

Zeitschrift: Bulletin : Kommunikationswissenschaft = sciences des communications sociales
Band: - (1988)
Heft: 2

Artikel: Rundfunkökonomie : eine neue integrative Disziplin der Medien- und Wirtschaftswissenschaften
Autor: Fleck, Florian H.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-790468>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 09.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

II. Rundfunkökonomie eine neue integrative Disziplin der Medien- und Wirtschaftswissenschaften

Mit dem Aufkommen des «Dualen Rundfunksystems» von öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Rundfunk-Unternehmen in Europa haben sich sowohl Kommunikations- als auch Wirtschaftswissenschaftler vermehrt und vertieft mit den wirtschaftlichen Grundlagen der Rundfunkproduktion (Programme für Radio und Fernsehen) und der Distribution beziehungsweise Akzeptanz des Programmangebots befaßt.

Weiter kommen dazu die Probleme des «Kaufs» von Übertragungsrechten, des Zukaufs von Fremdprogrammen und natürlich auch der *Finanzierung* des gesamten Rundfunk-Unternehmens als eines der Schlüsselprobleme. Nicht zuletzt spielen dabei die Einnahmen aus der *Werbung* eine bedeutsame Rolle. Für die «Privaten» ist das die Einnahmequelle!

Übrigens kennen wir bereits in der Schweiz eine kleine Gruppe von Kommunikations- und Medien-Beratungsfirmen, die sich unter anderem mit der Frage der Lokalradios und deren «wirtschaftlicher Lebensfähigkeit» ernsthaft und intensiv beschäftigen.

Von seiten der Wissenschaft wird der Problembereich Rundfunkökonomie schon seit einigen Jahren ebenfalls in umfassender Weise bearbeitet. Nicht zuletzt gaben die technologische Entwicklung, die Verfügbarkeit zusätzlicher Sendefrequenzen und der Satellitenrundfunk, aber auch Deregulierung und vermehrte Internationalisierung der Rundfunkmärkte die entscheidenden Anstöße zur Weckung des wissenschaftlichen Interesses für das besagte Untersuchungsfeld.

Keineswegs soll mit dem wissenschaftlichen Konzept einer Rundfunkökonomie ein Primat der Ökonomie über das Programm verkündet werden. Im Gegenteil! – Es geht gerade darum, die Lebens- und wirtschaftliche Tragfähigkeit von Rundfunk-Unternehmen auf Grund der gegebenen Finanzierungsmöglichkeiten langfristig zu sichern.¹ Und dabei spielt wiederum die Akzeptanz der Programme beim Publikum (die Reichweite) eine recht bedeutsame Rolle.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, was Professor Dr. Hans Bausch, Intendant des Süddeutschen Rundfunks, Stuttgart im Rahmen einer Magazin-Sendung im 1. Programm der ARD über *die Rundfunkökonomie* ausführte:

Florian H. Fleck

¹ Hochaktuell ist beispielsweise die Frage:
«Aus welchen verschiedenen Quellen finanzieren wir eine kleine Lokalradio-station?»

Begrüßung zu «ARD im Gespräch»

Ein schwieriges und schwer zu vermittelndes Thema haben wir uns in diesem Jahr ausgewählt, das vor 20 Jahren noch so gut wie keine Rolle gespielt hat. Doch seit etwa 1970, dem Jahr der ersten Gebührenerhöhung in der Geschichte des Rundfunks in Deutschland bis zur fünften zu erwartenden Gebührenerhöhung im Jahre 1990 hat das Thema «Rundfunkökonomie» zunehmend an Bedeutung gewonnen und ist im Zeichen des sogenannten dualen Rundfunksystems sogar zu einem beherrschenden Thema geworden. Das Produkt unserer Arbeit von Radio und Fernsehen wird in immer stärkerem Maß unter wirtschaftlichen Aspekten beurteilt. In bemerkenswerten Ansätzen entwickelt sich sogar schon, etwa an den Universitäten in Fribourg, Mannheim, Köln und Hohenheim eine neue wirtschaftswissenschaftliche Disziplin, die sich mit speziellen Problemen der Planung, der Kostenrechnung, der Bemessungsgrundlagen für Wirtschaftlichkeit und ähnlichen Problemen befaßt.

