungen Publikum Besorgnis erregend hohe Verluste für ARD und ZDF. Der Zugewinn an Souveränität für den Zuschauer im dualen Rundfunksystem zeigte sich am deutlichsten in einer Veränderung der Sehgewohnheiten, der ausgeprägten Kanal-Volatilität und gezielten Werbevermei-

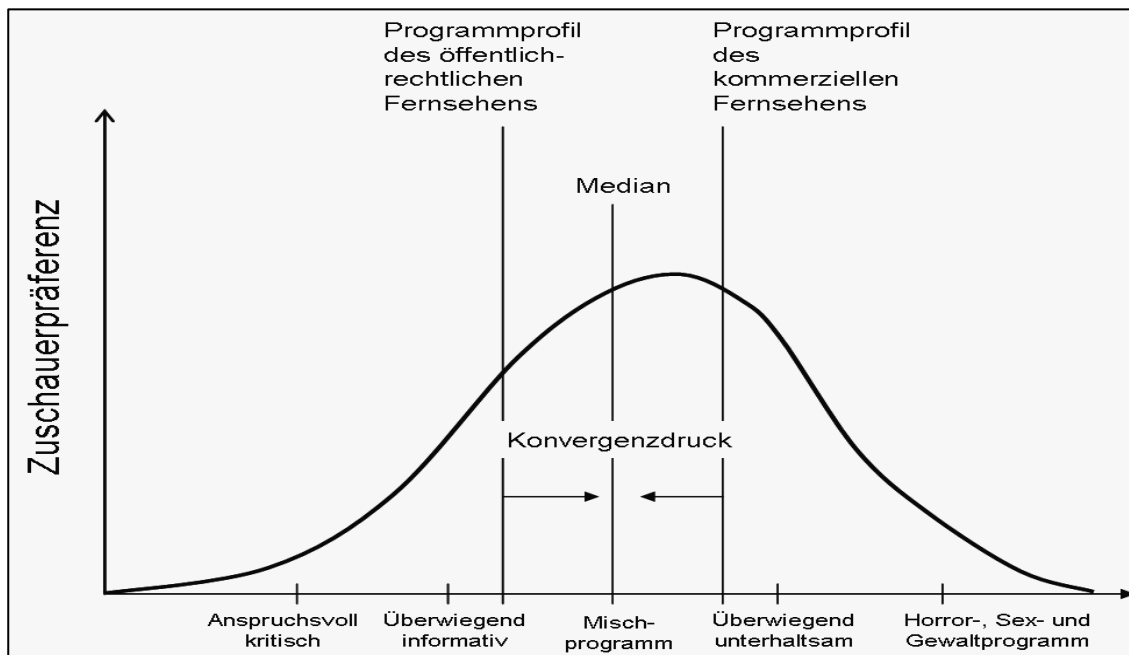
<sup>1</sup> Der mögliche quantitative Erfolg eines Programms beim Publikum ist aber nicht nur vom Produktionsaufwand und dem damit erreichten Qualitätsniveau abhängig, sondern auch von der Zahl der Konkurrenten. Vgl. SEUFERT (2005), S. 373. Bei der Analyse sind zudem noch medienpolitische Auftragsbeschränkungen von ARD und ZDF zu berücksichtigen, die bspw. reichweitenstarkes Reality-TV und bestimmte Talk-Show-Formate ausschließen. Vgl. HEINRICH (2005), S. 338.



dungsstrategien, so dass die einzelnen Programme nur noch unzusammenhängend wahrgenommen wurden.

*Einzelwirtschaftliche Faktoren:* Positionierungsstrategien im dualen System waren sehr stark geprägt durch eine Einschaltquotenorientierung, in deren Folge die kommerziellen Vollprogramme ganz auf den Massengeschmack und die konsumaffine, meist jüngere Zielgruppe ausgerichtet wurden, was wiederum eine entsprechende Programmbereinigung von dissonanten Elementen nach sich zog.<sup>1</sup>

Abbildung 10:  
Bedingungen von Programmkonvergenz



Quelle: SCHATZ (1994), S. 200

Die Analyse der Sender-Programmprofile kurz nach der Dualisierung zeigt Anhaltspunkte, die die Konvergenzthese stützen, zumindest im Vergleich der Vollprogramme von ARD und ZDF und den führenden privaten Vollprogrammen insbesondere durch eine stärkere Unterhaltungsorientierung im öffentlich-rechtlichen Vorabend- und Hauptabendprogramm.<sup>2</sup> Abbildung 10 verdeutlicht grafisch den Prozess der Programmangleichung zwischen beiden konkurrierenden

<sup>1</sup> Vgl. KIEFER (1994a), S. 132 f., und SCHMITZ (1994), S. 111. Bei Beginn ihres Markteinstiegs nutzten RTL und SAT1 die deutlich leichtere Konkurrenzsituation und konzentrierten sich vor allem auf thematische Marktnischen von ARD und ZDF, die diese nicht bedienen konnten/durften. Vgl. KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 111.

<sup>2</sup> Vgl. KLIMENT/BRUNNER (1998), S. 242 ff., sowie MERTEN (1996), S. 169. Weniger quotenträchtige Minderheitensendungen werden tendenziell aus den Hauptprogrammen verbannt und erhalten zeitlich unattraktive Sendeplätze oder werden „ausgelagert“ in die neu gegründeten Kultur- und Informationssparten. Vgl. GROEBEL u. a. (1995), S. 38 f.

Rundfunkinstitutionen im dualen System, der sich an den aktuellen Zuschauerpräferenzen orientiert und bei dem sich der Anpassungsdruck auf einen Sender umso stärker erhöht, je weiter entfernt das Programmprofil vom Median der Zuschauerpräferenz liegt.<sup>1</sup> Private Anbieter decken danach beim Markteinstieg zunächst, soweit gesetzlich zulässig, die Programmlücken am rechten Rand ab, die der öffentlich-rechtliche Monopolist auftragsgemäß nicht bedient, um sich nach Etablierung weiter zur Mitte hin zu orientieren, worauf der öffentlich-rechtliche Anbieter wiederum mit einer Verteidigung seiner Gesamtreichweite reagiert und sich inhaltlich – allerdings vom linken Rand aus – ebenfalls auf den Median zubewegt.<sup>2</sup> Ökonomisch lässt sich diese Angleichung im Wettbewerb mit dem aus den „Television Economics“ bekannten Konzept der „excessive sameness“ stützen, wonach im Wettbewerbszenario gegenüber dem Monopol eher eine Tendenz zur Verdopplung der Programme besteht.<sup>3</sup> Dennoch lässt sich im Gesamtvergleich der Spartenprofile noch eine Funktionsteilung zwischen angebotsorientierten öffentlich-rechtlichen und nachfrageorientierten privaten Sendern nachweisen, die sich vor allem in einer Dominanz der Informationsprogramme bei ARD und ZDF zeigt.<sup>4</sup> Im gleichen Maß scheint auch die Nachfrage ausdifferenziert: Der politisch interessierte Bürger präferiert die öffentlich-rechtlichen Programme, während sich Unterhaltung suchende Konsumenten lieber den kommerziellen Angeboten widmen („duales Publikum“).<sup>5</sup>

Private Programme zielten daher im dualen System beständig auf die Erhöhung der Reizintensität eines zunehmend abgestumpften Publikums ab und trafen immer weniger die soziale und kulturelle Abbildung der Wirklichkeit.<sup>6</sup> Das so ge-

---

<sup>1</sup> Vgl. SCHATZ (1994), S. 199 ff. Weitere Forschungsarbeiten verwenden für die Anpassung an die kommerzielle Konkurrenz alternativ den Begriff „adaptation“, der abgegrenzt wird gegen eine „purification“ als Konzentration auf Programme, die kommerzielle Sender nicht anbieten. Vgl. BRANTS/SIUNE (1992), S. 117 ff.

<sup>2</sup> Vgl. vertiefend hierzu SCHATZ (1994), S. 200 f.

<sup>3</sup> Vgl. HEINRICH (2005), S. 332 f., der zum Beleg für die Wettbewerbsstrategien der Anbieter im dualen System zusätzlich die ökonomische Theorie der Demokratie mit einem modifizierten Modell zur Konkurrenz um den „Median-Rezipienten“ anführt sowie die Innovations-Imitations-Abfolge von Schumpeter.

<sup>4</sup> Vgl. u. a. RIDDER (2005), S. 205 f., und KRÜGER (2005), S. 258 ff. In den Hauptnachrichten der Privaten lassen sich zudem stärkere Akzente auf Soft-News, Human-Interest und Boulevardthemen nachweisen. Vgl. KRÜGER (2005), S. 265.

<sup>5</sup> Vgl. SAXER (2005), S. 139, sowie BERG/RIDDER (2002), S. 182 f. Eine Studie von HAGENAH/MEULEMANN (2007), S. 169 f. konnte dagegen keinen Zusammenhang zwischen Bildung und Nutzung der öffentlich-rechtlichen Programme nachweisen. Die Differenzierungshypothese wurde dort allerdings auch nicht definitiv ausgeschlossen, da die Untersuchung auf Basis eines aggregierten Panels erfolgte. Zur begrifflichen Differenzierung von Bürgern und Konsumenten vgl. auch JARREN/DONGES (2005), S. 187 f.

<sup>6</sup> Vgl. GROEBEL u. a. (1995), S. 15 f., S. 38 f. Die privaten Sendeschemata sind geprägt von massiven Werbeunterbrechungen und einer Beschleunigung der Programmflüsse, um der Volatilität der Zuschauer zu begegnen.



prägte Zuschauerverhalten beschränkte die Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Sendeveranstalter, im Rahmen von Hammocking-Strategien Kultur- und Bildungsprogramme zwischen attraktive Sendungen zu positionieren. Die Betonung der Nachfrageorientierung im dualen System ließ ARD und ZDF ihre Kommunikationspolitik intensivieren; durch die Einrichtung von Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit öffneten sie sich so aus einer im Rundfunkmonopol geprägten Anspruchskultur heraus vermehrt einer Rundfunk-Akzeptanzkultur.<sup>1</sup>

#### 4.2.3. Marktergebnis/Zwischenfazit

Zwar wurde mit der Einführung des dualen Systems und der Deregulierung des Rundfunkmonopols von politischer Seite ein publizistischer Wettbewerb intendiert, doch zeigt sich in der neuen institutionellen Rundfunkordnung ein dysfunktionaler Wettbewerb unter essentiell verschiedenen Systemen um ein allerdings gleiches Publikum.<sup>2</sup> Da der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Erfüllung seines Auftrags auf die reflexiven Präferenzen verwiesen ist, während sich die kommerziellen Sender zur Behauptung am Markt an den Marktpräferenzen orientieren, zielen beide Systeme auch auf unterschiedliche Präferenzordnungen ab.<sup>3</sup> Das duale System eröffnet damit Handlungsspielräume sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite, die mit den politisch und gesellschaftlich angestrebten Zielen nicht übereinstimmen und ARD und ZDF in der Erfüllung ihrer Aufgabe, die reflexiven Präferenzen am Markt durchzusetzen, behindern.<sup>4</sup> Ein intensiver oligopolistischer Wettbewerb, sowohl der kommerziellen Anbieter untereinander als auch zwischen den unterschiedlichen Rundfunksystemen, äußert sich vor allem im strategischen Einbezug des Konkurrenzverhaltens in die Anbieterkalküle.<sup>5</sup> Weil die Gebührenlegitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks politisch an dessen Fähigkeit geknüpft wird, ein Massenpublikum zu erreichen und sämtliche Bevölkerungsgruppen auftragsgemäß zu versorgen, geraten ARD und ZDF vor dem Hintergrund erodierender Zuschauerzahlen bei steigenden Kosten und stetig wachsendem Finanzbedarf verstärkt unter Rechtfertigungsdruck; sie sind versucht, ihren Gütenachweis an-

<sup>1</sup> Vgl. SAXER (2005), S. 139.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. STOCK (2005), S. 56 ff., SAXER (2005), S. 136, ROSSEN-STADTFELD (2003), S. 72 f., sowie KIEFER (1994b), S. 434. Vgl. zu unterschiedlichen Anreizstrukturen und Zielen öffentlicher und privater Mediensysteme KIEFER (1996), S. 9.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu KIEFER (1994b), S. 433.

<sup>4</sup> Das vom Gesetzgeber postulierte „faire Nebeneinander“ scheidet damit aufgrund der ökonomisch rationalen, gewinnorientierten Wettbewerbskalküle kommerzieller Anbieter, die sich im Kampf um Maximierung des Publikums bzw. Segmenten davon insbesondere im Willen zeigt, auch den „nur publizistischen“ öffentlich-rechtlichen Konkurrenten aus den kommerziell lukrativen Sektoren des Rundfunkmarktes zu verdrängen. Vgl. KIEFER (1994a), S. 133, und HEINRICH (2005), S. 335. Für eine Bewertung des Nebeneinanders von ökonomischem Wettbewerb und publizistischer Vielfalt vgl. u. a. HEINRICH (2005), S. 330 ff., und SCHULZ/IHLE (2005), S. 287 ff.

<sup>5</sup> Vgl. PETHIG (1994), S. 180.

hand ökonomischer Leistungsindikatoren zu erbringen.<sup>1</sup> ARD und ZDF büßen im dualen System an Anbietermacht ein, wogegen die Zuschauer, in ihrer Konsumentensouveränität gestärkt, an Nachfragermacht gewinnen. Auf dem Rundfunkmarkt vollzieht sich in der Tendenz ein Wandel vom traditionell angebotsorientierten Verkäufermarkt zum nachfrageorientierten Käufermarkt, auf dem die Nachfrage technisch individueller, zeitlich unabhängiger und in einer größeren Auswahl als im Vergleich zum Monopol bedient wird. So verliert der öffentlich-rechtliche Rundfunk zusehends die Kontrolle über das, was Zuschauer sehen. Diese Entwicklung geht einher mit einem kontinuierlich abnehmenden Interesse der Zuschauer an Bildungs- und Kulturprogrammen, so dass ARD und ZDF bei der Programmierung in der Übergangsphase zur Dualisierung zumindest in Bezug auf die Vollprogramme in der Prime Time die Unterhaltungssparte bevorzugen und Bildung und Kultur benachteiligen.<sup>2</sup> Die im Vergleich zur kommerziellen Konkurrenz dennoch deutlich unterscheidbar höhere Bereitstellung von Informationsangeboten durch ARD und ZDF kann allerdings nicht bereits mit dem bloßen Angebot ihre gesellschaftlich wünschenswerten positiven Effekte entfalten, sondern erst durch tatsächliche Rezeption.<sup>3</sup> Damit hat der Rezipient im dualen System auch „...die Freiheit erhalten, ausschließlich seinen privaten Kommunikationszwecken zu folgen – bis hin zur Beeinträchtigung seiner Handlungsfähigkeit als Staatsbürger durch Informationsverweigerung“.<sup>4</sup>

### **4.3. Die Nachfragesteuerung im nachfrageorientierten digitalen Rundfunkmarkt**

#### **4.3.1. Marktstruktur, Rundfunkgeschichte und Marktakteure**

Die höchste Wettbewerbsintensität weist nach der mikro-ökonomischen Theorie die Marktform der vollständigen Konkurrenz (Polypol) auf, in der idealtypisch viele kleine Nachfrager vielen kleinen Anbietern gegenüberstehen.<sup>5</sup> In einem solchen vollkommenen Wettbewerbsmarkt ist die Marktmacht des einzelnen Anbieters viel zu gering, als dass er Einfluss auf das Marktgeschehen nehmen könnte.<sup>6</sup> Daneben ist dieses theoretische Modell aber an weitere strenge Vor-

---

<sup>1</sup> Vgl. GROEBEL u. a. (1995), S. 39, 42, sowie LANGENBUCHER (2005), S. 169. Die Bewertung der Leistungen von ARD und ZDF in Ermangelung von Marktpreisen an den ökonomischen Ersatzindikatoren (Kostenentwicklung und Marktanteile) verkürzt die Betrachtung allerdings erheblich, weil sie sämtliche qualitativen Unterschiede im Programmangebot unberücksichtigt lässt. Vgl. HEINRICH (2005), S. 337.

<sup>2</sup> Vgl. zur Verdrängung von Minderheitenprogrammen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk KOPS (2005), S. 348, und ASSHEUER (2004), S. 11 ff.

<sup>3</sup> Vgl. SEUFERT (1994), S. 176.

<sup>4</sup> Zitiert nach KIEFER (1994a), S. 133. Dieses Verhalten wird im Übrigen auch in der ökonomischen Theorie der Demokratie bestätigt, wonach die Bürger wenig Anreize haben, ihre knappe Aufmerksamkeit zur Information über politische Themen zu verwenden. Vgl. GROSSE HOLTFOORTH (2000), S. 16.

<sup>5</sup> Vgl. u. a. KIEFER (2001), S. 88 f.

<sup>6</sup> Vgl. NATROP (2006), S. 221.



aussetzungen geknüpft (bspw. an die Unbeschränktheit des Marktzugangs oder homogene Präferenzen der Nachfrager), die für viele reale Märkte – insbesondere auch für den Rundfunkmarkt – nicht zutreffen.<sup>1</sup> Für die Analyse der Nachfragesteuerung im digitalen Rundfunkmarkt eignet sich daher die Betrachtung eines wettbewerbsintensiven Käufermarktes, der durch einen starken Angebotsüberhang charakterisiert ist.<sup>2</sup> Die Schärfe des Grades der Wettbewerbsintensität<sup>3</sup> kann hier gegenüber den zuvor untersuchten Szenarien des Rundfunkmonopols und des dualen Systems noch einmal deutlich abgegrenzt werden. Der im Folgenden unternommene Versuch, die Entwicklungen der Zuschauerfrage und deren Steuerungsmöglichkeiten für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter nachzuzeichnen, ist wiederum durch Prognoseunsicherheiten gekennzeichnet, die im noch nicht abgeschlossenen Prozess der Digitalisierung begründet liegen.<sup>4</sup>

#### 4.3.2. Analyse des Marktverhaltens in Bezug auf die nachfragerrelevanten Determinanten

*Technische Einflussfaktoren:* Die Angebotsseite im digitalen Rundfunkmarkt wird erstmals nicht aus technischen Gründen auf eine geringe Zahl von Anbietern beschränkt.<sup>5</sup> Die Ergebnisse des Digitalisierungsberichts zeigen, dass – ähnlich wie die Digitalisierung bei den traditionellen Übertragungswegen Kabel, Satellit und Terrestrik voranschreitet – auch die Zahl der Haushalte steigt, die bereits Programme auf digitalem Weg empfangen (vgl. Abbildung 11). ARD und ZDF verstärken ihr Engagement bei der digital-terrestrischen Erschließung insbesondere auch solcher ländlicher Regionen, die den Privaten mit der Aussicht auf einen vergleichsweise wenig profitablen Zuschauergewinn nicht rentabel erscheinen, für einen Großteil der Haushalte aber in einem künftigen Verschlüsselungsszenario eine kostengünstige Empfangsalternative darstellen.<sup>6</sup> In Zukunft müssen auch die neuen Übertragungswege IP-TV und Handy-TV berücksichtigt werden.<sup>7</sup> Hersteller und Plattformbetreiber etablieren eigene EPGs als

---

<sup>1</sup> Vgl. SCHULZ/IHLE (2005), S. 273.

<sup>2</sup> Die Abhängigkeit des Nachfragers von der Anbieterressource ist im Käufermarkt viel geringer, weil eine Vielzahl von Wettbewerbern vergleichbare Objekte anbietet und folglich um die knappe Ressource bzw. das Verhalten des Nachfragers konkurriert. Vgl. HANSEN/BODE (1999), S. 82 ff.

<sup>3</sup> Für einen Anbieterüberblick im Rundfunkmarkt zum 01.07.2007 vgl. KEK (2007b).

<sup>4</sup> Zum heuristischen Potenzial der zukunftsorientierten Analyse für die strategische Gestaltung der Zukunft vgl. BONFADELLI/MEIER (2005), S. 149.

<sup>5</sup> Vgl. PETHIG (1994), S. 188.

