

Neumann, Manfred J. M.

**Article — Digitized Version**

## Öffnung der Medienordnung? - Für eine offene Medienordnung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Neumann, Manfred J. M. (2000) : Öffnung der Medienordnung? - Für eine offene Medienordnung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 1, pp. 7-9

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40621>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Öffnung der Medienordnung?

*Der Wissenschaftliche Beirat bei Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich in seinem jüngsten Gutachten für eine offene Medienordnung ausgesprochen. Sollte der Rundfunkmarkt grundlegend dereguliert und der Wettbewerb von Hörfunk und Fernsehen durch das Kartellrecht geschützt werden?*

Manfred J.M. Neumann

## Für eine offene Medienordnung

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich in seinem jüngsten Gutachten mit der Medienordnung für den Rundfunk auseinandergesetzt und sich für eine grundlegende Deregulierung ausgesprochen<sup>1</sup>. Der Leitgedanke des Gutachtens ist, daß wie bei der Presse auch im Hörfunk und Fernsehen funktionsfähiger Wettbewerb für Meinungsvielfalt sorgt. Für den Schutz des Wettbewerbs steht das Kartellrecht zur Verfügung. Es ließe sich auf den Rundfunk ebenso anwenden wie auf andere Wirtschaftszweige. Deshalb hält der Beirat ein besonderes Medienrecht zur Kontrolle der privaten Anbieter für entbehrlich. Die Medienlandschaft hat sich seit den siebziger Jahren sowohl in technischer wie wirtschaftlicher Hinsicht enorm verändert. Das stellt auch die traditionelle Privilegierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frage. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk läßt sich, wie das Gutachten ausführt, durch die Aufgabe rechtfertigen, die einheitsstiftende Kultur zu pflegen und zu fördern.

Nach Auffassung des Beirats sollte er auf diese Kernaufgabe zurückgeführt werden.

Das Medienrecht ist wesentlich durch die Grundsätze der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestimmt. Deshalb hat der Beirat das Leitbild des Gerichts untersucht. Danach hat der Rundfunk die öffentliche Aufgabe, zur Verwirklichung der freiheitlich demokratischen Grundordnung beizutragen. Er ist eine politische Institution, die gleichermaßen gegen den Zugriff des Staates wie einzelner gesellschaftlicher Gruppen geschützt werden muß. Der Rundfunk darf nicht „dem freien Spiel der Kräfte“ überlassen werden, denn er soll in seinen Programmen die Vielfalt der vorherrschenden Anschauungen mit angemessener Gewichtsverteilung vorführen. Ein Wettbewerb von Rundfunkanbietern kann das nicht garantieren, sondern die Veranstaltung von Rundfunk muß von den gesellschaftlich relevanten Kräften gemeinsam kontrolliert werden.

Das überholte Ideal dieses Leitbildes ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Sein Bestand und seine Entwicklung müssen durch eine bevorzugte Versorgung mit Fre-

quenzen und durch Gebührenfinanzierung gesichert werden. Privatem Rundfunk ist dagegen vom Grundsatz her zu mißtrauen. Deshalb wird er einer Vielzahl medienrechtlicher Regelungen unterworfen: im Rundfunkstaatsvertrag, in den Rundfunk- und Mediengesetzen der Länder und in anderen Rechtsvorschriften. Es gibt 15 Landesmedienanstalten, in deren Medienräten jeweils mehr als 30 Vertreter „gesellschaftlich relevanter Gruppen“ wirken, von den Kirchen über die Parteien bis zu den Bauernverbänden.

