

Eric Karstens · Jörg Schütte

Praxishandbuch Fernsehen

Eric Karstens · Jörg Schütte

Praxishandbuch Fernsehen

Wie TV-Sender arbeiten

2., aktualisierte Auflage



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

- 1. Auflage 2005
- 2., aktualisierte Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2010

Lektorat: Barbara Emig-Roller

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Anke Vogel, Ober-Olm

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-17102-9

Inhalt

Abbildungen und Tabellen	9
1 Allgemeine Rahmenbedingungen.....	11
1.1 <i>Blick zurück</i>	11
1.1.1 Die Anfänge in den vierziger und fünfziger Jahren.....	12
1.1.2 „Adenauer-Fernsehen“, ZDF und die Dritten Programme	14
1.1.3 Programm und Politik: Die sechziger und siebziger Jahre	17
1.1.4 Das Privatfernsehen: Fernsehen als Markt	19
1.1.5 Krise und Konzentration: Die Fernsehlandschaft ab 2000	22
1.1.6 Fernsehen in der DDR.....	23
1.1.7 Technik-Innovationen	24
1.2 <i>Rechtliche und politische Grundlagen</i>	26
1.2.1 Verfassungsrecht	26
1.2.2 Der Rundfunkstaatsvertrag.....	31
1.2.3 Die Landesmediengesetze und die Landesmedienanstalten	37
1.2.4 Europäisches Recht	41
1.2.5 Kontrolle und Finanzierung des öffentlich-rechtliche Rundfunks.....	42
1.2.6 Mediendienste	43
1.3 <i>Rechtliche Vorschriften und Rahmenbedingungen</i>	44
1.3.1 Urheberrecht und Leistungsschutz	44
1.3.2 Jugendschutz	52
1.3.3 Werberichtlinien.....	58
1.3.4 Spezielle Vorschriften für den journalistisch-redaktionellen Bereich	65
1.4 <i>Volkswirtschaftliche Aspekte</i>	67
1.4.1 Die Nachfrage: Zuschauer.....	67
1.4.2 Die Nachfrage: Werbekunden.....	72
1.4.3 Das Angebot: Programmlieferanten	75
1.4.4 Das Angebot: Mitarbeiter.....	78
1.4.5 Das Produkt.....	80
1.4.6 Die Konkurrenzsituation.....	83
1.5 <i>Marktstrategien</i>	84
1.5.1 Der Zwang zur Marke	85
1.5.2 Auf dem Weg zur Marke: Strategien im Zuschauermarkt.....	87
1.5.3 Markenerweiterung.....	98
1.5.4 Analyse des Produktportfolios	99
1.5.5 Beschaffungsstrategien.....	103
1.5.6 Strategische Allianzen/Unternehmenskooperationen	105

1.5.7	Strategien im Werbemarkt.....	108
1.6	<i>Zum Vergleich - Fernsehen in den USA</i>	110
1.6.1	Die Struktur des Fernsehmarktes.....	110
1.6.2	Das Kabelfernsehen.....	112
1.6.3	Die unabhängigen Sender und FOX.....	114
1.6.4	Das öffentliche Fernsehen	115
1.6.5	Programm-Markt und Programm-Produktion	116
1.6.6	Der Fernseh-Werbemarkt.....	120
1.6.7	Richtlinien und Medienaufsicht	121
1.6.8	Das Fernsehjahr.....	124
1.6.9	Zuschauerforschung und Einschaltquoten.....	126
2	Programm und Produktion	129
2.1	<i>Programmplanung</i>	129
2.1.1	Das Programmschema	129
2.1.2	Programmschema-Philosophien und -Ziele.....	132
2.1.3	Instrumente der Schemaplanung	134
2.1.4	Programmschema-Strategien.....	139
2.1.5	Programmplanung in der Praxis	144
2.1.6	Programmplanung im Senderumfeld.....	148
2.2	<i>Nonfiktionale Formate</i>	150
2.2.1	Die Funktionsweise nonfiktionaler Programme	151
2.2.2	Die Moderation	154
2.2.3	Die Mitarbeiter des Moderators.....	164
2.2.4	Die Gäste	165
2.2.5	Das Studio	172
2.2.6	Der Bildbeitrag.....	175
2.2.7	Die Live-Sendung.....	180
2.2.8	Der Rhythmus.....	181
2.2.9	Sendungsformen	182
2.3	<i>Von der Idee zur Sendung: Entwicklung und Produktion von Fernsehsendungen</i>	184
2.3.1	Wie Ideen entstehen	186
2.3.2	Woher bekommt ein Sender seine Ideen?	188
2.3.3	Wie wählt ein Sender die Programmideen aus?	190
2.3.4	Von der Ideenauswahl zur Umsetzungsentscheidung.....	192
2.3.5	Die Umsetzung.....	194
2.4	<i>Fiktionale Eigenproduktion</i>	197
2.4.1	Filme und Serien	197
2.4.2	Synchronisation.....	201
2.5	<i>Programmeinkauf</i>	202
2.5.1	Der Markt für Lizenzprogramme	203
2.5.2	Beschaffungsmarketing	206
2.5.3	Gattungen von Lizenzprogrammen	209
2.5.4	Strategische Bedarfsplanung	213

2.5.5	Beschaffung und Bewertung von Angeboten	215
2.5.6	Typen von Lizenzverträgen	219
2.5.7	Lizenzbedingungen und Rechteumfang	220
2.6	<i>On-Air-Promotion und Design</i>	224
2.6.1	Design für Fernsehsender	224
2.6.2	On-Air-Promotion	232
2.6.3	Promotionplanung	243
2.7	<i>Exkurs: Management kreativer Prozesse</i>	245
2.7.1	Was ist Kreativität?	245
2.7.2	Die Kreation	246
2.7.3	Der kreative Prozess	247
3	Kommunikation, Marketing und Werbung	249
3.1	<i>Werbung im Fernsehen</i>	249
3.1.1	Der Fernseh-Werbemarkt	249
3.1.2	Das Fernseh-Werbejahr	253
3.1.3	Tarifgestaltung und Erlösableitung	255
3.1.4	Das Werbeinsel-Schema	258
3.1.5	Vermarkung von Fernsehsendern	262
3.1.6	Werbemarkt-Kommunikation	264
3.1.7	Werbezeitenverkauf und Instrumente des Verkaufs	265
3.1.8	Die Werbezeitendisposition	269
3.1.9	Media-Planung	274
3.1.10	Services	276
3.1.11	Vertriebskontrolle und -steuerung	278
3.2	<i>Zuschauer-Kommunikation</i>	280
3.2.1	Die Bereiche der Zuschauer-Kommunikation	281
3.2.2	Die Medien der Zuschauerkommunikation	283
4	Organisation und Forschung	289
4.1	<i>Betriebswirtschaftliche Aspekte</i>	289
4.1.1	Kosten	289
4.1.2	Finanzierung	294
4.1.3	Zusatzerlöse	299
4.1.4	Wirtschaftliche Gesamtbetrachtung	305
4.2	<i>Fernsehdistribution analog und digital</i>	311
4.2.1	Analoge Terrestrik	311
4.2.2	Analoges Kabel	312
4.2.3	Digitales Kabel	312
4.2.4	Analoger Satellit	313
4.2.5	Digitaler Satellit	314
4.2.6	DVB-T	315
4.2.7	IP-Protokoll/Internet	316
4.3	<i>Vom Programmplan zur Ausstrahlung</i>	317
4.3.1	Langablauf	319

4.3.2	Programmbereitstellung	323
4.3.3	Promotion-Produktion	327
4.3.4	Werbemotiv-Disposition	329
4.3.5	Sendeablauf und Sendeleitung	330
4.3.6	Archiv	336
4.4	<i>Fernsehzuschauer- und Marktforschung</i>	337
4.4.1	Messung der Einschaltquoten	337
4.4.2	Analyse von Daten der Fernsehforschung	347
4.4.3	Qualitative Medienforschung	353
4.5	<i>Software und Informationstechnologie</i>	360
4.5.1	Programmbestandsverwaltung	362
4.5.2	Programm- und Sendeablaufplanung	363
4.5.3	Werbezeiten- und Motivdisposition	365
4.6	<i>Personelle Struktur</i>	367
4.6.1	Organisationsstruktur	370
4.6.2	Personal	377
4.7	<i>Fernsehen in der digitalen Welt</i>	379
4.7.1	Konvergenz der Endgeräte	379
4.7.2	Konvergenz der Datenübermittlung	381
4.7.3	Konvergenz der Inhalte	383
4.7.4	Fernsehprogramme und Fernsehsendungen	384
4.7.5	Auswirkungen auf das Programmangebot	386
4.7.6	Endgeräte und Empfang	387
4.7.7	Marktveränderungen durch digitale Fernsehtechniken	389
5	Zukunftsperspektiven	393
5.1	<i>Medienaufsicht</i>	393
5.2	<i>Rundfunkfinanzierung und Programmauftrag</i>	395
5.3	<i>Werbung und Werberegelungen</i>	397
5.4	<i>Produktions- und Distributionstechnologien</i>	399
5.5	<i>Branchenentwicklung</i>	402
5.6	<i>Programme</i>	408
6	Literatur	411
7	Glossar	417
	Register	431

Abbildungen und Tabellen

<i>Abbildung 1:</i>	Grenzkosten Kino vs. Fernsehen	71
<i>Abbildung 2:</i>	Strategische Positionierung ARD / VIVA.....	89
<i>Abbildung 3:</i>	Marktdimension Bezahlung.....	89
<i>Abbildung 4:</i>	Senderpositionierungen	95
<i>Abbildung 5:</i>	Lebenszyklus einer Sendung	101
<i>Abbildung 6:</i>	Portfolioanalyse.....	102
<i>Abbildung 7:</i>	Typen von Information.....	178
<i>Abbildung 8:</i>	Beitragstypen.....	180
<i>Abbildung 9:</i>	Kosten von Fremd- und Eigenkapital.....	294
<i>Abbildung 10:</i>	Variable und fixe Kosten.....	308
<i>Abbildung 11:</i>	Durchschnitts- und Grenzkostenbetrachtung.....	309
<i>Abbildung 12:</i>	Minutenverlauf (Beispiel)	347
<i>Abbildung 13:</i>	TV-Nutzung im Tagesverlauf.....	353
<i>Abbildung 14:</i>	Sinus-Milieus© in Deutschland 2004.....	358
<i>Abbildung 15:</i>	Organisationsstruktur eines Fernsehsenders (Beispiel).....	375
<i>Tabelle 1:</i>	Marktanteile der Sender 2008 in Prozent, Zuschauer ab 3 Jahre.....	34
<i>Tabelle 2:</i>	Zulässige Dauer von TV-Werbung.....	60
<i>Tabelle 3:</i>	Werbeunterbrechungen in Spielfilmen	62
<i>Tabelle 4:</i>	Senderfamilien.....	76
<i>Tabelle 5:</i>	Preise für Fernsehlizenzen (Erstverwertung) im internationalen Vergleich	205
<i>Tabelle 6:</i>	Fachwissen und Festivals	207
<i>Tabelle 7:</i>	Informationsquellen für Lizenzprogramme	208
<i>Tabelle 8:</i>	Werbe- und Zuschauermarktanteile 2004.....	251
<i>Tabelle 9:</i>	Die größten Media-Agenturen nach TV-Umsätzen 2002.....	252
<i>Tabelle 10:</i>	Top 10 der Fernsehwerbung nach Produktgruppen 2002.....	252
<i>Tabelle 11:</i>	SINUS-Milieus© in Deutschland	359

1 Allgemeine Rahmenbedingungen

1.1 Blick zurück

Fernsehen ist in Deutschland, das macht besonders der Vergleich mit den USA deutlich, immer ein Politikum gewesen - und das, obgleich es doch von der Idee her staatsfern organisiert ist und demnach weder den jeweils Regierenden, noch auch vorrangig den politischen Parteien ausgeliefert sein sollte. In Wirklichkeit aber lässt sich eine deutsche Fernsehgeschichte am leichtesten als Chronik der politischen Eingriffe und Weichenstellungen schreiben, und erst in den neunziger Jahren verschiebt sich der Fokus von programminhaltlichen und personalpolitischen Interessen hin zu einer vorrangig unter wirtschaftlichen Aspekten geführten Debatte. Fernsehen ist in der öffentlichen Wahrnehmung von einem Medium der gesellschaftlichen Integration, von einem Erziehungs- und Kulturfaktor, zu einem Wirtschaftsgut geworden. Seinen Charakter als Leitmedium hat es dabei zwar nicht abgegeben, aber massiv verändert: Konnte es bis in die siebziger Jahre hinein die ihm zugeordnete Aufgabe als Medium und Faktor von Meinungsbildung und Unterhaltung noch erfüllen, zeichnet es sich inzwischen durch seine thematische wie technische Omnipräsenz aus. Kaum ein Inhalt, der nicht früher oder später irgendwo im Fernsehen vorkäme, zugleich aber im endlosen Strom der Bilder und Töne in seiner Bedeutung nivelliert würde.

