

Aktuelle Tendenzen im Wohnungsbau und bei der Wohnungsbaufinanzierung	659
Mehr Wettbewerb zwischen privaten Rundfunkanbietern möglich	667

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 49/92

Berlin

3. Dezember 1992

59. Jahrgang

Aktuelle Tendenzen im Wohnungsbau und bei der Wohnungsbaufinanzierung

In Westdeutschland hatte sich die Wohnungsbaunachfrage im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser 1990/1991 abgeschwächt; im Verlauf des Jahres 1992 ergab sich infolge der verbesserten Förderung wieder ein Anstieg. Bei Eigentumswohnungen ist der Nachfragetrend seit mehreren Jahren aufwärts gerichtet, während bei Mietwohnungen Anzeichen für eine Abschwächung auszumachen sind. Insgesamt kann mit einem Anstieg der Genehmigungszahl von 400 000 auf 440 000 Wohnungen gerechnet werden. Für das Wohnungsbauvolumen wird ein realer Zuwachs um 6 vH, im Neubaubereich um 9 vH gegenüber dem Vorjahr erwartet. Bei einem Baupreisanstieg um knapp 6 vH wird das Wohnungsbauvolumen nominal um 12 vH zunehmen.

Bei den Wohnungsbaukrediten, die in diesem Jahr von Banken, Bausparkassen und Lebensversicherungen ausgezahlt werden, zeichnet sich ein stärkerer Zuwachs ab: Nach 152 Mrd. DM im Vorjahr dürfte in diesem Jahr die Summe von 178 Mrd. DM erreicht werden; das entspricht einem Zuwachs um 18 vH. Der größte Teil dieses Kreditvolumens betrifft die Finanzierung des Wohnungsneubaus (70 Mrd. DM); der Finanzierungsanteil für den Erwerb von Wohnimmobilien ist mit 63 Mrd. DM zu veranschlagen.

Über die Wohnungsbauaktivitäten in den neuen Bundesländern sind bis jetzt nur wenige Informationen verfügbar. Der Neubau war 1991 stark zurückgefallen — nach 56 000 fertiggestellten Wohnungen im Jahre 1990 dürften es 1991 nur halb so viele gewesen sein. Auch für dieses Jahr ist kaum mit einem Anstieg zu rechnen. Hingegen hat im Bereich der Substanzverbesserung ein kräftiger Nachfrageschub eingesetzt; die Bauleistungen haben sich in diesem Bereich vermutlich mehr als verdoppelt.

Entwicklung der Bautätigkeit

Im Verlauf des Jahres 1990, fortgesetzt bis zur Jahresmitte 1991 entwickelte sich in Westdeutschland die Wohnungsbaunachfrage im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser rückläufig. Ausschlaggebend waren ein Vorzieheffekt, ausgelöst durch das Zinsverbilligungsprogramm für Bauspar-Zwischkredite im Jahre 1989, und danach ein Attentismus im Hinblick auf die verbesserte steuerliche Förderung, die 1991 in Kraft trat. Seitdem ist ein erneuter Anstieg zu verzeichnen. Im Bereich des Baus von Mehrfamilienhäusern verlief die Entwicklung stetiger: Die Baugenehmigungen für Eigentumswohnungen, die teils für

Eigennutzung, teils zur Vermietung bestimmt sind, folgen nunmehr im fünften Jahr einem steilen Aufwärtstrend, während die Genehmigungen für reine Mietwohngebäude seit 1990 einen stark abgeflachten Trend aufweisen.

Angesichts des hohen Zinsniveaus und der steigenden Baukosten war die Entwicklung der Baunachfrage im ersten Halbjahr 1992 überraschend günstig. Im Verlauf des zweiten Halbjahrs sind die Hypothekenzinsen wider Erwarten rasch gesunken: Während noch im August und September für Kredite mit fünfjähriger Zinsbindung fast 10 vH verlangt wurden, waren es im Oktober nur noch 9 vH und im November 8,5 vH. Man sollte erwarten, daß dies die

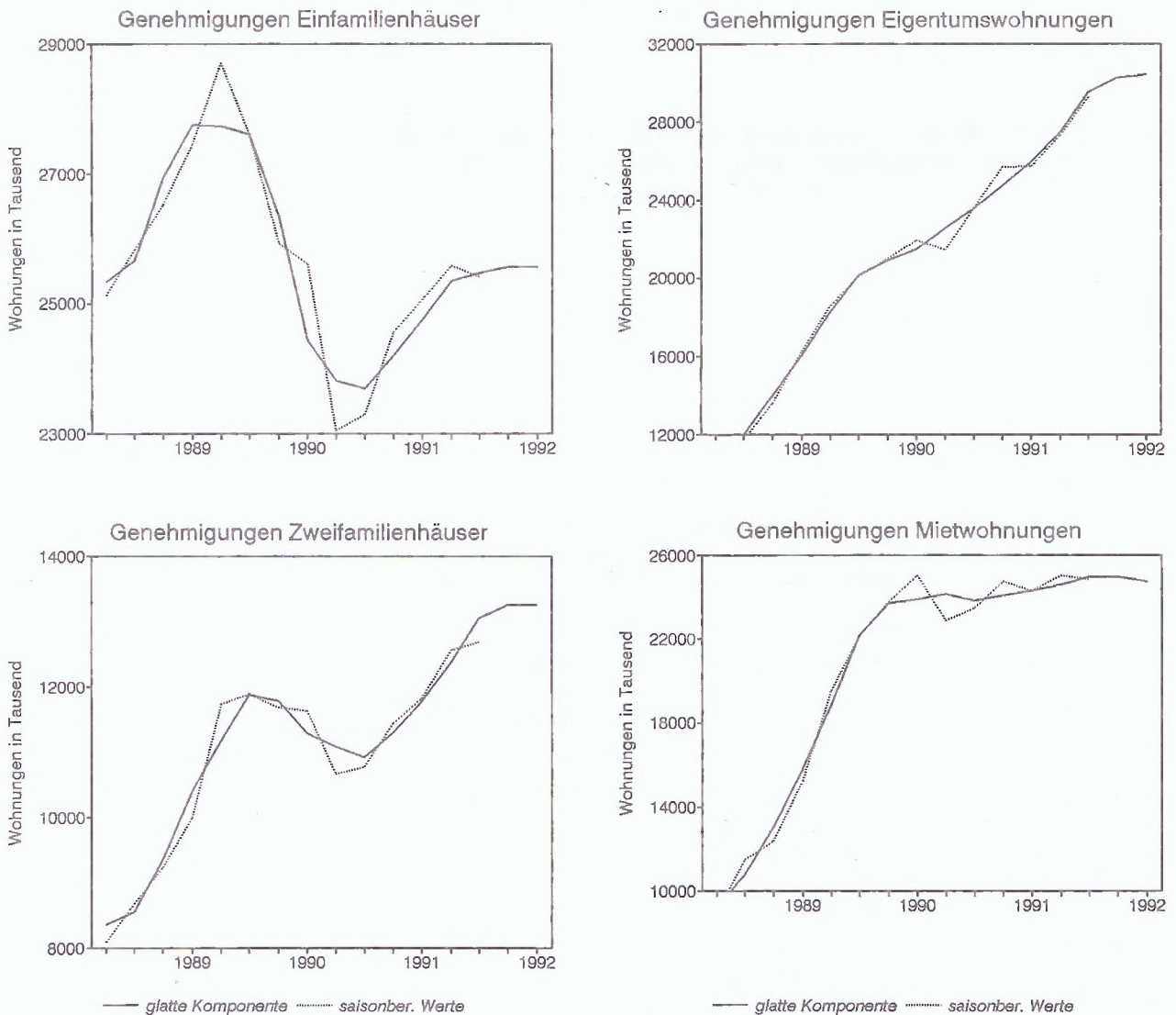
Baunachfrage stimulieren wird. Zum Teil mag die Verbilligung der Kredite auch als Indiz für eine nachlassende Nachfrage zu werten sein: Jedenfalls berichten die Hypothekenbanken, daß die Kapitalzusagen für den Mietwohnungsbau im dritten Quartal zurückgefallen sind. Daten für die Baugenehmigungen liegen allerdings so weit noch nicht vor; extrapoliert man die Trends, die zuletzt sowohl bei Eigenheimen als auch Mietwohngebäuden eine leichte Abschwächung erkennen lassen, bis zum Jahresende, so kann für 1992 mit einer Zahl von 375 000 genehmigten Wohnungen in neuen Wohngebäuden gerechnet werden. Insgesamt, einschließlich der Ausbaumaßnahmen, wird die Zahl der genehmigten Wohnungen 430 000 bis 440 000 erreichen; das sind fast 10 vH mehr als im Vorjahr.

