

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen zwischen öffentlichem Auftrag und marktwirtschaftlichem Wettbewerb

von
Dr. Hardy Gundlach

S +W
Steuer- und
Wirtschaftsverlag

DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKUNTERNEHMEN ZWISCHEN
ÖFFENTLICHEM AUFTRAG UND MARKTWIRTSCHAFTLICHEM
WETTBEWERB

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|--|
| Vorwort | |
| Inhaltsübersicht | |
| Inhaltsverzeichnis | |
| Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen | |
| Abkürzungsverzeichnis | |
| | |
| I. | Einleitung.....1 |
| 1. | Ziel und Fragen der Untersuchung.....1 |
| 2. | Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Gegenstände der Untersuchung.....6 |
| 2.1. | Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als öffentliche Unternehmen.....6 |
| 2.2. | Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Bestandteile einer gemischten Wirtschaftsordnung.....7 |
| 3. | Der Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis-Ansatz als analytischer Bezugsrahmen.....12 |
| | |
| II. | Die deutsche Rundfunkordnung als partieller Wettbewerbsausnahme- bereich in der Sozialen Marktwirtschaft.....17 |
| 1. | Die Interdependenz von Medienpolitik und Rundfunkökonomie als struktureller Faktor im sich weiterentwickelnden deutschen Rundfunkmarkt.....17 |
| 2. | Der europäische Binnenmarkt für das grenzüberschreitende Fernsehen.....24 |
| 3. | Strukturelle Besonderheiten im Rundfunkmarkt.....31 |
| 3.1. | Das Fernsehen als Reichweitenmedium.....32 |
| 3.1.1. | „First-copy“-Kosten und Kostendegressionseffekte.....33 |
| 3.1.2. | Der Tausenderkontaktpreis: Größenvorteile beim Absatz.....35 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 3.2. | Qualitäts- und Kostenwettbewerb..... | 38 |
| 3.3. | Wettbewerbsvorteile durch Strategien qualitativer Programmdifferenzierung | 42 |
| 3.4. | Werbungswettbewerb..... | 49 |
| 3.4.1. | Der Konflikt zwischen Werbefinanzierungs- und Programmleistungszielen | 49 |
| 3.4.2. | Auswirkungen der Werbefinanzierung auf das Programm..... | 51 |
| 3.4.3. | Der Zwang zur permanenten Innovation im Werbungswettbewerb..... | 53 |
| 3.4.4. | Effiziente Marktergebnisse durch Fernsehwerbung?..... | 53 |
| 3.5. | Meinungs- und Imagewettbewerb..... | 55 |
| 4. | Marktversagen im Fernsehsektor..... | 59 |
| 4.1. | Der Rundfunk als meritorisches Gut..... | 61 |
| 4.2. | Mangelnde Markt- und Qualitätstransparenz..... | 68 |
| 4.3. | Externe Effekte..... | 73 |
| 5. | Das Paradigma der Medienpolitik: Der Rundfunk als öffentliche Aufgabe..... | 77 |
| 5.1. | Der Rundfunk als öffentliche Dienstleistung..... | 77 |
| 5.2. | Vielfalt..... | 81 |
| 5.2.1. | Anbieter Vielfalt | 83 |
| 5.2.2. | Programmvielfalt und Programmdifferenzierung..... | 84 |
| 5.2.3. | Meinungsvielfalt..... | 85 |
| 5.2.3.1. | Organisatorische und marktstrukturelle Sicherungen für die Chance der Meinungsvielfalt..... | 85 |
| 5.2.3.2. | Meinungsvielfalt als inhaltliches und qualitatives Vielfaltsziel..... | 88 |
| 5.2.4. | Regionale Vielfalt und Rundfunkföderalismus..... | 91 |
| 5.3. | Institutionelle Konsequenzen: Dualer Rundfunkmarkt..... | 92 |
| 5.3. | Die Institution der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten..... | 93 |
| 5.3. | 1. Der öffentliche Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten..... | 93 |
| 5.3. | 2. Rundfunkautonomie..... | 97 |
| 5.3. | 3. Finanzautonomie..... | 99 |
| 5.3. | 4. Binnenpluralismus..... | 101 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 5.3.2. | Die öffentliche Regulierung des privaten Rundfunks..... | 104 |
| 5.3.2.1. | Begrenzter Außenpluralismus..... | 104 |
| 5.3.2.2. | Staatliche Marktschranken im privaten Rundfunkmarkt..... | 107 |
| 5.3.2.3. | Ansatzpunkte für eine Reform der öffentlichen Regulierung des privaten Fernsehens..... | 109 |
| 6. | Ergebnisse dieses Untersuchungsteils..... | 113 |
| HI. | Möglichkeiten und Grenzen einer Politik der Rundfunkderegulierung für den öffentlich-rechtlichen Untemehmenssektor..... | 115 |
| 1. | Die Ziele der Deregulierungspolitik..... | 115 |
| 2. | Deregulierung durch Abbau oder Reduzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten..... | 116 |
| 2.1. | Die liberale Fremdkörperthese..... | 116 |
| 2.2. | Rückführung einer sinnlos werdenden öffentlichen Intervention..... | 118 |
| 2.3. | Abschaffung der Rundfunkgebühr..... | 119 |
| 2.4. | Verbot der Mischfinanzierung..... | 123 |
| 2.5. | Reduzierung der öffentlichen Interventionen auf die Bereitstellung von besonders kulturell wertvollen und bildenden Nischenangeboten..... | 124 |
| 3. | Möglichkeiten der Deregulierung..... | 126 |
| 3.1. | Forcierung des technischen und organisatorischen Fortschritts und des Strukturwandels auf den Märkten..... | 126 |
| 3.2. | Kosteneffiziente Faktorallokation..... | 129 |
| 3.3. | Optimale Marktversorgung des Konsumenten..... | 132 |
| 3.4. | Marktgerechtigkeit..... | 133 |
| 4. | Grenzen der Deregulierung..... | 134 |
| 4.1. | Kann die öffentliche Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in ihrer konkreten Definition dauerhaft und effizient auch von rentabilitätsorientierten privaten Fernsehsendern im Wettbewerb wahrgenommen werden?..... | 135 |
| 4.2. | Öffentliche Unternehmen versus öffentlich regulierte private Unternehmen..... | 135 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 4.3. | Quersubventionierung..... | 139 |