Aus diesem Grund haben so grundverschiedene Ereignisse wie die Trauerfeiern für Prinzessin Diana im Sommer 1997 oder die Übertragungen von den Anschlägen des 11. September 2001 auch eine fernsehhistorische Bedeutung: Die Live-Übertragungen und Berichte heben in solchen Fällen nicht nur in Deutschland, sondern sogar in internationalem Maßstab die Zersplitterung der medialen Wahrnehmung auf. Da alle wichtigen Kanäle gleichzeitig Bilder von ein und demselben Ereignis zeigen, wird die Frage, was im jeweiligen Moment wichtig ist, von vornherein beantwortet, und durch seinen emotionalen bzw. zutiefst erschreckenden Charakter wirkt die Teilhabe an diesen virtuellen Gemeinschaftserlebnissen weit stärker als etwa das Endspiel einer Fußball-Weltmeisterschaft, das nahezu genauso viele Menschen gleichzeitig vor den Bildschirm lockt. Auch so kann man eine deutsche Fernsehgeschichte schreiben: Indem man nämlich die einheitsstiftenden besonderen Momente des Mediums betrachtet, darunter die Krönung Königin Elisabeths II. Im Jahr 1953, die Fußball-Weltmeisterschaft in Bern 1954, das Grubenunglück von Lengede und den Kennedy-Besuch 1963, die erste Landung eines Menschen auf dem Mond 1969, den Fall der Mauer 1989, den Beginn der beiden Irak-Kriege 1991 und 2003 und den Terroranschlag auf das World Trade Center im Jahr 2001.

1.1.1 Die Anfänge in den vierziger und fünfziger Jahren

Das Fernsehen der NS-Zeit, das von 1934 bis 1943 veranstaltet wurde, hatte praktisch keine Ähnlichkeit mit dem, was wir heute unter Fernsehen verstehen. Abgesehen davon, dass auch dieses Medium – obgleich in seiner praktischen Bedeutung geringgeschätzt – von den Nazis als Propagandainstrument in Beschlag genommen wurde und insofern ein beachtenswertes politisches Phänomen war, spielt diese Zeit vor allem als technische Steinzeit des Fernsehens eine Rolle. In nicht einmal drei Dutzend kinoähnlichen „Fernsehtuben“, die es im Übrigen nur in Berlin und Hamburg gab, konnten Interessierte ein jeweils zweistündiges Programm aus Wochenschauen, Filmen und Unterhaltungssendungen sehen; individuellen Empfang zu Hause gab es praktisch nicht. Das Fernsehen hatte deshalb für die Zuschauer mehr den Charakter eines Jahrmarktspektakels denn eines ernstzunehmenden Massenmediums. Daran konnten auch die aufwändigen Übertragungen von den Olympischen Spielen in Berlin 1936 nichts ändern.

Nicht übersehen darf man jedoch, dass zahlreiche Mitarbeiter und publizistische Begleiter des Nachkriegsfernsehens in der Bundesrepublik aus den Reihen der Fernsehpioniere des Nazi-Deutschland stammten. Als Beispiel sei hier nur Gerhard Eckert genannt, der 1941 über den „Rundfunk als Führungsmittel“ promoviert hatte und Ende der fünfziger Jahre Chefdramaturg und Programmplaner des ZDF-Vorläufers „Freies Fernsehen“ wurde. Zugleich war Eckert einer der politisch einflussreichsten Fernsehpublizisten der Adenauer-Ära. Und noch 1987 wurde Werner Höfer, Moderator des *Internationalen Frühschoppens* (Vorläufer des *ARD-Presseclubs*), von seiner Vergangenheit als Kriegsberichterstatter eingeholt und musste seine Sendung aufgeben.

Die Weichenstellungen für den Rundfunk im Nachkriegsdeutschland kamen von den Siegermächten. Im Gegensatz zur sowjetisch besetzten Zone, in der direkt wieder ein zentraler Staatsrundfunk unter Aufsicht der kommunistischen Partei, später der SED, eingerichtet wurde, bestanden die Westalliierten auf einer grundsätzlich staatsfernen Organisation des Rundfunkwesens. In Zusammenhang mit der von ihnen geförderten dezentralen, föderalistischen staatlichen Ordnung entstanden so die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Dabei war der Zuständigkeitsbereich der einzelnen Sender zunächst an der Aufteilung der jeweiligen Besatzungszonen orientiert. So entstanden z.B. mit dem Südwestfunk (SWF) unter französischer Hoheit und dem Süddeutschen Rundfunk (SDR) im US-Besatzungsgebiet zwei Rundfunkanstalten, deren Sendgebiete nicht mit der heutigen Aufteilung der Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz identisch sind. Erst 1998 wurden diese beiden Sender zum Südwestdeutschen Rundfunk (SWR) zusammengefasst. Die Briten gründeten anfangs nach dem Vorbild der zentralistischen BBC mit dem Nordwestdeutschen Rundfunk (NWDR) nur eine Anstalt für ihre gesamte Besatzungszone Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, die 1954 in WDR und NDR aufgeteilt wurde.

Überlegungen, privaten Rundfunk zuzulassen, kamen schon aufgrund der Wirtschaftslage nach dem Krieg nicht in Frage, widersprachen aber auch den Vorstellungen der Alliierten von einer bewussten und planvollen Umerziehung der Deutschen zur Demokratie. Dieses Ziel war nur zu erreichen, indem man zwar staatsfreie, aber unter

öffentlicher Kontrolle stehende Sender gründete, denen ein Bildungs- und Kulturauftrag per Gesetz ins Stammbuch geschrieben wurde. Nur vor dem Hintergrund des „Dritten Reiches“, das neben der berichtserstattenden Presse auch alle Bereiche von Kunst und Kultur „gleichgeschaltet“ und zu propagandistischen Zwecken missbraucht hatte, ist der bis heute so starke kulturelle Akzent selbst der Gesetze über den privaten Rundfunk zu verstehen.

Dabei waren keineswegs alle deutschen Politiker mit der von den Alliierten vorgegebenen Rundfunkordnung einverstanden. Bereits in diesem frühen Stadium, also vor 1950, gab es starke Bestrebungen, dem Bund anstelle der Länder die Kompetenz für die elektronischen Medien zuzusprechen, und auch die Zusammensetzung der Kontrollgremien der öffentlich-rechtlichen Anstalten war sehr umstritten. Erst als in größerem Umfang als ursprünglich geplant Vertreter der politischen Parteien und staatlicher Organe zugelassen wurden, gaben sich die Kritiker der Besatzungsmächte vorerst zufrieden. Bis heute ist die Frage, wieviele Repräsentanten welcher gesellschaftlicher Gruppen in die Rundfunkräte bzw. den ZDF-Fernsehrat entsandt werden, ein Politikum geblieben.

Als erste Rundfunkanstalt bemühte sich der NWDR ab 1948 wieder um die Entwicklung des Fernsehens, bald gefolgt von den anderen Sendern Westdeutschlands. Mitte 1950 fanden die ersten Versuchssendungen nach dem Zweiten Weltkrieg statt, und bald schon strahlte der NWDR an drei Abenden der Woche ein Programm aus, das Weihnachten 1953 zu einem täglichen Angebot ausgeweitet wurde. Dennoch verlief die Entwicklung des neuen Mediums zunächst eher schleppend. So dauerte es noch bis Anfang der sechziger Jahre, ehe der bloße technische Empfang des Fernsehens in der ganzen Bundesrepublik möglich war, und die Fernsehgeräte selbst waren für große Teile der Bevölkerung noch nicht erschwinglich. Abgesehen davon wussten die meisten Menschen auch nicht, warum sie sich einen Fernseher zulegen sollten. Das Programm fand – ergänzt durch eine nachmittägliche Kinderstunde – nur in der Zeit zwischen 20.00 Uhr und 22.00 Uhr statt und bot einen eklektischen Mix aus Genres und Themen, der zu allem Überflus jeden Abend anders aussah.

Live-Übertragungen aus dem Fernsehstudio dominierten das frühe Programm. Das konnten kurze Fernsehspiele sein, aber auch Studio-Inszenierungen von Theaterstücken oder unterhaltende Darbietungen aus Kabarett, Musik und Tanz. Hinzu kamen Formen wie wissenschaftliche oder allgemeinbildende Vorträge, Diskussionen und die ersten Quizsendungen. Eine aktuelle Berichterstattung entwickelte sich anfangs nur zögerlich. Die *Tagesschau*, erstmals am 4. Januar 1953 auf Sendung, bestand aus dem Material der Kino-Wochenschauen, während erst nach und nach eigene Kamerteams der Sender auf 16mm-Film speziell für das Fernsehen Nachrichtenfilme herzustellen begannen. All das muss selbst auf die Zeitgenossen vielfach einen eher provisorischen und wenig attraktiven Eindruck gemacht haben. Das am 1. November 1954 offiziell gestartete „Deutsche Fernsehen“ der in der „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland“ (ARD) zusammenarbeitenden Sender machte das Durcheinander auf den Bildschirmen erst einmal sogar noch größer: Die einzelnen Anstalten waren mit unterschiedlich großen Anteilen an der Gesamtsendezeit beteiligt und rangelten um die Sendeplätze. Auch in die inhaltliche Gestaltung

ihrer jeweiligen Programmteile wollten sie sich nicht hineinreden lassen, sondern strebten danach, ihre regionalen Eigenheiten und besonders prestigeträchtigen Sendungen möglichst auffällig zu platzieren.

