

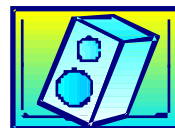
**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

**Martin Gläser**

**Alternative Modelle  
zur Neuordnung des Rundfunks  
im Südwesten**

**Reihe Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln  
Heft 39/1995**

**Köln, im September 1995**



**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

Direktoren: Prof. Dr. K. - H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-28-4

Preis: 5,-- DM



# Martin Gläser

## Alternative Modelle zur Neuordnung des Rundfunks im Südwesten

|  |   |
|--|---|
| <b>1. Einführung</b> .....   | 1 |
| <b>2. Systematisierung der vorgelegten Modellvarianten</b> .....                               | 1 |
| 2.1. Autonomielösungen.....  | 1 |
| 2.2. Kooperationslösungen.....   | 2 |
| 2.3. Verbundlösungen.....  | 2 |
| 2.4. Fusionslösungen.....  | 3 |
| <b>3. Einige ökonomische Überlegungen</b> .....  | 3 |
| 3.1. Zunehmende Unternehmensgröße<br>ist kein Garant für zunehmende Wirtschaftlichkeit .....   | 4 |
| 3.2. Programmliche Differenzierung<br>als notwendiger Baustein im Leistungsprozeß.....         | 4 |
| 3.3. Publizistische Vielfalt und Angebotsoptimierung .....                                     | 5 |
| 3.4. Programme dezentralisieren,<br>Produktion, Distribution und Verwaltung konzentrieren..... | 6 |
| 3.5. Zunehmende Bedeutung der Medienwirtschaft<br>für die Landespolitik.....                   | 7 |
| <b>4. Ausblick</b> .....   | 7 |

## 1. Einführung

Die politischen Entscheidungsträger zeigen ein hohes Maß an Bereitschaft, nach der Landtagswahl in Baden-Württemberg im März nächsten Jahres eine medienpolitische Grundsatzentscheidung über eine neue öffentlich-rechtliche Rundfunkstruktur im Südwesten zu treffen. Im Vorfeld sind unterschiedliche Modelle vorgelegt worden, die sich allesamt durch das Bemühen um eine sinnvolle Struktur und eine angemessene Würdigung der schwierigen Ausgangslage auszeichnen.

## 2. Systematisierung der vorgelegten Modellvarianten

Systematisch gesehen lassen sich alle aktuell vorgelegten Modellvarianten in ein größeres Raster einordnen, das zwölf Kategorien umfassen könnte. Nach dem Kriterium der abnehmenden Selbständigkeit der bestehenden eigenständigen Rundfunkanstalten Hessischer Rundfunk, Saarländischer Rundfunk, Süddeutscher Rundfunk und Südwestfunk und lassen sich die Modelle zweckmäßigerweise in Autonomielösungen (Modelle 1 und 2), Kooperationslösungen (Modelle 3, 4, 5 und 6), Verbundlösungen (Modelle 7, 8, 9 und 10) sowie Fusionslösungen (Modelle 11 und 12) unterscheiden. Verwoben in diese Kategorisierung ist das Thema einer Auflösung der bisherigen territorialen Auslegung von SDR und SWF. Die Einbeziehung von HR und SR folgt der Überlegung, daß die Neuordnung der Rundfunkstruktur in Südwestdeutschland immer auch im ARD-Kontext zu würdigen ist.

### 2.1. Autonomielösungen

*Modell 1:* SDR und SWF sind - wie HR und SR - völlig eigenständige Einrichtungen, ohne eine über den ARD-Zusammenhang hinausgehende Kooperation in Programm, Produktion, Technik und Verwaltung zu betreiben ("*Status-Quo-Ante-Modell*"). Mögliche begründende These: Die Kooperationsvereinbarungen zurückzunehmen bringt Vorteile, beispielsweise die Sicherung von Arbeitsplätzen, mehr Rundfunkvielfalt und die Schaffung wirklich handlungsfähiger Rundfunkanstalten, vor allem in den eigenen Programmen.

*Modell 2:* Eigenständige Landessender für Baden-Württemberg einerseits und für Rheinland-Pfalz andererseits ("*Landessender-Modell*"). Mögliche These: Nur eine Senderstruktur, die exakt mit der Länderstruktur übereinstimmt, ist wirklich tauglich. Autonomie ist als ein hohes Gut zu betrachten. Das Modell harmoniert in besonderer Weise mit dem föderativen politischen System der Bundesrepublik, es leistet Kulturidentität, übt eine starke Integrationsfunktion aus und fördert die Medienwirtschaft der Länder. HR und SR entsprechen in ihrer derzeitigen Struktur diesem Modell.