| 4.4. | Binnenpluralität versus private Verfügungsrechte..... | 142 |
| 4.5. | Zu den Vorteilen öffentlicher Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft..... | 143 |
| 5. | Ergebnisse dieses Untersuchungsteils..... | 144 |
| IV. | Analyse der Wettbewerbseffekte der Medienkonzentration..... | 146 |
| 1. | Die Marktstruktur-Marktverhaltens-Marktergebnisanalyse der Medienkonzentration..... | 146 |
| 1.1. | Die Medienkonzentration als Strukturproblem der Medienpolitik..... | 147 |
| 1.2. | Die Medienkonzentration als Problemfeld der Wirtschaftspolitik..... | 149 |
| 2. | Wettbewerbsstrategien, Wettbewerbsprozesse und die positiven Wettbewerbseffekte der Medienkonzentration..... | 152 |
| 3. | Der Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Typen von Rundfunkunternehmen..... | 157 |
| 3.1. | Sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Wettbewerbsfaktoren anzusehen, die durch ihre bloße Existenz im Rundfunkmarkt zur Funktionsfähigkeit des Rundfunkwettbewerbs beitragen?..... | 157 |
| 3.2. | Die Marktabgrenzung als das Kernproblem der Untersuchung von Wettbewerbsbeziehungen im Rundfunksektor..... | 157 |
| 3.3. | Mögliche Ansatzpunkte für eine Marktabgrenzung nach dem Bedarfsmarktkonzept..... | 159 |
| 3.4. | Kritik an dem Marktabgrenzungsansatz angesichts der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen im Bereich des Fernsehens..... | 163 |
| 3.5. | Marktverhalten, Differenzierungen und Positionierungen der unterschiedlich verfaßten Rundfunkveranstalter im Rundfunkmarkt..... | 165 |
| 3.5.1. | Wettbewerb im Rundfunk..... | 165 |
| 3.5.2. | Wettbewerb um die Fernsehversorgung einiger Rezipientenbedarfe..... | 172 |
| 3.5.3. | Wettbewerb um Werbeeinnahmen..... | 177 |
| 3.5.4. | Wettbewerb um die Beschaffung von Fernseh-Software..... | 181 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 3.6. | Ergebnis: Die Marktabgrenzung zur Analyse der Medienkonzentration im dualen Fernsehmarkt..... | 184 |
| 4. | Medienkonzentration im deutschen Fernsehsektor..... | 188 |
| 4.1. | Der Rundfunkmarkt im Strukturwandel..... | 188 |
| 4.2. | Empirische Erscheinungsformen der Medienkonzentration im Fernsehmarkt..... | 200 |
| 4.2.1. | Horizontale Medienkonzentration im Fernsehsektor..... | 200 |
| 4.2.2. | Die Bedeutung der Verlagsunternehmen..... | 211 |
| 4.2.3. | Vertikale und diagonale Konzentration und Verflechtungen..... | 212 |
| 4.3. | Stand der Konzentration und Entwicklungstendenzen im regionalen und lokalen Rundfunksektor..... | 217 |
| 4.4. | Technologischer Wandel im Bereich der Informations- und Kommunikationstechniken, die Einführung des digitalen Fernsehens und die Medienkonzentration..... | 221 |
| 5. | Die Medienkonzentration im Spannungsfeld aus Medien- und Wettbewerbspolitik..... | 226 |
| 5.1. | Die Gefährdung der Meinungsvielfalt durch Medienkonzentration..... | 226 |
| 5.2. | Die Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Fernsehen..... | 228 |
| 5.3. | Ordnungspolitische Kritik an der Institution der rundfunkpolitischen Konzentrationskontrolle..... | 235 |
| 6. | Theorie der horizontalen Medienkonzentration..... | 237 |
| 7. | Die horizontale Konzentration im Spannungsfeld von Effizienzvorteilen und Marktmachtgewinnen..... | 239 |
| 8. | Marktschranken im Rundfunksektor..... | 243 |
| 8.1. | Staatliche Marktschranken als Staatsversagen? Politische Ökonomie der Medienkonzentration und Marktöffnung im Fernsehsektor..... | 244 |
| 8.2. | Anlaufkosten und sunk costs..... | 248 |
| 8.3. | Mindestoptimale Betriebsgröße..... | 251 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 8.4. | Programmdifferenzierungsvorteile..... | 254 |
| 8.4.1. | Differenzierungsvorteile im ünage-und Markenwettbewerb..... | 254 |
| 8.4.2. | Differenzierungsvorteile und Marktschranken im Markt für Fernsehwerbung.... | 258 |
| 8.5. | Absolute Kostenvorteile..... | 259 |
| 9. | Mögliche Nachteile und Risiken der Medienkonzentration und der Markt- zutrittsschranken für die Wettbewerbsdynamik und die gesamtwirtschaftliche Effizienz..... | 261 |
| 9.1. | Allokative Ineffizienzen..... | 261 |
| 9.1.1. | „X-Ineffizienz“..... | 261 |
| 9.1.2. | Verminderung der allokativen Effizienz..... | 262 |
| 9.2. | Die Medienkonzentration im Lichte von Managerzielen und Zielen der Unternehmenseigentümer..... | 266 |
| 9.3. | Kollektives Marktverhalten und kollektive Marktbeherrschung im Rundfunk- markt..... | 272 |
| 9.3.1. | Theorie der kollektiven Marktbeherrschung..... | 272 |
| 9.3.2. | Stand der empirischen Forschung..... | 275 |
| 9.3.3. | Kollektive Marktbeherrschung im Fernsehmarkt?..... | 278 |
| 9.3.4. | Fazit..... | 282 |
| 10. | Die Strategie der vertikalen Integration im Fernsehsektor..... | 284 |
| 10.1. | Die vertikale Beschaffungsintegration und die exklusiven Beschaffungs- beziehungen zwischen Filmproduktion, Besitzern von Verwertungsrechten und Fernsehsender..... | 287 |
| 10.2. | Die vertikale Integration zwischen Fernsehsendern-und technischen Distributionsinfrastrukturen..... | 292 |
| 11. | Strategien der multimedialen Diversifikation und Konzentration..... | 296 |
| 12. | Ergebnisse dieses Untersuchungsteils..... | 303 |
| 12.1. | Ergebnisse der Wettbewerbsanalyse der Medienkonzentration im Fernseh- sektor..... | 303 |
| 12.2. | Institutionelle Alternativen..... | 307 |