Weit mehr für die Popularisierung des Fernsehens bewirkten dagegen die bereits erwähnten Übertragungen von der Krönung Elisabeths II. und der Fußball-WM in Bern, die der Nation bewusst machten, dass sie mittels des Fernsehens an wichtigen Ereignissen auf neuartige Weise direkt teilhaben konnten. Aber ab Mitte der fünfziger Jahre begann sich auch das reguläre Programm nachhaltig zu verändern. Dabei bedingten und förderten sich technische, organisatorische und inhaltliche Entwicklungen gegenseitig. Zum einen erwies sich die von den TV-Pionieren erhobene Forderung, Fernsehen müsse vorrangig live sein, zunehmend als Behinderung für die programmliche Weiterentwicklung. Von Beginn an hatten nämlich Kritiker und TV-Verantwortliche betont, die Möglichkeit der Live-Übertragung sei die spezifische Qualität des Mediums, die es vom Kino unterscheide, und daraus einen Absolutheitsanspruch für diese Sendungsform abgeleitet. Nun aber gingen die Fernsehmacher mit 16- oder 35mm-Filmkameras aus dem Studio heraus und konnten mit einem Mal für ihre TV-Produktionen die gleichen gestalterischen Mittel einsetzen wie der Spielfilm; das Spektrum an möglichen Themen wurde extrem viel größer. Auch Video-Aufzeichnungen (MAZ) kamen von 1957 an zum Einsatz. Die damit existierenden Möglichkeiten, Sendungen in größerem Umfang vorzuproduzieren, anstatt sie überwiegend zeitgleich zur Ausstrahlung im Studio aufführen zu müssen, erleichterte die Planung und Koordination bei den einzelnen Anstalten immens und wirkte sich auch auf das Gesamtprogramm aus. Erstmals wurden im Übrigen auch Wiederholungen in größerem Umfang technisch und organisatorisch möglich.

Im Oktober 1957 überstieg die Zahl der angemeldeten Fernsehgeräte die Milliongrenze und entwickelte sich weiterhin kräftig nach oben. Damit erreichten die Einnahmen der Sender aus der Fernsehgebühr von fünf Mark einen durchaus luxuriösen Standard. Zugleich konnte man erstmals wirklich von einem Massenmedium sprechen, das bald auch politische und wirtschaftliche Begehrlichkeiten weckte.

1.1.2 „Adenauer-Fernsehen“, ZDF und die Dritten Programme

Infolgedessen datiert denn auch der erste Versuch, in der Bundesrepublik privates Fernsehen zu veranstalten, Ende der fünfziger Jahre. Auf der einen Seite war es der Industrie ein Dorn im Auge, dass die weit überwiegende Mehrzahl der Fernsehsendungen von den öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst hergestellt wurde, und dass Werbemöglichkeiten im TV zwar inzwischen existierten (der Bayerische Rundfunk hatte 1955 mit seinem Werberahmenprogramm am Vorabend den Anfang gemacht), aber doch sehr limitiert waren. Auf der anderen Seite und vor allem war jedoch die Adenauer-Regierung schon lange mit den Landesrundfunkanstalten unzufrieden, denen sie explizit vorwarf, einseitig politisch linksorientiert eingestellt zu sein und die Interessen des Bundes zu vernachlässigen. Als die CDU bei den Bundestagswahlen 1957 die absolute Mehrheit erhielt, sah sie den Weg zu einem regierungsfreundlichen Bundesfern-

sehen frei, das eine inhaltliche und politische Alternative zum ARD-Programm darstellen sollte.

Mit großer Energie trieb Adenauer die neuen Fernsehpläne voran, wobei ein großer Teil seiner Aktivitäten hinter den Kulissen stattfand, also nicht nur an der Öffentlichkeit, sondern auch am Bundestag vorbei. Dazu gehörten vor allem personalpolitische Weichenstellungen und finanzielle Zusagen an die beteiligten Unternehmen, die den Steuerzahler schließlich, wie man heute weiß, rund 35 Millionen Mark kosten sollten. Im Dezember 1958 wurde von Interessenvertretern aus Industrie und Verlagswesen die „Freies Fernsehen GmbH“ (FFG) gegründet, die sich bald an die konkrete Vorbereitung des Programmbetriebs machte. Dank der Finanzgarantien der Bundesregierung konnten die Gesellschafter der FFG einen redaktionellen und technischen Stab aufbauen, Lizenzen einkaufen und Produktionsaufträge erteilen, ohne selbst ein finanzielles Risiko eingehen zu müssen. Zusätzlich hob Adenauer 1960 im Alleingang die „Deutschland-Fernsehen GmbH“ aus der Taufe, die als eigentlicher Veranstalter des zweiten Programms und Auftraggeber der FFG fungieren sollte.

Dieses „Adenauer-Fernsehen“ ging nie auf Sendung, denn auf eine Klage der SPD-regierten Länder hin wurde es vom Bundesverfassungsgericht im Februar 1961 für verfassungswidrig erklärt. Seine Gründung verstieß – so das Gericht – sowohl gegen die grundgesetzlich garantierte Rundfunkfreiheit, da es dem Einfluss der Bundesregierung vollständig ausgeliefert war, als auch gegen den Grundsatz, dass Rundfunk Ländersache ist. Doch obwohl es niemals ausgestrahlt worden ist, hat das Bundesfernsehen deutliche Spuren in der deutschen Medienlandschaft hinterlassen. Hier wurden einerseits Programmstrategien vorgedacht, die erst mehr als zwei Jahrzehnte später im deutschen Privatfernsehen tatsächlich zur Geltung kommen sollten, und andererseits eine Reihe von Vorbedingungen für das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) geschaffen.

Die Gründung und Geschichte des ZDF ist nämlich ebenso eng mit der Fernsehdebatte Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre verwoben wie das Entstehen der Dritten Programme und der Einsatz von Spielfilmen und anderen bei unabhängigen Produzenten eingekauften, vorab produzierten Programmen im deutschen Fernsehen. Bereits seit 1956 hatten die ARD-Sender damit begonnen, die Ausstrahlung eines zweiten bundesweiten Programms unter ihrer Regie vorzubereiten. Technisch war dies durch die Erschließung neuer Frequenzbereiche (UHF) möglich, während man inhaltlich zunächst an Wiederholungen aus dem ersten ARD-Kanal dachte. Bald jedoch begannen die Anstalten mit dem Aufbau eines kleinen Vorrats an Sendungen, darunter auch zahlreiche Spielfilme aus Frankreich und Italien, die sie teilweise von einem Filmhändler namens Leo Kirch erwarben. Waren Kinofilme ebenso wie andere abwertend als „Konserven“ bezeichnete Film- oder Videoproduktionen vorher die Ausnahme im Programm gewesen, zogen sie nunmehr als regulärer Bestandteil in die Sendepläne ein.

In der Tat erwiesen sich die Vorbereitungen der ARD als lohnend, denn zur Zeit des Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts stellte sich in der Öffentlichkeit längst nicht mehr die Frage, *ob* ein zweites TV-Programm kommen sollte, sondern nur noch, *wann* es denn endlich soweit sei. Während die Bundesländer den ZDF-Staatsvertrag vorbereiteten, erteilten sie deshalb der ARD den Auftrag, in der Über-

gangszeit bis zum ZDF-Sendestart einen provisorischen zweiten Kanal auszustrahlen, und gaben zugleich die Zusage, daraus später die Dritten Programme entstehen zu lassen. Die bereits seit längerem geführte theoretische Diskussion um eine inhaltliche Konkurrenz von zwei oder mehr Kanälen und das damit verbundene Verhalten der Zuschauer erhielt damit erstmalig eine praktische Grundlage.

Doch nicht nur im Hinblick auf seine noch recht geringe technische Empfangbarkeit, sondern auch programmlich war der zweite ARD-Kanal ein Minderheitenprogramm. Mit den bereits erwähnten ausländischen Spielfilmen machte die ARD aus der Finanznot des „Zweiten“ eine Tugend: Künstlerisch orientierte Filme, die in Deutschland keine Chance hatten, überhaupt in die Kinos zu kommen, waren nicht teuer und hatten überdies den Nimbus des kulturell Wertvollen. An deutsche Produktionen war wegen des Widerstands der heimischen Filmwirtschaft gegen das als Existenzbedrohung erkannte Fernsehen ohnehin nur schwer heranzukommen. Außerdem bot sich der neue Kanal als Experimentierfeld für neue Sendungsformate an, so für das heute noch existierende Polit-Magazin *Panorama* und speziell auf jüngere Zielgruppen zugeschnittene Unterhaltungsangebote.

Diesem programmlichen Zuschnitt folgen ab 1964 auch die „Dritten Programme“. Nachdem sich das ARD-Hauptprogramm in der direkten Konkurrenz zum deutlich populistischeren ZDF behaupten musste und die Werbeeinnahmen am Vorabend eine immer wichtigere Rolle in der Finanzplanung der Anstalten spielten, bot sich hier eine Gelegenheit, Bildungs- und Minderheitensendungen auszulagern und zu erweitern. Dabei dominierten anfangs die ausgesprochenen Studienprogramme, die man auch heute noch zuweilen als „Telekolleg“ sehen kann. Bald traten teilweise hochspezialisierte Magazine aller Art, Dokumentationen, Talk-Sendungen, Theater-Übertragungen und all jene künstlerisch orientierten Spielfilme und Serien hinzu, die im „Ersten“ keinen Platz mehr hatten. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf regionaler Berichterstattung, den die ARD in ihrem bundesweiten Angebot nicht in größerem Umfang hatte bieten können.

Nachdem Adenauer mit seinem Bundesfernsehen gescheitert war, übernahmen es die Länder, ein verfassungsrechtlich unbedenkliches bundesweites Fernsehprogramm auf die Beine zu stellen, das zugleich mit den bei Regierung und Regierungspartei unbeliebten Länder-Anstalten der ARD nichts zu tun haben sollte. Das Ergebnis war die Gründung des „Zweiten Deutschen Fernsehens“ (ZDF) in Form einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt aller westdeutschen Länder, in deren oberstem Aufsichtsgremium, dem Fernsehrat, auch Vertreter des Bundes einen hohen Stellenwert hatten. Dabei wäre die Behauptung, das ZDF sei nur eine Fortsetzung des Adenauer-Fernsehens mit anderen rechtlichen Mitteln, sicherlich überzogen. Dennoch sind eine ganze Reihe von unmittelbaren Entwicklungslinien zwischen dem Projekt des regierungsabhängigen Privatfernsehens und dem ZDF deutlich erkennbar. So übernahm das ZDF technische Einrichtungen, Personal und ein größeres Programmpaket von der FFG, und nicht umsonst wurde mit Karl Holzamer ein Mann zum ersten Intendanten des ZDF gewählt, den Adenauer für die gleiche Position bei der „Deutschland-Fernsehen GmbH“ favorisiert hatte.

Die neue Anstalt setzte auch in ihrer allgemeinen Programmstrategie das Erbe der FFG fort. Zum einen erteilte sie in sehr großem Umfang Produktionsaufträge an die freie Wirtschaft und etablierte damit ein vollständig neues Prinzip der Programmbeschaffung. Die ARD war im Gegensatz dazu nach wie vor auf Eigenproduktion fixiert. Zum anderen setzte das ZDF von Anfang an stark auf populäre Unterhaltung, um dem „Ersten“ Zuschauer abspenstig zu machen, und zeigte in seinen aktuellen Nachrichten und Magazinen eine eher konservative, gutbürgerliche Tendenz. Und auch wenn die ersten Ansätze aus heutiger Sicht kaum noch bedeutend zu sein scheinen, so muss man sich dennoch vor Augen halten, dass das „Zweite“ zumindest in Rudimenten privatwirtschaftliche Vorstellungen in den behördenmäßigen öffentlich-rechtlichen TV-Betrieb einführte. Seine zentrale Organisationsstruktur, die Auslagerung von Produktionen, der Programmeinkauf auf dem freien Markt und die direkte Eingliederung des Werbefernsehens in den Sender selbst (die ARD-Anstalten wickeln diesen Bereich über privatrechtliche Tochtergesellschaften ab) führten die von der FFG geschaffenen Grundlagen weiter und etablierten sie in der Praxis. Wenn auch aus heutiger Perspektive in einem eher bescheidenen Umfang, so war doch mit dem ZDF-Sendestart am 1. April 1963 der erste echte Wettbewerb im deutschen Fernsehen eröffnet. Prompt wurde denn auch ein erstes System etabliert, das den Erfolg der einzelnen Sendungen beim Publikum zahlenmäßig erfassen konnte. Die Geburtsstunde des ZDF ist zugleich die der Einschaltquote.