### 2.2. Kooperationslösungen

*Modell 3:* SDR und SWF bleiben eigenständig, betreiben aber auf freiwilliger Basis Kooperationen (Status Quo), möglicherweise mit dem Ziel einer Intensivierung der Kooperation (Status Quo Plus); im Prinzip also Beibehaltung der derzeitigen Struktur ("*Status-Quo-Kooperationsmodell*"), also Kooperation im Sinne einer kleinen Lösung bei bestehender Senderstruktur. Die These könnte lauten: Kooperationspotentiale gibt es noch in Hülle und Fülle, weniger im Programm, sehr deutlich aber in den Servicebereichen.

*Modell 4:* Erweiterung der SDR/SWF-Kooperation auf HR und/oder SR ("*Kooperationsmodell - Große Lösung - Bestehende Senderstruktur*"). These: Erst bei der großen Lösung lassen sich wirkliche Effizienzgewinne realisieren.

*Modell 5:* Kooperation unter Einschluß einer Änderung der Senderstruktur in Richtung Landessender ("*Kooperationsmodell - Kleine Lösung - Veränderte Senderstruktur*"), also Landessender Baden-Württemberg einerseits und Landessender Rheinland-Pfalz andererseits mit mehr oder weniger intensiver Kooperation, z. B. durch Mantelprogramme. These: Es gilt, die guten Argumente für Landessender und für Kooperation zu verbinden.

*Modell 6:* Kooperationslösung auf der Grundlage von vier Landessendern ohne eine zentrale Stelle ("*Kooperationsmodell - Große Lösung - Veränderte Senderstruktur*"). These: Zu verbinden ist der Landessendergedanke mit den Argumenten für eine intensive Kooperation mit dem Argument einer großen räumlichen Auslegung. Besonderes Thema hier: Standortsicherung für den Medienplatz Baden-Baden z. B. durch ein gemeinsames Produktionszentrum.

### 2.3. Verbundlösungen

*Modell 7:* Die (mehr oder weniger lose) Kooperation von SDR und SWF wandelt sich zu einer Organisation mit einheitlicher Leitung unter Beibehaltung der Eigenständigkeit der beiden Sender ("*Verbundmodell - Kleine Lösung - Bestehende Senderstruktur*"). These: Kooperation ist zu wenig, Fusion ist zu viel. Das Heil liegt im Holding-Gedanken (gemeinsames Dach). Außerdem sollte man SDR und SWF nicht ohne Not zerschlagen.

*Modell 8:* In den Verbund von SDR und SWF werden SR und HR miteinbezogen ("*Verbundmodell - Große Lösung - Bestehende Senderstruktur*"). These: Die Verbundlösung nur für SDR und SWF ist zu wenig und löst die ARD-Probleme nicht (z. B. Finanzausgleich, größere ARD-Einheiten).

*Modell 9:* Landessender für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mit einheitlicher Leitung unter Beibehaltung der Eigenständigkeit der beiden (neuen) Sender ("*Verbundmodell - Kleine Lösung - Veränderte Senderstruktur*"). These: Die Verbundlösung nur für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ist gut und

ausreichend, aber es bedarf der Schaffung rechtlich selbständiger Landes-sender, die durch eine starke Dachkonstruktion und gemeinsame Einrichtungen zu verbinden sind.

*Modell 10:* In den Verbund werden HR und SR miteinbezogen ("*Verbundmodell - Große Lösung - Veränderte Senderstruktur*"). Es erfolgt die Anpassung der Rundfunkstruktur an die Länderstruktur, d. h. es gibt vier selbständige Rundfunkanstalten mit Sitz in Stuttgart, Mainz, Saarbrücken und Frankfurt unter einem gemeinsamen Dach (z. B. in Baden-Baden). These: Eine Verbundlösung nur für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ist zu schwach.

#### 2.4. Fusionslösungen

*Modell 11:* Fusion von SDR und SWF zu einer Zwei-Länder-Anstalt ("*Kleine Fusionslösung*"). Mögliche These: Alle Kooperations- und Verbundanstrengungen sind müßig und machen die Dinge unnötig kompliziert. Nur die Fusionslösung sorgt für Klarheit und Ordnung. Mögliche Konflikte in der Frage des Firmensitzes erscheinen dauerhaft lösbar.