Solchem Trend können sich die öffentlich-rechtlichen und gemeinnützigen Rundfunkanstalten nicht entziehen. Sie wollen und müssen vielmehr um ihrer Existenz willen die Auseinandersetzung wagen und bestehen. Unsere Tagung ist ein Schritt in diese Richtung, obwohl es fast aussichtslos erscheinen mag, die Zusammenhänge einem größeren Publikum zu vermitteln und hochgespielte Schlagworte wie «Selbstkommerzialisierung», «Zwangsgebühren», «Bürokratisierung» in den gedruckten Medien unser Thema des Tages beherrschen.

Wer ins Theater geht, ein Museum besucht, als Lehrender oder Lernender an einer Universität arbeitet, fragt sich nicht, wie hoch die öffentlichen Mittel sind, die dafür aufgewendet werden müssen. Das Geld kommt vom Staat, ist in den Haushaltsplänen der öffentlichen Hand festgelegt, darf mit jährlichen Steigerungen rechnen. Die Rechnungshöfe prüfen bestenfalls, ob die Soll-Ist-Vergleichsbasis stimmt, und das Soll wird politisch entschieden und ruht nicht auf ökonomisch nachvollziehbaren Planungs- und Bewertungsgrundlagen. Auch die Wirtschaftswissenschaft kann solche qualitativen Entscheidungen nicht in quantitative Meßdaten umsetzen. Wenn das Landesdenkmalamt das Grab eines Keltenfürsten ausgräbt, wenn ein mittelalterlicher Codex ersteigert wird, wenn die Staatsgalerie ein kunstgeschichtlich interessantes Gemälde erwirbt, fragen die Politiker nur sehr bedingt nach dem Kosten-Nutzen-Effekt.

Für den öffentlich-rechtlichen und gemeinnützigen Rundfunk beginnt die Schwierigkeit damit, daß er nicht Staat ist, und daß er nicht Staat sein will. Das schafft Unbehagen bei den rund zwölfhundert Abgeordneten der Landesparlamente, die sich als Gesetzgeber das Recht zur Festlegung der Gebühren vorbehalten haben. Sie fühlen sich neuerdings als

«Treuhänder der Gebührenzahler», die sie vor den habgierigen Fingern der Rundfunkanstalten schützen müssen.

Erlauben Sie mir zwischendurch eine historische Reminiszenz. Als jüngster Abgeordneter einer Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg habe ich die Mehrheit des Parlaments auf meiner Seite gehabt, als ich vor mehr als einunddreißig Jahren dafür sorgte, daß die staatlichen Sammlungen und Galerien keine Eintrittsgelder mehr erheben. Inzwischen haben die staatlichen Galerien jährlich mehr Besucher als alle Spiele der Bundesliga, und darüber darf man sich freuen. Nun ist es leider aus prinzipiellen verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich, den in der Gesellschaft, nicht im Staat angesiedelten gemeinnützigen Rundfunk durch staatliche Subventionen zu finanzieren. Die in Artikel 5 des Grundgesetzes festgelegte Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und die vom Bundesverfassungsgericht in fünf wichtigen Urteilen entwickelte Interpretation dieses Grundrechts verbieten eine Abhängigkeit vom Staat. Die Gegenfrage lautet jedoch: Bis zu welchem Punkt darf der Staat die Grenzen der Gebühreneinnahmen bestimmen, welche die von den Landesparlamenten gegründeten Anstalten des öffentlichen Rechts brauchen, um den Standard ihrer Programmangebote zu sichern? In der Antwort auf diese Frage geraten die Rundfunkanstalten in den Strudel parteipolitischer Intentionen und der Mehrheitsentscheidungen in den Landesparlamenten, seit das Bundesverfassungsgericht die Kompetenz für die Organisation des Rundfunks dem Bund abgesprochen und den Ländern zugewiesen hat. Da gibt es nun sogenannte A- und sogenannte B-Länder, Konkurrenz um Standorte von Rundfunk-Institutionen, und diese ganzen Auseinandersetzungen werden ausgetragen auf dem Buckel der von den Landesgesetzgebern einst gegründeten gemeinnützigen Rundfunkanstalten. Vorbereitet werden diese Aktivitäten durch die Regierungschefs, denen das Hemd der Bedeutung ihrer eigenen Medienstandorte in den jeweiligen Bundesländern näher ist als der Rock einer gemeinsamen Rundfunkorganisation, zumal diese aufgrund historischer Bedingungen in arme und zuschlußbedürftige, mittlere und gerade lebensfähige sowie große und finanziell besser ausgestattete Institutionen unterteilt werden muß.