Die Zahl der öffentlich geförderten Wohnungen dürfte geringer sein als in den Vorjahren, wenngleich vom Bundesbauministerium, aufgrund des Sonderprogramms für

Ballungsgebiete, ein Anstieg auf 120 000 Wohnungen für möglich gehalten wurde¹. Die Bewilligungszahlen von Januar bis Juli weisen ein Minus von 8 vH gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum aus; stark rückläufig war vor allem die Mittelvergabe im 3. Förderungsweg, der vom Bund besonders empfohlen wird, weil die Förderintensität geringer ist als im traditionellen sozialen Wohnungsbau. Offenbar haben die stark gestiegenen Bau- und Grundstückskosten und die hohen Zinsen dazu geführt, daß die insgesamt verfügbaren Förderungsmittel aus dem diesjährigen Programm des Bundes und der Länder nur für ein geringeres Bauvolumen ausreichen. Hinzu kommt, daß die Länder bei ihrer Mittelbereitstellung schon 1991 mit einem Zuwachs um fast 60 vH auf knapp 10 Mrd. DM an die

¹ Vgl. H. Hamm: Wohnungsbautätigkeit 1991 — Ein Wachstumsbereich im Aufwind. In: Bundesbaublatt Heft 6/1992, S. 396.

Entwicklung der Baugenehmigungen in Westdeutschland



Grenzen des Möglichen gegangen sind; ebenso waren die Großstadtgemeinden wohl kaum in der Lage, den eigenen Beitrag zur Spitzenfinanzierung (er wird mit knapp 2 Mrd. DM veranschlagt) weiter aufzustocken. Der um 1 Mrd. DM erhöhte Beitrag des Bundes aus dem Sonderprogramm für Ballungsgebiete brachte insofern keinen zusätzlichen Mengeneffekt.

Zu dem Rückgang bei Mietwohnungen im 3. Förderungsweg kam es aber vor allem deshalb, weil die Länder

und Gemeinden für die Großstadregionen langfristige Mietpreis- und Sozialbindungen präferieren, so daß die Förderangebote in diesem Bereich bei den Investoren — angesichts der hohen Anfangsmieten, die bei freifinanzierten Mietwohnungen zur Zeit erzielbar sind — weniger Resonanz finden.

Die Fertigstellungen folgten in den letzten Jahren dem Anstieg der Genehmigungen mit stärkerer Verzögerung als erwartet. Im vergangenen Jahr wurden nicht einmal

Tabelle 1

Entwicklung der Bautätigkeit in Westdeutschland

	1988	1989	1990	Prognose 1991	1992	1990/89	1991/90	1992/91
Wohnungen in...	genehmigte Wohnungen in 1000					Zuwachs in vH		
Einfamilienhäusern	97,3	105,0	107,5	96,2	103	2	—11	7
Zweifamilienhäusern	30,9	36,0	46,9	44,7	52	30	—5	16
Ein- und Zweifamilienhäusern	128,3	141,1	154,4	140,8	155	9	—9	10
Eigentumswohnanlagen	35,8	52,6	81,7	96,8	116	55	19	20
Mietwohngebäuden	25,3	48,5	90,5	95,7	98	87	6	3
Mehrfamilienhäusern ¹⁾	61,0	101,0	172,2	192,6	214	70	12	11
Wohnheimen	1,9	3,5	5,1	7,3	7	44	43	0
neuen Wohngebäuden insgesamt	191,2	245,6	331,7	340,7	376	35	3	10
bestehenden Wohngebäuden	16,5	22,4	49,1	49,6	49	119	1	—1
Wohnbauten insgesamt	207,7	268,1	380,8	390,3	425	42	3	9
Nichtwohnbauten	6,5	8,0	10,7	10,3	10	34	—3	—3
Wohn- und Nichtwohnbauten	214,3	276,0	391,4	400,6	435	42	2	9
	darunter öffentlich geförderte Wohnungen ²⁾							
Eigenheime, Eigentumswohnungen	26,6	28,5	33,8	30,4	35,0	19	—10	15
Wohnungen in Mietwohngebäuden	12,3	22,6	30,1	29,8	29,0	33	—1	—3
desgl. 3. Förderungsweg (ab 1989)	—	14,1	28,8	33,4	23,0	105	16	—31
Insgesamt ³⁾	38,9	65,1	92,7	93,6	87,0	42	1	—7
Wohnungen in...	fertiggestellte Wohnungen in 1000							
Einfamilienhäusern	90,8	105,5	93,7	94,2		—11	1	
Zweifamilienhäusern	32,4	35,3	33,7	39,7		—5	18	
Ein- und Zweifamilienhäusern	123,1	140,9	127,3	133,8	140	—10	5	5
Eigentumswohnanlagen	33,5	41,2	47,2	63,5		14	35	
Mietwohngebäuden	26,7	30,4	46,5	66,8		53	44	
Mehrfamilienhäusern ¹⁾	60,2	71,6	93,7	130,4	174	31	39	33
Wohnheimen	2,7	2,0	3,0	4,8	5	54	58	10
neuen Wohngebäuden insgesamt	186,2	214,5	224,1	269,0	319	4	20	19
bestehenden Wohngebäuden	15,8	17,6	24,9	37,0	40	42	49	9
Wohnbauten insgesamt	202,0	232,0	249,0	306,0	360	7	23	18
Nichtwohnbauten	6,3	6,6	7,5	8,5	10	13	14	18
Wohn- und Nichtwohnbauten	208,3	238,6	256,5	314,5	370	7	23	18

¹⁾ Ohne Wohnheime. — ²⁾ Ergebnisse der Bewilligungsstatistik. — ³⁾ Unter Einschluß des 3. Förderungsweges. — ⁴⁾ Teilweise geschätzt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik. Berechnungen des DIW.

320 000 Wohnungen als bezugsfertig gemeldet, obwohl sich die Genehmigungszahl schon 1990 der Marke von 400 000 genähert hatte. Für dieses Jahr ist — aufgrund des Regressionszusammenhangs zwischen laufenden Genehmigungen und dem Bauüberhang zu Jahresbeginn (begonnene aber noch nicht bezugsfertige Wohnungen) — mit etwa 370 000 Wohnungen zu rechnen (darunter 140 000 Wohnungen in Eigenheimen und 175 000 Wohnungen in neuen Mehrfamilienhäusern).