*Modell 12:* Fusion von SDR, SWF und SR zu einer Dreiländer-Anstalt ("*Mittelgroße Fusionslösung*") oder unter Einschluß des HR zu einer Vierländer-Anstalt ("*Große Fusionslösung*"). Mögliche These: Die anzulegenden Kriterien wie Wirtschaftskraft des neuen Senders, Rolle im ARD-Verbund, Zukunftssicherung u. a. m. sprechen für die Großlösung. Übergangsprobleme lassen sich durch eine beitriffs-offene Gestaltung einer SDR-SWF-Fusion in den Griff bekommen.

### 3. Einige ökonomische Überlegungen

Es ist zweckmäßig, vor einer Entscheidung über eine langfristig tragfähige Konzeption alle Modelle eingehend zu prüfen. Zu fragen ist, welches Modell den höchsten Beitrag zur Erreichung des Zieles der publizistischen Vielfalt verspricht. Zu fragen ist ferner, wie sich dies mit dem Ziel der ökonomischen Effizienz verträgt. *Es muß darum gehen, das kommunikationspolitische Ziel der publizistischen Vielfalt in den Ländern mit dem Ziel nach ökonomischer Effizienz in Einklang zu bringen*, sei es durch Abwägen und Lösen der Zielkonflikte, sei es durch das Aufspüren möglicher Übereinstimmungen in der Zielverfolgung. Nachfolgend sollen nur einige ökonomische Aspekte angerissen werden, in der Überzeugung, daß diese auch hier nur kurz diskutiert werden können. Gründlichere Studien dazu sind notwendig.

### 3.1. Zunehmende Unternehmensgröße ist kein Garant für zunehmende Wirtschaftlichkeit

Die zunehmende Unternehmensgröße bringt nicht automatisch mehr Wirtschaftlichkeit. Zu warnen ist also davor, Größe um der Größe willen schaffen zu wollen. Umgekehrt wäre es freilich falsch, mögliche Größenvorteile leugnen zu wollen oder herunterzuspielen. Häufig wird in einer ungerechtfertigten Simplifizierung unterstellt, das "Ertragsgesetz", nach dem eine größere Wirtschaftseinheit durch einen höheren Produktionsausstoß Kostendegressionen ("Economies of Scale") erzielen könne, gelte automatisch auch für eine Rundfunkanstalt. Ist dieser (pseudo-)gesetzliche Zusammenhang für die Produktion industrieller (Massen-)Güter, für die er beobachtet wurde, schon behutsam anzuwenden, so gilt dies natürlich für die Produktion von Dienstleistungen wie z. B. Radio- und Fernsehprogrammen umso mehr. Unterscheidung und tiefere Analyse tun also Not. Es ist nicht auszuschließen, *daß in vielen Fällen gerade kleinere, homogenere Einheiten eine höhere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit aufweisen als heterogene größere*. Hierfür sprechen gute Gründe wie bessere Überschaubarkeit und Steuerbarkeit.

### 3.2. Programmliche Differenzierung als notwendiger Baustein im Leistungsprozeß

Die Aufgaben einer Rundfunkanstalt können in Programm, Produktion, Distribution und Verwaltung unterteilt werden. Die größte Beachtung verdient das Programmangebot in Radio und TV als unmittelbares "Kernziel" (betriebswirtschaftlich gesprochen "Sachziel") der Rundfunkanstalt. Als erfolgreich könnte ein Programmangebot dann bezeichnet werden, wenn es kostengünstig und auf hohem Qualitätsniveau einen Versorgungsauftrag erfüllt und Akzeptanz erfährt. Unter diesem Kriterium sind diejenigen Modelle besser, die einen höheren Beitrag zur Sicherung von Versorgung und Akzeptanz leisten. Von besonderer Wichtigkeit ist hierbei der Gesichtspunkt des zweckmäßigen Größenzuschnitts der jeweiligen "Programmgebiete" (Versorgungsgebiete, Aktionsgebiete), der in einem Spektrum von lokaler, regionaler, überregionaler, nationaler, europäischer und weltweiter Dimension gesehen werden kann. Ziel muß es sein, Versorgungsgesichtspunkte mit einem wirkungsvollen Programmangebot in Einklang zu bringen.

Bei einer Landesrundfunkanstalt ist das primäre Versorgungsgebiet das Bundesland. Stimmen die technisch definierten Versorgungsgebiete nicht mit den Programmgebieten, also den programmlich ins Auge gefaßten räumlichen Reichweiten, überein, kommt es - theoretisch gesprochen - zu sogenannten "Spillover-Effekten": Angebot und Nachfrage harmonieren nicht miteinander. Mit diesem Argument wird beispielsweise gelegentlich die Verbreitung der Dritten Fernsehprogramme via Satellit als nicht vertretbarer Export bzw. "Spillout" von



Programmleistungen in Nicht-Zielgebiete kritisiert oder die Einrichtung von Mantelprogrammen ("Syndication") begründet, wenn die räumliche Dimensionierung im Programmzuschnitt zu klein ist.