1.1.3 Programm und Politik: Die sechziger und siebziger Jahre

Auf diese Weise erhöhte sich der Anteil an Kino- und Fernsehfilmen, Serien und Unterhaltungssendungen im Laufe der sechziger Jahre ständig. Gerade mit Serien, die vorher im Programm kaum eine Rolle gespielt hatten, versuchten die beiden Systeme, Zuschauer an sich zu binden. Besonders groß war die Begeisterung für Krimis, die durch deutsche Produktionen wie *Stahlnetz* oder *Der Kommissar*, aber auch durch Importe aus den USA à la *Auf der Flucht* und *Perry Mason* beflügelt wurde. Familienserien wie *Die Hesselbachs* und *Die Unverbesserlichen* entwickelten sich zu Publikumsmagneten, während auf dem Unterhaltungssektor die ursprünglich recht einfachen Quizsendungen im Stil von Robert Lembkes *Was bin ich?* zu großen, aufwändigen Shows wie *Der goldene Schuss* oder *Einer wird gewinnen* ausgebaut wurden.

Einmal der Erprobungs- und Einführungsphase entwachsen, brachte das Fernsehen in Reportagen, Dokumentationen und Nachrichtensendungen die große weite Welt in die deutschen Wohnstuben. Naturdokumentationen und Reihen wie Peter von Zahns *Bilder aus Amerika* waren der eine Pol dieser Entwicklung, die aktuelle Berichterstattung vom Vietnamkrieg oder von den Studentenprotesten im Umfeld des Jahres 1968 der andere. Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag von Bildung, Information und Unterhaltung erhielt auf diese Weise einen neuen Stellenwert.

Die hauptsächlich unter politischen Gesichtspunkten geführte Debatte um die Einrichtung eines zweiten Fernsehprogramms hatte nämlich schon Ende der fünfziger Jahre den Anstoß für eine generelle Politisierung sowohl des Selbstverständnisses der

TV-Macher als auch der öffentlichen Wahrnehmung des Mediums gegeben. Viele Redaktionen begannen sich als auch politisch motivierte, aktive Teilnehmer an der öffentlichen Meinungsbildung zu verstehen. Die Einführung des politischen Magazins auf den deutschen Bildschirmen datiert in diese Zeit. Parallel dazu bildete sich ab Anfang der sechziger Jahre neben der routinemäßigen, massenorientierten Fernsehunterhaltung ein zweiter, paralleler Strang heraus. Vor allem Fernsehspiele, aber auch Dokumentationen und Unterhaltungssendungen wie *Wünsch Dir was* wurden nun als Ausdrucksformen gesellschaftlich relevanter Themen verstanden und eingesetzt.

Mit der im Gefolge der 68er Revolte wirksam werdenden gesellschaftlich-kulturellen Klimaveränderung in der Bundesrepublik ging auf diese Weise auch ein nachhaltiger Wandel des Fernsehens und seiner Inhalte einher. Das Medium war zugleich Indikator und Antrieb der Entwicklung. Frauensendungen lieferten nicht mehr Nähanleitungen und Backrezepte, sondern analysierten stattdessen die Machtverhältnisse im Patriarchat; Kulturmagazine ergingen sich nicht mehr in bildungsbürgerlicher Kunstbetrachtung, sondern widmeten sich gesellschaftspolitisch relevanten Themen; und im avantgardistischen Fernsehspiel ging es weder um die Vermittlung klassischer Literatur, noch um triviale Unterhaltung, sondern um die Arbeitswelt, Wohn- und Lebensbedingungen, politisches Bewusstsein und kreative Experimente. Das Fernsehen gab sich modern, auf der Höhe der Zeit – und teilweise war es das tatsächlich auch, selbst wenn viele der damaligen Programm-Innovationen aus heutiger Sicht recht angestrengt und trotz allem immer noch sehr pädagogisch und von oben herab anmuten. Die erste Hälfte der siebziger Jahre war insofern die Blütezeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens: Es erreichte potentiell immer die gesamte Bevölkerung und nahm sich mit großem Selbstbewusstsein seiner im Grunde selbstdefinierten und selbstentwickelten gesellschaftlichen Aufgabe an.

Andererseits darf man diese Phase auch nicht überbewerten. Im Rückblick gewinnen die besonderen Sendungen und Ereignisse leicht einen Stellenwert, der ihnen in der historischen Situation gar nicht zugekommen ist. Das Gros des Fernsehprogramms bestand auch in jenen Jahren aus konventionellen Unterhaltungs- und Informationssendungen.

Die andere Seite der Medaille war ein immer härterer Kampf um den politischen Einfluss auf das Fernsehen. Bei der Besetzung leitender Positionen in den Anstalten rückte der Parteien-Proporz noch stärker als zuvor in den Mittelpunkt des Interesses, und der politische Druck auf die Anstalten, „Ausgewogenheit“ herzustellen, wurde immer größer. Konservative Politiker machten vor allem das Fernsehen dafür verantwortlich, dass die SPD/FDP-Koalition die Bundestagswahlen 1969 gewonnen hatte, und untersuchten die Programme mit Argusaugen auf linkspolitische Indoktrinationsversuche – die im Übrigen gar nicht besonders schwer zu finden waren. Besonders beliebt waren dabei quantitative Analysen: Waren die Politiker der CDU/CSU genauso lange und genauso groß im Bild wie die der SPD und FDP? Wurde vielleicht mit Hilfe der Kamera-Einstellungen und der Fragetechnik unschwellig Meinungsmache betrieben? Diese Bemühungen hatten durchaus Erfolg: Die ARD verpflichtete sich schließlich selbst zur Ausgewogenheit – und das nicht etwa nur bezogen auf das Gesamtprogramm, sondern penibel im Hinblick auf jede einzelne Sendung.

Etwa zeitgleich war das öffentlich-rechtliche System in seine erste Finanzkrise geraten. Waren die Einnahmen aus der Fernsehgebühr in den ersten zwanzig Jahren seines Bestehens von Jahr zu Jahr einfach schon dadurch gestiegen, dass immer mehr Haushalte einen Fernsehapparat kauften und anmeldeten, stagnierten nunmehr die Teilnehmerzahlen und damit auch die Erträge. Und das zu einer Zeit, in der das Fernsehen sein Sendevolumen gegenüber den fünfziger Jahren insgesamt etwa verdreifacht hatte und in der die Kosten ungebrochen weiter anstiegen. Zwar gab es 1969 und 1974 zwei Gebührenerhöhungen, aber diese reichten nicht aus, um den Überfluss der frühen Jahre auf Dauer abzusichern, zumal jede Forderung nach höheren Gebühren den Politikern ein neues Druckmittel gegenüber den Anstalten in die Hand gab. Die 74er Erhöhung war denn auch mit Sparauflagen verbunden, die sich schnell auf das Programm auswirkten: Der Anteil von Wiederholungen stieg ebenso wie der von Spielfilmen und ausländischen Serien, und die notorisch ideologieverdächtigen und teuren Fernsehspiele wurden reduziert. Durch das Film-Fernseh-Abkommen von 1974 sicherten sich die Anstalten den Zugriff auf zahlreiche Produkte des „Neuen Deutschen Films“, indem sie als Koproduktionspartner bei Kinoproduktionen einstiegen und dafür umfangreiche Senderechte und redaktionellen Einfluss erhielten. Außerdem wurden mit dem Ziel höherer Effektivität erste größere Reformen der Organisationsstruktur der Anstalten vorgenommen.

Weitere Dämpfer wurden der allgemeinen Aufbruchstimmung durch die Ölkrise von 1973 und spätestens durch den RAF-Terrorismus Ende der Siebziger verpasst. Nicht nur bei den Sendern, sondern in der ganzen Gesellschaft war die Experimentierfreude gedämpft, die Lust an Provokation und Kritik erst einmal dahin, und gerade die Linksintellektuellen, die sich für das neue Fernsehen starkgemacht hatten, sahen sich einem enormen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Progressive politische Einstellungen und Programmformen wurden in der Öffentlichkeit oft unterschiedslos in die Nähe des Terrorismus gerückt. Das langfristige Ergebnis war eine Verstärkung des Anteils an politisch harmloser Unterhaltung, während zugleich die Minderheitenprogramme an Bedeutung verloren.

1.1.4 Das Privatfernsehen: Fernsehen als Markt

Die überwiegend von konservativer Seite geäußerte Kritik an den öffentlich-rechtlichen Anstalten und deren Programm, die im Laufe der Siebziger zu einem der wesentlichen Leitmotive der gesamten medienpolitischen Diskussion geriet, musste früher oder später zur Wiederbelebung von Konrad Adenauers Idee aus den fünfziger Jahren führen: Dass nämlich privates Fernsehen, betrieben von Wirtschaftsunternehmen, die als solche per se der CDU nahestünden, inhaltlich CDU-freundlich zu sein verspreche. Auch der Gedanke, staatliche Monopolbehörden wie Bahn und Post zu privatisieren, um ihre Effizienz zu erhöhen und den Staatsanteil an der Wirtschaft zu reduzieren, wurde erstmals realistisch diskutiert; mit dem Rundfunk das Gleiche zu tun, lag nahe. Parallel dazu entwickelten sich die Satelliten- und Kabeltechnik zur Serienreife für den Endverbraucher, und das alte Problem der Frequenzknappheit für die

terrestrische Ausstrahlung von Rundfunk begann sich zu entspannen – eine Tatsache, die auch der Wirtschaft nicht entging, so dass auch von dieser Seite Initiativen für die Zulassung privat-kommerziellen Rundfunks ausgingen. Bereits 1978 beschlossen die Ministerpräsidenten der Länder die Durchführung von vier Kabelpilotprojekten, die aber infolge eines längeren Streits über deren Finanzierung erst 1984 ihre Arbeit aufnehmen konnten. Das Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1981, das die Zulassung von Privatfunk ausdrücklich guthieß, und der Wahlsieg der CDU/FDP-Koalition 1982 bildeten die noch fehlenden Bausteine für die endgültige Einführung des „dualen Systems“ aus öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Rundfunkanbietern. Die damalige Bundespost erhielt den Auftrag, die Republik zu verkabeln, um die technischen Voraussetzungen für mehr Kanäle zu schaffen.

In der Zwischenzeit stellten die Öffentlich-Rechtlichen im Vorgriff auf die bevorstehende private Konkurrenz ihr Programmangebot weiter um: Der Unterhaltungsanteil wurde noch weiter erhöht, bis dahin verpönte Trivialformen fanden Eingang in die Programmschemata, und die Gesamt-Sendezeit wurde in den Morgen und in die späte Nacht ausgedehnt. Durch Gründung der Satellitenkanäle „Eins plus“ und „3sat“ oder des „ZDF-Musikkkanals“ bemühten sich die Anstalten, Nischen zu besetzen, ehe sie von privaten Sendern aufgespürt werden konnten. Zugleich wurden einige Dritte Programme überregional verbreitet, um die Präsenz der Öffentlich-Rechtlichen insgesamt weiter zu erhöhen.