Für die *neuen Bundesländer* sind derzeit noch keine statistischen Angaben über die Bautätigkeit verfügbar. Zuletzt wurde für das Jahr 1990 berichtet, daß 56 000 Wohnungen fertiggestellt worden seien; dabei handelte es sich indes fast ausschließlich um Neubauten, die zu DDR-Zeiten begonnen worden waren und für die besondere Finanzzuweisungen (in Höhe von 2 Mrd. DM) an die Gemeinden flossen. Seitdem sind die Wohnungsbauaktivitäten vorwiegend auf die Erhaltung und Verbesserung der Bausubstanz gerichtet; für den Neubau mußten erst Finanzierungsprogramme und städtebauliche Konzeptionen erarbeitet werden². Zur Zeit können die Neubauzahlen nur

geschätzt werden. 1991 dürfte der Neubau im Bereich der Mietwohnungen ein Jahresergebnis von 25 000 nicht wesentlich überschritten haben; 1992 ging der Neubau in der Trägerschaft der kommunalen Wohnungsunternehmen (1991 rund 20 000 Wohnungen) weiter zurück, jedoch dürfte dies durch den Bau von Werkwohnungen und durch Projekte westdeutscher Beteiligungsfonds aufgewogen worden sein³. Im Bereich des Eigenheimbaus sind 3 000 bis 5 000 Wohnungen zu veranschlagen.

² Vgl. hierzu auch: B. Bartholmai, M. Melzer u.a.: Probleme der Wohnungsbaufinanzierung und Perspektiven der Wohnungsnachfrage in den neuen Bundesländern. Gutachten des DIW im Auftrag der Wüstenrot-Stiftung. Berlin, März 1992 (als Manuskript vervielfältigt).

³ Dieser Bereich des Wohnungsbaus wurde durch die besonders hohe Gebäude-Abschreibung gemäß dem Steueränderungsgesetz 1991 (Artikel 6 Fördergebietsgesetz) stimuliert. Die Sonderregelung für die neuen Bundesländer und West-Berlin sieht vor, daß für gewerblich genutzte Gebäude und Mietwohngebäude innerhalb der ersten 5 Jahre 50 vH der Herstellungskosten neben der normalen linearen Abschreibung steuerlich abgesetzt werden können.

Tabelle 2

Struktur der Wohnungsbauleistungen in Westdeutschland

	1988	1989	1990	1991	Prognose 1992	1991/90	1992/91
	zu jeweiligen Preisen (Mrd. DM)					Zuwachs in vH	
Neubauvolumen ¹⁾	57,80	68,00	79,90	89,80	103,5	12	15
davon:							
Eigenheimbau	45,80	51,30	53,80	53,30	59,5	-1	12
Geschoßwohnungsbau	12,00	16,70	26,10	36,50	44,0	40	21
Bauleistungen an bestehenden Gebäuden ²⁾	65,65	65,79	73,05	82,1	89,2	12	9
Wohnungsbauvolumen insgesamt	123,45	133,79	152,95	171,9	192,7	12	12
	zu Preisen von 1980 (Mrd. DM)						
Neubauvolumen	47,34	53,80	59,56	62,3	68,0	5	9
Eigenheimbau	37,51	40,59	40,10	37,0	39,1	-8	6
Geschoßwohnungsbau	9,83	13,21	19,45	25,3	28,9	30	14
Bauleistungen an bestehenden Gebäuden	52,47	50,69	53,27	55,7	57,2	5	3
Wohnungsbauvolumen	99,81	104,49	112,82	118,1	125,2	5	6
	Struktur in vH						
Neubauvolumen	47	51	53	53	54		
Eigenheimbau	38	39	36	31	31		
Geschoßwohnungsbau	10	13	17	21	23		
Bauleistungen an bestehenden Gebäuden	53	49	47	47	46		
Wohnungsbauvolumen insgesamt	100	100	100	100	100		

¹⁾ Geschätzt über veranschlagte Baukosten (Bautätigkeitsstatistik), ergänzt um Zuschläge für Architektenleistungen und Gebühren, Außenanlagen und Eigenleistungen der Investoren. — ²⁾ Gebäude- und Wohnungsmodernisierung (einschl. Um- und Ausbaumaßnahmen) und Instandsetzungsleistungen.

Struktur der Wohnungsbauleistungen

Aufgrund der Zunahme von Genehmigungen und Fertigstellungen wird das Neubauvolumen in Westdeutschland real um 9 vH, nominal um 15 vH höher ausfallen als im Vorjahr. Der stärkste Zuwachs (real 14 vH) wird wiederum beim Geschoßwohnungsbau erwartet, aber auch für den Eigenheimbau — wird nach dem Rückgang im vergangenen Jahr — ein deutliches Plus zu verzeichnen sein (real 6 vH).

Knapp die Hälfte aller Bauleistungen im Bereich des Wohnungsbaus entfällt auf Instandsetzung und Modernisierung von Wohngebäuden. Vor einigen Jahren lag der Anteil sogar bei über 50 vH. Im Zuge der seit 1989 intensivierte Förderung des Wohnungsneubaus ging der Anteil jedoch ständig zurück, obwohl auch die Bauleistungen an bestehenden Gebäuden dem Volumen nach zugenommen haben. Für dieses Jahr dürfte mit einem realen Zuwachs in der Größenordnung von 3 vH zu rechnen sein. Eine Abschwächung der Zuwachsrates im Vergleich zum Vorjahr (+5 vH) ist deshalb anzunehmen, weil spezifische Förderungsmaßnahmen reduziert worden sind (z.B. lief die steuerliche Absetzungsmöglichkeit für heizenergiesparende Maßnahmen gem. § 82a EStDV zum Jahresende 1991 aus) und weil die Wohnungsunternehmen einen größeren Teil ihrer laufenden Erträge für den Neubau verwenden.

Für die *neuen Bundesländer* ist eine vergleichbare Bauvolumensrechnung wegen der Datenlage noch sehr erschwert. Jedoch läßt sich schätzen, daß die Baumaßnahmen für Substanzverbesserungen im Mietwohnungsbestand 1991 rund 5 Mrd. DM betragen haben. Aufgrund der verbesserten Ertragslage infolge der Mietenanhebung zum Oktober 1991 dürften die Aufwendungen für Instandsetzung und Wertverbesserungen — unterstützt durch verbilligte Kredite und Zuschüsse aus Förderungsprogrammen — in diesem Jahr auf mehr als das Doppelte gestiegen sein.

Wohnungsbaufinanzierung und Kreditbestände

Während das Wohnungsbauvolumen — bei einem Baupreisanstieg um knapp 6 vH — in diesem Jahr nominal um etwa 12 vH ausgeweitet wird, zeichnet sich bei der Summe aller Kredite, die bei Banken, Sparkassen, Bausparkassen und Lebensversicherungen zur Auszahlung gelangen, ein Zuwachs um 18 vH ab: Nach 152 Mrd. DM im Vorjahr dürften in diesem Jahr fast 180 Mrd. DM an neuen Krediten für den westdeutschen Wohnungsmarkt zur Verfügung gestellt werden⁴.

Die Verwendungsstruktur der Kredite läßt erkennen, daß die Finanzierung des Wohnungsneubaus im Stellenwert wieder etwas zurückgefallen ist, während die Finanzierung des Erwerbs von Wohnimmobilien und bestandsbezogener Bauleistungen in diesem Jahr wie auch im Vorjahr zugenommen hat. Eine Aufschlüsselung der Darlehensvolumina ergibt, daß in diesem Jahr für den Neubau von

Wohngebäuden rund 70 Mrd. DM eingesetzt wurden, gefolgt von Krediten zur Kaufpreisfinanzierung in Höhe von 63 Mrd. DM. Für Modernisierung und Instandsetzung sind schätzungsweise 29 Mrd. DM an Fremdmitteln nachgefragt worden; die restlichen 16 Mrd. DM entfielen auf Umschuldungen, waren also weniger durch die Nachfrage nach Wohnungen oder Bauleistungen selbst, sondern eher durch Inanspruchnahme besserer Kreditkonditionen ausgelöst.