| | | |
|----------|---|-----|
| V. | Ziele und Programmstrategien öffentlicher Rundfunkunternehmen im dualen Rundfunkmarkt..... | 312 |
| 1. | Die Marktstrategien der unterschiedlich verfaßten Rundfunkunternehmen als Adressat der Wettbewerbsanalyse..... | 312 |
| 2. | Effizienz und Effektivität der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten | 314 |
| 3. | Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Spiegel möglicher Szenarios der Entwicklung der Marktergebnisse im dualen Fernsehmarkt..... | 318 |
| 3.1. | Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks..... | 318 |
| 3.2. | Programmangleichung..... | 322 |
| 3.2.1. | Das Konvergenzproblem im dualen Rundfunkmarkt..... | 322 |
| 3.2.2. | Zur Anpassung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an privatwirtschaftliche Verhaltensweisen..... | 324 |
| 3.2.2.1. | Zwang zur Selbstfinanzierung..... | 324 |
| 3.2.2.2. | Ziele und Motive des Managements von öffentlichen Unternehmen..... | 325 |
| 3.2.3. | Zur Anpassung privater Fernsehprogramme an öffentlich-rechtliche Programmangebote..... | 325 |
| 3.2.4. | Zielwandel bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten?..... | 328 |
| 3.2.5. | Grenzen des Konvergenzprozesses in der öffentlich-rechtlichen Programmpolitik..... | 334 |
| 3.3. | Marginalisierung..... | 337 |
| 3.4. | Die Programmstrategien der öffentlichen Rundfunkunternehmen im geöffneten Rundfunkmarkt..... | 339 |
| 3.4.1. | Die Entwicklung und Integration neuer Programmstrategien durch die Rundfunkanstalten..... | 339 |
| 3.4.2. | Der gesellschaftsbezogene Erfolg der öffentlichen Programm- und Differenzierungsstrategien..... | 344 |