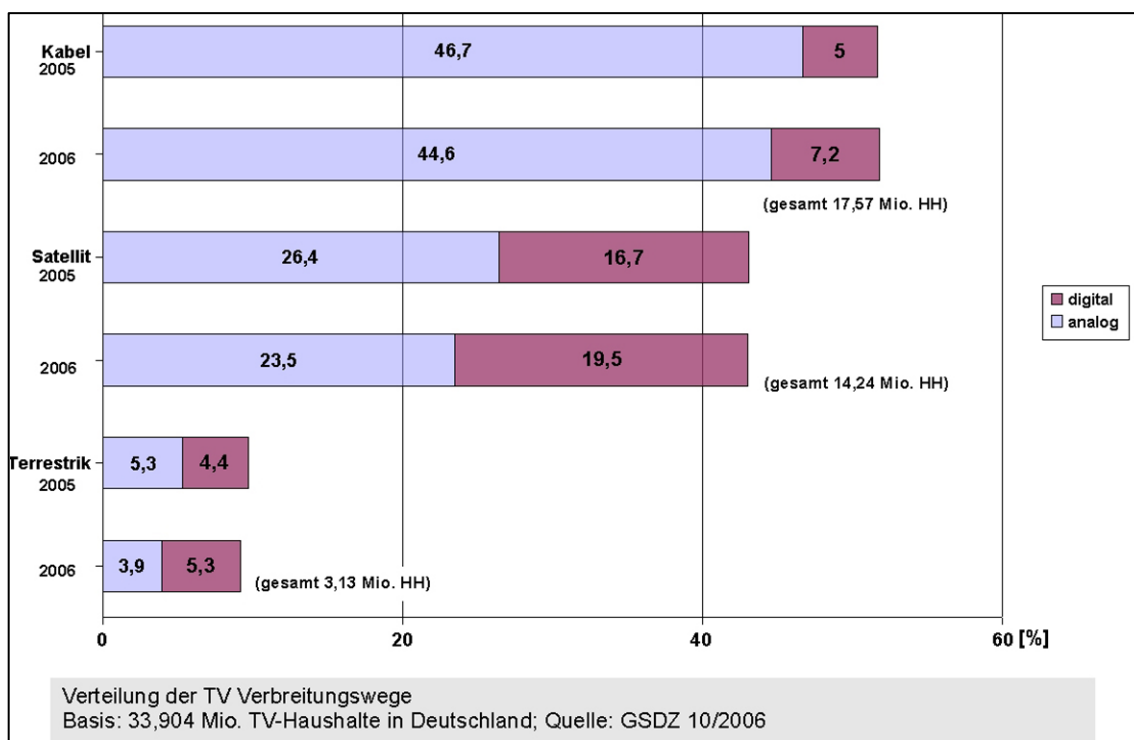
<sup>6</sup> Vgl. ALM (2006), S. 38. Zur Kritik an diesem Engagement durch die Landesmedienanstalten, die eine mögliche Verzerrung des Gleichgewichts im dualen System befürchten, vgl. ebenda, S. 35 ff.

<sup>7</sup> Die Bundesnetzagentur schätzt die Zahl der DSL-Anschlüsse, die als Basis für die IP-TV-Verbreitung dienen, für Ende 2006 auf 14,8 Mio. Die Zahl der UMTS-Nutzer wird vom Branchenverband BITKOM für den gleichen Zeitpunkt auf 9 Mio. ge-



Navigatoren, von denen sie sich Vorteile durch die Figuration der Kanalrangfolge versprechen. Mit den neuen Möglichkeiten wird aber auch der traditionelle schedule obsolet werden, da sich zukünftiges Fernsehen immer weiter von der linearen Ausstrahlung entfernt.<sup>1</sup> Zugleich verschwinden aus Nutzersicht die Trennlinien zwischen der bisherigen Ausstrahlung audiovisueller Inhalte und ihrer neuen Verbreitung über das Internet; IP-TV ist zudem über die technische Einzeladressierung in der Lage, durch präzise Erfassung der Fernsehgewohnheiten ein detailgenaues Kunden-Nutzungsprofil zu erstellen, das privaten Anbietern zur Basis weiterer Geschäftsmodelle dienen kann.<sup>2</sup> Durch die Digitalisierung erhöht sich für ARD und ZDF der Anpassungsdruck im gleichen Maße, wie die Zuschauer die neue Technik adoptieren.<sup>3</sup>

Abbildung 11:  
Entwicklung des Zugangs über Kabel, Satellit und Terrestrik



Quelle: ALM (2007), S. 27

schätzt. Vodafone D2 hat seinen ca. 2,7 Mio. UMTS-Kunden zu dieser Zeit 30 TV-Programme angeboten, T-Mobile immerhin bereits 15. Vgl. ALM (2007), S. 28 f.

- <sup>1</sup> Diese Entwicklung wird zudem befördert durch die Etablierung von PVRs im Markt. Vgl. diesbezüglich zu Änderungen im Nutzerverhalten LOEBBECKE (2004), S. 6 ff.
- <sup>2</sup> Vgl. O. V. (2007c), S. 18.
- <sup>3</sup> Die BBC hat sich im direkten Vergleich frühzeitig auf die digitalen Herausforderungen einstellen können und bspw. einen proprietären iPlayer entwickelt. Eine eigene, werbefreie online community soll folgen. Vgl. ausführlich zu den BBC-Plänen KRÖNIG (2006a), S. 6 ff.



*Gesellschaftliche Einflussfaktoren:* Der anhaltende Trend gesellschaftlicher Individualisierung der Lebenswelten bleibt auch im digitalen Rundfunkmarkt eine der Hauptherausforderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.<sup>1</sup> Dem Medium Fernsehen fällt es immer schwerer, Personen unterschiedlichen Lebensstils um McLuhans „elektronische Feuerstelle“ zu versammeln.<sup>2</sup> Die gestiegene Komplexität der medialen Kommunikation ist daneben auch auf die Globalisierung zurückzuführen, die eine „global audience“ geschaffen hat. Dieses vor allem junge, technikaffine Publikum nutzt verstärkt die digitalen Möglichkeiten des Web 2.0 mit seinen online communities und damit den aktiven Austausch von Wort (Chat), Video-Clips, Musik sowie Fotos anstatt passiv das Angebot etablierter Medien hinzunehmen.<sup>3</sup>

Der Entwicklungstrend zur individuellen Kommunikation wirft die Frage auf, inwiefern ARD und ZDF mit ihren Programmen überhaupt noch anschlusskommunikationsfähig sind. Prognosen über die künftige Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Vollprogramme und deren verbleibende Möglichkeiten, unterschiedliche Geschmäcker und Bevölkerungsschichten im Sinne gemeinwohlorientierter Integration vereinen zu können, sind widersprüchlich.<sup>4</sup> Der Wirkungshypothese der Integrationskraft des Ein-Programm-Fernsehens, wonach ein einheitliches Publikum sich gemeinsam durch gleichzeitig rezipierte Inhalte eine konsensuelle Meinung bildet, ist jedenfalls entgegenzusetzen, dass Wahrnehmung und Bedeutungsproduktion rezipierter Inhalte von der Eingebundenheit in die jeweilige Kultur und den individuellen Lebensverhältnissen der Zuschauer abhängen.<sup>5</sup> Die Konstruktion eines überwiegend homogenen Publikums erweist sich mit Blick auf diese Wirklichkeit als kaum realistisch.<sup>6</sup> Der Trend zum Entstehen neuer Spartenprogramme ist zudem weniger als Reaktion auf ein desintegrier-

---

<sup>1</sup> Vgl. u. a. GERHARDS/KLINGLER (2006), S. 76, und BONFADELLI/MEIER (2005), S. 158. Die Kommunikationswissenschaft hat im Rahmen von Untersuchungen der gesellschaftlichen Entwicklungen drei neue Gesellschaftskonzeptionen skizziert: Die Informations-, Wissens- und Mediengesellschaft, die im Rahmen einer ideal-typischen Analyse genutzt werden können, um Fragen nach den Chancen und Herausforderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Digitalisierung nachzugehen. Vgl. BONFADELLI/MEIER (2005), S. 148 ff.

<sup>2</sup> Vgl. SCHNEIDER (2006c), S. 25, und NEUWÖHNER/SCHÄFER (2007), S. 254.

<sup>3</sup> Vgl. KRÖNIG (2006a), S. 6 f. So zeichnet sich ein Trend zur Freizeitgesellschaft ab, ebenso wie die PC-Nutzung steigt. Vgl. VAN EIMEREN/FREES (2006), S. 402 ff.

<sup>4</sup> Der Bedeutungsverlust der Großfamilie, die Zunahme der Single-Haushalte sowie Veränderungen der Arbeitswelt werden zudem als den gesellschaftlichen Wandel prägende Prozesse ausgemacht. Vgl. HICKETHIER (2005), S. 315.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden HICKETHIER (2006), S. 311 ff.

<sup>6</sup> Als mögliche Ursachen für diese im Rundfunkmonopol lange kolportierte Annahme führt die Forschung verschiedene Gründe an: Die Faszination des technischen Mediums über die Inhalte bei Einführung des TVs, der Verzicht auf die Artikulation differenzierter Präferenzen zur Wahrung des häuslichen Friedens im Ein-Geräte-Haushalt oder das Unterbleiben einer differenzierten Geschmacksausbildung aufgrund eines begrenzten Angebots. Vgl. HICKETHIER (2005), S. 314 f.

tes Publikum zu verstehen, sondern lässt sich vielmehr aus der Logik der Programmproduktion und der Entsprechung des Publikumswunsches nach selbstbestimmtem Zeitmanagement im Medienumgang ableiten.<sup>1</sup> Wenn auch die Steuerung des audience flows in den Hauptprogrammen von ARD und ZDF im digitalen Rundfunkmarkt zunehmend erschwert wird, ist nach Einschätzung einer Reihe von Experten die künftige Bedeutung des Vollprogramms dennoch auf ein wachsendes Bedürfnis nach Orientierung und Transparenz in der globalen bzw. virtuellen Welt zu stützen, wobei der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Agenda-Setter weiterhin eine gesellschaftliche Klammerfunktion übernimmt und für den passiven, Entspannung suchenden Zuschauer die Entscheidungsvorauswahl trifft.<sup>2</sup> Die Herausforderungen diesbezüglich an das Vollprogramm bleiben jedoch hoch: Der gesellschaftliche Alltag in der Umwelt der digitalen Fernsehwelt ist von einer „Ungleichzeitigkeit der Lebensstile und Wertsysteme“ geprägt, in der sich ein weiterer Werteverfall abzeichnet.<sup>3</sup> Der „Digital Divide“ befördert die mediale Zweiklassengesellschaft in eine Informationselite und „Informations-Habenichtse“.<sup>4</sup>

*Rundfunkpolitische Einflussfaktoren:* Die technische Konvergenz im digitalen Rundfunkmarkt offenbart strukturelle Schwächen der Medienpolitik, die hauptsächlich zum Ausdruck kommen in einer abnehmenden Regulierbarkeit des Rundfunksystems, der starken Überfremdung durch andere Politikbereiche (wie Staats-, Kultur- oder Standortpolitik) sowie durch Einflüsseinbußen nationaler Medienpolitik im Zuge der Globalisierung.<sup>5</sup> Die problematische Einordnung neuer Medienangebote und Techniken in gängige trennscharfe Bereiche (Massen-, Individual- oder Kommunikationsdienste) erschwert eine einheitliche Regulierung aufgrund von Kompetenzüberschneidungen bei den Zuständigkeiten. Ökonomische Kalküle kommerzieller Anbieter, die im Rahmen der Zugangskontrolle und Verschlüsselungsstrategien eine künstliche Angebotsverknappung

---

<sup>1</sup> Am Beispiel der Informations- und Nachrichten-Spartenprogramme zeigt sich, dass hier weniger von der Herausbildung gesonderter Teilpublika auszugehen ist als vom Publikumswunsch nach zeitlicher Unabhängigkeit bzw. mehr Ausführlichkeit. Die unterhaltungsbetonten Sport-Spartenkanäle zeigen, dass sich ein alleiniger Akzent auf eine Sparte nur schwer durchhalten lässt. Vgl. HICKETHIER (2005), S. 316 ff.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. RAFF (2006), S. 6, sowie ANSCHÜTZ (1999), S. 46 ff. Diese Auffassung wurde auch im Experteninterview von Herrn Munkewitz und Herrn Stock geteilt. Zu TV-Nutzungsmotiven, die das Entspannungsbedürfnis der Zuschauer belegen, siehe GERHARDS/KLINGLER (2006), S. 82.

<sup>3</sup> Vgl. SCHNEIDER (2006c), S. 27. Zum „information overload“ und seinen Folgen (Aufmerksamkeitsdefizite bei Kindern/Jugendlichen) vgl. KRÖNIG (2006b), S. 9.

<sup>4</sup> Studien belegen, dass vor allem Jugendliche und junge Erwachsene (Onliner) zunehmend das Internet als Informationsmedium nutzen, während insbesondere die Gruppe der Rentner, Pensionäre und Arbeitslosen auf das traditionelle Medium Fernsehen angewiesen bleibt. Vgl. VAN EIMEREN/RIDDER (2005), S. 496, sowie HOFFMANN-RIEM (2006), S. 21. Zu einem möglichen neuen kulturellen Sozialstaatsproblem aufgrund eines „dualen“ Publikums vgl. STOCK (2005), S. 59.

<sup>5</sup> Vgl. SAXER (2005), S. 141 f.



herbeiführen, gefährden, sofern unreguliert gelassen, die distributive Versorgung der Zuschauer.<sup>1</sup> Der in die neue Multimediawelt ausgedehnte Entfaltungsraum gesellschaftlicher Kommunikation schreibt den aus dem dualen System bekannten Konflikt fort, inwiefern der Rundfunk als Wirtschaftsgut oder Kulturgut einzuordnen ist.<sup>2</sup> Vor allem der Umfang der öffentlich-rechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie und damit einhergehend auch die Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in der Digitalisierung auf ein geändertes Nutzerverhalten angemessen reagieren zu können, sind Ziel zahlreicher politischer Diskussionen, bei denen sich die Abhängigkeit öffentlich-rechtlicher Sender von politischen Entscheidungsträgern zeigt. Der Ökonomisierungsdruck auf ARD und ZDF wird verschärft durch den zunehmenden Einfluss der Europapolitik, deren Rundfunkbegriff besonders im Onlinebereich von ökonomischen Grundsätzen geprägt ist.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund haben die öffentlich-rechtlichen Sender eine weitere Schwächung erfahren, als die Ministerpräsidenten der Bundesländer erstmals den von der unabhängigen KEF empfohlenen Erhöhungsbetrag zum 01. Januar 2005 kürzten.<sup>4</sup> Hiergegen haben sich ARD und ZDF allerdings mit ihrer Verfassungsbeschwerde und dem folgenden Karlsruher Urteil vom 11.09.2007 erfolgreich zur Wehr gesetzt.

*Gesamtwirtschaftliche Einflussfaktoren:* Die Digitalisierung führt noch einmal zu einer drastischen Verschärfung des Wettbewerbs innerhalb der Branche.<sup>5</sup> Finanzstarke Investoren aus den Reihen der Kabelnetz-, Satelliten- aber auch Mobilfunkbetreiber, die bislang auf die Rolle eines Spediteurs von Inhalten reduziert blieben, nutzen jetzt den erleichterten Markteintritt für die eigene Programmvermarktung und setzen vertikal integrierte Geschäftsmodelle um.<sup>6</sup> Im Verdrängungswettbewerb um die jetzt genau adressierbaren Endkunden ent-

---

<sup>1</sup> Die Verschlüsselung ehemaliger Free-TV-Programme führt beim Zuschauer zu einer weiteren Belastung seines finanziellen Medienbudgets und forciert den unerwünschten „Digital Divide“. Vgl. hierzu und zum öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrag in der Digitalisierung O. V. (2007c), S. 7, sowie WILLE (2006), S. 27.

<sup>2</sup> Vgl. ROSSEN-STADTFELD (2005), S. 57.

<sup>3</sup> Vgl. ROSSEN-STADTFELD (2005), S. 52. Vgl. zum EU-Beihilfeverfahren und seiner Einstellung unter Auflagen Kapitel 3.3.1. Die Neufassung der EU-TV-Richtlinie hat die EU-Kommission mit der nötigen Anpassung an die technische Entwicklung und Sicherstellung genügender Einnahmemöglichkeiten des Privatrundfunks begründet. Vgl. hierzu HOLTZ-BACHA (2007), S. 113 ff., und WIEDEMANN (2006), S. 153 f.

<sup>4</sup> Vgl. WIEDEMANN (2006), S. 150 f., BLEICHER-NAGELSMANN (2005a), S. 16, RIDDER (2005), S. 203, sowie ROSSEN-STADTFELD (2005), S. 42.

<sup>5</sup> Die beiden privaten Marktführer RTL Group und ProSiebenSat.1 Media AG sind vor allem um Konsolidierung bemüht durch Verlängerung der eigenen Wertschöpfungsketten und Verwertung bereits vorhandener Inhalte über zusätzliche Abspielkanäle. Vgl. ALM (2007), S. 42 ff.

<sup>6</sup> Vgl. SCHNEIDER (2006a), S. 19, sowie SCHÄCHTER (2006c), S. 22. Nach Einschätzung der Landesmedienanstalten werden im digitalen Fernsehmarkt künftig solche Geschäftsmodelle dominieren, bei denen sich Programmangebote über Einzel- oder Abonnemententgelte finanzieren. Vgl. ALM (2006), S. 33.

steht eine bislang nie gekannte Machtfülle einzelner Anbieter, die nun simultan die Rolle des Netzbetreibers, Inhalteanbieters und Vermarkters ausfüllen.<sup>1</sup> Private-Equity-Gesellschaften suchen gezielt nach lohnenden Anlageobjekten im digitalen Fernsehmarkt, um diese nach dem Prinzip „Milk & Exit“ innerhalb von kurzer Zeit gewinnbringend wieder zu verkaufen, so dass Programminvestitionen mit Blick auf die Kosten oft unterbleiben.<sup>2</sup> Sinkende Marktanteile gefährden zudem die Finanzierungsgrundlagen der etablierten Privatsender, so dass diese neue Einnahmequellen erschließen wollen, bspw. durch Abonnement-Strategien im Rahmen einer Programmverschlüsselung.<sup>3</sup> Diese Entwicklung droht damit den publizistischen Wettbewerb durch einen Preiswettbewerb zu ersetzen.<sup>4</sup> Eine Verschlüsselung seiner Programme ist für den mit der Grundversorgung beauftragten öffentlich-rechtlichen Rundfunk dagegen ausgeschlossen.<sup>5</sup> Neue Wettbewerber finden sich im digitalen Rundfunkmarkt aber auch in den Reihen der Zeitungsverlage, die crossmedial auf ihren Webseiten ein zusätzliches Video- und Audioangebot bereithalten und mittelfristig den Einstieg in den Markt für IP-TV planen, weswegen im zunehmend unüberschaubaren digitalen Angebot der Verbleib im Relevant Set der Zuschauer mit besonderer Härte ausgetragen wird.<sup>6</sup> Die Präferenzen der Rezipienten zeigen sich in Abhängigkeit von soziodemografischen Variablen und individuellen Vorlieben stark heterogen und befördern ein weiteres Rezipientensplitting (vgl. Tabelle 5 im Anhang), wobei das tägliche Zeitbudget der Zuschauer für den klassischen TV-Konsum keine nennenswerten Steigerungen erfährt und das Fernsehen zunehmend mit dem neuen Medium Internet um die zeitliche Aufmerksamkeit der Zuschauer konkurriert.<sup>7</sup> Außerdem stehen den Rezipienten im digitalen Fernsehmarkt so

<sup>1</sup> Anhand überlegener Suchfilter- und Personalisierungs-Methoden entscheiden sie schließlich im unübersichtlichen Angebot aus „Medien- und Kommunikations-Nomaden“, welche Inhalte zu welchen Konditionen platziert und durchgeleitet werden. Vgl. SCHÄCHTER (2006c), S. 24, sowie zur Neuorganisation von Rundfunkmacht SCHNEIDER (2006b), S. 36, und SCHNEIDER (2006c), S. 27 ff.

<sup>2</sup> So verkaufte das Investoren-Konsortium um Haim Saban knapp drei Jahre nach Erwerb seine Mehrheitsbeteiligung an der ProSiebenSat.1 Media AG unter Nutzung einer hohen Kurssteigerung. Vgl. ROSENBACH (2006), S. 33 ff., und ALM (2007), S. 43. Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte diese Entwicklung mit der Einstellung sämtlicher Nachrichtenformate bei SAT.1 durch die neuen Eigentümer Permira und KKR mit der Begründung von Rationalisierungsmaßnahmen im Rahmen von Renditemaximierungsstrategien. Vgl. LULEY (2007) und WALDERMANN (2007).

<sup>3</sup> Vgl. ROETHER (2007), S. 3 ff., sowie ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 6.

<sup>4</sup> Vgl. SCHÄCHTER (2006c), S. 24, und WIEDEMANN (2007), S. 13 f.

<sup>5</sup> Im Wettbewerb der Plattformbetreiber nehmen die öffentlich-rechtlichen Sender eine neutrale Position ein und stellen ihr Programm solange zur Verfügung, wie dieses kostenfrei und unverschlüsselt übertragen wird. Vgl. SCHÄCHTER (2006c), S. 23.

<sup>6</sup> Vgl. GERHARDS/KLINGLER (2006), S. 80. Insbesondere im Bereich Nachrichten erfahren die öffentlich-rechtlichen Flaggshippe „Tagesschau“ und „Heute“ verstärkte Konkurrenz durch entsprechende Online-News-Formate (bspw. auf spiegel-online oder bei ksta.tv). Vgl. O. V. (2007c), S. 6.

