

*Universität Konstanz  
Fakultät für Verwaltungswissenschaft*

**Die Landesmedienanstalten als  
Erfolgreich scheiternde Organisationen?**

**Kontroll- und politische Funktionen der  
Rundfunkaufsicht in Deutschland**

*Gutachter:*

- 1. Prof. Dr. Wolfgang Seibel*
- 2. Prof. Dr. Volker Schneider*

Diplomarbeit von:

Rainer Flaskamp  
Weyerstraße 35/37  
50676 Köln

<b><i>I. Die Landesmedienanstalten: Organisationsversagen als Steuerungsversagen der Rundfunkpolitik</i></b>	<b>3</b>
I.1. Einleitung	3
I.2. Organisationsversagen und die Theorie erfolgreich scheiternder Organisationen	4
I.3. Die Landesmedienanstalten: Rundfunkspezifika und Schwerpunkte der Analyse	5
I.4. Die Landesmedienanstalten: Steuerung der Rundfunkentwicklung	9
I.5. Rundfunkaufsicht im Vergleich: die USA	14
<b><i>II. Geschichte des Privatfunksystems und Grundlagen der Aufsicht</i></b>	<b>16</b>
<b>II.1. Vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der BRD zum Dualen Rundfunksystem in Deutschland</b>	<b>16</b>
II.1.1. Der technische Strom	17
II.1.2. Der ökonomische Strom	19
II.1.3. Der rechtliche Strom	20
II.1.4. Der politische Strom	22
II.1.5. Die Integration der neuen Bundesländer	23
<b>II.2. Rechtsgrundlagen, Organisation, Kooperation und Handlungsmöglichkeiten Aufsicht</b>	<b>24</b>
II.2.1. Rechtsgrundlagen	24
II.2.2. Organisation	25
II.2.3. Kooperation	25
II.2.4. Rechtsförmliche Handlungsmöglichkeiten	27
II.2.5. Informelles Handeln der Landesmedienanstalten	29
<b><i>III. Die Kontrollfunktion der Landesmedienanstalten</i></b>	<b>32</b>
<b>III.1. Programmaufsicht</b>	<b>33</b>
III.1.1. Dilettantismus durch Nichtpublizität: das Fehlen interner und externer systematischer Rechenschaft	33
III.1.2. Dilettantismus beim Aufbau der Programmaufsichtsstrukturen: die "Gemeinsame Stelle Programmbeobachtung" als Beispiel	35
III.1.3. Dilettantismus der Werberegulierung	37
III.1.4. Dilettantismus des Jugendschutzes	42
III.1.5. Dilettantismus der Programmaufsicht, Phase II - oder: die Gerichte, nicht die Wächter entscheiden	45
III.1.6. Kontrollfunktionale Äquivalente zur Werberegulierung und zum Jugendschutz: Konsumentensouveränität und Selbstregelung	48
<b>III.2. Konzentrationskontrolle</b>	<b>49</b>
III.2.1. Das Scheitern der Konzentrationskontrolle	50
III.2.2. Die "neue" Konzentrationskontrolle	56
III.2.3. Ein kurzes Fazit: kontrollfunktionales Äquivalent und Informalität als Zuflucht	57

	<b>58</b>
IV.1. Die Funktion der Parteipolitik _____	58
IV.2. Die Funktion der Standortpolitik _____	60
IV.3. Die Funktion der symbolischen Politik _____	63
<b><i>V. Die Landesmedienanstalten als Erfolgreich scheiternde Organisationen?</i></b> _____	<b>66</b>
V.1. Die Theorie Erfolgreich scheiternder Organisationen _____	66
V.2. Der Fall der Landesmedienanstalten _____	67
<b><i>Anhang</i></b> _____	<b>71</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> _____	<b>71</b>
<b>Verzeichnis sonstiger Quellen</b> _____	<b>84</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> _____	<b>87</b>
<b>Organisatorische Entwicklung der deutschen Privatfunkaufsicht</b> _____	<b>88</b>

*An den holländischen Stränden werden mehr linke als rechte Schuhe angespült...Wie das Institut für Wald- und Naturforschung in Wageningen am Freitag mitteilte, fanden die Wissenschaftler auf der holländischen Nordseeinsel Texel 68 linke und 39 rechte Schuhe...*  
F.A.Z., 26.04.1997

### I.1. Einleitung

Kein Mensch kennt die Landesmedienanstalten. Das ist die "unwissenschaftliche" Behauptung, die den Anstoß zu dieser Arbeit gab.

Knapp 33 Millionen Fernsehgeräte<sup>1</sup> waren 1996 in Deutschland angemeldet. Der private Fernsehsender *RTL* war 1996 im vierten Jahr in Folge meistgesehener Fernsehsender und größter Werbeträger Europas mit einem Umsatz über drei Milliarden DM<sup>2</sup>. Sein Konkurrent *Pro 7* wird in diesen Tagen zur börsennotierten Aktiengesellschaft. Seit dem 28.07.1996 gibt es in Deutschland Digitales Fernsehen. Das sind die aktuellen Marksteine einer Entwicklung, auf deren anderer Seite Diskussionen in den Feuilletons, ein wissenschaftlicher *Bericht zur Lage des Fernsehens* an den Bundespräsidenten und pädagogische Sorgen um die *Medienwirkungen* stehen. Der Chef von *RTL* hat laut Mitarbeitern "ein saumäßig gutes Gefühl dafür, was man noch trivialer hinkriegt"; wie er "seinerzeit die Programmgrundsätze im Zulassungsantrag für *RTL* 'fast wortwörtlich' abgeschrieben hat, so macht er sich auch heute noch lustig über die 'wunderschönen deutschen Philosophenworte' der öffentlich-rechtlichen Telemoral."<sup>3</sup>

Nahezu jeder kennt *RTL*, niemand die Landesmedienanstalten, welche jene rundfunkpolitische Entwicklung kontrollieren sollen - mit Ausnahme derer, die sich beruflich und oder wissenschaftlich mit ihnen beschäftigen<sup>4</sup>. Wenn es zudem richtig ist, daß Rundfunkpolitik sich immer *auch* in der "Sphäre" der 'Muster gesellschaftlichen Selbstverständnisses' entwickelt, "die sich über das Paradigma Öffentlichkeit" konstituiert<sup>5</sup>, sind das bereits hinreichende Gründe, die Landesmedienanstalten zu untersuchen - und zu vermuten, daß sie an ihrer Kontrollaufgabe scheitern. Stellt man weiter fest, daß sich jener Journalist irrte, der den "Kontrollbürokraten" prognostizierte, daß ihre 'Zeit 1996 ablaufe'<sup>6</sup> (und sich beruflich mit ihnen beschäftigte), entsteht weiterer Erklärungsbedarf.

### I.2. Organisationsversagen und die Theorie erfolgreich scheiternder Organisationen

Diese Untersuchung beschäftigt sich mit dem Phänomen der Landesmedienanstalten. Aus politikwissenschaftlicher Sicht beschränkt sie sich damit auf den Sektor der Rundfunkpolitik bzw. auf das Verhältnis von politischem und (privatem) Rundfunksystem. Anliegen der Unter-

<sup>1</sup> Am 31. März. Media-Perspektiven 5/96, 282. Dazu kommen die nicht angemeldeten Geräte. Ich beschränke mich in den einführenden Bemerkungen auf das Fernsehen, wie auch bei den "gesellschaftlichen Diskussionen" über "die Medien" meist das Fernsehen gemeint ist.

<sup>2</sup> Kölner Stadt-Anzeiger 18.04.1997.

<sup>3</sup> Der Spiegel 34/1993.

<sup>4</sup> Durch Wiederholung und Einschränkung wird diese - einleitende - Behauptung auch nicht belegt, aber womöglich evident. Der Autor wäre an Gegenbeispielen sehr interessiert.

<sup>5</sup> Kopper 1992, 72.

<sup>6</sup> TV Today 06.01.1996.

suchung ist zweierlei: das Phänomen der Landesmedienanstalten mit Hilfe einer Analyse ihrer politischen Funktionen anders als in bisherigen wissenschaftlichen Untersuchungen zu erklären und sich anhand des Falles "Landesmedienanstalten" mit der Theorie Erfolgreich scheiternder Organisationen, wie sie von Wolfgang Seibel für das deutsche politische System entwickelt wurde, auseinanderzusetzen.

Damit ist angedeutet, daß es sich in erster Linie um eine Fallstudie von Organisationsversagen (*organizational failure*) handelt. Ausgangspunkt und leitende Hypothese des empirischen Teils ist das Scheitern der Aufsicht über den privaten Rundfunk. Organisationsversagen ist ein ebenso häufiges<sup>7</sup> wie "relatives Phänomen, und daß es nicht gleichbedeutend mit dem Zusammenbruch und Verschwinden einer Organisation ist, ist eine in der Organisationstheorie geläufige Erkenntnis"<sup>8</sup> - spätestens seitdem *organizational slack*<sup>9</sup> zum sozialwissenschaftlichen Gemeingut gehört. Anders gesagt: die soziale Wirklichkeit ist komplexer als die funktionale Suggestion, Organisationen, die ihrer Aufgaben verlustig gingen oder sie nicht meistern, müßten in der Folge ihre Existenz verlieren. Auch wenn das "Überleben" einer scheiternden Organisation also nicht mehr überraschend ist, stellt sich die Frage nach den Gründen dieser Stabilität. Ein besonders pointiertes Erklärungsangebot liefert die Theorie Erfolgreichen Scheiterns: daß Organisationen nicht *trotz*, sondern *wegen* ihres Scheiterns überleben<sup>10</sup>, weil sie unlösbare Probleme symbolisch lösen - und an dieser symbolischen Lösung wie an der faktischen Nicht-Lösung politische Interessen bestehen.

Die offensichtliche Nähe dieser Erklärung zu Phänomenen der Rundfunkaufsicht war der Grund für die theoretische und methodische Kopplung der Fallstudie über die Landesmedienanstalten an die Seibelschen Fälle der Autonomen Frauenhäuser, Krankenhausfinanzierung, Arbeiterwohlfahrt etc.<sup>11</sup>. Handelte es beim *Funktionalen Dilettantismus* "nach der einschlägigen Methoden-Klassifikation [um] *heuristische* Fallstudien"<sup>12</sup>, stellt die Untersuchung der Landesmedienanstalten eine *Plausibilitätsuntersuchung* dar. In einer neueren Einordnung ist sie eine qualitative Untersuchung "to 'double-fit' a theoretical concept and an empirical category, thereby sharpening and clarifying the content of both the concept and the category".<sup>13</sup>

Analytisch kann die Theorie Erfolgreich scheiternder Organisationen in zwei Teile getrennt werden: eine *Organisationstheorie*, die einen neuen *Typus von Organisationen* vorstellt; und eine Makrotheorie der Steuerung bzw. des Steuerungsversagens, welche diesen Typus als konstituierendes Element eines *Dritten Sektors* ansieht, der eine Art *flüchtiger Rationalitäts-nische* durch "partielle Entmodernisierung der Organisationskultur"<sup>14</sup> bietet. Verbindendes

---

<sup>7</sup> "Organizations fail often and they fail in important ways", eröffnen Clarke/ Perrow (1996, 1040) ihren Aufsatz über "Prosaic Organizational Failure" (gewissermaßen erfolgloses Scheitern). Vgl. für einen Überblick Anheier 1996.

<sup>8</sup> Seibel 1994, 281.

<sup>9</sup> Cyert/ March 1963.

<sup>10</sup> Vgl. Seibel 1994, 91

<sup>11</sup> Vgl. Seibel 1994, 92-177. Zu den genannten Fällen gesellt sich hier der Kontrollfall absoluten Scheiterns eines Hamburger öffentlichen Unternehmens. In neueren Veröffentlichungen (Seibel 1991, 1996, 1997) kommen die Werkstätten für Behinderte hinzu.

<sup>12</sup> Seibel 1994, 91 [Hervorhebung von mir, rf], mit Verweis auf Eckstein 1975. Vgl. dort zu *plausibility probes*, 108-113.

<sup>13</sup> Ragin/ Berg-Schlosser/ De Meur 1996, 750.

<sup>14</sup> Seibel 1994, 298.

Moment der beiden Teile ist die bereits angedeutete *politische Funktionalität* Erfolgreich scheiternder Organisationen, deren Theorie also eine Mikro-Makro-Struktur hat.

### *1.3. Die Landesmedienanstalten: Rundfunkspezifika und Schwerpunkte der Analyse*

Eine Einzelfallstudie<sup>15</sup> ist eine "bestimmte Art, das Forschungsmaterial so zu ordnen, daß der einheitliche Charakter des untersuchten sozialen Gegenstandes erhalten bleibt."<sup>16</sup> Eine Plausibilitätsuntersuchung setzt hinsichtlich dieser Eigenordnung ein paradox anmutendes Verhältnis von Ähnlichkeiten und Unterschieden der Untersuchungsgegenstände voraus. Bei Identität wäre sie redundant, bei zu großen Unterschieden nicht sinnvoll oder nicht möglich. Der Eigenordnung des Untersuchungsgegenstandes Landesmedienanstalten gerecht zu werden, erfordert theoretische und methodische Schwerpunktsetzungen im Rahmen jener Mikro-Makro-Struktur, die sich von den Untersuchungen Seibels teilweise erheblich unterscheiden.

#### Schwerpunkt auf funktionaler Analyse

Schon ein erster Blick auf den Rundfunksektor, das System des (privaten) Rundfunks und dessen Aufsicht zeugt von der Notwendigkeit der Komplexitätsreduktion. An Akteuren unterschiedlicher korporativer Vernetzung sind u.a. zu identifizieren: die einzelnen Landesmedienanstalten und ihre verschiedenen Kooperationsgremien, Selbstkontrollenrichtungen, die einzelnen Privatfunkveranstalter, deren Interessenverbände, die Gerätehersteller, die Verwaltungs- und Verfassungsgerichte, die Ministerpräsidenten, die Telekom usw.

Die Vorstudien zu dieser Arbeit führten zur Entscheidung, diese Komplexität durch den Vergleich von Kontroll- und politischen Funktionen der Landesmedienanstalten<sup>17</sup> zu "rastern". Ein Grund ist die "mehr oder weniger funktionalistische" Vorgehensweise Seibels<sup>18</sup>. Auch ist der funktionale Ansatz von hoher Kompatibilität für die Steuerungsdiskussion auf der Makroebene (s.u.). Insgesamt aber sind die Gründe empirischer, nicht dogmatischer Art: der Eigenart des Gegenstandes geschuldet. Auch in der Analyse von Kontroll- und politischen Funktionen werden Interessen, Nutzenkalküle, Präferenzen mehr "durchscheinen" und zum Tragen kommen, wie für empirische politikwissenschaftliche Arbeit nicht anders denkbar.

Eine wissenschaftstheoretisch nicht beliebige Analyse von Funktionen bedarf begrifflicher Erläuterung. Der Funktionsbegriff<sup>19</sup> ist (disziplinübergreifend) nicht zu trennen vom System-

---

<sup>15</sup> Die methodische Forderung aufgrund des Postulats der "Intersubjektivität wissenschaftlicher Forschung" lautet für Fallstudien, den Forschungsprozeß zu dokumentieren, indem "theoretische Vorentscheidungen und Erkenntnisinteressen weitgehend expliziert werden". (Boos/Fisch 1987, 360) Das geschieht im folgenden.

<sup>16</sup> Goode/Hatt 1956, zitiert nach Boos/Fisch 1987, 351-352.

<sup>17</sup> In Erwägung durchaus möglicher Alternativen wie etwa einer Netzwerkanalyse (vgl. Marin/ Mayntz 1991).

<sup>18</sup> Seibel 1994, 11. Er betont gleichzeitig im Vorwort, daß er "heute [...] die Interpretation des empirischen Fallmaterials mehr am methodologischen Individualismus [...] ausrichten würde". Gemeint ist eine stärkere Rückführung der Argumentation auf individuelle (ggf. aggregierten) Interessen bzw. Nutzenkalküle, die sich dann auch in den späteren Publikationen zum Thema findet. Ich komme im fünften Kapitel darauf zurück.

<sup>19</sup> Im sozialwissenschaftlichen Gebrauch ist der Begriff der Funktion mittlerweile von einem kleinen Baum der frühen, naiv-organischen Systemtheorie zu einem Wald angewachsen. Vgl. statt vieler von Beyme 1992, 95; Merton 1995, 18-23; Boudon/ Bourricaud 1992, 151-156.

begriff - welcher denn auch ebenso unbestimmt ist<sup>20</sup>. Vom System her werden Funktionen als - teilweise oder ausschließlich<sup>21</sup> - *konstitutiv* für Systeme oder Strukturen betrachtet. Eine Funktion wird immer begriffen als *Leistung im abstrakten Sinn*<sup>22</sup>, die ein Subsystem (oder: Element) im Verhältnis zu einem System erbringt. Mit *abstrakt* ist gemeint, daß eine Leistung *nur in Ausnahmefällen*, nicht - wie überliefert - *notwendigerweise*, anhand eines *einzelnen Zweckes*<sup>23</sup> (eines Zieles, einer Intention, einer zu bewirkenden Wirkung) verstanden werden kann. Anders ausgedrückt: der Erfolg des Begriffspaars Funktion-System erklärt sich aus der Erweiterung und damit Modernisierung des Verhältnisses Zweck zu Mittel und Ursache zu Wirkung.

Eine klassische *Kodifizierung* funktionaler Analyse, welche der einschlägigen Kritik<sup>24</sup> begegnet und eine Art Unstrittigkeit in den ideologisch aufgeladenen Auseinandersetzungen um die funktionale Analyse als Teil der soziologischen Systemtheorie genießt, stammt von Robert K. Merton<sup>25</sup>. Danach

- kann das Verhältnis von Zwecken und Funktionen durch Einführung der *Unterscheidung manifest-latent* geklärt werden;
- darf die Analyse nicht "mit einer Beschränkung [...] auf die Funktionen für 'die Gesellschaft'" einhergehen, sondern muß konkrete Subsysteme benennen;
- muß die "willkürliche Annahme der funktionalen Unentbehrlichkeit bestimmter sozialer Strukturen" durch die Einführung funktionaler Äquivalente ersetzt werden;
- wird der Irrtum, "daß alle standardisierten gesellschaftlichen oder kulturellen Formen positive Funktionen haben", durch die Unterscheidung von Funktionen und Dysfunktionen ausgeräumt.

---

<sup>20</sup> In solchen Fällen wird notgedrungen zur Definition *ex negativo* gegriffen. Luhmann 1991, 15: "Von System im allgemeinen kann man sprechen, wenn man Merkmale vor Augen hat, deren Entfallen den Charakter eines Gegenstandes als System in Frage stellen würde. Zuweilen wird auch die Einheit der Gesamtheit solcher Merkmale als System bezeichnet." Esser kritisiert diese Definition als "entschieden zu allgemein", um "drei präzisere Bedeutungen" vorzuschlagen: "System als ein besonderes Verhältnis von 'Teil und Ganzem', [...] von 'System und Umwelt' und Systeme als Prozesse der Selbstorganisation." (1996, 494). Präziser?

<sup>21</sup> Letzteres im Rahmen der "funktional-strukturellen" Gesellschaftstheorie Luhmanns. Deren "Vorwort": Luhmann 1991. (Als "Kapitel" können nach Luhmann die Monographien über die großen gesellschaftlichen Subsysteme "Wirtschaft der Gesellschaft", "Recht der Gesellschaft", "Politik der Gesellschaft etc. bezeichnet werden).

<sup>22</sup> Damit lassen sich, so die hier vertretene These, diverse einschlägige Begriffe auf einem Nenner reformulieren: das Wort *Leistung* verwendet Rölke (1994, 141); Elster (1987, 59) spricht - für viele - von einer *Wirkung* (die einen *Nutzen* hat); Merton (1995, 48) von "objektiven Folgen eines Phänomens", insoweit folgt ihm Stinchcombe (1968, 80-101); Luhmann (1970, 14) sieht eine Funktion als "regulatives Sinnschema, das einen Vergleichsbereich äquivalenter Leistungen organisiert", kurz: als "Problemlösung" im Gegensatz zu *bestandswirksamen* Leistungen (1970b, 33).

<sup>23</sup> Zu den "Korrekturen am klassischen Bild der zweckmäßigen Organisation" im hiesigen Zusammenhang immer noch einschlägig: Luhmann 1964, 135-138.

<sup>24</sup> Die gewichtigsten Vorwürfe gegenüber funktionalen Analysen stammen von Hempel und Nagel und lauten, daß "jede Erklärung eines sozialen Phänomens durch seine Funktion im besten Fall tautologisch, im schlimmsten teleologisch sein wird." Zitiert nach Boudon/ Bourricaud 1992, 152; vgl. auch Esser 1996, 371-374.

<sup>25</sup> Merton 1995, 23-81.

Die manifeste Funktion der Landesmedienanstalten ist ihre *Leistung* zur Erfüllung ihres *Zweckes*<sup>26</sup>. Das meint: zur Erfüllung der Aufgaben, ohne die sie nicht existieren würden.<sup>27</sup>

Dieser Zweck ist für *politische* Institutionen<sup>28</sup> im demokratischen Verfassungsstaat vergleichsweise leicht zu bestimmen: die ihnen zugewiesene Sicherung und Verwirklichung der Verfassungsnormen für das Gesamtsystem Gesellschaft. Die entsprechende Norm für die Landesmedienanstalten ist die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 des Grundgesetzes.

Die Sicherung und Verwirklichung der Rundfunkfreiheit mündet in konkrete Aufgaben<sup>29</sup> der Landesmedienanstalten, die

- präventive (Lizensierung) und
- begleitende Kontrolle<sup>30</sup>

privater Rundfunkveranstalter<sup>31</sup>. Einheitlich kann die manifeste Funktion also als *Kontrollfunktion* bezeichnet werden. Die *Dimensionen* beider Kontrollformen sind:

- die Regulierung von Werbung und die Gewährleistung der Jugendschutzbestimmungen (Programmaufsicht);
- die Sicherung demokratischer Meinungsvielfalt durch Konzentrationskontrolle<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> Das ist eine Vereinfachung, aber eine für diese Arbeit ausreichende und zudem übliche: auch Luhmann (1991, 89) bezeichnet die manifeste Funktion als Zweck. Es widerspricht nicht der obigen Begriffserläuterung der Funktion.

<sup>27</sup> Kurz: ihrer Hauptaufgaben. Die Unterscheidung zwischen Haupt- und anderen Aufgaben ist wesentlich, weil die Landesmedienanstalten ein Paradebeispiel von *Lösungen* sind, *die sich ihre Probleme suchen* (vgl. Cohen/ March/ Olsen 1972, Seibel 1992). Die Notwendigkeit der Unterscheidung zeigt sich im hypothetischen kompletten Verzicht auf sie: gestünde man den Landesmedienanstalten aufgrund ihrer Organisationsautonomie auch die Definition ihrer Aufgaben (zu expansiven Tendenzen vgl. Hoffmann-Riem 1993, 17-29) zu, verlöre ihre Effizienz jede Operationalisierbarkeit, manifeste und latente Funktionen könnten nicht mehr unterschieden werden. Denn das "Problemsuchverhalten" überträgt sich - netzwerkvermittelt - auch auf die gesetzlichen Grundlagen. Aktuell markiert das Schlagwort "Medienkompetenz" die neuen, von den Landesmedienanstalten zu lösenden Probleme bzw. Aufgaben. 1990 fehlte in sieben Landesmediengesetzen (Jarren 1992, 626) die Aufgabenzuweisung Medienforschung, 1994 nur noch in drei (Breunig 1994, 578), weil Medienforschung als Programmbeobachtung im weiteren Sinne eingestuft wird.

<sup>28</sup> Die Verwendung der allgegenwärtigen Begriffe "Organisation" und "Institution" erfolgt in dieser Arbeit - unter Ignorierung der soziologischen Tradition - ohne scharfe Trennung. Es ist ausreichend, das Pferd von hinten aufzuzäumen: die Landesmedienanstalten sind auf jeden Fall sowohl eine Organisation als auch eine Institution. Diese Arbeit hätte, zumal ihr Schwerpunkt nicht auf der Mikroebene liegt, auch die Frage nach erfolgreich scheidenden Institutionen stellen können. Das hätte der Betonung der Funktion der Rundfunkaufsicht im demokratischen Verfassungsstaat entsprochen, aber der Anschluß an die Seibelsche Theorie wäre undeutlicher geworden. Vgl. Seibel 1991, 494.

<sup>29</sup> Ausgenommen bleibt der Bereich der Technik, der - wie auch bei Schuler-Harms, aber im 'manifest' doppelten Sinne - "nicht unmittelbar Belange der Rundfunkaufsicht im hier untersuchten Umfang berührt". Nach lockeren Formen der Kooperation wurde die *Technische Kommission der Landesmedienanstalten (TKLM)* 1989 als ständiger Arbeitskreis der DLM eingerichtet und auch im folgenden weiter "institutionalisiert und verstärkt" - und folgte damit der generellen Kooperationstendenz (Schuler-Harms 1996, 54-55). Zu den Aufgaben der TKLM vgl. Freyer 1990.

<sup>30</sup> Auf die aktuelle spezifisch *rechtliche* Ausgestaltung dieser Kontrolle zielt der Begriff der *Aufsicht*. Für den empirischen Teil sind Aufsicht und Kontrolle Synonyme.

<sup>31</sup> Nach der üblichen Definition mit verfassungsgerichtlichem Ursprung ist Rundfunk die Sammelbezeichnung für Hörfunk und Fernsehen. Daß sich dieser Begriff im Multimedia-Zeitalter aufzulösen beginnt (vgl den Sammelband: Dittmann/ Fechner/ Sander 1997), signalisiert zukünftige Schwierigkeiten der Landesmedienanstalten, die im Bund-Länder-Konflikt um die Kompetenzen beim jüngst verabschiedeten Multimedia-Gesetz deutlich wurden. Der gefundene Kompromiß liefert beste Aussichten für zukünftiges Erfolgreiches Scheitern.



Die Analyse der manifesten Funktion kann sich also empirisch wie die bisher umfassendste, frühe Studie zur Rundfunkaufsicht "an jenen praktischen Handlungszielen des Gesetzgebers [orientieren], die er zumindest für potentiell gefährdet hält und die auch in der medienpolitischen Diskussion der letzten Jahre eine dominierende Rolle gespielt haben: es sind dies [...] die Anforderungen an die Landesmedienanstalten betreffend Vielfaltssicherung, Werbe-regelungen und Jugendschutz."<sup>33</sup>

Demgegenüber sind die latenten Funktionen als *politische* Funktionen<sup>34</sup> zu spezifizieren, da

- a) es faktisch begründet (wer wollte bestreiten, daß die im vierten Kapitel geschilderten Funktionen politisch sind) ist,
- b) sie sich auf *das politische System* (nicht "die Gesellschaft") beziehen und
- c) hiermit der angestrebte politikwissenschaftliche Erkenntnisgewinn markiert wird. Anders gesagt: die politische Funktionalität der Landesmedienanstalten bzw. ihres Scheiterns ist der "blinde Fleck" bisheriger einschlägiger wissenschaftlicher Untersuchungen der Tätigkeit der LMA, die bestenfalls Implementationsanalysen<sup>35</sup> bieten.

Ein weiterer Grund für die Anwendung der funktionalen Analyse schält sich heraus: Die latenten Funktionen sind in seltener Deutlichkeit Dysfunktionen der manifesten Funktionen. In der Evidenz dieser Dysfunktionalität wird die Erklärung des Organisationsversagens liegen.

#### Schwerpunkt auf der Makro- bzw. Systemebene

Am Konstrukt der nationalen Rundfunkaufsicht in Form des Organisationsverbundes der Landesmedienanstalten ist *theoretisch* primär nicht das Versagen auf der Mikroebene, sondern das Scheitern auf der Makroebene als politische Institution zur Kontrolle des privaten Rundfunks herausfordernd. Als These formuliert: das Versagen der Mikrostruktur ist nur auf der Makroebene erklärbar. Daher liegt der Schwerpunkt der Analyse auf der Systemebene. Das *erfolgreiche Scheitern* der Landesmedienanstalten auf der Organisationsebene bedeutet das *absolute Scheitern* einer "Steuerung der Rundfunkentwicklung" auf der Makroebene und einen *absoluten Erfolg* der Privatfunkveranstalter, sich im ökonomischen Interesse der Regulierung zu entziehen. Aus organisationstheoretischer Perspektive ist das eine *ökologische* Analyseebene, bei der die "Organisation als ein *Gesamtakteur* im Mittelpunkt [steht], der in einem größeren System von Beziehungen operiert."<sup>36</sup> Dabei handelt es sich, wie gesagt, um einen

---

<sup>32</sup> Kontrolle statt Diese Bezeichnung ist eingebürgert.

<sup>33</sup> Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989, V.

<sup>34</sup> Um Mißverständnisse zu vermeiden: natürlich ist die Kontrollfunktion auch eine politische Funktion - aber eben manifest.

<sup>35</sup> Den "besten Fall" stellt die Untersuchung von Holgersson (1995) dar. Die *Ausprägungen* der politischen Funktionalität werden im Rahmen der Implementationsanalyse natürlich erkannt. Hier liegt der Grund ihrer Tauglichkeit zur Sekundäranalyse. Die *Interpretation* ist eine andere, im Sinne dieser Arbeit: zu kurz greifende.

<sup>36</sup> Scott 1986, 33. [Hervorhebung von mir, rf].

Schwerpunkt, um ein "Vorrücken von der Akteurs- zur Systemorientierung". Die theoretisch so umkämpfte "Radikalalternative ist sinnlos"<sup>37</sup> im Angesicht der Empirie.

Im Zusammenhang mit der Steuerung der Rundfunkentwicklung gilt es zunächst, der Gefahr einer begrifflichen Verwechslung vorzubeugen. Seibel versteht unter Scheitern "evidentes Versagen interner und externer Steuerung und Kontrolle [...], so wie es in den Fallstudien illustriert wird."<sup>38</sup> Damit ist gemeint, daß Steuerung und Kontrolle *über die oder der Organisationen selbst* versagen. Aufgabe der Landesmedienanstalten ist die *Kontrolle über die privaten Rundfunkanstalten*. Steuerungsversagen und Organisationsversagen hängen in beiden Fällen zusammen, aber erkennbar auf vollkommen verschiedene Arten.

Im Hinblick auf die Probleme, welche "die tagtägliche Arbeit der bundesdeutschen Landesmedienanstalten nachhaltig zu prägen scheinen", muß die Frage nach der *Steuerung der Rundfunkentwicklung*<sup>39</sup> gestellt werden. Damit ist der theoretische Rahmen vorgegeben, in dem das Organisationsversagen der Landesmedienanstalten seinen Platz hat: die Diskussion um Steuerung auf der gesellschaftlichen Makroebene.

#### *1.4. Die Landesmedienanstalten: Steuerung der Rundfunkentwicklung*

Zunächst eine Vorbemerkung: Steuerung impliziert - vorsichtig ausgedrückt - ein Moment "staatlicher"<sup>40</sup> (externer) Beeinflussung "nicht-staatlicher" Bereiche, d.h. anderer gesellschaftlicher Funktionssysteme. Nur auf eine solche, wie auch immer geartete *Aktivität des politischen Systems* (und sei es die "Erlaubnis" zur Selbststeuerung), beziehen sich die politikwissenschaftlichen Diskussionen über Steuerung. Anderenfalls müßte der Steuerungs-begriff generell problematisch sein. Dafür finden sich aber gerade im Medienbereich schöne Gegenbeispiele; einen Leo Kirch dürfte die Behauptung, der private Rundfunk sei ein nicht zu steuerndes System, verwundern.

Angesichts einer empirischen Arbeit über Steuerungsversagen auf der Makroebene sind zwei Punkte wichtig: die funktionale Differenzierung der Gesellschaft und - korrespondierend - die Ausdifferenzierung des wissenschaftlichen Steuerungs-begriffs.

Der "klassische" sozialwissenschaftliche Steuerungs-begriff<sup>41</sup>, wie man ihn auch im *policy-Zyklus*<sup>42</sup> erkennen mag, ist eine Übernahme aus der Kybernetik<sup>43</sup> und ging von einer klaren Identifizierbarkeit von Steuerungssubjekt, -objekt, -maßnahmen und -Zielen<sup>44</sup>, beruhend auf der Trennung von Staat und Gesellschaft, aus. Er korrespondierte mit einer gesellschaftspolitischen "Globalsteuerungseuphorie" spätestens ab Ende der 60er Jahre. So selten heute noch von Globalsteuerung gesprochen wird, so sicher ist das Ende dieser Euphorie im Ange-

<sup>37</sup> Von Beyme 1992, 345. Vgl. auch Von Beyme 1996, 523-526.

<sup>38</sup> Seibel 1994, 57.

<sup>39</sup> Marcinkowski (1993, 49) im einem DVPW-Sammelband dieses Titels.

<sup>40</sup> Die vielzitierte Luhmannsche Formel vom Staat als der Selbstbeschreibung des politischen Systems, um dem Bindungseffekt der politischen Entscheidungen Rechtswirkung geben (Luhmann 1987), trifft exakt den Kern der Sache. Gerade wenn man dieses "im Hinterkopf" behält, erfährt der Staatsbegriff eine neue "intellektuelle Prägekräft"(Scharpf) - wegen seiner Kürze.

<sup>41</sup> Vgl. auch Kenis/Schneider 1996, 9-13.

<sup>42</sup> Vgl. Windhoff-Héritier 1987.

<sup>43</sup> Vgl. Lehbruch 1996, 736.

<sup>44</sup> Vgl. Mayntz 1987 (mit einer Zusammenfassung erster Differenzierungen).

sicht "lösungsresistenter" wohlfahrtsstaatlicher Probleme wie z.B. Umweltbelastung oder Arbeitslosigkeit.

In dem Maße, in dem gesellschaftliche Probleme und/oder in einem anderen Sinne "die" Politik sich als immer weniger *steuerungsfähig* erwiesen, bedurfte auch der wissenschaftliche Steuerungs-begriff, insbesondere die klare Subjekt-Objekt-Dichotomie immer neuer theoretischer Differenzierungen. Zunächst erwies sich das Steuerungs-subjekt "nicht mehr als unitarischer Staat, sondern als Pluralität [...] handelnder Akteure", später das Objekt "Gesellschaft" als Einheit uneinheitlichster Regelungsfelder, worauf schließlich der Gedanke exklusiver staatlicher Steuerung wegen gesellschaftlicher "Sektoren, die aufgrund ihrer institutionellen Verfaßtheit einen gewissen Grad der Selbststeuerungsfähigkeit besitzen" aufgegeben werden.<sup>45</sup> Im Ergebnis steht dann als "Ausgangspunkt für die Beobachtung und Rekonstruktion des Staates [...] ein Verständnis moderner, funktional differenzierter Gesellschaften als polyzentrische und polykontexturale Netzwerke von Sozialsystemen, die zugleich als autonom [hinsichtlich ihrer Logik] und strukturell gekoppelt [z.B. hinsichtlich der Ressourcen] zu begreifen sind."<sup>46</sup>

Ersetzt man "Netzwerke von Sozialsystemen" durch "korporative Akteure", "strukturelle Kopplung" durch "Interdependenzen", wird deutlich, daß es sich bei diesem Verständnis um so etwas wie den kleinsten gemeinsamen (abstraktesten) Nenner der aktuellen Steuerungs-Diskussion handelt. Diese Diskussion stellt sich dar als Kontroverse zwischen der neueren soziologischen Systemtheorie und verschiedenen Neo-Institutionalismen/-Korporatismen<sup>47</sup>, welche einerseits die Gegnerschaft zu dieser Systemtheorie - konkret zum vermeintlichen Verzicht auf Handlungen und Handelnde - und andererseits das Festhalten am *Primat des Staates*<sup>48</sup> eint. In der angelsächsischen Politikwissenschaft - traditionell der Staat-Gesellschaft-Dichotomie nicht so verfallen - ist das einschlägige Stichwort *Governance*, dessen adäquate Übersetzung bezeichnenderweise in "institutioneller Steuerung" gesucht wird<sup>49</sup>. "Das theoretische Kernproblem jeder Steuerungstheorie ist die Frage nach den möglichen Formen der geordneten Verschränkung von operativer Geschlossenheit und externer Anregung."<sup>50</sup>

Auf der einen Seite ist die Beobachtung eines zunehmenden "Steuerungszynismus"<sup>51</sup> in den Arbeiten Luhmanns (bzw. in den steuerungsbezogenen Implikationen), des wesentlichen Protagonisten jener Systemtheorie, zutreffend; auf der anderen läßt sich die geschilderte 'steuerungstheoretische Ableitung' des "Verhältnisses von (staatlicher) Steuerung und (gesellschaftlicher) Selbstorganisation"<sup>52</sup> als empirisch begründete, regelmäßige Konzession der

---

<sup>45</sup> Mayntz/ Scharpf 1995a, 9-10.

<sup>46</sup> Willke 1991, 8.

<sup>47</sup> Vgl. Lehbruch 1995; Lehbruch 1996; Mayntz/Scharpf 1995b.

<sup>48</sup> Vgl. Fach/Grande 1988, Von Beyme 1992, 90-144+330-359. Vgl. Willke (1991, 11-54) zur "Tragik" dieses Primates.

<sup>49</sup> Kenis/ Schneider 1996, 11. Vgl. auch Lehbruch 1996, 741.

<sup>50</sup> Willke 1995, 4.

<sup>51</sup> Verschiedentlich haben Beobachter *Steuerungspessimismus* diagnostiziert (z.B. Von Beyme 1991, 235-251; Marcinkowski 1993a; Luhmann/Scharpf 1989; Ronge 1994); der implizite oder explizite "Vorwurf" des Zynismus gegenüber Luhmann ist Standard (am deutlichsten natürlich von Habermas). *Steuerungszynismus* scheint mir angemessener, weil er die offensichtliche Luhmannsche Freude am soziologischen Sezieren politisch-normativer Steuerungsvorhaben verdeutlicht, zu denen die Konnotationen von Pessimismus nicht recht passen wollen.

<sup>52</sup> Mayntz/Scharpf 1995a, 9.

"Pro-Anwälte" staatlicher Steuerung lesen. Der Kontroverse liegen also dieselben Beobachtungen zugrunde. Mit dem gemeinsamen Nenner wurde angedeutet, daß die Streitigkeiten vor allem begrifflicher Art<sup>53</sup> sind.

Angesichts undogmatischer (anders gesagt: eklektischer), politikwissenschaftlicher<sup>54</sup> und *empirischer* Arbeit über Koordinationsprobleme ist es ebenso müßig, dem "Staat" *von vornherein* einen Primat zuzuordnen, wie den Primat des Staates von vornherein auszuschließen (im Sinne von "Steuerungszynismus"). Akzeptiert man die Voraussetzungen des "gemeinsamen Nenners" moderner funktional differenzierter Gesellschaftverständnisses mit der Politik als einem autonomen Funktionssystem mit eigener Logik, bleibt die Aufgabe, im theoretischen Steuerungs-"Getümmel" einen stringenten Bezugsrahmen zur Rundfunkaufsicht zu finden.