Die wachsende Bedeutung des Erwerbs aus dem Bestand und der Modernisierung bringt bei der Finanzierung eine Verlagerung zum kleinteiligeren Geschäftsbereich mit sich, die im Prinzip die Sparkassen und Bausparkassen wegen ihrer Kundennähe begünstigt. Die Bausparkassen konnten jedoch in diesem Jahr ihre Darlehensvergabe in Westdeutschland nicht ausweiten, weil es offenbar an zuteilungsfähigen Sparverträgen mangelte. Dafür konnten sie — eigenen Angaben zufolge — in Ostdeutschland nicht nur viele Neuabschlüsse, sondern auch schon eine beträchtliche Darlehensvergabe verzeichnen.

Nach einzelnen Gruppen der Kreditinstitute betrachtet, haben die westdeutschen Sparkassen und die öffentlich-rechtlichen Banken in diesem Jahr ihren Marktanteil besonders stark ausgeweitet, gefolgt von den privaten Hypothekenbanken. Hingegen haben die Kredit- und Genossenschaftsbanken, die in den Vorjahren bei der Wohnungsbaufinanzierung besonders expansiv waren, in diesem Geschäftsbereich wieder etwas an Terrain eingebüßt⁵. Vermutlich waren diese Institute stärker an der Finanzierung gewerblicher Investitionen und Immobilien beteiligt, wobei sich — vor allem im Zuge des Aufbaus in den neuen Bundesländern — ein großes Volumen eröffnet hat.

Dafür spricht auch die Tatsache, daß sich der Anteil der Wohnungsbaukredite am gesamten Kreditbestand für inländische Unternehmen und Privatpersonen — trotz der Expansionen in den letzten Jahren — rückläufig entwickelt hat:

— Ende des Jahres 1989 beliefen sich die Kredite auf Wohngrundstücke bei Banken und Bausparkassen auf rund 900 Mrd. DM; im Verhältnis zu den übrigen Kre-

⁴ Dabei sind die Kreditinstitute mit Sonderaufgaben und die Kredite, die unmittelbar aus öffentlichen Haushalten gewährt werden, nicht einbezogen. Bei den Bausparkassen wird nur die Nettovergabe von Krediten (neue Darlehen, abzüglich der Auszahlungen, die an die Stelle von Vor- und Zwischenkrediten treten) betrachtet; die Auszahlung von Bauspareinlagen bleibt ebenfalls unberücksichtigt.

⁵ Diese Institutsgruppen sind in der Statistik über Kapitalzusagen und Kapitalauszahlungen für den Wohnungsbau (Bundesbauministerium, Deutsche Bundesbank) nicht erfaßt. Ihre Kreditvergabe kann nur über die Veränderung der jährlich ausgewiesenen Kreditbestände geschätzt werden. Vom DIW wird hierzu eine Modellrechnung verwendet, in der die jährlichen Tilgungsleistungen iterativ ermittelt werden, wobei die Laufzeit (Hypothekarkredite, sonstige Darlehen) und die Altersstruktur der Kredite maßgeblich sind.

Tabelle 3

Entwicklung der Wohnungsbaufinanzierung in Westdeutschland

	1988	1989	1990	1991 ¹⁰⁾	Prognose 1992 ¹⁰⁾
Auszahlung von Finanzierungsmitteln in Mrd. DM					
Kreditinstitute ¹⁾	85,9	96,1	95,7	113,9	141
davon:					
Sparkassen	31,3	33,0	31,7	38,5	52
Öffentliche Banken	7,1	7,2	6,4	8,3	12
Private Hypothekenbanken	19,5	18,9	16,0	18,5	22
Kreditbanken, Genossenschaftsbanken ²⁾	28,1	37,0	41,6	48,6	55
Lebensversicherungen	5,8	7,9	8,9	7,9	9
Bausparkassen	42,2	43,4	49,8	50,7	50
Kredite, davon:	25,5	25,8	30,0	29,9	28
Bauspardarlehen ³⁾	12,9	13,3	15,2	16,4	16
Vor- und Zwischenkredite ⁴⁾	12,6	12,5	14,8	13,6	12
nachrichtlich:					
Bauspareinlagen ³⁾	16,7	17,5	19,8	20,8	21
Wohnungsbaukredite insgesamt ⁵⁾	117,2	129,9	134,6	151,7	178
nachrichtlich: neue Bundesländer				8,1	10
Verwendungsstruktur ⁶⁾ der Kredite in vH					
Wohnungsneubau ⁷⁾	37	39	41	41	39
Erwerb und sonstige Zwecke	51	50	48	50	52
Ablösungen ⁸⁾	12	11	10	10	9
Verwendung der Kredite insgesamt in Mrd. DM					
Kreditinstitute, Versicherungen, Bausparkassen					
Wohnungsneubau	43	51	56	62	70
Kauf von Gebäuden und Wohnungen ⁹⁾	39	43	41	48	63
Modernisierung, Instandsetzung ⁹⁾	21	22	24	27	29
Ablösung von Krediten	14	14	14	15	16

1) Ohne Kreditinstitute mit Sonderaufgaben. — 2) Geschätzt über die Veränderung der Kreditbestände. — 3) Nettobeträge aus Zuteilungen (nach Abzug von Beträgen, die zur Ablösung von Vor- und Zwischenkrediten verwendet wurden). — 4) Neue Vorfinanzierungen einschließlich sonstiger Baudarlehen. — 5) Soweit erfaßt (ohne KI mit Sonderaufgaben). — 6) Angaben der berichtenden Institute über die Struktur der Neuzusagen. — 7) Für den Bereich der Kredit- und Genossenschaftsbanken geschätzt. — 8) Ablösungen von Krediten anderer Institute (ohne Anschlußfinanzierung im eigenen Bestand). — 9) Aufteilung geschätzt. — 10) Ohne die Kreditvergabe in den neuen Bundesländern (teilweise durch Schätzung bereinigt).

Quellen: Erhebungen kreditwirtschaftlicher Verbände, ergänzende Berechnungen des DIW.

diten dieser Institute für Unternehmen und Private (rund 1 110 Mrd. DM) war dies ein Anteil von 45 vH.

- Bis zum Jahresende 1991 hat sich das Gewicht beträchtlich verschoben: Die Wohnungsbaukredite stiegen auf 1 050 Mrd. DM, die übrigen Kredite auf 1 540 Mrd. DM (jeweils unter Einschluß der neuen Bundesländer); somit ging der Marktanteil des Wohnungsbaus auf 41 vH zurück.

Dies ist nicht in erster Linie als ein Struktureffekt infolge der neuen Gebietsabgrenzung zu werten, sondern vielmehr eine Entwicklung, die in Westdeutschland ihren Ausgang nahm.

Der Bestand an Wohnungsbaukrediten in Ostdeutschland belief sich Ende 1990 auf knapp 54 Mrd. DM. Dies ergibt sich aus der Statistik der Deutschen Bundesbank, in

der die Kredite im Bereich der Banken nach altem und neuem Gebietsstand ausgewiesen wurden. Bei den Ost-Krediten der Banken handelt es sich vorwiegend um Alt-kredite, da die Vergabe neuer Darlehen im 2. Halbjahr 1990 verschwindend gering war. Gering ist auch der Anteil, der unter Hypotheken verbucht wurde, wie Tabelle 4 zeigt; die größten Posten finden sich unter „sonstige Darlehen“, und zwar bei den Kreditbanken, den Sparkassen und Genossenschaftsbanken⁶⁾.