<sup>7</sup> Vgl. HICKETHIER (2005), S. 314 f., sowie GERHARDS/KLINGLER (2006), S. 78 ff.



viele alternative Programme zur Verfügung, dass sich deren Aufmerksamkeit für öffentlich-rechtliche Programme reduziert und die Kosten-Nutzen-Relation noch ungünstiger ausfällt.<sup>1</sup> Der erhöhte Rechtfertigungsdruck, weitere Kostensteigerungen bei den Inputfaktoren sowie geplante digitale Angebotserweiterungen von ARD und ZDF lösen erneut eine heftige Debatte um das Gebührenprivileg aus. Beim Versuch, den Entwicklungen im digitalen Markt durch eine Anpassung des traditionellen Gebührensystems Rechnung zu tragen, ergeben sich immer neue Fallkonstellationen, die die GEZ längst nicht mehr beim Gebührenzahler vermitteln kann.<sup>2</sup> Die finanzielle Aufwands- und Ertragsschere öffentlich-rechtlicher Sender klafft in der Digitalisierung noch weiter auseinander.<sup>3</sup>

*Einzelwirtschaftliche Faktoren:* Starke Zuschauerverluste insbesondere beim jungen Publikum stellen ARD und ZDF bei der inhaltlichen und demografischen Positionierung vor große Herausforderungen, auf die sie mit Veränderungen ihrer Programmstruktur in den Hauptprogrammen und gezielten Profilierungsstrategien ihrer Spartenprogramme reagieren. Damit wiederum setzen sie sich der Kritik einer „schleichenden Selbstkommerzialisierung“ aus.<sup>4</sup> Tatsächlich ist in der Angebotsvielfalt des digitalen TV-Markts eine Profilierung deutlich erschwert, denn wesentliche Nischen sind bereits besetzt und die Strategien der Unternehmen konkurrieren bereits in allen Programmbereichen.<sup>5</sup> Kosten- und Quotendruck befördern eine inhaltliche Konvergenz, wobei hier sehr genau nach den unterschiedlichen Betrachtungswinkeln differenziert werden muss. In einem viel stärkeren Maße nähern sich die Formate des Privatrundfunks untereinander an (bspw. durch Adaption erfolgreicher Konzepte).<sup>6</sup> Aber auch im direkten inhaltlichen Vergleich der beiden Systeme zeigen sich manche Ähnlichkeiten, die deren Programme verwechselbar machen und so die Konvergenzhypothese stützen, besonders durch die Beschäftigung gleicher Bildschirmpersönlichkeiten, Produzenten, Autoren, die Ausstrahlung ähnlicher Unterhaltungsformate (Telenovelas und Daily soaps im Nachmittags- bzw. Vorabendprogramm) sowie gemeinsam organisierte Fernsehduelle in Wahlzeiten oder der zusammen veranstaltete Deutsche Fernsehpreis.<sup>7</sup> Dennoch belegen Programm-

---

<sup>1</sup> Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 3.

<sup>2</sup> Vgl. O. V. (2006e), S. 3 f., sowie STEINER (2007), S. 8. Seit dem 01. Januar 2007 sind neuartige Rundfunkempfangsgeräte wie internetfähige PCs gebührenpflichtig, nachdem das Moratorium des § 11 Abs. 2 RGebStV Ende 2006 auslief.

<sup>3</sup> ARD und ZDF können versuchen, bestehende Potenziale besser auszuschöpfen und anhand gezielter Kampagnen die Anmeldezahlen zu erhöhen oder auf das Absenken von Gebührenbefreiungen hinzuwirken. Vgl. SCHUSTER (1995), S. 202 ff.

<sup>4</sup> So wird ARD und ZDF weiter vorgeworfen, die Hauptprogramme zur Prime Time stärker auf unterhaltende, quotenträchtige Formate auszurichten und zugunsten der Spartenprogramme substanzuell zu schwächen. Vgl. STOCK (2005), S. 59 f., BECK (2005), S. 112 f., JESSEN (2002), S. 33, und WEISCHENBERG (2004), S. 7 f., 10.

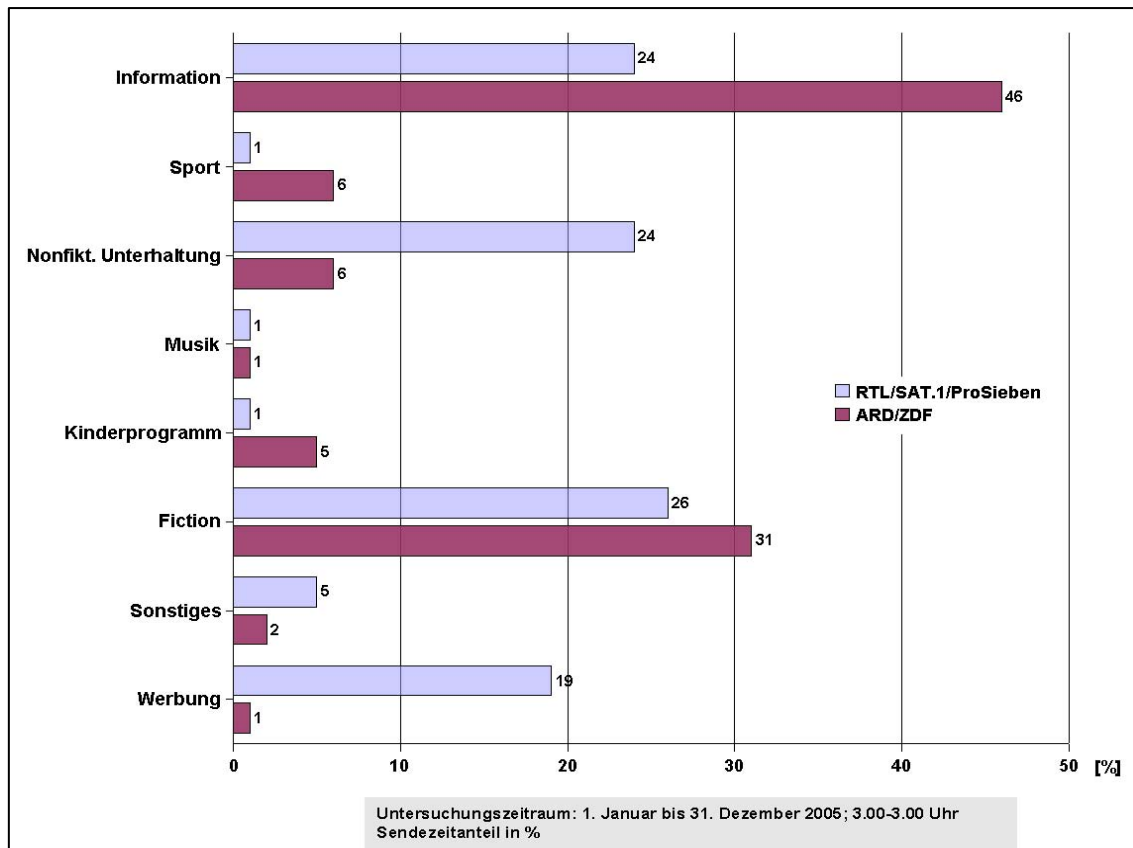
<sup>5</sup> Vgl. KARSTENS/SCHÜTTE (1999), S. 111.

<sup>6</sup> Vgl. ALM (2007), S. 44.

<sup>7</sup> Vgl. SCHNEIDER (2006a), S. 18.

strukturanalysen der letzten Jahre noch immer deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Rundfunksystemen bei den jeweiligen Programmsparten (Abbildung 12), aber auch in den von Zuschauern zugeordneten Images (Abbildung 13).<sup>1</sup>

Abbildung 12:  
Spartenprofil 2005: ARD/ZDF versus RTL/SAT.1/ProSieben



Quelle: KRÜGER/ZAPF-SCHRAMM (2006), S. 202

Die Neufassung der EU-Fernseh-Richtlinie erlaubt vor dem Hintergrund rückläufiger Werbeeinnahmen und der stärkeren Anfälligkeit kommerzieller Sender für konjunkturelle Tiefs das lange Zeit verbotene Product-Placement unter bestimmten Auflagen, wodurch journalistische Unabhängigkeit künftig noch stärker zum unabdingbaren Qualitätserfordernis werden wird.<sup>2</sup> Die Analyse einzelwirtschaftlicher Faktoren zeigt auch, dass die Bedeutung der Kommunikationspolitik im Vergleich zum dualen System noch einmal zugenommen hat.<sup>3</sup>

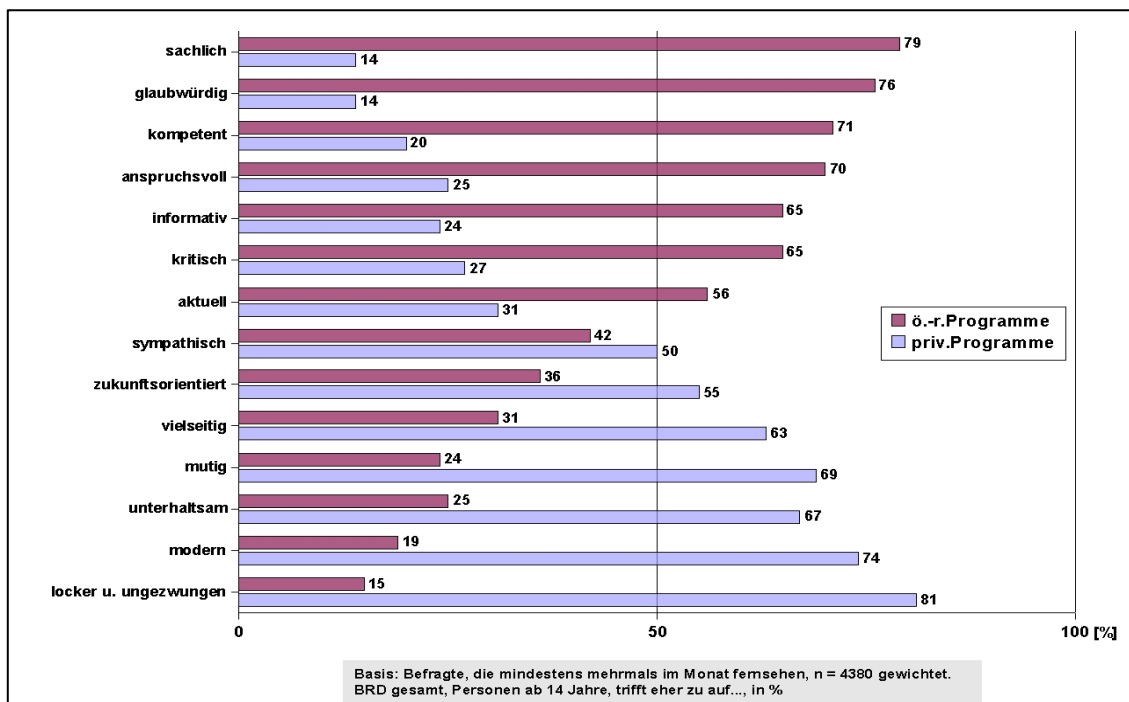
<sup>1</sup> Belege älterer Strukturanalysen für eine inhaltliche Konvergenz resultieren vor allem aus vorübergehenden Effekten im Zuge der Einführung des dualen Systems. Vgl. hierzu und zum heute evidenten Unterschied in den Informationsangeboten und der Politikvermittlung KRÜGER (2005), S. 257 ff., und RIDDER (2005), S. 205 ff.

<sup>2</sup> Vgl. STEINER (2007), S. 9.

<sup>3</sup> Frau Ries-Augustin bestätigte im Experteninterview, dass die Öffentlichkeitsarbeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Vergleich zum privaten Pendant in der Stra-



Abbildung 13:  
Direktvergleich Images öffentlich-rechtlicher und privater TV-Programme 2005



Quelle: REITZE/RIDDER (2006), S. 81

#### 4.3.3. Marktergebnis/Zwischenfazit

Der digitale Rundfunkmarkt ist durch seine starke Nachfrageorientierung gekennzeichnet. Der TV-Konsum erfolgt nicht mehr länger nach dem Push-, sondern nach dem Pull-Prinzip. Dabei hat sich die einstige Anbietermacht zur Zeit des Rundfunkmonopols vollkommen zugunsten einer Macht der Nachfrager verschoben, die jetzt vom Angebotsüberhang etablierter und neuer Anbieter sowie den unbegrenzten Auswahlmöglichkeiten des Internets profitieren. Der Rundfunksektor hat sich vom Verkäufermarkt zu einem Käufermarkt gewandelt, der stark geprägt ist von hoher Flexibilität, Zuschauervolatilität und einem kundenorientierten Programmangebot, das nahezu ausschließlich die Marktpräferenzen berücksichtigt.<sup>1</sup> Der konsumierende Zuschauer ist hier weitgehend souverän und eigenständig: Veränderte Nutzungsmöglichkeiten erlauben ihm, sich seine Programme zeit- und ortsunabhängig und über verschiedene Verbreitungswege nach individuellem Interesse abzurufen, darüber hinaus können eigene Inhalte erstellt und im Internet sogar weltweit angeboten werden. Vor allem aber erlaubt das breite Programmangebot dem Zuschauer mehr denn je,

tegewahl eingeschränkt ist. Während hier Konzepte in weit stärkerem Maße von der Marktbehauptung geprägt sind, können kommerzielle PR-Strategien das jedem geläufige einfache Schema vom nachfrageorientierten Angebot („König Kunde“) bedienen.

<sup>1</sup> Vgl. diesbezüglich auch eine frühe Feststellung von SAXER (1994), S. 118.



nicht präferierte Programme zu vermeiden.<sup>1</sup> Der Rezipient bestimmt neben dem Interaktivitätslevel auch über die Wahl seiner Kommunikationstechnologie, wie er zukünftig von Sendeveranstaltern zu erreichen sein wird.<sup>2</sup> So hat sich das Internet zu einem unverzichtbaren Medium für die Zuschauer, aber auch Programmveranstalter entwickelt. In einem derartig ausgeprägten Markt verliert der öffentlich-rechtliche Rundfunk jedoch seine Kontrollmöglichkeiten über die vom Zuschauer rezipierten Inhalte.<sup>3</sup> Angesichts fließender Übergänge von technisch konvergenten Endgeräten und einer hohen Zuschauerfragmentierung schwindet massiv die Akzeptanz, Geld für nur wenig gesehene öffentlich-rechtliche Programme auszugeben, geschweige denn, Gebührenerhöhungen zu tragen.<sup>4</sup> Je stärker sich im digitalen Fernsehen Programme zur Ware bzw. zum Konsumprodukt entwickeln und Sendezeiten wie Angebote gleichermaßen zugunsten massenattraktiver Programme expandieren, desto weiter entfernt sich das Medium auch vom publizistischen Auftrag und seiner gesellschaftlichen Funktion.<sup>5</sup> Trotz einer auftragsgemäßen Bereitstellung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die zumindest in den Bereichen Information und Politik derzeit noch immer eindeutig bejaht werden kann, muss eine Grundversorgung aber dann scheitern, wenn die Angebote vom Zuschauer künftig nicht mehr auch tatsächlich rezipiert werden. Damit setzt sich das aus dem dualen System bekannte Legitimationsdilemma nicht nur fort, sondern verschärft sich weiter.<sup>6</sup> Die Analyse zeigt schlussendlich, dass in einem digitalen Rundfunkmarkt die Beantwortung der bereits früher gestellten Frage, wie unverzichtbar oder überflüssig der öffentlich-rechtliche Rundfunk sein wird, aktueller denn je ist und Antworten aus dem Kreise von Politik, Gesellschaft, Zuschauern und der Institution selbst erfordert.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Vgl. THOMASS (2003), S. 224.

<sup>2</sup> Noch allerdings zeigen sich deutliche Verhaltensunterschiede zwischen jungen Mediennutzern, die sich immer weniger passiv verhalten und vom klassischen schedule unabhängig machen und einer älteren Zuschauergeneration, die die Linearität der klassischen Medien als ausreichend und entlastend empfindet. Vgl. OEHMICHEN (2006), S. 226. Zum Wandel in der Entwicklung von interaktivem Fernsehen vgl. auch KARSTENS (2006), S. 122 ff.

<sup>3</sup> Vgl. SCHNEIDER (2006a), S. 19.

<sup>4</sup> Vgl. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 36.

<sup>5</sup> Mit dem Verlust seiner „publizistischen Seele“ gibt das Massenmedium auch seinen Auftrag zur Anstiftung des gesellschaftlichen Gesprächs auf. Vgl. SCHÄCHTER (2006c), S. 23.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch SEUFERT (2005), S. 367 f., JARREN/DONGES (2005), S. 186 f., BECK (2005), S. 111, und THOMASS (2003), S. 223 f. Die Kritiker von ARD und ZDF setzen bei ihren Vorwürfen verstärkt am Quotenaspekt an, da sich die öffentlich-rechtlichen Sender unter qualitativen Gesichtspunkten – wie u. a. anhand der Programmstrukturanalysen nachgewiesen – deutlich von den Kommerziellen abheben. Vgl. STOCK (2005), S. 59, und KRÜGER/ZAPF-SCHRAMM (2007), S. 166 ff. Die schwindende Legitimationsbasis geht einher mit einem gleichfalls abnehmenden Verständnis für medienpolitische Eingriffe gegen die Marktmechanismen. Vgl. SAXER (1994), S. 125.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu auch KIEFER (1996), S. 7 ff.



## **5. Konsequenzen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag**

Nach erfolgter Neubewertung der Argumentationslinien für den Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen TV-Markt und der Analyse, wie die Zuschauernachfrage im Sinne des Auftrags künftig noch gesteuert werden kann, sollen im vorliegenden Kapitel die bisherigen Ergebnisse der allokativen und distributiven Konsequenzen (Kapitel 5.1. bzw. 5.2.) zusammengetragen werden. Sie dienen als Basis zur Herausarbeitung von Handlungsimplicationen (Kapitel 5.3.), wobei wieder betont werden muss, dass der noch offene Digitalisierungsprozess keine abschließende, ultimativ gültige Formulierung zulässt.

### **5.1. Allokative Konsequenzen der Digitalisierung**

Je ausgeprägter ein digitaler Rundfunkmarkt mit dem Zutritt neuer Anbieter der Tendenz nach am werbefinanzierten Free-TV festhält, umso prägnanter werden sich die in Kapitel 2 konstatierten allokativen Mängel durch einen forcierten Verdrängungswettbewerb darstellen: So ist zu vermuten, dass im Kampf um Marktanteile die Suggestivkraft kommerzieller Angebote auf ein neues reizintensives Niveau angehoben wird, Konzentrationstendenzen sind bereits jetzt schon als vorrangige Überlebensstrategie der Sender in der globalisierten Rundfunklandschaft auszumachen. Angesichts des gestiegenen Kostendrucks und ausschließlich ökonomische Kalküle verfolgender Privatsender steigt dann einerseits die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seines vor allem gesellschaftliche Ziele verfolgenden Auftrags; er kann als Agent der Zuschauer durch Glaubwürdigkeit, Ausgewogenheit und Vielfalt seiner Programme die demokratische Meinungsbildungsfunktion auch in der Multimediawelt weiter gewährleisten. Andererseits reduzieren sich die Einflussmöglichkeiten von ARD und ZDF auf die künftige Kommunikation der Zuschauer, wie in Kapitel 4 gezeigt, in erheblichem Maße. Die Nachfrageorientierung mit dem Pull-Prinzip lässt nur noch wenig Raum für das Angebot ausgewählter Sendungen, die die gesellschaftlich erwünschten Effekte entfalten könnten. So ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk künftig stärker gezwungen, inhaltliche und kommunikationstechnologische Präferenzen der Zuschauer in die eigene Programmpolitik einzubeziehen, will er noch Einfluss nehmen.

### **5.2. Distributive Konsequenzen der Digitalisierung**

Sollte der Digitalisierungsprozess aufgrund der Verschlüsselung bislang werbefinanzierter kommerzieller Anbieter die grundsätzliche Trennung von Pay-TV und Free-TV im privaten Fernsehmarkt bewirken, verstärkten sich im gleichen Maße die distributiven Marktmängel, da die Privaten im Falle des analogen Switch-Offs nunmehr ausschließlich gegen Zusatzentgelte empfangbar wären und es so zu einer Verknappung des in Deutschland zur Zeit noch umfangrei-



chen Free-TV-Angebots käme.<sup>1</sup> Erstmals wäre es möglich, Entgeltfernsehen in Deutschland weit reichend zu etablieren, was in der Vergangenheit an der Angebotsfülle frei empfangbarer TV-Sender und der aus Zuschauersicht ungünstigen Kosten-Nutzen-Relation scheiterte. Im Verschlüsselungsszenario kann der öffentlich-rechtlichen Institution wieder eine Schlüsselrolle bei der Verhinderung eines gesellschaftlichen „Digital Divides“ zukommen: Mit ihren frei empfangbaren Programmen könnten sich ARD und ZDF als alternative Form des Digitalfernsehens profilieren.<sup>2</sup> Dem Auftrag zur Integration unterschiedlicher Gesellschaftsgruppen ließe sich so neues Leben einhauchen, öffentlich-rechtlicher Rundfunk wäre in diesem Fall einmal mehr der Garant für kommunikative Chancengleichheit durch die Inklusion aller in die basalen Kommunikationsprozesse – unabhängig vom individuellen Einkommen.<sup>3</sup> Allerdings wird viel davon abhängen, wie die Gebührenzahler auf die Zusatzbelastung des finanziellen Medienbudgets angesichts einer steigenden Abgabenlast reagieren. Entweder werden die öffentlich-rechtlichen Sender dann als kostengünstige Alternative wahrgenommen, deren Angebot dem Zuschauer unter Kosten-Nutzen-Aspekten ausreichend erscheint.<sup>4</sup> Oder aber der Druck auf das Gebührenprivileg verstärkt sich weiter, falls der Zuschauer nicht bereit ist, auf die kommerzielle, nun entgeltspflichtige Alternative zu verzichten und vor dem Hintergrund der Zusatzbelastung die Kürzung der Gebühr fordert.<sup>5</sup>

### 5.3. Schlussfolgerungen und Handlungsimplikationen

Nach Berücksichtigung der bisherigen Ergebnisse steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Digitalisierung vor einem Scheideweg, der erneut die Kernproblematik „Definition des Auftrags und seiner Funktionen“ berührt. Angesichts der rasanten Technikentwicklung sind Entscheidungen nötig, die die Weichen nicht nur für die künftige technische Ausgestaltung des TV-Marktes stellen, sondern mehr noch die Frage berühren, wie auch in Zukunft die freie öffentliche Kommunikation gewährleistet bleibt. Dabei müssen sich die Entscheidungsträger entweder zu einem funktionstüchtigen öffentlich-rechtlichen System bekennen oder prüfen, ob alternative Organisations- und Angebotsstrukturen geeignet sind, den Programmauftrag zu erfüllen.