Der ausdifferenzierte Begriff der Steuerung erscheint auf der abstraktesten Ebene als Synonym von Koordination<sup>55</sup>. Gesellschaftliche Steuerung wird dann zum *Koordinationsproblem* zwischen "großen", ausdifferenzierten, gesellschaftlichen Teilsystemen wie Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Erziehung usw. Für den Fall der Landesmedienanstalten kann der Begriff der Steuerung wieder allein "klassisch" in dem Sinne gefaßt werden, daß das politische System in Form des "Gesetzgebers" als Steuerungssubjekt, der private Rundfunk als Steuerungsobjekt, dessen "ausgewogenes" Programm in Auslegung der Rundfunkfreiheit der Verfassung als Steuerungsziel und die Landesmedienanstalten als organisatorische Ausformung bzw. Implementationsträger des Steuerungsinstrumentes Recht erscheinen.<sup>56</sup> Das hat mehrere Vorteile: es entspricht dem "empirischen Design" der *policy* und ermöglicht es gegenüber dem abstrakten Steuerungs begriff, ggf. *Steuerungsversagen* - "Scheitern" - klar diagnostizieren zu können. Mit dem zuvor entwickelten Begriffsinstrumentarium kann *danach* - nicht zynisch - die Qualität der Steuerung angesichts womöglich angemessenerer Koordinationsformen, z.B. dezentrale Koordination oder Verhandlungssysteme, gestellt werden.

Als sei die steuerungstheoretische Ausgangslage nicht schon kompliziert genug, ergeben sich mit Blick auf das Rundfunksystem weitere *spezifische Brüche*:

Zum einen ist der Rundfunk nur als ein Subsystem der Massenmedien zu verstehen. Rundfunkpolitik ist ein Teilaspekt der Medienpolitik, die wiederum ein Teilaspekt der Kommunikationspolitik<sup>57</sup> ist. Eine isolierte Betrachtung des Rundfunks ist also immer mit *ceteris-paribus*-Einschränkung zu versehen.

Darüberhinaus befindet sich das Rundfunksystem (wie die Medien allgemein) durch verfassungsrechtliche Anforderungen in einer *spezifischen* - kaum vergleichbaren - Position zu den gesellschaftlichen Funktionssystemen (in der staatsrechtlichen Sichtweise: zwischen Staat und Markt), die zu Paradoxien wie "*staatsferner*" *Aufsicht unter staatlicher Aufsicht* führt und mit

---

<sup>53</sup> Das ist natürlich nicht wenig. Die Funktion der Luhmannschen Arbeiten in dieser wissenschaftlichen Kontroverse liegt darin, die "begriffliche Partitur zur Interpretation"(Willke) zu liefern. Ein besonders deutliches Beispiel des Streits um Begriffe: Luhmann/ Scharpf 1989.

<sup>54</sup> D.h. im Vergleich zur Luhmannschen Soziologie (mindestens) insofern normativ, daß nicht nur Beschreibung, sondern auch Wirkungen von Herrschaft Aufgabe sind. Inwiefern die Luhmannsche Theorie implizit normativ ist, steht auf einem anderen Blatt.

<sup>55</sup> Vgl. Willke 1995, Kaufmann 1985. Willke gebraucht allerdings Koordination und Steuerung synonym.

<sup>56</sup> Vgl. Holgersson 1995, 24-50+82-87.

<sup>57</sup> Vgl. Kopper 1992, 49-74.

dem Schlagwort von der zu sichernden "offenen Gesellschaft" im Sinne der *Vierten Gewalt*<sup>58</sup> gekennzeichnet ist.

Der dritte Bruch schließlich ist der schwerwiegendste. Denn es stellt sich aus verschiedensten theoretischen Blickwinkeln die Frage, ob überhaupt von *einem* Rundfunksystem bzw "mit Berechtigung von einem *dualen* Rundfunksystem"<sup>59</sup> gesprochen werden kann, konkret: ob öffentlich-rechtlich verfaßter und privater Rundfunk als die Einheit verstanden werden können, zu der sie durch den Rundfunkbegriff (oder Rundfunksektor etc.) gemacht werden. Nicht umsonst entspringt der Sektorbegriff der policy-Forschung. Der Rundfunk stellt sich aus klassischer Perspektive der Steuerung durch *regulative policies*<sup>60</sup> als einheitliches -rechtliches -Regelungsfeld<sup>61</sup> dar, soweit die Regelung auf gesendete Programme zielt. *Insofern* ist die Bezeichnung (Duales) "System" gerechtfertigt. Anders gesagt: private und öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter sind vor allem<sup>62</sup> *publizistisch*<sup>63</sup> strukturell gekoppelt. Auf der anderen Seite ist kaum bestreitbar, daß privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunk *jeweils* eigene Systeme mit jeweils eigenen Handlungslogiken sind. Im Widerspruch zur Vorstellung beamteter Behäbigkeit folgt der öffentlich-rechtliche Rundfunk einer komplexeren Logik als der private (die nur eine geringere Dynamik erlaubt): nicht ausschließlich die Maximierung von Aufmerksamkeit (als Bedingung der Erlösmaximierung), sondern eine Gemengelage, erzeugt von unterschiedlichen, teils strukturell gegenläufigen Anforderungen, für die das Verfassungsgericht den Begriff der "Grundversorgung" entwickelt hat<sup>64</sup>. Inwiefern man von *dem* Rundfunksystem sprechen kann, hängt also von der handlungslogischen Referenzebene ab.

Diese theoretischen Brüche sind kein akademischer Selbstzweck. Sie lassen Schwierigkeiten für die Steuerung privaten Rundfunks erwarten, falls die Steuerung auf *den* Rundfunk zielt.

Denn die angestrebte Steuerung des Privatfunks erscheint dann gleichzeitig überkomplex (insofern sie auf öffentlich-rechtlichen *und* privaten Rundfunk als Einheit zielt) und unterkomplex (insofern die Handlungslogiken des privaten Rundfunksystems falsch einschätzen). Beim *privaten* Rundfunk handelt es sich *primär*<sup>65</sup> um ein *Subsystem des Wirtschaftssystems*,

---

<sup>58</sup> Vgl. statt vieler Stober 1992.

<sup>59</sup> So aus systemtheoretischer Perspektive Gehrke/Hohlfeld 1995, 314 [Hervorhebung von mir, rf]; vgl. aus "praktischer" Sicht z.B. Zerdick (1993, 60) und die dortigen Belege für die Behauptung, daß "das Kernproblem unserer Rundfunkordnung [...] in der medienpolitischen Lebenslüge vom *dualen System* [liegt], das weder *dual* noch ein *System* ist."

<sup>60</sup> Windhoff- Héritier 1987, 35-41.

<sup>61</sup> Die unterschiedlichen intensiven normativen Anforderungen (z.B. Werbergulierung) an private und öffentlich-rechtliche Programme stellen hierzu keinen Widerspruch dar. Im Gegenteil: sie *markieren* das Feld.

<sup>62</sup> Wie auch in anderen Bereichen, vor allem technischen Ressourcen.

<sup>63</sup> Vgl. zum 'Rundfunk als autopoietischem System' auf publizistischer Grundlage: Marcinkowski 1993.

<sup>64</sup> Das gibt Anlaß zu einigen interessanten Beobachtungen, doch der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nicht Thema dieser Arbeit. Nur soviel: die Tatsache, daß dieser Begriff in der Verfassungsrechtsprechung erst parallel zur Einführung privaten Rundfunks entstand, belegt, daß die Komplexität der öffentlich-rechtlichen Handlungslogiken erst durch die "Konkurrenz" deutlich wurde; für die publizistische Kopplung an die "einfache" Logik des privaten Rundfunks war das nach anderen Logiken austarierte öffentlich-rechtliche System plötzlich überkomplex.

<sup>65</sup> Es handelt sich hierbei um eine theoretische Einordnung mit recht weitreichenden Konsequenzen. Umso mehr gilt es festzuhalten, daß sie nicht "geschaffen" wurde, um *praktischen Zielen*, etwa einer Deregulierung der Werbevorschriften, das Wort zu reden. Sie stellt vielmehr das meiner Meinung nach allen empirischen Ergebnissen angemessenste "Gerüst" zur Erklärung des rundfunkpolitischen Steuerungsversagens dar, kann sich also "nur" auf empirische Evidenz (wie sie sich auch in dieser Arbeit findet) berufen.

das Aufmerksamkeit<sup>66</sup> - nicht Programme - produziert und verkauft. Steuern ließe oder läßt er sich primär nach Maßgabe des Wirtschaftssystems mit allen vieldiskutierten spezifischen Vor- und Nachteilen<sup>67</sup>. Es handelt sich eben *nicht um einen "staatsnahen Sektor"* mit einer Verantwortung des politischen Systems, die "weiter geht als die ordnungspolitische, konjunkturpolitische und strukturpolitische Verantwortung des Staates für die Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlich verfaßter Sektoren."<sup>68</sup>

Man muß dies alles nicht mittragen, um für den empirischen Teil der Untersuchung zur Vermutung des Steuerungsversagens zu kommen. Es reicht, zu akzeptieren, daß "mit der dualen Rundfunkordnung ein räumlich, zeitlich und sozial expandierendes und sich weiter ausdifferenzierendes Rundfunksystem geschaffen [wurde]", daß "die fortschreitende Differenzierung im Rundfunksystem zu einem an Eigenkomplexität gewinnenden Medien-Netzwerk [führt], zu einer Zunahme an kooperierenden Teilsystemen mit höchst unterschiedlichen formellen und informellen Verflechtungsformen auf Beschaffungs-, Produktions- und Distributionsmärkten."<sup>69</sup> Und daß, wenn man sich zusätzlich vor Augen hält, daß "Steuerungsmodell und Steuerungsziele aus der öffentlich-rechtlichen Rundfunkpolitik [...] mit der dualen Rundfunkordnung auf den privat-kommerziellen Rundfunk übertragen" wurden<sup>70</sup>, der praktizierte Versuch *normativer Steuerung* des privaten Rundfunks durch hierarchische Steuerung, mittels regulativen Rechts und der Landesmedienanstalten als Träger, theoretisch reichlich naiv erscheint. Vergewärtigt man sich die immer kürzer werdenden Abstände zwischen den Änderungen des Rundfunksstaatsvertrages, erscheint die Diagnose von *Münch* maßgesteuert:

*"Mit der wachsenden Zahl unerwünschter Folgen und Nebenfolgen wird politische Steuerung paradox. Sie erzeugt mehr Probleme als sie löst. Wächst das Bewußtsein darüber, dann wird die politische Steuerung hektisch. Eine Verbesserungsmaßnahme jagt die andere in einem endlosen Kreislauf."*<sup>71</sup>

### *1.5. Rundfunkaufsicht im Vergleich: die USA*

Nach diesen theoretischen Erwägungen ein kurzer vergleichender Blick in die USA. Ebenso wie das von Anbeginn "fast unverwässerte privatwirtschaftlich-kommerzielle"<sup>72</sup> System privaten Rundfunks bei den Rufen zur Ablösung des öffentlich-rechtlichen Monopols in Deutschland (im Hintergrund) Pate stand, ist das Lizenzierungssystem der USA das "dementierte Vorbild"<sup>73</sup> der deutschen Landesmedienanstalten. Es lohnt sich also, einen Blick auf die Entwicklung der amerikanischen Rundfunkaufsicht zu werfen.

---

<sup>66</sup> Vgl. grundlegend Franck 1993; Kleinstauber (1996, 122) meint dasselbe, wenn er feststellt, daß Rundfunkunternehmen "Zuschauer-/hörerschaften" produzieren.

<sup>67</sup> Schlagworte sind etwa Keynesianismus vs. (Neo-)Liberalismus, Angebots- vs. Nachfrageorientierung. Zur provokant-erhellenden Luhmannschen Sicht des Wirtschaftssystems 1990, 101-123.

<sup>68</sup> Mayntz/Scharpf 1995a, 13-14.

<sup>69</sup> Jarren 1996, 73.

<sup>70</sup> Jarren 1996, 72.

<sup>71</sup> Münch 1992, 100.

<sup>72</sup> Kleinstauber 1996, 126.

<sup>73</sup> Hoffmann-Riem 1989, 37.

Die den Landesmedienanstalten vergleichbare, allerdings zentrale Behörde der USA ist die FCC (*Federal Communications Commission*), deren Rechtsgrundlage der für die Rundfunk- (und Telekommunikations-) Gesetzgebung heute noch gültige *Federal Communications Act* von 1934<sup>74</sup> ist. Die Behörde wird von fünf Bevollmächtigten geleitet, die vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt werden, aber nicht absetzbar sind. Die wichtigste Aufgabe der FCC liegt in der Lizenzierung der lokalen Rundfunkveranstalter. Damit ist bereits das Thema Konzentrationskontrolle angeschnitten. Zunächst kann man aber festhalten, "daß es zuerst in den USA zur Errichtung eines hochgradig verrechtlichten Systems der Rundfunkaufsicht gekommen ist....viele der Normen sind niemals umgesetzt worden".<sup>75</sup>

Ebenfalls mit Deutschland vergleichbar ist, daß "die schon entstandene Konzentration regelmäßig respektiert" wurde, "soweit die FCC Regeln der Konzentrationsbekämpfung neu erlassen hat."<sup>76</sup> Typisch für die Entwicklung der Konzentrationskontrolle waren Deregulierungen in den 80er Jahren, der Abbau der *Financial Interest and Syndication Rules* bis 1995<sup>77</sup> und die Lockerung der Vorschriften über Eigentumsverhältnisse und Beteiligungen durch den *Telecommunications Act* von 1996<sup>78</sup>.

Im Bereich der Werbung "wurde auf Trennungs-, Blockungsgebote oder Unterbrechungsverbote für das normale Programmangebot verzichtet. Die zeitliche Höchstgrenzen für Werbung waren so großzügig bemessen, daß ihre Einhaltung regelmäßig im eigenen Interesse der Rundfunkveranstalter lag. Im Zuge der Deregulierung sind auch sie aufgehoben worden."<sup>79</sup>

Die "Jugendschutzregeln (...) sind von der Rundfunkwirtschaft nicht nachhaltig befolgt und von der FCC nur zurückhaltend umgesetzt worden. [...] Versuche zu positivem Jugendschutz [...] waren weitgehend erfolglos."<sup>80</sup> In programmlicher Hinsicht ist zur Entwicklung der Rundfunkkontrolle noch die Aufhebung der dysfunktionalen *Fairness Doctrine* 1987<sup>81</sup> nennenswert.

Diese kurze Darstellung reicht bereits für eine Einschätzung: das "dementierte Vorbild" nahm den Weg des Steuerungsversagens und anschließend des Steuerungsverzichtes.

Ein Scheitern der Privatfunkaufsicht kann also aus theoretischer und vergleichender Perspektive nicht überraschen. Das bedeutet, daß wir a) bei der untersuchungsleitenden Hypothese des empirischen Teils angelangt sind und b) aus der normativen Perspektive zu optimierender Steuerung mit dem Ziel gesellschaftlicher "Wohlfahrt" guten Grund haben, nach latenten Funktionen zu suchen.

---

<sup>74</sup> Nach Wemmer (1996, 241) ist der *Telecommunications Act* von 1996 die "erste grundlegende Reform".

<sup>75</sup> Kleinsteuber 1993, 35.

<sup>76</sup> Hoffmann-Riem 1989, 145.

<sup>77</sup> Kleinsteuber 1996, 121.

<sup>78</sup> Wemmer 1996, 245.

<sup>79</sup> Hoffmann-Riem 1989, 146.

<sup>80</sup> Hoffmann-Riem 1989, 146.

<sup>81</sup> Kleinsteuber 1996, 122; Wemmer 1996, 244.

## II. GESCHICHTE DES PRIVATFUNKSYSTEMS UND GRUNDLAGEN DER AUFSICHT

### II.1. Vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der BRD zum Dualen Rundfunksystem in Deutschland

*"Wird also die Erklärung eines sozialen Phänomens in Angriff genommen, so muß die wirkende Ursache, von der es erzeugt wird, und die Funktion, die es erfüllt, gesondert untersucht werden."*  
Emile Durkheim<sup>82</sup>

Wegen seiner massenkommunikativen Eigenschaften stand der Rundfunk immer im Zentrum politischer und ökonomischer Interessen. Insofern müßte eine Geschichte des privaten Rundfunks in Deutschland bis an die Anfänge des Rundfunks überhaupt zurückgehen.<sup>83</sup> Vor allem sind die Strukturprinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Nachkriegsdeutschland als - von den Alliierten geprägte - Antwort auf die nationalsozialistische Instrumentalisierung des Rundfunks zur Propaganda zu sehen.

Jede beschränkte entwicklungsgeschichtliche Darstellung der konkreten Form, in der privater Rundfunk 1997 in Deutschland veranstaltet wird, beginnt mit dem sogenannten "medienpolitischen Urknall"<sup>84</sup>: am 1. Januar 1984 startet (als erstes von vieren) das Kabelpilotprojekt in Ludwigshafen. Dieser Termin wird zum Symbol des Beginns der Ära des privaten Rundfunks und einer Dynamik der Entwicklung, für deren Start der "Urknall" als angemessene Metapher erscheint.

Wie kam es nun zum "Urknall"? Eine umfassende politikwissenschaftliche Analyse zur Errichtung, besser zum Zustandekommen des "Dualen Systems", ist bisher nicht publiziert. Fest scheint lediglich zu stehen, daß eine bestimmte Konstellation von ökonomischen, politischen, technischen und rechtlichen Entwicklungen diese *long-term communication policy*<sup>85</sup> ermöglichte. Ich schlage vor, den "Urknall" als ein *policy window* zu sehen. Damit greife ich auf ein Konzept von John W. Kingdon zurück, der festgestellt hat: "...events do not proceed neatly in stages, steps or phases. Instead, independent streams that flow through the system all at once, each with a life of its own and equal with one another, become coupled when a window opens."<sup>86</sup> Als drei Ströme, die verbunden sein müssen, um ein Politikfenster zu ermöglichen, machte Kingdon Problem(e), *policies* und *politics* aus. Hier soll dieses Modell modifiziert werden: ein ökonomischer, technischer, politischer und rechtlicher "Strom" mußten zusammenkommen, um das *policy window* zum deutschen Privatfunk aufzustoßen. Warum gerade diese vier "Ströme" oder: was macht den Strom zu einem Strom?

Erstens mag es sich um ein typisches Muster wohlfahrtsstaatlicher Innovationen handeln. Wenn zweitens in der *ex-post*-Analyse deutlich wird, daß jeder Strom sowohl über ein Eigenleben

---

<sup>82</sup> Durkheim 1970, 181.

<sup>83</sup> Eine bündige Darstellung der frühen Rundfunkgeschichte etwa bei Heinrich 1991, 9-40 oder Hesse 1990, 1-21; eine sehr ausführliche Chronik deutscher Medien- und Kommunikationspolitik von 1944-1988 bei Kopper 1992. Vgl. zum folgenden auch Chronik 1988.

<sup>84</sup> Statt vieler Haeckel 1988, 20; Doetz 1994, Holgersson 1995, 92.

<sup>85</sup> Vgl. Browne 1989, 42-46.

<sup>86</sup> Kingdon 1984, 215. Kingdon wiederum hat ein organisationstheoretisches Konzept - das "garbage can"-Modell (Cohen/ March/ Olsen 1972) - modifiziert, indem er es auf "public policies" übertrug.



(Logik, Dynamik) verfügt - systemtheoretisch: ein operativ geschlossenes (gleichwohl strukturell gekoppeltes) System<sup>87</sup> darstellt - und die Anzahl der Ströme für eine Erklärung nicht kontingent ist, ist jeder Strom zur Erklärung der Entwicklung *unverzichtbar*. Unverzichtbarkeit hat dann zur Folge, daß es sich verbietet, dem politischen Strom a priori einen Vorrang einzuräumen<sup>88</sup>. Insofern ermöglicht der "Vier-Ströme-Ansatz" besser als die verwandten Ansätze des *policy-windows* von Kingdon oder des *policy-networks*, den Primat der Politik variabel zu handhaben.

### II.1.1. Der technische Strom

Die Einführung des privaten Rundfunks wäre in Deutschland ohne die neuen technischen Möglichkeiten der Programmübertragung nicht denkbar gewesen. Diese Techniken<sup>89</sup> (v.a. Breitbandkabel und Satellit) waren seit den 1960er Jahren in den USA und Japan erprobt und eingeführt worden; sie ermöglichten insbesondere *mehr* Programme als die begrenzte "natürliche" terrestrische Übertragung. Damit stellte sich auch die Frage nach der Nutzung dieser Techniken in Deutschland, wollte man mit der internationalen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung Schritt halten. Im Jahre 1973 wird daraufhin von der Bundesregierung die "Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems" (KtK) gegründet, die 1974 die Arbeit aufnimmt und 1976 in ihrem Abschlußbericht die Durchführung von Pilotprojekten vorschlägt. Das erste der vier *Kabelpilot*projekte (Ludwigshafen, München, Dortmund, Berlin) beginnt, wie schon erwähnt, zum Jahresbeginn 1984 in Ludwigshafen; am ersten April startet die Übertragung per *Satellit*. "Zehn Jahre nach dem medienpolitischen Urknall" zieht der Geschäftsführer eines Privatsenders eine nostalgische Bilanz, welche auf ihre Art die Bedeutung der technischen Entwicklung illustriert:

*"Wer dabei war, als in einem Kellerstudio in Ludwigshafen, angesiedelt zwischen Friedhof und Schlachthof am Rande der Chemie-Stadt, die für kurze Zeit zum Medien-Mekka werden sollte, die ersten privaten Programme in ein nur von wenigen hundert Nutzern beanspruchtes vorderpfälzisches Kabelnetz eingespeist wurden; wer erlebte, wie plötzlich im Saarland ein neues, deutschsprachiges, privates Fernsehen aus der Luft empfangbar war, weil zwei französische Mirage einen Sender in Luxemburg rasiert hatten und die Neuerrichtung des Antennemastes unserer verehrten Konkurrenz das Einfallstor in den deutschen Markt eröffnete, [...] ist heute in der Lage zu ermitteln, welche Umwälzung sich [...] vollzogen hat."*<sup>90</sup>

Interessanterweise stellen die Kabelpilotprojekte gleichzeitig ein Paradebeispiel für das Scheitern wissenschaftlicher Politikberatung dar. Daß sie "den Beginn einer nicht-rückholbaren Entwicklung" darstellten, war "den meisten damaligen Beobachtern [...] klar".<sup>91</sup> Nur den wissenschaftlichen nicht, möchte man spöttelnd hinzufügen: "Das Modell wissenschaftlicher

---

<sup>87</sup> Vgl. als ein Beispiel dieses systemtheoretischen Allgemeinplatzes Willke 1992, 7-8.

<sup>88</sup> Diese Gefahr laufen Grande/Schneider 1991, die Stimulans(prozessierung) und staatliches, gestaltendes Handeln unterscheiden.

<sup>89</sup> "Die Entwicklung dieser Techniken und deren Intergration ist hauptsächlich ein Ergebnis der wissenschaftlich-technischen Anstrengungen für die Hochrüstung während des kalten Krieges"; zu einer globalen und epochalen Sichtweise des "technischen Wandels und der treibenden Kräfte vgl. Schulz 1992 (157).

<sup>90</sup> Doetz 1994, 8.

<sup>91</sup> Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989, I.

Politikberatung, das hinter diesen Vorschlägen [der Kabelpilotprojekte, rf] stand, ging davon aus, an überschaubaren, wissenschaftlich begleiteten, möglichst rückholbaren Feldversuchen die Chancen und Risiken neuer Techniken zu erproben und danach politisch über das Ob der Einführung bzw. die Modalitäten der Einführung [...] zu entscheiden. Dieses Modell wurde nicht durchgehalten.<sup>92</sup> In anderen Worten: "Das mühsam ausgehandelte Experimentalprogramm wurde freilich vielenorts unterlaufen, es wurde politisch manipuliert, präjudiziert und schließlich vorzeitig fallengelassen."<sup>93</sup>

Es ergibt sich die Pointe: das Schicksal der wissenschaftlichen Begleitung der Kabelpilotprojekte stützt sowohl formal als auch inhaltlich das Konzept des *policy-windows*. Formal als Plädoyer für eine *ex-post*-Analyse, inhaltlich durch den unfreiwilligen Nachweis der Eigendynamik der "Ströme". Zum spottenden Tone zurückkehrend: die Wissenschaft wollte ein Strömchen sein, durfte es aber nicht. Dies war bezeichnenderweise kein Einzelfall. Auch die später vom Bundestag eingesetzte *Enquete-Kommission neue Informations- und Kommunikationstechniken* ist "unstreitig gescheitert".<sup>94</sup>

In den folgenden Jahren prägten nicht mehr "Quantensprünge" wie die Einführung von Satelliten- und Kabelübertragung die technische Entwicklung, sondern der - ebenso konfliktbehaftete - *Ausbau* dieser Systeme. Als Beispiel mag der Kampf zwischen Westdeutschem Rundfunk und VOX um bestimmte terrestrische Frequenzen dienen, der noch zu schildern sein wird. Die aktuelle Auseinandersetzung um die digitale Technik markiert den nächsten Quantensprung.

Die Bedeutung des technischen Aspektes der Einführung des privaten Rundfunks liegt darin, daß technische Verbreitungsmöglichkeiten - als Bedingung *massenmedialer* Gesellschaften - die existenzielle Grundlage aller publizistischen, ökonomischen und politischen Macht darstellen. Die Eigenständigkeit dieses "Stromes" rekrutiert sich aus der "natürlichen" *Begrenzung*<sup>95</sup> dieser Möglichkeiten, ökonomisch formuliert: aus der Tatsache, daß es sich bei den Verbreitungsmöglichkeiten um ein knappes, nicht-öffentliches Gut handelt.

Entgegen den Vermutungen der Pilotphase<sup>96</sup> ist die Auseinandersetzung privater (und öffentlich-rechtlicher) Veranstalter um maximale Verbreitung ihrer Programme auf allen drei Ebenen - terrestrisch, Satellit und Kabel - und mit allen Mitteln - politisch (gesetzlich), gerichtlich, wirtschaftlich, publizistisch - heute virulenter denn je. Als Beispiel jüngsten Datums seien der Kampf um Plätze in den Kabelnetzen<sup>97</sup> für die neuen öffentlich-rechtlichen Spartenkanäle (*Kinderkanal* und *Phoenix*) oder die Verbreitung des ersten digitalen Programmpaketes (*DF 1*) der Kirch-Gruppe genannt.

---

<sup>92</sup> Lange 1989, 268.

<sup>93</sup> Stock 1992, 190; vgl. ausführlichst mit Einzelschilderungen der Entwicklung auf Länderebene Stock 1985(!), 378-471. Zumindest in der Ahnung ihrer Machtlosigkeit war die wissenschaftliche Begleitung auf der Höhe ihrer Zeit.

<sup>94</sup> Vgl. die aufschlußreiche Fallanalyse von Hoffmann-Riem 1988; hier 59.

<sup>95</sup> Die sich mit der *Digitalisierung* ändert.

<sup>96</sup> Z.B. Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989, XV.

<sup>97</sup> Beispiel *Kinderkanal*: die Einführung und Verbreitung dieses neuen öffentlich-rechtlichen Spartenprogramms wurde vom privaten Konkurrenten *Nickelodeon* auf allen Ebenen zu verhindern gesucht, dessen Vertreter Jeffrey Dunne schließlich verkündete, "man habe in Deutschland den Kabelkrieg gewonnen"; Die Zeit 22/1997.

### II.1.2. Der ökonomische Strom

Die Bezeichnung zielt auf die vom gesellschaftlichen Subsystem Wirtschaft ausgehenden Einflüsse, stark vereinfacht im Sinne von Interessen. Eine *konkrete* Benennung dieser Einflüsse bei der Einführung des privaten Rundfunks ist gerade wegen ihrer Allgegenwart und der sich daraus ergebenden Vielschichtigkeit<sup>98</sup> schwierig. Denn die zugrundeliegenden Interessen an Privatisierung und Deregulierung, sprich an einer "Medienpolitik, die den Spielraum von Marktkräften und privatem Unternehmertum gegenüber dem Staatseinfluß"<sup>99</sup> vergrößert und damit neue Märkte eröffnet, sind *Systemeigenschaft* einer Marktwirtschaft. Abstrahierend von allen Unterschieden in Detail, Form und Ziel ist insofern von einer Permanenz dieser Interessen auszugehen, die a) das Konzept des *policy-windows* plausibilisiert (da ein Erklärungsbedarf des Durchsetzungszeitpunktes entsteht) und b) empirische Bestätigung findet.<sup>100</sup>

Am deutlichsten sieht man ihre Wirkung womöglich im Spiegel der politischen Wirkung. "Governments who want to shake up, open up or use the system for new (mainly industrial and economic) goals" sind eine der vier Arten von Protagonisten und Interessen, die McQuail und andere<sup>101</sup> nennen, um Medienwandel zu erklären. Das ist - vorwegnehmend - eine exakte Charakterisierung des politischen Stroms. Die anderen drei Arten bieten eine Typologie der wirtschaftlichen Interessen: "1) commercial operators seeking profit from a branch of economic activity which has largely been shut off until now from the free market; 2) would-be communicators [...] who may have been excluded or restricted by monopoly arrangements or simply by scarcity of access possibilities; transnational media wanting access to particular national 'markets'".

Eine konkrete Interessenanalyse zur "Durchsetzung neuer Informations- und Kommunikationstechniken" liefert Zerdick (1982), der gewissermaßen systemfremde "Interessen des Handels- und der Dienstleistungsunternehmen" und allgemeine bzw. Querschnitt-"Interessen zur Rationalisierung der Informationsverarbeitung" von den Interessen der "Unternehmen in den im weiteren Sinne den Massenmedien zuzurechnenden Industriezweigen" unterscheidet. Letztere sind im einzelnen:

- 

---

<sup>98</sup> Deswegen erkennt Zerdick (1982, 488-489) im "Bereich der an der Entwicklung und Durchsetzung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken interessierten privaten und öffentlichen Unternehmen [...] ein ungewöhnlich breites und vor allem *ungewöhnlich gleichgerichtetes Spektrum* von Einzelinteressen." Mit Bezug auf Zerdick spricht auch Hoffmann-Riem (1988, 64) vom "weitgehenden Interessengleichklang in der Wirtschaft".

<sup>99</sup> Schulz 1992, 156.

<sup>100</sup> Bereits 1952 entstanden die ersten Pläne für privaten Rundfunk, bei denen Wirtschaftsinteressen eine tragende Rolle spielten. Vgl. Steinmetz 1996, 85-128. Aktuell wären die regelmäßig wiederkehrenden Vorschläge von Wirtschaftsverbänden zur Privatisierung von Teilen des öffentlich-rechtlichen Systems (z.B. ZDF) zu nennen.

<sup>101</sup> McQuail / Mateo / Tapper 1992, 13-14.

die Werbewirtschaft (aus naheliegenden Gründen<sup>102</sup>),

- Produzenten der entsprechenden Geräte und Technologien,
- Produzenten und Verleiher (also die *would-be communicators*) und
- Verleger (mit dem Motiv, erwarteten Einnahmeverlusten durch Angebotsdifferenzierung und Wachstumsgrenzen durch aktive Expansion auf nicht branchenfremde Märkte zu begegnen).

Die letzteren beiden Arten von "Interessenten" waren die Keimzelle der aus heutiger Sicht bestimmenden "Macht der Konzerne"; diese war allerdings schon 1982 relevant, die Aufzählung muß zumindest um diesen Faktor erweitert werden. Der "epochale Trend" der Internationalisierung führte zu zwei Typen von Konzernen: solche "mit vorwiegend lokalen und regionalen Aktivitäten" (z.B. Holtzbrinck<sup>103</sup>), die noch vornehmlich als Verleger gelten können, und *transnational media* mit "vorwiegend bundesweiten und internationalen Aktivitäten" (z.B. Bertelsmann), deren Kennzeichen gerade die Verzahnung aller massenmedialen Produktionsstufen einschließlich Verwertungsmöglichkeiten und Merchandising ist.<sup>104</sup>

Schließlich gilt es zu berücksichtigen, daß dieses "Interessenfeld [...] nicht durch machtvolle Gegeninteressen gestört"<sup>105</sup> wurde.

### *II.1.3. Der rechtliche Strom*

Vereinfachend, viele wichtige Entscheidungen von Obergerichten und den mittelbaren, "kulturellen" Einfluß des Rechtssystems auf die deutsche Rundfunklandschaft ignorierend, konzentriert sich die Beschreibung des rechtlichen Stroms auf die Rolle des Bundesverfassungsgerichts - mit guten Gründen. Auch der Urknall hat natürlich seine Vorgeschichte.

Das Bundesverfassungsgericht war es, welches den ersten Versuch zur Einführung privaten Fernsehens in Deutschland<sup>106</sup> zunichte machte. Die Gründung der "Deutschland-Fernseh-GmbH" ("Adenauerfernsehen") durch die Bundesregierung 1960 war so deutlich partei- bzw. regierungspolitisch motiviert, daß es aus heutiger Sicht wahlweise naiv oder ehrlich erscheint. Bundeskanzler Adenauer sah einerseits den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im besonderen als sozialdemokratisch dominiert und ihm feindlich gesonnen, andererseits den Rundfunk allgemein als "politisches Führungsmittel der jeweiligen Bundesregierung"; ein Rundfunkmemorandum der CDU-Bundesgeschäftsführung von 1950 trug den Titel "Massenführung in der Bundesrepublik"<sup>107</sup>. Wenn das heute unter dem Gebot der "Staatsferne" des Rundfunks unglaublich

---

<sup>102</sup> "Schon [...] 1956 waren die unterschiedlichen Interessen klar: Der BDI als der mächtigste Partner, die Vertreter der werbungstreibenden Wirtschaft und der Markenverband e.V. als Spitzenorganisation von etwa 400 Herstellern [...] hatten die Ausweitung des Absatzes mit Hilfe einer Ausweitung der Werbemöglichkeiten im Auge - und nichts anderes." Steinmetz 1996, 101.

<sup>103</sup> "In aller Stille hat sich der Holtzbrinck-Verlag zum größten Hörfunkanbieter entwickelt. Die Kirchen und die CDU halfen mit." Der Spiegel 21/1994.

<sup>104</sup> "Schon vor den achtziger Jahren sind in der Bundesrepublik mehrere Medienunternehmungen durch eine erfolgreiche Produktpolitik, professionelles Marketing, geschickte Kapitalbeteiligungen und Unternehmensgründungen zu erheblicher Größe und Marktmacht aufgestiegen." Schulz 1992, 164.

<sup>105</sup> Hoffmann-Riem 1988, 65.

<sup>106</sup> *Hierzu* existiert seit kurzem eine umfangreiche Untersuchung: Steinmetz 1996.

<sup>107</sup> Heinrich 1991, 1-3.

anmutet, zeigt sich eben dadurch der Einfluß der Verfassungsrechtsprechung. In ihr "hat der Art. 5 des Grundgesetzes sein Gewicht und sein Profil erhalten"<sup>108</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht war es, welches im Rahmen dieses 1. Rundfunkurteils ("Fernsehurteil"), das "als 'Magna Charta' des Rundfunks in die Geschichte ein[ging]"<sup>109</sup>, die Kompetenzverteilung zwischen Bund (nur die Übertragungstechnik) und Ländern interpretierte und konkretisierte sowie das Gebot der "Staatsferne" explizierte und organisatorisch definierte.

Ergebnis war letztlich die Gründung des ZDF durch einen Rundfunkstaatsvertrag der Länder zum 1. Dezember 1961. Die Spanne von der Gründung des ZDF bis Ende 1983 erscheint aus heutiger Sicht rundfunkpolitisch (und programmlich) fast kontemplativ, vergleicht man etwa die Anzahl der Änderungen und Neufassungen der Rundfunkstaatsverträge in den verschiedenen Phasen: der "Gesamtstaatsvertrag" von 1991, Ablösung des Vertrages von 1987, hat zum 01.01.1997 seine dritte Änderung erfahren.

Das Bundesverfassungsgericht war es, welches mit dem "FRAG-Urteil" von 1981<sup>110</sup> privaten Rundfunk für grundsätzlich nicht verfassungswidrig erklärte. Allerdings sei für die Veranstaltung von Rundfunk gleich welcher Rechtsform eine gesetzliche Grundlage notwendig, welche die demokratisch gebotene Meinungsvielfalt sicherstelle. Erstmals stellte das Gericht dem binnenpluralistischen Ordnungsmodell (der Gremienaufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) *eines* Programms das außenpluralistische Modell *mehrerer* konkurrierender und "tendenzieller" Einzelprogramme gegenüber, welche als *Gesamtprogramm* wiederum ein ausgewogenes Meinungsbild ergäben.

Und das Bundesverfassungsgericht war es, welches im "Niedersachsen-Urteil" von 1986 die vorliegenden gesetzlichen Ausgestaltungen zum Privatrundfunk - trotz anerkannter Defizite - als verfassungskonform erkannte, die "Grundversorgung" als Aufgabe des öffentlich-rechtliche Rundfunks normierte - und damit die neue Rundfunkordnung "zementierte".

Helmut Haeckel, Direktor der Hamburgischen Medienanstalt, bewertet: "Es wäre [...] falsch, für die Umgestaltung der Rundfunklandschaft in der Bundesrepublik das Bundesverfassungsgericht verantwortlich zu machen. Dieses hat vielmehr eine Entwicklung nur sanktioniert, für die technische, politische und wirtschaftliche Faktoren maßgeblich gewesen sind"<sup>111</sup>. Das eine ist so falsch wie das andere. Das Bundesverfassungsgericht hat ebenso "nur sanktioniert" wie auch mit seinen mittlerweile acht<sup>112</sup> Entscheidungen, im Hinblick auf das Duale System vor allem dem "Fernseh"-Urteil, dem "FRAG"-Urteil und dem Niedersachsen-Urteil Rundfunkpolitik *in nuce* betrieben; es hat den "Handlungskorridor für die Ausgestaltung eines privaten Rundfunks neben dem öffentlich-rechtlichen"<sup>113</sup> festgelegt und war ein "zentraler medienpolitischer Akteur" mit größtem Einfluß auch im internationalen Vergleich.<sup>114</sup>

---

<sup>108</sup> Von Sell 1992, 10

<sup>109</sup> Vgl. Hesse 1990, 16; Stock 1992.

<sup>110</sup> "FRAG" steht für "Freie Rundfunk Aktiengesellschaft in Gründung"; es handelte sich um einen - klagenden- Interessenten für eine Privatfunklizenz im Saarland. Zu den Einzelheiten und interessanten parteipolitischen Hintergründen vgl. Hesse 1990, 22-23.