Der Gesichtspunkt des "richtigen" räumlichen Zuschnitts spricht für eine ausgesprochen differenzierte Struktur des Programmangebots. Nicht eine schmale Palette des Programmangebots ist mutmaßlich effizient, sondern viel eher eine breite und differenzierte Palette. Nachfrage besteht sowohl nach überregional ausgelegten Programmen als auch nach Programmen mit Regional- und Lokalbezug sowie nach Zwischenformen. Konsequenz: Je differenzierter das Programmangebot ist, desto eher ist es mit der Bedarfs- bzw. Nachfragestruktur der Konsumenten, sprich Hörer und Zuschauer, kompatibel. Umgekehrt heißt dies auch: Wenige, auf eine geringere Zahl reduzierte Programmangebote sind gegenüber vielen, differenzierten Programmangeboten im Hinblick auf die Fähigkeit, Nachfrage zu befriedigen, das heißt z. B. einem Grundversorgungsauftrag gerecht zu werden, tendenziell unterlegen. Anders formuliert: *Je komplexer die Programmstruktur ist, desto eher wird man Nachfragebefriedigung unterstellen dürfen.* In dieser Überlegung ist ein starkes Argument für Programmvielfalt innerhalb der ARD gegeben. Vorschläge in Richtung eines drastischen Abbaus des Programmangebots, z. B. im Hörfunk, müssen vor diesem Hintergrund diskutiert werden.

### 3.3. Publizistische Vielfalt und Angebotsoptimierung

Im Hinblick auf die Fähigkeit eines Rundfunksystems, durch seine räumliche Organisationsstruktur auf Nachfrage zu reagieren, lohnt es sich, eine Parallele zum Föderalismus zu ziehen. Als wichtiges Prinzip gilt dort das "Subsidiaritätsprinzip", nach dem eine Aufgabe, wann immer sinnvoll, auf der unteren Ebene bzw. von der kleineren Einheit (auf der untersten Ebene die Gemeinden) zu erfüllen ist. Eine Aufgabe wandert erst dann noch oben ab, wenn alle horizontalen Kooperations- und Verbundmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Die Bildung größerer Einheiten ist erst das letzte Mittel, um eine Problematik zu lösen. Ein anderes Prinzip, das "Prinzip der fiskalischen Äquivalenz" besagt, daß die föderale Untergliederung eines Staatsgebildes in einzelne Unterverbände "allokationsoptimal" erfolgen soll. Dies gelingt nur, wenn die Koinzidenz von Entscheidungszuständigkeit und dem Kreis der von der Aufgabenerfüllung positiv und negativ Betroffenen gewährleistet ist. Die räumliche Streuung der Nutzen und Kosten soll mit der Entscheidungskompetenz übereinstimmen. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz realisiert also das z. B. aus dem Umweltschutz wohlbekannte Äquivalenzprinzip im räumlichen Zusammenhang und verbindet die von einer Entscheidung Betroffenen mit den an der Entscheidung Beteiligten. Unerwünschte externe Effekte werden vermieden. - Den Gestaltungsprinzipien des Subsidiaritätsprinzips und Prinzips der fiskalischen Äquivalenz zu folgen, führt zur Empfehlung einer hochkomplexen föderativen Organisations-

struktur, die wir leicht in der Verwaltungsstruktur auf der Kommunal-, Landes- und Bundesebene der Bundesrepublik Deutschland studieren können. Vor diesem theoretischen Hintergrund sollte man sich von der Vorstellung lösen, *daß die Bildung größerer Einheiten auf der Angebotsseite quasi-automatisch die wirksamste Methode sei, um effektive Nachfrage bzw. Bedarfe zu befriedigen*. Analogien zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk dürften nicht von der Hand zu weisen sein.

### 3.4. Programme dezentralisieren, Produktion, Distribution und Verwaltung konzentrieren

Die einzelnen Funktionen wie Programm, Produktion, Distribution und Verwaltung, so eine weitere Überlegung, muß im Hinblick auf ihre "Zentralisierungsfähigkeit" unterschiedlich beurteilt werden. Eine erste Arbeitshypothese könnte lauten, *daß die im Programm zu fordernde publizistische Vielfalt eher durch eine dezentrale Struktur sicherzustellen ist, im Gegensatz dazu die Bereiche Produktion, Distribution und Verwaltung eher durch zentrale Einrichtungen*.