Man muß feststellen, daß die Länder sogar das Grundgesetz geändert haben, als sie den Verfassungsauftrag einer Neugliederung des Bundesgebiets, wie es die Väter des Parlamentarischen Rats formuliert hatten, nicht erfüllen konnten. In ähnlicher Weise muß man registrieren, daß trotz aller Denkschriften, Kommissionsberichte und medienpolitischen Vorschläge die Kraft des sogenannten kooperativen Föderalismus nicht ausgereicht hat, seit Beginn der sechziger Jahre irgendeine grundlegende Neuordnung der Rundfunkanstaltsgebiete zustande zu bringen. Deshalb müssen sich die Rundfunkanstalten wie ihre Muttergemeinwesen, die

Bundesländer, mit Problemen des Finanzausgleichs beschäftigen, und deshalb mußten sich die Intendanten heute früh wegen 2 Mio. DM mehr einer Finanzausgleichssumme von 222 Mio. DM vor dem Hintergrund eines Gebührenaufkommens von mehr als 5 Milliarden DM herumplagen, damit nicht ein einzelner der elf Regierungschefs der deutschen Bundesländer nach dem Beispiel des Stuttgarter Ministerpräsidenten eine vernünftige Einigung in Frage stellen kann. Auch solche Realitäten gehören zum Thema «Rundfunkökonomie».

Den Deregulationsstrategen, den Monopolbrechern der kommerziellen Konkurrenz, aber auch den Staatskontrolleuren, die unsere gemeinnützigen Rundfunkanstalten nicht als Produktionsbetriebe, sondern als Behörden betrachten, muß klar und deutlich gesagt werden, daß das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, nach dem wir angetreten, solche Gewinnspiele eigentlich nicht erlaubt. Man wird freilich abzuwarten haben, wie die höchste richterliche Gewalt die derzeitige Situation beurteilt, nachdem eine Beschlußvorlage des Verwaltungsgerichtshofs aus München die grundsätzliche Frage gestellt hat, ob es mit der Verfassung vereinbar sei, daß das Medium Rundfunk in seiner gemeinnützigen Organisation reguliert und praktisch stranguliert wird. Sollten sogar Instanzen der europäischen Exekutive im Zeichen des künftigen Binnenmarktes den Rundfunk vollends zur «Ware» umfunktionieren, wird das Geflecht von Konflikten kaum mehr zu lösen sein. Insofern stehen wir für die nächsten Jahre vor einem Wendepunkt. Ich werde ebensowenig überrascht sein, wie der Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg keine Tränen vergießen will, falls den deutschen Landesparlamenten die «Gebührenhoheit» abgenommen wird, weil der Rundfunk vollends dem Markt ausgeliefert werden soll, für den die Länder nun wirklich nicht mehr zuständig sind.

Zunächst haben wir mit den Schwierigkeiten zu kämpfen, für den öffentlich-rechtlichen und gemeinnützigen Rundfunk ein Finanzierungskonzept zu finden trotz der unterschiedlichen Bewertungen in den Parlamenten, den Kontrollorganen der Rundfunkanstalten, der KEF und der Rechnungshöfe. Ein nahezu gleicher Sachverhalt wird nämlich derzeit völlig unterschiedlich beurteilt und ist deshalb für Außenstehende nicht mehr nachvollziehbar. Für die Rundfunkanstalten der ARD und des ZDF stellt sich die Frage, ob die Reichweiten das Programmangebot künftig bestimmen, oder ob es eine auch für Minderheiten geschützte «Grundversorgung» geben soll.

Die kommerziellen Konkurrenten des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems haben angedroht, die Aufsichtsgremien zu bombardieren mit Beschwerden und notfalls einem Gang nach Karlsruhe. Der Vorsitzende der KEF, die den Ländern raten soll, in welchem Maß die Gebühren für das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem festgelegt werden sollen, schlüpft

als Parteipolitiker in eine andere Haut und verkündet eine scheinbar «reine Lehre» zur Abschaffung des «Mischsystems» der Finanzierung des gemeinnützigen Rundfunks mit durchschnittlichen Einnahmen aus der Werbung von etwa zwanzig Prozent.