<sup>111</sup> Haeckel 1988, 21.

<sup>112</sup> Für eine Zusammenfassung vgl. Wilhelmi 1995, 29-40. Die ersten sieben im Wortlaut zusammengestellt: Von Sell 1992.

<sup>113</sup> Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen. 1989, III.

<sup>114</sup> Was angesichts der allgemeinen - deutschen - Tendenz zur Judifizierung der Politik nicht überrascht. Vgl. Kleinsteuber 1993 (24).

#### II.1.4. Der politische Strom

Parteienwettbewerb und kooperativer Föderalismus sind die Strukturprinzipien des deutschen politischen Systems, die sich im Beitrag dieses Systems zur Einführung des privaten Rundfunks wiederfinden.

In der SPD herrschte eine "traditionelle Skepsis gegenüber jedwedem Privatrundfunk, sei er nun kommerziell oder gemeinnützig, außen- oder binnenpluralistisch geartet"<sup>115</sup>. Die Einführung des privaten Rundfunks war insofern ein Kind der Unionsparteien. Ihre Interessenlage läßt sich nur historisch verstehen, als Reste des Adenauerschen Verständnisses vom Rundfunk als "politischem Führungsmittel" im Sinne der "Manipulationsthese" (Enzensberger 1988), als Bedienung ihrer traditionellen unternehmerischen Klientel, in der Tradition der Gründung des bundeseigenen Fernsehens (1960), des Kampfes gegen das NDR-Magazin *Panorama* (1974), der "Rotfunk"-Kampagne gegen den (N)WDR (besonders 1975), der Kündigung des NDR-Staatsvertrages durch die CDU-Landesregierungen 1978 etc.<sup>116</sup>.

Ebenfalls 1978, im Mai, hatten die Ministerpräsidenten der Länder die Durchführung der Kabelpilotprojekte beschlossen, sich aber noch nicht auf eine Finanzierung verständigt ("Kabelgroschen-Diskussion") - ein Problem, das letztlich zu der Verzögerung von sechs (!) Jahren führte<sup>117</sup>. Der Regierungswechsel auf Bundesebene ("die Wende") 1982 war in diesem Kräftespiel für die Einführung des Dualen Systems entscheidend, obwohl der Rundfunkbereich der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt. Erstens entstand eine entscheidende neue Machtkoalition von unionsgeführter Regierung und CDU/CSU/FDP-regierten Bundesländern. Zweitens wurde die "Verkabelung" für den neuen Bundeskanzler Helmut Kohl "Anlaß zur Gestaltung der bundesdeutschen Medienpolitik und zwar auf dem Fundament eines *wirtschaftspolitischen* Konzepts"<sup>118</sup> - und ihr *Instrument*. Denn der forcierte Ausbau des Breitbandkabelnetzes ab 1982<sup>119</sup> beruhte auf einer "gerissen formulierten Überschätzung" der von der Post im Rahmen der Fernmeldehoheit zu erfüllenden Aufgaben, war "zielgerichtet" und "bewußt eine Präjudizierung medienpolitischer Grundsatzentscheidung[en]"<sup>120</sup>, die in personam von Helmut Kohl und dem - von ihm eingesetzten - Bundespostminister Christian Schwarz-Schilling<sup>121</sup> verkörpert wurde. Die CDU-geführten Bundesländer nahmen den Ball auf, um über die Pilotprojekte erste, auch bundesweit zu beachtende Fakten zu schaffen.<sup>122</sup> Als die Kabel-

---

<sup>115</sup> Stock 1985, 418.

<sup>116</sup> Heinrich 1991, 161-193.

<sup>117</sup> Hesse 1990, 26.

<sup>118</sup> Heinrich 1991, 145 [Hervorhebung von mir, rf].

<sup>119</sup> "Der zügige Aufbau eines integrierten Breitbandglasfaser-Fernmeldenetzes" war schon 1981 von der sozialliberalen Regierung beschlossen worden. Die Betonung liegt aber auf *Fernmeldenetz*. "Gegen den forcierten Ausbau von Rundfunkverteilnetzen wehrte[n] sich allerdings die Bundesregierung"....; genau in diesem Unterschied wird die spätere Instrumentalisierung der "Postkompetenzen" auf Bundesebene deutlich; vgl. Hoffmann-Riem 1988, 64. Die Deutsche Bundespost hat in den achtziger Jahren mehr als neun Milliarden DM in diese Verkabelung investiert; so Schulz (1992, 164), der die hier vertretene Einschätzung der "medienpolitischen Doktrin" und ihres "Instrumentariums" teilt.

<sup>120</sup> Heinrich 1991, 147-148.

<sup>121</sup> "Mit Vorbedacht wurde Schwarz-Schilling Bundespostminister, denn seine vergangene parteipolitische Tätigkeit als Medienfachmann prädestinierte ihn geradezu, die Vorstellungen der Union zu einer neuen Rundfunkordnung, deren wichtigster Eckpfeiler die Ablösung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols war, mit den zwar eingeschränkten Möglichkeiten des Bundes zu verwirklichen." Heinrich 1991, 193.

<sup>122</sup> Lange 1989, 268.

pilotprojekte - sechs Jahre verspätet - starteten, standen manche Landesmediengesetze schon kurz vor der Verabschiedung.<sup>123</sup>

Noch drei Jahre lang widersetzten sich die SPD-geführten Bundesländer der Kraft des Faktischen. "Der Richtungsstreit zwischen CDU und SPD führte lediglich dazu, daß die Ministerpräsidenten 16 Anläufe in vier mühseligen Jahren nehmen mußten, um den Rundfunkstaatsvertrag von 1987 zustande zu bringen."<sup>124</sup> Die Grundlagen waren geschaffen zur - äußerst erfolgreichen - Expansion des Privatrundfunks.

### *II.1.5. Die Integration der neuen Bundesländer*

Die Neufassung dieses "alten" Rundfunkstaatsvertrages war exogen bedingt: 1991 haben die sechzehn alten und neuen Länder den *Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland*<sup>125</sup> abgeschlossen. Das politisch epochale Ereignis der Vereinigung der beiden deutschen Staaten ab 1989 bewirkte für den privat(wirtschaftlich)en Rundfunk - ohne DDR-Vorläufer<sup>126</sup> - lediglich eine weitere *Expansion* durch die *Integration* der neuen Länder<sup>127</sup>: Die Integration folgte der generellen Logik des "Beitritts", die von Lehmbruch (1990, 1993) treffend als "improvisierte Vereinigung" unter "strategischer Dominanz" des Parteiensystems mit der Folge des "Institutionentransfers" beschrieben wurde. Diese Momente können auch für den privaten Rundfunk festgestellt werden, denn die "in kürzester Zeit [...] neugeschaffenen Landesmediengesetze lassen deutlich erkennen, welchen westlichen Mustern sie im einzelnen folgen", wobei die "parteilpolitische Orientierung der Aufsichtsorgane [...] nicht zu übersehen ist"<sup>128</sup>.

Mit der Privatfunkregulierung in den neuen Ländern war die Epoche der Einführung des privaten Rundfunks abgeschlossen. "Rückblickend war [...] der Titel Versuchsgesetze nirgends gerechtfertigt".<sup>129</sup>

## **II.2. Rechtsgrundlagen, Organisation, Kooperation und Handlungsmöglichkeiten Aufsicht**

### *II.2.1. Rechtsgrundlagen*

Die materielle Rechtsgrundlage des deutschen Rundfunksystems ist Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes (Wortlaut: "Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch

---

<sup>123</sup> Hesse 190, 26.

<sup>124</sup> LfR Funkfenster September/Oktober 1991.

<sup>125</sup> Dabei ging es allerdings nicht "nur" um die Integration der Neuen Länder. Bei diesem Gesamtstaatsvertrag handelte es sich um eine "neuartige übergreifende Kodifikation". Umfassend Stock 1992 (190).

<sup>126</sup> Interessant in diesem Zusammenhang der überdurchschnittliche bzw. überproportionale Erfolg (gemessen an den Einschaltquoten) der Privatsender in den neuen Ländern.

<sup>127</sup> "Die Regelung privaten Rundfunks [...] ist kaum in die öffentliche Diskussion geraten und hat offenbar nicht annähernde Schwierigkeiten wie der ebenfalls neu zu ordnende öffentlich-rechtliche Rundfunk bereitet" (Schuler Harms 1992, 59), der auch *transformiert* wurde. Zur "Transformation und Integration" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vgl. Hepperle 1991, auf die sich auch Lehmbruch (1995) bezieht.

<sup>128</sup> Schuler-Harms 1992, 59+73.

<sup>129</sup> Herkströter 1994, 80.

Rundfunk und Film werden gewährleistet") und seine Ausformung durch das Bundesverfassungsgericht, die bereits geschildert wurde. Darüberhinaus machte das Gericht im "FRAG"-Urteil von 1981 verbindliche Vorgaben zur Veranstaltung von Rundfunk, an denen sich "die Landesgesetzgeber sehr weitgehend [orientierten], so daß trotz aller Unterschiedlichkeit der Gesetze im Detail bei den Grundzügen ein großes Maß an Übereinstimmung besteht. Daneben versuchte man auch, Elemente des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu übernehmen, um so das Risiko der Verfassungswidrigkeit zu vermindern: Als Aufsichtsinstanz wird eine öffentlich-rechtliche Anstalt gegründet. Diese erteilt die Erlaubnis zur Veranstaltung privaten Rundfunks und überwacht die Programmgestaltung."<sup>130</sup> Nach diesem Modell existieren heute in Deutschland fünfzehn Landesmedienanstalten (vgl. Abbildung 1).<sup>131</sup> Die wichtigsten Rechtsgrundlagen sind die einzelnen Landesmediengesetze<sup>132</sup> sowie der Rundfunkstaatsvertrag der Länder (seit 1987), aktuell in der Fassung vom 01.01.1997.

Obwohl im Status vergleichbar, haben die Landesmedienanstalten den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber keinerlei Kompetenz. Während die Aufsicht über den öffentlichen-rechtlichen Rundfunk durch "eigene" Gremien des Veranstalters *intern* organisiert ist, handelt es sich bei den Landesmedienanstalten um eine *externe Kontrolle*. Das korrespondiert mit der verfassungsgerichtlichen Unterscheidung von binnen- und außenpluralistischer Vielfaltssicherung.<sup>133</sup>

Im System staatlicher Aufsicht nimmt die Privatfunkaufsicht eine neuartige Stellung zwischen binnenpluraler, "traditioneller" Rundfunkaufsicht und der Wirtschaftsaufsicht<sup>134</sup> ein.<sup>135</sup>

Die Staatsaufsicht (der allgemeinen Landesverwaltung) *über* die Landesmedienanstalten ist angesichts des Gebotes der Staatsferne auf reine Rechtsaufsicht (bzw. Finanzaufsicht<sup>136</sup>) beschränkt (keine Fachaufsicht).<sup>137</sup>

## II.2.2. Organisation

Bei allen Landesmedienanstalten handelt es sich um rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Das verfassungsrechtliche Gebot der "Staatsferne" bedingt die folgenreiche *Autonomie der Landesmedienanstalten in (Selbst-)Organisationsfragen*<sup>138</sup>.

---

<sup>130</sup> Hesse 1990, 27-28.

<sup>131</sup> Berlin und Brandenburg gründeten 1992 eine Zweiländeranstalt. Die Anstalten tragen im einzelnen verschiedene Bezeichnungen; auch im Rundfunkstaatsvertrag werden sie als Landesmedienanstalten bezeichnet. Zu den Sonderformen der Organisation vgl. Hesse 1990, 200-208.

<sup>132</sup> Die ebenso unterschiedliche Bezeichnungen tragen wie die

<sup>133</sup> Vgl. Wagner 1990, 24-28.

<sup>134</sup> Vgl. Mösbauer 1990.

<sup>135</sup> Vgl. Vahrenhold 1992, der sie in der Nähe der Rundfunkaufsicht sieht. Meine etwas abweichende Bewertung ist keine Folge der Steuerungskepsis, sondern wird durch die Entwicklung seit 1992 bestätigt, insbesondere durch die Einräumung "kartellamtsähnlicher Befugnisse" mit der jüngsten Änderung des Rundfunkstaatsvertrages.

<sup>136</sup> Vgl. Hoffmann-Riem 1993, 115-153.

<sup>137</sup> Vgl. Martin 1993 mit einer Kritik einzelner Landesmediengesetze, grundlegend Berendes 1973.

<sup>138</sup> Bumke 1995, 310-326. Vgl. auch Hoffmann-Riem 1993, 47-55; Schuler-Harms 1996, 89-90; Hesse 1990, 167-168; Wagner 1990, 96-113.



"Die Entwicklung des organisatorischen und verfahrensrechtlichen Rahmens und die Erstellung der für ihre Arbeit notwendigen Verfahrensformalien muß [...] insgesamt als ein langwieriger und mühseliger Prozeß beschrieben werden."<sup>139</sup>

In der klassischen Unterscheidung von unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung sind die Landesmedienanstalten zwar der mittelbaren Verwaltung zuzuordnen; die Unterscheidung greift jedoch insofern zu kurz, als sie einen "neuen Typus einer verselbständigten Verwaltungseinheit" darstellen.<sup>140</sup>

In der Grundstruktur von "Gremium" (meist aus Vertretern "gesellschaftlich relevanter Gruppen" zusammengesetzt) und Exekutivorgan<sup>141</sup> gleichen sich die Organisationsmodelle aller Länder. Auch "empirische[n] Analysen haben keine Anhaltspunkte dafür geliefert, daß der unterschiedliche Umfang der in den Landesmediengesetzen für die Anstalten festgelegten Aufgaben starke Unterschiede in deren Hauptaufgabenstruktur verursacht hätten."<sup>142</sup>

Finanziert werden die Anstalten gemäß Rundfunkstaatsvertrag durch einen fixen (2%igen) Anteil an den Rundfunkgebühren.<sup>143</sup>

### *II.2.3. Kooperation*

Um ihren Aufgaben überregional nachkommen zu können, sind die Anstalten der Länder - insbesondere zur Kontrolle bundesweiter Veranstalter - auf Kooperation angewiesen und seit dem Rundfunkstaatsvertrag von 1987 dazu verpflichtet. Die Novellierungen der Rundfunkstaatsverträge enthielten in zunehmendem Maße Aufforderungen oder Bestimmungen zur Erweiterung der Kooperation<sup>144</sup>, die aber nie - etwa auf dem Gebiet der Konzentrationskontrolle - zu hinreichend festen Strukturen fand.<sup>145</sup> Auf die jüngste, dritte Änderung des Gesamtstaatsvertrages und ihre Folgen wird hier nicht eingegangen<sup>146</sup>, da sie für die empirische Untersuchung naturgemäß noch keine Rolle spielt.

---

<sup>139</sup> Holgersson 1995, 105.

<sup>140</sup> Vgl. umfassend Bumke 1995, 1-288.

<sup>141</sup> Mit einem "Direktor", "Präsident", "Geschäftsführer", "Vorstand" an der Spitze. Es handelt sich hier um eine abstrakte Kennzeichnung im einzelnen sehr unterschiedlicher Modelle; vgl. ausführlich Bumke 1995, 289-326.

<sup>142</sup> Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989b, 6.

<sup>143</sup> Vgl. umfassend Hoffmann-Riem 1993, 65-113.

<sup>144</sup> Vgl. zur Kooperation die Monographie: Schuler-Harms 1995.

<sup>145</sup> Selbst die mühsamst erarbeiteten Gemeinsamen Verfahrensgrundsätze fanden 1990 bei den Gremien "Zustimmung offensichtlich nur unter dem Eindruck der politischen Diskussion über die Schaffung zentraler Aufsichtseinrichtungen". Holgersson 1995, 101.

<sup>146</sup> Vgl. aber Kapitel III mit einer Einschätzung der "neuen" Konzertationskontrolle.



Die bedeutenden Kooperationsgremien sind die Direktorenkonferenz, die Konferenz der Gremienvorsitzenden, beider Gesamtkonferenz und die Gemeinsamen Stellen. Entgegen der "Absicht des Gesetzgebers" ist die Direktorenkonferenz faktisch wichtigstes Gremium<sup>147</sup>, ebenso wie die jeweilige Exekutivspitze faktisch wichtigstes Organ der einzelnen Anstalten ist, ihr nachgeordnet sind die Gemeinsamen Stellen<sup>148</sup>, welche organisatorische Äquivalente zu den Hauptaufgabendimensionen darstellen. Sie bestehen aus Geschäftsführung und Arbeitskreis und haben keinerlei (aufsichts)rechtliche Befugnisse gegenüber den Veranstaltern (wie auch die Direktorenkonferenz: sie sprechen "Empfehlungen" aus.

Erreicht z.B. eine Zuschauerbeschwerde eine Landesmedienanstalt, Grund für eine sogenannte Anlaßkontrolle, wird die Anstalt den Vorgang an die entsprechende Gemeinsame Stelle weiterleiten. Diese äußert später eine Empfehlung zur (Art der) Reaktion an die zuständige Landesanstalt oder die Direktorenkonferenz (womöglich auch die anderen Konferenzen), falls diese etwas als wichtig erachtet und "an sich zieht". Problematisch an diesem Verfahren ist, daß *keiner* der an sich schon aufwendigen *Verfahrensschritte bindend* ist. So ist es nicht unüblich, daß eine Landesmedienanstalt der Empfehlung einer Gemeinsamen Stelle oder der Direktorenkonferenz vorgreift oder gegen sie entscheidet, daß Direktorenkonferenz und Gemeinsame Stellen unterschiedliche Standpunkte vertreten, daß zwei Anstalten auf gleichgelagerte Fälle unterschiedlich reagieren etc., was im Zweifel einen neuen Vorgang oder ein Gerichtsverfahren zur Folge hat.

#### *II.2.4. Rechtsförmliche Handlungsmöglichkeiten*

Die Landesmedienanstalten stellen, zumal aus der Sicht des Veranstalters, eine "typische Form der Aufsichtsverwaltung"<sup>149</sup> dar. Wie aufgrund der föderalen Struktur nicht anders zu erwarten, geben die verschiedenen Landesmediengesetze den einzelnen Anstalten unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten. Dennoch ist es sinnvoll, die rechtsförmlichen Handlungsmöglichkeiten - wie das Gesamtsystem der bundesstaatlichen Aufsicht - als relativ einheitliches System darzustellen, zumal die Rundfunkstaatsverträge und Grundsätze der Landesmedienanstalten zunehmend Vereinheitlichungen bedingen. Eine detaillierte rechtliche Darstellung des gesamten Instrumentariums auf Landes- und Kooperationsebene würde im Zusammenhang dieser Untersuchung mehr verdecken als erhellen, zumal die einzelnen Landesmediengesetze unterschiedliche Termini für gleiche oder ähnliche Maßnahmen verwenden.<sup>150</sup> Den Erfordernissen näher kommt schon die Zusammenfassung in fünf "aufsteigende" Maßnahmenbereiche nach Holgersson<sup>151</sup>, um Vergleichbarkeit herzustellen. Hinsichtlich einer Bewertung der Kontrollfunktion schlage ich vor, die Handlungsmöglichkeiten nicht nach der rechtlichen

---

<sup>147</sup> Die Gremienvorsitzendenkonferenz unterliegt ebenso wie die Gremien selbst auf Landesebene der exekutiven Informations- und Definitionsmacht; die Gesamtkonferenz findet jährlich statt.

<sup>148</sup> Zu weiteren peripheren Arbeitskreisen vgl. Schuler-Harms 1995, 51.

<sup>149</sup> Bumke 1995, 489.

<sup>150</sup> Vgl. ausführlich und generell zum folgenden: Rodewald 1996; des weiteren Bumke 1995, 391-412; Wagner 1990, 230-250.

<sup>151</sup> Vgl. Holgersson 1995, 142-145. Holgersson verwischt allerdings die Grenze zwischen rechtsförmlichem und informellem Handeln und begreift z.B. die *Empfehlung zur Beanstandung* einer Gemeinsamen Stelle an eine Landesmedienanstalt als Maßnahme. Dies ist im Rahmen ihrer Untersuchung notwendig, weil es sonst mangels Masse keine Untersuchung zur Programmaufsicht gäbe - und wirft bereits ein frühes Schlaglicht auf die Dominanz informellen Handelns und die Neigung der Landesmedienanstalten, sich mit sich selbst zu beschäftigen: spätestens seit Parkinson ein Indikator für Dilettantismus.

Herkunft<sup>152</sup> (Rundfunkverwaltungsrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht), sondern nach der *Wirkung* auf die zu Kontrollierenden in "Beanstandungen", "Liquidation" und "Strafen" zu unterteilen.

*Beanstandungen* sind Verwaltungsakte ohne Sanktionswirkung. Sie bestehen aus zwei Elementen: der Feststellung des Rechtsverstößes eines Rundfunkveranstalters und der Anordnung, solches in Zukunft zu unterlassen, eventuell mit einem ergänzenden Folgehinweis. Auch hier, bei diesem "weichsten" Aufsichtsmittel, sind die gesetzlichen Bezeichnungen unterschiedlich. In den Gemeinsamen Stellen (wie wohl generell in der Praxis) und in einschlägigen Untersuchungen wird von Beanstandungen gesprochen. Sie sind der grundlegende Verwaltungsakt der Kontrollfunktion, gewissermaßen ihre Währung; "härtere" Aufsichtsmaßnahmen setzen eine Beanstandung voraus bzw. entwickeln sich aus ihr.

*Liquidation* ("statussuspendierende bzw. statusbeendende Aufsichtsinstrumente"<sup>153</sup>) soll bedeuten, daß der Rundfunkveranstalter nicht mehr senden darf, weil ihm die Zulassung entzogen wird ("Widerruf der Zulassung")<sup>154</sup>. In einzelnen Ländern gibt es erweiternd bzw. abschwächend die Möglichkeit, befristete Sendeverbote (die Zulassung "ruhen" zu lassen) zu erlassen oder die Ausstrahlung eines bestimmten *Programmteils* zu verbieten. Die Liquidation gilt gemeinhin - schon aus Gründen des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgebotes - als *ultima ratio*, als letztes Mittel, das nur bei gravierenden und wiederholten oder permanenten Verstößen angezeigt scheint.

*Strafen* sind alle rechtsförmlichen Maßnahmen mit Sanktionswirkung, die jedoch nicht auf den Status des Veranstalters zielen und meist als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Es handelt sich also um die Kategorie zwischen Beanstandung und Liquidation. Zu unterscheiden sind Strafen ökonomischer oder publizistischer Sanktionswirkung<sup>155</sup>.

Mit einer "publizistischen Strafe" ist ein Verbreitungsgebot, nicht unähnlich der presserechtlichen Gegendarstellung, gemeint. Schon früher teilweise landesrechtlich möglich, enthält seit seiner ersten Änderung zum 1.8.1994 der Gesamtstaatsvertrag die Bestimmung, derzufolge "von einem Veranstalter eines bundesweit verbreiteten Rundfunkprogrammes die Verbreitung jeder Beanstandung und jeder rechtskräftigen Entscheidung in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren verlangt werden"<sup>156</sup> kann. Wegen ihrer "Immaterialität" sollte die Wirkung dieser Strafe auf den Veranstalter in einer auf Irritationen angewiesenen Mediengesellschaft<sup>157</sup> nicht unterschätzt werden. Sie zielt auf die *Ökonomie der Aufmerksamkeit*<sup>158</sup> des Rundfunkwettbewerbs.

Ökonomische Strafen sind Bußgelder und Erlösabschöpfungen (sprich das Einziehen eines mit einem Rechtsverstoß - etwa Überschreiten der erlaubten Werbezeit - erzielten Gewinns). Sie beschränken sich weitgehend auf Formalverstöße (z.B. Werbezeiten), da programminhaltliche Fragen zumindest im Umfeld des Zensurverbotes liegen und "noch schwerer" justitiabel sind.

---

<sup>152</sup> So auch Rodewald 1996, 118.

<sup>153</sup> Rodewald 1996, 152.

<sup>154</sup> Eben damit ist er als *Privatfunkunternehmen* liquidiert, zumal Entschädigungszahlungen nach fast allen Landesmediengesetzen ausdrücklich ausgeschlossen sind.

<sup>155</sup> Die Möglichkeit der zwangsweisen Einrichtung eines Programmbeirates wird hier vernachlässigt. Vgl. Rodewald 1996, 132/133.

<sup>156</sup> Rodewald 1996, 127.

<sup>157</sup> Vgl. Luhmann 1996.

<sup>158</sup> Franck 1993.

Die verschiedenen Landesmediengesetze allein gaben und geben den einzelnen Anstalten unterschiedliche Möglichkeiten der Verhängung von Bußgeldern sowohl hinsichtlich ihrer Höhe als auch der Art der Verstöße. In einigen Ländern können Bußen bis zu 500.000 DM eingefordert werden, in anderen (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) gar keine. Dagegen weist der Rundfunkstaatsvertrag seit 1992 (Gesamtstaatsvertrag) den "umfassendsten Regelungskatalog"<sup>159</sup> auf. Grund für dessen Einführung war "die Klage der Landesmedienanstalten, sie hätten insbesondere gegenüber den großen Fernsehveranstaltern keine genügend abgestuften Sanktionsmöglichkeiten, um ihre Programmaufsicht effektiv wahrzunehmen und ihre Entscheidungen durchzusetzen".<sup>160</sup> Dieses "neue Instrumentarium"<sup>161</sup> der Sanktionsverhängung erscheint in der Tat so erfolgversprechend, daß es keiner weiteren Erklärung für dessen Einführung bedarf. Im Gegenteil ist es bezeichnend, daß diese Möglichkeit den Landesmedienanstalten nicht "von Geburt an" zur Verfügung stand. Einen einheitlichen *Bußgeldkatalog* vereinbarten die Landesmedienanstalten im Februar 1994.<sup>162</sup>

Insgesamt scheint die Rundfunkaufsicht - mittlerweile ! - also über ein differenziertes ausreichendes Sanktionsinstrumentarium gegenüber den Veranstaltern zu verfügen. Doch das ist nur eine Aussage über das *Potential* der entsprechenden Normen. Fürs Erste mag die Schilderung zweier Relativierungen der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten genügen. Zum einen ist ein, wenn nicht "das" Strukturmerkmal der Aufsicht die Handhabung der zugrundeliegenden Normen als "Kann"-Bestimmungen.<sup>163</sup> Zum anderen sind "im Bereich der Ordnungswidrigkeiten [...] die Strafgerichte dafür zuständig, Bewertungen der Landesmedienanstalten am Maßstab des berühmten 'in dubio pro reo' zu überprüfen. Ungenauigkeiten der gesetzlichen Bestimmungen führen zu [...] Zweifeln, die sich zugunsten der Veranstalter und damit zu Lasten der Programmaufsicht auswirken. Jede Behelfsmäßigkeit in diesem Bereich führt damit zur Wirkungslosigkeit der Instrumente."

### *II.2.5. Informelles Handeln der Landesmedienanstalten*

Alle Untersuchungen zur Tätigkeit der Landesmedienanstalten stellen die Bedeutung informellen Handelns<sup>164</sup> für die Kontrollfunktion heraus. Im Sinne einer Bewertung ist problematisch, daß informelles Handeln von Behörden nicht *per se* eine Pathologie darstellt, sondern ambivalentes Merkmal moderner wohlfahrtsstaatlicher Verwaltung<sup>165</sup> ist.

Das Phänomen einer Privatfunkkontrolle durch *raised eyebrows* wird von Hoffmann-Riem<sup>166</sup> bereits beschrieben, als es in Deutschland noch nichts zu kontrollieren gibt. Wagner (1990,

---

<sup>159</sup> Rodewald 1996, 134.

<sup>160</sup> Bornemann 1994, 137.

<sup>161</sup> Bornemann 1994, 149.

<sup>162</sup> *Vereinbarung zur Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren*. Vgl. Schuler-Harms 1995, 72-73; dort auch in der Anlage abgedruckt.

<sup>163</sup> Was rechtlich durchaus umstritten ist. Zum "Opportunitäts-" oder Wahlfreiheitsprinzip Rodewald 1996, 115+119-121.

<sup>164</sup> Vgl. grundlegend: Bohne 1981.

<sup>165</sup> Statt vieler Benz 1992. Benz bezieht sich auf die unmittelbare öffentliche Verwaltung; daß *diese* historische Entwicklungslinie gerade auch für "verselbständigte Verwaltungseinheiten" gilt, ist evident. Zudem wird andernorts sogar die Zugehörigkeit der Landesmedienanstalten zur unmittelbaren Verwaltung in Mindermeinung behauptet. Zu dieser Diskussion vgl. Bumke 1995.

<sup>166</sup> 1981 (für die USA), vgl. Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989b, 240.

221) vermutet bereits "nach den ersten Erfahrungen [...], daß die Kontrollpraxis der Landesmedienanstalten maßgeblich von informellen Handlungsformen geprägt sein wird". Nach Bumke (1995, 489) verstellt die rechtliche Konstruktion der 'bürokratischen Aufgabenwahrnehmung'["!] den Blick auf die Tatsache, "daß die Landesmedienanstalten in der Praxis vielfach auf informelle Strategien der Abstimmung ausweichen". Holgersson (1995, 170) konstatiert den beständigen Versuch [...], Konflikte zu vermeiden und nach informellen Lösungen zu suchen" als "bezeichnend für die Aufsichtspraxis".

*Informelles Handeln* in diesem Sinne meint *alle nicht-rechtsförmliche Kommunikation vor allem zwischen Landesmedienanstalt und Veranstalter(n) zur Erreichung eines Regelungszieles* (gleichgültig, ob das Ziel erreicht wird). Es ist negativ definiert, gewissermaßen als "Alles 'Handeln' mit Außenwirkung, das keinen Verwaltungsakt darstellt", und daher von einer Unbestimmtheit und Beliebigkeit, die eine Bewertung erschwert. "Die Erscheinungsformen informellen aufsichtlichen Handelns sind vielfältig", bemerkt Rodewald (1996, 110). Sie lassen sich nach dem<sup>167</sup> Anlaß (vom konkreten 'Fall' bis zur 'abstrakten' Verhandlung) - damit zusammenhängend den Akteuren-, dem relativem Zeitpunkt ("präventiv oder repressionsmodifizierend") und der Art des Informationsaustauschs (ein- oder wechselseitig) systematisieren.

Damit ist noch nichts über die Gründe informellen Handelns ausgesagt. Vereinfacht und allgemein handelt es sich um die Vorteile nichthierarchischer Koordinationsformen<sup>168</sup>, vor allem Flexibilität im Unterschied zur schon bildlichen Rigidität der Rechtsform. Konkret wissen natürlich auch die Kontrolleure um ihre interne (aufgrund der Gremienstruktur) und externe (aufgrund der föderalen Struktur) "verfahrensbezogene Schwerfälligkeit" (Rodewald) - und versuchen, Ziele zu erreichen, indem sie diese umgehen. Zudem ist das informelle Handeln der Landesmedienanstalten sowohl problem- als auch umweltorientiert<sup>169</sup>, d.h. es ist Reaktion auf die mangelnde "Klarheit und Vagheit" des rundfunkrechtlichen "Verwaltungsprogrammes" (z.B. die rechtliche Unbestimmtheit der journalistischen Grundsätze) und gewährt der "Klientel" in Verhandlungsprozessen "Einfluß auf die Verwaltungsentscheidungen" (z.B. weil die Sanktionsmittel als unzureichend erachtet werden, weil wirtschaftliche Folgen der Sanktionen "gefürchtet" werden).

Die Nachteile informellen Handelns bedürfen keiner weiteren Erläuterung (beispielhaft seien die Schlagworte Korruption und Kooptation angeführt); sie liegen *ex definitionem* im Verzicht auf die Vorteile formalen Handelns bzw. der Rechtsstaatlichkeit, anders gesagt in der Willkürgefahr. Im Falle der Rundfunkaufsicht sind Gefahren der mangelnden Nachprüfbarkeit von Entscheidungen, der Ungleichbehandlung von Veranstaltern (nach Wirtschaftskraft oder auf Länderebene), vor allem aber der Suspendierung von Regelungswirkungen<sup>170</sup> zu nennen.

---

<sup>167</sup> Ähnlich Rodewald 1996, 113.

<sup>168</sup> Informelles (Verwaltungs-)handeln und nichthierarchische Koordination sind natürlich "zwei paar Schuhe", teilen aber, um in der Bildersprache zu bleiben, eine große Schnittmenge. Auf dieser Abstraktionsebene ist zudem die Literatur kaum überschaubar, da sie wissenschaftliche Disziplinen und gesellschaftliche Systemebenen überspannt. Vgl. für die juristische Diskussion Rodewald 1996, 109-118, mit den dortigen Nachweisen. Des weiteren sei verwiesen auf den einschlägigen Sammelband "Zwischen Kooperation und Korruption" (Benz/ Seibel 1992); zur "kooperativen Verwaltung" Benz 1994; zu Verhandlungssystemen im Zusammenhang der Steuerungsdiskussion Benz/ Scharpf/ Zintl 1992, Mayntz 1993, Scharpf 1993, Willke 1995: 87-141.

<sup>169</sup> Nach der Einteilung von Treutner (1992). Ich vernachlässige das innerorganisatorisch-informale Handeln.

<sup>170</sup> Vgl. Rodewald 1996, 116-118.

Zu allen Schwierigkeiten der Operationalisierung des Versagens von Nonprofit-Organisationen und der Unbestimmtheit informellen Handelns gesellt sich also, daß informelles Handeln unter Funktionalitätsgesichtspunkten ambivalent ist. Die Ambivalenz macht eine Bewertung schwierig, informelles Behördenhandeln - außer "eindeutig als illegal erkennbares"<sup>171</sup> - zu bewerten. "Die Frage nach Funktionalität, Effizienz und Legitimation informalen Verwaltungshandelns ist angesichts seiner unterschiedlichen Formen nicht völlig einheitlich zu beantworten."<sup>172</sup> Man bleibt auf den Einzelfall und die *Ergebnisse* des Handelns verwiesen.

Ich komme noch einmal zurück auf die hochgezogenen Augenbrauen. Dieses Bild ist deshalb so eingängig, weil es an eine Erziehungsfigur erinnert, die Normverstöße nicht sanktioniert und *aufgrund ihrer Autorität* und *des Drohens hinsichtlich zukünftiger Normverstöße* nicht sanktionieren muß. Die (Erziehungs-)Ziele werden anderweitig erreicht. Auf die Landesmedienanstalten übertragen heißt das: die potentielle Wirksamkeit informeller Ausübung der Kontrolle liegt im "Drohpotential", in der *Verklammerung* von informellem und rechtsförmlichen Handeln.

Eben diese Verklammerung macht eine quantitative Untersuchung zur Programmaufsicht unmöglich. Im folgenden wird empirisches Material des informellen und formellen Handelns der Landesmedienanstalten geliefert, das eine Bewertung besonders der informellen Tätigkeit und allgemein der Aufsicht erlaubt.

---

<sup>171</sup> Das für die Rundfunkaufsicht im Sinne klassischer Korruption bis dato kein - öffentliches (?) - Thema darstellt.

<sup>172</sup> Treutner 1992, 76.

### III. DIE KONTROLLFUNKTION DER LANDESMEDIENANSTALTEN

*"Wir müssen uns also von vornherein auf das beschränken, was wir als wesentlich erkennen."*

Und was ist das?

*"Das Wesentliche ändert sich natürlich im Laufe der Zeit."*

Direktor einer Landesmedienanstalt im Interview<sup>173</sup>

Bei der Betrachtung der Kontrollfunktion<sup>174</sup> werden die einzelnen Anstalten weitgehend als "black boxes" aus der Sicht der Kontrollierten betrachtet. Es handelt sich um eine Analyse des existierenden Konstruktes der Privatfunkaufsicht als Einheit, nicht um einen - durchaus lohnenswerten - Vergleich des Innenlebens der stark unterschiedlichen einzelnen Anstalten<sup>175</sup>. Des weiteren orientiert sich die Darstellung an Beispielen der Kontrolle bundesweiter Fernsehveranstalterstrukturen.

Beides führt unter der Hypothese des Scheiterns sowie der impliziten und expliziten Kritik zu Verkürzungen, denn die auf die einzelnen Länder beschränkten Tätigkeiten der Landesmedienanstalten bleiben "unterbelichtet". Vor allem die Kontrolle des privaten Hörfunks<sup>176</sup> versagt zumindest nicht so offensichtlich wie jene des Fernsehens<sup>177</sup>. Als Grund steht zu vermuten, daß die politische Funktionen dort nicht entsprechend greifen - was den Analyseansatz wiederum stützt.

Zudem entspricht die Orientierung an bundesweiten Fernsehveranstaltern dem Schwerpunkt der gesellschaftlichen Diskussion. Und mit der "Unterbelichtung" wird auch der Blick auf die Konflikte zwischen und innerhalb der Landesmedienanstalten geschwächt. Das ist auch eine Verkürzung, vergegenwärtigt man sich deren Ausmaße, denn "die Pflicht zur Zusammenarbeit hindert die einzelnen Medienanstalten [...] nicht daran, sich untereinander vor Verwaltungsgerichten zu verklagen."<sup>178</sup>

---

<sup>173</sup> Medien Bulletin 7/1996.

<sup>174</sup> Insgesamt fühlt sich die Darstellung der kritisch-empirischen Politikforschung verpflichtet, wie sie von Alemann/ Tönnemann (1995) skizziert wurde. Es handelt sich um eine Sekundäranalyse: Datengrundlage sind die einschlägige wissenschaftliche Literatur, Presseartikel und -Interviews sowie einige "graue" Veröffentlichungen der Landesmedienanstalten. Ein vergleichsweise ungewöhnliches Augenmerk wurde auf die Presse in ihrer Funktion als "kritische Öffentlichkeit" gerichtet, da man angesichts der Anzahl der Veröffentlichungen aus dem Umfeld der Landesmedienanstalten (Angestellte, Gremienmitglieder, Auftragsgutachten etc.) den Eindruck gewinnen kann, die wissenschaftliche Befassung mit den Landesmedienanstalten sei selbstinduziert, mit den bekannten Gefahren. Die Darstellung ist notwendigerweise ebenso selektiv wie um Angemessenheit bemüht. Falls eine "Kritik als Kunst, nicht dermaßen regiert zu werden" (*Michel Foucault*) ab und an doch durchschlägt - nun, so sei es.

<sup>175</sup> Hierfür empirisch immer noch maßgeblich und von bezeichnendem Umfang: Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989, 1989b.

<sup>176</sup> Im Vergleich zum bundesweiten spielt privates *regionales* Fernsehen eine zu vernachlässigende Rolle; beim Hörfunk verhält es sich umgekehrt. In beiden Fällen liegen die Gründe in den medienspezifischen *economies of scale*.