#### 5.3.1. Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems

Die Forderung nach vollständiger Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>6</sup> in der Digitalisierung zugunsten der Marktlösung muss zunächst die

---

<sup>1</sup> Zu möglichen Folgen einer Verschlüsselung siehe HOFFMANN-RIEM (2006), S. 23.

<sup>2</sup> Vgl. SCHÄCHTER (2006c), S. 24, sowie THOMASS (2003), S. 224.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch die Überlegungen von SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 209 ff.

<sup>4</sup> Vgl. zur Chance, den Relevanzverlust auszugleichen, KARSTENS (2006), S. 170.

<sup>5</sup> Zu medienpolitischen Folgen für die Gebührenausrüstung im Verschlüsselungsszenario vgl. HOFFMANN-RIEM (2006), S. 23, und WILLE (2006), S. 29.

<sup>6</sup> Vgl. VERBEET (2007).

möglichen Konsequenzen einer solchen Entscheidungsvariante durchspielen:<sup>1</sup> Ein zukünftig ausschließlich werbefinanzierter öffentlich-rechtlicher Rundfunk wäre in logischer Folge gezwungen, seine Programmentscheidungen nunmehr vollends am ökonomischen Kalkül auszurichten und sich dabei auf die Höhe der Produktionskosten, die Zielgruppengröße und deren Werbeattraktivität zu konzentrieren. Der Verdrängungswettbewerb in der Digitalisierung legte in dieser Variante eine fast vollständige Konzentration auf massenattraktive Programme nahe, die eine stark ausgeprägte Programmkonvergenz zur Folge hätte. Wenn auch ein politisches Programmangebot nicht vollständig eingestellt würde, es fände in erheblich reduziertem Umfang statt mit deutlich geringerer journalistischer Qualität,<sup>2</sup> wobei die Sparten Regionales, Kultur und Wissenschaft mangels Refinanzierbarkeit höchstwahrscheinlich eingestellt würden. Mehr noch gefährdete die einseitige Abhängigkeit durch die Anbindung an die Ökonomie die Unabhängigkeit und notwendige Distanz, die für eine kritische Berichterstattung essentiell ist.<sup>3</sup> Die bereits diskutierten Konzentrationsbestrebungen im digitalen Rundfunksektor bieten vor allem Wettbewerbsvorteile für multinational organisierte Medienkonzerne, so dass wenige Anbieter – allerdings mit erheblicher Macht ausgestattet – signifikant Einfluss auf die politische und gesellschaftliche Kommunikation in der Demokratie nähmen.<sup>4</sup>

Ein solches, rein kommerzielles Rundfunksystem wäre jedoch in unzulässiger Weise vom Auftrag losgelöst und „dem freien Spiel der Kräfte“ überlassen, wobei nicht zuletzt die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts die vollständige Privatisierung verbietet und die Anforderungen an kommerzielle Sender deutlich erhöht werden müssten. Dadurch fänden erneut regulative Eingriffe zur Vielfaltssicherung und dem Schutz vor Meinungsmacht statt.<sup>5</sup>

Daneben ist fraglich, ob ein rein kommerzieller Rundfunk solchen Forderungen nachkommen könnte, da er auf jeden Fall Gewinneinbußen bei stärkerer Verpflichtung auf die reflexiven Präferenzen der Zuschauer hinnehmen müsste.<sup>6</sup> Zwar bliebe noch Raum für mögliche abgestufte Lösungen, bspw. eine öffentliche Förderung für gesellschaftlich wertvolle Programminhalte entweder in einem rein marktlichen System oder einem Mischsystem, das den Einsatz von Gebührengeldern auch für entsprechende private Programme ermöglichte.<sup>7</sup> Hierfür wäre allerdings ein komplexes Kontrollsystem von Nöten, dessen Effi-

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden LUCHT (2006), S. 274 ff.

<sup>2</sup> Die Programmentscheidung des Senders SAT.1, seine Nachrichten ersatzlos einzustellen, ließe sich zur Stütze dieser Prognose anführen. Vgl. LULEY (2007).

<sup>3</sup> Vgl. JARREN u. a. (2001), S. 55.

<sup>4</sup> Vgl. SCHNEIDER (2006c), S. 28 f., und JARREN u. a. (2001), S. 33. Der Blick auf den privaten TV-Sektor zeigt bereits jetzt schon die Dominanz zweier Konzerne.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 2.3 sowie HOFFMANN-RIEM (1996), S. 64. Eine radikale Privatisierung verzichtet nämlich auf kulturelle und soziale Ausgleichsmechanismen, die aber für die Gesellschaft erheblich bedeutend sind. Vgl. VOSS (2000), S. 11.

<sup>6</sup> Vgl. KOPS (2005), S. 358.

<sup>7</sup> Vgl. u. a. ARMSTRONG/WEEDS (2005), S. 37.



zienz unter zeitlichen Aspekten (Dauer der Bewilligungsprozedere) und kostenwirtschaftlichen Gesichtspunkten mehr als fragwürdig erscheint und das die Regulierung schnell überfordern würde.<sup>1</sup> Abgesehen von dieser möglichen aber wenig praktikablen Lösungsvariante gilt: Eine Steigerung der tatsächlichen Rezeption politischer Sendungen oder Minderheitenprogramme ist durch kommerzielle Bereitstellung ebenso wenig zu erwarten.

### 5.3.2. Bestandsschutz und Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Digitalisierung

Die Alternative zur (teil-)privaten Bereitstellung von Rundfunkprogrammen stellen öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramme dar. Wie im Laufe der Arbeit gezeigt wurde, gibt es vielfältige kulturelle, soziale und wirtschaftliche Aufgaben, die von der Gesellschaft kollektiv zu tragen sind und die im digitalen Rundfunkmarkt nicht obsolet werden bzw. noch dringlicher anmuten.<sup>2</sup> Anstelle einer radikalen Abschaffung sollen daher unter Anerkennung der Legitimation für das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem und der Grundversorgungsrelevanz Optionen erarbeitet werden, die auf strukturelle Verbesserungen abzielen und dabei Möglichkeiten einschließen, trotz schwindendem Einfluss dessen Relevanz bei den Zuschauern zu steigern. Strategische Reaktionen auf die Digitalisierung sind vor diesem Hintergrund nicht als Abwehrreaktionen zu verstehen, sondern vielmehr als Chance der öffentlich-rechtlichen Sender, Impulse zu setzen und die Rezipienten neu anzusprechen.<sup>3</sup> Bei der folgenden Darstellung der Handlungsimplicationen wird wiederum Bezug auf die in Kapitel 3 vorgestellten Determinanten genommen.

*Technische Einflussfaktoren:* Dem Grundsatz der Technologieneutralität folgend, müssen die öffentlich-rechtlichen Sender ihre Präsenz auf allen relevanten Plattformen zeigen. Neben dem Engagement bei den neuen mobilen Vertriebswegen kann sich der verstärkte öffentlich-rechtliche Ausbau der digitalen Terrestrik als wichtige Strategie erweisen, um im möglichen Verschlüsselungsszenario einen „Digital Divide“ wirksam zu verhindern (vgl. Kapitel 4.3.2.).<sup>4</sup>

*Gesellschaftspolitische Implikationen:* Die kritische Diskussion um die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer von Ökonomisierung und Individualisierung geprägten Umwelt ist Teil der Debatte um das Leitbild, welches der Institution zugrunde liegt.<sup>5</sup> Die permanente Legitimation im Rahmen kritischer Auseinandersetzung ist sogar eine vornehmliche Aufgabe von ARD und

---

<sup>1</sup> Die Zusammenlegung beider Rundfunksysteme bedeutet jedoch keineswegs eine Vereinfachung durch Regulierungskonvergenz. Wie in 5.3.2. noch ausgeführt wird, stellt die Digitalisierung große Herausforderungen an die Reform der Medienaufsicht. Zu Vorschlägen für eine solche Strukturreform siehe ALM (2007), S. 16 ff.

<sup>2</sup> Vgl. VOSS (2000), S. 11.

<sup>3</sup> Vgl. THOMASS (2003), S. 226, und SCHÄCHTER (2007), S. 3.

<sup>4</sup> Vgl. TILLMANN (2006), S. 35 ff., sowie im Einzelnen die Digitalstrategien von ARD und ZDF, die ihre Pläne folgerichtig darauf abstellen. Vgl. u. a. O. V. (2006), S. 3 ff.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden JARREN/DONGES (2005), S. 178 f.

ZDF, da sich auch die Gesellschaft im beständigen Wandel befindet und Modernisierungen erforderlich macht.<sup>1</sup> Im skizzierten Wandelprozess der Gesellschaft bieten sich dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Chancen in dem Umfang, wie das Bedürfnis nach Halt, Stabilität und Orientierung in einer globalisierten, individualisierten Umwelt steigt. So beobachten Sozialforscher bereits eine „Renaissance der Werte“ als mögliche Reaktion auf den vielfach beklagten gesellschaftlichen Werteverfall; diese Wertedebatte können ARD und ZDF programminhaltlich und intellektuell begleiten.<sup>2</sup> Die Digitalisierung von Informationen verändert die Kommunikationsgewohnheiten und die Bedeutung von Wissen im 21. Jahrhundert, da physische Zugangsbarrieren aufgehoben werden.<sup>3</sup> Das öffentlich-rechtliche organisierte Solidarmodell ermöglicht dabei anhand einer sozialverträglichen Gebührenfinanzierung den freien, nicht an kommerzielle Interessen gebundenen Zugang zu Informationen, Bildung, Wissen sowie Kultur, es sichert so den demokratischen Dialog und sozialen Zusammenhalt.<sup>4</sup> ARD und ZDF greifen diesen Aspekt im Rahmen ihrer Digitalisierungsstrategie auch konsequent auf, z. B. zunächst mit dem Angebot eines „7-day-catch-ups“, der den unentgeltlichen Abruf der Programme innerhalb von sieben Tagen nach Erstausstrahlung ermöglicht; zudem werden im Rahmen der „Open-Access-Bewegung“ Möglichkeiten geprüft, wie das bestehende Archiv-Potenzial der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten zukünftig genutzt werden kann.<sup>5</sup>

Seine Integrationsfunktion kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Digitalisierung ausüben, indem er als Meinungsführermedium die gesellschaftlich relevanten Themen selektiert und vorstrukturiert.<sup>6</sup> Wenngleich die großflächige Rezeption qualitativ hochwertiger Kommunikationsangebote wünschenswert ist, so zeigen Erkenntnisse der Rezeptionsforschung, dass es auch zur Anschlusskommunikation zwischen Nutzern ganz verschiedener Medieninhalte kommt, da

---

<sup>1</sup> Allerdings läuft die Debatte mitunter Gefahr, durch Verbalrhetorik weniger sachlich zu verlaufen, wenn öffentlich-rechtliche Digitalstrategien als „Enteignung der freien Presse“ oder „blinde Expansion“ bezeichnet werden. Siehe hierzu O. V. (2007c), S. 2, HANFELD (2007a), S. 1, sowie O. V. (2007f), S. 31.

<sup>2</sup> Vgl. HERRES (2006), S. 6, 9, sowie SCHNEIDER (2006c), S. 25.

<sup>3</sup> Vgl. WIEDEMANN (2007), S. 12 f.

<sup>4</sup> Vgl. ebenda, S. 12, METZE-MANGOLD (2005), S. 20, und THOMASS (2003), S. 233. Insoweit ergeben sich Schnittmengen mit den Zielen der EU-Kommission (free-flow-of-information), die den Aufbau einer europäischen Informations- und Wissensgesellschaft vorantreiben will mittels Förderung eines frei empfangbaren, grenzüberschreitenden Fernsehens. Vgl. O. V. (2006b), S. 6, und § 11 Abs. 2 S. 2 RfStV.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu sowie zum öffentlich-rechtlichen Public-Value-Beitrag O. V. (2007c), S. 5 ff., und O. V. (2006b), S. 6. Kulturstaatsminister Bernd Neumann regte kürzlich die Errichtung eines deutschen nationalen öffentlich-rechtlichen Internetportals an. Bereits aktuell arbeiten im „Netzwerk Mediatheken“ zahlreiche Archive und Landesbibliotheken zusammen, darunter auch das Deutsche Rundfunkarchiv sowie das ARD-Hauptstadtstudio. Vgl. WIEDEMANN (2007), S. 17.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und in der Folge LUCHT (2006), S. 266 ff. Zum Wandel des Integrationsauftrags von ARD und ZDF siehe auch VOSS (2000), S. 19.



vielfältige, wechselseitige Leistungsbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen bzw. Individuen bestehen. Die Bereitstellung qualitativ hochwertiger, anschlussfähiger Kommunikationsangebote, wie sie bspw. mit dem Meinungsführermedium der „Tagesschau“ erfolgt, befördert dann auch den politischen Diskurs und seine Akzeptanz – selbst, wenn sie nicht die utopische Marke von 100 Prozent bei den Einschaltquoten erreicht.<sup>1</sup>

Möglicherweise sind Maßnahmen, die auf eine gesteigerte Rezeption qualitativ hochwertiger Programme abzielen, dann obsolet, wenn der Zuschauer gelernt hat, die Qualität von Programmen einzuschätzen und mit dem Angebotsüberfluss umzugehen (Herausbildung einer „digital literacy“).<sup>2</sup> Eine Schlüsselstrategie von ARD und ZDF im digitalen Rundfunkmarkt muss sich deshalb darauf konzentrieren, die Medienkompetenz der Zuschauer zu erhöhen.<sup>3</sup> Verstärkte Aufklärungskampagnen in pädagogischen Institutionen sind hierzu ebenso notwendig wie eine stärkere Fokussierung auf Familien und Elternbildung, damit Jugendliche lernen, Medien kompetent und reflektiert zu nutzen und im Idealfall frühzeitig öffentlich-rechtliche Präferenzen entwickeln.<sup>4</sup> Das Engagement der öffentlich-rechtlichen Sender muss aber auch gezielt die Unterschiede zwischen bildungsbevorzugten und bildungsbenachteiligten Milieus ins Auge fassen, damit sie im Rahmen des Auftrags zur Integration der verschiedenen Schichten einen Beitrag leisten können, diese Kluft zu schließen.<sup>5</sup> Um die Fernsehverant-

---

<sup>1</sup> Eine Einschaltquote von 1 % bedeutet, dass eine Sendung von mehr als 700.000 Zuschauern gesehen wird. Eine solche Kontaktzahl erreichen allerdings die großen, überregionalen Qualitätszeitungen kaum. Vgl. LUCHT (2006), S. 243.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu KOPS (2005), S. 362, und SCHNEIDER (2006c), S. 26. So wie der Wettbewerb entscheidungs- und handlungsfähige Marktpartner voraussetzt, erfordert das Rezipientenverhalten eine „Wettbewerbskompetenz“. Andernfalls sind die Zuschauer im Marktmodell außerstande, die ihnen zugeordnete Rolle des „König Kunden“ auszufüllen. Vgl. hierfür und zu wenig benutzten Reaktionsmöglichkeiten der Rezipienten wie Kritik und Beschwerden HUNZIKER (1981), S. 24 ff.

<sup>3</sup> Diese Strategie wurde von allen hierzu befragten Experten im Rahmen der geführten Interviews als Erfolg versprechend eingestuft.

<sup>4</sup> Vgl. AUFENANGER (2006), S. 23. So hat der WDR bspw. ein Arbeitsbuch herausgegeben, das Lehrkräften der Sekundarstufe II umfangreiche Materialien für den didaktischen und methodischen Einsatz im Unterricht liefert. Vgl. WDR (2007a), S. 5 ff sowie für weitere Projekte zum Thema Medienkompetenz [www.schlauer.wdr.de](http://www.schlauer.wdr.de). ZDF-tivi ergreift im Rahmen seines Kinder- und Jugendprogramms medien-pädagogische Initiativen, die auf die Vermittlung sozialer Schlüsselqualifikationen abzielen. Vgl. SCHÄCHTER (2006a), S. 4. Darüber hinaus engagieren sich ARD und ZDF bei der Organisation entsprechender Symposien, u. a. bei der Medien-pädagogischen Fachtagung im April 2006 in Mainz. Der hohe Stellenwert system-übergreifender Förderung von Medienkompetenz zeigt sich an vielen Projekten der Landesmedienanstalten (die wiederum über Gebühren finanziert werden). Vgl. ALM (2006), S. 52 ff., ALM (2007), S. 64 ff., sowie [www.alm-medienkompetenz.de](http://www.alm-medienkompetenz.de).

<sup>5</sup> Vgl. zur Forderung nach der Vermittlung von Medienkompetenz für die Herstellung gesellschaftlicher Chancengleichheit sowie zu weiteren Ansatzpunkten THEUNERT (2006), S. 17 ff., und AUFENANGER (2006), S. 22.



wortung der Öffentlichkeit stärker zu aktivieren sowie Öffentlichkeitsakteure herauszubilden, wurde vielfach auch die Forderung nach Etablierung eines Medienrates oder einer Stiftung Medientest erhoben: Hierdurch ließe sich die Arbeit der in der Praxis zum Teil überforderten Medienwächter sinnvoll ergänzen, weil derartige institutionelle Lösungen auf der Kombination von Laienkontrolle und Unterstützung durch Expertenwissen aufbauen.<sup>1</sup>

*Implikationen für die Rundfunkpolitik:* Ein inhaltlich konkretisierter Auftragsbegriff könnte einen Beitrag leisten, die Konstruktivität in der teilweise polemisch geführten Debatte um die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erhöhen.<sup>2</sup> Eine Möglichkeit der Konkretisierung in Form von Leitlinien wäre dabei dem Aufbau eines Kontrollsystems zur Zielerfüllung und damit einer Verbesserung der Evaluierungsmöglichkeiten zuträglich, die Transparenz ließe sich erhöhen und gleichzeitig könnte eine bessere Planbarkeit und Kommunikation der Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erreicht werden.<sup>3</sup> Vor dem Hintergrund der technischen Veränderungen in der Digitalisierung ist es zudem notwendig, auch den Rundfunkbegriff zu klären, denn dieser ist Teil des Streits um die Art der Regulierbarkeit und Regulierungskompetenzen in der Multimedialwelt.<sup>4</sup> Unregulierte, einzig einem liberalisierten Markt überlassene, neue technische Möglichkeiten weisen die aufgezeigten gesellschaftlich unerwünschten Nachteile auf.<sup>5</sup> Insbesondere die durch eine technische Konvergenz bedingte Aufhebung der traditionellen Trennung von Inhalt und Transportnetz berührt kartellrechtliche Fragen, die ähnlicher Regulierungsformen bedarf wie die vergleichbaren, leitungsgebundenen Dienstleistungsbereiche Strom und Gas.<sup>6</sup> Medienaufsicht und -politik müssen sich zukünftig verstärkt mit sensiblen Fragen wie dem freien Zugang zu Kommunikationssystemen, einer diskriminierungsfreien Auffindbarkeit und der Verteilung der publizistischen Macht auseinander-

---

<sup>1</sup> Vgl. ROSSEN-STADTFELD (2003), S. 80, und LANGENBUCHER (2005), S. 172. Die Forderung wurde erstmals im Bericht zur Lage des Fernsehens für den Bundespräsidenten erhoben, bislang jedoch nicht umgesetzt. Vgl. GROEBEL u. a. (1995), S. 187 ff.

<sup>2</sup> Vgl. LUCHT (2006), S. 318, sowie für einen Maßnahmenkatalog KIEFER (1994a), S. 135 ff. Die Umsetzung der vielfach erhobenen Konkretisierungsforderung erweist sich als heikel, da ihr die auf Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG zurückgehende Rundfunkfreiheit entgegensteht, die mit einer inhaltsbezogenen Festschreibung missachtet wäre. Vgl. ROSSEN-STADTFELD (2003), S. 76.