### Riesiges Medienangebot

Die staatliche Kontrolle des Rundfunks erklärt sich historisch daraus, daß anfangs nur wenige terrestrische Frequenzen verfügbar waren. Die rasante technologische Entwicklung hat dieses Problem beseitigt und ermöglicht daher einen intensiven Programmwettbewerb über eine Vielzahl von Hörfunk- und Fernsehkanälen. Trotzdem wird an der Überregulierung des Rundfunks festgehalten. Um die ihr zugrundeliegende Vermutung, daß wirtschaftlich motivierter Wettbewerb privater Anbieter Meinungsvielfalt nicht sichern könne, zu prüfen, hat sich der Bei-

<sup>1</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Offene Medienordnung, Berlin, November 1999.

rat mit verschiedenen Aspekten des Medienwettbewerbs ausführlich auseinandergesetzt. Darauf kann hier nicht im einzelnen eingegangen werden.

Aber festzuhalten ist, daß das Gesamtangebot an Medien riesig ist. Es gibt ja nicht nur den Hörfunk und das Fernsehen, sondern auch das Internet und vor allem die Printmedien. Zeitungen und Zeitschriften werden in Deutschland in einer Fülle wie nie zuvor angeboten, und zwar auch ausländische. Das Internet ermöglicht es nicht nur, sich Informationen und Meinungen aus aller Welt zu beschaffen, sondern auch zu relativ geringen Kosten die eigene Meinung zu publizieren. Hörfunkprogramme gibt es in Deutschland zuhauf. Abgesehen von weit über 100 lokalen Programmen werden 81 landesweite und 10 bundesweite Programme angeboten. Und im Fernsehen kann heute bundesweit sogar zwischen etwa 50 in- und ausländischen Programmen gewählt werden. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten 17 Fernsehprogramme an, private deutsche Anbieter 21 Programme. Sieht man von wenigen Einkaufskanälen und Bezahlprogrammen (Pay-TV) ab, so werden die privaten Vollprogramme durch Werbung finanziert. Die Gefahr erfolgreicher Meinungsmanipulation ist angesichts dieses großen Angebots konkurrierender Medien praktisch ausgeschlossen.

### Übertragbares Presserecht

Ein besonderes Problem des Medienrechts ist, daß es für Teilmärkte formuliert ist und die Substitutionsbeziehungen zwischen den Medien völlig außer acht läßt. Zwischen gängelndem Rundfunkrecht auf der einen und freiheitlichem Presserecht auf der anderen Seite scheint daher kein Widerspruch zu bestehen. Dies ist um so

bemerkenswerter, als beispielsweise Richtungszeitungen nicht verboten sind. Kennzeichnend für eine Richtungszeitung ist, daß sie die politisch-gesellschaftliche Ausrichtung ihrer Kunden in Kommentaren wie Nachrichtenauswahl berücksichtigt. In der deutschen Presse spielen Richtungszeitungen sogar eine führende Rolle. Sie tragen entscheidend zur öffentlichen Meinungsbildung bei. Niemand hält das für anstößig oder ruft gar nach öffentlich-rechtlichen Zeitungen als Korrektiv. Die Redaktion einer Zeitung könnte vielleicht versucht sein, die Meinung ihrer Leser zu manipulieren. Aber die Leser können sich dem durch Wechsel zu anderen Medien entziehen, und die Konkurrenten hätten das größte Interesse, und sei es rein wirtschaftlich motiviert, solche Mani-

pulation aufzudecken. Funktionsfähiger Wettbewerb verhindert, daß Meinungsmanipulation wirtschaftlich erfolgreich betrieben werden kann.

Wenn das für den Bereich der Presse anerkannt wird, warum sollte es dann nicht auch für das Fernsehen und den Hörfunk gelten? Die Hörer und Zuschauer können auf Presseerzeugnisse ausweichen. Vor allem können sie jederzeit, sogar ohne etwas bezahlen zu müssen, zwischen den Programmen wechseln. Tatsächlich sind sie ohnehin gewohnt, das zu tun, wenn eine Sendung nicht ihren momentanen Interessen entspricht. Auch für den Rundfunk gilt, daß die Konkurrenten sich gegenseitig kontrollieren und jeden Versuch einer Manipulation nur zu gerne aufdecken.