<sup>177</sup> Die Gefährdung publizistischer Vielfalt durch Unternehmenskonzentration, vor allem diagonaler Art bzw. analog zur Presse, ist allerdings auch hier virulent und Thema wissenschaftlicher Behandlung. Vgl. statt vieler Knoche 1996 mit entsprechenden Verweisen.

<sup>178</sup> Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt 28.05.1993.



### III.1. Programmaufsicht

Der Dilettantismus der Programmaufsicht<sup>179</sup> führt eine widersprüchliche Existenz. Man möchte behaupten: alle ahnen ihn<sup>180</sup>, doch niemand kann ihn beweisen. Die Auflösung liegt in der *Nichtpublizität* der Aufsicht, die ich aus zwei Gründen erwähne. Zum einen ist sie eine Erklärung für den illustrativen, an Fallbeispielen orientierten Charakter der Darstellung.<sup>181</sup> Zum anderen handelt es sich bei den Landesmedienanstalten um politische Institutionen des demokratischen Verfassungsstaates, die einen wesentlichen Teil der gesellschaftlichen Massenkommunikation kontrollieren sollen und somit im Zentrum der "offenen Gesellschaft" (Popper) stehen. Akzeptiert man die hier nicht weiter ausgeführte These, daß für ihre öffentliche Aufgabe der Aufsicht über öffentliche Programme *eigene Öffentlichkeit konstitutiv* ist, muß diese *Nichtpublizität* bereits als ein erster und schwerwiegender Indikator für Dilettantismus gesehen werden. Bezeichnenderweise erlangt die Programmaufsicht nennenswerte Publizität nur bei einschlägigen Gerichtsverfahren.

#### III.1.1. Dilettantismus durch Nichtpublizität: das Fehlen interner und externer systematischer Rechenschaft

Mit *Nichtpublizität* ist nicht gemeint, daß die programmaufsichtlichen Tätigkeiten "geheim" wären. Gemeint ist, daß sogar *intern* keine oder kaum systematische Zusammenstellungen (z.B. über das Verstoßverhalten eines Veranstalters; 159<sup>182</sup>), Bewertungen oder gar Erfolgskontrollen (der eigenen Tätigkeit) existieren und daß dementsprechend auch die - meist unregelmäßig, teilweise "grau" und anscheinend weitgehend nach Belieben - publizierten Berichte der Landesmedienanstalten und ihrer Gremien, Gemeinsamen Stellen und Arbeitskreise auffällig "allgemeinen" Charakter haben.

Bis Mitte 1992 läßt sich "festhalten, daß die Gemeinsamen Stellen [alle, rf] keine 'Erfolgskontrolle' über ihre eigenen Aktivitäten unternehmen." (142). Das gilt mit eingeschränkter Aussagekraft<sup>183</sup> bis heute. Im *Jahresbericht 1994*<sup>184</sup> der Gemeinsamen Stelle Werbung findet man zum Thema "Aufsichtliche Maßnahmen" (Kapitel 4) Beispiele zu den Unterkapiteln<sup>185</sup>, die drei Typen bilden:

- die Schilderung eines Falles mit Hinweis auf die folgende informelle Einigung mit dem Veranstalter (z.B. "konnte Übereinstimmung erreicht werden, daß der Schriftzug Werbung besser erkennbar eingesetzt wurde"),

---

<sup>179</sup> Vgl. zur Geschichte der Programmaufsicht und zu den Strukturen auf Länderebene bis 1992: Holgersson 1995, 51-181 bzw. 92-106.

<sup>180</sup> Wenn das vielbeschworene Abstraktum der Sonntagsredner einen Sinn ergibt, dann in der "Gewalt- und Sex-Debatte". Diejenigen, welche von den Landesmedienanstalten wissen, haben eine konkrete Ahnung des Dilettantismus (unabhängig von den Gründen). Die anderen rufen nach Installierung einer Programmaufsicht, sei es ausdrücklich oder nicht.

<sup>181</sup> Seibel (1994, 91) spricht vom "schwierigen Feldzugang" für Fallstudien von Organisationsversagen.

<sup>182</sup> Seitenzahlen in Klammern beziehen sich im gesamten Abschnitt über Programmaufsicht auf Holgersson 1995.

<sup>183</sup> Ohne "Holgerssonschen" Zugang zu nicht-öffentlichen Protokollen (siehe unten).

<sup>184</sup> Dies war bis zum 16.04.1997 (!) der aktuellste. Recherche des Autors bei der LfR, Düsseldorf.

<sup>185</sup> Namentlich 1. *Definition unbestimmter Rechtsbegriffe*, 2. *Dauer der Werbung* 3. *Kinder und Werbung*, 4. *Trennung und Kennzeichnung der Werbung*, 5. *Sponsoring*, 6. *Sonderwerbformen*.

- die Schilderung eines Falles mit Hinweis auf eine ergangene oder bevorstehende Gerichtsentscheidung (oder weiteren Regelungsbedarf) und
- die Schilderung eines Falles ohne Hinweis auf die Folgen ("der Arbeitskreis hat festgestellt", "nach Meinung des Arbeitskreises handelt es sich um...").

Nicht angegeben wird das entscheidende Faktum, ob es sich bei diesen Fällen um *alle*, also eine Gesamtdarstellung der Tätigkeit handelt. Ebenso sind Statistiken, Übersichten o.ä. zumindest über behandelte Fälle, empfohlenene Beanstandungen und Folgen nicht enthalten. Im März 1991, im fünften Jahr nach der Gründung, "überlegten" die Mitglieder der Gemeinsamen Stelle Werbung erstmals, "ihre Entscheidungen zu sammeln"(142).

Der *Jahresbericht 1992/1993* der Gemeinsamen Stelle Jugendschutz und Programm gibt dagegen die Anzahl der Beanstandungen etc. an und bietet eine Übersicht. Er repräsentiert allerdings den *aktuellen* Veröffentlichungsstand bis zum *Frühjahr 1997*<sup>186</sup>.

Im aktuellen *Jahrbuch der DLM* bzw. ALM/Landesmedienanstalten (1995/96) erscheint erstmals (!) eine Art Tätigkeitsbericht(e)<sup>187</sup> der einzelnen Arbeitskreise etc., die jedoch von noch größerer Allgemeinheit<sup>188</sup> und Knappheit als der Bericht der Gemeinsamen Stelle Werbung sind und deren Duktus eher an Broschüren gemeint.

Von unterschiedlicher Aussagekraft sind die Jahresberichte<sup>189</sup> der *einzelnen* Landesmedienanstalten; im Jahresbericht 1992 der LfR z.B. befindet sich eine Statistik über die Arbeitskreise Werbung und Jugendschutz, da die LfR-Aufsichtsergebnisse "zusätzlich immer auch Beratungsgegenstände"<sup>190</sup> im Arbeitskreis seien; die LfR als eine der "großen" Anstalten in der Zweiklassengesellschaft der Landesmedienanstalten geht in ihren Berichten durchaus auf Beispiele der Aufsicht ein und verweist teilweise auf deren Folgen im Einzelfall.<sup>191</sup> Ebenso häufig - tendenziell häufiger - lesen sich die Jahresberichte der einzelnen Anstalten aber so:

*"Im Rahmen dieser Standardbeobachtung erfaßte die Landeszentrale auch Art und Anteil der Werbung in den Programmen. Werbeverstöße konnten so erfaßt und umgehend beanstandet werden. Neben der Standardbeobachtung führte die Landeszentrale 1993 auch Einzelfall-*

<sup>186</sup> 16.04.1997. Recherche des Autors bei der LfR, Düsseldorf. Der folgende Bericht sei kurz vor der Fertigstellung. Übrigens hat die DLM (!)1989 den Jahresbericht des Arbeitskreises Jugendschutz "als zu unkonkret für eine öffentliche Verwendung" befunden. So Holgersson 1995, 131.

<sup>187</sup> *Arbeitsschwerpunkte der Gemeinsamen Stellen und Arbeitskreise Mitte 1994 bis Mitte 1996* (Jahrbuch 1995/96, 75-104. Illustrative Anekdote am Rande: es erschien im September 1996, im Handel ist es seit 1997. Das Jahrbuch 1993/94 wurde im Januar 1995 gedruckt. Wegen der immer neuen Kooperationsgremien in Verbindung mit Streitereien zwischen den Gremien wechselt auch die Herausgeberschaft ebenso regelmäßig wie unvorhersagbar. Die BLM gibt zudem ein eigenes Jahrbuch heraus. Vgl. Schuler-Harms 1995, 57.

<sup>188</sup> Das gilt für den Bericht über die Konzentrationskontrolle nur mit Einschränkungen.

<sup>189</sup> Die hier "Jahresberichte" genannten tragen im einzelnen unterschiedliche Bezeichnungen: Jahresbericht (z.B. LfR), Geschäftsbericht (z.B. LAR), Rechenschaftsbericht (z.B. ULR) usw. Schon daran zeigt sich ein gewisses Desinteresse an *systematischer Rechenschaft*. Eine systematische - primäre - Inhaltsanalyse aller Jahresberichte wurde vom Autor erwogen: Aufwand, Schwierigkeiten (schon durch die Unterschiede des "Gewichtes" der Anstalten und in Inhalt, Aktualität, Aussagekraft der Jahresberichte) und zu erwartende Ergebnisse stünden nach stichprobenartigen Voruntersuchungen und angesichts des bereits vorliegenden Primärmaterials in keinerlei Verhältnis zu einer auf das Notwendige beschränkten Argumentation des Dilettantismus.

<sup>190</sup> Jahresbericht LfR 1992, 36.

<sup>191</sup> Auch hier findet sich die "klassische Trias" der Aufsicht: informelle Klärung oder rechtsförmliche Beanstandung ohne Sanktionswirkung oder bei Beanstandung mit Sanktionsabsicht der Verweis auf ein anhängiges Gerichtsverfahren.

*prüfungen - vor allem im Hinblick auf Jugendschutzbestimmungen und Programmgrundsätze  
- durch.*"<sup>192</sup>

Gerade in den Berichten der LfR findet sich - als weiteres Beispiel - unter dem Stichwort "Programmebeobachtung" seit Jahren der immer gleiche Text(abschnitt).<sup>193</sup> Zumindest von einer *systematischen (Gesamt-)Rechenschaft* der Landesmedienanstalten als Kontrollinstanz kann keine Rede sein.

Von der Stellung der Landesmedienanstalten im Gefüge der Verfassung(srechtsprechung) läßt sich nicht nur die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaft ableiten. Konkret sichert sie ihnen, wie bereits geschildert, die Autonomie in Organisationsfragen als Ausfluß des Gebotes der "Staatsferne". Das führt zunächst zu einer weiteren Spielart des Dilettantismus, die ebenfalls *nicht direkt* mit der Programmaufsicht zusammenhängt. Angesichts der Autonomie ist für eine Bewertung der Programmaufsichtstätigkeit nämlich nicht nur deren Ausübung interessant, sondern auch, *wie* die entsprechenden organisatorischen Strukturen geschaffen wurden.

### *III.1.2. Dilettantismus beim Aufbau der Programmaufsichtsstrukturen: die "Gemeinsame Stelle Programmebeobachtung" als Beispiel*

Die Gemeinsamen Stellen sind, wie bereits erläutert, Gründungen der DLM. Im ersten Jahr des Bestehens der DLM, von Mitte 1985 bis Herbst 1986, wird die Programmaufsicht in der DLM bezeichnenderweise gar nicht thematisiert<sup>194</sup>. Vom ersten *Vorschlag* innerhalb der DLM 1987, "die Frage einer zukünftigen Praxis der Programmaufsicht und notwendigen [...] kontinuierlichen Programmebeobachtung" in der DLM zu *behandeln*, bis zur ersten Behandlung dieses Themas 1990 in der DLM vergehen über zwei Jahre (115). Am 23.11.1990 beschließt die DLM die Einrichtung der *Gemeinsamen Stelle Programmebeobachtung*, da "angesichts der ständigen Vermehrung der Programmangebote eine Koordinierung der Programmebeobachtung und ein optimaler Einsatz der vorhandenen Ressourcen" notwendig sei. Die erste Sitzung dieser im Vergleich zu Werbung und Jugendschutz - welche beide notwendigerweise auch Programm beobachten - neuen Gemeinsamen Stelle findet am 20. Juni 1991 statt.

Die Gemeinsame Stelle besteht wie ihre Pendanten aus Geschäftsführung und Arbeitskreis und soll (mindestens) viermal im Jahr tagen. Der Arbeitskreis tritt "im Gründungsjahr nur zweimal, im darauffolgenden Jahr einmal"<sup>195</sup> zusammen, bis Juni 1992 tagt zudem dreimal nur die Geschäftsführung.

Zuerst wurde ein "Arbeitsgrundlagen"-Papier erstellt. Holgersson gibt insgesamt drei Bereiche des behandelten Themenspektrums und drei Beispiele für die Behandlung konkreter "Verdachtsfälle" aus der Programmaufsicht an. Man befaßte sich mit der "Überprüfung allgemeiner Anforderungen" (z.B. Begriffsbestimmungen von Programmgrundsätzen), mit "Vorhaben, die die interne Struktur der LMA betreffen" (Publikationsreihe) und der Programmebeobachtung: ein "Grenzfall" wird als "juristisch nicht greifbar" erachtet, die anderen beiden werden an die Gemeinsame Stelle Jugendschutz verwiesen. "Einzelne Sendungen werden bis zu viermal Gegenstand der Beratungen" - bei sechs Sitzungen.

---

<sup>192</sup> BLM- Geschäftsbericht 1993.

<sup>193</sup> LfR-Jahresberichte 1992-1995.

<sup>194</sup> Vgl. für diesen Abschnitt inklusive nicht weiter belegter Zitate Holgersson 1995, 137-139.

<sup>195</sup> Schuler-Harms 1996, 65.

Im Februar 1992 wird die Gemeinsame Stelle Jugendschutz der Kompetenzüberschneidungen gewahrt und wendet sich an die DLM. Tags darauf äußert der Vorsitzende der neuen Gemeinsamen Stelle die Absicht, sich vom Jugendschutz inhaltlich abzugrenzen, und "droht" bei Kompetenzbeschneidungen mit der Abgabe des Geschäftsführungsvorsitzes.

Die DLM stellt klar, daß die Gemeinsame Stelle Programmebeobachtung ihre vorgesehene Aufgabe nicht erfüllt, sondern sich mit anderem beschäftigt hat - und verweist die "Arbeitsgrundlagen" zurück an die gemeinsame Stelle mit der Mahnung, "eine mehrfache Behandlung von Themen und Fällen" in verschiedenen Gemeinsamen Stellen zu unterlassen. Der "drohende" Vorsitzende erklärt sich "mit dem Diskussionsergebnis der Direktoren nicht einverstanden." Die Terminfestsetzungen für die Gemeinsame Stelle werden bis auf weiteres verschoben. Als nächstes wird bekannt, daß die *Gemeinsame Stelle Programmebeobachtung* Anfang 1993 wieder aufgelöst wird.<sup>196</sup> Die Gemeinsame Stelle Jugendschutz wird in *Gemeinsame Stelle Jugendschutz und Programm* umbenannt.

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß von der erkannten "Notwendigkeit" bis zur ersten Sitzung der *Gemeinsamen Stelle Programmebeobachtung* vier Jahre vergingen, die Stelle sich dann zwei Jahre mit der eigenen Aufgabenstellung (nicht den Aufgaben), Nicht-Aufgaben und der Abgrenzung gegenüber der Gemeinsamen Stelle Jugendschutz befaßte, bis die Tatsache der offensichtlichen weitestgehenden Identität der Arbeitsbereiche zur Auflösung durch *labeling* der *Gemeinsamen Stelle Jugendschutz* führte, die bereits seit sechs Jahren bestand.

Aktuell gibt es, wie schon dargelegt, drei Gemeinsame Stellen: Werbung, Jugendschutz und Programm<sup>197</sup>, Vielfaltssicherung. Damit existieren seit 1993 (!) Strukturen, die den Hauptdimensionen der Kontrollfunktion entsprechen; es ist aber noch nichts über die Ablauforganisation ausgesagt. Ob der geschaffene 'formalistische Verwaltungsapparat' insgesamt "funktional adäquat" (169) ist, kann bezweifelt werden. Mir scheint eine nachgerade klassische Bestätigung "bürokratischer" Vorurteile vorzuliegen. In jedem Fall rechtfertigt die Darstellung des aktuellen *Verfahrensweges* - gewissermaßen wegen der Einheit von Inhalt und Form - ein längeres Zitat:

*"Nimmt eine Landesmedienanstalt [...] einen Verstoß gegen die staatsvertraglichen Bestimmungen oder die Richtlinien der Landesmedienanstalten an, so unterrichtet sie hier- von die Geschäftsführung der Gemeinsamen Stelle, die die Angelegenheit auf die Tages- ordnung der nächsten Sitzung des Arbeitskreises setzt. Spricht der Arbeitskreis die Empfehlung aus, aufsichtlich tätig zuwerden, so nimmt die zuständige Landesmedienanstalt bis zur nächsten Sitzung eine Anhörung vor und leitet gegebenenfalls das Aufsichtsverfahren ein. Ist sie nach der Anhörung anderer Auffassung, so informiert sie den Arbeitskreis unter Angabe der Gründe; der Arbeitskreis berät daraufhin erneut. Bleibt es schließlich beim Dissens zwischen Arbeitskreis und zuständiger Landesmedienanstalt, so wird zusätzlich die Direktorenkonferenz befaßt. Wird die zuständige Landesmedienanstalt trotz eines positiven Votums der Direktorenkonferenz nicht tätig, kann jede andere Landesmedienanstalt, die eine terrestrische Zulassung erteilt hat, im Sinne einer Empfehlung der Direktorenkonferenz auf-*

---

<sup>196</sup> Schuler-Harms 1996, 65. Genauer: auf der DLM-Sitzung am 12.02.1993. Jahresbericht 1992/93 der Gemeinsamen Stelle Jugendschutz und Programm, 7.

<sup>197</sup> Im folgenden aus nicht mehr näher zu erläuternden Gründen und der Einfachheit halber wieder nur mit *Gemeinsame Stelle Jugendschutz* bezeichnet.

sichtlich tätig werden. Umgekehrt behält die zuständige Anstalt in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung die Befugnis zu Aufsichtsmaßnahmen auch gegen entsprechende Voten des Arbeitskreises der Gemeinsamen Stelle und der Direktorenkonferenz."<sup>198</sup>

Im folgenden geht es um die Schilderung des "direkten" Dilettantismus in den drei Hauptdimensionen, vor allem aus der Perspektive der entsprechenden Gemeinsamen Stellen.<sup>199</sup>

### III.1.3. Dilettantismus der Werberegulierung

Eine umfassende empirische Untersuchung neueren Datums zur Programmaufsicht stammt von Silke Holgersson aus dem Jahre 1995. Im Hinblick auf die - auch von ihr attestierte - schwierige wissenschaftliche Operationalisierung der Aufsichtspraxis hatte die Autorin den Vorteil des Zugangs zu nicht-öffentlichen Sitzungsprotokollen, welche denn auch die empirische Basis der Untersuchung bilden. Konkret handelt es sich um eine qualitative Inhaltsanalyse der Sitzungsprotokolle der Gemeinsamen Stellen (bzw. ihrer Vorläufer), namentlich für Werbung, Jugendschutz und Programmebeobachtung (letztere mit bekanntem Schicksal) und der DLM, von ihrer Einrichtung 1985 bis zum Juni 1992.<sup>200</sup> Jener Vorteil rührte wohl aus der früheren Tätigkeit als Programmreferentin einer Landesmedienanstalt (16). Auch diese Untersuchung entstammt also dem großenteils selbstinduzierten wissenschaftlichen Umfeld der Anstalten.<sup>201</sup>

Der Dilettantismus in den Bereichen Werbung und Jugendschutz beginnt damit, daß die Aufgabe der Programmaufsicht, obwohl laut Rundfunkstaatsvertrag der Konzentrationskontrolle gleichrangig, von den Verantwortlichen ganz offenbar "stiefkindlich" gehandhabt wurde und wohl immer noch wird (auch wenn es in jüngerer Zeit Anzeichen eines gewissen Sinneswandels gibt). Der Nachweis wurde bereits erbracht, denn schon "über die Form der Beschäftigung und die Schaffung der Voraussetzungen für diese 'Gemeinsame Stelle' Programmebeobachtung läßt sich auch auf den Stellenwert der Aufgabe Programmaufsicht schließen." (139). Eine Chronologie des "zögerlichen" Aufbaus der Programmaufsichtstrukturen zeugt zudem von einer "Vielzahl von kleinen Entscheidungsschritten und auffallend lange[n] Vorlaufzeiten" (103-104). Bereits die Autoren der Studie zur *Rundfunkaufsicht* von 1989 hatten festgestellt, daß "erwartungsgemäß [... ] die Erlaubniserteilung überall im Vordergrund"<sup>202</sup> steht. Die Direktorenkonferenz beschäftigt sich in den Jahren bis Mitte 1992 mit vier

---

<sup>198</sup> Schuler-Harms 1996, 83-84.

<sup>199</sup> Vgl. Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989, V.

<sup>200</sup> Vgl. 106-114. Konkret handelt es sich um 140 Protokolle: 41 der DLM (von September 1985 bis Juni 1992), 53 des Arbeitskreises/ der "Gemeinsamen Stelle" Jugendschutz (November 1986 bis Juni 1992), 41 des Arbeitskreises/ der "Gemeinsamen Stelle" Werbung (Oktober 1986 bis Juni 1992) und 5 der "Gemeinsamen Stelle" Programmebeobachtung (Juni 1991 bis Juni 1992). Der schlagwortartige Titel "Fernsehen ohne Kontrolle" weist darauf hin, daß die Untersuchung den Hörfunk ausklammert.

<sup>201</sup> Das muß natürlich keine "Rücksichtnahme" mit dem Ergebnis der Ergebnisverfälschung bedeuten. Auch das Gegenteil, ein "Frustrationseffekt" ist ebenso möglich wie eine tatsächlich geringe Verfälschung. Vor wissenschaftsoziologischem Hintergrund und in Anbetracht der früher erwähnten Dominanz der "Eigenpublikationen" im weiteren Sinne muß es aber angegeben werden. Ebenso ambivalent ist der zweimalige Hinweis der Autorin auf die "Offenheit und Toleranz gegenüber wissenschaftlicher Forschung" des Direktors der HAM. Richtig ist, daß diese Eigenschaften den "empirische[n] Teil dieser Studie erst möglich" machten; andererseits sollten sie für Organe öffentlich-rechtlicher Kontrollinstitutionen selbstverständlich sein. (5, 21).

<sup>202</sup> Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989b, 5.

"allgemeinen Aufsichtsfragen" zur Werbung und *zwölf* Verstoßverdachtsfällen (221/222). Ein halbwegs geregeltes Verfahren bei Programmverstößen gibt es erst ab 1990 mit den Gemeinsamen Verfahrensgrundsätzen.

Konkret besteht die Aufgabe der Aufsicht im Bereich der Werbung darin, die Einhaltung der gesetzlichen Richtlinien in quantitativer (Länge und Häufigkeit von Werbespots bzw. -inseln) und qualitativer (operativ beschränkt auf die "Trennung der Werbung vom übrigen Programm", sprich Kennzeichnung) Hinsicht zu überwachen.

Dabei sehen sich die Kontrollorgane einem extrem dynamischen Werbemarkt, der eine *Kommerzialisierung der Kommunikation*<sup>203</sup> in zunehmend komplexer gesellschaftlicher Umwelt bedingt, gegenüber. Im Jahreszeitraum 1991, dem letzten "vollen" Kalenderjahr der Holgerssonschen Untersuchung, wurde im Rundfunk für 6,178 Milliarden DM geworben<sup>204</sup>. Die Expansion des Privatfunks beschert(e) dem Rundfunkwerbemarkt<sup>205</sup> jährliche Zuwachsraten im zweistelligen Prozentbereich. 1986 wurden 162.000<sup>206</sup>, im Jahreszeitraum 1995 allein im "deutschen" Fernsehen 1,2 Millionen Fernsehspots geschaltet.<sup>207</sup> Da die Werbeeinnahmen die wirtschaftliche "Lebensader" der Privatfunkunternehmen darstellen, führt das ökonomische Streben nach Profitmaximierung, unterstellt man ein unbegrenztes Interesse an der Plazierung von Werbung, zum Streben nach Maximierung des Werbeanteils im Programm<sup>208</sup>. Da keine Kontrolle der Gesamtheit erfolgt, ist davon auszugehen, daß eine große Anzahl - "unentdeckter" - Rechtsverstöße fast systemimmanent ist.<sup>209</sup> Eine annähernd "komplette" Programmüberprüfung z.B. der ersten Oktoberwoche 1993 ergab 60 "Fälle" und die Erkenntnis, "daß fast alle Sender gegen geltendes Recht verstoßen".<sup>210</sup>

Vor diesem Hintergrund läßt schon eine rein quantitative Darstellung der Tätigkeit der Gemeinsamen Stelle Werbung eine vorsichtige Beurteilung der Programmaufsicht in dieser Dimension zu. In den ersten *sechs* Jahren des Bestehens der "Gemeinsamen Stelle" Werbung und ihrer Vorläufer sind anhand der Sitzungsprotokolle nachzuweisen (223-229):

- 3 allgemeine Hinweise an Veranstalter;
- 10 Hinweise an einzelne Veranstalter;
- 48 Fälle mit "Verstoßverdacht", was eine Aufforderung zur Stellungnahme an den Veranstalter zur Folge hat. Von diesen 48 Verdachtsfällen führen
- 20 zur Empfehlung einer Beanstandung an die zuständige Landesmedienanstalt, die häufig als "Filter" wirkt. Aus den 20 Beanstandungsempfehlungen werden wiederum
- 5 förmliche Beanstandungen (157, 229) - die erste 1990 -,

---

<sup>203</sup> Vgl. Schmidt/ Spieß 1997, Altmeyen 1994.

<sup>204</sup> Stork 1992, 159.

<sup>205</sup> Vgl. Bruck/ Selhofer 1996; Altmeyen 1994.

<sup>206</sup> Das Parlament 22-23/1997.

<sup>207</sup> Der Spiegel 22/1996.

<sup>208</sup> Die Einbeziehung des Rundfunkprogramms als *kulturelles Gut* in die Logik des Handelns der Privatfunkunternehmen, die *ausschließlich* dem Code des Wirtschaftssystems folgen, würde aller empirischen Evidenz Hohn sprechen.

<sup>209</sup> Vgl. etwa den "Empirischen Befund" bei Rodewald 1996, 77-78.

<sup>210</sup> Der Spiegel 47/1993.

- keine Bußgeldfestsetzung<sup>211</sup> o.ä und
- keine Liquidation.

Zusätzlich habe eine LMA ein Mal das Mittel der Auskunftspflicht [Offenlegung möglicher Vereinbarungen mit einem Sponsor, rf] nutzen *wollen*, nachdem sie vom Veranstalter nach mehrfachen Verstößen ebenso mehrfach düpiert wurde(126).

Mißt man also die Tätigkeit der Gemeinsamen Stelle Werbung an der Anzahl und Art der letztlich die Veranstalter "erreichenden" rechtsförmlichen Maßnahmen, kommt man für die ersten sechs Jahren auf knapp eine Maßnahme pro Jahr, davon keine mit Sanktionswirkung.

Einen weiteren Gradmesser stellt die *Wirkung* dieser Maßnahmen bzw. fünf Beanstandungen dar: "In zwei von diesen Fällen legt der Veranstalter Widerspruch ein und in einem Fall zieht die LMA die förmliche Beanstandung zurück. Auch in bezug auf Klagen von Seiten der Veranstalter führen informelle Einigungen zu einer Rücknahme der Widerspruchsklagen"(157). "In mindestens einem Fall ist die Ausstrahlungsserie beendet und das Beanstandungsverfahren wird eingestellt"(143, 144)<sup>212</sup>.

Typisch hinsichtlich der Arbeitsweise und Wirkung der Gemeinsamen Stelle sind folgende "Beispiele für die Behandlung von Verstoß- und Verdachtsfällen"(122-124):

- Ein Veranstalter, der nur einen einzigen Werbespot zeigte, wird "auf das Gebot der Blockwerbung schriftlich hingewiesen"; die Antwort, es habe zur fraglichen Stunde nur ein Werbeblock zur Verfügung gestanden, wird vom Arbeitskreis überprüft, und nach der Feststellung, daß nur ein Spot in dieser Stunde gesendet wurde, wird der Punkt nicht weiterbehandelt.
- Auch bei häufigen Verstößen gegen sowohl von Seiten der Veranstalter als auch der LMA einfach zu kontrollierende Gebote 'akzeptiert der Arbeitskreis die Stellungnahme', wenn die Verstöße mit technischen oder organisatorischen Schwierigkeiten entschuldigt werden.
- "Der Arbeitskreis beschäftigt sich noch 1992 mit Verstößen gegen Regelungen, die für einfach operationalisierbar gehalten wurden". Hierbei ging es um das maximale Werbevolumen innerhalb einer Stunde und die Frage, wann dieser Einstundenzeitraum beginnen solle. Als "Lösung" wird "jeder Veranstalter gebeten, seinen Einstundenzeitraum anzugeben." Daraufhin gibt etwa ein Veranstalter die volle Stunde an, während es ein anderer vorzieht, gegenüber der für ihn zuständigen LMA [die es wiederum der Gemeinsamen Stelle mitteilen muß, rf] fast täglich seinen Einstundenzeitraum neu zu definieren. "Für jene, die auf die Anfrage nicht reagieren, wird der Einstundenzeitraum auf den Beginn einer vollen Stunde gelegt."
- Bestimmte Verstoßverdachtsfälle werden "wegen der schwierigen Beurteilung über Monate verschoben" und dann "nicht weiter behandelt", weil die entsprechende Sendung nicht mehr im Programm ist.

---

<sup>211</sup> Dieses Instrument stand rundfunkstaatsvertraglich erst in den letzten sechs Monaten des Untersuchungszeitraums und vorher nur in wenigen Ländern zur Verfügung.

<sup>212</sup> An dieser Stelle erwähnt die Autorin sechs eingeleitete Verfahren.

An all dem wird auch die Einstellung und Einschätzung der Kontrolle durch die Kontrollierten deutlich. Grundlegendes Merkmal des Verhaltens der Veranstalter zur "Werbeaufsicht" ist ein regelmäßiges "Austesten" der Toleranzgrenze der Aufsichtsbehörden, das neben exogenen Faktoren (den noch zu erläuternden politischen Einflüssen und der Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe) als Ergebnis der Schwächung rigider Kontrolle durch informelle Mechanismen gesehen werden muß. "Durch die Aussicht auf eine zurückhaltende und flexible Reaktion ermuntert, [...] können die Veranstalter kaum verlieren. Läßt die Landesmedienanstalt die neue Werbeform o.ä. durchgehen, ist gegebenenfalls eine weitere Finanzierungsquelle erschlossen. Protestiert sie, so bleibt die Möglichkeit, formellen Sanktionen durch das Versprechen auszuweichen, die Schrankenüberschreitung in Zukunft zu unterlassen." <sup>213</sup> Das Austesten wird möglich durch die *Verhandlungssituation*, die mit der Aufforderung zur Stellungnahme beginnt.

Die Rechtfertigungen der Veranstalter - für ungeplante und geplante Verstöße, wie man annehmen darf<sup>214</sup> - folgen "standardisierten", quasi subsidiär einsetzbaren Mustern:

- auf der ersten Stufe die Entschuldigung wegen technischer und organisatorischer Schwierigkeiten;
- sodann, falls notwendig, der Verweis auf ähnliche (in anderen Bundesländern!) und tolerierte, meist öffentlich-rechtliche Werbepaxis oder ein Vergleich mit anderen Medien, meist der Presse;
- schließlich die Berufung auf die wirtschaftliche und/oder Rundfunkfreiheit der Verfassung, gepaart mit einer Anzweiflung des Sinns der konkreten Regulierung.

Dieses Schema "startet" allerdings nach der generellen Ignorierung oder Irritation der Aufsichtsversuche (es werden keine Stellungnahmen abgegeben, die Abgabe wird verzögert, bis Fristen gesetzt werden, die Sachverhalte werden absichtlich verkompliziert oder im Antwortschreiben ignoriert; 123, 163-164). Auf diese Weise kommen z.B. "dreifache" Briefwechsel zwischen Veranstalter und Gemeinsamer Stelle zustande, bis der Arbeitskreis auf die Entschuldigung des Veranstalters eingeht (125); dies vor dem Hintergrund, daß bis zur Beratung der ersten Stellungnahme bis zu vier Monate vergehen können (163). Die gewährten Fristen sind von "unterschiedlicher Dauer" und werden in "unsystematischer Weise" verlängert (157).

Das "Austesten" geschieht sowohl in qualitativer Hinsicht mit immer neuen Werbeformen als auch in quantitativer im Sinne der Manipulation und des Ausreizens bis hin zur kalkulierten Überschreitung und Werbezeiträume. Zur Manipulation ein Beispiel: für die "Bewerbung" eines Spielfilms stellt die 90-Minuten-Länge eine "magische Grenze" dar: ist er länger, sind überproportional mehr Unterbrecher-Werbeinseln bzw. Werbespots erlaubt. Das führte bei einzelnen Sendern dazu, 88-minütige Filme mit 23 statt 25 Bildern in der Sekunde (und entsprechend langsamer Tonspur, beide Veränderungen kann der Zuschauer/-hörer nicht wahrnehmen) abzuspielen, um den Film auf 91 Minuten zu strecken. Durch die Verbindlichkeit so detaillierter rechtlicher Regelungen geht es bei derartigen vermeintlichen Spitzfindigkeiten um hohe Summen. Für den geschilderten Fall<sup>215</sup> der 90-Minutengrenze sprach der *Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation* 1993 von drohenden Mindereinnahmen in Höhe

---

<sup>213</sup> Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989b, 240.

<sup>214</sup> Ab einem gewissen "Professionalisierungsgrad" werden Versehen ungläubwürdig.

<sup>215</sup> Der Spiegel 47/1993.



von 430 Millionen Mark, 1995 werden bereits 500 Millionen genannt<sup>216</sup>. Beim "Austesten" handelt es sich also, entgegen der Konnotation, nicht um etwas Spielerisches.

Zu dieser Vermutung würde allerdings passen, daß die Veranstalter von Anfang an ihre Kontrolleure nicht sonderlich ernst zu nehmen scheinen. "Im ersten Fall einer Aufforderung an einen Veranstalter, wegen eines Verstoßverdachtes im Werbebereich Stellung zu beziehen, antwortet der Veranstalter verärgert und sieht sich kontrolliert [!]." Die Reaktion: "Die DLM streckt nach dieser heftigen Reaktion des Veranstalters im wahrsten Sinne 'alle Waffen' von sich und stellt keine weiteren Fragen mehr." (162) Am bezeichnendsten für die Einschätzung der Kontrolleure durch die Veranstalter ist die Aussage des "Repräsentanten eines Rundfunkunternehmens", daß bestimmte Werbeformen nur getestet würden, damit den Landesmedienanstalten "ein Erfolgserlebnis bei der Werbekontrolle ermöglicht" werde.<sup>217</sup> Wenig Zutrauen der Veranstalter in die Kontrolle (oder ihre adäquate Einschätzung inklusive der Entscheidungsebene) zeigt zudem die Tatsache, daß die Rundfunkveranstalter sich bei einem *Bedarf an Aufsicht*, also etwa Unklarheiten im Verhältnis zu einem Konkurrenten, nicht notwendig an die Landesmedienanstalten wenden, sondern "werberechtliche Verstöße [...] als wettbewerbsrechtliche Streitfragen untereinander zivilgerichtlich" ausfechten. "Daß Rundfunkveranstalter die Einhaltung werberechtlicher Vorschriften [...] 'selbst' in die Hand nehmen, weil die zuständigen Landesmedienanstalten bislang untätig geblieben sind, indiziert mangelnde Effektivität der Landesmedienanstalten".<sup>218</sup>

Das Fazit des ersten "Kontrollversuchs" gilt allgemein für die Kontrolldimension Werbung: "Insgesamt ergibt sich das Bild eines Veranstalters, der Sanktionen provokativ herausfordert und die Handlungsunfähigkeit der LMA damit öffentlich macht." (163) Die Veranstalter bewegen sich in einem extrem dynamischen und wettbewerbsintensiven Werbemarkt, testen regelmäßig und erfinden immer neue Werbeformen, während die Landesmedienanstalten mit einem rigiden und auf Abstimmung angewiesenen, daher schwerfälligen Verwaltungsapparat ständig der Entwicklung nachhängen und immer neue oder angepaßte Richtlinien entwerfen, die auch wieder der Abstimmung und Ratifizierung bedürfen. Kommen sie tatsächlich zu einem rechtsförmlichen Ergebnis mit Sanktionswirkung, wird von Veranstalterseite geradezu reflexartig und offenbar unvermeidlich der Gang zum Gericht gesucht.

### *III.1.4. Dilettantismus des Jugendschutzes*

Die Dimensionen Werbung und Jugendschutz bilden gewissermaßen die Einheit der Programmaufsicht und haben vielerlei Verbindungen; z.B. soll das Werberegulierungsziel der klaren Trennung von Programm und Werbung dem Schutz von Kindern dienen, welche ansonsten die Differenz nicht oder nur bedingt wahrnehmen können.

Die konkreten Tätigkeiten der Gemeinsamen Stelle Jugendschutz unterscheiden sich jedoch erheblich von denen der Gemeinsamen Stelle Werbung. Das gilt auch für ihren Dilettantismus, der weniger in erfolglosen Auseinandersetzungen mit den Veranstaltern liegt als darin, daß es Auseinandersetzungen kaum gibt.

---

<sup>216</sup> Hesse 1995, 192.

<sup>217</sup> Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989b, 256.

<sup>218</sup> Bumke 1995, 406.

Das liegt zum einen daran, daß ein veranstalterliches Interesse an einer Maximierung des "Nicht-Jugendschutzes" nicht so - ökonomisch - manifest ist wie an einer Nicht-Regulierung der Werbezeiten, sondern ambivalent: unter dem Gesichtspunkt der Erlösmaximierung und der Attraktivität von "Gewalt- und Sexprogrammen" mögen die Ausstrahlungsrestriktionen des Jugendschutzes nachteilig sein, aber hinsichtlich der öffentlichen Meinung, die großen Einfluß auf ihr Produkt hat, können es sich die Veranstalter nicht leisten, dem Jugendschutz zumindest in der Außenwirkung keinen Respekt zu zollen.<sup>219</sup>

Der Hauptgrund aber ist, daß die Kontrolle im engeren Sinne *nicht* der Schwerpunkt der Jugendschutz-Arbeit der Gemeinsamen Stelle ist; dieser liegt in der "Erarbeitung gemeinsamer Empfehlungen für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen"; "mittlerweile wurden im Arbeitskreis über 2000 Anträge bearbeitet"<sup>220</sup>. Worum handelt es sich bei diesen Ausnahmegenehmigungen?