Sie sehen, unser Thema ist durchaus aktuell. Die gegenwärtige rundfunk- und finanzpolitische Lage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nämlich derzeit dadurch gekennzeichnet, daß sie rein taktisch und tagespolitisch bestimmt wird und weder frühere Entscheidungen der Landesparlamente oder der KEF berücksichtigt noch Planungen für die Zukunft.

Auf wen zielt dieses Taktieren? Auf den Bürger, den Wähler, den Hörer oder Zuschauer oder auf den Konsumenten? Technische Entwicklung und Marktwirtschaft sowie internationale Trends, innenpolitische Interessen und publizistisches Feldgeschrei prägen derzeit die rundfunkpolitische Situation.

Offenbar wird dabei um Details und Statistiken gepokert. Deshalb zum Schluß noch einige Zahlen. Zwischen 1970 und 1987 ist die Rundfunkgebühr um 95,3 Prozent gestiegen. In dieser Zeit haben sich die Lebenshaltungskosten privater Haushalte um 103,2 Prozent erhöht, das Porto für Inlandsbriefe um 166,7 Prozent, das Abonnement für Zeitungen um 235,2 Prozent. Im Detail: «Der Spiegel» kostet 187 Prozent mehr als 1970, die Süddeutsche Zeitung 224,4 Prozent mehr, die FAZ 277,3 Prozent mehr.

Und weil es ja so beeindruckend ist, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Aufwand von rund 6 Milliarden DM vorzuwerfen, darf ich erwähnen, daß der Haushalt der Landeshauptstadt Stuttgart 1988 einschließlich der Haushalte für die städtischen Betriebe 5,8 Milliarden DM beträgt. Das ist genau die Summe, die das Land Baden-Württemberg für den Schuldendienst (Zins und Tilgung) 1987 ausgegeben hat bei einem Haushaltsvolumen von 40,2 Milliarden DM.

Der Bundeshaushalt ist zwischen 1970 und 1988 um 202,2 Prozent gestiegen, der Landeshaushalt von Baden-Württemberg um 311 Prozent. Den Rundfunkanstalten wird eine Gebührenerhöhung nach fünfeneinhalb Jahren verweigert und erst nach sechseinhalb Jahren eine völlig unzulängliche Erhöhung zugemutet, die für drei Jahre völlig unverrückbar sein soll, so daß die Verhandlungen über eine weitere Erhöhung nach 1992 jenes Maß von Planungssicherheit wieder in Frage stellen, das scheinbar erreicht worden ist. Sollte es gelingen, daß bis zum Jahresende sämtliche Landesparlamente den neuen Gebührenstaatsvertrag mit einer Erhöhung um 2,40 DM vom 1. Januar 1990 an ratifizieren, weil sonst nämlich die von den Ländern gegründeten neuen Aufsichtsbehörden für private Veranstalter nicht aus Gebühren, sondern aus dem Staatshaushalt finanziert werden müßten, bleibt die Frage um die Maßstäbe

einer «Rundfunkökonomie» in mittelfristiger Sicht weiterhin offen. Die jüngste Erfahrung lehrt, daß wir, ausgehend von einem Planungszeitraum von vier Jahren, gut über die Runden gekommen wären, weil wir unsere Ausgaben den zu erwartenden Einnahmen für eine solche Gebührenperiode angepaßt haben. Mit sechseinhalb Jahren hat 1983 niemand gerechnet. Ich fürchte, wir können für die Zukunft nicht mit einer dreijährigen Gebührenperiode rechnen, die zu bewältigen ohnehin Abstriche, Einschränkungen und Kürzungen zur Folge haben muß, während uns zugleich mit Schlagworten wie «Grundversorgung», «Bestands- und Entwicklungsgarantie» untauglicher Trost spendet wird.

Ich hoffe und wünsche, daß unsere heutige Tagung solche Schlagworte entzaubern und deutlich herausstellen kann, was es kostet, den gegenwärtigen Standard des Programmangebots zu sichern. Zugleich hoffe ich, daß einigen unserer journalistischen Gäste die Freiheit bleibt, darüber anhand von Daten und Fakten zu berichten. Es mag sich jeder seinen eigenen Reim darauf machen, in welchem Maß er berichten kann, berichten will und berichten soll. In diesem Sinn bitte ich unsere journalistischen Gäste um ihre Sympathie für unsere Argumente, was freilich leider auch die Bitte enthält, den Begriff wörtlich zu übersetzen, also mit uns zu leiden.