Am 2. Januar 1984 fand dann endlich der „medienpolitische Urknall“ in Form des Ludwigshafener Kabelpilotprojektes statt: Zum ersten Mal konnten Zuschauer offiziell privates Fernsehen empfangen, darunter RTL plus und SAT.1. In Wahrheit hatte der Urknall eher die Ausmaße eines Knallfroschs, denn die Zahl der angeschlossenen Haushalte erreichte anfangs kaum mehr als einen vierstelligen Wert, und die Programme machten einen hochgradig provisorischen Eindruck. Angesichts des frühen Privatfernsehens in der Bundesrepublik lehnten sich die Öffentlich-Rechtlichen noch einmal erleichtert zurück: Bis auf weiteres machten sie selbst allemal das attraktivere Programm, und sowohl die Verkabelung Deutschlands als auch die Ausstattung mit Satellitenschüsseln schritten nur sehr langsam voran.

Das änderte sich schlagartig gegen Ende der achtziger Jahre. Die Anzahl der Kabelanschlüsse war zumindest in den Ballungsräumen stark angewachsen, und die Privaten erhielten die ersten terrestrischen Frequenzen zugesprochen, welche die Post bis dahin als Reserve für die Öffentlich-Rechtlichen zurückgehalten hatte. Als RTL und SAT.1 in den bevölkerungsreichsten Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Bayern ab 1988 mit der normalen Hausantenne zu empfangen waren, verfügten sie über eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Erfolg, denn zu der Zeit garantierte nach wie vor nur der terrestrische Empfang Reichweiten in lohnenswertem Umfang.

Und nachdem ARD und ZDF die Nation inzwischen längst daran gewöhnt hatten, dass Fernsehen in erster Linie ein Unterhaltungsmedium ist, trafen die Privaten mit ihrem konsequenten Entertainment rund um die Uhr auf eine geneigte Öffentlichkeit. Auf der einen Seite zogen die neuen Sender dadurch Zuschauer an, dass sie Programmformen anboten, die bis dahin im deutschen Fernsehen unüblich gewesen waren, z.B. Softsex-Filme oder die RTL-Strip-Show *Tutti Frutti*, aber auch Wrestling und einfach

strukturierte kommerzielle Ratespiele wie *Der Preis ist heiß* und das *Glücksrad*. Auf der anderen Seite brachten sich die Privaten nach und nach in den Besitz attraktiver Ausstrahlungsrechte, vor allem im Bereich des Sports, aber auch bei den erfolgreichen Kinofilmen. Tennis und Fußball, später auch Boxen und Formel 1, Sex und Spielfilm-Highlights weckten auch bei denjenigen Zuschauern Interesse an den privaten Angeboten, die sich bisher nicht hatten locken lassen. 1991 überschritt der Brutto-Werbeumsatz von RTL die DM-Milliardengrenze, und nur ein Jahr später war auch die Zwei-Milliarden-DM-Schallmauer übersprungen.

Das Privatfernsehen hatte sich durchgesetzt - und mit ihm eine Kombination aus neuen Finanzierungsmodalitäten und einer gewandelten programmlichen Anmutung: Während im Werberahmenprogramm von ARD und ZDF insgesamt nur jeweils 20 Minuten Werbung pro Tag vor 20.00 Uhr gestattet sind, dürfen die kommerziellen Veranstalter bis zu einem Fünftel jeder Sendestunde mit Werbung füllen und nahezu alle Sendungen für die Einblendung von Werbespots unterbrechen. Und da die Zuschauer für privates Free-TV nichts bezahlen müssen, dessen Programm aber in der Gesamtheit betrachtet aus der Sicht der meisten Zuschauer nicht schlechter ist als das der Öffentlich-Rechtlichen, geriet die Gebührenfinanzierung der Anstalten zunehmend unter Rechtfertigungsdruck. Dadurch setzte bei ARD und ZDF unter anderem eine Rückbesinnung auf die journalistischen Programmformen ein; Qualität und inhaltliche Vielfalt erhielten einen neuen argumentativen Rang.

Im Laufe der Zeit wurden immer mehr Kanäle angeboten, und spätestens seit Mitte der achtziger Jahre existieren selbst in der tiefen Nacht keine fernsehfreen Lücken mehr. Dabei hat sich die Gesamt-Sehdauer der Zuschauer seit 1994 um rund 27 Prozent bzw. 45 Minuten erhöht und liegt 2006 bei sage und schreibe durchschnittlich 212 Minuten pro Tag und Person (Quelle: AGF). Diese rasante Zunahme wurde vor allem von den Zuschauern zwischen 14 und 49 Jahren getragen, d.h. der Kernzielgruppe des Privatfernsehens. Das Mehr an Angebot führt also zu einer erhöhten Nutzung des Mediums Fernsehen – und das trotz der seit Mitte der neunziger Jahre neu hinzugekommenen Konkurrenz durch das Internet. Zugleich teilt das Publikum seine Fernsehzeit immer stärker zwischen den verschiedenen Anbietern auf.

Deshalb ist der Marktanteil eines Senders neben die absolute Sehbeteiligung als entscheidendes Kriterium für seinen Erfolg gerückt. Während bis in die Achtziger hinein die Öffentlich-Rechtlichen mit dem Begriff der Einschaltquote bzw. der Haushaltsquote operiert hatten, einem Wert, der angibt, einen wie großen Teil aller Haushalte, die potentiell fernsehen könnten, ein Programm jeweils erreicht hat, ist inzwischen der „Markt“ zu dem zentralen Paradigma des Fernsehens geworden, das auch die ARD-Anstalten und das ZDF für sich adaptiert haben: Die Sender konkurrieren um den Zuschauermarkt und den Werbemarkt, und sie bewegen sich auf dem Beschaffungsmarkt für Programme. Das durch FFG und ZDF eingeführte Prinzip der Trennung von Programmausstrahlung und Programmproduktion bzw. -einkauf hat sich zu der weithin üblichen Verfahrensweise im deutschen Fernsehen entwickelt.

Das Privatfernsehen ist in den Neunzigern gewissermaßen erwachsen geworden. Es hat den Professionalitäts-Rückstand, den es zu Anfang gegenüber den Öffentlich-Rechtlichen hatte, nicht nur schnell aufgeholt, sondern auch im internationalen Ver-

gleich ein sehr hohes Niveau erreicht. Das hängt damit zusammen, dass die Konkurrenz in Deutschland weitaus größer ist als in den meisten europäischen Ländern. Um die deutschen Zuschauer zu beeindrucken, muss ein Sender einen sehr hohen qualitativen Standard in Produktion, Programm-Zusammenstellung und Inhalten bieten; der Charme des Provisorischen, den viele Sendungen des frühen Privatfernsehens hatten, ist längst verblasst. 1993 war mit RTL zum ersten Mal ein kommerzielles Programm die stärkste einzelne Kraft im Markt. Die pädagogischen Zielsetzungen, mit denen das Fernsehen ursprünglich angetreten war, gehören der Vergangenheit an. Geboten wird das, was dem Publikum gefällt und was es interessiert – und entgegen aller Erwartungen der Kulturpessimisten gehören dazu tatsächlich auch kritische Information und – in Spartenkanälen – Minderheiten- bzw. Zielgruppenprogramme. Dass diese Formate populär gestaltet sind und auf die Bedingungen ihres kommerziellen Umfeldes Rücksicht nehmen müssen, spricht nicht gegen sie, nicht mehr jedenfalls, als es gegen die Zuverlässigkeit der Berichterstattung in den nicht minder kommerziellen Zeitungen und Zeitschriften spricht.

1.1.5 Krise und Konzentration: Die Fernsehlandschaft ab 2000

Doch die Wirtschaftskrise zu Beginn der 2000er Jahre traf auch die bis dahin erfolgswervohnte Privatfernseh-Branche hart. Zum ersten Mal in ihrer kurzen Geschichte gingen die Netto-Werbeerlöse drastisch zurück – allein zwischen 2000 und 2003 um insgesamt rund 900 Millionen Euro bzw. knapp 20 Prozent (Quelle: ZAW-Jahrbuch „Werbung in Deutschland 2004“). Das prominenteste Opfer dieser Entwicklung war die Kirch-Gruppe. Die Medienkrise war zwar nicht der eigentliche Grund, aber doch Auslöser ihres Zusammenbruchs. Leo Kirch hatte im Nachkriegsdeutschland eine Traumkarriere vom Filmhändler zum Betreiber der Hälfte aller relevanten privaten Fernsehsender gemacht. Lange Zeit bewies der Medien-Tycoon mit seinen Fernsehaktivitäten – die wegen seiner schwer durchschaubaren Transaktionen und politischen Verbindungen in der Öffentlichkeit stark diskutiert wurden – großes unternehmerisches Geschick. Selbst da, wo er nicht mit den Sendern selbst Geld verdiente, machte er doch zumindest als deren Programmlieferant gute Geschäfte und konnte sein über Jahrzehnte aufgebautes Film- und Serienarchiv sowie seine guten Beziehungen zu den US-Filmstudios optimal nutzen.

Eines seiner Projekte war aber ebenso visionär wie risikoreich: Kirch vertrat schon frühzeitig die Überzeugung, dass die Zukunft des Fernsehens (auch) im Pay-TV liege. Dieser Meinung würde sich heute die Mehrheit aller Medienexperten anschließen, aber in den neunziger Jahren war der Markt bei weitem noch nicht reif für ein solches Angebot. Der ursprünglich gemeinsam mit Kirchs Haupt-Konkurrenten Bertelsmann gestartete Sender Premiere hatte mit vielen Problemen zu kämpfen: Unausgereifte Technik, hohe Abonnementspreise und heftige Konkurrenz durch das umfangreiche frei zu empfangende TV-Angebot führten dazu, dass die Anzahl der Premiere-Nutzer trotz intensiver Marketing-Maßnahmen dauerhaft auf viel zu niedrigem Niveau stagnierte. Doch während Bertelsmann nach Investition hoher Millionenbeträge die Notbremse

zog und alle Pay-TV-Aktivitäten vorerst einstellte, investierte die Kirch-Gruppe weiter, zuletzt in den Ausbau des Senders zu einem digitalen Multikanal-Paket. Da die Erfolgsaussichten von Premiere viel zu optimistisch eingeschätzt worden waren, liefen dem Unternehmen die Kosten davon: Personal und Technik waren zu teuer, vor allem aber hatte Kirch für die Rechte an Spielfilmen und Sport-Übertragungen bei weitem zu hohe Preise gezahlt. Die Milliardenverluste im Pay-TV mussten von den anderen Unternehmen der Kirch-Gruppe kompensiert werden, und schließlich geriet im Frühjahr 2002 der gesamte Konzern, der geradezu astronomische Schulden und andere Verpflichtungen hatte, in die Insolvenz. Verschiedene internationale Investoren übernahmen die Teile des Unternehmens. Premiere wurde saniert und schrieb im Jahr 2004 kurzfristig schwarze Zahlen, um 2009 im Zuge eines abermaligen Kurswechsels in „Sky“ umbenannt zu werden.