⁶⁾ Der Vergleich ist dadurch erschwert, daß in der Statistik für das Jahr 1991 zugleich mehrere Umbuchungen vorgenommen worden sind; sie betreffen sowohl die Abgrenzung nach Kreditarten als auch eine veränderte Zuordnung zwischen Sparkassen und Realkreditinstituten.

Tabelle 4

Kredite für den Wohnungsbau an inländische Unternehmen und Privatpersonen

	1988	1989	1990	1990*	1991 ¹⁾	1991*
	Mrd. DM					
Hypothekarkredite	495,1	516,7	531,3	534,2	552,5	549,9
dar.: Kreditbanken	51,5	57,7	63,2	63,2	68,6	59,7
Genossenschaftsbanken	30,0	32,0	35,5	35,8	42,2	42,7
Sparkassen-Organisation	191,3	195,3	196,4	199,0	202,1	211,5
Realkreditinstitute	206,3	213,5	217,8	217,8	220,6	215,8
Kreditinst. m. Sonderaufg.	16,0	18,1	18,4	18,4	19,0	20,2
Sonstige Kredite	238,0	254,9	275,4	326,2	301,0	361,9
dar.: Kreditbanken	60,6	67,9	77,9	122,9	90,8	144,6
Genossenschaftsbanken	71,0	75,1	78,0	79,3	79,9	81,4
Sparkassen-Organisation	93,4	102,3	109,0	113,4	118,0	122,7
Realkreditinstitute	9,2	6,4	6,2	6,3	7,6	7,8
Kreditinst. m. Sonderaufg.	3,7	3,1	4,3	4,4	4,7	5,4
Kreditinstitute insgesamt	733,1	771,6	806,8	860,4	853,6	911,8
dar.: Kreditbanken	112,2	125,6	141,1	186,1	159,4	204,3
Genossenschaftsbanken	101,0	107,2	113,5	115,0	122,1	124,1
Sparkassen-Organisation	284,7	297,7	305,4	312,4	320,2	334,2
Realkreditinstitute	215,5	219,9	224,1	224,1	228,2	223,6
Kreditinst. m. Sonderaufg.	19,7	21,3	22,7	22,8	23,6	25,6
Bausparkassen	131,6	129,8	134,9	135,1	138,2	140,6
Private Bausparkassen	89,8	89,2	93,6	93,8	95,7	97,9
Öffentliche Bausparkassen	41,8	40,6	41,3	41,3	42,6	42,7
Vor- u. Zwischenkredite	33,8	35,7	40,1	40,3	42,9	45,1
Bauspardarlehen	97,8	94,2	94,8	94,8	95,4	95,5
Kreditinstitute und Bausparkassen	864,8	901,4	941,6	995,5	991,8	1 052,4
Versicherungen (Hypothekarkredite)	72,8	78,0	84,7	84,7	88,8	91,1
Kredite insgesamt	937,6	979,4	1 026,3	1 080,2	1 080,6	1 143,5

* Für 1990 und 1991 einschließlich neue Bundesländer. Stand jeweils am Jahresende. — ¹⁾ Die Ergebnisse für das alte Bundesgebiet 1991 sind mittels der ausgewiesenen Quartalszuwächse geschätzt worden.

Quellen: Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank (Statistische Beihefte, Reihe 1), ergänzende Angaben für Bausparkassen und Versicherungen vgl. Monatsberichte.

Tabelle 5

Kredite für den Wohnungsbau in Relation zum gesamten Kreditbestand

	1988	1989	1990	1990*	1991	1991*
	Mrd. DM					
Kredite an Unternehmen und Privatpersonen ¹⁾	1 754	1 881	2 014	2 218		2 452
davon:						
Unternehmen und Selbständige ²⁾	795	864	941	1 085		1 229
Privatpersonen, Organ. o.E. ²⁾	226	245	267	273		311
Kredite für den Wohnungsbau ¹⁾	733	772	806	860		912
	in vH					
Anteil am Kreditbestand ¹⁾	42	41	40	39		37
desgl. einschl. Bausparkkredite	46	45	44	42		41

¹⁾ Kreditinstitute insgesamt ohne Bausparkassen und Versicherungen. — ²⁾ Ohne Kredite für den Wohnungsbau.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte.

- Beim ersten Posten handelt es sich offenbar um die Altkredite zur Finanzierung des komplexen Wohnungsbaus zu DDR-Zeiten (45 Mrd. DM);
- bei den Sparkassen und Genossenschaftsbanken sind vermutlich eher die Kredite für Eigenheime und die Sanierung von Altbauten privater Eigentümer angesiedelt.

Die Veränderung des Kreditbestandes nach neuem Gebietsstand bis Ende 1991 schließt das Neugeschäft in West- und Ostdeutschland ein, wobei jedoch die geleisteten Tilgungen abzuziehen sind. Es ist ein Zufall, daß diese Bestandsveränderung mit 51,4 Mrd. DM (alle Kreditinstitute ohne Bausparkassen) fast die gleiche Größe aufweist wie der Altbestand im Osten. Dieser Betrag setzt sich jedoch wie folgt zusammen:

- Neuauszahlungen in Höhe von knapp 114 Mrd. DM im Westen abzüglich der Ablösung von Krediten bei anderen Instituten in Höhe von 15 Mrd. DM (vgl. Tabelle 3, Kreditinstitute);
- Neuauszahlungen der Kreditinstitute im Osten (ohne die Kreditinstitute mit Sonderaufgaben, zu denen die KfW zählt) von schätzungsweise 6 Mrd. DM;
- abzüglich geleisteter Tilgungen, die demzufolge mit rund 54 Mrd. DM zu beziffern sind.

Diese Rechnung macht zugleich deutlich, welchen Stellenwert die Tilgungszahlungen haben: Bezogen auf den Bestand an Wohnungsbaukrediten ergibt sich eine Rate von gut 6 vH. Dabei ist zu beachten, daß ein beträchtlicher Teil des Kreditbestandes auf Darlehen mit kurzer oder mittlerer Laufzeit entfällt.

Die Neuauszahlungen für den Wohnungsbau in Ostdeutschland beliefen sich 1991 — Kreditinstitute und Bausparkassen zusammengekommen — auf etwa 8 Mrd. DM. Für dieses Jahr kann das Volumen mit 10 Mrd. DM veranschlagt werden. Diese Zahlen vermitteln allerdings kein vollständiges Bild, weil die aus Förderungsprogrammen über die KfW bereitgestellten verbilligten Kredite nicht berücksichtigt sind.

Ausblick

Die günstigen Tendenzen, die sich für den Wohnungsbau in diesem Jahr abzeichnen, sollten nicht darüber hinwegtäuschen, daß das erreichte Niveau der Neubautätigkeit im Westen und erst recht im Osten viel zu gering ist. Angesichts der angespannten Finanzlage bei Bund und Ländern ist mit zusätzlichen Fördermitteln für den Wohnungsbau kaum zu rechnen. Deshalb muß nach Wegen gesucht werden, die vorhandenen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen effizienter einzusetzen. Eine Umschichtungsmöglichkeit ist vor allem darin zu sehen, daß die Förderung des Erwerbs von vorhandenen Wohnungen erheblich eingeschränkt wird. Dies betrifft die steuerliche Eigentumsförderung, bei der inzwischen der größere Teil auf den Alterwerb entfällt, denn dieser Bereich dient keineswegs einer Ausweitung des Wohnungsangebots, sondern bewirkt eher eine Verknappung am Mietwohnungsmarkt. Auch die Förderprogramme zur Privatisierung von Mietwohnungen aus dem Wohnungsbestand im Osten sind fragwürdig. Statt der dafür vorgesehenen Zuschüsse und Steuerverzichte sollte besser der Förderungsrahmen für den Neubau aufgestockt werden.

