

Hoffnungen,
Erwartungen,
Befürchtungen
– eine Bilanz

Der medienpolitische Urknall

Jürgen Wilke

Der Begriff, ja das Bild vom Urknall, mit dem vor einem Vierteljahrhundert der Start des dualen Systems im Rundfunk gekennzeichnet wurde, ist 1987 durch ein Buch von zwei seinerzeit am Ludwigshafener Kabelpilotprojekt Beteiligten in Umlauf gebracht worden (Stephan Ory/Rainer Sura: *Der Urknall im Medienlabor. Das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen*, Berlin 1987). Es handelt sich um eine Anleihe bei der physikalischen Kosmologie. Doch ist die Inanspruchnahme dieses Begriffs in unserem Zusammenhang ziemlich irreführend, zumindest wenn man damit die Plötzlichkeit eines eintretenden Ereignisses meint. Am Anfang des medialen Universums befand man sich ohnehin auch nicht mehr.

Von Plötzlichkeit konnte bei der Einführung des privaten Rundfunks in Deutschland jedenfalls keine Rede sein. Sieht man von den ersten Initiativen schon in den 1950er-Jahren ab, die notwendigerweise an den technischen und rechtlichen Umständen damals scheitern mussten, zog sich die Etablierung des Privatfunks mehr als ein Jahrzehnt hin, lässt man die Rechnung mit der Einsetzung der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) im Jahre 1973 beginnen. Der Weg zum sogenannten „Urknaß“ war langwierig, bedingt vor allem durch den medienpolitischen Grundsatzstreit zwischen den Unionsparteien und der SPD. Nicht nur die Einrichtung der Kabelpilotprojekte war strittig. Zumal um ihre Ausgestaltung und Finanzierung gab es Auseinandersetzungen.

Die Etablierung des privaten Rundfunks war von politischen Absichten bestimmt und wurde mit Befürchtungen begleitet. Leitend war die Absicht, das Monopol der öffentlich-rechtlichen Anstalten aufzuheben, vor allem das Fernsehen zu „entautorisieren“ und durch Konkurrenz den Menschen mehr Auswahl und Freiheit zu ermöglichen. Befürchtet wurden von den Gegnern negative Konsequenzen für Individuen und Gesellschaft. Man sprach beispielsweise von Reizüberflutung, drohender Abhängigkeit, Programmverflachung und von Geschäft statt Gemeinwohl. Dabei wurde unterstellt, dass die öffentlich-rechtliche Organisationsform per se das Gemeinwohl verwirkliche.

Welche Folgen, so ist heute nach fünfundzwanzig Jahren zu fragen, hatte die Einführung des privaten Rundfunks in Deutschland? Die Antworten darauf werden im Folgenden ohne Anspruch auf Vollständigkeit in neun Punkten zusammengefasst:

Drastische Erhöhung der Sender und Programme

1. Die Zahl der Sender und der Programmangebote in Hörfunk und Fernsehen hat sich drastisch erhöht. 1984 gab es in Deutschland dreizehn öffentlich-rechtliche Rundfunksender, die sieben Fernsehprogramme (ARD, ZDF, fünf Dritte) und 31 Radioprogramme ausstrahlten. 2007 gab es fünfzehn öffentlich-rechtliche und 354 privat-kommerzielle Fernsehprogramme sowie 56 öffentlich-

rechtliche und 228 private Radioprogramme. Diese Vermehrung hat sich in mehreren Wellen vollzogen, sprunghaft erst recht in den letzten Jahren, bedingt durch die Digitalisierung. Anfang der Achtzigerjahre waren es nur Kabel und Satelliten gewesen, die die Enge des terrestrischen Frequenzspektrums erweiterten. Inzwischen sind neue Technologien hinzugereten, die die Übertragungskapazitäten nochmals enorm potenziert haben, insbesondere das Internet. Freilich geht damit eine Fragmentierung der Senderlandschaft einher, die den Handlungs- und Refinanzierungsspielraum für die einzelnen Anbieter immer stärker partizipiert.