XVI

| | | |
|-------|--|---------|
| 4. | Programmstrategien und Marktergebnisse im dualen Fernsehmarkt..... | 349 |
| 4.1. | Die Marktergebnisse des geöffneten und sich ausdifferenzierenden Fernsehmarkts..... | 349 |
| 4.2. | Ansatzpunkte für eine gesellschaftsbezogene Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle der Programmstrategien im dualen Rundfunkmarkt..... | 350 |
| 4.3. | Programmangebotsstrukturen im dynamischen Rundfunkmarkt..... | 352 |
| 4.4. | Qualitäten und gesellschaftlich relevante Inhalte von Rundfunkprogrammen im dualen Rundfunkmarkt..... | 361 |
| 4.4.1 | Pornographie und Gewaltdarstellungen im Fernsehen..... | 362 |
| 4.4.2 | Politische Informationen..... | 366 |
| 4.5. | Die Wettbewerbsposition der öffentlich-rechtlichen Programme im sich ausdifferenzierenden Zuschauermarkt..... | 379 |
| 4.6. | Das qualitative Nutzungsprofil unterschiedlicher Fernsehprogramme..... | 384 |
| VI. | Ergebnisse der Untersuchung..... | 390 |
| 1. | Zur Instrumentalfunktion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten..... | 391 |
| 2. | Zur Funktionsfähigkeit des Rundfunkwettbewerbs..... | 394 |
| 2.1 | Zu den Wettbewerbseffekten der Medienkonzentration..... | 395 |
| 2.2 | Zu den Wettbewerbseffekten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Fernsehmarkt..... | 396 |
| 3. | Zur Sicherung der Meinungsvielfalt..... | 396 |
| 4. | Zu den Marktergebnissen im dualen Fernsehmarkt..... | 398 |
| | Literaturverzeichnis..... | 405-431 |