Das Mißtrauen, das der Überregulierung des privaten Rundfunks zugrunde liegt, ist auch insofern bemerkenswert, als zumindest implizite unterstellt wird, daß die beim privaten Rundfunk arbeitenden Journalisten, anders als ihre beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk angestellten Kollegen, versucht sein könnten, ihre Sendungen für selbstdefinierte politische Ziele zu nutzen. Aus der Sicht des Ökonomen wäre allerdings die umgekehrte Vermutung überzeugender. Die Journalisten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen weniger auf die Vorstellungen ihrer Zuhörer und Zuschauer Rücksicht nehmen, weil sie durch die Gebührenfinanzierung wirtschaftlich abgesichert sind. Mäßigend dürfte wirken, daß sie untereinander konkurrieren und daher um möglichst hohe Einschaltquoten bemüht sind.

### Programminhalte und Werbeeinnahmen

Privater Rundfunk finanziert sich aus Werbeeinnahmen. Damit die

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Manfred J. M. Neumann, 59, ist Ordinarius für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Wirtschaftspolitik, und Direktor des Instituts für Internationale Wirtschaftspolitik der Universität Bonn, und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.*

*Kurt Beck, 50, ist Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz und Vorsitzender der Rundfunkkommission der Länder.*

*Prof. Peter Voß, 58, ist Intendant des Südwestrundfunks und Vorsitzender der ARD.*

*Jürgen Doetz, 55, ist Präsident des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT e.V.) und Geschäftsführer von SAT.1.*

Programme im Interesse der werbungstreibenden Wirtschaft möglichst viele Hörer und Zuschauer anziehen, müssen sie letztlich am Geschmack des breiten Publikums ausgerichtet werden. Das mag beklagen, wer sich dazu berufen fühlt. Ein besonderes Wettbewerbsproblem entsteht aus der Art der Finanzierung jedenfalls nicht.

Die Tabelle zeigt die Programmstruktur der vier größten Fernsehanbieter. Bei RTL und SAT.1 dominiert mit rund drei Viertel der Sendezeit die Unterhaltung, während ARD und ZDF nur, aber immerhin, rund die Hälfte des Programms der Unterhaltung widmen. Diese beiden Anstalten dürften das bestreiten, weil sie ihre Sportsendungen nicht der Unterhaltung, sondern den Informationssendungen zurechnen. Dabei fällt auf, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten im Vergleich zu den beiden privaten Sendern dem Sport ein unverhältnismäßig großes Gewicht zuerkennen<sup>2</sup>. Es ist bemerkenswert, daß ARD und ZDF der Information über Kultur und Wissenschaft keinen höheren Rang zuweisen als dem Sport. Bei den privaten Anbietern spielt die Kultur allerdings eine noch wesentlich geringere Rolle. Entsprechendes gilt für Informationssendungen über Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Nicht anders als die privaten sind auch die öffentlich-rechtlichen Sender an Werbeeinnahmen interessiert. Sie werben dafür, daß die ihnen vorgegebene 20-Uhr-Grenze für Werbeeinblendungen, die sie mit dem Sponsoring bereits durchlöchert haben, nun endgültig fällt. Aber Werbung ist nicht einfach eine angenehme Finanzierungsquelle, sondern sie wird neuerdings zu

**Programminhalte, Marktanteile und Werbeeinnahmen von ARD, ZDF, RTL und SAT.1 im Jahr 1998**

	ARD	ZDF	RTL	SAT.1
<b>Programminhalte</b>				
in %				
Gesamt (ohne Werbung)	100	100	100	100
Informationssendungen				
(ohne Kultur und Wissenschaft)	38,3	38,5	23,2	19,7
Kultur und Wissenschaft	10,8	12,2	3,1	5,1
Unterhaltung	50,9	49,3	73,7	75,4
darunter: Sport	12,5	10,3	2,1	4,8
<b>Anteil am Zuschauermarkt</b>				
in %	15,4	13,6	15,1	11,8
<b>Etat</b>				
Mill. DM	12 915	2 890		
darunter: Werbeeinnahmen				
Mill. DM	505	410	3 643	3 015