<sup>3</sup> Vgl. HANTEN (2005), S. 130 f., und KIEFER (1994a), S. 136. Das erstmals mit Gültigkeit des 7. Rundfunkänderungs-Staatsvertrags eingeführte Instrument der Selbstverpflichtung kann zwar als ein Schritt in diese Richtung bezeichnet werden, ersetzt aber bisweilen nicht die von vielen Experten geforderte Auftrags-Konkretisierung. Vgl. LUCHT (2006), S. 320. Letztere ist auch Teil der Auflagen, die die Europäische Wettbewerbskommission im Zuge der Einstellung des Beihilfverfahrens machte. Vgl. O. V. (2007b), S. 25 ff.

<sup>4</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM (1996), S. 38, und SCHNEIDER (2006a), S. 19.

<sup>5</sup> Vgl. LANGENBUCHER (2003), S. 333 f.

<sup>6</sup> Vgl. O. V. (2006b), S. 7, sowie HOFFMANN-RIEM (2003), S. 41.



setzen, da diese für den Erhalt der Funktionsfähigkeit der Demokratie essentiell sind und die Grenzen zwischen Massen- und Individualkommunikation zunehmend verwischen.<sup>1</sup> Darüber hinaus fordern Experten, dass die Landesmedienanstalten diesbezüglich eine aktivere Rolle einnehmen und die kommerziellen Fernsehbetreiber hierzu mit Blick auf die Rundfunkfreiheit intensiver auf die Berücksichtigung des gesellschaftlichen Auftrags verpflichten müssen, da solche Fehlentwicklungen wieder auf den Rundfunksektor insgesamt abstrahlen.<sup>2</sup> Bei der Regulierung kommerzieller Anbieter liegen die Steuerungsprobleme insbesondere begründet in Bedingungen des föderativen Systems und mit der Technik-Konvergenz einhergehenden Kompetenzüberschneidungen, die die effiziente Regulierung neuer privater Anbieter und Techniken in der Digitalisierung behindern.<sup>3</sup> Für die Meinungsbildung und -vielfalt ist jedoch unerheblich, in welchem Medium die Meinung verbreitet wird, so dass Überlegungen angestellt werden, inwiefern die Vereinheitlichung der Medienaufsicht im Bereich der kommerziellen Säule des dualen Rundfunksystems die Handlungsfähigkeit wieder erhöhen könnte.<sup>4</sup>

Damit die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in der Digitalisierung gestützt wird, bedarf es schließlich auch einer aktiven Rechtssprechung

- 
- <sup>1</sup> Vgl. SCHNEIDER (2006c), S. 26 f., sowie SCHÄCHTER (2006c), S. 22. Dabei muss eine Orientierung an traditionellen ordnungspolitischen Kriterien wie der Sicherung der Vielfalt, einem wirksamen Schutz vor Konzentration von Meinungsmacht sowie einem effizienten Jugend- und Verbraucherschutz erfolgen. Vgl. zu einem gemeinsamen Forderungskatalog von ARD, ZDF und dem VPRT bezüglich diskriminierungsfreier Navigationsgrundsätze (Must-be-found-Regeln), zu deren Durchsetzung gegenüber Netzbetreibern und Endgeräte-Industrie die Unterstützung der Rundfunkpolitik nötig ist, O. V. (2006g), S. 29 ff.
- <sup>2</sup> Vgl. hierzu und für eine kritische Auseinandersetzung mit der Aufsichtspraxis der Landesrundfunkanstalten STOCK (2005), S. 57 ff., sowie aktuell zu Problemen einer einheitlichen Reaktion der Aufsicht auf die Einstellung der Nachrichtensendungen bei SAT.1 HANFELD (2007b), S. 38. Zur Forderung nach Aufgabe der Zurückhaltung in der Politik siehe auch SCHÄCHTER (2006c), S. 25. Selbst, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen System die tragende Säule darstellt, sind die privaten Anbieter nicht vollends von der Erfüllung der gesellschaftlichen Kommunikationsfunktion entbunden. Vgl. ROSSEN-STADTFELD (2003), S. 72 f.
- <sup>3</sup> Vgl. zu Schwierigkeiten der auf Länderebene agierenden Landesmedienanstalten bei der gemeinsamen Beschlussfassung für bundesweit geltende Vorstellungen JARREN (1994), S. 14 ff., sowie MEYER-STAMER (1994), S. 165 f.
- <sup>4</sup> Vgl. zur Abhängigkeit des Entwicklungspotenzials der Öffentlich-rechtlichen von der Problemlösungsfähigkeit der Landesmedienanstalten JARREN (1994), S. 17, sowie zum Risiko unterschiedlicher Regulierungen im Bundesgebiet HOFFMANN-RIEM (1996), S. 38 f. Zu aktuellen Reformvorschlägen der Medienaufsicht siehe auch ALM (2007), S. 16 ff. Zur Diskussion steht weiterhin gar die Forderung nach Regulierungskonvergenz in einer säulenübergreifenden Variante. Eine solche einheitliche Regulierungslösung für den gesamten Rundfunksektor muss allerdings auf Deutschland bezogen skeptisch betrachtet werden. Für eine ausführliche Bewertung vgl. HOLZNAGEL/VOLLMEIER (2003), S. 278, 287 ff.

des Bundesverfassungsgerichts, welche die Verlagerung der Argumentationslinien bei der inhaltlichen Rechtfertigung für die Rundfunkregulierung und die Existenz weiterhin bestehender gravierender Marktmängel stärker als bisher hervorheben sollte.<sup>1</sup> Gleichzeitig muss die Medienpolitik entsprechende Rahmenbedingungen schaffen und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit den notwendigen Ressourcen und Kompetenzen ausstatten, um auch im digitalen Rundfunkmarkt die Allokation der Aufmerksamkeit zugunsten politischer Kommunikation lenken zu können.<sup>2</sup> Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind im eigenen Interesse gefordert, sich aufgrund größerer Sachstandsnahe aktiv an den medienpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten zu beteiligen, um die zögerliche Politik zu mehr Handeln zu ermutigen, wobei sich die Passivität letzterer zum Teil auch dadurch erklärt, als es in einem rasant verlaufenden technischen Entwicklungsprozess gilt, gesetzliche Schnellschüsse zu vermeiden.<sup>3</sup> Die Kritik an der Organisation der Aufsichtsstrukturen entzündet sich vor allem an einer ineffizienten gesellschaftlichen Rückkopplung und der mangelhaften Transparenz von Programmentscheidungen des Rundfunkrats als internem Gremium.<sup>4</sup> So erscheint ein systematisches Beziehungsmanagement für ARD und ZDF lohnend, um einzelnen Interessengruppen die Formulierung von Programmerwartungen zur konkreten Umsetzung des Programmauftrags zu ermöglichen.<sup>5</sup> Es empfiehlt sich deshalb, an der Etablierung von (neuen) Akteuren, die über Rundfunkprogramme und Programmqualität diskutieren, aktiv mitzuwirken, um so das Entfremdungsproblem und die Schärfe der Gebührende-batte zu mildern.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Für eine diesbezügliche Forderung vgl. KOPS (1998a), S. 11, sowie zum Wandel der inhaltlichen Rechtfertigung von Regulierung HOFFMANN-RIEM (2003), S. 33 ff.

<sup>2</sup> Vgl. RAFF (2006), S. 7, 9, sowie GROSSE HOLTFOORTH (2000), S. 19. Die Politik signalisierte bereits ihre Unterstützung zur Aufhebung der nicht mehr zeitgemäßen Online-Budgetgrenze zu. Eine Unterstützung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann sich darüber hinaus künftig aus der am 20.10.2005 verabschiedeten UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt ergeben. Hierin wird dessen Bedeutung als Kulturfaktor erstmals völkerrechtlich verbindlich anerkannt, die Verbreitung audiovisueller Inhalte „technologieneutral“ geschützt und staatliche Kulturpolitik ohne Verletzung internationaler Handelsverträge weiterhin ermöglicht. Vgl. WIEDEMANN (2006), S. 155 ff., und METZE-MANGOLD (2005), S. 21 f.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu, insbesondere zur verstärkten Schaffung selbstregulativer Strukturen HOFFMANN-RIEM (2003), S. 47, daneben LUCHT (2006), S. 306 ff. sowie generell zur Beachtung der ökonomischen Ressource Zeit bei politischen Entscheidungsprozessen ELITZ (2006), S. 54.

<sup>4</sup> Vgl. am Beispiel der Kritik von HAAS (2005), S. 141.

<sup>5</sup> Vgl. SCHULZ (2003), S. 320 ff. Zu Schwächen des Ansatzes einer gesellschaftlichen Rückbindung bei der Konstruktion von Aufsichtsstrukturen siehe allerdings LUCHT (2006), S. 301 ff.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und zu Strategien der Ausgestaltung eines „ausgewogenen“ Beziehungsnetzes JARREN/DONGES (2005), S. 191, 193.



*Implikationen für die Finanzierung:* Das Bekenntnis zur Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer digitalen Rundfunklandschaft ist zentral verknüpft mit einer angemessenen und funktionsgerechten Sicherung der Gebührenausrüstung. Ansonsten wird die Fähigkeit des öffentlich-rechtlichen Systems beeinträchtigt, in der Digitalisierung zu bestehen und mit den Entwicklungen Schritt zu halten.<sup>1</sup> Eine hinreichende politische und rechtliche Legitimation ist dabei unerlässlich: Sie folgt der Logik, dass ein kollektiv finanziertes Rundfunksystem auch in die Lage versetzt werden muss, ein Angebot bereitzustellen, das auf die Interessen und Nutzungsgewohnheiten aller Nachfrager – also auch der „reinen“ Internetnutzer abgestimmt ist.<sup>2</sup> Die bisherige gerätebezogene Systematik stößt aber immer mehr an Akzeptanzgrenzen, so dass angesichts der dynamischen Geräteentwicklung eine Strukturreform des Gebührensystems notwendig erscheint.<sup>3</sup> Eine Reform des Finanzierungssystems, wie derzeit durch die von den Ministerpräsidenten beauftragte Rundfunkkommission aktuell geprüft, muss in jedem Fall der langfristigen Sicherung des Solidarmodells in der Digitalisierung dienen und sich auszeichnen durch Aufkommensneutralität, Einfachheit und Gerechtigkeit sowie eine verfassungs- und europarechtliche Absicherung.<sup>4</sup>

*Implikationen für die Angebotspolitik:* Bei der strategischen Positionierung und Profilierung gegenüber der privaten Konkurrenz gilt dem Gedanken des Public-Service als Leitbild ein Hauptaugenmerk.<sup>5</sup> Dem Bedeutungsgewinn von zeit-

---

<sup>1</sup> Vgl. DONGES/PUPPIS (2003), S. 12, sowie NIGGEMEIER (2003), S. 29. Bisweilen sind durch die KEF weit reichende Rationalisierungsabschlüsse für ARD und ZDF umgesetzt worden. Die Realisierung weiterer strategischer Spar- und Rationalisierungspotenziale bedürfe nach ELITZ allerdings der Unterstützung des Gesetzgebers oder anderer öffentlicher Instanzen. Er benennt u. a. den gestiegenen Verwaltungsaufwand aufgrund zunehmender Parallelkontrollen unterschiedlicher Instanzen und notwendige Absicherungsmaßnahmen der Personalpolitik wegen einer rigiden Rechtssprechung der Arbeitsgerichte. Vgl. ELITZ (2006), S. 46 ff. Gegenteiliger Auffassung BECK (2005), S. 114 unter Hinweis auf noch bestehende aufwändige Organisationsstrukturen und Hierarchien sowie jüngste Fusionen mit der Schaffung gemeinsamer Landesrundfunkanstalten (rbb, SWR).

<sup>2</sup> Vgl. HOFFMANN-RIEM (2007), S. 6. Gegen den Gebührenerhöhungsbeschluss der Ministerpräsidenten im 8. Rundfunkänderungs-Staatsvertrag hatten ARD und ZDF erfolgreich Verfassungsbeschwerde eingelegt. Mit dem Karlsruher Urteil vom 11.09.2007 hat die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine deutliche Stärkung und Rechtssicherheit erfahren. Vgl. O. V. (2007g), S. 8 f.

<sup>3</sup> Vgl. O. V. (2006e), S. 3. Die ARD hatte hierzu ein Indexierungsmodell vorgeschlagen, wonach die Steigerungsrate der Gebühren an die allgemeine Preisentwicklung gekoppelt werden soll. Vgl. WIEDEMANN (2006), S. 151. Für eine ausführliche Diskussion zur Indexierung der Rundfunkgebühr siehe auch KOPS (1995).

<sup>4</sup> O. V. (2007c), S. 22.

<sup>5</sup> Die Digitalstrategien von ARD und ZDF haben sich konsequent an diesem Leitbild orientiert. Vgl. O. V. (2007c), S. 6 f., und SCHÄCHTER (2007), S. 3 ff. Künftig werden neue Angebote einem Public-Value-Test unterzogen. Die GVK der ARD hat an-

souveränen, ortsunabhängigen und interaktiven Nutzungsformen müssen die öffentlich-rechtlichen Sender dabei Rechnung tragen.<sup>1</sup> Erfolgreiche Sendeanstalten folgen dem Publikum dorthin, wo dieses nunmehr Kommunikation betreibt.<sup>2</sup> Entsprechende, einem modernen Image zuträgliche Internetangebote bieten vor allem die Chance, ein internetaffines junges Publikum an öffentlich-rechtliche Programme heranzuführen und sie dort frühzeitig abzuholen.<sup>3</sup> Zur besseren Profilierung sind im digitalen Rundfunkmarkt innovative Formate und mutige Programmentscheidungen der öffentlich-rechtlichen Sender gefordert; hierbei müssen ARD und ZDF jedoch auch Testmöglichkeiten zugestanden werden, die der Dynamik und Unsicherheit im Entwicklungsprozess geschuldet sind.<sup>4</sup> Beide Sendeanstalten haben dann eine Chance, im hart umkämpften Wettbewerb zu überleben, wenn es ihnen gelingt, ihre Alleinstellungsmerkmale wie journalistische Kompetenz, qualitativ hochwertige Programme sowie die Verankerung in der Region herauszustellen und auf die neuen Möglichkeiten zu übertragen.<sup>5</sup> Dabei müssen sie den bestehenden Kernkompetenzvorsprung gegenüber der privaten Konkurrenz stärker herausstellen und sich in einem unübersichtlichen digitalen Markt als deutlich unterscheidbare Marke positionieren.<sup>6</sup> Um im Relevant Set der Zuschauer zu verbleiben, gilt der Bouquetzusam-

---

gekündigt, in den Richtlinien zu § 11 Abs. 4 RfStV diesbezüglich eine klare Definition festzuhalten. Vgl. O. V. (2007e), S. 28, und LILIENTHAL (2007), S. 4.

- <sup>1</sup> So wollen ARD und ZDF das Angebotsmedium des linearen Echtzeitfernsehens ergänzen um das Nachfragemedium „On Demand“. Die ARD plant die Bündelung ihrer bislang dezentral angebotenen Inhalte in einem benutzerfreundlichen Zugangsfenster auf ard.de. Vgl. O. V. (2007f), S. 32. Zu entsprechenden Angeboten der ZDF-Mediathek vgl. O. V. (2006b), S. 8.
- <sup>2</sup> Zur Anregung des gesellschaftlichen Diskurses können die neuen Kommunikationsformen wie Weblogs oder Chat-Foren genutzt werden. Vgl. O. V. (2007e), S. 29. Da das Internet sich für viele Nutzer mittlerweile zu einem ebenso selbstverständlichen Informationsmedium wie die klassischen Medien entwickelt hat, müssen ARD und ZDF ihre qualitativ hochwertigen Angebote dorthin ausdehnen. Vgl. O. V. (2007c), S. 5, 12, sowie HANTEN (2005), S. 128, und HOFFMANN-RIEM (2003), S. 43 f.
- <sup>3</sup> Vgl. SCHÄCHTER (2007), S. 4. Die öffentlich-rechtlichen Sender bieten dabei einen Kommunikationsraum, der frei von kommerziellen Interessen ist. Vgl. O. V. (2007c), S. 12. Die BBC stößt sogar in die Online Communities vor und bietet den Nutzern die Möglichkeit, eigene Inhalte zu schaffen. Vgl. KRÖNIG (2006a), S. 7.
- <sup>4</sup> Zu neuen, innovativen Angeboten des ZDFs vgl. BUTZEK (2007b), S. 25 f. Die GVK der ARD fordert im Übrigen vom Gesetzgeber die Aufnahme einer Experimentierklausel in den RfStV, um Angebote an die Technik und ein sich rasant änderndes Nutzerverhalten anpassen zu können. Vgl. O. V. (2007c), S.15.
- <sup>5</sup> Vgl. O. V. (2007c), S. 9 sowie zum Bedürfnis nach Halt und Orientierung im Informationsüberfluss LEHMANN (2006), S. 10. Herr Nehse betonte bspw. im Experteninterview die Bedeutung der regionalen Anbindung. So erwies sich der „Knutblog“ des rbb, der die Entwicklung eines Eisbärenbabys im Berliner Zoo vor Ort verfolgte, als außerordentlich erfolgreiches neues Format im Familienprogramm, das eine rege Forumbeteiligung der Zuschauer auslöste.
- <sup>6</sup> Vgl. THOMASS (2003), S. 224.



menstellung und dessen Profilschärfe besondere Aufmerksamkeit, damit sich ARD und ZDF gegen die Bouquets der kommerziellen Sender abheben, eine zeitbeständige Orientierungshilfe für den Zuschauer bieten und nicht bloßes Programmrecycling betreiben.<sup>1</sup> Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten verfügen im Vergleich zu anderen Wettbewerbern dabei mit einem reichhaltigen Archiv die entscheidende Schlüsselressource „Content“, so dass Bouquets und auch das Online-Angebot als eine elektronische Bibliothek fungieren können, in der Programm-Archive vernetzt werden und über gezielte Kooperationen ein Mehrwert beim Zuschauer geschaffen wird.<sup>2</sup> Die in der Digitalisierung wesentliche Vermarktungsstrategie muss für die herkömmliche Programmveranstaltung eine Aufteilung in zwei Stufen vorsehen: Zunächst trifft der öffentlich-rechtliche Sender als Informationsagent eine inhaltliche Vorauswahl, für deren Attraktivität er mit seiner Markenphilosophie garantiert, ehe dem Zuschauer in einer zweiten Ebene eine individuelle Wahlfreiheit eingeräumt wird.<sup>3</sup> ARD und ZDF müssen dabei ein breites Medium bleiben, das auch die Sparte Unterhaltung mit einschließt, zumal diese eine große Relevanz für die Vollprogramme in der digitalen Fernsehwelt aufweist.<sup>4</sup>

Daneben ermöglicht das Gebührenprivileg ARD und ZDF im Vergleich zum Privatrundfunk, auch in der digitalen Fernsehlandschaft über die Programmangebote zu alternativen Freizeitaktivitäten anzuregen. Dabei ist bedeutend, zahlreiche Kooperationen und Kulturpartnerschaften zu erhalten und ein starkes Engagement im Bereich Ausbildung und Hochschulen zu zeigen.<sup>5</sup>

*Qualität.* Eine hohe Programmqualität durch Differenzsteigerung, Kontrastverstärkung und Unterschiedspflege kann das Überleben des öffentlich-rechtlichen

---

<sup>1</sup> Vgl. SCHNEIDER (2006c), S. 27, sowie GROSSE HOLTFOORTH (2000), S. 17.

<sup>2</sup> Zu Plänen von ARD und ZDF, Beiträge in Form eines „Seven-day-catch-ups“ bis zu sieben Tage nach Ausstrahlung zum Online-Abruf bereitzuhalten vgl. SCHÄCHTER (2007), S. 3 f., sowie O. V. (2007c), S. 13 f. Auf den Vorwurf der Wettbewerber, damit eine „Marktverstopfung“ zu betreiben, entgegnet öffentlich-rechtliche Sender, dass der Gebührenzahler bereits für die Inhalte bezahlt habe und diese auf den relevanten Übertragungswegen abrufen dürfen müsse. Vgl. O. V. (2007a), S. 10.

<sup>3</sup> Vgl. u. a. GROSSE HOLTFOORTH (2000), S. 18 f. Im Experteninterview mit Herrn Munkewitz konnte die Relevanz dieser Vermarktungsstrategie für die digitalen Spartenkanäle der ARD bestätigt werden.

<sup>4</sup> Vgl. LUCHT (2006), S. 283. Allerdings sind auch Diskussionen erforderlich, inwieweit dies beinhaltet, Sportübertragungen in den Hauptprogrammen zu einem unangemessen Schwerpunkt zu machen. Siehe hierzu STEINER (2007), S. 7.

<sup>5</sup> Öffentlich-rechtlicher Rundfunk muss in der Digitalisierung seine Eigenschaft als Kulturgut stärker hervorheben. Vgl. O. V. (2007e), S. 29. Zur Bedeutung von Kulturpartnerschaften am Beispiel des WDRs und zum notwendigem Stehvermögen der Programmverantwortlichen, wenn anspruchsvolle Kulturprogramme nur eine geringe Quote aufweisen, DEPPENDORF (2005), S. 157 ff., daneben auch PIEL (2005), S. 93. Das ZDF plant weiterhin für Ende 2007 mit der Schaffung eines kostenlosen Abrufportals für Schulen und Schüler zu relevanten Themen aus dem Stoffkosmos Fernsehen einen Kooperationsausbau. Vgl. SCHÄCHTER (2007), S. 4.