Der "Jugendschutzbedürftigkeit" angesichts einzelner Filme<sup>221</sup> wird in Deutschland durch die *Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft* (FSK)<sup>222</sup> festgelegt, die bereits 1949 gegründet wurde: "über jeden zu prüfenden Film ergeht eine Entscheidung, die den Film zur öffentlichen Vorführung freigibt und spezielle (Alters-)Auflagen macht"(183). Die konkrete gesetzliche Jugendschutzregulierung besteht in der Koppelung von Ausstrahlungszeiten<sup>223</sup> an diese Altersfreigabe. Die zuständige Stelle für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen hinsichtlich dieser Ausstrahlungszeiten, also einen "FSK 18"- Film bereits um 22.30 Uhr senden zu dürfen, sind nach dem Rundfunkstaatsvertrag die Landesmedienanstalten. Der Bedarf bzw. die Rechtfertigung von Ausnahmen liegt in der Verbindung von sich wandelnden Wertvorstellungen (von "Sendungen, die geeignet sind, das körperliche, geistige oder seelische Wohl von Kindern oder Jugendlichen zu beeinträchtigen"<sup>224</sup>) und dem Alter der Filme bzw. der zeitnahen FSK-Einstufung, die nicht aktualisiert wird. Insofern gilt diese Aufgabe der Landesmedienanstalten "vor allem für Filme, deren Bewertung länger als 15 Jahre zurückliegt"<sup>225</sup>. Inwiefern es die Absicht des Gesetzgebers war, daß diese Ausnahmenregelung zur "wichtigsten" Aufgabe des Jugendschutzes in der Rundfunkaufsicht wird, ist zunächst irrelevant. Immerhin steht "seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Mai 1990 [...] die Kompetenz der Landesmedienanstalten zur Kontrolle privater Rundfunksendungen außer Frage. Seitdem sind [...] verstärkte Bemühungen der Gemeinsamen Stelle um eigenständige Bewertungen festzustellen."<sup>226</sup>

---

<sup>219</sup> "Ein Verstoß gegen die angeführten Rechtsvorschriften über die Zeitgrenzen findet in der Regel in den Programmen nicht statt." Ob bei der Erstellung des Jahresberichtes 1992/93 (22) der Gemeinsamen Stelle Jugendschutz die Ergänzung "anders als bei der Werbung" mitschwang?

<sup>220</sup> Jahrbuch 1995/96, 81. Vgl. auch Holgersson 1995 (128-132).

<sup>221</sup> Das Filmgenre ist aus Jugendschutzgründen zentral, wenn es um Gewalt- und Sexszenen im Fiction-Bereich geht.

<sup>222</sup> Nach dem *Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit*. Eine Rolle, besonders für "Nicht-Filme", spielt im Zusammenhang auch die *Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften* (BPS) auf der Grundlage des *Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften*, die ich hier vernachlässige.

<sup>223</sup> 'Jugendschutz' zwischen 6 und 22 Uhr; Filme mit Altersfreigabe ab 16 dürfen nur von 22-6 Uhr, ab 18 nur von 23-6 Uhr gesendet werden. Vgl. §3 Abs. 2 RfStV.

<sup>224</sup> §3 Abs. 2 RfStV.

<sup>225</sup> §3 Abs. 5 RfStV.

<sup>226</sup> Schuler-Harms 1995, 62-63.

Fakt ist: die *Haupttätigkeit* der Landesmedienanstalten im Jugendschutz besteht eingeständenermaßen

- *nicht* darin, die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen zum Jugendschutz etwa durch Programmbeobachtung oder "Anlaßkontrolle" auf Vergehen hin zu kontrollieren;
- sondern darin, die 'vorgegebenen wesentlichen Entscheidungen' (Gemeinsame Stelle Jugendschutz<sup>227</sup>) der entsprechenden Selbstkontrollereinrichtung zu aktualisieren, gegebenenfalls zu liberalisieren und zu ergänzen.

Die Aufgabe der Ergänzung bestand in der Bewertung der "Nichtfilme" und Sendungen bzw. -formen ohne FSK-Einstufung. Auch diese Aufgabe entschwand, indem die privaten Fernsehveranstalter 1993 analog zur FSK "als Reaktion auf die Gewaltdebatte und eine mögliche Verschärfung von Gesetzen einen Verein zur Selbstkontrolle"(187) gründeten, die FSF (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V.). Die Gründung der FSF muß von zwei Seiten gesehen werden: einerseits ist sie nachrangig (dieser "Reaktion") womöglich *auch* auf die Jugendschutzbemühungen der Landesmedienanstalten bzw. der Gemeinsamen Stelle zurückzuführen, andererseits werden diese Organisationen durch die Existenz FSF nicht eben sinnvoller. Immerhin sollten die Landesmedienanstalten in der FSF mitwirken (!). Warum sie dies - mit gutem Grund - ablehnten<sup>228</sup>, aber gleichzeitig "nunmehr in der Grundsatzkommission der FSK vertreten"<sup>229</sup> sind, bleibt unter dem Schleier der Eigenlogik.

Durch die Vorarbeit der Selbstkontrollereinrichtungen trafen die Jugendschutzaktivitäten der Landesmedienanstalten auf einen "partiell gestalteten und weitgehend harmonisierten Kontrollbereich". Da zudem aus bereits geschilderten Gründen das Konfliktpotential im Verhältnis zu den Veranstaltern nicht so hoch war und ist wie bei der Werberegulierung, greift im Jugendschutz stärker die zu lobende "Routine" (Luhmann) professioneller Verwaltung - nur daß die eigentliche Kontrolle "eine untergeordnete Rolle"<sup>230</sup> spielt und die spezifischen Schwierigkeiten bzw. Umständlichkeiten der föderalen Verfahrens- und Abstimmungswege *auch* greifen: es gibt ein Regel-, ein Eil- und ein Umlaufverfahren, deren Einführung konfliktbehaftet war<sup>231</sup>, und "allgemein ist für die Gemeinsame Stelle Jugendschutz festzuhalten, daß einzelne LMA häufig über das Ausnahmeverfahren entscheiden, ohne die Empfehlung der "Gemeinsamen Stelle" über einen Ausnahmeantrag abzuwarten." (144)

Die Bedeutung der Landesmedienanstalten für den gesamtgesellschaftlichen Jugendschutz erkennt man z. B. daran, daß eine Bestandsaufnahme "Zur Entwicklung der Strukturen und Arbeitsweisen des Jugendmedienschutzes in der Bundesrepublik Deutschland"<sup>232</sup> 1994 die Landesmedienanstalten oder eine ihrer Einrichtungen mit keinem Wort erwähnt.

Vor diesem Hintergrund gilt es noch einen Blick auf die eigentliche Kontrolltätigkeit der Gemeinsamen Stelle Jugendschutz zu werfen. Für die Jahre 1986 bis 1992 lassen sich

- 10 Hinweise an einzelne oder pauschal an alle Veranstalter,
- 10 Aufforderungen zur Stellungnahme wegen Verstoßverdacht,

---

<sup>227</sup> Jahresbericht 1992/93, 15.

<sup>228</sup> Rodewald 1996, 106.

<sup>229</sup> Jahresbericht 1992/93, 15.

<sup>230</sup> Schuler-Harms 1995, 62.

<sup>231</sup> Schuler-Harms 1995, 64.

<sup>232</sup> Lieven 1994.

- 8 Empfehlungen einer Beanstandung und im Ergebnis
- 2 förmliche Beanstandungen, am 18.3.1992 eingeleitet (232),
- und keine weitergehenden Sanktionen feststellen.

Auch für den Jugendschutz gilt, daß mit den neuen Regelungen ab 1992 und "einer wachsenden Professionalisierung [...] auch die Anzahl der Verstoßfeststellungen"(159) stark wächst. Im Zeitraum 1993/94<sup>233</sup> wurde nach Angaben des Jahresberichtes der Gemeinsamen Stelle "in insgesamt 20 Fällen eine förmliche Beanstandung durch die zuständige Landesmedienanstalt ausgesprochen". Demgegenüber stand als zu kontrollierende Gesamtheit: allein 1464 *Spielfilme* nur der sechs größten Privatsender für drei Monate; hochgerechnet<sup>234</sup> auf einen Zweijahreszeitraum also knapp 12.000 ausgestrahlte Spielfilme.

Auch die Reaktionen auf die wenigen Beanstandungen sind ähnlich der Dimension Werbung, obwohl aus dem Jahresbericht nicht hervorgeht, ob sie eine Sanktion nach sich zogen oder ziehen sollten: "Gegen sieben solcher Beanstandungen [...] hat der Veranstalter RTL Klage erhoben."<sup>235</sup>

---

<sup>233</sup> Es wurde schon darauf hingewiesen, daß es sich dabei um die aktuellsten greifbaren Zahlen handelt.

<sup>234</sup> Februar bis April 1993. Das ist natürlich strenggenommen unzulässig, doch hier geht es nur um die Größenordnung; und angesichts immer neuer, zusätzlicher Sender ist die Hochrechnung wohl "vorsichtig". Vgl. Jahresbericht 1992/93, 16-17.

<sup>235</sup> Jahresbericht 1992/93, 11.

Und auch für die Praxis der "Gewalt- und Sex"-Kontrolle sind einige Beispiele am anschaulichsten:

- "Für den Film 'Schatz der Korsaren' ist auf Antrag eine frühere Ausstrahlung genehmigt worden. Statt zur bewilligten Zeit um 21.05 wird der Film um 20.55 ausgestrahlt. Die 'Gemeinsame Stelle' weist den Veranstalter schriftlich darauf hin, daß auch bei einer geringen Abweichung von 10 Minuten [von der genehmigten Vorverlegung!] ein erneuter Antrag für die Ausstrahlungszeit gestellt werden muß."
- Stellungnahmen (z.B. wegen des Sendetermins nicht FSK-eingestufte Reihen) werden von Veranstaltern eingefordert, aber nicht abgegeben. Reaktion: über ein Jahr später bittet die Gemeinsame Stelle, wohl durch erneut zeitlich vorverlegte Ausstrahlung erinnert oder wieder aufmerksam geworden, um erneute Stellungnahme.(133)
- "Aufgrund der Ergebnisse dieses Gesprächs der Gremienmitglieder mit dem Veranstalter sei von einer Beanstandung abgesehen worden, da dieser das Angebot gemacht habe, eine Veranstaltung über Grundsatzfragen der Programmentwicklung und Folgerungen für die Gegenwart zu veranstalten. Für diese Veranstaltung werden den LMA Möglichkeiten der Mitwirkung hinsichtlich der Inhalte und der Gestaltung eingeräumt."(136)
- Ein 'zur Beanstandung empfohlener' Veranstalter erklärt, zur Ausstrahlung eines indizierten Films die geschnittene und ungeschnittene Version "versehentlich vertauscht" zu haben; "die Entschuldigung wird angenommen und von einer Beanstandung wird abgesehen".(134)

Im Ergebnis spricht Holgersson von einer Aufsichtspraxis, "in der Vollzugsdefizite bestehen und mögliche verwaltungsrechtliche Maßnahmen nicht genutzt werden. Die Untersuchungsergebnisse legen den Schluß nahe daß die LMA kein Interesse an den Ergebnissen der Rundfunkaufsicht haben. Die Untersuchungsergebnisse legen den Schluß nahe, daß die LMA kein Interesse an den Ergebnissen der Programmaufsicht haben."<sup>236</sup>

### *III.1.5. Dilettantismus der Programmaufsicht, Phase II - oder: die Gerichte, nicht die Wächter entscheiden*

Die Programmaufsicht scheint in den 90er Jahren, mit der Expansion (zumindest) des Privatfernsehens bis zu seiner Dominanz - die sich durch die Werbe- und Einschaltquoten-"Marktführerschaft" eines Privatsenders dokumentiert - und den gesellschaftlichen Debatten über Medienwirkungen, die etwa zu einem "unüblichen" *Bericht an den Bundespräsidenten* führten, stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gerückt zu sein.

Die Jahreswende 1991/92 mit dem Inkrafttreten des neuen Rundfunkstaatsvertrages, der das Sanktionsinstrumentarium um Strafen wie Bußgelder<sup>237</sup> und den "Pranger" ergänzte und damit

---

<sup>236</sup> Holgersson 1995, 159.

<sup>237</sup> Eigentlich zu trennen sind Bußgelder von den wesentlich höheren Erlösabschöpfungen. Allerdings sind auch die landesrechtlichen Regelungen unterschiedlich hinsichtlich der Bezeichnung des Rechtscharakter, der Verbindung beider Maßnahmen und vor allem dem Zahlungsempfänger (s.o. und vgl. Bornemann 1994, Rodewald 1996, 130-132). Zudem wird in der Presse und naheliegenderweise von den Veranstaltern -

die "Lücke" zwischen folgelosen Beanstandungen und Liquidationsmaßnahmen der Landesmedienanstalten schloß, den folgenden - wieder - "neuen" Werbe- und Jugendschutzrichtlinien und mit der zunehmenden Erfahrung im Bereich der *Gemeinsamen Verfahrensgrundsätze*, markiert parallel organisationsintern einen gewissen Wandel in der Programmaufsicht<sup>238</sup>. Für die erste Jahreshälfte 1992 wird ein 'sprunghafter' Anstieg der Empfehlungen der Gemeinsamen Stelle Werbung konstatiert (143).

Die "Quittung vom Papiertiger" stellt der *Spiegel* aus, das "Ende des Verständnisses" zwischen Veranstaltern und Landesmedienanstalten sieht ein Direktor "provoziert"<sup>239</sup>. Mit der stärkeren Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung, des "heiligen Geistes des politischen Systems" (frei nach V.O. Key bzw. Niklas Luhmann), scheint also auch ein (etwas) stärkeres Interesse, ein Durchsetzungswille der Landesmedienanstalten in bezug auf die Programmkontrolle einhergegangen zu sein. Die "negative" Interpretation dieses Sachverhaltes lautet, daß a) die Landesmedienanstalten sich dem größer werdenden öffentlichen Druck beugen mußten und b) ihre "Besinnung" dem immer deutlicheren Zutreten des Scheiterns der Konzentrationskontrolle zu verdanken war.

Nichtsdestotrotz: der auf der Hand liegende Dilettantismus der ersten Phase (bis 1991) schien beendet. Der Gebrauch der Vergangenheitsform signalisiert zweierlei: es steht zu vermuten, daß der manifeste Dilettantismus nur wegen der "versiegenden empirischen Quelle" (den nicht-öffentlichen Protokollen Holgerssons) verschwindet und - eine neue Qualität des Dilettantismus kündigt sich an.

Wegen der neuen Möglichkeiten und womöglich einer "Besinnung" steigt also ab 1992 die Zahl der rechtsförmlichen Aufsichtsmaßnahmen mit Sanktionswirkung stark an. Anders gesagt: das formelle Aufsichtsverhalten durch Strafen nimmt zu, der Organisationsverbund der Landesmedienanstalten kommt dank stärkerer Kooperation<sup>240</sup> häufiger zu Entscheidungen mit Außenwirkung.

Die neue Qualität des Versagens<sup>241</sup> der Aufsicht liegt darin, daß die Sanktionswirkung nur eine *vermeintliche* ist, d.h. bei gerichtlicher Überprüfung verpufft.

Dies gilt zum einen für den "Pranger", die "Publizitäts-Strafe", die wegen Verletzung der Jugendschutzbestimmungen tatsächlich verhängt und - zum Rechtsstreit wird. Dennoch: Sat 1 zeigt nach einigen Querelen am 11. Dezember 1996 in der Talkshow "Vera am Mittag" eine Beanstandung der gleichen Sendung. Diese Premiere findet nach 10 Jahren Programmkontrolle statt. Der Veranstalter legte Wert auf die Feststellung, dies geschehe quasi freiwillig "ohne Anerkennung einer Rechtspflicht".<sup>242</sup>

---

und deswegen auch im Fortgang der Untersuchung - für die Summe von Bußgeld und Erlösabschöpfung die Bezeichnung Bußgeld verwendet.

<sup>238</sup> Vgl. zu einigen "zeitgenössischen" Beobachtungen dieses Wandels als Einleitung einer DVPW-Tagung Schatz 1993.

<sup>239</sup> Der Spiegel 47/1993.

<sup>240</sup> Vgl. ausführlich Schuler-Harms 1995.

<sup>241</sup> Der im Bezeichnungswechsel vom Dilettantismus zum Versagen angedeutete Unterschied liegt darin, daß diese neue *Wirkungslosigkeit* nicht so einfach den handelnden Kontrolleuren zuzurechnen ist. Von hier an lassen sich erste Hinweise auf die in der Makro-Ebene liegenden Gründe des Dilettantismus nicht mehr ausklammern.

<sup>242</sup> Funk-Korrespondenz 29.11.1996. Dies ist der einzige vom Autor "erfolgreich" recherchierte Hinweis auf Anwendung und Befolgung/Nicht-Befolgung/Rechtsstreit von Verbreitungsgeboten.

Eindeutiger wird das Verhalten der Veranstalter bei den Bußgeldern. Hier kann von freiwilligen Zahlungen keine Rede sein: "statt Geld zu überweisen, lassen die Sender Einsprüche und einstweilige Verfügungen auf die Medienwächter niederhageln. Justitiare, Gutachter und Anwälte auf beiden Seiten haben Stellung bezogen und führen inbrünstig Papierkrieg gegeneinander."<sup>243</sup>

Der wesentliche rechtliche Ansatzpunkt sowohl für die Verhängung der Bußgelder durch die Anstalten als auch ihre Anfechtung durch die Veranstalter war das *Brutto-Netto-Prinzip* bei der Unterbrecherwerbung. Nach dem Rundfunkstaatsvertrag von 1987 war das Bruttoprinzip anwendbar, d.h. die Werbeinseln waren auf die Dauer des Filmes anrechenbar (85 Minuten "reiner" Film plus 5 Minuten Werbung gleich 90 Minuten Film bei der Werbezeitberechnung). Der Gesamtstaatsvertrag von 1991 bezog die Werberegulierung dagegen auf die Nettodauer des Films. In Ansätzen ist die Problematik bereits geschildert worden, denn es geht wieder um werbewirtschaftlichen Vorteile von Spielfilmen, die länger als 90 Minuten sind (oder gemacht werden). Kurz gesagt: auch nach einer Übergangszeit hielt sich Sat 1 nicht daran und die lizensierende LPR setzte ein Bußgeld (bzw. eine Erlösabschöpfung) von 15,8 Millionen DM fest. Die Anfechtungsklage von Sat 1 wurde in erster Instanz mit Hinweis auf den Rundfunkstaatsvertrag abgelehnt, in zweiter Instanz mit Hinweis auf die (fehlende Umsetzung der) EG-Fernsehrichtlinie wurde ihr stattgegeben. "Faktisch hat diese Entscheidung zur Folge, daß derzeit Werbezeiten wieder nach dem Bruttoprinzip berechnet werden."<sup>244</sup> Auch die Parallelverfahren gegen andere Veranstalter wurden eingestellt "mit der Begründung, es dürfe nicht Sat 1 ein Wettbewerbsvorteil vor seinen Konkurrenten eingeräumt werden. [...] Abgesehen von dem Zurückweichen der Medienpolitik vor handfesten wirtschaftlichen Interessen ist der Fall aber auch insofern aufschlußreich, als er [für diese Untersuchung erstmalig] den Einfluß des europäischen Medienrechts in aller Deutlichkeit zeigt."<sup>245</sup>

Eine Variation ergab sich bei RTL und der lizensierenden NLM. Die Werberegulierung für Spielfilme gilt wegen des in den Augen des Gesetzgebers geringeren 'kulturellen Wertes' für Reihen oder Serien nur in abgeschwächter Form. Das "Austesten" (s.o.) von RTL führte dazu, diverse Spielfilme 1993/94 unter dem Titel *Der grosse TV-Roman* als Reihe zusammenzufassen und entsprechend Werbung zu plazieren. RTL verlor die Anfechtung in erster Instanz.

Am sechsten März 1996 stellt die Frankfurter Allgemeine Zeitung<sup>246</sup> fest, daß bis dato "noch keine Zahlungsverpflichtung gegen einen Privatsender rechtskräftig" geworden ist. Der *Journalist* verkündete im Mai: "Medienkontrolleure fordern von Sat1, RTL und Pro Sieben mehr als 37 Millionen Mark wegen der Verstöße gegen die Rundfunkgesetze. Doch die Sender zahlen nicht."<sup>247</sup>

Das Ende zumindest *eines* Streites scheint zu nahen. Am 17. Juni 1997 wird die Entscheidung des Oberlandesgerichtes Celle publik, daß RTL 20,1 Millionen DM zahlen muß<sup>248</sup>. Abgesehen davon, daß die entsprechenden Verstöße inzwischen über drei Jahre zurückliegen: es mag sein, daß der Papiertiger seinen ersten Milchzahn bekommen hat.

---

<sup>243</sup> *Journalist* 5/96.

<sup>244</sup> Bumke 1995, 396.

<sup>245</sup> Hesse 1995, 193. Vgl. dort auch allgemein zum Geschilderten.

<sup>246</sup> FAZ 06.03.1996.

<sup>247</sup> *Journalist* 5/96.

<sup>248</sup> Kölnische Rundschau 17.06.1997.

Das würde dann Anlaß geben, das "Dilettantismuskonzept" auszuweiten und mit dem nächsten Abschnitt die Frage nach dem *Sinn* der derzeitigen Werberegulierung zu stellen.

Doch so weit ist es noch nicht. Bis zum heutigen Tag, 12 Jahre nach der Gründung der ersten Landesmedienanstalt, sind noch keine wesentlichen Bußgelder geflossen<sup>249</sup>. Die gerichtlichen Auseinandersetzungen sind noch nicht beendet. RTL-Chef Thoma kündigte Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht an. Eine Woche später steht zu lesen, daß in der Folge des Urteils nun auch anderen Sendern insgesamt ca. 16,3 Millionen Mark Strafen drohen. Aber die "Landesmedienanstalten verfolgen derzeit keine weiteren Fälle. Werbeexperte Martin Wolf: "Wir warten auf politische Regelungen."<sup>250</sup> Dem ist nichts hinzuzufügen.

### *III.1.6. Kontrollfunktionale Äquivalente zur Werberegulierung und zum Jugendschutz: Konsumentensouveränität und Selbstregelung*

Mit der Schilderung des Dilettantismus ist noch nicht viel über seine Gründe ausgesagt. Die einfachste Begründung, daß alle MitarbeiterInnen der Landesmedienanstalten Versager sind, ist zugleich die unwahrscheinlichste. Mit der Analyse der (Nicht-)Durchsetzung der Werberegulierung ist noch nicht die Frage gestellt, ob diese Regulierung a) *sinnvoll* und b) durchzusetzen ist. Dieser Abschnitt beschäftigt sich in einem kurzen Aufriß mit der Frage nach dem Sinn; hilfreich ist eine Heranziehung funktionaler Äquivalente.

Wie schon erläutert, hat die Werberegulierung zwei Zielrichtungen: quantitative Beschränkungen und die Trennung vom nicht-werbenden Programm.

Vor allem in quantitativer Hinsicht (der noch am besten umsetzbaren Aufsicht) ist der Sinn der Werberegulierung sehr fragwürdig, also ob z. B. Maximalzeiten von zwölf Minuten für Fernsehwerbung in Einstundenzeiträumen oder die Zahl der Werbeblöcke gesetzlich verankert und dementsprechend durchgesetzt werden müssen. Denn es gibt *quasi-"natürliche"* Grenzen der Werbung, genauer des Werbemarktes<sup>251</sup>. Das gilt zum einen im engen Sinne der Konsumentensouveränität. Fast 98% der ZuschauerInnen empfinden die Unterbrecherwerbung als lästig<sup>252</sup>. Welche Zuschauerin würde sich einen Spielfilm anschauen, dessen 90 Minuten z.B. von 60 Minuten Werbung getränkt wären, bei einer mindestens zweistelligen Anzahl von Programmalternativen? Mit der Konsumentensouveränität hängt zusammen, daß bestimmte Programmformen nur ein bestimmtes Maß an Werbung im Hinblick auf die Zuschauerakzeptanz "vertragen".<sup>253</sup> Zum anderen sind auch die Werbebudgets der Werbewirtschaft begrenzt bzw. direkt an den "Erfolg" beim Konsumenten rückgekoppelt. Bereits heute, vor der Programm-

---

<sup>249</sup> So auch nach vorläufiger Auskunft des VPRT (*Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation*). Telefonische Recherche (Gespräch mit Herrn Schulz) am 23.06.1997. Es kann allerdings nicht behauptet werden, daß noch keine Zahlungen stattgefunden hätten. Bis zum September 1995 standen Forderungen von 36.475.355 DM Einnahmen von 3.500 DM gegenüber. Media Spectrum September 1995.

<sup>250</sup> Focus 26/1997.

<sup>251</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt die zum Thema Werbung in den 90er Jahren zusammengetragenen Fakten und Untersuchungen bei Schmidt/ Spieß 1997, 9-32.

<sup>252</sup> Nach Angaben der Nürnberger Gesellschaft für Konsumforschung, die auch für die Ermittlung der "Quoten" allgemein zuständig ist. Zit. Nach Der Spiegel 22/1996.

<sup>253</sup> An die Grenze stößt z.B. die Berichterstattung zur Fußballbundesliga in der Sat1-Sendung "ran". Die Sendung an sich ist zumindest tendenziell nicht rentabel, eine weitere Ausweitung der Werbung und damit der Sendezeit würde - wie bei der letzten Ausweitung - zu Zuschauerverlusten führen. Die Existenz der Sendung sichert der Charakter als "Zugpferd" und Imagefaktor für das Gesamtprogramm.



vervielfältigung und -formendifferenzierung durch das Digitale Fernsehen, sinken zumindest die Zuwachsraten der Fernsehwerbung, die während der Expansion des Privatfernsehens explodiert waren. Die Expansion der *Werbemöglichkeiten* führt - neben "genaueren Zielgruppentreffern" - auch zu großen Streuverlusten und zur Fraglichkeit der Werbewirkung überhaupt. Die großen Konzerne "weichen auf andere Medien aus" oder kappen ihre TV-Werbeetats; z.B. *Procter&Gamble* um 10%, die den Konsumenten in Preissenkungen zugute kommen.<sup>254</sup>

Die Problematik der "Trennung der Werbung vom übrigen Programm" ist im Hinblick auf den "zu schützenden" Zuschauer in der Tat virulent, denkt man z.B. an *Schleichwerbung* bzw. *product placement*.

Die Landesmedienanstalten haben aber noch nicht den Beweis erbringen können, hier effektiver zu sein als eine Selbstkontrolle - etwa der Deutsche Werberat oder die FSF. Ähnliches gilt für den Jugendschutz.<sup>255</sup>

Abstrahierend vom direkten Dilettantismus stellt sich mit Blick auf die Gemeinsame Stelle Jugendschutz weniger die Frage nach dem Sinn der Details bzw. der Regulierung (wie bei der Werbung); denn "trotz ihrer Schwächen"<sup>256</sup> ist die Sendezeitbeschränkung bei Spielfilmen durch die Bewertungen der FSK eine [...] praktikable Lösung."<sup>257</sup> Es stellt sich vielmehr die Frage nach der Rolle der Landesmedienanstalten angesichts der Tatsache, daß sie vorwiegend als - teurer und verfahrensaufwendiger - *Erfüllungsgelhilfe* der Selbstkontrolle dienen. Hier mag die hypothetische Frage helfen, ob angesichts der *Selbstkontrollen* FSK/ FSF und der Kontrolle durch die Öffentlichkeit die Veranstalter ihr "Ausstrahlungsverhalten" signifikant ändern würden, gäbe es die Landesmedienanstalten nicht, zumal - im Rahmen dieser Vorstellung - Sanktionen aus gegebenem Anlaß auch ohne Landesmedienanstalten auf gerichtlichem Wege durchgesetzt werden könnten; diesen Weg nehmen sie ja bereits (überwiegend). Theoretisch ist der Überlegung zuzustimmen, daß "ein wirksamer Jugendschutz im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen [...] nur durch eine Kombination von Selbstkontrolle und Aufsichtskontrolle zu erreichen"<sup>258</sup> ist. Damit bleibt jedoch im Zweifel, ob die Landesmedienanstalten *de facto* überhaupt "die Aufsichtskontrolle", und wenn ja, die richtige *Form* der Aufsichtskontrolle sind.

### III.2. Konzentrationskontrolle

Abgeleitet von Art. 5 des Grundgesetzes, der individuelle Informations- und die Rundfunkfreiheit garantiert, ist das Gebot der *Vielfaltssicherung* eine wesentliche Stütze der "offenen Gesellschaft". Es zielt auf die Sicherung publizistischer (Meinungs-)Vielfalt; in entwickelten

---

<sup>254</sup> Der Spiegel 22/1996.

<sup>255</sup> Vgl. Holgersson 1995, 183-193.

<sup>256</sup> Es muß z.B. ignoriert werden, daß viele Kinder den heimischen Videorekorder besser zu bedienen verstehen als die Eltern. Ein Schwachpunkt der Regulierung an sich ist ihre "Uneinheitlichkeit" (Genregebundenheit [Spielfilme], Unterschiede zu Bewertungen von ARD/ZDF).

<sup>257</sup> Entscheidend dürfte die Art und Weise der Verwaltung dieser Lösung sein. Die oben angeführten Beispiele, etwa für den "Schatz der Korsaren", stimmen nicht hoffnungsfroh.

<sup>258</sup> Füger 1994, 118.

kapitalistischen<sup>259</sup> Demokratien zeigt sich als deren reale Gefährdung vor allem die Konzentration *wirtschaftlicher* Herrschaft über mehrere oder alle 'publizistische(n) Einheiten'. "Für Ökonomen bezeichnet Konzentration ganz allgemein die Zusammenfassung wirtschaftlicher Tätigkeit in einer Hand."<sup>260</sup>

Die präventive (Lizensierung/ Zulassung) und begleitende Konzentrationskontrolle, welche für den privaten Rundfunk den Landesmedienanstalten obliegt, ist also die wesentliche Ausprägung der Vielfaltssicherung. Die "stiefkindliche" Behandlung der Programmaufsicht und ihr praktischer Dilettantismus geben Anlaß zu der Vermutung oder Rechtfertigung, daß die Landesmedienanstalten sich eben "mit voller Kraft" der Konzentrationskontrolle gewidmet hätten. Ein Beleg dafür ist, daß die in der Programmaufsicht nachweislich "zurückhaltende" DLM mit der Konzentrationskontrolle stark ins Blickfeld gerät; es handelt sich offenbar um eine "Chefsache"<sup>261</sup>. Die anschließende Vermutung einer größeren Effektivität der Konzentrationskontrolle verkehrt sich bezeichnenderweise ins Gegenteil: die *Konzentrationskontrolle durch die Landesmedienanstalten ist offiziell gescheitert*.

### III.2.1. Das Scheitern der Konzentrationskontrolle

Die Hypothese des Scheiterns ist, zumindest für den Zeitraum bis zum Jahreswechsel 1996/97, keine Hypothese. Der Direktor der Bremischen Anstalt bringt es auf den Punkt: "Unser *Scheitern* war natürlich eine gute Ausrede für die Länder, von ihren eigenen Fehlern abzulenken und *etwas Neues an die Stelle der Landesmedienanstalten zu setzen*."<sup>262</sup>

Wegen des - schuldlosen<sup>263</sup> oder schuldhaften - Versagens der Anstalten bzw. der DLM sind mit der Änderung des Rundfunkstaatsvertrages zum 1. Januar 1997 "die Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt in materiell- und organisationsrechtlicher Hinsicht geändert worden"<sup>264</sup>. Konkret wurde die Konzentrationskontrolle einer neugeschaffenen Organisation, der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)<sup>265</sup>, übertragen, die zwar *de iure* ein Organ der Landesmedienanstalten ist<sup>266</sup>, *de facto* aber eine absolute Neukonstruktion der Kontrolle und Verlagerung der *Entscheidungsgewalt* auf ein unabhängiges Gremium bedeutet<sup>267</sup>. Am deutlichsten wird dies an zwei Punkten: a) sind die Beschlüsse der

---

<sup>259</sup> Deren systemimmanente Tendenz zur Konzentration spätestens seit Marx keiner Erläuterung mehr bedarf; vgl. aus aktuell wirtschaftswissenschaftlicher und -theoretischer Sicht Heinrich 1994, 115-142. Zur 'globalen Empirie' vgl. Hachmeister/Rager 1997, zur nationalen Röper 1997.

<sup>260</sup> Das Parlament 33-34/1996. Dort findet sich auch eine kurze, prägnante Beschreibung der drei Konzentrationsformen: horizontal, vertikal, diagonal. Vgl. ausführlich Heinrich 1994, 44-52.

<sup>261</sup> Dies liegt auch darin begründet, daß die Entscheidungen in der Konzentrationskontrolle zentral für die politischen Funktionen sind. Vgl. folgendes Kapitel.

<sup>262</sup> Medien Bulletin 7/1996. [Hervorhebungen von mir, rf.]

<sup>263</sup> "Allerdings sei der Fairneß halber auch angemerkt, daß die Politik den Landesmedienanstalten nie die rechtlichen Instrumente zugestanden hat, die notwendig sind, um eine wirksame Kontrolle der Medienkonzentration zu gewährleisten." Hahn-Cremer 1995. Vgl. folgendes Kapitel.

<sup>264</sup> Begründung zum Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag.

<sup>265</sup> Vgl. § 35 Abs. 2 RfStV.

<sup>266</sup> Auf diese Feststellung legt der BLM-Präsident im Interview wert: "ganz im Gegensatz zu den ersten Modellen, die diskutiert wurden". Durch die Blume wird auch andernorts deutlich, daß die Anstalten wohl um die zumindest "organische" Anbindung gekämpft haben. Die Gründe sind einsichtig und markieren eine eher direkte Art *Erfolgreichen Scheiterns*.

<sup>267</sup> Im Zusammenwirken mit der Einführung des "Marktanteilmodells" als Entscheidungsgrundlage.

KEK für die zuständige Landesmedienanstalt *bindend*<sup>268</sup>, b) besteht die KEK aus "sechs Sachverständigen des Rundfunk- und des Wirtschaftsrechts", die von den Ministerpräsidenten für fünf Jahre einvernehmlich berufen werden, während "Bedienstete der Landesmedienanstalten [...] von der Mitgliedschaft ausgeschlossen"<sup>269</sup> sind. Den einzelnen Landesmedienanstalten die Aufgaben, der KEK "die notwendigen personellen und sachlichen Mittel zur Verfügung"<sup>270</sup> zu stellen und Neuanträge samt der erforderlichen Unterlagen der KEK vorzulegen und deren bindende Entscheidung schließlich rechtlich umzusetzen. Man mag eine Pointe darin sehen, daß die Landesmedienanstalten auch bei der Vielfaltssicherung zum Erfüllungsgehilfen werden.

Änderungen von Staatsverträgen, die der Zustimmung aller Länder bedürfen, können im Normalfall, angesichts des Abstimmungsbedarfes und bei Heterogenität der Interessen, als extrem aufwendige "Kompromißwunder"<sup>271</sup> gelten, zudem als Ergebnis intensiver Auseinandersetzungen bzw. Konflikte. Die Tatsache, daß es zu einer völligen staatsvertraglichen Neuregelung der Konzentrationskontrolle gekommen ist und kommen konnte, läßt Vorausgegangen erahnen, das sich aus der Innensicht (des Präsidenten der baden-württembergischen Anstalt) so darstellt:

*"1992-1994 wurde ich sehr angegriffen, weil ich die Direktorenkonferenz und den Arbeitskreis Vielfaltssicherung sehr wenig beachtet habe. Ich habe in meinem Leben noch nicht so viel Leerlauf erlebt wie in dieser Organisation. Dann hat sich vieles geändert (...) Ich wurde dann in die Prüfgruppe Vielfaltssicherung gewählt (...) Und da arbeite ich mit sehr großer Freude mit. Die Arbeit wird auch anerkannt. (...) Aber es war zu spät. Die Ministerpräsidenten haben nun die Landesmedienanstalten insoweit abgestraft, daß man ihnen diese Funktion weggenommen hat."*<sup>272</sup>

Zur Erinnerung: in den Rundfunkstaatsverträgen von 1987 und 1991 wurden "in komplizierten Vorschriften Höchstgrenzen für Kapitalanteile an einzelnen Veranstaltern festgelegt, weshalb Lizenzen vor allem an Anbietergemeinschaften vergeben wurden." Ebenso "wurde die Zahl der Voll- und Spartenprogramme begrenzt, an denen ein Eigner beteiligt sein"<sup>273</sup> konnte.

Als ein Beispiel dient im folgenden der Fernsehsender VOX<sup>274</sup>, der am 25.01.1993 auf Sendung ging. Zugelassen wurde er im Dezember 1991 (als "Westschienenkanal") von vier Ländern gemeinsam<sup>275</sup>. Es handelte sich aber hauptsächlich um ein "Hätschelkind"<sup>276</sup> nordrhein-westfälischer Privatfunkambitionen<sup>277</sup>, denn es sollte ein "anderer" Privatsender werden, der

<sup>268</sup> Die Direktorenkonferenz kann die KEK allerdings mit ¾-Mehrheit überstimmen, ausdrücklich *nur* auf Initiative - "Anrufung" - der *zuständigen* Landesmedienanstalt (vgl. §37 RfStV). Angesichts der bisherigen Zerstrittenheit der DLM unüberwindlich scheinende Hürden.

<sup>269</sup> § 35 Abs. 3 RfStV. Vgl. § 37 Abs. 1. RfStV.

<sup>270</sup> § 35 Abs. 7 RfStV.

<sup>271</sup> Vgl. F.A.Z. 07.06.1996.

<sup>272</sup> Medien-Bulletin 11/1996.

<sup>273</sup> Das Parlament 33-34/1996.

<sup>274</sup> Ich vernachlässige die nicht unerhebliche Rolle des zweiten Lizenzträgers DTCP.

<sup>275</sup> Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland. Vgl. Henle 1995, 51-56.

<sup>276</sup> Die Sprecherin der Grünen im Düsseldorfer Landtag, zitiert nach Funk-Korrespondenz 25.04.1994. Auf die standortpolitischen Verwicklungen gehe ich an anderer Stelle ein.