Eine wesentliche Aufgabe liegt auch darin, die hohen Abschreibungsvergünstigungen für Mietwohngebäude in den neuen Ländern im Zusammenhang mit der direkten Förderung effizienter nutzbar zu machen. Als Vorbild könnten dabei die Regelungen dienen, die in § 7k des EstG getroffen worden sind; sie gelten für Wohnungen, bei denen sich der Investor vertraglich verpflichtet, bestimmte Sozialbindungen und Mietpreisgrenzen einzuhalten. Die viel höheren Sonderabschreibungen für die neuen Bundesländer sind nicht an eine derartige Bedingung geknüpft. Zur Zeit müssen die Länder, um Sozialbindungen und tragbare Mieten zu gewährleisten, den Investoren zusätzlich direkte Förderungsmittel anbieten.

Mehr Wettbewerb zwischen privaten Rundfunkanbietern möglich

Bis Ende 1983 wurden in Deutschland Fernseh- und Hörfunkprogramme allein von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angeboten. Seitdem haben sich in dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Modell eines dualen Rundfunksystems zusätzliche private, überwiegend werbefinanzierte Programme fest etabliert. Auf sie entfielen 1991 bereits 37 vH der täglichen Fernsehnutzung und 32 vH der Hörfunknutzung. Mit dem wachsenden Erfolg der privaten Anbieter steht die Rundfunkpolitik vor der Aufgabe, auch bei diesen ein möglichst breites Meinungsspektrum zu gewährleisten. Dabei ist der rechtliche Rahmen so zu gestalten, daß ein publizistischer Wettbewerb zwischen möglichst vielen privaten Hörfunk- und Fernsehprogrammen stattfinden kann. Die maximale Zahl von rentabel zu betreibenden Privatsendern wird zwar im wesentlichen durch die vorhandenen technischen Übertragungskapazitäten sowie das Verhalten der Werbungtreibenden und der privaten Haushalte bestimmt. Eine Analyse der Wettbewerbssituation auf den Rundfunkmärkten zeigt jedoch, daß die für den privaten Rundfunk zuständigen Landesgesetzgeber bzw. Landesmedienanstalten unter Berücksichtigung dieser technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen durchaus einen Gestaltungsspielraum haben¹.

Anbieterzahlen und Marktanteile auf den Fernsehmärkten

Seit dem Übergang zum dualen Rundfunksystem Mitte der 80er Jahre hat das Angebot an deutschsprachigen² Fernsehprogrammen stark zugenommen. So können gegenwärtig neben ARD 1 und dem ZDF vierzehn Programme bundesweit über Parabolantennen oder Kabelnetze empfangen werden³. An der Ausweitung des Programmangebots waren private Anbieter⁴ und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten⁵ jeweils zur Hälfte beteiligt.

¹ Die folgenden Ergebnisse beruhen auf einer Studie des DIW für die Monopolkommission. Vgl. Wolfgang Seufert: Die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Hörfunk- und Fernsehmärkten in Deutschland, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 133, Berlin 1992.

² Fremdsprachige bzw. im Ausland produzierte Programme ohne deutschen Sprachkanal werden in Deutschland kaum genutzt und sind daher für den Wettbewerb um Zuschauer und Werbeeinnahmen nicht relevant. Vgl. Rüdiger Schmitt-Beck: Satellitenfernsehen in Deutschland, in: Media-Perspektiven, Nr. 8/1992.

³ Eine bundesweite Verbreitung von sechs weiteren Programmen ist für die nächsten Monate geplant.

⁴ Es sind dies SAT 1, RTL plus, Pro 7, Tele 5, Sportkanal, Premiere und Kabelkanal; n-tv begann am 30.11. mit seinen Sendungen, vor dem Start stehen VOX und RTL 2.

⁵ Es sind dies die drei internationalen Kooperationsprogramme 3 SAT, Eurosport und Arte, drei über Satelliten verbreitete Dritte Fernsehprogramme (Bayern 3, West 3, Nord 3) und ARD 1 plus; geplant ist die Satellitenverbreitung von Südwest 3 und MDR 3 sowie ein Euronews-Kanal der maßgeblich von öffentlich-rechtlichen Anstalten getragenen European Broadcasting Union (EBU).

Tabelle 1

Deutschsprachige Fernsehprogramme 1991/92

Programmtyp	Anfang 1991	Anfang 1992	darunter mit Werbung	Sept. 1992	darunter mit Werbung
Programme mit bundesweiter ¹⁾ Verbreitung insgesamt	13	13	7	16	8
— Öffentlich-rechtliche Programme	7	7	2	9	2
darunter: Spartenprogramme ²⁾	1	1	1	2	1
— Private Programme	6	6	5	7	6
darunter: Spartenprogramme	2	2	1	3	2
Terrestrische Programme mit lokaler/ regionaler Verbreitung insgesamt ³⁾	45	46	41	45	41
— Öffentlich-rechtliche Programme	21	22	17	21	17
— Private Regionalfenster mit terrestrischer Verbreitung	24	24	24	24	24
Zusätzliche Privatangebote in lokalen Kabelnetzen ³⁾	15	16	16	16	16

¹⁾ Einschließlich internationaler Programme mit deutschem Sprachkanal. — ²⁾ Spartenprogramme sind laut Rundfunkstaatsvertrag von 1991 TV-Programme mit im wesentlichen gleichartigen Inhalten. — ³⁾ Programme mit mehr als 1 Std. Sendezeit pro Woche.

Quellen: ARD-Jahrbuch 1991; Spots-Katalog Nr. 4/92.

Die Zahl der nur regional zu empfangenden TV-Programme hat ebenfalls stark zugenommen. Nach der Integration der ostdeutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in die ARD werden zur Zeit sechzehn landesweite Regionalfenster innerhalb des ARD 1-Vorabendprogramms gesendet. Außerdem werden fünf Dritte Fernsehprogramme der ARD nicht über Kabel und Satellit, sondern ausschließlich über terrestrische Frequenzen verbreitet. Auf den terrestrischen Frequenzen von SAT 1, RTL plus und Tele 5 werden von privaten Anbietern 24 landesweite oder lokale Fenster abgestrahlt. Eine Reihe von privaten Anbietern bietet darüber hinaus regelmäßig Sendungen in lokalen Kabelnetzen an.

Betrachtet man allein die Zahl der Programme, so läßt sich die Relation zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Angebot (Tabelle 1) als ausgeglichen bezeichnen. Auf dem westdeutschen Zuschauermarkt betrug der Anteil der öffentlich-rechtlichen Programme — gemessen an der durchschnittlichen Sehdauer aller Erwachsenen — 1991 allerdings noch 63 vH⁶. Ursache ist die gegenüber den Hauptprogrammen von ARD und ZDF immer noch deutlich geringere technische Reichweite der privaten Sendungen. Dies zeigt sich, wenn man das Sehverhalten der westdeutschen Haushalte mit Kabel- und Satellitenempfang betrachtet. Dort fiel der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Anbieter im vergangenen Jahr erstmals unter die 50 vH-Marke (Tabelle 2). Niedriger als der Zuschaueranteil ist wegen der gesetzlichen Werbebeschränkungen von ARD und ZDF schon heute der Anteil des öffentlichen Rundfunks an der Fernsehwerbung⁷. Von den von 1985 bis 1991 um das 2,5 fache auf 3,75 Mrd. DM ge-

stiegenen Netto-Werbeeeinnahmen gingen im letzten Jahr schon 55 vH an die privaten TV-Programme (Tabelle 3).