Veränderte Reichweiten und Marktanteile

2. Verändert haben sich der Radio- und Fernsehempfang. Nach anfänglicher Stabilität hat sich die tägliche Reichweite des Fernsehens erhöht. 1982 hatte das Fernsehen im Jahresdurchschnitt bei der Bevölkerung eine Reichweite pro Tag von 72 Prozent, 2005 waren es 79 Prozent. In geringerem Umfang stieg die Hörfunk-Reichweite von 76 Prozent auf 84 Prozent. Im Jahr 1984 verteilten sich die Marktanteile der Sehdauer im Wochendurchschnitt wie folgt: ARD 46 Prozent, ZDF 44 Prozent, Dritte Programme zehn Prozent. Im Jahre 2007 hatte das Erste im Jahresdurchschnitt einen Marktanteil von 13,4 Prozent, das ZDF von 12,8 Prozent, die Dritten zusammengenommen von 13,3 Prozent, RTL von 12,5 Prozent, Sat.1 von 9,5 Prozent und ProSieben von 6,5 Prozent. Dabei beruht der Vorsprung der Öffentlich-Rechtlichen in den letzten Jahren vor allem auf Sportübertragungen. Sie allein können bisher dafür die gestiegenen Kosten für die Übertragungsrechte aufbringen.

Erhöhter Konsum

3. Erhöht haben sich der Radio- und Fernsehkonsum. 1983/1984 betrug im

Durchschnitt die Hördauer der Gesamtbevölkerung pro Tag 159 Minuten, die tägliche Sehdauer 119 Minuten, 2007 waren es beim Radio 186 Minuten und beim Fernsehen 208 Minuten. Die Erhöhung beträgt beim Fernsehen etwas weniger als die Hälfte, beim Radio ein Sechstel. Das ist zwar insbesondere beim Fernsehen ein nicht geringer Anstieg, dürfte aber noch keineswegs jene Abhängigkeit bedeuten, die vor der Einführung des Privatfunks befürchtet wurde. Zudem ist die Fernsehnutzungsdauer leicht rückläufig: Von 2004 bis 2006 lag sie schon bei 210 bis 212 Minuten, was durch die besonderen Sportereignisse dieser Jahre bedingt gewesen sein dürfte. Als „Bremse“ wirkt zudem die zunehmende Internetnutzung. Da man inzwischen auch im Internet fernsehen kann, wird die Messung der Reichweite immer komplizierter.

Bemerkenswerte „Kanaltreue“

4. Die Rundfunknutzung hat sich diversifiziert. Das gilt insbesondere für das Fernsehen. Im dualen System werden in den Haushalten selbstverständlich mehr Programme genutzt, als dies im öffentlich-rechtlichen Monopol möglich war. Andererseits hat sich gezeigt, dass die persönliche Auswahl aus den Programmen limitiert bleibt. Natürlich hängt das von der individuellen Verfügbarkeit ab. Man misst das mit dem sogenannten Kanalrepertoire (auch *relevant set* genannt), das heißt der Anzahl der vom Einzelnen genutzten Programme. Tatsächlich begnügen sich knapp zwei Drittel der Fernsehzuschauer mit drei Programmen. Mehr als neunzig Prozent der gesamten Fernsehnutzung entfallen auf nicht mehr als zehn Sender. Die befürchtete Fragmentierung des Publikums ist jedenfalls nicht eingetreten. Denn bei vielen Zuschauern lässt sich auch eine bemerkenswerte „Kanaltreue“ feststellen. Immerhin gibt es eine deutliche Spaltung zwischen der älteren Bevölkerung, die die öffent-

Am 30. April 1986 hatte der bundesweit erste private UKW-Hörfunksender „Radio 4“ seinen Sendebetrieb aufgenommen. Hier beim Sendebeginn um 18.30 Uhr in Ludwigshafen

*Bernhard Vogel, damaliger Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz,
Dieter Maurer, Moderator des Senders, und Klaus Ulbert, Fallschirmspringer (v.l.n.r.).*

© picture-alliance/dpa, Foto: Christine Pfund



lich-rechtlichen Programme bevorzugt, und den jüngeren Menschen, die mehr die privaten Sender einschalten. Bei den Jüngeren haben daher auch die Privaten den höheren Marktanteil.

Ökonomische Effekte

5. Von der Einführung des Privatfunks wurden auch ökonomische Effekte erwartet. An zwei Indikatoren soll dies belegt werden. Der Privatfunk, von Pay-TV abgesehen, muss sich ausschließlich durch Werbeeinnahmen finanzieren. Tatsächlich ist der Werbemarkt in Deutschland in den letzten fünfundzwanzig Jahren enorm gewachsen, vor allem im Bereich der Fernsehwerbung. Die Gesamtwerbeaufwendungen in Deutschland wuchsen, gerechnet in Euro, von 7,65 Milliarden 1984 auf 20,35 Milliarden 2006. Den Löwenanteil an der Steigerung machte die Fernsehwerbung aus. Sie erhöhte sich von 680 Millionen Euro 1984 auf 4,1 Milliarden 2006. Die Hörfunkwer-

bung wuchs (in geringerem Umfang) von 268 Millionen Euro auf 680 Millionen Euro. Der Anteil der Fernsehwerbung an den gesamten jährlichen Werbeaufwendungen in Deutschland verdoppelte sich. Allerdings hatte auch das Fernsehen unter der Werbekrise Anfang des Jahrtausends zu leiden (2002 sank der genannte Anteil um 11,5 Prozent), und dies wird auch in der gegenwärtigen Finanzkrise nicht anders sein.