Quellen: Mediendaten Südwest; Jahrbuch Fernsehen 1998/1999 (Adolf Grimme Institut); eigene Berechnungen.

einem unabdingbaren Bestandteil des Programms stilisiert. Werbung, so argumentieren die Intendanten von ARD und ZDF, gehört zur Lebenswirklichkeit, die das Fernsehen spiegeln soll. Werbung diene als Auflockerung zwischen Informationssendungen. Ein Verzicht auf Werbung könne dagegen dazu führen, so wird behauptet, daß die öffentlich-rechtlichen Programme von den jüngeren Zuschauern „als altbacken, abgestanden, ‚uncool‘, als eine Art Fremdkörper“ angesehen werden. Daß die Ergänzung der Gebührenfinanzierung durch Werbeeinnahmen den Wettbewerb mit den privaten Rundfunkanbietern verfälscht, wird dagegen nicht thematisiert.

**Wettbewerbsschutz durch Kartellrecht**

Seine Analyse der Rundfunkmärkte führt den Beirat zu der Schlußfolgerung, daß es keiner besonderen medienrechtlichen Kontrolle der Rundfunkanbieter bedarf, wenn man vom Problem des Jugendschutzes absieht. Wie bei anderen Wirtschaftsgütern kann auch bei den Medien der Schutz

des Wettbewerbs der Mißbrauchs- und Fusionskontrolle des Kartellrechts überantwortet werden. Wird der Zuschauermarkt als ein sachlich relevanter Markt anerkannt, wie der Beirat vorschlägt und begründet, so kann die Mißbrauchskontrolle angewendet werden. Was die Fusionskontrolle angeht, so mag als nachteilig erscheinen, daß deren Eingriffschwelle mit 33% über der des Medienkonzentrationsrechts (30%) liegt. Trotzdem ist, wie der Beirat betont, das Kartellrecht strenger, weil es engere Marktabgrenzungen ermöglicht und weil bei der Prüfung von Marktbeherrschung nicht allein auf den Marktanteil abzustellen ist, sondern weitere Merkmale von Wettbewerb als zusätzliche Kriterien berücksichtigt werden können. Eine konsequente Anwendung des Kartellrechts würde daher auch für den Bereich von Hörfunk und Fernsehen funktionsfähigen Wettbewerb sichern und damit für den Erhalt der Meinungsvielfalt in den Medien sorgen.

Der Beirat hält es nicht für angebracht, daß das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rund-

<sup>2</sup> Welche Bedeutung dem Sport zuerkannt wird, zeigt auch die Meldung, daß das ZDF ein für das Jahr 2000 geplantes Defizit in Höhe von 132 Mill. DM „angesichts höherer Kosten für Sportübertragungen für vertretbar“ hält.

funkanstalten weiter ausgebaut wird. Schon heute gehen deren Programme dank der hoheitlichen Gebührenfinanzierung weit über das hinaus, was sich als Kernaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks rechtfertigen läßt. Ein zwangsfinanziertes öffentlich-rechtliches Angebot läßt sich nur für solche Programminhalte begründen, die nach vorherrschendem Werturteil bei privater Marktfinanzierung in zu geringem Umfang angeboten würden. Das gilt

für den Bereich der Kultur, den der Staat traditionell in vielfältiger Weise fördert, weil der gemeinsame Kulturrahmen den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt. Daher bildet die Pflege des kulturellen Erbes und die Förderung seiner Fortentwicklung die legitime Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dagegen ist es fraglos keine öffentliche Aufgabe, für Unterhaltung zu sorgen.