Damit möchte ich meinen Begrüßungsworten ein Ende setzen mit dem Schuldgefühl, meine Zeit überschritten zu haben. Wer schreibt und druckt, hat die besseren Chancen, den Raum für seine Publikationen beliebig auszudehnen, solange die Höhe der Auflage es finanziell erlaubt. Wer redet im Radio und Programm anbietet im Fernsehen, muß in der Zeit bleiben und Programme herstellen, deren Produktionskosten gesichert sein müssen, *bevor man weiß, wie hoch die Zuschauerquote sein wird*. Ich habe die Hoffnung noch nicht aufgegeben, daß es uns auf dem Weg der Argumente im Lauf der Jahre gelingen wird, etwa den Vorsitzenden der Rundfunkkommission der Ministerpräsidentenkonferenz davon zu überzeugen, daß unter diesen Voraussetzungen die Steigerung der Quantität von Programmen nicht zwangsläufig zu einer Verbilligung führt, wie man in einer Fernsehsendung vom letzten Sonntagabend hören konnte.

Das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem produziert, erwirbt Rechte und kauft fremde Produktionen, um Hörer und vor allem Zuschauer mit einem vielfältigen Angebot zu bedienen. Das Vermarkten wollen wir gerne unseren kommerziellen Konkurrenten überlassen, solange sie nicht so törichte Forderungen erheben wie einen Anteil am Gebührenaufkommen oder gar das Ziel verfolgen, uns die bescheidene limitierte Werbezeit wegzunehmen mit der Folge, daß wir dann völlig von den dann herrschenden Mehrheitsverhältnissen der Bundesländer abhängig gemacht werden.

Auch wenn alle Zeitungen und Zeitschriften unseren Einsichten und Standpunkten keinen Raum mehr gewähren sollten, wie es in Ansätzen leider jetzt schon erkennbar ist, werden wir nicht resignieren, uns nicht assimilieren nach den Gesetzen des Marktes und der Einschaltquoten, aber auch freilich nicht so töricht sein, nur die Pflicht zu tanzen und die Kür unseren Konkurrenten zu überlassen. Das Schlagwort von der «Chancengleichheit» kann uns nicht beeindrucken. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wollen kein Geld verdienen, sondern weiterhin ihre integrative Aufgabe für das Staatsganze erfüllen, welche Formulierung von Richtern des Bundesverfassungsgerichts stammt. Wer mit Hörfunk und Fernsehen Geld verdienen will, darf sich diesem Risiko in unserer Gesellschaftsordnung weiterhin aussetzen. Aber man kann uns nicht bei den Einnahmen die Gurgel zuschnüren, so daß wir kaum mehr Luft bekommen, und uns bei den Ausgaben auffordern, zu singen wie die Lerche.

Rundfunkökonomie ist deshalb nicht nur eine Frage von Rentabilitäts- und Effektivitätsberechnungen, sondern auch die Entscheidung für ein nicht quantitativ meßbares Engagement für einen «Public Service». «Videant consules» hätten die alten Römer an dieser Stelle gesagt. Doch nach den Konsuln wird noch gesucht. Wir werden uns bemühen, sie zu finden und sie zu überzeugen. So berechtigt die Maßstäbe einer «Rundfunkökonomie» sein mögen, sie dürfen nicht der letzte Maßstab sein, wenn Radio und Fernsehen auch künftig mehr sein sollen als internationale Marktprodukte. Ich bin zuversichtlich, daß der Bürger als Hörer und Zuschauer letzten Endes nach einer Phase der Neugier begreifen wird, was zu verlieren auf dem Spiel steht, wenn bei den medienpolitischen Entscheidungen nur noch das Geld die Welt regieren soll. Helfen Sie uns, verehrte journalistische Gäste, die Alternativen aufzuzeigen! Ihrer Kritik werden wir uns stellen.

Vielen Dank für's Zuhören.

Stuttgart, 6. Oktober 1988
(Prof. Dr. Hans Bausch, Vorsitzender der ARD und Intendant des SDR)