Parallel dazu schritt die Herausbildung des Duopols im deutschen Privatfernsehen weiter fort. Sowohl die damalige Kirch-Gruppe, heute ProSiebenSAT.1 Media AG, als auch Bertelsmann mit der RTL Group bildeten systematisch Senderfamilien, um von einem möglichst einheitlichen Management und den verschiedensten Synergie-Effekten profitieren zu können. Die beiden Sendergruppen ProSieben, SAT.1, Kabel 1, N24 und 9live auf der einen Seite und RTL, VOX, RTL II, n-tv und Super RTL auf der anderen Seite teilen sich den Löwenanteil des Marktes. Das kommerzielle Fernsehen ist damit endgültig seinen Kinderschuhen, aber auch der Kreativität und Experimentierfreudigkeit seiner Startphase entwachsen. Im Gegenteil scheint sich eher ein Kreis zu schließen: Nach Jahren großer Prosperität und hoher Investitionen ins Programm führt die wirtschaftliche Krise des werbefinanzierten Fernsehens zur Rückbesinnung auf Sendungsformen, in denen vor allem das Verhältnis von Kosten und Publikumszuspruch optimiert wird, und das geht in vielen Fällen auf Kosten der Qualität. Wozu, fragt sich der heutige Privatfernseh-Manager, eine hochwertige, teure Sendung anbieten, die fünf Millionen Zuschauer erreicht, aber nur eine fünfprozentige Rendite erwirtschaftet, wenn ein billig und simpel produziertes Programm zwar nur drei Millionen Menschen anspricht, dafür aber 15 Prozent Gewinn bringt?

1.1.6 Fernsehen in der DDR

In der DDR hatte die wirklich spannungsvolle Phase des Fernsehens erst kurz vor dem Ende des Staates begonnen. Von Beginn an war das Fernsehen immer als Medium der Ideologievermittlung und als Instrument der politischen Führung verstanden worden, und befand sich stets in einer zentralistischen Struktur unter der vollständigen Kontrolle des Staates. In den fünfziger und sechziger Jahren war das Fernsehspiel ein wichtiger, wenn nicht *der* wichtigste Schwerpunkt im Deutschen Fernsehfunk, der 1972 in Fernsehen der DDR umbenannt wurde. Die Themen waren in starkem Maße zeitgeschichtlich und politisch: Von den vier Chefdramaturgien der DDR-Fernseh dramatik befassten sich zwei mit der „Gegenwart der DDR“ und mit „Gegenwart und Vergangenheit des kapitalistischen Auslands“. Obwohl im Grundsatz linientreu, war diese Phase durch eine recht große kreative Vielfalt und einen starken aufklärerisch-pädagogischen Impetus gekennzeichnet. Ziel war es nicht nur, den eigenen Bürgern mit

politischer Bildung unter die Arme zu greifen, sondern auch, das westdeutsche Fernsehpublikum umzuerziehen. Erst ab Mitte der sechziger Jahre wurde auch das Fernsehspiel von den ideologischen Hardlinern im Sinne der offiziellen Politik stromlinienförmig gemacht und hauptsächlich als Propagandainstrument innenpolitisch in Anspruch genommen. Zugleich nahmen nonfiktionale Formate stark zu, denn was die Regierung zu sagen hatte, konnte sie auch direkt sagen, anstatt es auf dem Umweg über ein Fernsehspiel an den Mann bringen zu müssen.

Ab den achtziger Jahren definierte das DDR-Fernsehen seine eigene Funktion um. Das ideologische Sendungsbewusstsein der frühen Jahre war endgültig dahin; im Gegenteil tendierte das Medium nunmehr zum Eskapismus. Dem grauen DDR-Alltag versuchte man durch Unterhaltungsprogramme, darunter auch zahlreiche Spielfilme aus dem kapitalistischen Ausland, zu begegnen. Zugleich konnte das Fernsehen im Osten Deutschlands nie wirklich verhehlen, dass es in einer direkten Konkurrenz zum West-Fernsehen stand. Das galt nicht nur für Sendungen wie Karl-Eduard von Schnitzlers *Der schwarze Kanal*, worin Programme aus der Bundesrepublik direkt zitiert und kommentiert wurden, sondern auch für die allgemeinen Strukturen und Schwerpunkte des Programms. Wenn man weiß, dass achtzig Prozent der Bevölkerung regelmäßig das Fernsehen des „Klassenfeindes“ sehen, ist es nicht mehr so ohne weiteres möglich, bestimmte Entwicklungen einfach abzustreiten oder zu ignorieren. Und so blieb es denn nicht aus, dass eine Sendung, die als bewusste Reaktion auf die Jugendprogramme des westdeutschen und westberliner Fernsehens ins Leben gerufen worden war, schließlich eine nicht unbedeutende Rolle in der Phase des Zusammenbruchs der DDR spielte, nämlich das junge Magazin *Elf99*.

Nach der Wiedervereinigung blieb für das Fernsehen der DDR – wie für die meisten anderen Institutionen des aufgelösten Staates auch – nur die Abwicklung und der Übergang in die westlichen Strukturen von öffentlich-rechtlichen und privaten Angeboten. Das entbehrte nicht einer gewissen traurigen Ironie: Über Jahrzehnte hinweg eher ungeliebt, hatte sich das Ost-Fernsehen in den Jahren ab 1989 zum Kommunikationsmittel der basisdemokratischen Bewegung entwickelt und ging gerade in der psychologisch schwierigen Umbruchphase als eines der wenigen Massenmedien intensiv und ernsthaft auf die Bedürfnisse der Bevölkerung in den neuen Ländern ein. Und so entwickelte es sich kurz vor Toresschluss noch zu einem wichtigen Faktor der ostdeutschen Identität, auf den zu verzichten den meisten seiner Zuschauer schwer fiel.

1.1.7 Technik-Innovationen

Nicht zu vergessen sind im historischen Überblick über das Fernsehen in Deutschland auch vier technische Entwicklungen, die den Umgang der Macher und der Zuschauer mit dem Medium stark verändert haben: Das Farbfernsehen, die Fernbedienung, der Videorecorder und die Satellitentechnik. Die Farbe kam bereits ab 1967 – zumindest in einzelnen Sendungen – auf die deutschen Bildschirme, aber erst Anfang der achtziger Jahre hatte die große Mehrheit der Bevölkerung auch ein farbtaugliches Empfangsgerät zu Hause. Das Medium gewann dadurch einerseits an Unterhaltungswert: Kino- und

Fernsehfilm kamen einfach besser, opulent ausgestattete Shows boten mehr Schauwerte als zuvor. Andererseits gewann es vor allem in Nachrichten und Reportagen an Lebensnähe und Glaubwürdigkeit. Die distanzschaffende Wirkung des Schwarzweiß wird seitdem noch selektiv eingesetzt, verschwand aber aus dem Alltagsgebrauch des Fernsehens.

Als bedeutender noch erwies sich eine andere Erfindung, deren Ursprung in den Fünfigern liegt, nämlich des Videorecorders. In den frühen Tagen des Mediums existierte nämlich keine geeignete elektronische Aufzeichnungsmöglichkeit für Bild und Ton; entweder musste man ein Ereignis gleich auf konventionellem Kinofilm festhalten oder es vom Fernsehbildschirm abfilmen. Fernsehen war deshalb weit überwiegend live. Diese Beschränkung erwies sich vor allem in den USA sehr bald als hinderlich, denn die TV-Networks mussten gleichzeitig vier verschiedenen Zeitzonen bedienen: Primetime in New York ist Nachmittag in Kalifornien. Zur leichteren Programmverteilung bei gleichzeitiger Kompensation der Zeitverschiebung wurden deshalb nach dem Vorbild des Tonbandes magnetische Bandaufzeichnungstechnologien (MAZ) entwickelt. Die ersten serienreifen Geräte arbeiteten mit zwei Zoll breiten Bändern, die wie Filmrollen aufgespult wurden; eine Spule mit einem Fassungsvermögen von 60 Minuten Programm wog mehrere Kilo. Im Laufe der Jahrzehnte veränderte sich durch den Einsatz von MAZ der gesamte Produktions- und Ausstrahlungsvorgang bei den Sendern.

Der zweite große Schritt in der MAZ-Technik waren die Videokassetten-Systeme, die ab Ende der sechziger Jahre in den professionellen Einsatz gelangten. Die *U-Matic*-Kassette im $\frac{3}{4}$ -Zoll-Format revolutionierte die aktuelle Berichterstattung: Zum ersten Mal konnten Reporter mit einer tragbaren elektronischen Kamera am Ort des Geschehens Aufnahmen machen und sie sofort zur Sendung weitergeben, anstatt – wie bis dahin üblich – einen 16mm-Film erst umständlich entwickeln lassen zu müssen. Videokassetten wurden danach zu dem Standard der TV-Produktion und Sendung. Heute sind die MAZ-Spulen vollständig von den kompakten $\frac{1}{2}$ -zölligen *Betacam*- bzw. *Digi-Beta*-Kassetten und festplattenbasierten Serversystemen abgelöst worden. Zugleich wurden auch Aufzeichnungssysteme für den Hausgebrauch entwickelt, von denen sich das Mitte der siebziger Jahre erfundene VHS-System bis in die Gegenwart durchgesetzt hat. Ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zogen die Videorecorder massenhaft in die Privathaushalte ein und ab Ende der neunziger Jahre traten auch bei den Konsumenten digitale Aufzeichnungssysteme ihren Siegeszug an: DVD-Player und -Recorder sowie Festplattenrecorder (*Personal Video Recorder, PVR*) ermöglichen zeitversetztes Fernsehen und damit die Emanzipation der Zuschauer vom linearen Programmablauf der TV-Sender (vgl. Kap. 4.7).

Die nicht-lineare Wahrnehmung des Fernsehens wurde jedoch vor allem von der Fernbedienung in den Alltag eingeführt. Ebenso wie der Videorecorder setzte sie sich im Laufe der achtziger Jahre in den Fernsehhaushalten massiv durch und veränderte nachhaltig die Art und Weise, wie Zuschauer mit dem Medium umgehen. Die Entscheidung für oder gegen eine Sendung, die man gerade sieht, hat sich seitdem zum spontanen, allein von der Laune des Augenblicks abhängigen Willkür-Akt entwickelt. Die Wahrnehmung des Fernsehens ist fragmentiert; inzwischen greift selbst der

sprichwörtliche Oberlehrer beim Ansehen eines kulturell wertvollen Programms unweigerlich zwischendurch auch mal zur Fernbedienung – und sei es nur, um sich zu vergewissern, dass er auf einem anderen Kanal gerade nichts verpasst, das womöglich kulturell noch wertvoller ist. Andererseits erleichtert das *Zapping*, wie es heute heißt, die Begegnung mit neuen und anderen Programmformen. Der Spaziergang durch die gut 30 Kanäle, die ein Kunde des analogen Kabels zur Verfügung hat, offenbart auch Einblicke in fremde Welten, selbst wenn sich der Zuschauer am Ende doch wieder in die Obhut seiner drei oder vier Lieblingssender zurückbegibt.

Auf Senderseite hat das Zapping seine Entsprechung im Schalten gefunden. Nachrichten sendungen von vor 25 Jahren muten heute fast rührend an: Aktuelle Bildberichte aus Übersee waren unscharf und voller Bildstörungen, und halb stolz, halb entschuldigend blendeten die Sender den Schriftzug „über Satellit“ ein. In der Gegenwart sind die Satellitentechnik, aber auch die Übertragungsmöglichkeiten über Kabel- und Glasfaserleitungen so selbstverständlich und technisch trivial geworden, dass sie längst nicht mehr als etwas Besonderes ins Auge fallen, sondern eher schon einen inflationären Trend zeigen. Das Fernsehen ist, sobald es etwas zu berichten gibt, potentiell überall, ob in der deutschen Provinz oder in den entlegensten Regionen jenseits des Polarkreises. Die Übertragung gilt als Beleg der Authentizität selbst dann, wenn außer dem eilig entsandten Sonderkorrespondenten im Bild eigentlich gar nichts zu sehen ist.