<sup>277</sup> Dies wird schon an der Tatsache deutlich, daß der Landtag dem Westdeutschen Rundfunk (WDR) 1992 zwei terrestrische Frequenzen entzog und VOX zuordnete, wogegen der WDR vor das Bundesverfassungsgericht zog. Nach zwei gescheiterten Anträgen auf einstweilige Anordnungen haben der WDR und VOX [!] sich Ende 1995 auf jeweils einen Kanal geeinigt. Ein Kommentator stellte treffend fest,

öffentlich-rechtliche Qualität und private Rentabilität vereinte, ein Vollprogramm mit einem Informationsanteil von über 50 Prozent. Nur für dieses informations- und kulturorientierte Sendeschema gilt natürlich auch die Lizenz. Auch im folgenden bleibt die LfR "federführend". Die wichtigsten Gesellschafter zum Zeitpunkt des Sendebeginns waren die UFA (Bertelsmann), die Holtzbrinck-Gruppe und SV Teleradio (Süddeutscher Verlag) sowie die quasi-öffentliche (nordrhein-westfälische) Westdeutsche Medienbeteiligungs-GmbH. Die weitere Entwicklung liest sich im Telegramm-Stil so:

- weil ein Vertragsentwurf in einem Branchendienst im Februar 1992 bekannt wurde, faßt die DLM im Februar 1993 den Beschluß, daß eine Beteiligung der CLT an VOX nicht in Betracht kommt, wenn CLT und UFA danach 25 % oder mehr an VOX halten würden; daraufhin erhebt die BLM im April 1993 bereits gegen die Zulassung von VOX durch die LfR Anfechtungsklage;
- 1993 erwirbt die UFA die Holtzbrinck- und andere Anteile und teilt dies der LfR mit; die DLM erklärt das im September für *nicht genehmigungsfähig* und setzt eine Frist von einem Jahr (!) zur Herstellung "legaler" Gesellschafterstrukturen; die UFA beantragt Übertragung auf einen Treuhänder; die LfR richtet einen Fragenkatalog an VOX; im Februar 1994 teilt VOX mit, der Holtzbrinckanteil werde auf einen Treuhänder übertragen; im Februar 1994 erklärt die DLM (bei Enthaltung der VOX-Lizenzgeber), man könne die Holtzbrinckanteile der UFA zurechnen und besteht auf der Frist;
- niemand will das "informationsorientierte Vollprogramm" sehen; es entstehen Anlaufverluste von "offiziellen 350 und inoffiziellen 630 Millionen Mark"<sup>278</sup>;
- ab Februar 1994 kündigen in kurzer Zeit grob gesagt "Alle außer der UFA (Bertelsmann)" ihre Beteiligungen, 64,1% der VOX-Anteile stehen zur Disposition; am 08.03. kündigt auch Bertelsmann pro forma seine Anteile, sucht aber fieberhaft und letztlich ergebnislos neue Investoren; VOX geht am 01.04.1994 in Liquidation, der Sendebetrieb wird jedoch weitergeführt; die MABB widerruft für Berlin die (terrestrische) Sendelizenz und schreibt sie neu aus<sup>279</sup>;
- 12.04.1994: "Im Überprüfungsverfahren zu Vox ist der bisherige Beschluß der DLM, nach dem VOX eine Übergangsfrist zur Herstellung staatsvertragsgemäßer Einflußverhältnisse eingeräumt werden, durch die Einleitung der Abwicklung überholt worden";<sup>280</sup>
- die vier lizensierenden Landesmedienanstalten geben Fristen ("Vox schwimmt weiter von Frist zu Frist"<sup>281</sup>), 20.06., 24.06., 30.06., zur Vorlage eines Konzeptes zum Weiterbetrieb; die hessische LPR stellt bei ihnen Antrag auf Widerruf der Lizenz, der abschlägig beschieden wird;

---

daß der WDR die VOX-Frequenz zurückerhalte, sei praktisch sicher, aber theoretisch wegen der Rechte der LfR nicht. Der LfR-Direktor [!!] kündigte im Interview eine "angemessene Entscheidung" des Gremiums [!!!] an. Vgl. epd/ Kirche und Rundfunk 10.01.1996.

<sup>278</sup> Die Welt 31.03.1994.

<sup>279</sup> Vgl. Lilienthal 1994.

<sup>280</sup> Jahrbuch 1993/94, 587.

<sup>281</sup> F.A.Z. 28.06.1994.

- Anfang Juli meldet VOX die Übernahme von 49,9% der Gesellschafteranteile durch eine Firma des *global players* Rupert Murdoch; die Neugesellschafter (zusätzlich *Canal plus*) werden von jeder Haftung für die bei VOX angelaufenen Verluste freigestellt;
- Am 08.11.1994 beschließt die DLM, daß die Gesellschafterstruktur von VOX nicht den staatsvertraglichen Anforderungen genügt: "Die DLM empfiehlt dem für VOX zuständigen Länderausschuß[...], für den Sender eine neue lizenzrechtliche Grundlage zu schaffen. VOX soll dazu verpflichtet werden, bis zum 30.6.1996 [!!!] Beteiligungs- und Einflußverhältnisse herzustellen, die den Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages entsprechen";<sup>282</sup> am 14.12.1994 endet die Liquidationsphase mit der notariellen Beurkundung des neuen, Gesellschaftervertrages; 18.03.1996: "Die DLM beendet das Abstimmungsverfahren zu VOX. Die neuen Beteiligungsverhältnisse [...] werden für unbedenklich erklärt, die LfR erhält eine Empfehlung zur Zulassung."<sup>283284</sup>

Diese Darstellung unterschlägt enorm viele Details in rechtlicher, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht, die sich zudem noch permanent änderten und daher zusammengenommen als dynamische Komplexität auch an sich ein Problem der Kontrolle darstellen. Details ignorierend läßt sich zusammenfassen:

Nach allen direkten und indirekten Nachweisen hat der Bertelsmann-Konzern<sup>285</sup> von Anbeginn an einen Einfluß auf VOX ausgeübt, der mit den rundfunkstaatsvertraglichen Konzentrationsbestimmungen nicht vereinbar war.

Bezeichnenderweise bis auf Bertelsmann bzw. die UFA haben alle Gesellschafteranteile nahezu ohne Rücksicht auf die Aufsicht (lediglich den offenen "Rechtsaffront" vermeidend, soweit die unzureichenden rechtlichen Regelungen dies erlaubten) mehrfach die Besitzer gewechselt, der Sender war zwischenzeitlich in Liquidation oder wurde scheinbar "mehr von Treuhändern als von Gesellschaftern gehalten"<sup>286</sup>; letztlich hat sich die Gesellschafterstruktur im Verhältnis zur Zulassung um 75% geändert; über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren sprach die Gesellschafterstruktur der Zulassung und damit der - wissenden - "Aufsicht" Hohn.

Das informationsorientierte Sendekonzept, ebenfalls Grundlage und laufende Bedingung der Zulassung, wurde und ist "völlig auf den Kopf gestellt"; aus dem programmlich ambitionierten Projekt ist der Inbegriff einer "Abspielstation" geworden, offensichtlich mit einer "Blanco-Lizenz zum Senden"<sup>287</sup>.

All diese Tatsachen konnten die Landesmedienanstalten nicht zum Wahrnehmen ihrer Kontrollfunktion bewegen.

Diese "Effizienz" der Konzentrationskontrolle trägt natürlich "Voxsche" und nordrhein-westfälische Spezifika; für die Kontrolle *bundesweiter Fernsehveranstalter* durch die Landesmedienanstalten ist bzw. war sie aber ausnahmslos typisch.<sup>288</sup>

---

<sup>282</sup> Jahrbuch 1995/96, 12-13.

<sup>283</sup> Jahrbuch 1995/96, 23.

<sup>284</sup> Pointe der Geschichte: die "Abspielstation" Vox steigert 1996 den Werbeumsatz um 69,9%, die von allen Privatsendern höchste Zuwachsraten. Kölner Stadt-Anzeiger 23.01.1997.

<sup>285</sup> Vgl. auch Süddeutsche Zeitung 27.08.1994, Frankfurter Rundschau 28.04.1994+08.09.1994.

<sup>286</sup> Anschlag 1994, 1.

<sup>287</sup> Anschlag 1994, 2.

<sup>288</sup> Weitere einschlägige Beispiele, vor allem zum Bertelsmann-Pendant Kirch im NRW-Medienpendant Bayern bei Schuler-Harms 1995, 88-103.

Die Krux war die Differenz zwischen Kontroll- bzw. Steuerungszielen und politisch-wirtschaftlichen Interessen, was zum Konflikt als permanentem Zustand führte. Die Bühne der Auseinandersetzungen war die DLM<sup>289</sup>, "das älteste und wichtigste [...] Kooperationsgremium"<sup>290</sup> (und d.h: das auf Bundesebene entscheidende Gremium), die - und das ist für die rechtlichen Grundlagen bezeichnend, erst zum 01.01.1997 ein gesetzliches (nicht Satzungs-) Organ der Landesmedienanstalten wurde. "Bühne" ist dabei in zweierlei Hinsicht durchaus wörtlich zu nehmen. Zum einen im Sinne der *Öffentlichkeit*: das Scheitern der Konzentrationskontrolle wird im Spiegel der Auseinandersetzungen um die *Kirch-Gruppe*, den *Bertelsmann-Konzern* etc. im Gegensatz zur Programmkontrolle von der kritischen Berichterstattung in Deutschland aufmerksam verfolgt<sup>291</sup>.

Zum anderen haben die "Vorführungen" teilweise durchaus Theaterqualität: "Das Gerangel um die Lizenzen von DSF, Pro 7, Sat 1 und Vox hat in der Öffentlichkeit den Eindruck verstärkt, in den Landesmedienanstalten säßen Vertreter, die nicht in der Lage seien, die ihnen übertragenen Aufgaben ordentlich und professionell zu lösen. Vorläufiger Schluß- und Höhepunkt für diese Ansicht war sicherlich das Schicksal der DLM-Gesamtkonferenz von Saarbrücken, wo es nicht einmal gelang, einen neuen Vorsitzenden für die Direktorenkonferenz zu wählen"<sup>292</sup>, schreibt 1995 ein Mitglied des NRW-Gremiums ("Rundfunkrat").<sup>293</sup>

Das mag auch an den "Manager"-Qualitäten der DLM-Teilnehmer gelegen haben. Vor allem aber bündelten sich in den Auseinandersetzungen innerhalb und um die DLM - zwischen der DLM und den einzelnen, insbesondere den "großen" Landesmedienanstalten, zwischen der DLM und den anderen Kooperationsgremien<sup>294</sup> sowie natürlich in den Außenverhältnissen jedes einzelnen Gremiums und jeder einzelnen Anstalt zu den Veranstaltern und zu den Staatskanzleien - die Strukturbrüche der Aufsichtskonstruktion im Feld jeweils heterogener politischen und wirtschaftlichen Interessen. Ergebnis (Fazit des offiziellen DLM-Konzentrationsberichtes<sup>295</sup>): "Zusammenfassend ist festzustellen, daß es den Landesmedienanstalten nicht hinreichend gelungen ist, die unterschiedlichen Auffassungen, welche Tatsachen konzen-

---

<sup>289</sup> DLM wird wohl trotz der seit jüngstem offiziellen "KDLM" die gängige Bezeichnung für die Direktorenkonferenz bleiben.

<sup>290</sup> Schuler-Harms 1995, 45. Vgl. dort (45-106) ausführlich zur (Entwicklung der) "Kooperation der Landesmedienanstalten". Vgl. dazu auch Bumke 1995, 326-34

<sup>291</sup> Ein Nachweis braucht nicht weiter geführt zu werden. Symbol kritischer Öffentlichkeit in Deutschland ist *Der Spiegel*; schon hier finden sich regelmäßig Berichte, als jüngstes Beispiel über die akuten Finanzprobleme der Kirch-Gruppe v. a. durch die Einföhrungsverluste beim digitalen Fernsehen ("DF1"). *Der Spiegel* 26/1997.

<sup>292</sup> Nach dem Rücktritt des Vorsitzenden Hege (allerdings symbolischer Natur, da zwei Wochen vor Ende der "turnusgemäßen" Amtszeit) wegen der Billigung der nach seiner Ansicht "rechtswidrigen" DSF-Lizenz durch die DLM. Vgl. F.A.Z. 17.02.1995.

<sup>293</sup> Hahn-Cremer 1995. Er fügt seinem Reformvorschlag hinzu: "Dabei geht es mir nicht um den Erhalt von Mitteln, Personal oder Gremienpöstchen, sondern darum, die so notwendige und effektive Kontrolle zu gewährleisten, ohne eine neue aufwendige Bürokratie zu schaffen."

<sup>294</sup> Vor allem, aber nicht nur: konzentrationsspezifisch nacheinander die *Gemeinsame Stelle Vielfaltssicherung*, sowie die *Ständige Prüfgruppe zur standortunabhängigen Konzentrationsprüfung*, allgemein etwa die Gremienvorsitzendenkonferenz.

<sup>295</sup> Angesichts der rundfunkstaatsvertraglichen Verpflichtung verspätet und unter Nennung des Autorennamens publiziert; auf letzteres als 'möglicherweise redaktionelle, aber gewiß bezeichnende Versehen' weist Morhart (1995, 5) hin.

trationsrelevant sind und welche Rechtsfolgen sie haben, in ein von breiter Willensbildung getragenes Ergebnis zu aggregieren."<sup>296</sup>

Die Gründe lassen sich an den Verbesserungsbemühungen der jüngsten, dritten Änderung zum Rundfunkstaatsvertrag ablesen:

- die Bemühungen zur Feststellung von Konzentration blieben meist schon im Anfangsstadium stecken, weil sich die tatsächlichen und für die Vielfalt entscheidenden Einflußverhältnisse nicht feststellen ließen bzw. an den Gesellschafterstrukturen nur sehr bedingt (bekanntestes Beispiel ist die Schwierigkeit - und d.h. für unseren Zusammenhang: der Streit um - die konzentrationsrechtliche Bewertung der Anteile des -mündigen- Sohnes von *Leo Kirch*, Macher und Schaltstelle der *Kirch-Gruppe*, "Programmdirektor der Nation" [Riehl-Heyses]) - seit dem 01.01.1997 erfolgt die Konzentrationsbewertung nach dem Zuschauermarktanteilsmodell;
- damit zusammenhängend: unzureichende "Ermittlungsbefugnisse" der Landesmedienanstalten - die wesentlich verbessert wurden;
- die föderale Konstruktion bundesweiter Aufsicht, die trotz im Laufe der Änderungen stärker werdenden staatsvertraglichen Kooperationsvorschriften "nicht zu festen Strukturen gefunden hat"<sup>297</sup> und zum "Spielball" von Interessen wurde - hierauf bezieht sich die Einführung der KEK.

Es lohnt sich also ein Blick auf das neue Modell der Konzentrationskontrolle, die Darstellung des Scheiterns der "alten" Konzentrationskontrolle kann hier enden. Mit Blick auf die Fülle, auch auf die Unterhaltungsqualität des "eingesparten" empirischen Materials ist das fast schade. Aussagen wie jene von Ernst Benda<sup>298</sup>, Vorsitzender des Gremiums (Medienrat) der MABB, der von der DLM als einem "chaotischen Haufen" sprach und den "Direktoren ins Gesicht" sagte: "Von euch nimmt kein Hund mehr ein Stückchen Brot"<sup>299</sup>, müssen unerwähnt bleiben, falls sie nicht ein Schlaglicht auf das - ansonsten in dieser Arbeit ausgelassene - problematische Verhältnis auch *zwischen* den Gremien der Landesmedienanstalten werfen.

---

<sup>296</sup> Henle 1995, 58.

<sup>297</sup> Schuler-Harms 1995, 103.

<sup>298</sup> Mit der Wortwahl eines ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>299</sup> Süddeutsche Zeitung 25.04.1995.

### III.2.2. Die "neue" Konzentrationskontrolle

Für eine Analyse des neuen Modells zur Konzentrationskontrolle ist es noch zu früh. Einige Punkte seien dennoch angesprochen.

Aus steuerungstheoretischer Sicht scheint es angemessener zu sein, insofern es eher auf wirtschaftssystemische Eigenheiten abstellt und den Landesmedienanstalten zur Sachverhaltsermittlung "kartellamtsähnliche Befugnisse" verleiht. Zwar "praktisch" und "ergebnisorientiert", aber aus anderen Gründen sehr problematisch ist die Berechnungsgrundlage: es bestehen berechnete Zweifel an der Justitiabilität der Marktanteile bzw. ihrer Ermittlung; laut F.A.Z. droht eine (weitere) "Prozeßflut"<sup>300</sup>, anders gesagt: kein Hintertürchen, sondern ein Einfallstor in die "Kontrollmacht".

Mit normativer Sicht auf verfassungsrechtliche Ziele scheint das neue Modell noch problematischer als das bisherige. Denn "faktisch wird der Status quo festgeschrieben, geschaffene Realitäten werden nicht angetastet"<sup>301</sup>; im Gegenteil wird auch den Akteuren, die das Scheitern der Kontrolle als Problem erscheinen ließen (*Kirch, CLT, Bertelsmann*), mit Rücksicht auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Spielraum für weitere Expansion eingeräumt<sup>302</sup>. Die Tatsache, daß wenige Tage nach Inkrafttreten des Rundfunkstaatsvertrages als Reaktion zwei "Multis" ihre Fernsehaktivitäten fusionierten<sup>303</sup>, spricht eine deutliche Sprache. Das neue Konzentrationsermittlungsverfahren mit einer Erfassungsschwelle von 25 % (der Beteiligung an einem Unternehmen) hat z.B. zur Folge, daß dem Springer-Konzern, beteiligt an Sat 1 und DSF, nach dem Staatsvertrag *keine* Marktanteile zugerechnet werden<sup>304</sup>. Zu alledem wird die "Staatsferne" der KEK in Zweifel gezogen (allerdings und typischermaßen von Vertretern der Landesmedienanstalten *vor* Einführung der Kommission<sup>305</sup>), da ihre Mitglieder direkt von den Ministerpräsidenten bestimmt werden. Zuletzt wurde das Vielfalts-Feigenblatt des neuen Vertrages, eine Fensterregelung, nach der private Sender mit einem Marktanteil über 10%, Sendezeit an "unabhängige Dritte" abzutreten, bereits vor Inkrafttreten der Regelung a) faktisch "gebeugt" und b) standortpolitisch instrumentalisiert<sup>306</sup>.

---

<sup>300</sup> F.A.Z. 19.06.1996. Vgl. zu Problemen der bisherigen Quotenermittlung auch *Der Spiegel* 52/1994+2/1995.

<sup>301</sup> Das Parlament 33-34/1996. Vgl. auch Dörr 1996; zum Status quo Röper 1997.

<sup>302</sup> Vgl. Röper 1996.

<sup>303</sup> CLT und Bertelsmann bzw. die Bertelsmann-Tochter UfA. Auch Kirch reagierte direkt auf die tendenzielle Deregulierung, durch Übernahme der Mehrheitsanteile an Sat1. Vgl. *Der Spiegel* 3/1997, *Kölner Stadt-Anzeiger* 06.01.1997+15.01.1997.

<sup>304</sup> Vgl. Röper 1996.

<sup>305</sup> Vgl. *Epd/ Kirche und Rundfunk* 01.06.1996+13.07.1996.

<sup>306</sup> Vgl. F.A.Z. 19.12.1996.



### *III.2.3. Ein kurzes Fazit: kontrollfunktionales Äquivalent und Informalität als Zuflucht*

Als kontrollfunktionales Äquivalent zur Konzentrationskontrolle sei hier nur kurz das Bundeskartellamt<sup>307</sup> bzw. die Wirtschaftsaufsicht erwähnt. Dessen "Qualifikation" ergibt sich schon aus den steuerungstheoretischen Überlegungen des ersten Kapitels und der Tatsache, daß die Landesmedienanstalten "kartellamtsähnliche Befugnisse" verlangt - und erhalten haben.<sup>308</sup>

"Mit den Landesmedienanstalten wurden formell und aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben zwar öffentlich-rechtliche Körperschaften als gesellschaftliche Aufsichts- und Kontrollorgane für den privaten Rundfunk geschaffen, aber faktisch wurde ein vollständig neues Verhandlungssystem implementiert: ein Verhandlungssystem, das aufgrund seiner Binnenverfassung (Verhältnis der Organe zueinander) und seines Steuerungsinstrumentariums weder hinreichend auf einen einzelnen privaten Rundfunkveranstalter noch [...] auf die Institution außenpluraler Rundfunk insgesamt [...] Einfluß nehmen kann."<sup>309</sup> Ein Verhandlungssystem mit keinerlei *Verhandlungsmacht* für die Kontrolleure.

Bei der vorwiegend informellen Verwaltung handelt es sich also um eine *Flucht in die Informalität*. Auf einen entscheidenden Nebenaspekt dieser Informalität wird bereits in der frühen Studie zur Rundfunkaufsicht hingewiesen: "Die informellen Abklärungen (...) zwischen Landesmedienanstalt und Rundfunkwirtschaft sind u.a. auch auf den Ausschluß der Öffentlichkeit hin angelegt."<sup>310</sup>

---

<sup>307</sup> Vgl. Mösbauer 1990; Kleinsteuber 1993, 36; Bumke 1995, 370; Hesse 1990, 185.

<sup>308</sup> Ein Direktor, der seine Kollegen als "Laienspielschar" bezeichnete, hatte allerdings Bedenken dahingehend, einige "Direktoren seien "nicht in der Lage, komplizierte Sachverhalte zu erfassen". Weiter: "Man sollte nicht die Instrumente des Kartellamtes fordern, wenn man überhaupt nicht in der Lage [...] wäre, sie anzuwenden." Süddeutsche Zeitung 20.05.1994.

<sup>309</sup> Jarren 1996, 72.

<sup>310</sup> Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989b, 244.

## IV. POLITISCHE FUNKTIONEN DER RUNDFUNKAUFSICHT

*"Das Aufgabenprofil, das "Persönlichkeitsbild", die Ausstrahlungskraft der Landesmedienanstalten besteht in zunehmendem Maße darin, daß sie zu umfassend tätigen Hochleistungszentren zur Förderung und Entwicklung des privaten Rundfunk geworden sind."*

Helmut Elfring, 1992 stellvertretender Vorsitzender der Rundfunkkommission der LfR und ehemaliger Landtagsabgeordneter der CDU<sup>311</sup>

Es wird schnell deutlich werden, daß die Trennung der folgenden politischen Funktionen lediglich idealtypischer Art ist. Die Geschichte von VOX etwa, das auch hier als Beispiel dienen kann, ist nur durch deren reale *Einheit* zu erklären. Gerade daher bezieht die idealtypische Trennung ihre Berechtigung: es gilt, die komplexen latenten Funktionen zu strukturieren.

### IV.1. Die Funktion der Parteipolitik

Die Schilderung der Funktion der Parteipolitik kann kurz gefaßt werden. Ihre Dysfunktionalität bei der Erreichung gesamtgesellschaftlicher normativer Ziele, vor allem bei der policy-Implementation, ist ebenso ein Gemeinplatz wie ihre Unverzichtbarkeit in der Flächen- und Massendemokratie, vor allem bei der policy-Formulierung.<sup>312</sup>

Spezifisch für den Rundfunk ist, daß das Interesse der Parteien an Macht bzw. Einfluß nochmals erheblich größer ist als in anderen Politikfeldern, da in modernen Gesellschaften ihre Existenz von massenmedialer Öffentlichkeit abhängt. Dem zugrunde liegt weiterhin die Adenauersche Vorstellung vom Rundfunk als "politischem Führungsmittel", die Enzensberger<sup>313</sup> essayistisch erfaßt hat:

*"Rührender Eifer, mit dem die Zahl der Sendeminuten, der Kamerawinkel, der Grad von Devotion auf seiten des Reporters, der Pegel des rauschenden Beifalls registriert werden! Die gute alte Manipulationsthese hat es ihnen ganz besonders angetan. Das erklärt den zähen Hader um die "Gremien", die nie erlahmende Ämterpatronage und den heißen Wunsch, sich ein für alle Male die Kontrolle über den ganzen Laden zu verschaffen."*

Man mag den Glauben der Parteien an die direkte Manipulationsmöglichkeit von Wählern durch die Medien als naiv charakterisieren. Dann wird allerdings verkannt, daß die Parteien strukturell auf diesen Glauben angewiesen sind. Wie auch immer: treffend hat Hoffmann-Riem vom "ungenierten Parteienzugriff"<sup>314</sup> auf die ostdeutschen Rundfunkanstalten im Zuge der deutschen Einigung gesprochen. Obwohl derselbe (Ko-)Autor in der Studie zur "Rundfunkaufsicht" zum Ergebnis gelangt, die Landesmedienanstalten stünden nicht derartig

<sup>311</sup> LfR Funkfenster September/Oktober 1991, S. 16.

<sup>312</sup> Die Auseinandersetzungen um den Parteienstaat kreisen um den "Antagonismus von Legitimität und Effizienz" (Kleinert 1992, 18); je nach Standpunkt ist die Parteienmacht legitim als "Surrogat der direkten Demokratie" im modernen Flächenstaat (Leibholz 1951, 245) oder illegitim als 'überdehnter und abgekoppelter Parteienstaat' (Wilhelm Hennis).

<sup>313</sup> Enzensberger 1988, 92.

<sup>314</sup> Vgl. Hoffmann-Riem 1991.

intensiv unter parteilichem Diktat<sup>315</sup> wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk<sup>316</sup>, finden sich (inzwischen) genug Belege, diese These als spekulativ erscheinen zu lassen. Drei Beispiele<sup>317</sup> sollen genügen:

- VOX war natürlich ein "Prestige-Kind" der SPD, die sich nach ihrer Zurückhaltung bei der Einführung des privaten Rundfunks mit dem ambitionierten Programm als die "bessere Privatfunk-Partei" erweisen wollte. So schwer Parteieninteressen<sup>318</sup> zu isolieren sind, weil die Interessenaggregation gerade Aufgabe der Parteien<sup>319</sup> ist: das "Debakel"<sup>320</sup> von VOX lag auch daran, daß "sich einflußreiche Sozialdemokraten in einem Maß eingesetzt haben, das beispiellos ist"; so auch der Kölner SPD-Oberbürgermeister. Daß dieser Einfluß nicht auf Vox beschränkt sein sollte, sondern auch eine Schwächung der Kontrolle beförderte, macht das geschilderte Vox-Schicksal mehr als deutlich. Zu diesem Beispiel paßt, daß eine relativ aktuelle Studie<sup>321</sup> zur Ämterpatronage<sup>322</sup> als Beispiel den (vermeintlichen) nordrhein-westfälischen, speziell Kölner "SPD-Filz" analysiert.
- Die Wirtschaftswoche erkennt die Medienwächter "als Marionetten der Politik": "Auf den gutdotierten Direktorensesseln sitzen entweder ehemalige Medienreferenten aus Regierungszentralen oder Versorgungsfälle der Landespolitik." <sup>323</sup>
- Besonders aufschlußreich ist die Situation in Sachsen. Dort ist das Gremium (der "Medienrat") derart staatsnah "neugeschaffen" worden, daß beim Bundesverfassungsgericht eine Klage der SLM über das neue Privatfunkgesetz anhängig ist<sup>324</sup>; der "erste" Präsident dieses fünfköpfigen Rates, der mit zwei weiteren Mitgliedern nachweislich der Landtagsabstimmung auf "CDU-Ticket" fährt, hat als eine der ersten Amtshandlungen verkündet, er werde zukünftig Sachsen in der DLM vertreten. Der Streit - beschäftigt die Gerichte. Die Pointe: dieser Präsident ist Herausgeber des Buches "Die Medienkontrolleure", dem er voranstellt:

*"Aus rechtlichen Gründen war es leider nicht möglich aufzuzeigen, wer die 'Medienkontrolleure' kontrolliert; die hierzu vorbereiteten Druckfahnen werden wohl bis auf*

---

<sup>315</sup> Zu medienpolitischen Selbstdarstellungen der im Bundestag vertretenen Parteien (mit Ausnahme der PDS) - "Sonntagsreden" - vgl. für die CSU Huber 1992, für die CDU Neumann 1992, für die FDP Hirche 1992, für die Grünen Franck 1992 und für die SPD Fuchs 1992 (Sammelband).

<sup>316</sup> Vgl. Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989b, 266+272.

<sup>317</sup> Zu weiteren "Impressionen" vgl. Ott 1992, 1993; Medien Bulletin 9/1990, 11/1992.

<sup>318</sup> Vgl. aber den "weiten Mantel der Solidarität" bei der Arbeiterwohlfahrt und die Verquickung mit SPD-Interessen, einem Fallbeispiel von Seibel (1994, 94-119+238-247); auch in den anderen Fallbeispielen - für die autonomen Frauenhäuser eingeschränkt - spielt die (Dys)Funktion der Parteipolitik eine Rolle.

<sup>319</sup> Ein konkretes Beispiel: der SAT 1-Geschäftsführer und Chef des Interessenverbandes VPRT (*Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation*) äußerte, das "'Klinkenputzen in allen Staatskanzleien und bei allen Parteien' habe 'zunehmende Zustimmung' für die Position der Privaten gebracht." Der Spiegel 47/1993.

<sup>320</sup> F.A.Z. 02.04.1994.

<sup>321</sup> Vgl. Scheuch/ Scheuch 1992.

<sup>322</sup> Vgl. Hesse/ Ellwein 1992, 349-350; Bleek/ Machura 1993.

<sup>323</sup> Wirtschaftswoche 48/1992. Vgl. dort zu konkreten Beispielen.

<sup>324</sup> Vgl. Medien Bulletin 4/1996.

*weiteres in meinen Schreibtischschubladen bleiben müssen. Deshalb wird es auch weiterhin heißen: Staatsfern nach außen, parteigesteuert nach innen!*"<sup>325</sup>

Der SLM-Direktor äußerte nach diesen Geschehnissen, "es freue ihn nicht, daß die Probleme der sächsischen Landesmedienanstalt 'zur Erheiterung der deutschen medieninteressierten Öffentlichkeit beitragen'"<sup>326</sup>.

Parteieneinfluß äußert sich vor allem darin, daß 'die Entscheidungen in den Landesmedienanstalten auffällig mit politischen Willensbildungen und -bekundungen in der jeweiligen Landesregierung'<sup>327</sup> korrelieren.

#### *IV.2. Die Funktion der Standortpolitik*

Der "Standort Deutschland" ist in der aktuellen politischen Diskussion ein virulentes Thema und Schlagwort. Es bezieht sich auf die internationale wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit bzw. Attraktivität Deutschlands. Im mikroelektronischen Zeitalter von *Internet*, "global village", *Multimedia* in Symbiose mit großen internationalen Wirtschaftskonzernen und im Europa der Regionen hat das *auch* mit dem Thema dieser Untersuchung zu tun. Deren empirischer Teil beschränkt sich allerdings auf die nationale Ebene und hier ist mit Standortpolitik nichts anderes gemeint als *wirtschaftspolitischer Wettbewerb zwischen den Bundesländern*. Insofern handelt es sich um ein immanentes Phänomen föderalistischer politischer Systeme<sup>328</sup>, das an sich - angesichts der allokativen "Vorteile des Wettbewerbs"<sup>329</sup> - zu seinen Effizienzvorteilen gehört. Zu Zeiten, in denen die wohlfahrtsstaatliche Expansion offensichtlich ihren Zenit überschritten hat, redistributive *policies* überproportional zunehmen und Arbeitsplätze "monarchische" Qualität auf der politischen Prioritätenliste erlangen, besteht die Gefahr der Kontraproduktivität. "Standortpolitik" wird, je nach Interpretation, zu einer Suspendierung oder Spielart der *Politikverflechtung*<sup>330</sup>.

Aus anderer Perspektive bedeutet das: Standortpolitik benötigt bestimmte Voraussetzungen, um "wachsen und gedeihen" zu können. Der Mediensektor an sich ist besonders anfällig für Standortpolitik. Deren Einflüsse finden sich insbesondere dort, "wo Medienstandorte aufgebaut, ausgebaut oder gegen Medienstandorte in anderen Ländern verteidigt werden. Das führt zu sachwidrigen Einflüssen auf die Organe der zuständigen Landesmedienanstalten."<sup>331</sup> Die Gründe der besonderen Anfälligkeit sind verschiedener Art: generell etwa die medien-spezifischen *economies of scale*<sup>332</sup>, damit zusammenhängend die lokale Konzentration von "Produktionsfaktoren" wie Know-How und Kreativität sowie die Tatsache, daß der "Medienwirtschaftskuchen" nicht beliebig teilbar ist. Letzteres führt dazu, daß z.B. in

---

<sup>325</sup> Altendorfer 1995, 9.

<sup>326</sup> Epd Medien 09.04.1997. Vgl. auch Epd/ Kirche und Rundfunk 20.07.1996.

<sup>327</sup> Vgl. Medien Kritik 31/1990, 15.

<sup>328</sup> Vgl. zum deutschen Föderalismus statt vieler Hesse/ Ellwein 1992, 78-99. Zu einem Plädoyer für "Rundfunkföderalismus" vgl. Dörr 1996a. Zur diskutierten, nicht verwirklichten "Errichtung einer Bundesmedienanstalt" der Länder, in der Konstruktion vergleichbar dem ZDF - dieser Reformvorschlag "verlor" offensichtlich und gewissermaßen "latent-konsequent" - vgl. Tabbara 1996.

<sup>329</sup> Vgl. Heinrich 1994, 25-36.

<sup>330</sup> Vgl. Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976, Scharpf 1985, Benz / Scharpf / Zintl 1992.

<sup>331</sup> Henle 1995, 58.

<sup>332</sup> Vgl. Heinrich 1994, 115- 142.

Deutschland sogar Berlin es neben - genauer nach - Hamburg, München und Köln<sup>333</sup> schwer hat, als "Medienstandort" zu reüssieren; dazu kommt, um im Bild zu bleiben: der Kuchen war eben noch zu verteilen, bzw. er wurde durch den "Urknall" frisch gebacken.

Zuletzt stellt das System der deutschen Privatfunkaufsicht einen spezifischen, reichhaltigen Nährboden für Medienstandortpolitik<sup>334</sup>: die "dezentrale[...] Zulassung und Beaufsichtigung bundesweiten Rundfunks im Bundesstaat"<sup>335</sup> ist unter Kontrollgesichtspunkten eine grundlegende Fehlkonstruktion, die eine Art antizipierter *capture*<sup>336</sup> ermöglicht, da die Landesmedienanstalten *de facto* gleichzeitig Förderer und Kontrolleure sein sollen. Hinzu kommt die Möglichkeit der Veranstalter, sich die Medienanstalt aussuchen zu können, bei der sie eine Zulassung beantragen. Bekanntestes und abstrusestes Beispiel für die Auswirkungen dieser Regelung war der Pro 7-"Umzug". Dieser Sender ist "physisch" in München-Unterföhring angesiedelt und hatte, paradox genug, eine Lizenz bis zum November 1996 in Schleswig-Holstein, also erteilt von der ULR. Im Dezember 1995, der Antrag auf Verlängerung der Lizenz war schon gestellt, verabschiedete der Landtag des nördlichsten Bundeslandes ein neues Landesmediengesetz mit "verbesserten Kontrollinstrumenten", die "ordnungspolitischen Minimalanforderungen" entsprachen. Innerhalb weniger Tage wurde der Verlängerungsantrag zurückgezogen und eine neue Lizenz in "liberaleren" Berlin bei der MABB beantragt, wo der neben RTL einzig offiziell rentable Privatsender quasi mit Kußhand genommen wurde; Pro 7 war "umgezogen"<sup>337</sup>. Es ergibt sich ein Teufelskreis, der auf die Unlösbarkeit des Rundfunkaufsichtsproblems verweist: die laschen gesetzlichen Regelungen ermöglichen den Veranstaltern ein Vorgehen, daß wiederum striktere gesetzliche Regelungen aushebelt bzw. gegeneinander ausspielen kann.

Bereits in der Studie zur Rundfunkaufsicht von 1989 wurde festgestellt, die Staatskanzleien hätten "Lizenzvergaben faktisch vor- bzw. mitentschieden. [...] Die medienpolitische Einflußnahme der Landesregierung [...] ist offensichtlich[...]. Bedenkt man, daß politische Einflußnahme meist im Verborgenen ausgeübt wird, so ist durch die Sachnachweise der Studie die mangelnde Staatsferne und die mangelnde Rechtsstaatlichkeit der Rundfunkaufsicht über privaten Rundfunk erstaunlich gut belegt."<sup>338</sup>

Fünf Jahre später ist die manifeste Dysfunktion Standortpolitik ähnlich wie das Scheitern der Konzentrationskontrolle<sup>339</sup> unbestritten. Der offizielle Konzentrationsbericht der DLM: "In einer realistischen Beschreibung der Defizite dürfen die Standortinteressen als außerrechtliche

---

<sup>333</sup> Köln bzw. NRW ist als "großer Musiker" in diesem "Konzert" vergleichsweise neu; und das ist zu einem Gutteil Verdienst der Standort-SPD-Clementschen Standortpolitik. Sie ist eben nur kontrolldysfunktional. Vgl. z.B. zur Initiative Media NRW und zum Wachstum der nordrhein-westfälischen Medienwirtschaft F.A.Z. 20.01.1996.

<sup>334</sup> Für einen empirischen und aktuellen Überblick vgl. Breunig 1996.

<sup>335</sup> Schuler-Harms 1995, 105.

<sup>336</sup> Vgl. Kleinstauber 1993 mit den entsprechenden Nachweisen.

<sup>337</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung 09./10.12.1995. Ein pikantes Detail verdeutlicht die "Macht" der Standortinteressen: der MABB-Direktor war derjenige, der in den Jahren zuvor "von allen Medienwächtern in Deutschland [...] am vehementesten auf eine 'Entflechtung'" von Pro 7 gedrängt hatte und derjenige, der als DLM-Vorsitzender zurücktrat, um öffentlich auf das Versagen der Konzentrationskontrolle hinzuweisen.

<sup>338</sup> Lange 1989, 271-272.

<sup>339</sup> Die Wirkungen der Standortpolitik werden hier am deutlicheren Beispiel der Konzentrationskontrolle belegt. Nichtsdestotrotz ist sie auch Dysfunktion der Programmaufsicht, wie insbesondere bei der Werberegulierung deutlich geworden sein sollte.

Einflußfaktoren nicht fehlen. Sie markieren eine ganz entscheidende Schwachstelle der Konzentrationskontrolle. Anzutreffen sind diese äußerst vielfältigen und subtilen Einflußfaktoren überall" [...] In dieser Allgemeinheit konnte offensichtlich jeder DLM-Teilnehmer diesem Blick über den landespolitischen Tellerrand zustimmen. Andererseits wird "zu Hause" von diesem Teller keineswegs heimlich gegessen. Um im Bild zu bleiben: folgende Aussage des BLM-Präsidenten, *de facto* einer der beiden mächtigsten Privatfunkkontrolleure Deutschlands (der andere ist der LfR-Direktor), sollte man sich im Hinblick auf den *institutionellen Sinn* (Seibel<sup>340</sup>) auf der Zunge zergehen lassen:

*"Wir betreiben in jedem Fall auch Standortpolitik. Ich würde es nicht vorrangig nennen, denn wir haben ja noch eine ganze Reihe von anderen Aufgaben. Ich habe aber immer gesagt und das, obwohl einige meinen, daß ein Vertreter einer Landesmedienanstalt so gar nicht reden dürfte - unsere ganze Medienpolitik ist auch Standortpolitik. Das klassische Beispiel ist rtl2, das wir von NRW nach Bayern geholt haben."*<sup>341</sup>

Auch die Kongruenz mit der Parteipolitik wird hier deutlich. Clement erklärte in einer Aktuellen Stunde des Landtages im März 1994, "die Landesregierung habe lediglich für die politischen Grundlagen des VOX-Starts gesorgt, das heißt, sie habe im Rahmen ihres Engagements für den Medienstandort NRW Frequenzen bereitgestellt und Unternehmen zusammengebracht. Daß jedoch das Programm eines Senders beim Publikum nicht ankomme, liege nicht in der Verantwortung einer Landesregierung."<sup>342</sup> Die "zusammengebrachten" Unternehmen waren - neben Bertelsmann - z.B. die Westdeutsche Landesbank und Kölner Sparkassen und Stadtwerke<sup>343</sup>, also letztlich steuerfinanzierte "öffentliche Unternehmen".