*Produktion:* Für eine Reihe von Programmsparten, z. B. Vorproduktion von Serien, Aktuelle und Hintergrund-Berichterstattung mit überregionalem Charakter, könnte ein maximales Maß an Zentralisierung und Konzentration der Kräfte an einem Ort ökonomisch zweckmäßig erscheinen. Durch Outsourcing oder die völlige Überlassung einzelner Produktionsaufgaben an den Markt lassen sich u. U. eher die Vorteile der für den industriellen Bereich als Leitbild fungierenden Großproduktion realisieren. Bei anderen Programmsparten (z. B. informierende, kulturelle und unterhaltende Programme mit lokalem und regionalem Bezug, Landesprogramm) könnte sich aber auch hier die dezentrale Produktion durchaus als wirtschaftlich zweckmäßiger darstellen.

*Distribution:* Bei der Frage der technischen Verbreitung der Programme wird man zunächst von einer stark zentralisierten Aufgabenerfüllung ausgehen. Zu denken ist an ein gemeinsam geplantes und gemeinsam betriebenes Sendernetz, an Fragen der Normung und Entwicklung innovativer Technologien oder an die technische Investitionspolitik. An dieser Stelle spielen freilich auch die o. g. beiden Prinzipien - Subsidiaritätsprinzip und Äquivalenzprinzip - eine Rolle, nach denen zu fragen ist, ob bei einer räumlich dezentralen Auslegung der Programmstruktur möglicherweise auch die technische Infrastruktur entsprechend dezentral ausgelegt sein sollte. Ohnehin eher in Richtung dezentraler Aufgabenerfüllung ist das Programm-Marketing als das zweite Standbein der Distribution von Programmen zu sehen, das in starkem Maße regionale Aspekte berücksichtigen muß.

Bei der *Verwaltung* bzw. im *Service* schließlich wird man wie bei der Produktion zunächst von der Möglichkeit einer Zentralisierung verschiedener Teilfunktionen ausgehen, z. B. in den Funktionen Finanzverwaltung, Organisation,

Honorare und Lizenzen, im gemeinsamen Einkauf oder in der Rechtsabteilung. Bei anderen Funktionen, wie z. B. den inneren Diensten, vielleicht auch der Personalverwaltung, sprechen gewichtige Argumente für eine Dezentralisierung. Auch hier muß man die Dinge sehr genau in den Blick nehmen.

### 3.5. Zunehmende Bedeutung der Medienwirtschaft für die Landespolitik

Die Bedeutung der Medienwirtschaft wächst sowohl innerhalb des tertiären Sektors als auch für die gesamte Volkswirtschaft, und im Prozeß des Strukturwandels wird ihr mehr und mehr eine Schlüsselrolle beigemessen. Gleichzeitig hat die Verantwortung der Bundesländer im Zuge einer gewissen Abstumpfung von Globalsteuerungsinstrumenten auf Bundesebene deutlich zugenommen. Medienpolitik wird deshalb zusätzlich zur kommunikationspolitischen Perspektive immer mehr auch als Medienwirtschaftspolitik gesehen, insbesondere als Medienstandortpolitik. Ein hohes Ziel ist die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen. Jedes Bundesland hat daher - je länger desto mehr - mit Recht ein gesteigertes Interesse an der Instrumentalisierung der Medienwirtschaft für die Durchsetzung seiner wirtschaftlichen Interessen.

In Baden-Württemberg beispielsweise spielt der Zusammenhang von Medienpolitik und Wirtschaftspolitik schon seit längerem eine große Rolle in der aktuellen Politik (z. B. DAB- und Multimedia-Pilotprojekt, Debatte um den Medienstandort Baden-Württemberg). Man hat erkannt, daß die wirtschaftliche Entwicklung Baden-Württembergs mit seiner Kopflastigkeit in Richtung des Industriesektors und einer einseitigen Ausrichtung des Mediensektors in Richtung Printbereich Probleme bereiten könnte. Alle diese Überlegungen können die Frage einer Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten Deutschlands nicht unberührt lassen.

## 4. Ausblick

Es ist offenkundig, daß die Frage der Neugliederung des Rundfunks im Südwesten derzeit mehr Fragen als ausgereifte Antworten aufwirft. Was tut not? Anzuregen ist eine präzisere Untersuchung der hier skizzierten Zusammenhänge. Dabei erscheint es besonders wichtig, die ökonomische Seite - innerhalb der Programmprämissen - genauer und *sine ira et studio* zu beleuchten. Nur so wird man die Voraussetzung für eine wirklich effektive Gesamtlösung schaffen.



ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-28-4