Wirtschaftlich erfolgreich sind trotz des Werbebooms im Fernsehen erst wenige Privatanbieter. Mit finanziellen Schwierigkeiten haben insbesondere private Regional- und Lokalanbieter zu kämpfen, die 1991 zusammen nur knapp 3 vH der privaten TV-Werbeeeinnahmen erhielten. Diese Anbieter sind innerhalb der jeweiligen Hauptprogramme zeitlich ungünstig platziert. Außerdem ist die Nachfrage lokaler Werbungtreibender nach Fernsehwerbung in Deutschland sehr gering. Ein großer Teil der privaten Regional- und Lokalprogramme wird von den Hauptprogrammanbietern subventioniert und nur deshalb produziert, weil die Landesmedienanstalten an die Vergabe von terrestrischen TV-Frequenzen entsprechende Auflagen geknüpft haben.

Auch bei den vier bundesweiten privaten Vollprogrammen⁸ war die Rentabilitätssituation 1991 sehr unterschiedlich. Auf zwei der vier Anbieter (RTL plus und SAT 1) entfielen nahezu 90 vH der privaten Netto-Werbeeeinnahmen,

⁶ Eine nach der westdeutschen Methode durchgeführte Erhebung des Sehverhaltens der ostdeutschen Bevölkerung gibt es erst seit Juli 1991.

⁷ Die Werbezeit von ARD und ZDF ist an Werktagen in der Zeit vor 20.00 abends auf jeweils 20 Minuten beschränkt. In den Dritten Fernsehprogrammen und den Satellitenprogrammen darf nicht geworben werden.

⁸ Unter Vollprogrammen sind laut Rundfunkstaatsvertrag von 1991 TV-Programme „mit vielfältigen Inhalten, in welchen Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden“, zu verstehen.

Tabelle 2

Nutzung der öffentlich-rechtlichen und privaten TV-Programme¹⁾ 1985 bis 1991

	Einheit	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Sehdauer am Tag ²⁾								
— alle TV-Haushalte	Min.	147	149	154	152	153	156	160
— KASAT-Haushalte ³⁾	Min.	—	143	163	164	165	167	173
Sehdaueranteile aller TV-Haushalte								
— Öffentlich-rechtliche Programme	vH	96,2	95,6	93,8	86,3	75,9	69,9	63,1
— Bundesweite private ⁴⁾ Programme	vH	1,1	1,1	3,0	9,8	20,4	25,6	30,6
— Sonstige Programme	vH	2,7	3,3	3,2	3,9	3,7	4,5	6,3
Sehdaueranteile der KASAT-Haushalte ³⁾								
— Öffentlich-rechtliche Programme	vH	—	72,0	72,4	59,1	55,8	53,9	49,1
— Bundesweite private ⁴⁾ Programme	vH	—	21,7	22,7	32,9	38,2	39,6	44,5
— Sonstige Programme	vH	—	6,3	4,9	8,0	6,0	6,5	6,4

1) Nur alte Bundesländer. — 2) Sehdauer von Personen über 14 Jahre, Mo.-So., 6 bis 6 Uhr. — 3) Haushalte mit Kabel- und Satellitenempfang, 1986: nur 2. Halbjahr. — 4) Nur Vollprogramme; dies sind laut Rundfunkstaatsvertrag von 1991 TV-Programme mit vielfältigen Inhalten, in welchen Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden.

Quellen: Media-Perspektiven; Berechnungen des DIW.

Tabelle 3

Entwicklung der Rundfunkwerbung in Deutschland¹⁾ 1985 bis 1991

	Einheit	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Netto-Werbeeinnahmen der wichtigsten Werbeträger ²⁾	Mill. DM	17 587	18 595	19 670	21 037	22 758	24 649	28 200
Relation Netto-Werbeeinnahmen zum Privaten Verbrauch	vH	1,70	1,74	1,78	1,82	1,88	1,90	1,79
Anteil der Fernsehwerbung am Gesamtwerbemarkt ²⁾	vH	8,3	8,0	8,2	8,8	10,0	11,4	13,3
Netto-Werbeeinnahmen aus Fernsehwerbung insgesamt	Mill. DM	1461	1496	1622	1851	2269	2809	3754
— öffentlich-rechtliche Anbieter ³⁾	Mill. DM	1440	1460	1532	1576	1615	1444	1684
— private Anbieter	Mill. DM	21	36	90	275	654	1365	2070
Netto-Werbeeinnahmen je 1000 Werbekontakte ⁴⁾	DM/Min.	15,28	14,79	14,37	14,46	14,93	12,73	11,40
Anteil der Hörfunkwerbung am Gesamtwerbemarkt ²⁾	vH	3,0	3,3	3,8	4,4	4,4	4,2	3,7
Netto-Werbeeinnahmen aus Hörfunkwerbung insgesamt	Mill. DM	527	607	741	933	993	1034	1056
— öffentlich-rechtliche Anbieter ³⁾	Mill. DM	463	507	556	678	683	649	646
— private Anbieter	Mill. DM	64	100	185	255	310	385	410
Netto-Werbeeinnahmen je 1000 Werbekontakte ⁴⁾	DM/Min.	4,29	4,76	5,08	5,09	5,35	6,68	6,75

¹⁾ Bis einschließlich 1990 nur alte Bundesländer. — ²⁾ Werbeeinnahmen nach Abzug von Mittlergebühren für folgende Werbeträger: Fernsehen, Hörfunk, Kino, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt, Plakat, Verkehrsmittel, Direktwerbung. — ³⁾ 1991 einschließlich der Programme der Einrichtung gem. Art. 36 des EV in Ostdeutschland. — ⁴⁾ Durchschnittliche Netto-Werbeeinnahmen je ausgestrahlter Werbeminute bezogen auf 1000 Werbekontakte, gewichtet nach den Werbeminuten der einzelnen Sender; Hörfunk: nur ARD-Programme, ohne Programme der Einrichtung gem. Art. 36 des EV in Ostdeutschland.

Quellen: ZAW; Pressestatistik; Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse; Berechnungen des DIW.

auf die beiden anderen (Pro 7 und Tele 5) zusammen nur 10 vH. Diese große Diskrepanz ist letztlich auf die ungleiche Vergabe der terrestrischen Übertragungskapazitäten durch die Landesmedienanstalten zurückzuführen. Zur Zeit können alle vier Anbieter über Kabel und Satelliten knapp 50 vH der deutschen TV-Haushalte erreichen. Während die beiden erfolgreichen Anbieter aufgrund ihrer terrestrischen TV-Frequenzen jedoch insgesamt von etwa 80 vH der TV-Haushalte empfangen werden, liegt die technische Reichweite der beiden kleineren Anbieter bei 55 vH.

Die Werbeeinnahmen eines TV-Programms hängen im wesentlichen davon ab, wieviele Zuschauerkontakte die darin geschalteten Werbespots erzielen. Selbst bei gleichen Einschaltquoten begründen abweichende technische Reichweiten Unterschiede in den Werbeeinnahmen. Solche Unterschiede verstärken sich mit der Zeit, weil die Anbieter mit den höheren Einnahmen eher in der Lage

sind, in ein attraktiveres Programm zu investieren und damit auch die Einschaltquoten zu ihren Gunsten zu verändern⁹. Hinzu kommt, daß 1991 die beiden reichweitenstärkeren Programme je Werbekontakt im Durchschnitt doppelt so hohe Netto-Werbeeinnahmen erzielen konnten wie die beiden kleineren Anbieter.