Effekte auf dem Arbeitsmarkt

6. Ein weiterer ökonomischer Indikator können die Arbeitsmarkteffekte sein. Wie viele neue Beschäftigungsmöglichkeiten und Stellen die Einführung des privaten Rundfunks nach sich zog, lässt sich kaum präzise beziffern. Die Zahl der fest angestellten und sonstigen Mitarbeiter im privaten Fernsehen stieg sozusagen von null bis 1996 auf über 8900. Von 1998 bis 2001 kam es zu einem weiteren kräftigen Beschäftigungsaufbau. Danach ging die Zahl

der Beschäftigten im Rahmen von Maßnahmen der Kosteneinsparung zurück. Seitdem setzte wieder eine Phase langsamem Anstiegs ein. 2006 betrug die Gesamtzahl der Beschäftigten im privaten Fernsehen 16 500, davon 9 400 Beschäftigte ohne Teleshopping-Kanäle. 2001 hatte deren Zahl 12 500 betragen, was einen Höhepunkt darstellte. Im privaten Hörfunk wurden 1996 7 400 Beschäftigte gezählt. Hier gab es in der Folgezeit weniger Ausschläge. 2006 waren es noch 6 700. Allerdings geben diese Zahlen keine hinreichende Vorstellung von den Arbeitsmarkteffekten, weil beispielsweise die Arbeitsplätze, die in der Fernsehproduktionswirtschaft und anderweitig mittelbar mit dem Privatfunk verbunden sind, nicht einberechnet sind. Die Personalstärke der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist mit 52 000 noch weit größer.

Folgen für die Programmgestaltung

7. Das Aufkommen des Privatfunks hatte erhebliche Folgen für die Programme. Im Hörfunk bildeten sich bestimmte Programmformate heraus (Formatradios), die durch ihre „Musikfarben“ auf die jeweilige werberelevante Zielgruppe ausgerichtet sind. Im Fernsehen entstanden einerseits Vollprogramme, außerdem aber auch Spartenprogramme (für Nachrichten, Sport, Videoclips). Die Vollprogramme entwickelten, um Zuschauer zu gewinnen, eine ganze Reihe neuer Sendeformen mit Boulevard-Charakter. Dazu gehören diverse Shows, Talk-Sendungen, Gewinnspiele, Vorabendserien, Reality-TV und so weiter. Mit nicht wenigen dieser Sendungen erregten die privaten Sender Anstoß wie jüngst wieder RTL mit der Serie „Erwachsen auf Probe“. Die öffentliche Aufmerksamkeit kam ihnen im Grunde zupass. Bemängelt wird das Fehlen seriöser Information. Sie gibt es zwar auch, aber meist in den „Fensterprogrammen“, die

den privaten Sendern zur „Vielfaltsicherung“ auferlegt sind.

8. Der Privatfunk hat nicht nur eigene Programmformate hervorgebracht, sondern auch Auswirkungen gehabt auf die öffentlich-rechtlichen Programme. Erfolgreiche Sendeformen der Privaten sind von ARD und ZDF übernommen oder zumindest adaptiert worden. Solche Anpassung wird seit Jahren unter dem Stichwort „Konvergenz“ diskutiert. Während ARD und ZDF dies unter Hinweis auf ihre nach wie vor hohen Informationsanteile bestreiten, sind doch Tendenzen der Angleichung nicht zu übersehen.

„Entautorisierung“ des Fernsehens?

9. Schwer messbar ist, inwieweit die beabsichtigte „Entautorisierung“ des Fernsehens eingetreten ist. Das Fernsehen würden, wie Erhebungen zeigen, heute zumindest nicht weniger Leute vermissen als noch Mitte der Achtzigerjahre, wohl aber das Radio. Allerdings dürfte die Bindung eher noch stärker über die Unterhaltung laufen. Zuschauer eingebüßt haben jedenfalls auch die Nachrichtensendungen von ARD und ZDF, die gleichwohl immer noch stärker genutzt werden als die der privaten Anbieter. Größer sind die Verluste bei den politischen Magazinen.