Rundfunks in der Digitalisierung sichern.<sup>1</sup> Der Qualitätssicherung gilt deshalb besonderes Augenmerk.<sup>2</sup> Ein qualitativ hochwertiges Programm und die kritische Berichterstattung setzen die Unabhängigkeit des Sendeveranstalters gegenüber Ökonomie und Wirtschaft voraus,<sup>3</sup> so dass die Wiederaufnahme des vielfach geäußerten Vorschlags zur Werbefreiheit im Rahmen einer Neukonzeption der Gebührenfinanzierung sachgerecht erscheint.<sup>4</sup> Dessen Neubewertung ist angesichts mannigfacher Veränderungen in der Rundfunklandschaft lohnenswert: Zuschauer zeigen in der Flut interessengeleiteter Informationen eine starke Präferenz für Werbefreiheit, ein werbefreies Online-Angebot von ARD und ZDF hebt sich bereits jetzt schon positiv von kommerziellen Seiten im Internet ab, die mit neuen, immer aufdringlicheren Werbeformen daherkommen.<sup>5</sup> Darüber hinaus fällt der Anteil der Werbefinanzierung am Gesamtbudget von ARD und ZDF kaum mehr ins Gewicht.<sup>6</sup> Die Kosten-Nutzen-Relation für die Imageprofilierung von werbefreien öffentlich-rechtlichen Sendern dürfte im digitalen Rundfunkmarkt somit günstiger ausfallen; sie ermöglichte mit dem Wegfall der Kommerzialisierung des Werberahmenprogramms ein schärferes Image und könnte auch im ideologisch dominierten Streit mit der Europäischen Union helfen, die Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu stärken.<sup>7</sup> Der Herausarbeitung von neuen objektivierbaren Qualitätskennziffern muss im Weiteren besondere Aufmerksamkeit gelten.<sup>8</sup> Maximale Einschaltquoten für das Ge-

<sup>1</sup> Vgl. BECK (2005), S. 113, und ROSSEN-STADTFELD (2005), S. 49.

<sup>2</sup> Vgl. STOCK (2005), S. 70 ff. Zu möglichen Maßnahmen wie der Intensivierung von Fremd- und Selbstbeobachtung, einem verstärkten Beschwerdemanagement sowie der Entpolitisierung des Rundfunkrates siehe EIFERT (2005), S. 41.

<sup>3</sup> Vgl. LUCHT (2006), S. 276, sowie NIGGEMEIER (2003), S. 29.

<sup>4</sup> Bislang wurde der Verzicht auf die Mischfinanzierung mit der Begründung abgelehnt, dies hätte eine unangemessene Gebührenerhöhung zur Folge, führte zu steigenden Werbepreisen der Privaten, sei auch nicht von der Wirtschaft erwünscht, die das seriöse Werbeumfeld der Öffentlich-rechtlichen schätzten, zudem diene die Werbefinanzierung der Reduzierung einseitiger Abhängigkeiten von der Politik. Vgl. LUCHT (2006), S. 281, 288 ff., RIDDER (2005), S. 210, KIEFER (1994a), S. 140.

<sup>5</sup> Nach einer Umfrage von TNS-Emnid befürworteten mehr als 70 % der Zuschauer die Werbefreiheit bei ARD und ZDF. Vgl. O. V. (2007h). Doch zeigt sich eine nur geringe Bereitschaft, hierfür auch mehr Geld zu zahlen. Vgl. ROEHER (2007), S. 7.

<sup>6</sup> Zur Image-Profilierung durch völligen Verzicht auf Werbung bei ARD und ZDF vgl. auch HANSMEYER/KOPS/SCHWERTZEL (1994), S. 13, sowie am Beispiel der ARD zum aktuellen Verhältnis Werbeeinnahmen - Gebühren ARD (2006), S. 298.

<sup>7</sup> Im Experteninterview räumten Herr Stock und Herr Schmidt einer praktischen Umsetzung dieses Vorschlags allerdings wenig Chancen ein und verwiesen auf die Ergebnisse vergangener Berechnungen der KEF, wonach eine aufkommensneutrale Lösung nach Aufgabe der Werbefinanzierung eine weitere Gebührenerhöhung zur Folge hätte, für die sich keine Mehrheiten finden lasse.

<sup>8</sup> Neben der bereits diskutierten Werbefreiheit eignen sich hier Quoten für Erstausstrahlungen oder Eigenproduktionen, Servicezeitanteile für bestimmte Formate, Genrevielfalt oder Jugendschutzstandards. Vgl. ROSSEN-STADTFELD (2005), S. 60, HANTEN (2005), S. 126 f., sowie KIEFER (1994a), S. 137.



samtprogramm sowie Kosten pro Programmminute eignen sich zwar als Qualitätsindikator für kommerzielle Anbieter, nicht jedoch zur entsprechenden Bewertung eines öffentlich-rechtlichen Programms mit verfassungsmäßigem Auftrag (vgl. Kapitel 3.5).<sup>1</sup> Damit Marktanteile für ARD und ZDF überhaupt eine Kompassfunktion innehaben können, müssen die Sendeverantwortlichen sich vielmehr an gewichteten Reichweitenzielen differenziert nach spezifischen Bevölkerungsgruppen (peer groups) orientieren, so dass auch Sendungen mit (auf die Gesamtbevölkerung bezogen) geringen Reichweiten als erfolgreich bzw. Nutzen stiftend bewertet werden können.<sup>2</sup> Eine hohe Qualität wird auch durch die Glaubwürdigkeit der Nachrichtenprogramme und journalistischen Reportagen gesichert. Sie ist jedoch auf den gesamten digitalen Rundfunkmarkt bezogen in ihrer Vielfalt gefährdet, weswegen ARD und ZDF ganz besonders ihren Kompetenzbonus auch im Hinblick auf weiterhin bestehende Informationsasymmetrien pflegen und fördern sollten.<sup>3</sup> Dies umso mehr, als die Qualität der Privaten stark beeinflusst wird von Konjunkturschwankungen und im Zuge der Globalisierung auch von Renditezielen der Private-Equity-Unternehmen.<sup>4</sup>

*Kommunikationspolitik:* ARD und ZDF müssen in der Digitalisierung betonen, dass sich ihr von privaten Rundfunkunternehmen abweichendes Verhalten auf Unterschiede in Anreizstrukturen und Zielsetzungen begründet, die nicht zwangsläufig ineffizient sind.<sup>5</sup> Um den latenten Konvergenzverdacht zu entkräften, empfiehlt sich der Ausbau der Programmstrukturanalyse und die intensive Kommunikation ihrer Ergebnisse. Bei Betrachtung der Gesamtleistungen unter Einbezug aller Sparten und Dritten erweisen sich nämlich die Konvergenzvorwürfe von Seiten der Privaten als nicht haltbar; diese beziehen sich vielmehr interessengeleitet nur auf die Sparten Sport und Unterhaltung, die von den Priva-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch SEUFERT (2005), S. 368, 378.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu und zur Frage, inwieweit die Einschaltquote im Zeitalter des Vielkanal-TV nicht generell historisch überholt ist, KIEFER (1994a), S. 142 f., ähnlich auch in HICKETHIER (2005), S. 311, sowie zu Marktanteilen in peer groups SCHULZ/HELD/KOPS (2002), S. 162, und ECKHARDT (2005), S. 75. Im digitalen TV-Markt muss noch stärker kommuniziert werden, dass ein (alle Sender betreffender) Quotenschwund nicht automatisch schlussfolgern lässt, die Programme der Öffentlich-rechtlichen seien zwangsläufig schlechter geworden.

<sup>3</sup> Vgl. u. a. KIEFER (1994a), S. 143. Ein konvergenter Markt mit ausdifferenzierten Wertschöpfungsstufen zeigt im Journalismus Tendenzen zu oberflächlicher Recherche, einen Bezug auf wenig originäre Nachrichtenagenturen, gestiegenen Zeit- und Renditedruck sowie die Dominanz von Public Relations. Vgl. HERRES (2007), S. 5 f. Eine wirksame Profilierung im Punkte Glaubwürdigkeit gelingt ARD und ZDF, wenn sie eine gezielte Zurückhaltung bei Telefondiensten, Product Placement und dem Angebot von Programmen gegen Entgelt zeigen. Vgl. BECK (2005), S. 114.

<sup>4</sup> Vgl. RIDDER (2005), S. 209, NIGGEMEIER (2003), S. 29, sowie WALDERMANN (2007), der angesichts der Geschäftspraktiken von Finanzinvestoren im Rundfunksektor am Beispiel SAT.1 den Begriff der „Medien-Heuschrecken“ prägte.

<sup>5</sup> Vgl. SEUFERT (2005), S. 368 ff.



ten als lukrativ erachtet werden.<sup>1</sup> Kommunikationsstrategien müssen künftig schwerpunktmäßig ausgerichtet sein auf eine Erhöhung der Transparenz und eine nachhaltige Informationsversorgung der relevanten Teilöffentlichkeiten über die öffentlich-rechtlichen Leistungen, um eine ausreichend stabile gesellschaftliche Akzeptanz zu sichern, die sich nicht in einem Fokus auf Sehbeteiligungen erschöpft.<sup>2</sup> Hierbei ist der Mehrwert eines öffentlich-rechtlichen Programms („Public Value“) intensiver als bisher zu betonen, wobei die Strategien auf dem Potenzial bestehender gesellschaftlicher Akzeptanz in den Sparten Glaubwürdigkeit, Seriosität und Zuverlässigkeit aufbauen sollten.<sup>3</sup>

ARD und ZDF legen richtigerweise im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit einen Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Verbesserung der Gebührenakzeptanz.<sup>4</sup>

Die mitunter stark interessengeleitete Kritik an den Digitalplänen der öffentlich-rechtlichen Sender fordert besonders die Kommunikationsfähigkeit der Spitzenfunktionäre von ARD und ZDF.<sup>5</sup> An jüngsten Beispielen der Programmpolitik des Privatrundfunks (Streichung der Nachrichten aus Renditegründen, Einstieg in die Tour-de-France-Berichterstattung 2007 just zu dem Zeitpunkt, als die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten aufgrund des Dopingskandals ausstiegen) kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Bedeutung in der digitalen Zukunft herausarbeiten.<sup>6</sup> Dennoch müssen ARD und ZDF betonen, dass sie ein auftragorientiertes Programmangebot nur möglichst optimal bereitstellen, eine Nutzung aber nicht erzwingen können, „... und dass die Freiheit des Bürgers, sich selbst zum – schlimmstenfalls – Unterhaltungsidioten zu machen, die Vorsorgepflicht des Staates, dies möglichst zu verhindern, nicht berührt“.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Vgl. für eine detaillierte Diskussion LUCHT (2006), S. 283 ff.

<sup>2</sup> Vgl. KIEFER (1994a), S. 139, 143.

<sup>3</sup> Vgl. LUCHT (2006), S. 319 ff., und LANGENBUCHER (2003), S.330. Public-Value-Aktionen wie die ARD-Themenwoche „Kinder sind Zukunft“ resultierten dabei in steigenden Umfragewerten. Die Themen-Webseite wurde vielfach für Zusatzinformationen herangezogen, im Rahmen eines Videowettbewerbs präsentierten Laienproduzenten nutzergenerierte Inhalte mit geschärftem Qualitätsverständnis. Vgl. WEISS (2007), S. 325. Das ZDF kommunizierte überdies den sendereigenen „Public Value“ jüngst in einer Publikationsschrift. Vgl. ZDF (2006), S. 1 ff. Nach einer vom Magazin „Spiegel“ in Auftrag gegebenen Umfrage von TNS-Emnid halten 63 % der Befragten die Programme von ARD und ZDF für unverzichtbar. Vgl. O. V. (2007h).

<sup>4</sup> Zu Angemessenheitsvergleichen sowie gezielten Strategien zur Sicherung der Unterstützung durch die Medienpolitik vgl. RIDDER (2005), S. 215 f.

<sup>5</sup> Vgl. LANGENBUCHER (2003), S. 338. Im Juli 2006 hat das neu gegründete Generalsekretariat der ARD seine Arbeit aufgenommen, um vor allem als Ansprechpartner von Politik und Medien die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stärker zu akzentuieren. Herr Schmidt wies im Interview auf vom Generalsekretariat ausgearbeitete Argumentationshilfen hin, um der Kritik an der ARD- Digitalstrategie sachlich entgegenzutreten. Vgl. auch O. V. (2007f), S. 31 f.

<sup>6</sup> Hier bietet sich mitunter eine offensivere Außendarstellung an, wenn auch manche Zurückhaltung der Furcht geschuldet sein mag, die Debatte nicht weiter anzuheizen.

<sup>7</sup> Zitat KIEFER (1994a), S. 140.



## 6. Fazit und Ausblick

Im Zentrum der vorliegenden Arbeit stand die Frage, welche Argumente im digitalen Rundfunkmarkt noch zur Legitimation einer öffentlich-rechtlichen Programmbereitstellung herangezogen werden können. Die Betrachtung konzentrierte sich dabei auf den Bereich der Fernsehprogramme. Ziel war zunächst die Analyse des Wandels im digitalen TV-Sektor anhand der klassischen Theorie des ökonomischen Marktversagens. Es zeigte sich, dass trotz der Linderung einiger Mängel wie des Wegfalls von Kapazitätsrestriktionen oder des Aufkommens neuer Verschlüsselungstechniken weiterhin gewichtige Gründe existieren, die gegen eine marktliche Bereitstellung sprechen. Ein kollektiv getragenes Rundfunksystem kann damit auch in der Digitalisierung gerechtfertigt werden. Es wurde weiter herausgearbeitet, dass sich die gewünschten positiven Wirkungen der öffentlich-rechtlichen Bereitstellung nur dann einstellen, wenn der Zuschauer die Sendungen auch tatsächlich rezipiert.

Um zu untersuchen, inwiefern ein von der Gesellschaft als Ganzes getragener Rundfunk in der Multimediawelt noch Rückbindung und Akzeptanz erfährt durch entsprechende Nachfrage seiner Leistungen, wurde in einem zweiten Schritt herausgestellt, welche Möglichkeiten der öffentlich-rechtliche Rundfunk besitzt, die Steuerung der Zuschauernachfrage positiv zu stimulieren. Zunächst konnten dafür Determinanten identifiziert werden, die direkt oder indirekt Einfluss auf seine Programmnachfrage in der Digitalisierung nehmen. Neben digital-technischen Faktoren, die ein erweitertes TV-Angebot ermöglichen, wurden gesellschaftliche Entwicklungen im Umfeld des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgemacht, die dessen künftige Relevanz mitbestimmen.

Weiterhin determinieren rundfunkpolitische und gesamtwirtschaftliche Faktoren in erheblichem Umfang nachfragerrelevante Rahmenbedingungen. Innerhalb dieses Rahmens eröffnen sich dann über einzelwirtschaftliche Faktoren Handlungsoptionen zur Stimulierung der Nachfrage nach öffentlich-rechtlichen Fernsehangeboten. Zur Beurteilung, inwiefern den öffentlich-rechtlichen Anstalten noch Möglichkeiten verbleiben, Einfluss auf die Wahlhandlungen der Zuschauer und deren Präferenzen zu nehmen, schloss sich unter Rückgriff auf die erarbeiteten Einflussgrößen eine Analyse der Machtbeziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen Anbietern und Nachfragern an. Es wurde deutlich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Monopol mangels Konkurrenz und einem damit einhergehenden Nachfrageüberhang die größten Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten auf die Programmwahl der Zuschauer besitzt. Die Machtverhältnisse verschieben sich mit der Einführung des dualen Systems zugunsten der Rezipienten, ehe schließlich im Szenario der Digitalisierung ein ausgeprägter Angebotsüberhang den Zuschauern eine nie gekannte Nachfragermacht beschert. Sie bestimmen fortan zeit- und ortsunabhängig, welche Programme sie unter Verwendung neuer Techniken rezipieren. Der öffentlich-rechtliche TV-Anbieter ist im Szenario eines voll digitalisierten Rundfunkmarktes wesentlicher Einflussmöglichkeiten auf die Nachfrage beraubt, die er traditionell besessen hat.



Die gewonnenen Erkenntnisse wurden abschließend zusammengetragen und auf die Frage überprüft, wie zukünftig die freie öffentliche Kommunikation in einem digitalen Fernsehmarkt sichergestellt werden kann und welche Rolle dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dabei zuteil wird. Es konnte gezeigt werden, dass im Falle einer Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten der unregulierte Markt keineswegs ein befriedigendes Ergebnis bereitstellt, das ökonomischen, kulturellen und sozialen Aufgaben in der Gesellschaft gerecht wird. Die Durchsetzung der liberalen Marktlösung ist danach ebenso komplex; sie erfordert regelmäßig regulative Korrekturen, auf die ihre Befürworter ja gerade verzichten möchten. Umgekehrt wurde deutlich, dass sich den öffentlich-rechtlichen Sendern trotz aller Risiken in der Digitalisierung auch Chancen eröffnen, die Nachfrage subtiler zu steuern. Hierfür ist allerdings die Unterstützung vieler Seiten nötig. Dazu konnten Handlungsoptionen aufgezeigt werden, deren Umsetzung geeignet erscheint, um die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Zukunft zu stützen und nachhaltig sicherzustellen.

Mit Blick auf einen vollumfänglich digitalisierten TV-Markt sind künftig folgende Entwicklungsmöglichkeiten denkbar: Einerseits könnten sich die Nutzungsgewohnheiten für das Medium Fernsehen denen des Internets angleichen und interaktive Verwendungsformen dominieren. Andererseits wäre möglich, dass sich klare Funktionsunterschiede zwischen beiden Medien herauskristallisieren, wobei Zuschauer bei der Rezeption von TV-Angeboten weiterhin auf ein vorab übersichtlich zusammengestelltes Programm des Sendeveranstalters zurückgreifen. Ebenso könnte TV-Konsum, wie bereits jetzt schon zu erkennen, aktive und passive Elemente des Nutzerverhaltens kombinieren und durch geschickte Integration in die Programme beide Nutzervorlieben bedienen.

Aufgrund des noch nicht abgeschlossenen Digitalisierungsprozesses bleibt allgemein abzuwarten, in welchem Umfang die Zuschauer die neuen technischen Möglichkeiten adoptieren werden, wie sie mit der Programmviefalt umgehen und welche Folgen sich daraus für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Hinblick auf den Verbleib im Relevant Set ableiten.

Angesichts der Weite des in dieser Arbeit behandelten Themenfeldes konnte eine Vielzahl der zu betrachtenden Aspekte lediglich angerissen werden. Dabei eignet sich deren Aufgriff zur weitergehenden Analyse. So könnten sich Untersuchungen mit der Entwicklung objektiver Qualitätsstandards auseinandersetzen. Um künftige öffentlich-rechtliche Angebote einem Public-Value-Test unterziehen zu können, erscheint die Ausarbeitung von Konzepten sinnvoll, die zur Messung dieses Mehrwerts geeignet sind. Nicht zuletzt sollte die Medienwirkungsforschung weiter intensiviert werden und sich auf eine mögliche Quantifizierung von externen Effekten konzentrieren. Nur so wird es möglich sein, der Messgröße „Quote“ Indikatoren entgegenzusetzen, die die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks adäquat darstellen und die Debatte auf ein neues, sachgerechtes Niveau heben können.