Medienstandortpolitik funktioniert also abhängig von der Parteipolitik, aber unabhängig vom Lager. Süffisant und am Beispiel formuliert:

*"Während in Nordrhein-Westfalen Vox zu lange lebt, ist in Bayern ein Sender vielleicht zu früh gestorben, sicher aber unter mysteriösen Umständen. So wurde aus Tele 5, dem Spielfilmsender, nach der unfreundlichen Übernahme durch den Münchner Medienmogul Leo Kirch [...] das Deutsche Sport Fernsehen (DSF). [...] Von der Gesellschaft ist nur der Name geblieben, die auf ein Vollprogramm ausgestellte Lizenz ist aber immer noch dieselbe. Bei der Mutation hat die zuständige Medienanstalt - wie man munkelt, nach heftiger Intervention der Staatskanzlei - so peinlich deutlich weggesehen, daß es selbst den Kollegen aus anderen Bundesländern grauste. Der Fall beschäftigt die Gerichte [...]"*<sup>344</sup>

In Deutschland sind in zu erwartender und typischer Weise die Claims der latenten Funktion abgesteckt, vereinfachend ist das "Spielfeld" in die Komplexe Nordrhein-Westfalen/Sozialdemokraten/Bertelsmann vs. Bayern/Unionsparteien/Kirch aufgeteilt.

---

<sup>340</sup> Vgl. Seibel 1994, 270.

<sup>341</sup> Medien Bulletin 10/1996.

<sup>342</sup> Funk-Korrespondenz 25.04.1994.

<sup>343</sup> F.A.Z. 02.04.1994. "Manche Kölner scherzen, Kanal sei eben Kanal." Bei den Geschehnissen um VOX, nur indirekt Thema dieser Arbeit, fühlt man sich an den Seibelschen "Kontrollfall" absoluten Scheiterns, die Hamburger Stadtentwicklungsgesellschaft, erinnert.

<sup>344</sup> F.A.Z. 16.06.1994.

Die Rollen Förderer und Wächter vertragen sich nicht, das weiß jeder Verfassungstheoretiker, aber auch jedes Kind. Bestenfalls bei Jugendspielen kann der Trainer einer Mannschaft mal schiedsrichtern. Und nur dort entsteht ausgleichende Gerechtigkeit, wenn der gegnerische Trainer den Linienrichter gibt.

### *IV.3. Die Funktion der symbolischen Politik*

Es zieht sich durch die ersten drei Kapitel dieser Arbeit wie ein roter Faden. *Normative Steuerung* privaten Rundfunks ist *ein unlösbares Problem*. Die angestrebte Koordination von "kultureller" Normrationalität und ökonomischer Zweckrationalität verankert einen systemischen Widerspruch, der offensichtlich nicht auflösbar ist, dessen permanente Bewältigungsversuche aber in jeglicher Hinsicht enorme Kosten verursachen.

Hier liegen die Gründe für die Komplexität der Sachverhalte aus der Sicht des Rechtssystems, für die unzähligen Problematiken der Operationalisierbarkeit, die sich aus der Vielzahl notwendiger unbestimmter Rechtsbegriffe und anderer unklarer gesetzlicher Regelungen<sup>345</sup> ergeben, für das Fehlen eines "Rundfunkleitbildes" bzw. einer normativen Rundfunktheorie und für die Schwierigkeiten, Unmöglichkeiten, solches zu erstellen.

Im Zusammenwirken öffentlicher Ansprüche an den Wohlfahrtsstaat, die sich überspitzt als immanente und permanente "Überforderung des Staates durch sich selbst" (Luhmann) kennzeichnen lassen, und der - schon allein wahlkampfbedingten bzw. -codierten - "unzureichende[n] Informationskapazität des öffentlichen Informationsprozesses"<sup>346</sup>, entsteht als Lösung symbolische Politik: so, wie im Seibelschen Fall der Krankenhaus-Finanzierungsreform<sup>347</sup>, die "Selbstverwaltung" der Landesmedienanstalten.

Konkret besteht der Symbolismus darin, daß

- a) der private Rundfunk in Deutschland mit "normativem Schutzschild" eingeführt worden ist, weil er andernfalls vermutlich weder parlamentarisch auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen noch verfassungsgerichtlich einführbar gewesen wäre (inwiefern das angesichts technischer und wirtschaftlicher Zwänge legitim war, ist eine andere Frage<sup>348</sup>);
- b) die Landesmedienanstalten die "einführende" Politik von der Verantwortung für die gesellschaftlichen Folgen dieser Einführung, wie sie in der "Gewalt- und Sexdebatte" thematisiert werden, institutionell entlasten.

Dieser Mechanismus greift praktischerweise unabhängig von der Effizienz der Landesmedienanstalten (es sei denn, es wird allzu publik, daß die "Politik" als "Gesetzgeber" für Ineffizienz verantwortlich ist); was wiederum eine dysfunktionale Instrumentalisierung dieser Anstalten etwa als Wirtschaftsförderungsinstitute ermöglicht - solange sie nicht allzu publik wird. Womit

---

<sup>345</sup> Vgl. Henle 1995, 58.

<sup>346</sup> Seibel 1994, 184.

<sup>347</sup> Vgl. Seibel 1994, 139-163.

<sup>348</sup> Hier liegt die Verbindung dieser symbolisch-politischen Sichtweise zum *policy-window* bzw. den anderen Strömen.

die Pointe entsteht, daß die Landesmedienanstalten auch "Erfüllungsgehilfen" im Bereich latenten Funktionen sind.<sup>349</sup>

Im Sinne dieser symbolischen Politik könnte man auch von der *Alibifunktion* der Landesmedienanstalten sprechen<sup>350</sup>. In einer zugegeben respektlosen Handhabung Heideggerschen Vokabulars wurden die Landesmedienanstalten als politische Institutionen *in die Welt geworfen*. Überspitzt gesagt: erst kamen die Anstalten, dann die Aufgaben. Es sei daran erinnert, daß die Errichtung der Anstalten, typisch genug für das deutsche politische System, nicht Ergebnis einer originär politischen Willensentscheidung ist, sondern sie quasi "Geschöpfe" des Bundesverfassungsgerichtes sind. Dieses entwickelte in und mit seinen Urteilen von 1981 und 1986<sup>351</sup> (ironischerweise mit einer Aufzählung der "Fragen, welche der Gesetzgeber zu regeln hat,...") detaillierte und verbindliche Vorgaben zur Ausgestaltung des privaten Rundfunksystems und dessen Aufsicht, die zur Instrumentalisierung praktisch einladen und - laden. Hier greift die "strength of weak ties" (*Granovetter*) oder spezieller die "politiknahe Staatsferne". Das Organisationsversagen ist "unter anderem auch deshalb politisch funktional [...], weil es die Organisationen schwach und deshalb auch für direkte politische Inanspruchnahme disponibel hält. Folglich entlasten Dritte-Sektor-Organisationen zwar von politischer Verantwortung, aber sie bieten [...] gute Möglichkeiten zu manipulativen Eingriffen durch politische Entscheidungsträger."<sup>352</sup>

Schließlich gilt es noch auf eine spezifische Form der politisch-symbolischen Funktion der Landesmedienanstalten hinzuweisen, die ebenso gut unter Parteipolitik subsumiert werden könnte, da sie real nicht direkt nachweisbar ist. Die manifeste Dysfunktion bzw. die Funktion der Landesmedienanstalten, den privaten Rundfunk zu fördern, dient auch als Agent<sup>353</sup> von Interessen zur Bekämpfung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in einer Langfristperspektive zur Marginalisierung bzw. Abschaffung desselben, wie sie sich etwa im "dementierten Vorbild" USA beobachten läßt. Die Interessenlage ist dabei weitgehend identisch mit jener, welche die Einführung des privaten Rundfunks ermöglichte. Wie geschildert, ist das "duale System" eben kein "friedliches" Nebeneinander, sondern bewußt auf - ungleichen - Wettbewerb angelegt. Die Vorstellung wäre naiv, daß es dabei *nur* auf die Programme ankommt und vor allem, daß die Privatsender als alleinige Akteure "pluralistisch" agierten. Insofern dient alles, was dem privaten Rundfunk schadet, also etwa eine effektive Kontrolle, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die symbolischen normativen und unzureichenden wirtschaftlichen Steuerungs-bemühungen als Ergebnis einer "trojanischen" Einführung privaten Rundfunks zeigen auch, daß

---

<sup>349</sup> "Als 'Erfüllungsgehilfen' von Landespolitik möchte Schneider [LfR-Direktor, rf] sich und seine Kollegen gleichwohl nicht sehen, aber wir müssen uns notfalls eingestehen, daß die Landesregierungen sich nicht mehr besonders um das kümmern, was wir sagen und für richtig halten." *Die Zeit* 22/1997.

<sup>350</sup> So auch der Direktor der Hamburgischen Anstalt, der mit bemerkenswerter Ehrlichkeit hinzufügt: "Bisher werden wir lediglich gebraucht, um die Verfassungsmäßigkeit des Rundfunksystems formal zu legitimieren." *Handelsblatt* 10.02.1995.

<sup>351</sup> "Im Rahmen des zugrunde gelegten Ordnungsmodells (!) hat der Gesetzgeber sicherzustellen, daß das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspricht...Er muß eine begrenzte Staatsaufsicht vorsehen, die Zugang zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen regeln..."

"...eine Konzeption der Ordnung privaten, durch Werbeeinnahmen finanzierten Rundfunks, welche...die Sorge für deren Einhaltung sowie alle für den Inhalt der Programme bedeutsamen Entscheidungen einem externen, vom Staat unabhängigen, unter dem Einfluß der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte und Richtungen stehenden Organ überträgt..." Zit. Nach Hellstern/ Hoffmann-Riem/ Reese/ Ziethen 1989, II-III.

<sup>352</sup> Seibel 1994, 278.

<sup>353</sup> Für einen Überblick zur Prinzipal-Agent-Theorie vgl. Kieser 1993, 203-215.



in Deutschland (noch?) nicht klar ist, daß es eine *originär politische* und nie absolut zu "terminierende" Frage ist, wieviel öffentlich-rechtlichen Rundfunk man sich - generell und finanziell - *leisten* will. Daß die Positionen in dieser politischen Auseinandersetzung längst bezogen sind, aber bezeichnenderweise eher *offen sinnlos* als *offen* artikuliert werden, verdeutlicht das jüngste Beispiele einiger FDP-Abgeordneter, die forderten, Zuschauer/-Hörer, die mittels einer Art Negativ-Decoder nur private, aber keine öffentlich-rechtlichen Programme sehen könnten, solle man von den Rundfunkgebühren befreien.

## V. DIE LANDESMEDIENANSTALTEN ALS ERFOLGREICH SCHEITERNDE ORGANISATIONEN?

*"Es war einmal eine Zeit, und sie liegt nicht eben weit zurück, da man auch hierzulande sein Glück machen konnte mit einem Bröcklein Ironie."*  
S. Kierkegaard, 1841

### V.1. Die Theorie Erfolgreich scheiternder Organisationen

Man muß nur einen Blick ins *Manager-Magazin* werfen, um die Effizienzcodierung von Organisationen in westlichen modernen Gesellschaften zu erkennen. Auch wenn man Organisationsversagen nicht (mehr) als gleichbedeutend mit dem "Verschwinden" der Organisation begreift, ist die Feststellung erstaunlich genug, daß es *Permanently Failing Organizations*<sup>354</sup> gibt. Zumindest steht sie auf den ersten Blick im provokativen Gegensatz zur Effizienzcodierung auch der meisten Organisationstheorien.

Die Theorie Erfolgreich scheiternder Organisationen verschärft diese Provokation. Sie betrachtet dauerhaftes Organisationsversagen nicht mehr als "vermeidbare volkswirtschaftliche Wohlfahrtsverluste". Ihre zentrale These lautet vielmehr, daß versagende Organisationen "nicht trotz, sondern wegen" <sup>355</sup> ihres Versagens ihre Stabilität bewahren. Die Gründe liegen auf der individualistischen Ebene im Interesse an Ineffizienz (oder an Unwissenheit über diese Ineffizienz) bei den *Principals* der Organisation <sup>356</sup>, auf der systemischen Ebene in ihrer *politischen Funktionalität*. Was *Successful Failure* von *Permanent Failing Organizations* unterscheidet, ist die *Unlösbarkeit* ihrer Aufgaben. Sie entlasten das politische System durch *symbolische Politik*, durch das Abfedern der Verantwortlichkeit des sich im Wohlfahrtsstaat strukturell selbst überfordernden politischen Systems für unlösbare Probleme.

Interessen und politische Funktionalität können greifen, weil die Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Staat und Markt Abschwächungen von Norm- bzw. Zweckrationalität unterliegen.<sup>357</sup>

In den einschlägigen Publikationen finden sich sechs Fälle, anhand derer Seibel seine Hypothesen generiert und belegt: die Krankenhausfinanzierungsreform, die Arbeiterwohlfahrt, der "Kontrollfall" erfolglosen Scheiterns der "Hamburger Stadtentwicklungsgesellschaft", die Autonomen Frauenhäuser und die Werkstätten für Behinderte; die letzteren beiden sind die "aktuellen" Exempel.<sup>358</sup>

---

<sup>354</sup> Meyer/ Zucker 1989, mit der grundlegenden These, daß sowohl *dependent actors* (etwa: Arbeiter) als auch Unternehmer (*owners or their equivalents*) Interessen am *Bestand* des Unternehmens (der Organisation) haben können, die nicht an deren "output" gebunden sind.

<sup>355</sup> Seibel 1994, 92

<sup>356</sup> Vgl. pointiert Seibel 1997. Für einen Überblick zum Prinzipal-Agent-Ansatz vgl. Kieser 1993, 203-215.

<sup>357</sup> Zur Analyse dieser Abschwächungen in bezug auf Organisationsversagen bietet Seibel ein Füllhorn organisationstheoretischer und sozialpsychologischer Theorien auf den Ebenen interorganisatorischer, intraorganisatorischer, interpersonaler und intrapersonaler Koordination. Vgl. zu dieser Schematisierung Kaufmann 1985.

<sup>358</sup> Seibel 1991, 1994, 1996, 1997.

## V.2. Der Fall der Landesmedienanstalten

Den Landesmedienanstalten scheint der Fall der Krankenhausfinanzierungsreform am verwandtesten. In beiden Fällen handelt es sich bei den "Versagern" um einen föderalen Organisationsverbund als Implementationsträger einer *long term policy*. Wenn "die Grundpathologie des polyarchischen Trägersystems im Krankenhauswesen [...] in der verteilten Verantwortung für einen einzigen, sachlich zusammengehörenden Regelungsbereich"<sup>359</sup> liegt, springen die Ähnlichkeiten zum Kooperationstorso der Landesmedienanstalten förmlich ins Auge. Im ökonomischen Vergleich dürften die Landesmedienanstalten sogar noch über ein größeres Maß an *X-Ineffizienz*<sup>360</sup> verfügen. Weder für die Krankenhausträgerschaft noch für die Privatfunkaufsicht spielt *Ideologie* als unabhängige Variable erkennbar eine annähernd so wichtige Rolle wie in den Milieus der Autonomen Frauenhäuser oder Behindertenwerkstätten. Beide sind im Vergleich zu anderen (z.B. eingetragenen Vereinen) Organisationen zwischen Staat und Markt staatsnah organisiert; hier enden die Gemeinsamkeiten.

Von allen anderen Fällen unterscheidet die Landesmedienanstalten, daß sie essentielle politische Institutionen des demokratischen Verfassungsstaates sind oder zumindest sein sollten. Bei ihrer Aufgabe sind sie ohne - demokratische legitimierte - Konkurrenz.<sup>361</sup> Es ergibt sich das Paradoxon der *staatsnahen Staatsferne* als Kennzeichen der Privatfunkaufsicht. Die Besonderheiten der Landesmedienanstalten rekrutieren sich aus der medienspezifischen Ressource<sup>362</sup> "Staatsferne". Der (verfassungsgerichtliche) Begriff führt sowohl zur Autonomie der Landesmedienanstalten in Organisationsfragen als auch zur leistungsunabhängigen Versorgung mit greifbareren Ressourcen, vor allem zu einer (durch die Koppelung an die Rundfunkgebühr) nicht nur konstanten, sondern indexierten Finanzierung.

Rundfunkspezifisch sind, wie gesehen, weiter ein "sektoral überproportionales" parteipolitisches Interesse an fast schon traditioneller "Manipulation" der Rundfunkaufsicht und auf Länderebene wirtschaftspolitische Interessen an einer "Alibi-Kontrolle" mit höchster Priorität der Schonung der Veranstalter. Zu dieser Betrachtung gehört, daß die Landesmedienanstalten als "in die Welt geworfene Geschöpfe" des Verfassungsgerichts quasi zur Instrumentalisierung einladen. Wird evidenten Organisationsversagen wie in dieser Untersuchung festgestellt, lautet die Diagnose: zumindest handelt es sich um *Permanent Failing Organizations*.

Sechs Einzelfälle machen noch keinen Organisationstypus. Drei Eigenschaften<sup>363</sup> nennt Seibel, die Organisationen aufweisen müssen, um sie als erfolgreich scheidende Organisationen charakterisieren zu können.

---

<sup>359</sup> Seibel 1994, 259.

<sup>360</sup> "When an input is not used effectively, the difference between the actual output and the maximum output attributable to that input is a measure of the degree of X-inefficiency." Leibenstein 1978, 17. Vgl. Seibel 1994, 220-223+257-267.

<sup>361</sup> Den Kranken wurde trotz Scheitern der Reform geholfen, es gibt auch nicht-autonome Frauenhäuser....

<sup>362</sup> Zur organisatorischen Ressourcenabhängigkeit von der Umwelt vgl. Aldrich/ Marsden 1988.

<sup>363</sup> Seibel 1997, 16-18.

### *1. Eine dauerhafte Entkopplung von Performanz der Organisation von den Ressourcen.*

Wie schon erwähnt: die Finanzierungskoppelung der Landesmedienanstalten an die Rundfunkgebühr, Ergebnis des "kompromißintensiven" ersten Rundfunksstaatsvertrages<sup>364</sup>, stellt ein nachgerade klassisches Beispiel der Entkopplung von Performanz und Ressourcen dar. Die Landesmedienanstalten verfügen nicht nur über eine stabile Zufuhr von Ressourcen, sondern sind überversorgt<sup>365</sup>. Das belegen schon etliche Änderungen der Landesmediengesetze, die den Anstalten Geld wieder entziehen, um es Stiftungen im Rundfunkbereich oder auch den Landesrundfunkanstalten zuzuführen.

### *2. Verlässlich abrufbare Ideologie zur Milderung kognitiver Dissonanzen.*

"So 'funktional' organisatorischer Dilettantismus auch sein mag, er ist nicht legitimationsfähig."<sup>366</sup> Es ist ein Spezifikum der Medienpolitik, daß dies unter dem Gebot der Staatsferne offenbar nur eingeschränkt gilt. Das liegt an der Schwierigkeit, Dilettantismus angesichts des organisatorischen *outputs* überhaupt festzustellen, solange dieser letztlich eine Programmqualität garantieren soll, deren Kriterien nicht festlegbar und im besten Fall *ex post* näherungsweise bestimmbar sind<sup>367</sup>. Im Ergebnis führt der Versuch normativer Steuerung dann zu einer großen Menge unbestimmter Rechtsbegriffe, die von der Verwaltung kaum "handelsfähig" zu bestimmen sind und, selbst wenn, nicht die für eine Kontrolle nötige Justitiabilität besitzen. Unter der Schutzglocke der "Staatsferne" besteht für den Rundfunk (anders als etwa für die Aufgaben der Arbeiterwohlfahrt) *nicht* die theoretische Möglichkeit, verselbständigte Verwaltungsträger bei Versagen in das engere normrationale Korsett unmittelbarer Verwaltung "zurückzuzwingen". Die durch die "Staatsferne" bedingte Autonomie der Landesmedienanstalten in Organisationsfragen schwächt die Möglichkeiten der Kontrolle *über* die Landesmedienanstalten. Der Sachverhalt erlaubt zwei Interpretationen. Die Legitimationsfähigkeit von Dilettantismus ist zumindest erweitert und es bedarf keiner Ideologie, um erfolgreich zu scheitern. Oder die Ideologie besteht im Glauben, eine *unverzichtbare* "öffentliche Aufgabe" zu erfüllen, deren Nichterfüllung streng nur durch *Verzicht* auf die Organisation beweisbar ist.

### *3. Ein peripherer Status der Organisation als Grundlage dauerhafter organisatorischer Ineffizienz in der organisatorischen Moderne.*

Diese Bedingung bedarf der Operationalisierung des "peripheren Status" in der Organisationsumwelt, um nicht tautologisch zu sein. Schon daran wird deutlich, daß es sich um einen Kernpunkt der Theorie handelt, da hier zwei entscheidende Anschlüsse liegen: zum Dritten Sektor und zur Publizität oder Nicht-Publizität des Scheiterns.

---

<sup>364</sup> Gedacht war in der Anfangsphase auch an eine Finanzierung durch prozentuale Beteiligung an den Werbeerböten der privaten Veranstalter, die sich dagegen naturgemäß und typischerweise erfolgreich wehrten. Warum es im Verhandlungssystem gerade zu der 2%-Lösung kam, bedarf keiner Erläuterung.

<sup>365</sup> Das Finanzgebahren der Landesmedienanstalten wurde in dieser Untersuchung ausgespart. Es verhält sich aber offensichtlich so, wie inzwischen zu erwarten. Vgl. eine Zusammenfassung der Berichte diverser Landesrechnungshöfe mit dem Titel "Das große Fressen - Die Medienwächter bekommen noch mehr Geld, obwohl sie seit Jahren von den Rechnungshöfen gerügt werden" Süddeutsche Zeitung, 22.11.1996. Vgl. auch Wöste 1990.

<sup>366</sup> Seibel 1994, 287.

<sup>367</sup> Frei nach dem Motto: ich weiß zwar nicht genau, wie ein "gutes Programm" aussieht, aber *das* ist ein schlechtes.

Letzteres erkennt auch Seibel als "*Damoklesphänomen*" und Achillesferse: "Das Kaschieren von Nicht-Leistung und Ineffizienz ist nicht absolut verlässlich, sondern der latenten Gefahr zufälliger oder nach Maßgabe politischer Opportunitäten gelenkter öffentlicher Aufmerksamkeit ausgesetzt.<sup>368</sup>" Der schwache Punkt Erfolgreich scheidender Organisationen ist der schwache Punkt seiner Theorie. So erklärungsbedürftig ihre "Persistenz" sein mag: die Temporalität scheidender Organisationen ist abhängig von der Nichtpublizität des Scheiterns. Es besteht die Gefahr der *Flüchtigkeit* Erfolgreich scheidender Organisationen - in der Theorie und hinsichtlich ihrer Erklärungskraft.

Mit leichter Ironie könnte man davon sprechen, daß der "Dritte Sektor" und Erfolgreich scheidende Organisationen ein "loosely coupled system" (*Karl Weick*) bilden, da angesichts jener *Flüchtigkeit* auch nicht mehr klar zu sehen ist, was der Dritte Sektor nun ist: Seibel rät, sich "von der Vorstellung eines "Sektors" mit festem Aggregatzustand zu lösen und auch den Dritten Sektor als ein gewissermaßen "flüssiges" institutionelles Arrangement anzunehmen"<sup>369</sup>

Wie auch immer: als explizit staatsferner und sicher nicht zweckrationaler "neuer Typus einer verselbständigten Verwaltungseinheit" genießen die Landesmedienanstalten einen denkbar peripheren Status - solange sie den Dilettantismus der Publizität nicht ändern. Womit ich wieder am Anfang angelangt wäre: kein Mensch *darf* die Landesmedienanstalten kennen.

Um die "Diagnose" Erfolgreich Scheiternde Organisationen stellen zu können, bedarf es noch des Kernbeweises: Aufgabe solcher Organisationen muß die Lösung eines unlösbaren Problems sein.

Auch hier schließt sich der Kreis zu den ersten Kapiteln dieser Arbeit: daß Privatfunksteuerung in *der derzeitigen Form* ein unlösbares Problem darstellt, daß *normative* Steuerung des Privatfunks ein unlösbares Problem darstellt und daß aus genereller theoretischer Perspektive Privatfunksteuerung höchst anspruchsvoll und unwahrscheinlich ist, sollte deutlich geworden sein.

*"Ironie kommt ins Spiel, weil die Politik wissen kann, daß ihre internen Möglichkeiten größer sind als ihre externen; weil sie wissen muß, daß die Möglichkeiten der steuernden Intervention in nicht-triviale gesellschaftliche Problembereiche so voraussetzungsvoll sind, daß sie kaum zu realisieren sind; und weil sie beobachtet, daß dennoch alle anderen gesellschaftlichen Akteure als Abnehmer von Politik das herkömmliche Bild regulativer Politik pflegen."*<sup>370</sup>

Die Landesmedienanstalten sind erfolgreich scheidende politische Institutionen, weil eine normative Steuerung privaten Rundfunks nur Symbolkraft haben kann. Ihre Aufgabe verlangt Öffentlichkeit und ist öffentlich, ihr Scheitern darf es nicht werden, soll es erfolgreich bleiben. Darin liegt *ihre* Ironie - und auch eine Ironie dieser Arbeit.

Es bleibt zu erwähnen, daß in dieser Untersuchung drei entscheidende bis revolutionierende Aspekte der (aktuellen, vor allem aber) zukünftigen Entwicklung des privaten Rundfunks aus-

---

<sup>368</sup> Seibel 1994, 279.

<sup>369</sup> Seibel 1994, 300.

<sup>370</sup> Willke 1991, 142.

gespart wurden: die Europäische Integration<sup>371</sup>, die Digitalisierung der Massenmedien mit einer Verhundertfachung der Programme und ihre multimediale Verknüpfung. Eine Einschätzung, wie die Landesmedienanstalten diesen Herausforderungen begegnen werden, bleibt dem Leser überlassen.

---

<sup>371</sup> Hier bewegt sich die Aussparung nahe an der Unzulässigkeit, da die Europäisierung bereits seit der EG-Fernsehrichtlinie von 1989 manifeste Auswirkungen auf die nationale Rundfunkaufsicht hat. Zur obligatorischen verfassungsgerichtlichen Klärung kam es allerdings erst 1995. Zum Versäumten vgl. Geppert 1993, Lange 1996.

## ANHANG

### Literaturverzeichnis

- Aldrich, Howard E./ Marsden, Peter. 1988.  
Environments and Organizations. In Neil J. Smelser (Ed.): Handbook of Sociology, Beverly Hills: Sage, 361-392.
- Alemann, Ulrich von/ Tönnemann, Wolfgang. 1995.  
Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft. In Ulrich von Alemann (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden: Grundriß für Studium und Forschung. Opladen, Westdeutscher Verlag, 17-140.
- Altendorfer, Otto. 1995. Die Medienkontrolleure - Anstalten Gremien Personen. Bad Wörrishofen: Ledermann Verlag.
- Altmeppen, Klaus-Dieter (Hg.). 1996.  
Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Altmeppen, Klaus-Dieter. 1994.  
Medienmacht und mächtige Märkte. Die Entwicklung der Medienbranche in den letzten zehn Jahren. In Otfried Jarren: Medienwandel - Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland; eine Bilanz. Berlin: VISTAS.
- Andersen, Uwe/ Woyke, Richard (Hrsg.). 1993.  
Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske+Budrich.
- Anheier, Helmut K. 1996.  
Organizational Failures and Bankruptcies: What are the issues? In: American Behavioral Scientist 39, 950-958.
- Anheier, Helmut K./ Seibel, Wolfgang (Eds.). 1990.  
The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations. Berlin; New York: De Gruyter.
- Anschlag, Dieter. 1994.  
Lizenz zum Senden - blanco. Murdoch-Einstieg bei VOX stellt Sendekonzept auf den Kopf. In: Funk-Korrespondenz Nr. 27-28 (08.06.), 1-3.
- Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (Hrsg.). 1996 (zit. Jahrbuch 1995/96).  
Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1995/96. Privater Rundfunk in Deutschland. München: Verlag Reinhard Fischer.
- Begründung zum Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag. 1996. Abgedruckt in: Media-Perspektiven Dokumentation I/96, 38-76.
- Begründung zum Ersten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, abgedruckt in: epd Kirche und Rundfunk 59/1994 (30. Juli), 20.
- Benz, Arthur. 1992.  
Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln. In ders./ Wolfgang Seibel (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 31-58.
- Benz, Arthur. 1994.  
Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz Wilhelm/ Zintl, Reinhard. 1992  
Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main: Campus.

- Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang (Hrsg.). 1992.  
Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung.  
Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Berendes, Konrad. 1973.  
Die Staatsaufsicht über den Rundfunk. Berlin: Duncker & Humblot.
- Beyme, Klaus von. 1992.  
Die politischen Theorien der Gegenwart. 7., neubearbeitete Aufl., Opladen:  
Westdeutscher Verlag.
- Bleek, Wilhelm/ Machura, Stefan. 1993. Ämterpatronage. In Andersen/ Woyke 1993, 5-6.
- Bohne, Eberhard. 1981.  
Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum  
Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung d Immissionsschutzes. Berlin:  
Duncker & Humblot.
- Boos, Margarete/ Fisch, Rudolf. 1987.  
Die Fallstudie in der Organisationsforschung. In Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.):  
Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein. Opladen: Westdeutscher  
Verlag, 350-376.
- Boudon, Raymond/ Bourricaud, Francois. 1992.  
Soziologische Stichworte [hier: Funktion, rf]. Ein Handbuch. Opladen: Westdeutscher  
Verlag.
- Breunig, Christian. 1994.  
Programmforschung - Kontrolle ohne Konsequenzen. In: Media Perspektiven 12/1994,  
574-594.
- Breunig, Christian. 1996.  
Zwischen Standortpolitik und Vielfaltsziel. Zulassung neuer Fernsehanbieter durch die  
Landesmedienanstalten und Folgen für die Kabeleinspeisung. In: Media Perspektiven,  
Heft 4, 195-208.
- Browne, Donald R. 1989.  
Comparing Broadcast Systems. The Experiences of Six Industrialized Nations. Ames:  
Iowa State University Press.
- Bruck, Peter A./ Selhofer, Hannes. 1996.  
Sind die fetten Jahre vorbei? Zur internationalen Werbemarktentwicklung. In Altmeyen  
1996, 179-202.
- Bumke, Ulrike. 1995.  
Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten: verfassungs- und  
organisationsrechtliche Überlegungen zur Rechtsstellung einer verselbständigten Ver-  
waltungseinheit. München: Beck, 1995.
- Chronik - Entwicklung des privaten Rundfunks [ohne Autorenangabe, zitiert Chronik]. 1988.  
In Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten: DLM- Jahrbuch '88. München:  
Neue Medienges. Ulm, 5-14.
- Clarke, Lee/ Perrow, Charles. 1996.  
Prosaic Organizational Failure. In: American Behavioral Scientist 39, 1040-1056.
- Cohen, Michael D./ March, James G./ Olsen, Johan P. 1972.  
A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: Administrative Science Quarterly  
17, 1-19.
- Cyert, Richard M./ March, James G. 1963.  
A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dammann, Klaus/ Grunow, Dieter/ Japp, Klaus P.(Hrsg.). 1994.  
Die Verwaltung des politischen Systems: neuere systemtheoretische Zugriffe auf ein altes  
Thema. Opladen: Westdeutscher Verlag.



- Dittmann, Armin/ Fechner, Frank/ Sander, Gerald G. (Hrsg.) 1997.  
Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien. Berlin: Ducker und Humblot.
- Doetz, Juergen (Hrsg.). 1994.  
Faszination Fernsehen. Zehn Jahre nach dem medienpolitischen Urknall. Berlin: Nicolai.
- Dörr, Dieter. 1996.  
Maßnahmen zur Vielfaltssicherung gelungen? Der Dritte  
Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus verfassungsrechtlicher Sicht. In: Media  
Perspektiven 12/96, 621-628.
- Dörr, Dieter. 1996a.  
Rundfunkföderalismus auf dem Prüfstand.  
In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 40, Heft 8/9, 617-631.
- Durkheim, Emile. 1970  
Die Regeln der soziologischen Methode. Herausgegeben und eingeleitet von René  
König. 3. Aufl. Neuwied; Berlin: Luchterhand. [Original 1895]
- Eckstein, Harry. 1975.  
Case Study and Theory in Political Science. In Fred I. Greenstein/ Nelson W. Polsby  
(Eds.), Handbook of Political Science Vol. 7 - Strategies of Inquiry, Reading (Mass.):  
Addison-Wesley, 79-137.
- Edelman, Murray. 1990.  
Politik als Ritual .Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen  
Handelns. Mit einem Vorwort zur Neuausgabe. Frankfurt/Main: Campus Verlag.  
[Original: The Symbolic Uses of Politics, Urbana, University of Illinois Press, 1967, und:  
Politics as Symbolic Action, Mass Arousal and Quiescence.]
- Elster, Jon. 1987.  
Funktionalistische Erklärungen in der Soziologie. In: Ders., Subversion der Rationalität.  
Frankfurt/M.: Campus, 59-65.
- Enzensberger, Hans Magnus. 1988.  
Das Nullmedium oder Warum alle klagen über das Fernsehen gegenstandslos sind. In  
ders.: Mittelmaß und Wahn - Gesammelte Zerstreuungen, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 89-  
103.
- Esser, Hartmut. 1996. Soziologie. Allgemeine Grundlagen. 2., durchgesehene Auflage.  
Frankfurt: Campus-Verlag.
- Fach, Wolfgang/ Grande, Edgar. 1988.  
Die Ambivalenz politischer Institutionen. Überlegungen aus Anlaß der  
politikwissenschaftlichen Wende zum "Neuen Institutionalismus". In: Österreichische  
Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 1, 373-389.
- Foucault, Michel. 1991.  
Überwachen und Strafen: die Geburt des Gefängnisses. 9. Auflage, Frankfurt/M.:  
Suhrkamp.
- Franck, Georg. 1993.  
Ökonomie der Aufmerksamkeit. In: Merkur (47), Heft 9/10, 748-762.
- Franck, Norbert. 1992.  
Medien in der Bundesrepublik Deutschland - Die Sicht der Grünen. In Wittkämper 1992,  
199-212.
- Freyer, Ulrich. 1990.  
Ohne Technik keine Rundfunkversorgung - Aufgabenstellung und Perspektiven der  
TKLM. In Die Landesmedienanstalten (Hrsg.): DLM-Jahrbuch 89/90: privater Rundfunk  
in Deutschland, München: R. Fischer, 90-93.
- Fuchs, Anke. 1992.  
Parteien und Medien - Die Sicht der SPD. In Wittkämper 1992, 213-220.

- Füger, Dietmar. 1995.  
Jugendschutz: Wirksamkeit von Selbstkontrolle und Aufsichtskontrolle. In  
Landesmedienanstalten (Hrsg.): Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94: privater  
Rundfunk in Deutschland. München: R. Fischer, 115-119.
- Gehrke, Genor/ Hohlfeld, Ralf. 1996.  
Wege zur Theorie des Rundfunkwandels: Fernsehorganisationen zwischen  
publizistischen Zielvorstellungen und systemischem Eigensinn. Opladen: Westdeutscher  
Verlag.
- Geppert, Martin. 1993.  
Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht: zur Rolle und Zukunft der  
deutschen Landesmedienanstalten in einem europäischen Rundfunksystem. Berlin:  
Duncker und Humblot.
- Grande, Edgar/ Schneider, Volker. 1991.  
Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten. Eine vergleichende Analyse  
institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa. In: PVS (32), Heft 3,  
452-478.
- Grothe, Thorsten/ Schulz, Wolfgang. 1993.  
Reflexives Recht - ein innovatives Regelungskonzept für das Rundfunkrecht?  
Steuerungstheoretische Überlegungen am Beispiel der Implementation des Zwei-Säulen-  
Modells in Nordrhein-Westfalen. In Jarren/ Marcinkowski/ Schatz 1993, 49-62.

- Hachmeister, Lutz/ Rager, Günther (Hrsg.). 1997.  
 Werbeherrscht die Medien?: die 50 größten Medienkonzerne der Welt. München: Beck.
- Haeckel, Helmut. 1988.  
 Der Übergang zum dualen Rundfunksystem. In Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten: DLM- Jahrbuch '88. München: Neue Medienges. Ulm, 17-26.
- Hahn-Cremer, Wolfgang. 1995.  
 "Neuordnung überfällig". In epd/ Kirche und Rundfunk 10.05.1995 (Nr. 36), 26-28.
- Heinrich, Herbert. 1991.  
 Deutsche Medienpolitik: ein aktuelles Buch zu einem interessanten Sachgebiet der Politik. Nauheim in Hessen: Koch.
- Heinrich, Jürgen. 1994.  
 Medienökonomie. Band 1: Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hellstern, Gerd-Michael/ Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Reese, Jürgen/ Ziethen, Michael P. 1989.  
 Rundfunkaufsicht. Band I: Rundfunkaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland. (Begleitforschung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kabelpilotprojekt Dortmund) Düsseldorf: Presse- und Informationsamt der Landesregierung.
- Hellstern, Gerd-Michael/ Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Reese, Jürgen/ Ziethen, Michael P. 1989b.  
 Rundfunkaufsicht. Band III: Rundfunkaufsicht in vergleichender Analyse. (Begleitforschung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kabelpilotprojekt Dortmund.) Düsseldorf: Presse- und Informationsamt der Landesregierung.
- Henle, Victor. 1995. Erfahrungsbericht der Landesmedienanstalten zur Sicherung der Veranstalter- und Beteiligungsvielfalt im bundesweit verbreiteten Rundfunk (DLM-Konzentrationsbericht). In Die Landesmedienanstalten 1995, 9-125.
- Hepperle, Susanne. 1991. Transformation und Integration des Rundfunks im Prozeß der deutschen Einigung. Konstanz: Unveröffentlichte Diplomarbeit.
- Herkströter, Dirk. 1994  
 Die Entwicklung der Landesmediengesetze. In: Rundfunk und Fernsehen 42, Heft 1, 60-81.
- Hesse, Albrecht. 1990.  
 Rundfunkrecht: die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland. München: Vahlen.
- Hesse, Albrecht. 1995.  
 Ausgewählte Rechtsprechung mit grundsätzlicher Bedeutung für die Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Rundfunk und Fernsehen (43), 178-204.
- Hesse, Joachim Jens/ Ellwein, Thomas. 1992.  
 Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 7., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Band 1: Text. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hirche, Walter. 1992.  
 Offen, pluralistisch und staatsfern - Leitlinien liberaler Medienpolitik. In Wittkämper 1992, 187-198.

- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 1988.  
Schleichwege zur Nicht-Entscheidung. Fallanalyse zum Scheitern der Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken". In: PVS (29), Heft 1, 58-84.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 1989.  
Rundfunkaufsicht. Band II: Rundfunkaufsicht im Ausland: Großbritannien, USA und Frankreich. (Begleitforschung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kabelpilotprojekt Dortmund.) Düsseldorf: Presse- und Informationsamt der Landesregierung.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 1991.  
Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen: Der ungenierte Parteienzugriff. In: Archiv für Presserecht, Heft 3, 606-611.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 1993.  
Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten. Ein Rechtsgutachten zur Beteiligung der Landesmedienanstalten an der einheitlichen Rundfunkgebühr. Berlin: Vistas Verlag.
- Holgersson, Silke. 1995.  
Fernsehen ohne Kontrolle? Zur Aufsichtspraxis der Landesmedienanstalten in den Bereichen Jugendschutz und Werbung (1985-1992). Opladen: Westdeutscher Verlag (Studien zur Kommunikationswissenschaft, Band 10).
- Holtz-Bacha, Christina. 1992.  
Vom öffentlich-rechtlichen-Rundfunk und vom öffentlich-rechtlichen Privatfunk in Bayern. In Arnulf Kutsch et.al. (Hrsg.): Rundfunk im Wandel - Beiträge zur Medienforschung. Berlin: Vistas Verlag, 227-240.
- Hömberg, Walter/ Pürer, Heinz (Hrsg.). 1996.  
Medien-Transformation: zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Konstanz: UVK Medien.
- Huber, Erwin. 1992.  
Parteien und Medien - Die Sicht der CSU. In Wittkämper 1992, 180-186.
- Jahrbuch 1993/94. Siehe Landesmedienanstalten 1995.
- Jahrbuch 1995/96. Siehe Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten 1996.
- Jarren, Otfried. 1992.  
Forschung zugunsten des Privatfunks? Forschungsförderung und Forschungssteuerung - Das Beispiel der Landesmedienanstalten. In: Media Perspektiven 10/1992, 625-640.
- Jarren, Otfried. 1996. Das duale Rundfunksystem - politiktheoretisch betrachtet. In Hömberg/ Pürer 1996, 69-80.
- Jarren, Otfried/ Marcinkowski, Frank/ Schatz, Heribert (Hrsg.). 1993.  
Landesmedienanstalten - Steuerung der Rundfunkentwicklung? (Jahrbuch 1993 der Arbeitskreise "Politik und Kommunikation" der DVPW und der DGPK) Münster; Hamburg: Lit-Verl.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 1985.  
The Relationship between Guidance, Control and Evaluation. In Franz-Xaver Kaufmann/ Giandomenico Majone/ Vincent Ostrom (Eds.): Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. Berlin; New York, De Gruyter: 211-228.
- Kenis, Patrick/ Schneider, Volker. 1996.  
Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. In dies. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt: Campus-Verlag, 9-43.
- Kieser, Alfred (Hrsg.). 1993.  
Organisationstheorien. Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer.
- Kindermann, Harald. 1989.  
Alibigesetzgebung als symbolische Gesetzgebung. In Voigt 1989, 257-273.

- Kingdon, John W. 1984.  
Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston; Toronto: Little, Brown and Company.
- Kleinert, Hubert. 1992.  
Die Krise der Politik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35, 15-25.
- Kleinsteuber, Hans J. 1993.  
Vom Bundesverfassungsgericht zu den Landesmedienanstalten. Juristen und die Juridifizierung der Medienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In Jarren/Marcinkowski/Schatz 1993, 23-48.
- Kleinsteuber, Hans J. 1996.  
Das Rundfunksystem der USA. In Hans-Bredow Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996/97. 23. Auflage. Baden-Baden; Hamburg, Nomos Verl.-Ges., D119-D129.
- Knoche, Manfred. 1996.  
Konzentrationsboom und Forschungsdefizite. Von der Presse- zur Medienkonzentrationsforschung. In Altmeyen 1996, 101-120.
- Kopper, Gerd G. 1992.  
Medien- und Kommunikationspolitik der Bundesrepublik Deutschland: ein chronologisches Handbuch 1944 bis 1988. München; London; New York: Saur.
- Landesmedienanstalten (Hrsg.). 1995 (zit. Jahrbuch 1993/94).  
Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94: privater Rundfunk in Deutschland. München: R. Fischer.
- Landesmedienanstalten, Die (Hrsg.). 1995. Die Sicherung der Meinungsvielfalt: Berichte, Gutachten und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts der Medienkonzentrationskontrolle vom Herbst 1994. Berlin: Vistas 1995.
- Lange, André. 1996.  
Die Entwicklung des Fernsehens in Europa.  
In Hans-Bredow Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996/97. 23. Auflage. Baden-Baden; Hamburg, Nomos Verl.-Ges.: A53-A63.
- Lange, Bernd-Peter. 1989.  
Landesmedienanstalten und "Außenpluralismus" auf dem Prüfstand. In: Media Perspektiven, Heft 5, 268-276.
- Lehmbruch, Gerhard. 1990. Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik. In: Leviathan 18 (1990), 462-486.
- Lehmbruch, Gerhard. 1993. Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In Wolfgang Seibel/ Arthur Benz/ Heinrich Mäding (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 41-66.
- Lehmbruch, Gerhard. 1995. Sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands. In Wolfgang Seibel/ Arthur Benz (Hrsg.): Regierungssystem und Verwaltungspolitik - Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein. Opladen: Westdeutscher Verlag, 180-215.
- Lehmbruch, Gerhard. 1996.  
Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie. In: PVS (37), Heft 4, 735-751.
- Leibenstein, Harvey. 1978.  
General X-efficiency theory and economic development. New York: Oxford University Press.
- Leibholz, Gerhard. 1951.  
Parteienstaat und repräsentative Demokratie (1951). In H. Rausch: Zur Theorie und

- Geschichte der Repräsentation und der Repräsentativverfassung, Darmstadt 1968, 235-259.
- Lieven, Jan. 1994.  
Jugendschutz und Medienkontrolle seit den 50er Jahren. Zur Entwicklung der Strukturen und Arbeitsweisen des Jugendmedienschutzes in der Bundesrepublik Deutschland. In Susanne Hiegemann/ Wolfgang H. Swoboda (Hrsg.): Handbuch der Medienpädagogik, Opladen: Leske+Budrich, 167-182.
- Lilienthal, Volker. 1994  
Neues Spiel, neue Chancen. Die Rettung von VOX läuft über eine neue Lizenzierung. In: Kirche und Rundfunk (46), Nr.50, 3-4.
- Luhmann, Niklas. 1964.  
Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers. In: Der Staat, Heft 2: 129-142.
- Luhmann, Niklas. 1970.  
Funktion und Kausalität. In Niklas Luhmann: Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Köln; Opladen: Westdeutscher Verlag: 9-30.
- Luhmann, Niklas. 1970b.  
Funktionale Methode und Systemtheorie. In Niklas Luhmann: Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Köln; Opladen: Westdeutscher Verlag: 31-53.
- Luhmann, Niklas. 1987.  
Staat und Politik: Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme. In ders.: Soziologische Aufklärung 4, Opladen: Westdeutscher Verlag, 74-103.
- Luhmann, Niklas. 1990.  
Ökologische Kommunikation: kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? 3. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas. 1991. Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie. 4. Aufl., Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 1996.  
Die Realität der Massenmedien. 2., erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas/ Scharpf, Fritz. 1989.  
Politische Steuerung und politische Institutionen. Beiträge zu einem politischen Streitgespräch. In Hans-Hermann Hartwich(Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, 12-29.
- Marcinkowski, Frank. 1993.  
Systemischer Eigensinn und Steuerungsprobleme im Rundfunkbereich. In Jarren/ Marcinkowski/ Schatz 1993, 49-62.
- Marcinkowski, Frank. 1993a.  
Publizistik als autopoietisches System. Politik und Massenmedien; eine systemtheoretische Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Marin, Bernd/ Mayntz, Renate. 1991.  
Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Martin, Guido. 1993.  
Staatsaufsicht über die Landesmedienanstalten. Ausgestaltung und Grenzen. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 11/1993, 515-521.
- Mayntz, Renate. 1987.  
Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungslehre 1, 89-110.
- Mayntz, Renate. 1993.  
Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In Adrienne Héritier

- (Hrsg.): Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 39-56.
- Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz (Hg.). 1995.  
Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/ New York: Campus.
- Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz. 1995a.  
Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In Mayntz/Scharpf 1995, 9-38.
- Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz. 1995b.  
Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Mayntz/Scharpf 1995, 39-72.
- Merton, Robert K. 1995.  
Soziologische Theorie und soziale Struktur. Berlin: de Gruyter. [Original: Social theory and social structure, New York, The Free Press, 1968]
- Meyer, Marshall W./ Zucker, Lynne G. 1989.  
Permanently failing organizations. Newbury Park, CA: Sage.
- Morhart, Claus. 1995.  
Die DLM hat die Konzentrationskontrolle beendet. In: epd/ Kirche und Rundfunk 18.02.1995 (Nr.13), 5-6.
- Mösbauer, Heinz. 1990.  
Staatsaufsicht über die Wirtschaft. Köln; Berlin; Bonn; München: Carl Heymanns Verlag.
- Münch, Richard. 1992.  
Gesellschaftliche Dynamik und politische Steuerung. In Heinrich Bußhoff (Hrsg.), Politische Steuerung: Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit; Beiträge zur Grundlagendiskussion, Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 81-106.
- Neumann, Bernd. 1992.  
Parteien und Medien - Die Sicht der CDU. In Wittkämper 1992, 169-179.
- Ott, Klaus. 1992. ...und keiner will es merken. Der Fall Tele 5/DSF zeigt: Medienkontrolleure werden ihrem eigenen Anspruch nicht gerecht. In: Funk-Korrespondenz Nr. 50 (10.12.1992), 1-4.
- Ott, Klaus. 1993.  
Ungenaue Regelungen. Rundfunkaufsicht zwischen Misere und Effektivität. Funk-Korrespondenz Nr. 44/ 05.09.1993, 1-5.
- Ragin, Charles C./ Berg-Schlosser, Dirk/ De Meur, Gisèle. 1996.  
Political Methodology: Qualitative Methods. In Robert E. Goodin/ Hans-Dieter Klingemann: A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford University Press: 749-768.
- Rodewald, Jörg. 1996.  
Durchsetzung von Programmbindungen und Programmgrundsätzen gegenüber Privatrundfunkveranstaltern. München: Beck.
- Rölke, Peter. 1994.  
Funktionalismus. In Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon der Politik. München: Beck. Band 2 (Hrsg. Jürgen Kriz et. al.). Politikwissenschaftliche Methoden, 141-147.
- Ronge, Volker. 1994.  
Politische Steuerung - innerhalb und außerhalb der Systemtheorie. In Dammann/ Grunow/ Japp 1994, 53-64.
- Röper, Horst. 1996.  
Mehr Spielraum für Konzentration und Cross ownership im Mediensektor. In: Media Perspektiven 12/96, 610-620.
- Röper, Horst. 1997.  
Formationen deutscher Medienmultis 1996. Unternehmensentwicklung und Strategien der größten deutschen Medienkonzerne. In: Media Perspektiven 5/97, 226-255.

- Rüdiger Voigt (Hrsg.) 1989.  
Symbole der Politik, Politik der Symbole. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. 1985.  
Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: PVS (26), Heft 4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1993.  
Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 57-83.
- Scharpf, Fritz W./ Reissert, Bernd/ Schnabel Fritz W. 1976.  
Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/ Taunus.
- Schatz, Heribert. 1993.  
Rundfunkentwicklung und politische Steuerung. Eine Einführung in das Tagungsthema. In Jarren/ Marcinkowski/ Schatz 1993, 13-21.
- Scheuch, Erwin K./ Scheuch, Ute. 1992.  
Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien - Eine Studie. Reinbek: Rowohlt.
- Schmidt, Siegfried J./ Spieß, Brigitte. 1997.  
Die Kommerzialisierung der Kommunikation. Fernsehwerbung und sozialer Wandel 1956-1989. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Schuler-Harms, Margarete. 1995.  
Rundfunkaufsicht im Bundesstaat: Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten. Baden-Baden; Hamburg: Nomos Verl.Ges.
- Schuler-Harms, Margarete. 1996.  
In Hans-Bredow Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996/97. 23. Auflage. Baden-Baden; Hamburg, Nomos Verl.-Ges.: A83-A100.
- Schulz, Winfried. 1992.  
Die Transformation des Mediensystems in den Achtzigern. Epochale Trends und modifizierende Bedingungen. In Arnulf Kutsch et.al. (Hrsg.): Rundfunk im Wandel - Beiträge zur Medienforschung. Berlin: Vistas Verlag, 155-171.
- Scott, W. Richard. 1986.  
Organisationen als Forschungsgegenstand. In ders.: Grundlagen der Organisationstheorie, Frankfurt/M.; New York: Campus-Verlag, 23-52.
- Seibel, Wolfgang. 1991.  
Erfolgreich scheiternde Organisationen. Zur politische Ökonomie des Organisationsversagens. In: PVS, 479-496.
- Seibel, Wolfgang. 1992.  
Das Mülleimermodell in der Verwaltungspraxis oder: wie Lösungen sich ihre Problem suchen. In Benz/ ders. 1992, 135-151.
- Seibel, Wolfgang. 1994.  
Funktionaler Dilettantismus: Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.Ges.
- Seibel, Wolfgang. 1996.  
Successful Failure: An Alternative View on Organizational Coping. In: American Behavioral Scientist 39/8, 1001-1024.
- Seibel, Wolfgang. 1997.  
Erfolgreich Scheiternde Organisationen - Vortrag im Rahmen des Studium Generale der Technischen Universität Karlsruhe. (30.01.1997). Universität Konstanz: Unveröffentlichtes Manuskript.



- Steinmetz, Rüdiger. 1996.  
Freies Fernsehen. Das erste privat-kommerzielle Fernsehprogramm in Deutschland.  
Konstanz: UVK Medien Verlagsgesellschaft.
- Stinchcombe, Arthur L. 1968.  
Constructing Social Theories. New York; Chicago; San Francisco; Atlanta: Harcourt,  
Brace & World.
- Stober, Rolf. 1992.  
Medien als Vierte Gewalt - Zur Verantwortung der Massenmedien. In Wittkämper 1992,  
27-36.
- Stock, Martin. 1985.  
Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht. Die journalistische Freiheit des Rundfunks als  
Voraussetzung allgemeiner Kommunikationsfreiheit. München: Beck.
- Stock, Martin. 1992.  
Der neue Rundfunkstaatsvertrag. In: Rundfunk und Fernsehen 40, Heft 2, 189-221.
- Storck, Mechthild. 1992.  
Werbefernsehboom - ein Geschäft für die Privatsender. Der Werbemarkt 1991. In:  
Media-Perspektiven, Heft 3, 158-171.
- Tabbara, Tarik. 1996.  
Zur Verfassungsmäßigkeit der Errichtung einer Bundesmedienanstalt. In: Zeitschrift für  
Urheber- und Medienrecht 40, Heft 5, 378-389.
- Treutner, Erhard. 1992.  
Ausprägungen und Grenzen informalen Verwaltungshandelns. In Benz/ Seibel 1992, 65-  
85.
- Vahrenhold, Olaf. 1992.  
Die Stellung der Privatfunkaufsicht im System staatlicher Aufsicht. Baden-Baden:  
Nomos-Verl.-Ges.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.). 1986.  
Recht als Instrument der Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Von Beyme, Klaus. 1996.  
Political Theory: Empirical Political Theory. In Robert E. Goodin/ Hans-Dieter  
Klingemann: A New Handbook of Political Science. Oxford, Oxford University Press:  
519-530.
- Von Sell, Friedrich-Wilhelm. 1992.  
Verfassungsrecht und Rundfunk. Die sieben Entscheidungen des  
Bundesverfassungsgerichts 1961-1991. Berlin: VISTAS.
- Wagner, Christoph. 1990. Die Landesmedienanstalten. Organisation und Verfahren der  
Kontrolle privater Rundfunkveranstalter in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-  
Baden: Nomos Verl.Ges.
- Wemmer, Benedikt. 1996.  
Das elektronische Medienrecht der USA unter besonderer Berücksichtigung des  
Telecommunications Act von 1996. In: AfP. Zeitschrift für Medien- und  
Kommunikationsrecht (27), Heft 3, 241-246.
- Wilhelmi, Martin. 1995. Verfassungsrechtliche Probleme des Rundfunks in den neuen  
Bundesländern: lokale Grundversorgung, Staatsfreiheit, Finanzierung. Berlin: Duncker &  
Humblot.
- Willke, Helmut. 1992.  
Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft.  
Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Willke, Helmut. 1995.  
Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung  
komplexer Sozialsysteme. Stuttgart; Jena: Gustav Fischer Verlag.

- Windhoff- Héritier, Adrienne. 1987.  
Policy-Analyse: eine Einführung. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag.
- Wittkämper, Gerhard W. (Hrsg.). 1992.  
Medien und Politik. Darmstadt
- Wöste, Marlene. 1990.  
Nur knapp die Hälfte für Lizenzierung und Kontrolle. Die Einnahmen und Ausgaben der Landesmedienanstalten 1985 bis 1990. In: Media Perspektiven 5/1990, 281-304.
- Zauner, Alfred. 1997.  
Von Solidarität zu Wissen. Nonprofit Organisationen in systemtheoretischer Sicht. In Christoph Badelt (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 103-119.
- Zerdick, Axel. 1982.  
Ökonomische Interessen und Entwicklungslinien bei der Durchsetzung neuer Informations- und Kommunikationstechniken. In: Rundfunk und Fernsehen (30), Heft 4, 478-490.
- Zerdick, Axel. 1993.  
Zwischen Frequenzen und Paragraphen. Die Landesmedienanstalten als institutionalisierter Kompromiß. In: Bertelsmann Briefe (Mai 1993), 60-62.
- Zimmer, Annette. 1991.  
Reformpolitik und dritter Sektor [Rezension Anheier/ Seibel 1990]. In: PVS (32), Heft 3, 554-555.
- Zimmer, Annette/ Scholz, Martina. 1992.  
Ökonomische und politologische Theorieansätze. Der Dritte Sektor zwischen Markt und Staat. In: Forschungsjournal NSB, Heft 4, 21-38.

*Für die Unterstützung dieser Arbeit danke ich dem Printarchiv des Westdeutschen Rundfunks (insbesondere den betroffenen MitarbeiterInnen) und vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (in Person von Susanne Hilbring), Köln.*

## **Verzeichnis sonstiger Quellen**

- BLM- Geschäftsbericht 1993. [Geschäftsbericht der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien. München 1994, 77 Seiten]
- Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt 28.05.1993. Von Papiertigern und Strohmännern.
- Die Welt 31.03.1994. Gernot Facius: Die Pleitiers von Vox schieben die Schuld hin und her, 5.
- Die Zeit 22/1997 (23. 5). Fritz Wolf: Wer hört schon noch auf ihn? Norbert Schneider, ein Medienkontrolleur in Zeiten der Deregulierung.
- Epd Medien 09.04.1997 (Nr. 26). Gericht: SLM-Präsident darf ab DLM-Sitzungen teilnehmen, 13-14.
- Epd/ Kirche und Rundfunk 01.06.1996 (Nr. 42). Mediendirektoren: KEK-Konstruktion verfassungswidrig, 8-9.
- Epd/ Kirche und Rundfunk 10.01.1996 (Nr. 1). WDR und VOX beenden Frequenzstreit, 19-20.
- Epd/ Kirche und Rundfunk 13.07.1996. Kleist: KEK-Auswahl durch Länderchefs "ein falsches Zeichen", 9-10.
- Epd/ Kirche und Rundfunk 20.07.1996 (Nr. 56). Neuer SLM-Präsident für Fusion dreier Medienanstalten, 15-16.
- F.A.Z. 02.04.1994. Albert Schäffer: Mit Vox in ein Debakel.
- F.A.Z. 06.03.1996. Werbezeit überschritten - Geldbuße für Sat 1, 22.
- F.A.Z. 07.06.1996. Michael Hanfeld: Politik ist Folklore - Im Überfluß: Die Welt der Medien ist satt oder Warum Entscheidungen Wunder sind, 43.
- F.A.Z. 17.02.1995. Die Landesmedienanstalten entzweit ein Streit um das DSF, 17.
- F.A.Z. 19.06.1996 (Nr. 140). Unstimmigkeiten bei der Ermittlung von technischen Fernseh-Reichweiten, 14.
- F.A.Z. 19.12.1996. Kluges Kartell, 32.
- F.A.Z. 20.01.1996. Die nordrhein-westfälische Medienwirtschaft wächst, 12.
- F.A.Z. 26.04.1997. An Holland Küste mehr linke Schuhe.
- F.A.Z. 28.06.1994. Vox schwimmt weiter von Frist zu Frist.
- F.A.Z. 16.06.1994. Lukas Weber: Die Sache mit Vox.
- Focus 26/1997.(23.06.) Werbemillionen stopfen Landeslöcher, 180.
- Frankfurter Rundschau 08.09.1994. Kaum gerettet, gerät der Fernsehsender Vox in neue Turbulenzen.
- Frankfurter Rundschau 28.04.1994. Maik Ressel: Übernimmt RTL3 das Erbe von Vox? Sissi Pitzer: Warum der Süddeutsche Verlag bei Vox ausstieg.
- Funk-Korrespondenz 25.04.1994 (Nr. 12). Clement weist Mitverantwortung zur VOX-Krise entschieden zurück, 9-10.
- Funk-Korrespondenz 29.11.1996 (48-49/96). Sat 1 wird Programmbeanstandung nun doch senden, 18.
- Handelsblatt 10.02.1995. Alibifunktion der Landesmedienanstalten kritisiert.
- Jahresbericht 1992/93. Gemeinsame Stelle Jugendschutz und Programm der Landesmedienanstalten. Hannover: Dezember 1993.
- Jahresbericht 1994. Gemeinsame Stelle Werbung.

- Journalist 5/96. Liebe Sünde - Medienkontrolleure fordern von Sat 1, RTL und Pro Sieben mehr als 37 Millionen Mark wegen der Verstöße gegen die Landesrundfunkgesetze. Doch die Sender zahlen nicht, 52.
- Kölner Stadt-Anzeiger 06.01.1997 (Nr. 4). Mehrheit für Kirch bei Sat 1? Irritationen über den Umfang der Beteiligung, 27.
- Kölner Stadt-Anzeiger 13.06.1997 (Nr.134). Rolf Linkenheil: Die Weisen aus Bayernland - Der Senat, das unbekannte Wesen, ist im Freistaat nicht mehr allen genehm, 4.
- Kölner Stadt-Anzeiger 15.01.1997 (Nr. 12). Rüdiger Heimlich: Mit viel Geld zur Spitze - In Luxemburg wurde der Zusammenschluß von CLT und Ufa besiegelt: "Wunderbare Zukunft", 37.
- Kölner Stadt-Anzeiger 16.06.1997. Rau stellt sich hinter seinen Kronprinzen, 1.
- Kölner Stadt-Anzeiger 18.04.1997. Rüdiger Heimlich: "Fast schon ein Ritual" - RTL-Umsatz springt über Drei-Milliarden-Grenze..., 34.
- Kölner Stadt-Anzeiger 23.01.1997. Vox steigert 1996 Werbeeinnahmen um 69,9 Prozent, 33.
- Kölnische Rundschau 17.06.1997. RTL muß 20 Millionen Bußgeld zahlen - Sender wegen Überschreitung der Werbezeiten verurteilt.
- LfR Funkfenster September/Okttober 1991. Helmut Elfring: Das Aufgabenprofil der Landesmedienanstalten, 16.
- LfR-Jahresbericht 1992.
- LfR-Jahresbericht 1993.
- LfR-Jahresbericht 1994.
- LfR-Jahresbericht 1995.
- Media Spectrum September 1995. Jörg Meyerhoff: Bußgeld-Jäger - Die Landesmedienanstalten fordern von den Privatsendern mehr als 36 Mio. Mark.
- Medien Bulletin 10/1996. Dieter Brockmeyer: Breites Aufgabenspektrum - Interview mit BLM-Präsident Wolf-Dieter Ring, 74.
- Medien Bulletin 11/1992. Eckhard Eckstein: Handlanger der Staatskanzleien, 44.
- Medien Bulletin 11/1996. Dieter Brockmeyer: Ein Aufholrennen - Interview dem Präsidenten der Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LfK), Eugen Volz, 34.
- Medien Bulletin 4/1996. Dieter Brockmeyer: Lokal vermarkten - SLM-Direktor Detlef Kühn über die Rolle seiner Anstalt, 25.
- Medien Bulletin 7/1996. Dieter Brockmeyer: Auf das Wesentliche beschränkt - Interview mit Wolfgang Schneider, Direktor der Bremischen Landesmedienanstalt, 21.
- Medien Bulletin 9/1990. Rolf Karepin: Medienbürokraten am Gängelband der Staatskanzleien.
- Medien Kritik 31/1990. Rolf Karepin: Gewendet, gedreht und manipuliert - sind die Kontrolleure Erfüllungsgehilfe der Parteien?, 13-15.
- Das Parlament 22-23/1997. 23./30.05.1997. Jörg Swane: Nebenwirkungen einer Entwicklung - Zielkonflikte in der Medienlandschaft, 19. [Rezension von Rainer Bovelet: Werbung und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland: eine Analyse von Wirkungszusammenhängen unter besonderer Berücksichtigung der Fernsehwerbung seit Zulassung privater Fernsehanstalten. Aachen: Alano-Verlag 1996.]
- Das Parlament 33-34/1996. Hans J. Kleinsteuber: Die publizistische Vilefalt für die Zukunft sichern, 14.
- Der Spiegel 2/1995. Stoß am Morgen, 61.
- Der Spiegel 21/1994. Lizenz zum Gelddrucken, 53-56.
- Der Spiegel 22/1996. Ziemlich grobe Sache - Die großen Konzerne schränken ihre Werbung ein - die Fernsehspots sind ihnen zu teuer, die Werbeblöcke zu lang, 99-100.

Der Spiegel 26/1997. "Immer volles Risiko", 88-95.

Der Spiegel 3/1997. Springer contra Kirch, 74-77.

Der Spiegel 34/1993. Cordt Schnibben: Oma springt vom Dach; RTL - die Zukunft des deutschen Fernsehens.

Der Spiegel 46/1995. Gefährdete Vielfalt, 118-120.

Der Spiegel 47/1993 (22.11.). Quittung vom Papiertiger, 104-108.

Der Spiegel 52/1994. "Eine schöne Schlappe", 67-69.

Süddeutsche Zeitung 09./10.12.1995. Klaus Ott: Das große Spiel mit den Medienwächtern - Aus Protest gegen Schleswig-Holsteins neues Rundfunkgesetz wechselt Pro Sieben nach Berlin, 16.

Süddeutsche Zeitung 20.05.1994. Klaus Ott: Medienwächter nennt sein Kollegen eine "Laienspielschar".

Süddeutsche Zeitung 25.04.1995 (Nr. 95). Klaus Ott: "Von Euch nimmt kein Hund mehr Brot" - Die ehrenamtlichen Medienkontrolleure wollen ihre Direktoren an die kurze Leine nehmen, 21.

Süddeutsche Zeitung 27.08.1994. Klaus Ott: Vox will Burda nicht - Medienwächter billigen den Einstieg einer New Yorker Bank, und die Lizenz des Senders gilt weiter.

Süddeutsche Zeitung, 22.11.1996, Klaus Ott: Das große Fressen - Die Medienwächter bekommen noch mehr Geld, obwohl sie seit Jahren von den Rechnungshöfen gerügt werden.

TV Today 06.01.1996. Platzverweis für die Medienwächter, 38.

Wirtschaftswoche 48/1992. 20.11.1992. Michael Roth: Außer Kontrolle - Landesmedienanstalten überwachen die Konzentration im Privat-TV - mit wenig Erfolg, 37-38.

## **ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

Art.	Artikel
BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM)
BremLMA	Bremische Landesmedienanstalt
F.A.Z.	Frankfurter Allegemeine Zeitung
HAM	Hamburgische Anstalt für neue Medien (HAM)
LAR	Landesanstalt für das Rundfunkwesen Saarland (LAR)
LfK	Landesanstalt für Kommunikation (LfK)
LfR	Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR)
LMA	Landesmedienanstalt(en)
LPR	Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (LPR)
LPR Hessen	Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk (LPR Hessen)
LRA	Landesrundfunkausschuß für Sachsen-Anhalt (LRA)
LRZ	Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern (LRZ)
MABB	Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB)
NLM	Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (NLM)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RfStV	Rundfunkstaatsvertrag
SLM	Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM)
TLR	Thüringer Landesanstalt für privaten Rundfunk (TLR)
ULR	Unabhängige Landesanstalt für das Rundfunkwesen (ULR)
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
vgl.	vergleiche
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation
zit.	Zitiert

## Organisatorische Entwicklung der deutschen Privatfunkaufsicht<sup>372</sup>

Allgemein und in den Dimensionen: Werbung, Jugendschutz, Konzentration

- 21.05.1985 Gründung der *Konferenz der Direktoren für Rundfunk und Neue Medien* (Vorläufer)<sup>373</sup>
- ab Juni 1986 Vorgespräche der Direktoren mit Verbänden
- Oktober 1986 Einsetzung der "Arbeitsgruppe Jugendmedienschutz" (Vorläufer)
- 14.10.1986 Erste Tagung der *Arbeitsgruppe zur Trennung der Werbung vom übrigen Programm* (aus Direktoren gebildeter Vorläufer der Gemeinsamen Stelle);
- 01.04.1987 *Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens* (Rundfunkstaatsvertrag)
- 01.04.1987 Neuer Rundfunkstaatsvertrag beauftragt die Landesmedienanstalten mit dem Erlaß gemeinsamer Werberichtlinien (Art. 7 Abs. 8)
- 01.04.1987 Neuer Rundfunkstaatsvertrag: Vereinbarung gemeinsamer Grundsätze wird den LMA empfohlen
- 01.04.1987 Rundfunkstaatsvertrag: LMA werden "verpflichtet, sich mit dem Ziel einer ländereinheitlichen Verfahrensweise hinsichtlich der Zuständigkeiten für Zulassung und Beaufsichtigung vor allem bundesweit tätiger privater Veranstalter abzustimmen und gemeinsame Verfahrensgrundsätze festzulegen"<sup>374</sup>
- 22.05.1987 *Geschäftsordnung für die Konferenz der Landesmedienanstalten*
- 22.05.1987 DLM beschließt *Vorläufige Auslegungs- und Anwendungsgrundsätze [...] zur Trennung der Werbung vom übrigen Programm und zu Sponsorsendungen*
- November 1987 *Arbeitskreis Grundsatzfragen* konstituiert sich
- 03.12.1987 *Ständiger Arbeitskreis Jugendmedienschutz zur Beratung der Direktorenkonferenz*
- Januar 1988 *Konstituierende Sitzung des Arbeitskreises*
- 10.11.1988 DLM beschließt *Gemeinsame Richtlinie der Landesmedienanstalten zur Durchführung der Werberegelungen des Rundfunkstaatsvertrages*
- 10.02.1989 *Konstitution der Konferenz der Gremienvorsitzenden*
- 15.03.1989 *Letzte Tagung der Arbeitsgruppe zur Trennung der Werbung vom übrigen Programm*
- 07.06.1989 *Gremien ratifizieren Gemeinsame Richtlinie der Landesmedienanstalten*

<sup>372</sup> Quelle: Schuler-Harms 1995, Holgersson 1995, Jahrbuch 95/96.

<sup>373</sup> Holgersson datiert die Gründung der DLM auf die erste Sitzung unter Federführung der BLM am 01.09.1985, der BLM-Direktor auf Juli 1985. Ich folge Schuler-Harms 1996, 47; vgl. dort.

<sup>374</sup> Schuler-Harms 1996, 48.

*zur Durchführung der Werberegulungen des Rundfunkstaatsvertrages vom 10. November 1988 (mit Regelbeispielen vom 15.3.1989)*

- Juli 1989* Alle Bundesländer sind in der DLM vertreten
- September 1989* DLM richtet einen festen *Arbeitskreis Werbung* ein (regelmäßig tagend, aus Referenten gebildet)
- 26.09.1989* DLM beschließt *Richtlinien der Landesmedienanstalten zur Gewährleistung des Jugendschutzes (Jugendschutzrichtlinien)*
- 03.10.1989* EG-Fernsehrichtlinie (Art. 10ff. - Werbung und Sponsoring - erfordern Überarbeitung)
- 03.10.1989* EG-Fernsehrichtlinie (Art. 16, 22 erfordern Überarbeitung)
- November 1989* *Vorläufige Regelung gemeinsamer Verfahrensgrundsätze: Bezeichnungsänderung in Gemeinsame Stelle Werbung*
- November 1989* *Vorläufige Regelung gemeinsamer Verfahrensgrundsätze*
- 29.11.1989* *Vorläufige Regelung gemeinsamer Verfahrensgrundsätze der Landesmedienanstalten*
- Dezember 1989* Gremien ratifizieren *Jugendschutzrichtlinie vom 26. September 1989*
- Januar 1990* Der *Arbeitskreis Grundsatzfragen* wird umbenannt in den *Arbeitskreis Rechts- und Grundsatzangelegenheiten*
- Juni 1990* Verabschiedung der *Gemeinsamen Verfahrensgrundsätze: (nur die) Bezeichnung des Arbeitskreises Jugendschutz wird geändert in Gemeinsame Stelle Jugendschutz*
- 28.06.1990<sup>375</sup>* *Gemeinsame Verfahrensgrundsätze* von allen Gremien ratifiziert
- 24.08.1990* *Verfahrens- und Geschäftsordnung* (mit Zustimmung der DLM)
- 23.11.1990* DLM beschließt Einrichtung der *Gemeinsamen Stelle Programmebeobachtung*
- ab Februar 1991* Neue Beratungen zur Werberichtlinie
- 31.08.1991* *Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland (Rundfunkstaatsvertrag)*
- ab Oktober 1991* *Überarbeitung der Jugendschutzrichtlinie durch die Gemeinsame Stelle; Änderung kann noch in den Gesamtstaatsvertrag über den Rundfunk eingearbeitet werden*
- 01.01.1992* Rundfunkstaatsvertrag tritt in Kraft

---

<sup>375</sup> Dilettantismus am Rande: "Die Abstimmung über die "Gemeinsamen Verfahrensgrundsätze" verzögert sich bis Juni 1990, da die schleswig-holsteinische LMA aufgrund verfahrensrechtlicher Probleme über keine abstimmungsberechtigte Anstaltsversammlung verfügt." Holgersson 1995, 101.



- 20.01.1992 Auch alle "neuen" Bundesländer sind in der DLM vertreten;  
DLM gründet *Arbeitskreis Europa*; *Vertreter für Angelegenheiten der Europäische Gemeinschaften und des Europarates (Europabeauftragter der DLM)* als Vorsitzender;  
DLM gründet *Arbeitskreis Offene Kanäle*
- 20.01.1992 DLM beschließt erneute *Vorläufige Auslegungs- und Anwendungsgrundsätze*, welche die Werberichtlinie ablösen
- 04.05.1992 Pressemitteilung der DLM: Ankündigung der "Fragebogenaktion"
- 26.06.1992 Pressemitteilung der DLM: Konzertierter Fragenkatalog der "jeweils überregional zuständigen Landesmedienanstalt(en)" an die zugelassenen Veranstalter bundesweiten privaten Fernsehens
- 14.09.1992 Neufassung der Jugendschutzrichtlinien
- 26.01.1993 DLM beschließt *Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring im Fernsehen, im Hörfunk und für das Textbildangebot*
- 17.05.1993 Gremien ratifizieren neue Werberichtlinien
- 08.11.1993 Neufassung der *Gemeinsamen Richtlinien*
- 27.11.1993 "Weimarer Beschlüsse" der Gesamtkonferenz: *Grundsätze für die Zusammenarbeit der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland*:  
Institutionalisierung von DLM, Gremienvorsitzendenkonferenz und Gesamtkonferenz;  
Errichtung der *Gemeinsamen Stelle Vielfaltssicherung*;  
*Arbeitskreis Rechts- und Grundsatzangelegenheiten* wird *Arbeitskreis Recht*
- 04.01.1994 DLM legt ihren ersten *Zwischenbericht zur Konzentrationskontrolle* vor

- 09.02.1994 Vereinbarung der Landesmedienanstalten zur Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren: Bußgeldkatalog und Zuständigkeitsvereinbarung nach § 32 RfStV
- 14.04.1994 Gremien ratifizieren "Weimarer Beschlüsse"
- 01.08.1994 1. Änderung des Rundfunkstaatsvertrages tritt in Kraft
- 17.09.1994 "Lübecker Beschlüsse" der Gesamtkonferenz: Votum für engere Zusammenarbeit und Marktanteilsmodell
- 08.11.1994 *Neufassung der Gemeinsamen Richtlinien*
- 13.12.1994 DLM beschließt Jugendschutzrichtlinien
- 15.02.1994 DLM-Vorsitzender tritt zurück (nicht als Direktor)
- 26.01.1995 *Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten für das Textbildangebot*
- 25.04.1995 Gesamtkonferenz in Kassel:  
Neufassung der Grundsätze zur Zusammenarbeit (veränderter Abstimmungsmodus, Stärkung der Gremien);  
Einrichtung der Ständigen Prüfgruppe zur standortunabhängigen Konzentrationsprüfung;  
Einrichtung der Arbeitsgruppe zum digitalen Fernsehen
- 14.10.1995 Medienpolitische Klausurtagung der Ministerpräsidenten in Bad Neuenahr:  
Grundsätzliche Einigung auf das Marktanteilsmodell;  
Einrichtung der Konzentrationsermittlungskommission (KEK)
- 01.01.1996 2. Änderung des Rundfunkstaatsvertrages tritt in Kraft
- 28.07.1996 Start des digitalen Fernsehens DF 1 (gemäß Rahmenvertrag zwischen BLM und DF 1 vom 25.07.)
- 11.09.1996 Unterzeichnung des 3. Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrages
- 01.01.1997 3. Änderung des Rundfunkstaatsvertrages tritt in Kraft