Enttäuschte Hoffnung der Zeitungsverleger

In einem Vierteljahrhundert privaten Rundfunks haben sich durchaus nicht alle Erwartungen erfüllt. Dies gilt vor allem für die Erwartungen der Zeitungsverleger, die lange Zeit auf die Zulassung privaten Rundfunks gedrängt hatten und darin eine Chance für ein zusätzliches Geschäftsfeld erblickten, in dem sie ihre Unternehmen auch bei abnehmender Auflagenentwicklung würden sichern können.

In der Gründungsphase des privaten Rundfunks waren die Zeitungsverleger

durchaus präsent. 167 Zeitungsverleger waren an der PKS, der Programmgesellschaft für Kabel- und Satellitenrundfunk, beteiligt, aus der Sat.1 hervorging. Wegen der großen Verluste in den ersten Jahren zogen sich die Zeitungsverleger und auch die Zeitschriftenhäuser Burda und Bauer aus diesem Sender zurück. Im Grunde gibt es Anteilseigner aus der Presse heute nur noch im privaten Hörfunk. Der Versuch der Übernahme der ProSiebenSat.1. Media AG durch den Springer Verlag scheiterte bekanntlich vor drei Jahren am deutschen Kartellrecht beziehungsweise an dessen restriktiver Auslegung. Wozu das geführt hat und mit welchen Folgen – einer Übernahme durch die Finanzinvestoren Permira/KKR –, ist bekannt. Der Sender ist hoch verschuldet, muss Programmkosten einsparen. Vor diesem Hintergrund sind auch die Einwände der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger gegen eine in ihren Augen extensive Erlaubnis von Internetaktivitäten für ARD und ZDF im jüngsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag zu verstehen.

Medienpolitische Konvergenzen

Der private Rundfunk ist in Deutschland vor einem Vierteljahrhundert gegen große Widerstände durchgesetzt worden. Diese Widerstände haben sich inzwischen weitgehend gelegt, was nicht heißt, dass es keine Kritik gäbe und auch keine Probleme für seine wirtschaftliche Entwicklung. Ähnlich wie man von einer Konvergenz zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunkprogrammen spricht, kann man vielleicht von einer medienpolitischen Konvergenz zwischen den großen Parteien sprechen.

Die Unionsparteien, die sich im Wesentlichen die Durchsetzung des Privatfunks zuschreiben können, brauchen dies angesichts der erzielten Effekte nicht zu bedauern, werden aber in anderer Hinsicht enttäuscht sein. Die publizistische

Vielfalt ist, so wie man sich das vorstellte, wohl nicht eingetreten, und auch diverse Programmformate werden in wertkonservativen Kreisen nicht auf Gegenliebe stoßen. Auf der anderen Seite hat sich die SPD mit dem privaten Rundfunk nicht nur abgefunden, sondern anerkennt seinen Beitrag zur Medienlandschaft, ja sieht in deren Weiterentwicklung eine genuine Gestaltungsaufgabe. Dabei hat man die Vorbehalte gewiss nicht alleamt aufgegeben, welche die kommerziellen Rundfunkanbieter als nicht chancengerecht empfinden und die öffentlich-rechtlichen Anstalten stärken. Dennoch gibt es auch aufseiten der SPD ernsthafte Bemühungen um ein gedeihliches Nebeneinander der beiden Säulen des deutschen Rundfunksystems.

Wie sehr sich die Situation geändert hat, mag man an folgender Episode erkennen: Im Februar 2009 ist in der Mainzer Staatskanzlei der Leiter der Rundfunkabteilung, Dieter Dewitz, in den Ruhestand getreten. Er gehörte schon mit zu den Beamten, die unter Ministerpräsident Bernhard Vogel und Staatssekretär Schreckenberger Anfang der 1980er-Jahre die gesetzlichen Grundlagen für den Privatfunk in Rheinland-Pfalz legten. Dewitz ist aus Anlass seines Ausscheidens eine Festschrift gewidmet worden, an der „Mannschaftskameraden und Gegenspieler“ mitgeschrieben haben, darunter auch Ministerpräsident Kurt Beck und Martin Stadelmaier, der Leiter der Staatskanzlei und Koordinator der Rundfunkpolitik der Bundesländer. Diese Festschrift trägt den schönen Titel „Das Wunder von Mainz“: (Matthias Knothe/Klaus-Peter Potthast [Hrsg.]: *Das Wunder von Mainz – Rundfunk als gestaltete Freiheit. Festschrift für Hans-Dieter Dewitz*, Baden-Baden 2009). Das ist eine erstaunliche Formulierung nach mehr als fünfundzwanzig Jahren und könnte implizieren, auch Bernhard Vogel als „Wundertäter“ anzusehen.