## Anhang

Tabelle 4:  
Charakteristika MedienNutzerTypen

Lebensstilgruppe	1. Charakteristika
Junge Wilde	Hedonistisch, materialistisch, konsumorientiert, Selbstbezüglichkeit und -unsicherheit, adoleszentes Verhalten
Zielstrebige Trendsetter	Pragmatische Idealisten und selbstbewusste Macher, breite Interessen, Erfolgsorientierung, Vollausschöpfung der Möglichkeiten neuer Medien
Unauffällige	Orientierung am Privaten, wenig Kontakte, passiv, übernehmen ungern Verantwortung, ökonomisch eingeschränkt, starkes Bedürfnis nach Unterhaltung und Ablenkung
Berufsorientierte	Starke Berufsbezogenheit, wenig Zeit für anderes, nüchtern, rational, Kulturfaible, eher ledig als verheiratet
Aktiv Familienorientierte	Familienmenschen, bodenständig, selbstbewusst, gut organisiert, clever/findig, dynamisch/lebendig
Moderne Kulturorientierte	(Ehemalige) kulturelle Avantgarde, unter anderem arrivierte „68er“, intellektuellster Typ, hohes Aktivitätsniveau, medienkritisch, weltoffen
Häusliche	Bedürfnis nach Sicherheit und Kontinuität im Alltag, eher traditionelle Wertvorstellungen und Rollenbilder, relativ enger Aktionsradius, häuslicher Rahmen wichtig
Vielseitig Interessierte	Sehr breites Interessenspektrum, gesellig, aktiv, erlebnisfreudig, bodenständig
Kulturorientierte Traditionelle	Eher konservativ und traditionell geprägtes Weltbild, häuslicher Radius ist wichtig, gleichzeitig spielen aber auch (hoch-) kulturelle Aktivitäten eine Rolle
Zurückgezogene	Traditionell, häuslich, eher passiv, hohe Bedeutung von Sicherheit und Harmonie, gering ausgeprägte Interessen

Quelle: OEHMICHEN (2007), S: 228

Tabelle 5:  
Entwicklung der Marktanteile öffentlich-rechtlicher und privater Sender  
im Vergleich 1985 - 2006

	ARD	ZDF	ARD (Dritte)	RTL	SAT.1	ProSieben
1985	43,4	42,6	10,2	0,4	-	-
1986	44,9	40,2	10,1	0,7	-	-
1987	42,2	40,7	10,5	1,2	1,5	-
1988	37,9	36,2	10,7	4,1	5,8	-
1989	31,7	32,4	10,4	10,0	8,5	-
1990	30,8	28,8	9,0	11,5	9,0	1,3
1991	27,5	25,6	8,8	14,4	10,6	3,8
1992	22,0	22,0	8,3	16,7	13,1	6,5
1993	17,0	18,0	7,9	18,9	14,4	9,2
1994	16,3	17,0	8,9	17,5	14,9	9,4
1995	14,6	14,7	9,7	17,6	14,7	9,9
1996	14,8	14,4	10,1	17,0	13,2	9,5
1997	14,7	13,4	11,6	16,1	12,8	9,4
1998	15,4	13,6	12,3	15,1	11,8	8,7
1999	14,2	13,2	12,5	14,8	10,8	8,4
2000	14,3	13,3	12,7	14,3	10,2	8,2
2001	13,7	13,0	13,0	14,8	10,1	8,0
2002	14,2	13,8	13,1	14,6	9,9	7,1
2003	14,0	13,2	13,4	14,9	10,2	7,1
2004	13,9	13,6	13,7	13,8	10,3	7,0
2005	13,5	13,5	13,6	13,2	10,9	6,7
2006	14,2	13,6	13,5	12,8	9,8	6,6

Quelle: KEK (2007a)



## Verzeichnis der Experteninterviews

### **Munkewitz, Alfred**

Redaktionsleiter EinsFestival  
ARD Play-Out-Center, Potsdam  
(Potsdam, 20.08.2007)

### **Nehse, Heiko**

Produktions- und Betriebsdirektion  
Bereich Grundsatzangelegenheiten  
Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb), Berlin-Potsdam  
(Potsdam, 20.08.2007)

### **Ries-Augustin, Ulrike**

Leiterin der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit  
Westdeutscher Rundfunk (WDR), Köln  
(Köln, 08.08.2007)

### **Schmidt, Hans-Martin**

Referent Medienpolitik  
ARD-Generalsekretariat  
(Berlin, 20.08.2007)

### **Stock, Alexander**

Leiter der Hauptabteilung Kommunikation  
Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), Mainz  
(Mainz, 15.08.2007)

### **Welz, Uwe**

Redaktionsleiter Interaktive Dienste  
ARD Play-Out-Center, Potsdam  
(Potsdam, 20.08.2007)

## Literaturverzeichnis

- Akerlof, George (1970): The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the market mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, No. 84, S. 488 - 500
- ALM (2006): Jahrbuch der Landesmedienanstalten 2005, in: Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Berlin 2006
- ALM (2007): Jahrbuch der Landesmedienanstalten 2006, in: Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Berlin 2007
- ALM (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten) (1998): Jahrbuch der Landesmedienanstalten (1997/98), in: Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), München 1998
- Anschütz, Ulrich (1999): Die Dramaturgie des Programmtages: Vollprogramme werden wichtiger, in: Paukens, Hans/Schümchen, Andreas: Programmplanung – Konzepte und Strategien der Programmierung im deutschen Fernsehen, Schriftenreihe des Adolf Grimme Instituts, Band 1, München 1999, S. 46 - 52
- ARD (2006): ARD Jahrbuch 2006, Baden Baden 2006
- Armstrong, Mark/Weeds, Helen (2005): Public service broadcasting in the digital world, [http://www.econ.ucl.ac.uk/downloads/armstrong /PSB\\_Armstrong\\_Weeds.pdf](http://www.econ.ucl.ac.uk/downloads/armstrong/PSB_Armstrong_Weeds.pdf), Stand 11.09.2007, S. 1 - 54
- Assheuer, Thomas (2004): Kopfsprung ins Seichte. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steckt in der Krise, in: Die Zeit, Nr. 3 vom 08.01.2004, S. 11 - 13
- Aufenanger, Stefan (2006): Quo vadis Medienpädagogik? Medienkompetenz und Jugendmedienschutz, in: epd medien Nr. 47, vom 17.6.2006, S. 19 - 23
- Baacke, Dieter (1997): Medienpädagogik, in: Straßner, Erich (Hrsg.): Grundlagen der Medienkommunikation, Band 1, Tübingen 1997
- Barney, Jay B. (1991): Firm Resources and Sustained Competitive Advantage, in: Journal of Management, 17. Jhrg., 1/91, S. 99 - 120
- BBC (1999): Public service broadcasting 'dying' – ITV boss, [http://news.bbc.co.uk/1/hi/special\\_report/1999/08/99/edinburgh\\_festival\\_99/431502.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/special_report/1999/08/99/edinburgh_festival_99/431502.stm), Stand: 11.09.2007
- Beck, Kurt (2005): Föderal verfasster öffentlich-rechtlicher Rundfunk, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 106 - 117
- Blankart, Charles (2006): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 6. Auflage, München 2006
- Bleicher-Nagelsmann, Heinrich (2005a): Grußwort, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk, Band 2, Münster 2005, S. 15 - 18
- Bleicher-Nagelsmann, Heinrich (2005b): Der heutige Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags aus Sicht des Deutschen Kulturrats, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk, Band 2, Münster 2005, S. 133 - 138
- Blumler, Jay/Hoffmann-Riem, Wolfgang (1992): Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa: Herausforderungen und Perspektiven, in: Media Perspektiven 7/1992, S. 402 - 415



- BMWI (Bundesministerium für Wirtschaft) (1998): „Initiative Digitaler Rundfunk“: Abschlussbericht und Kabinettsbeschluss, in: epd-medien Nr. 66 vom 26.08.1998, S. 21 - 35
- Bonfadelli, Heinz/Meier, Werner A. (2005): Welcher öffentliche Rundfunk für welche Gesellschaft? Der öffentliche Rundfunk in der globalen Informations-, Wissens- und Mediengesellschaft, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 146 – 161
- Bornemann, Jens-Uwe (2004): Das digitale Programmangebot werbefinanzierter Fernsehveranstalter, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 184, Köln 2004
- Brants, Kees/Siune, Karen (1992): Public Service Broadcasting: Reactions to Competition, in: Siune, Karen/Truetzschler, Wolfgang (Hrsg.): Dynamics of Media Politics. Broadcast and Electronic Media in Western Europe, London, Newbury Park, New Delhi 1992, 116 - 128
- Butzek, Erika (2007a): Auch die CSI-Quoten werden purzeln, in: Medien Bulletin 26. Jhrg., 02/07, S. 20 - 23
- Butzek, Erika (2007b): Innovationsmotor ZDF, in: Medien Bulletin 26. Jhrg., 03/07, S. 24 - 28
- Butzek, Erika (2007c): Weg von der TV-Glotze? In: Medien Bulletin 26. Jhrg., 05/07, S. 22 - 25
- Deppendorf, Ulrich (2005): Der heutige Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk, Band 2, Münster 2005, S. 147 - 155
- Dichtl, Erwin (1997): Marketing, in: Bea, Franz Xaver u. a. (Hrsg.): Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Band 3, 7. Auflage, Stuttgart 1997, S. 133 - 204
- Dieckmann, Andreas (2005): Empirische Sozialforschung, 13. Auflage, Hamburg 1995
- DLM (Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten) (1990): DLM – Jahrbuch 89/90: Privater Rundfunk in Deutschland, in: Landesmedienanstalten (Hrsg.), München 1990
- Donges, Patrick (2003): Autonomie sichern, Offenheit erhöhen – Sicherung des Public Service, in: Donges, Patrick/ Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln 2003, S. 52 - 66
- Donges, Patrick/Puppis, Manuel (2003): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Eine Einleitung, in: Donges, Patrick, Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln 2003, S. 9 - 28
- Eberle, Carl-Eugen (2000): Das ZDF-Programm bouquet und seine Rechtsgrundlagen, in: ZDF (Hrsg.): ZDF.vision. Das Programm bouquet: digital und interaktiv, ZDF Schriftenreihe 58, Mainz 2000, S. 61 - 66
- Eckhardt, Josef (2005): Wie erfüllt der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Kulturauftrag? Eine empirische Langzeitbetrachtung, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk, Band 2, Münster 2005, S. 63 - 77
- Eckstein, Eckhard (2007): Weg frei für neue digitale Angebote, in: Medien Bulletin 02/07, 26. Jhrg., S. 60 - 61
- Eickhof, Norbert/Never, Henning (2000): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb. Diskussionsbeitrag Nr. 35. Universität Potsdam



- Eifert, Martin (2005): Selbstregulierung und Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden, 2005, S. 41 - 53
- Elitz, Ernst (2006): Qualitätsmanagement: Unausgeschöpfte ökonomische Potenziale im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland, in: MedienWirtschaft 3. Jhrg., 2/2006, S. 46 - 56
- Emmelius, Simone/Johns, Dirk Max (2000): Das Inhaltsangebot: Fernsehen und Multimedia. In: ZDF (Hrsg.): ZDF.vision. Das Programmbouquet: digital und interaktiv, ZDF Schriftenreihe 58, Mainz 2000, S. 23 - 40
- Franck, Georg (1998): Ökonomie der Aufmerksamkeit, München/Wien 1998
- Friedrichsen, Mike/Never, Henning (1999): Digitalisierung als Chance? In: Knoche, Manfred/Siegert, Gabriele (Hrsg.): Strukturwandel der Medienwirtschaft im Zeitalter digitaler Kommunikation, München 1999, S. 91 - 111
- Friemel, Clemens (2003): Nachfragermacht. Zur Macht von Nachfragern gegenüber Anbietern im Zeitalter des Internets, in: Meyer, Paul/Meyer, Anton (Hrsg.): Schriftenreihe Schwerpunkt Marketing, Band 60, München 2003
- Fritsch, Michael/Wein, Thomas, Ewers/Hans-Jürgen (2005): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, München 2005
- Gerhards, Maria/Klingler, Walter (2004): Mediennutzung in der Zukunft, in: Roters, Gunnar/Klingler, Walter/Gerhards, Maria (Hrsg.): Medienzukunft – Zukunft der Medien, Baden Baden 2004, S. 67 - 94
- Gerhards, Maria/Klingler, Walter (2006): Mediennutzung in der Zukunft, in: Media Perspektiven 2/2006, S. 75 - 90
- Groebel u. a. (1995): Bericht zur Lage des Fernsehens für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland, Gütersloh 1995
- Große Holtforth (2000): Öffentlicher Rundfunk im digitalen Zeitalter, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 135, Köln 2000
- Grossekettler, Heinz (1985): Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung. Ein Beitrag zu den Bereitstellungs- und Finanzierungsregeln für öffentliche Leistungen, in: Finanzarchiv, N.F., Band 43/1985, S. 211 - 252
- Haas, Ingrid M. (2005): Der heutige Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags aus Sicht des privaten Rundfunks, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk, Band 2, Münster 2005, S. 139 - 145
- Hagenah, Jörg/Meulemann, Heiner (2007): Unterschichtfernsehen? Integration und Differenzierung von bildungsspezifischen Teilpublika, in: Publizistik, 52. Jhrg, Heft 2, Juni 2007, S. 154 - 172
- Hamann, Götz/Siemens, Christof (2006): Kalte Füße am großen Lagerfeuer. Ein Gespräch mit Monika Piel und Hubertus Meyer-Burckhardt, in: Die Zeit, Nr. 1 vom 28. 12. 2006, S. 39
- Hanfeld, Michael (2007a): Enteignung der freien Presse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 142 vom 22.6.2007, S. 1



- Hanfeld, Michael (2007b): Lizenzfrage: Medienanstalt glaubt nicht, dass Sat.1 Vollprogramm bleibt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 142 vom 31.7.2007, S. 38
- Hansen, Ursula/Bode, Matthias (1999): Marketing & Konsum. Theorie und Praxis von der Industrialisierung bis in 21. Jahrhundert, München 1999
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred/Schwartzel, Uwe (1994): Perspektiven des Fernsehangebots in Deutschland, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 9, Köln 1994
- Hanten, Hans Ernst (2005): Der heutige Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags aus Sicht der Bundesregierung, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk, Band 2, Münster 2005, S. 125 - 131
- Hartmann, Peter H./Höhne, Inga (2007): MNT 2.0 – Zur Weiterentwicklung der Medien-NutzerTypologie, in: Media Perspektiven 05/2007, S. 235 - 241
- Heinrich, Jürgen (1999): Medienökonomie, Band 2: Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1999
- Heinrich, Jürgen (2005): Zur Funktionalität des Wettbewerbs im dualen System, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 325 - 340
- Herdzina, Klaus (1993): Wettbewerbspolitik, 4. Auflage, Stuttgart Jena 1993
- Herres, Volker (2006): Fernsehen und Verantwortung – Die besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Funkkorrespondenz Nr. 30 vom 28. 07.2006
- Herres, Volker (2007): Nichts als die Wahrheit – Digitale Welt: Journalismus im Spannungsfeld zwischen Realität und Quote, in: Funkkorrespondenz Nr. 31 vom 03.08.2007
- Hickethier, Knut (2005): Spartenprogramme als Reaktion auf die Publikumsfragmentierung? In: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 311 - 322
- Hoffmann, Kay (1990): Am Ende Video – Video am Ende? Berlin 1990
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): PayTV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Baden Baden/Hamburg 1996
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2003): Kann und soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine Staatsaufgabe sein? In: Donges, Patrick, Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln 2003, S. 29 - 51
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2006): Rundfunk als Public Service: Zur Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ARD Jahrbuch 06, Baden-Baden 2006, S. 15 - 24
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2007): Fast nichts wird so bleiben wie bisher – Anmerkungen zum Rundfunk in der Online-Welt, in: Funkkorrespondenz Nr. 28-29 vom 13.07.2007, S. 3 - 6
- Holtmann, Klaus (1998): Programmbeschaffung und -entwicklung werbefinanzierter TV-Anbieter aus der Programmplanung, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 106, Köln 1998
- Holtz-Bacha, Christina (2007): Von der Fernseh- zur Mediendienstrichtlinie, in: Media Perspektiven 02/2007, S. 113 - 122

- Holznapel, Bernd (1999): Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF), ZDF Schriftenreihe 55, Mainz 1999
- Holznapel, Bernd/Vollmeier, Ines (2003): Gemeinsame oder getrennte Aufsicht? Ein Überblick über die verschiedenen Ansätze der Beaufsichtigung von öffentlichem und kommerziellem Rundfunk, in: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln 2003, S. 277 - 291
- Hunziker, Peter (1981): Das Publikum als Marktpartner im „publizistischen Wettbewerb“, Konstanz 1981
- IBM (2006): The end of television as we know it – A future industry perspective, [http://www-935.ibm.com/services/de/bcs/pdf/2006/end\\_of\\_tv.pdf](http://www-935.ibm.com/services/de/bcs/pdf/2006/end_of_tv.pdf), Stand: 11.09.2007, S. 1 - 27
- Jarren, Otfried (1994): Duales Rundfunksystem: Weder dual, noch System – und erst recht nicht zu steuern? In: Holgersson, Silke u. a. (Hrsg.): Dualer Rundfunk in Deutschland: Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung, Münster/ Hamburg 1994, S. 13 - 34
- Jarren, Otfried u. a. (2001): Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Eine komparative Studie zu Möglichkeiten der Absicherung des Public service, Baden Baden/Hamburg 2001
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2005): Der öffentliche Rundfunk in der Gesellschaft – Begründung, Wandel und Konflikte um eine Leitidee am Beispiel der Schweiz, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 177 - 195
- Jessen, Jens (2002): 50 Jahre Fernsehen – Mit dem Erfolg kam der Opportunismus, in: Die Zeit, Nr. 1 vom 23.12.2002, S. 33
- Karstens, Eric (2006): Fernsehen digital – Eine Einführung, Wiesbaden 2006
- KEK (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich) (2007a): Jährliche Zuschaueranteile seit 1985, <http://www.kek-online.de/kek/medien/zuschauer/jahr.pdf>, Stand: 13.09.2007
- KEK (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich) (2007b): Programmliste 2007, <http://www.kek-online.de/Inhalte/programmliste.pdf>, Stand: 13.09.2007
- Kiefer, Marie-Luise (1994a): Optionen: nein – Handlungsmöglichkeiten: ja. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen System, in: Holgersson, Silke u. a. (Hrsg.): Dualer Rundfunk in Deutschland: Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung, Münster/Hamburg, 1994, S. 129 - 146
- Kiefer, Marie-Luise (1994b): Wettbewerb im dualen Rundfunksystem? In: media Perspektiven, 9, S. 430 - 438
- Kiefer, Marie-Luise (1996): Unverzichtbar oder überflüssig? Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Multimedia-Welt, in: Rundfunk und Fernsehen, 44. Jhrg., Nr. 1, S. 7 - 26
- Kiefer, Marie-Luise (2001): Medienökonomik, München 2001
- Kleinsteuber, Hans J./Wiesner, Volkert/Wilke, Peter (1991): Public Broadcasting im internationalen Vergleich. Analyse des gegenwärtigen Stands und Szenarien einer zukünftigen Entwicklung, in: Rundfunk und Fernsehen, 39. Jhrg., S. 33 - 54
- Kliment, Tibor/Brunner, Wolfram (1998): Fernsehen in Deutschland. Angebotsprofile und Nutzungsmuster im dualen Rundfunksystem, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Die Zukunft



- des dualen Systems. Aufgaben des dualen Rundfunkmarktes im internationalen Vergleich, Gütersloh 1998, S. 231 - 322
- Kops, Manfred (1995): Indexierung der Rundfunkgebühr? Berlin 1995
- Kops, Manfred (1998a): Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 20, Köln 1998
- Kops, Manfred (1998b): Prinzipien der Gestaltung von Rundfunkordnungen. Ökonomische Grundlagen und rundfunkpolitische Konsequenzen, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 100, Köln 1998
- Kops, Manfred (2000): Informationsmängel der Nachfrager als Rechtfertigung einer Regulierung der medialen Berichterstattung, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 124, Köln 2000
- Kops, Manfred (2005): Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren? In: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 341 - 366
- Kotler, Philip (1978): Marketing für Nonprofit-Organisationen, Stuttgart 1978
- Krönig, Jürgen (2006a): Der große Schock: Die BBC will online communities binden, in epd medien Nr. 37 vom 13.5.2006, S. 6 - 8
- Krönig, Jürgen (2006b): Der technomediale Komplex. Digitale Technik und die Grenzen der Wahrnehmung, in: epd medien Nr. 46 vom 14.06.2006, S. 7 - 9
- Krönig, Jürgen (2006c): Kühle Abfuhr, in: epd medien Nr. 80 vom 11.10.2006, S. 8 - 9
- Krüger, Bruno (2000): Die Technik zum Bouquet-Fernsehen, in: ZDF (Hrsg.): ZDF.vision – Das Programmbouquet: digital und interaktiv, ZDF Schriftenreihe 58, Mainz 2000, S. 41 - 59
- Krüger, Udo Michael (2005): Entwicklung des Politikangebots im Fernsehprogramm, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 252 - 271
- Krüger, Udo Michael/Zapf-Schramm, Thomas (2007): Sparten, Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot 2006, in: Media Perspektiven 04/2007, S. 166 - 186
- Kruse, Jörn (2000): Sportveranstaltungen als Fernsehware, in: Schellhaaß, Horst (Hrsg.): Sportveranstaltungen zwischen Liga- und Medien-Interessen, Schriftenreihe des Arbeitskreises Sportökonomie, Band 3, Schorndorf 2000, S. 15 - 39
- Kruse, Jörn (2003): Publizistische Vielfalt und Effizienz durch den Markt oder durch staatliche Regulierung? <http://www2.hsu-hh.de/kruse/forschung/download/DGPuK-Berlin-5.pdf>, Stand 11.09.2007, S. 1 - 25
- Kübler, Friedrich (1997): Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kohl, Helmut: Vielfalt im Rundfunk, 1. Auflage, Konstanz 1997, S. 21 - 30.
- Kübler, Friedrich (2004): Impulsreferat: Rundfunkgebühr, Meinungswettbewerb und Medienkonzentration, in: Media Perspektiven 03/2004, S. 131 - 132
- Künzler, Matthias (2003): Leitbilder des öffentlichen Rundfunks: Plädoyer für einen neuen Forschungsansatz, in: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks., Köln 2003, S. 52 - 66