1.2 Rechtliche und politische Grundlagen

1.2.1 Verfassungsrecht

Rundfunk hat in der Bundesrepublik Deutschland Verfassungsrang: Ganze vier Sätze umfassen die ersten beiden Absätze von Artikel 5 des Grundgesetzes, der die Wurzel praktisch aller für das Fernsehen verfassungsrechtlich bedeutsamen Gesetze und Regelungen ist. Die dort enthaltenen, auf den ersten Blick recht einfachen Bestimmungen haben allerdings eine universelle Bedeutung nicht nur für die Medien, sondern für Staat und Gesellschaft ganz allgemein. Denn die hier festgeschriebenen Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit, Pressefreiheit und Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film sowie das Zensurverbot werden als essentielle Grundlagen für eine funktionierende Demokratie begriffen. Und damit sind die Medien zugleich auch wesentlich mehr als nur ein Wirtschaftsgut, das man ohne weiteres dem eigennützligen Interesse privater Veranstalter überlassen könnte. Denn ohne die Massenmedien, das betonen sowohl das Grundgesetz selbst als auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), ist in einer modernen Gesellschaft die notwendige demokratische Meinungs- und Willensbildung nicht möglich.

Die verfassungsgebende Versammlung hatte, als sie das Grundgesetz formulierte, die Erfahrungen mit dem Nazi-Regime vor Augen, das alle Medien gleichgeschaltet und sie ausschließlich als Propagandainstrumente eingesetzt hatte. Um einen solchen Missbrauch für die Zukunft auszuschließen, verlieh sie der Medienfreiheit einen so hohen Stellenwert. Presse und Rundfunk sollten dem direkten oder indirekten Einfluss

des Staates dauerhaft entzogen und vor der Beherrschung durch einzelne gesellschaftliche Gruppen geschützt sein.

Basis aller dieser Zusammenhänge ist die in Meinungs- und Informationsfreiheit: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.“ (Art. 5 GG, Abs. 1, Satz 1) Bereits das Wort „verbreiten“ deutet auf die Funktion der Medien hin: Man darf also nicht nur seine Meinung sagen, sondern sie auch aktiv einem beliebig großen Kreis von Menschen zugänglich machen. Meinung ist dabei übrigens ein sehr weit auszulegender Begriff; ihre Stichhaltigkeit und zugrundeliegenden Motive brauchen nicht belegt zu werden. Damit sind durchaus auch falsche, rein emotionale oder polemische Äußerungen geschützt. Nicht unter den Schutz des Grundgesetzes fallen nur bewusst oder erwiesenermaßen falsche Tatsachenbehauptungen.

Die Meinungsfreiheit ist im Sinne der Verfassung ohne das Recht des Einzelnen, sich selbst aktiv zu informieren, nicht denkbar, und deswegen untrennbar mit ihr verbunden. Begründet wird dies sowohl durch die Menschenwürde ganz allgemein – platt gesagt darf niemand absichtlich dumm gehalten werden –, und mit der Vorstellung von einer umfassend informierten öffentlichen Meinung als Grundlage der Demokratie. Die Bedeutung der Medien wird dabei mit dem Ausdruck „allgemein zugängliche Quellen“ umrissen. Gemeint ist nicht, jeder darf sich informieren, *sofern* allgemein zugängliche Quellen existieren, sondern im Gegenteil: Die Quellen – in erster Linie Presse und Rundfunk – *müssen* von Verfassungs wegen da und frei zugänglich sein. Damit erteilt das Grundgesetz dem Staat die Aufgabe, nicht bloß regulierende Rahmenbedingungen zu schaffen, sondern überall da, wo es nötig ist, Vorkehrungen zu treffen, welche die Existenz und das Funktionieren der jeweiligen Massenmedien sicherstellen. Und da die Meinungsfreiheit ein so hohes Gut ist, muss daher ein Unternehmen, das in den Bereichen Presse oder Rundfunk tätig ist, unter Umständen damit leben, dass es Restriktionen unterliegt, die in der Wirtschaft ansonsten undenkbar wären.

Darauf geht die Verfassung im folgenden Satz noch etwas ausführlicher ein: „Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet.“ (Art. 5 GG, Abs. 1, Satz 2) Ungeachtet der Feinheiten der Formulierung – „Pressefreiheit“ einerseits und „Freiheit der *Berichterstattung*“ durch Rundfunk andererseits – bezieht sich die Pressefreiheit nicht nur auf Druckerzeugnisse aller Art und die Tätigkeiten, die zu ihrer Herstellung notwendig sind, sondern gilt in vollem Umfang auch für die elektronischen Medien. Das heißt, die freie Verbreitung von Meldungen und Meinungen ist ebenso garantiert wie die von Anzeigen und Werbung, und Journalisten genießen bei ihrer Arbeit besonderen rechtlichen Schutz, z.B. im Umgang mit Informanten (vgl. Kap. 1.3). Und jeder der möchte, kann einen Zeitungs- oder Buchverlag gründen, ohne dass er dafür eine Genehmigung benötigen würde.

Etwas anders die Lage im Rundfunk: Das Grundgesetz gesteht im Unterschied zur Presse- oder Gewerbefreiheit niemandem ohne weiteres einen Anspruch darauf zu, selbst Rundfunkprogramme zu veranstalten. Es verbietet es allerdings wohlgemerkt auch niemandem, sondern macht die Veranstaltung von Hörfunk und Fernsehen implizit davon abhängig, dass bestimmte Bedingungen vorliegen, die erst später in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts näher ausformuliert worden sind. Und

jedem, der Rundfunk veranstalten will, müssen durch ein geeignetes Zulassungsverfahren die gleichen Chancen eingeräumt werden, bei der Verteilung der Lizenzen und Sendefrequenzen berücksichtigt zu werden. Die Rundfunkfreiheit im engeren Sinne ist in der Sprache der Juristen eine „dienende Freiheit“, also ein Grundrecht, dessen Ziel über die freie Persönlichkeitsentfaltung und die ökonomischen, politischen oder sonstigen Interessen des Einzelnen hinausgeht.

Man beachte in diesem Zusammenhang, dass das Grundgesetz keinerlei Aussagen darüber macht, wie die Rundfunklandschaft konkret zu organisieren sei, sondern die Gestaltung dem Gesetzgeber überlässt. Solange Hörfunk und Fernsehen dem Zugriff des Staates entzogen sind und eine möglichst große Meinungsvielfalt garantiert ist, sind viele denkbare Modelle zulässig und praktisch möglich.

Man könnte auch sagen, die Autoren des Grundgesetzes hätten ihre Aussagen über den Rundfunk bewusst undeutlich formuliert, denn schließlich war man sich im Parlamentarischen Rat keineswegs über die zukünftige Organisationsform dieses Mediums einig. Die konkrete Auslegung der Bestimmungen des Artikels 5 wurde denn auch im Laufe der Jahre bezeichnenderweise überwiegend vom Bundesverfassungsgericht, nicht aber von der Politik vorgenommen.

„Eine Zensur findet nicht statt“ (Art. 5 GG, Abs. 1, Satz 3) – so der lapidare nächste Satz der Verfassung. Der Staat hat also kein Recht, sich Veröffentlichungen aller Art *vor* ihrem Erscheinen vorlegen zu lassen und sie zu diesem Zeitpunkt zu genehmigen, zu verbieten oder zu verändern. Wer durch eine Veröffentlichung gegen ein allgemeines Gesetz verstößt, kann im Vorhinein nicht daran gehindert werden, das jeweilige Werk allen Interessenten zugänglich zu machen. Aber natürlich muss er sich anschließend strafrechtlich dafür verantworten, und der Staat hat die unter Umständen die Möglichkeit, es im Nachhinein zu verbieten oder seine Verbreitung einzuschränken.

Genau das ist mit Absatz 2 des Artikels 5 GG gemeint: „Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.“ Niemand kann sich z.B. einfach auf die Meinungsfreiheit berufen, wenn er absichtlich falsche Aussagen verbreitet, die nur dazu dienen, jemand anderes zu diffamieren und persönlich zu verletzen, und die Pressefreiheit stellt die Verlage und Medienkonzerne keineswegs von den Bestimmungen des Wettbewerbsrechts frei.

Die unterschiedlichen Schwerpunkte zwischen Presse einerseits und Radio und Fernsehen andererseits erklären sich aus den damals wie heute unterschiedlichen Zugangsbedingungen. Bereits relativ kurz nach dem Krieg waren zahlreiche verschiedene Zeitungen und Zeitschriften auf dem Markt, und eine ganze Reihe von Buchverlagen hatte ihre Arbeit aufgenommen. Die Gründung eines Verlages war und ist mit relativ geringem finanziellen und technischem Aufwand verbunden, und es gibt keine Obergrenze für die Anzahl von gedruckten Publikationen. Die Meinungsvielfalt war demnach bei Druckerzeugnissen faktisch schon vom Start weg gegeben, und kartellrechtliche Einschränkungen wurden als im Grundsatz ausreichend angesehen, um die Zusammenballung von Meinungsmacht in einer Hand zu verhindern.

Produktions- und Sendetechnik für Hörfunk und erst recht Fernsehen sind dagegen auch heute noch eine extrem teure Angelegenheit. Allein diese Tatsache schließt schon einen großen Teil der möglichen Programmveranstalter aus. Als weiterer limitierender Faktor wirkt die Knappheit an Sendefrequenzen. Man muss sich dabei vor Augen halten, dass Kabel und Direktsatelliten in Deutschland erst ab den achtziger Jahren als Übertragungstechnologien für Fernsehen eine Rolle spielen. Bis dahin war Rundfunk nur über terrestrische Sender und einen Empfang per Antenne möglich, und das bedeutete in der Praxis eine Begrenzung auf in der Regel maximal fünf verschiedene TV-Kanäle. Bis Anfang der sechziger Jahre, als zusätzliche Frequenzbereiche (UHF) erschlossen wurden, waren es sogar noch weniger. Und obwohl ihre Bedeutung weiterhin schwindet, spielt die Verbreitung des Rundfunks über Antenne selbst heute noch eine Rolle – immerhin 5,2 Prozent der Haushalte empfangen zum Stichtag 1.1.2005 ihr Fernsehprogramm auf diesem Wege. Darüber hinaus ist selbst im analogen Kabel und über Satellit die Anzahl der Kanäle endlich; erst die Digitaltechnologie hebt diese quantitativen Beschränkungen weitgehend auf (vgl. Kap. 4.7).

Diese Bedingungen bilden in Verbindung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben die Rechtfertigung für das jahrzehntelange Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland und sind gleichzeitig die Basis dafür, dass private Veranstalter erst nach Erteilung einer an bestimmte Bedingungen geknüpften Lizenz auf Sendung gehen dürfen.

Die verfassungsmäßige Relevanz der elektronischen Medien erweist sich nicht zuletzt auch daran, dass viele der wichtigsten medienpolitischen Weichenstellungen eben nicht von Parteien und Parlamenten oder dem Markt ausgegangen sind, sondern von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Im Jahr 1995 erging bereits das 9. Rundfunkurteil des BVerfG.