Die legitime Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks recht-

fertigt eine Bestands- und Entwicklungsgarantie auf der Grundlage von Gebührenfinanzierung, freilich auf erheblich niedrigerem Niveau als heute. Der Beirat hat sich dafür ausgesprochen, die Gebührenpolitik an der legitimen Aufgabe zu orientieren, die Werbefinanzierung zu beenden und die Anzahl der öffentlich-rechtlichen Programme zu verringern. Für ihn wäre die Privatisierung einer oder mehrerer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten kein Tabu.

Kurt Beck

## Gesellschaftspolitische Verantwortung des Rundfunks

**D**eregulierung ist ein Schlagwort, das bereits seit Jahren für viele Felder des Rechts eingefordert wird. Und Deregulierung ist auch etwas, das jeder im Grundsatz nur befürworten kann. Denn hinter der Forderung nach Deregulierung stehen Überlegungen wie die Entbürokratisierung, die Rechtsvereinfachung und Impulse für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt – alles Ziele, die eine ungeteilte Zustimmung finden müssen.

Wer aber jenseits von Stammtschreden oder bloßer einseitiger Interessenvertretung diesem Thema gerecht werden will, muß die Forderung nach Deregulierung stärker inhaltlich hinterfragen. Was ist überhaupt reguliert, woher kommen die Regulierungen, welches Ziel wird mit ihnen verfolgt und schließlich, welche Auswirkungen haben sie?

Legt man diese Meßlatte an die jüngsten Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie für eine „offene Medienordnung“ an, so scheint mir zwar die Absicht, alle Kompetenzen für die Medien dem Bund zu

geben, offenkundig. Die Begründung läßt jedoch nur einen Schluß zu: In der Sache ist man hier – wie schon früher die „Monopolkommission“ – zu kurz gesprungen: Dabei möchte ich mich im folgenden allein auf den Rundfunk beziehen, einen nur begrenzten Teil der Medienordnung.

### Die Rundfunkzulassung

Das Rundfunkrecht kennt heute im wesentlichen nur die Bereiche der Medienkonzentration, von Werbung und Sponsoring sowie von Persönlichkeitsschutz einschließlich Jugend- und Datenschutz. Nur dort, wo mangels ausreichend vorhandener technischer Übertragungskapazitäten nicht jeder Antragsteller für Rundfunk zugelassen werden kann, werden Auswahlkriterien festgelegt. Anders als im reinen Wirtschaftsrecht kommen dann nicht Versteigerungsverfahren zum Zuge, sondern Angebots- und Vielfaltskriterien im Interesse der Nutzer. Dies mag aus Unternehmenssicht bedauert werden, ich halte es für eine gute Sache, Zuschauer und Nutzer bei Entscheidungen im

Auge zu behalten. Daß das auch unseren in Artikel 5 GG niedergelegten Verfassungszielen entspricht, sei nur ergänzend bemerkt. Im übrigen ist jede Rundfunkzulassung in Deutschland schnell erreichbar.

Auch das Gerede von den 15 zuständigen Landesmedienanstalten trifft dabei nicht die Praxis. Denn nach geltendem Staatsvertragsrecht ist immer nur die Landesmedienanstalt zuständig, bei welcher ein Zulassungsantrag gestellt wird. Damit hat jeder Rundfunkanbieter jeweils nur einen Ansprechpartner, es ist dann Sache der Landesmedienanstalten, sich untereinander abzustimmen, daß bundesweit gleiche Grundsätze gelten. Soweit landes- oder regionalweite Anbieter zum Zuge kommen, ist die Zuständigkeitsfrage ohnehin kein Problem.

Mit Entschiedenheit muß ich den Vorwurf etwa gegen die Auflagen für Regionalfenster zurückweisen. Die lokale und regionale Berichterstattung ist nicht nur im Interesse vieler Bürger, sie ist auch für das kommunale und regionale Selbstverständnis von hoher Be-