- Kunczik, Michael/Zipfel, Astrid (2006): Gewalt und Medien, 5. Auflage, Köln 2006
- Langenbucher, Wolfgang (2003): Wie ein Phönix aus der Asche? – Zusammenfassende Bemerkungen und weiterführende Gedanken, in: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln 2003, S. 328 - 338
- Langenbucher, Wolfgang (2005): Der Rundfunk der Gesellschaft – Ein Rückblick nach vorne auf die Institution seiner Kontrolle, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 162 - 176
- Lehmann, Kardinal Karl (2006): Frei und verantwortlich: Begriffe einer menschenwürdigen Kommunikation, in: epd medien Nr. 47 vom 17.6.2006, S. 6 - 12
- Lilienthal, Volker (2007): „Der Sender ist tot“ – Die ARD sucht nach Wegen in die Online-Zukunft, in: epd medien Nr. 46 vom 13.6.2007, S. 3 - 4
- Loebbecke, Claudia (2004): Digital Video Recorder-driven impacts on the video content services industry, in Internet: <http://www.mm.uni-koeln.de>, Stand 14.09.2007
- Loebbecke, Claudia/Falkenberg, Marcia (2002): A Framework for Assessing Market Entry – Opportunities for Internet-Based TV, in: The International Journal on Media Management, Vol. 4, Nr. 2, S. 96 - 105
- Loebbecke, Claudia/Niedermeyer, Ulrich/Kaplan, Andreas/Kurucu, Guerhan (2003): Betriebswirtschaftliche Betrachtung öffentlich-rechtlicher TV-Online-Aktivitäten, in: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 183, Köln 2003
- Lucht, Jens (2006): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk: ein Auslaufmodell? Grundlagen – Analysen – Perspektiven, Wiesbaden 2006
- Luley, Peter (2007): SAT.1-Steichungen: Abschied ins Spartenprogramm, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,494965,00.html>, Stand: 17.07.2007
- Mattern, Klaus/Künstner, Thomas (1998): Fernsehsysteme im internationalen Vergleich, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Die Zukunft des dualen Systems. Aufgaben des dualen Rundfunkmarktes im internationalen Vergleich, Gütersloh 1998, S. 15 - 204
- McLuhan, Marshall (1995): The Global Village. Der Weg der Mediengesellschaft in das 21. Jahrhundert, Paderborn 1995
- Media Perspektiven (2006): Basisdaten: Daten zur Mediensituation in Deutschland 2006, in: Arbeitsgemeinschaft der ARD Werbegesellschaften (Hrsg.), Frankfurt 2006
- Merten, Klaus (1996): Konvergenz der Fernsehprogramme im dualen Rundfunk, in: Hömberg, Walter/Pürer, Heinz (Hrsg.): Medien-Transformation. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Band 22, Konstanz 1996, S. 152 - 172
- Metze-Mangold, Verena (2005): Grußwort, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk, Band 2, Münster 2005, S. 19 - 22
- Meyer-Stamer, Jörg (1994): Suchprozesse, richtungslos: Zum Steuerungsbedarf in der Medientechnik, in: Holgersson, Silke u. a. (Hrsg.): Dualer Rundfunk in Deutschland: Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung, Münster/Hamburg 1994, S. 155 - 167



- Michael Jürgs (2007): Freie Radikale – Was wären in der ARD für Programme möglich, würde sie ihre Struktur verändern: Eine Utopie, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 28 vom 03.02.2007, S. 23
- Mühlig, Jan (2007): Mobile user experience: Why are mobile services part of daily life in Japan, but not in Germany? [http://www.muenchner-kreis.de/pdfs/12thGerman-JapaneseSymposium/Session6/6\\_2\\_Muehlig.pdf](http://www.muenchner-kreis.de/pdfs/12thGerman-JapaneseSymposium/Session6/6_2_Muehlig.pdf), Stand: 12.09.2007
- Musgrave, Richard/Musgrave, Peggy/Kullmer, Lore (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 6. Auflage, Tübingen 1994
- Natrop, Johannes (2006): Grundzüge der angewandten Mikroökonomie, München 2006
- Neun, Andreas (2002): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Grenzen des Wachstums, in: Garstka, Hansjürgen/Kloepfer, Michael/Schoch, Friedrich (Hrsg.): Beiträge zum Informationsrecht, Band 2, Berlin 2002
- Neuwöhner, Ulrich/Schäfer, Carmen (2007): Fernsehnutzung und MNT 2.0, in: Media Perspektiven 05/2007, S. 242 - 254
- Never, Henning (2002): Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, Schriftenreihe zur Medienwirtschaft und zum Medienmanagement, Baden Baden 2002
- Niggemeier, Stefan (2003): Gebt's ihnen! Die Interessen der Privatsender sind nicht unsere: Warum die Rundfunkgebühr für ARD und ZDF erhöht werden muss, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 19 vom 11.05.2003, S. 29
- Nolte, Paul (2001): Unsere Klassengesellschaft. Wie könnten die Deutschen angemessen über ihr Gemeinwesen sprechen? Ein unzeitgemäßer Vorschlag, in: Die Zeit Nr. 2 vom 04.01.2007, S. 7
- O. V. (2006a): BBC-Manager: Interaktive Plattformen sind die Zukunft des TV, in: epd medien Nr. 40 vom 24.05.2006, S. 12
- O. V. (2006b): Dokumentation: Die Digitalisierungsstrategie des ZDF: Die digitale Zukunft des ZDF, in: epd medien Nr. 62 vom 09.08.2006, S. 3 - 9
- O. V. (2006c): Dokumentation: Die Digitalisierungsstrategie des ZDF: Leuchtturmfunktion, in: epd medien Nr. 62 vom 09.08.2006, S. 10 - 26
- O. V. (2006d): Experten: IP-TV hat Potenzial zur Verschiebung der Märkte, in: epd medien Nr. 73 vom 16.09.2006, S. 16
- O. V. (2006e): Legitimierendes Prinzip: Ein epd-Interview mit Staatsminister Rainer Robra, in: epd medien Nr. 74 vom 20.9.2006, S. 3 - 6
- O. V. (2006f): Fernsehkonsum in den Niederlanden erstmals zurückgegangen, in: epd medien Nr. 83 vom 21.10.2006, S. 24
- O. V. (2006g): Gemeinsame Grundanforderungen: ARD, ZDF und VPRT: Standards für diskriminierungsfreie EPGs, in: epd medien Nr. 84 vom 25.10.2006, S. 29 - 31
- O. V. (2007a): Wir dürfen mit unserem öffentlich-rechtlichen Modell in Konkurrenz zur kommerziellen Medienlandschaft stehen, Interview mit Dr. Verena Wiedemann, ARD-Generalsekretärin, in: promedia, 11. Jhrg, Nr. 3 vom 01.03.2007, S. 9 - 11
- O. V. (2007b): Dokumentation: Mitteilung der Europäischen Kommission an die Bundesregierung zur Einstellung des Beihilfeverfahrens zur deutschen Rundfunkfinanzierung, in: Funkkorrespondenz Nr. 27 vom 06. 07.2007

- O. V. (2007c): Dokumentation: Die ARD in der digitalen Medienwelt, in: epd medien Nr. 53 vom 07.07.2007, S. 3 - 22
- O. V. (2007d): Dokumentation: Umbau statt Ausbau, in: epd medien Nr. 53 vom 07.07.2007, S. 23 - 24
- O. V. (2007e): Dokumentation: Dialog mit dem Gebührenzahler. Die ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz zur neuen Digitalstrategie, in: Funkkorrespondenz Nr. 34 vom 24.08.2007, S. 28 - 29
- O. V. (2007f): Dokumentation: Nicht die ARD will Presse, sondern die Presse will Fernsehen machen, Antworten des ARD-Generalsekretariats auf Kritik an der Digitalstrategie, in: Funkkorrespondenz Nr. 34 vom 24.08.2007, S. 31 - 32
- O. V. (2007g): ARD und ZDF mit Gebührenklage größtenteils erfolgreich, in: epd medien Nr. 72 vom 12.09.2007, S. 8 - 9
- O. V. (2007h): ARD und ZDF: Unverzichtbar und zu teuer, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,506004,00.html>, Stand: 16.09.2007
- Oberst, Walter (1997): Der Kinderkanal von ARD und ZDF in der Diskussion, in: Media Perspektiven 1/1997, S. 23 - 30
- Oehmichen, Ekkehardt (2007): Die neue MedienNutzerTypologie MNT 2.0, in: Media Perspektiven 05/2007, S. 226 - 234
- Pethig, Rüdiger (1994): Die ökonomische Perspektive des Rundfunks, in: Holgersson, Silke u. a. (Hrsg.): Dualer Rundfunk in Deutschland: Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung, Münster/Hamburg 1994, S. 179 - 189
- Pfetsch, Barbara (1991): Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland. Konzepte und Analysen zum Fernsehangebot und zum Publikumsverhalten, Baden-Baden 1991
- Pfetsch, Barbara (2005): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Träger der politischen Kommunikation, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 240 - 251
- Piel, Monika (2005): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Kulturträger und Kulturpartner, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk, Band 2, Münster 2005, S. 93 - 101
- Pigou, Arthur (1962): The Economics of Welfare, 4. Auflage, New York 1962
- Porter, Michael (1992): Wettbewerbsstrategie, 7. Auflage, Frankfurt 1992
- Programmkommission des ARD/ZDF-Kinderkanals (1997): Der Kinderkanal – Ziele und Programmphilosophie. Zum Start des Kinderkanals von ARD und ZDF, in: Media Perspektiven 1/1997, S. 17 - 22
- Raff, Fritz (2007): Wettbewerbsfähigkeit sichern – Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Zeiten der Konvergenz, in: Funkkorrespondenz Nr. 20 vom 19.05.2006, S. 3 ff.
- Reitze, Helmut/Ridder, Christa-Maria (Hrsg.)(2006): Massenkommunikation VII – Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-2000, Schriftenreihe Media Perspektiven Bd. 19, Baden-Baden 2006
- Ridder, Christa-Maria (2005): Ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk es wert, dass ihn sich die Gesellschaft leistet? Eine Bilanz seiner Leistungen und Kosten, in: Ridder, Ma-



- ria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 203 - 219
- Riepl, Wolfgang (1987): Das Gesetz von der Komplementarität, in: Bobrowsky, Manfred/Duchkowitsch, Wolfgang/Haas, Hannes (Hrsg.): Medien und Kommunikationsgeschichte. Ein Textbuch zur Einführung, Wien 1987, S. 144 - 148
- Ries-Augustin, Ulrike (2007): Rundfunkgebühren, in: Westdeutscher Rundfunk Köln in Kooperation mit dem Medienzentrum Rheinland (Hrsg.): Netzwerk Medienkompetenz des WDR: Radio, Fernsehen, Internet und was dahintersteckt, 1. Auflage, Köln 2007
- Roether, Diemut (2007): Was von der Werbung übrig bleibt – Privatsender suchen nach neuen Einnahmequellen, in: epd medien Nr. 66 vom 22.08.2007, S. 3 - 7
- Rosenbach, Marcel (2006): Seid umschlungen, Milliarden: Wie Finanzinvestoren die deutsche Medienlandschaft verändern, in: Adolf Grimme Institut – Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH u. a. (Hrsg.): Jahrbuch Fernsehen 2006, Marl 2006, S. 33 - 49
- Rossen-Stadtfeld, Helge (2003): Wie lassen sich öffentliche Rundfunkveranstalter in pluralen Gesellschaften weiterhin auf einen Leistungsauftrag verpflichten? In: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln 2003, S. 67 - 84
- Rossen-Stadtfeld, Helge (2005): Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk, Band 2, Münster 2005, S. 29 - 61
- Saxer, Ulrich (1994): Öffentlichkeitsarbeit als Steuerungsinstrument von Rundfunksystemen, in: Holgersson, Silke u. a. (Hrsg.): Dualer Rundfunk in Deutschland: Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung, Münster/Hamburg 1994, S. 117 - 127
- Saxer, Ulrich (2005): Zur Institutionsgeschichte des öffentlichen Rundfunks, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 121 - 145
- Schächter, Markus (2006a): Signale setzen, in: epd medien Nr. 47 vom 17.6.2006, S. 3 - 4
- Schächter, Markus (2006b): Die digitale Zukunft des ZDF: Herausforderungen und Strategien, in: epd medien Nr. 62, vom 09.8.2006, S. 3 - 9
- Schächter, Markus (2006c): Verlust der publizistischen Seele – Die Digitale Zukunft des ZDF, in: epd medien Nr. 72 vom 13.9.2006, S. 21 - 25
- Schächter, Markus (2007): Public Service im digitalen Wettbewerb: Eröffnungsrede der Mainzer Tage der Fernsehkritik, in: epd medien Nr. 45 vom 09.07.2007, S. 3 - 5
- Schatz, Heribert (1994): Das duale Rundfunksystem in modernisierungstheoretischer Sicht, in: Holgersson, Silke u. a. (Hrsg.): Dualer Rundfunk in Deutschland: Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung, Münster/Hamburg, 1994, S. 193 - 203
- Schatz, Heribert/Schulz, Winfried (1992): Kriterien zur Beurteilung von Programmqualität im dualen Fernsehsystem, in: Media Perspektiven 11/1992, S. 690 - 712
- Schmitz, Manfred (1994): Das Duale Rundfunksystem als politische Institution, in: Holgersson, Silke u. a. (Hrsg.): Dualer Rundfunk in Deutschland: Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung, Münster/Hamburg 1994, S. 97 - 116
- Schneider, Norbert (2006a): Geburt des Programms aus dem Geist des Marktes: Das duale Rundfunksystem in Deutschland, in: epd medien Nr. 20 vom 15.3.2006, S. 17 - 20



- Schneider, Norbert (2006b): Soviel Macht war nie: Warum wir ein neues Medienrecht brauchen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 200 vom 29.8.2006, S. 36
- Schneider, Norbert (2006c): Machtamalgam – Rede auf dem Weltkongress BCWW in Seoul, in: epd medien Nr. 69 vom 2.9.2006, S. 25 - 29
- Schöneberger, Markus (1999): Wer kein Profil hat, wird nicht überleben, in: Paukens, Hans/Schümchen, Andreas (Hrsg.): Programmplanung – Konzepte und Strategien der Programmierung im deutschen Fernsehen, Schriftenreihe des Adolf Grimme Instituts, Band 1, München 1999, S. 36 - 45
- Schössler, Julia (2001): Die Digitalisierung von Fernsehprogrammen: Perspektiven für private Veranstalter, 1. Auflage, Wiesbaden 2001
- Schulz, Winfried/Ihle, Christian (2005): Wettbewerb und Vielfalt im deutschen Fernsehmarkt – Eine Analyse der Entwicklungen von 1992 bis 2001, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 272 - 292
- Schulz, Wolfgang (1999): Rechtssetzung in der Informationsgesellschaft: Renaissance für die Gesetzgebungslehre? In: Imhof/Jarren/Blum (Hrsg.): Steuerungs- und Regelungsprobleme in der Informationsgesellschaft, Mediensymposium Luzern, Band 5, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 342 - 360
- Schulz, Wolfgang (2003): Das Quadrilemma der Regulierung von öffentlichem Rundfunk – Public-Service-Organisationen zwischen Selbst- und Fremdsteuerung, in: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Köln 2003, S. 311 - 327
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Kops, Manfred (2002): Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, Baden Baden 2002
- Schuster, Jürgen (1995): Rundfunkmarketing. Konstanz 1995
- Seufert, Wolfgang (1994): Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen? Publizistische Vielfalt und ökonomischer Wettbewerb, in: Holgersson, Silke u. a. (Hrsg.): Dualer Rundfunk in Deutschland: Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung, Münster/Hamburg 1994, S. 169 - 178
- Seufert, Wolfgang (2005): Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als Non-Profit-Unternehmen, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.), Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 367 - 379
- Siegert, Gabriele (2003): Medien, Marken, Management, 2. Auflage, München 2003
- Steiner, Peter (1952): Program patterns and preferences and the workability of competition in broadcasting, in: Quarterly Journal of Economics, No. 66, S. 194 - 223
- Steiner, Tilman (2007): Der missachtete Zuschauer : Qualität statt Quote – ein Plädoyer, in: Funkkorrespondenz Nr. 16 vom 20.04.2007, S. 3 ff.
- Stock, Martin (2003): „Dienende Freiheit“. Die Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft und die Verantwortung der Gesellschaft für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in gesellschaftlicher Verantwortung. Anspruch und Wirklichkeit, Beiträge des Kölner Initiativkreises öffentlicher Rundfunk, Band 1, Münster/ Hamburg/New York 2003, S. 29 - 72



- Stock, Martin (2005): Duales System: funktionsgerecht ausgestaltet? In: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.), Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 54 - 76
- Theunert, Helga (2006): Kongruenz, Koexistenz, Konkurrenz: Jugendmedienschutz und Medienkompetenz, in: epd medien Nr. 47 vom 17.6.2006, S. 13 - 19
- Thomass, Barbara (2003): Public Service Broadcasting und Digitalisierung: Erfahrungen in Frankreich und Großbritannien, in: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln 2003, S. 223 - 238
- Tillmann, Herbert (2006): Auf neuen Wegen: Perspektiven der terrestrischen Rundfunkversorgung, in: ARD Jahrbuch 06, Baden-Baden 2006, S. 31 - 38
- Van Eimeren, Birgit/Frees, Beate (2006): Schnelle Zugänge, neue Anwendungen, neue Nutzer? – ARD/ZDF-Online-Studie 2006, in: Media Perspektiven 8/2006, S. 402 - 415
- Van Eimeren, Birgit/Ridder, Christa-Maria (2005): Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien 1970 – 2005, in: Media Perspektiven 10/2005, S. 490 - 504
- Varian, Hal (2004): Grundzüge der Mikroökonomik, 6. Auflage, München 2004
- Verbeet, Markus (2007): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk. Digital – oder gar nicht, <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,489639,00.html>, Stand: 20.06.07
- Voß, Peter (2000): Rundfunk – ein öffentliches Gut im Streit der Interessen, in: Schwarze, Jürgen/Hesse, Albrecht (Hrsg.): Rundfunk und Fernsehen im digitalen Zeitalter, Baden-Baden 2000, S. 9 - 20
- Waldermann, Anselm (2007): Nachrichten-Kahlschlag bei SAT.1: Horror vor den Medien-Heuschrecken, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,494952,00.html>, Stand: 17.07.2007
- WDR (2007a): Netzwerk Medienkompetenz des WDR: Radio, Fernsehen, Internet und was dahintersteckt, Arbeitsbuch mit Unterrichtsmaterialien für die Sekundarstufe II, in: Westdeutscher Rundfunk Köln in Kooperation mit dem Medienzentrum Rheinland (Hrsg.), 1. Auflage, Köln 2007
- WDR (2007b): Netzwerk Medienkompetenz des WDR: Der Fernsehfilm WUT, Arbeitspaket mit Unterrichtsmaterialien ab Klasse 9, in: Westdeutscher Rundfunk Köln in Kooperation mit dem Medienzentrum Rheinland (Hrsg.), 1. Auflage, Köln 2007
- Weischenberg, Siegfried (2004): Goethe im Sinkflug? Eine Diagnose öffentlich-rechtlicher Wirklichkeit, in: epd medien Nr. 58 vom 28.7.2004, S. 7 - 11
- Weiss, Andreas (2007): „Public Value“ – Mehrwert für die Gesellschaft, in: Media Perspektiven 07/2007, S. 322 - 328
- Wiedemann, Verena (2006): Rundfunkpolitik 2005, in: ARD Jahrbuch 06, Baden-Baden 2006, S. 150 - 162
- Wiedemann, Verena (2007): Von grundsätzlicher Bedeutung: Freier Zugang zur Information als Grundrecht für eine moderne Gesellschaft, in: Funkkorrespondenz, Nr.14 vom 07.04.2007, S. 11 - 17
- Wille, Karola (2006): Kein Schlüssel zum Erfolg, in: ARD Jahrbuch 06, Baden-Baden, 2006, S. 25 - 29
- Wöhe, Günter (2005): Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 22. Auflage, München 2005



- ZDF (2006): Der Wert des ZDF für die Menschen in Deutschland, [http://www.unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download\\_Dokumente/DD\\_Das\\_ZDF/1.1.3\\_Der\\_Wert\\_des\\_ZDF\\_fuer\\_die\\_Menschen\\_in\\_Deutschland.pdf](http://www.unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download_Dokumente/DD_Das_ZDF/1.1.3_Der_Wert_des_ZDF_fuer_die_Menschen_in_Deutschland.pdf), Stand: 13.09.2007, S. 1 - 79
- Zierner, Albrecht (2000a): ZDF.vision: Eine neue Kommunikationsplattform für die Zuschauer, in: ZDF (Hrsg.): ZDF.vision. Das Programmbouquet: digital und interaktiv, ZDF Schriftenreihe 58, Mainz 2000, S. 7 - 13
- Zierner, Albrecht (2000b): Digitalisierung und Bouquet: Vom Programmfernsehen zum Bouquet-Fernsehen, in: ZDF (Hrsg.): ZDF.vision. Das Programmbouquet: digital und interaktiv, ZDF Schriftenreihe 58, Mainz 2000, S. 13-23
- Zierner, Albrecht (2005): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Motor medientechnischer Innovationen, in: Ridder, Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 196 - 202
- Zubayr, Camille/Gerhard, Heinz (2007): Tendenzen im Zuschauerverhalten, in: Media Perspektiven 4/2007, S. 187 - 199





ISBN 978-3-938933-42-8  
ISSN 0945-8999