Ein erster Meilenstein, gerne auch als „Magna Charta des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ bezeichnet, war das Fernseh-Urteil von 1961 (1. Rundfunkurteil), bei dem es um die Einrichtung eines von der Bundesregierung kontrollierten, privatwirtschaftlich organisierten Fernsehens ging (vgl. Kap. 1.1). Die wichtigsten Aussagen der Entscheidung waren die folgenden:

- Rundfunk ist Ländersache, denn er ist Teil der Kulturhoheit der Bundesländer. Der Bund hat ausschließlich das Recht, Rundfunk zu veranstalten, der für das Ausland bestimmt ist. Eine historisch zu erklärende Ausnahme bildet der „Deutschlandfunk“, der auch heute noch vom Bund getragen wird, obwohl sein ursprünglicher Zweck, Sendungen für die DDR zu veranstalten, entfallen ist.
- Rundfunk ist Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung, d.h. er vermittelt Informationen von öffentlichem Interesse und nimmt auch selbst Stellung dazu. Deshalb gelten für ihn die gleichen Freiheitsrechte wie für die Presse.
- Aufgrund der technischen Bedingungen (vgl. weiter oben) muss Rundfunk aber per Gesetz besonders organisiert werden, damit die Meinungsfreiheit gewährleistet wird, z.B. durch die Einrichtung einer dem staatlichen Einfluss entzogenen öffentlich-rechtlichen Anstalt, deren Gremien pluralistisch besetzt sind.
- Der Staat selbst darf den Rundfunk grundsätzlich nicht beherrschen. Das gleiche gilt für jede einzelne gesellschaftliche Gruppierung.

- Privatrechtlich organisierter Rundfunk ist zulässig, aber nur, wenn er nicht einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe oder dem Staat ausgeliefert ist, sondern so organisiert ist, dass die Meinungsfreiheit und –vielfalt gewährleistet bleiben. Die Länder dürfen den öffentlich-rechtlichen Anstalten ein Monopol für die Veranstaltung von Rundfunk einräumen, sie sind dazu aber keineswegs verpflichtet.

Den zweiten Meilenstein setzte das 4. Rundfunkurteil von 1986. Darin wurde über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einiger Bestimmungen des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes entschieden, in denen es wieder einmal um die Möglichkeit privatrechtlich organisierten Hörfunks und Fernsehens ging. Die Entscheidung konkretisierte die Kernaussagen von 1961:

- Eine „duale“ Rundfunkordnung, in der öffentlich-rechtliche und private Veranstalter gleichzeitig existieren, ist zulässig, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft.
- Der öffentlich-rechtliche Rundfunk gewährleistet eine Grundversorgung der Bevölkerung mit aktueller Berichterstattung, Information, Unterhaltung und Kultur. Deshalb muss gewährleistet werden, dass die Anstalten diese Aufgabe auch tatsächlich erfüllen können. Dazu dient unter anderem ihre Finanzierung durch Rundfunkgebühren. Sie dürfen aber auch von technischen Entwicklungen nicht ausgeschlossen werden.
- Auch auf dem Gebiet des privaten Rundfunks muss die größte mögliche Meinungs- und inhaltliche Angebotsvielfalt sichergestellt werden. Solange aber die öffentlich-rechtlichen Sender eine Grundversorgung gewährleisten, dürfen die Privaten mit milderen Maßstäben beurteilt werden. Es ist also tolerierbar, wenn die Gesamtheit des Privatfunks einen geringeren Standard an politischer und aktueller Information, Kultur und sonstiger Vielfalt einhält.

Seither ist die Diskussion über die Bedeutung und die langfristigen Folgen dieser Entscheidung nicht abgerissen: Kann man daraus für den öffentlich-rechtlichen Bereich eine Bestands- und Entwicklungsgarantie ableiten, oder kann die Grundversorgung irgendwann auch durch hochentwickelten privaten Rundfunk übernommen werden? Davon, wie diese Frage beantwortet wird, hängt es z.B. ab, ob und in welcher Größenordnung die Rundfunkgebühren angehoben werden können und ob die Öffentlich-Rechtlichen weitere Spartenprogramme wie KIKa veranstalten dürfen. Denn es ist umstritten, ob der Grundversorgungsauftrag vielleicht sogar *ausschließlich* durch Vollprogramme mit integrativem Anspruch erfüllt werden kann und muss, wogegen Spartenkanäle das Publikum im Gegensatz dazu eher aufsplittern. Auch die Belegung von technischen Übertragungskapazitäten mit öffentlich-rechtlichen Programmangeboten wird in diesem Zusammenhang immer wieder thematisiert: Ist es beispielsweise zulässig, Dritte Programme außerhalb ihres eigentlichen Sendegebietes in Kabelnetze einzuspeisen und dafür private Anbieter aufgrund des Mangels an freien Frequenzen nicht aufzunehmen?

1.2.2 Der Rundfunkstaatsvertrag

Die Bedingungen, unter denen der öffentlich-rechtliche wie der private Rundfunk stattfinden, werden also durch Gesetze der Bundesländer geregelt (vgl. weiter unten). Nur die Länder können durch ihre von staatlichen Stellen unabhängigen Landesmedienanstalten Lizenzen für die Veranstaltung von Privatrundfunk erteilen. Allerdings ist vor allem das Fernsehen in der Regel eine überregionale Veranstaltung. Von einigen Lokal- und Ballungsraumprogrammen abgesehen, richten sich die Angebote der kommerziellen Sender an die Bevölkerung der gesamten Bundesrepublik und nicht nur an das Land, in dem sie jeweils zugelassen sind. Unter wirtschaftlichen, technischen, wettbewerbsrechtlichen wie inhaltlichen Gesichtspunkten wurde es deshalb notwendig, einen länderübergreifenden, einheitlichen ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen, der nur in den Details noch durch die Landesrundfunkgesetze weiter konkretisiert und verfeinert werden kann. Das Ergebnis war nach langwierigen Verhandlungen der „Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens“ zwischen den damaligen westdeutschen Bundesländern, der am 1. Dezember 1987 in Kraft trat – also immerhin fast vier Jahre nach dem Start der ersten Privatfernseh-Sendungen. Die Notwendigkeit, nach der Wiedervereinigung die neuen Länder auf dem Gebiet der ehemaligen DDR einzubeziehen, führte zu einer ersten Neuauflage, die als „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland“ ab 1. Januar 1992 Gültigkeit hatte und zum 1. August 1994 in einigen Details modifiziert wurde. Doch auch diese Fassung wurde sehr bald schon überarbeitet, um den Besonderheiten der wirtschaftlichen Entwicklung vor allem des Privatfernsehens und den Erfordernissen des europäischen Wirtschaftsraums Rechnung zu tragen. Seither gibt es in relativ regelmäßigen Abständen Neuauflagen des RfStV; seit Juni 2009 ist der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Kraft.

Der Rundfunkstaatsvertrag enthält eine Reihe von allgemeinen Vorschriften, die für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk gleichermaßen gelten, sowie jeweils spezielle Regelungen für die beiden Organisationsformen öffentlich-rechtlich und privat. Geregelt werden im Wesentlichen

- der Jugendschutz (vgl. Kap. 1.3.2),
- die Werberichtlinien (vgl. Kap. 1.3.3),
- die Zulassung privaten Rundfunks (vgl. weiter unten),
- die Finanzierungsmodalitäten und
- die Sicherung der Meinungsvielfalt.

Da Jugendschutz und Werberichtlinien an anderer Stelle erörtert werden, soll hier vor allem das Thema Meinungsvielfalt analysiert werden. Dabei handelt es sich um den am kontroversesten diskutierten Teil des Rundfunkstaatsvertrages, und die Unterschiede zwischen dem „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland“ und der heute gültigen Fassung des RfStV sind auf diesem Gebiet am größten. Denn an dieser Stelle geht es darum, zusätzlich zu den kartellrechtlichen Bestimmungen, die für alle Branchen gelten und im Wesentlichen nur Zusammenschlüsse von Firmen unter dem Gesichtspunkt der Einschränkung des *wirtschaftlichen* Wettbewerbs erfassen, Grenzen

für die Konzentration auf dem Medienmarkt festzulegen und auf diese Weise eine möglichst große Vielfalt an Meinungen und anderen inhaltlichen Angeboten sicherzustellen. Der Übersichtlichkeit halber ist im Folgenden nur vom Bereich Fernsehen die Rede.

Nach dem von 1992 bis Ende 1996 gültigen Staatsvertrag konnte ein Veranstalter maximal zwei bundesweit empfangbare Programme ausstrahlen, von denen nur eines ein Vollprogramm oder ein informationsorientiertes Spartenprogramm sein durfte. Eine Senderkombination wie im Falle der ProSiebenSAT.1 AG, welche heute unter einem Dach die drei Vollprogramme ProSieben, SAT.1 und Kabel 1 veranstaltet, wäre danach nicht zulässig gewesen. Außerdem herrschte der Zwang zur Bildung einer Veranstaltergemeinschaft: Niemand, kein Unternehmen und keine Privatperson, durfte an einem Fernsehveranstalter mit 50 oder mehr Prozent beteiligt sein; man brauchte also, um einen TV-Sender zu betreiben, mindestens drei Gesellschafter oder Anteilseigner. Die heutige Gesellschafterstruktur von RTL etwa, das zu 100% der RTL Group S.A. und über diese der Bertelsmann AG gehört, war danach nicht möglich. Sobald jedoch ein Unternehmen an einem beliebigen bundesweiten Voll- oder Informationsprogramm zwischen 25 und 50% beteiligt war, durfte es Teilhaber an nicht mehr als zwei weiteren Veranstaltern solcher Programme werden, dies jedoch nur mit Beteiligungen unterhalb der Schwelle von 25%. Die UFA war damals mit 37,1% an RTL beteiligt und durfte demnach an den Vollprogrammen VOX und RTL 2 jeweils maximal 24,9% besitzen. Die 50%ige Beteiligung an Super RTL war gleichzeitig nur deshalb möglich, weil es sich dabei um ein Spartenprogramm für Kinder handelte.

Diese Beteiligungsgrenzen wurden sehr bald als nicht mehr zeitgemäß kritisiert. Zum einen berücksichtigte der alte Staatsvertrag nicht die tatsächliche Bedeutung des einzelnen Senders. Denn schließlich bedeutet es einen wichtigen Unterschied, ob ein Unternehmen maßgeblich an einem Vollprogramm beteiligt ist, das regelmäßig einen Großteil der gesamten Bevölkerung erreicht, oder an einem informationsorientierten Spartenkanal, der nur von sehr wenigen Zuschauern genutzt wird. Unter Umständen verleiht also ein 10%iger Anteil an einem großen Sender mehr Meinungsmacht als die 80%ige Beteiligung an einem kleinen Kanal. Auch die vertikale Konzentration fand kaum Berücksichtigung: Verlage konnten auch Fernsehen veranstalten, TV-Unternehmen auch Produktionsfirmen und Filmhandelsunternehmen besitzen und umgekehrt. Zum anderen aber hatte sich im Verlauf des ersten Jahrzehnts des deutschen Privatfernsehens die Medienlandschaft insgesamt stark verändert. Waren die Privatfunkaktivitäten der frühen Jahre noch sehr stark von den Presseverlagen ausgegangen, hatten sich inzwischen einige wenige große Konzerne internationalen Zuschnitts als TV-Veranstalter behauptet, darunter in Deutschland vor allem die Bertelsmann AG und die inzwischen aufgelöste Kirch-Gruppe (deren Sender inzwischen in der ProSiebenSAT.1 Media AG aufgegangen sind). Grund dafür waren die extrem hohen Investitionen, die das Fernsehen erfordert; kleinere Unternehmen hatten dafür vielfach nicht das notwendige Durchhaltevermögen, zumal sie sich auch nur in sehr begrenztem Umfang an den von Beginn an profitablen Geschäftszweigen der Fernsehbranche, nämlich dem Lizenz- und Sportrechtehandel und der Produktion, beteiligen konnten. Die Verlage hatten dadurch nur wenig Gelegenheit, die Verluste, die ihnen ihre Sender-Beteili-