Diese ungleichen Wettbewerbschancen haben mittlerweile dazu geführt, daß einer der beiden kleinen Anbieter im nächsten Jahr sein Programm in einen Spartenkanal mit Schwerpunkt Sport umwandeln will¹⁰. Spartenprogramme erreichen zwar im allgemeinen geringere Einschaltquoten als Vollprogramme, sind aber auch kostengünstiger und stellen damit für Investoren ein geringeres finanzielles Risiko dar. Zwei weitere der drei zur Zeit

⁹ In der Pressekonzentrationsforschung wird dieser Zusammenhang unter dem Begriff „Anzeigen-Auflagen-Spirale“ diskutiert.

	Zahl der Werbekontakte ¹⁾ (1000)	Einnahmen je 1000 Werbe- kontakte (DM/Min.)	Anteil am privaten TV-Werbe- umsatz ²⁾ (vH)	Anteil an der privaten Werbe- leistung ³⁾ (vH)
RTL plus	4 090	14,10	50	45
SAT 1	3 800	13,60	40	37
Pro 7	1 370	8,00	8	13
Tele 5	800	5,50	2	5

1) Durchschnittliche Seher je 1/2 Stunde mit Werbung. — 2) Nur private Vollprogramme. — 3) Verkaufte Werbeminuten mal durchschnittliche Seher je 1/2 Stunde.
Quellen: Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse (MA '92); ZAW-Jahrbuch 1991; Berechnungen des DIW.

geplanten Privatprogramme sind ebenfalls als Spartenprogramme mit Schwerpunkt Nachrichten und Informationen konzipiert.

Diskutiert wird gegenwärtig unter Wettbewerbsaspekten, daß mit einer Ausnahme (n-tv) alle seit Ende 1990 gestarteten oder geplanten privaten Programme mit bundesweiter Verbreitung entweder finanziell mit den vorhandenen privaten Sendern verflochten sind oder eng mit diesen kooperieren. Die Kooperationsformen betreffen dabei entweder einen gemeinsamen Zugriff auf Programmmaterial, insbesondere Spielfilmlizenzen und Sportübertragungsrechte, gemeinsame Werbeakquisition oder gemeinsame Sendeabwicklung. Bei derartigen Kooperationen besteht die Gefahr, daß der publizistische Wettbe-

werb zwischen den jeweiligen Kooperationspartnern eingeschränkt wird, auch wenn die gesetzlichen Obergrenzen, die es für Anteile an mehreren Programmen gibt, formal nicht überschritten werden¹¹. Außerdem wird durch eine solche Gruppenbildung der Markteintritt von Dritten erheblich erschwert.

¹⁰ Unter Spartenprogramm sind laut Rundfunkstaatsvertrag von 1991 TV-Programme „mit im wesentlichen gleichartigen Inhalten“ zu verstehen.

¹¹ Nach dem Rundfunkstaatsvertrag von 1991 liegt die Obergrenze für Programme mit einem hohen Informationsanteil generell bei 49,9 vH. Mehr als 25 vH der Anteile können gleichzeitig nur bei einem Voll- und einem Informations-Spartenprogramm gehalten werden.

Tabelle 4

Deutschsprachige UKW-Hörfunkprogramme 1991/92

Programmtyp	Anfang 1991	Anfang 1992	darunter mit Werbung	Sept. 1992	darunter mit Werbung
Programme mit bundesweiter Verbreitung	16	17	10	17	10
— Öffentlich-rechtliche Programme	9	9	2	9	2
— Private Programme	7	8	8	8	8
Programme mit landesweiter ¹⁾ terrestrischer Verbreitung	67	74	55	77	59
— Öffentlich-rechtliche Programme ²⁾	50	52	33	50	32
— Private Programme	17	22	22	27	27
Private Programme mit lokaler/ regionaler terrestrischer Verbreitung ³⁾	101	125	125	128	128
— 16-24 Std. tgl. ⁴⁾	44	46	46	45	45
— 8-16 Std. tgl. ⁴⁾	29	39	39	39	39
— bis zu 8 Std. tgl. ⁴⁾	28	40	40	44	44

1) Einschließlich der Programme in den Stadtstaaten und sog. Mantelprogramme, die von mehr als drei lokalen Stationen als Rahmenprogramm bezogen werden. — 2) 1991 einschließlich der Programme der Einrichtung gem. Art. 36 des EV und des RIAS. — 3) Lokalsender in Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen. — 4) Eigenproduziertes Programm.

Quellen: ARD-Jahrbuch 1991; Spots-Katalog Nr. 4/92; IW-Dossier 1991.

Anbieterzahlen und Marktanteile auf den Hörfunkmärkten

Die Nutzung von über Satelliten und Kabelnetze verbreiteten Programmen ist beim Hörfunk wesentlich geringer als beim Fernsehen. Nur wenige Hörer haben mittlerweile auch solche Programme, die auf Mittel- und Langwelle übertragen werden.

Derzeit werden von den Rundfunkanstalten der ARD 48 UKW-Hörfunkprogramme, davon 32 mit Werbeeinblendungen, ausgestrahlt. Neben diesen in jeweils einem oder — bei den Mehrländeranstalten NDR, MDR und SWF — in mehreren Bundesländern verbreiteten Programmen sind in einigen Gebieten Deutschlands noch die öffentlich-rechtlichen Programme Deutschlandfunk, RIAS und DS Kultur über UKW zu empfangen, die 1994 in zwei bundesweit ausgestrahlten öffentlich-rechtlichen Programmen aufgehen sollen. Bei den privaten Hörfunkprogrammen

gibt es zur Zeit 27 Angebote mit landesweiter Verbreitung (einschließlich der Programme in den Stadtstaaten) und 128 regionale bzw. lokale Angebote. Vom Umfang her liegt das täglich produzierte eigene Programm bei diesen Lokal-anbietern zwischen einer Stunde und vierundzwanzig Stunden (Tabelle 4).

Auf dem Hörermarkt — gemessen an den durchschnittlichen Hörerzahlen der Programme mit Werbung — dominieren bislang die ARD-Hörfunkprogramme. Auf die privaten Angebote entfiel Ende 1991 in Gesamtdeutschland ein Marktanteil von 32 vH. Die Bedeutung der privaten Programme reicht von unter 10 vH Hörermarktanteil in Sachsen und Sachsen-Anhalt bis zu 70 vH in Berlin und Hamburg (Tabelle 5). Zu berücksichtigen ist allerdings, daß Ende 1991 in den ostdeutschen Bundesländern noch keine eigenen privaten Angebote zugelassen waren, sondern aus den westlichen Bundesländern eingestrahelte Privatprogramme genutzt wurden.

Tabelle 5

Nutzung der öffentlich-rechtlichen und privaten Hörfunkprogramme mit Werbung 1991

	Hörer- potential in 1000 ¹⁾	Durchschnittliche Hörerreichweiten ²⁾			
		in 1000		in vH	
		Öffentl.- rechtliche Programme	Private Programme	Öffentl.- rechtliche Programme	Private Programme
Baden-Württemberg	7 370	1 440	580	71	29
Bayern	8 840	1 540	960	62	38
Berlin	2 670	150	340	31	69
Brandenburg	2 120	310	170	65	35
Bremen	530	100	30	77	23
Hamburg	1 290	80	170	32	68
Hessen	4 420	750	380	66	34
Mecklenburg-Vorpommern	1 550	90	40	69	31
Niedersachsen	5 980	810	540	60	40
Nordrhein-Westfalen	13 480	2 400	870	73	27
Rheinland-Pfalz	3 010	470	230	67	33
Saarland	870	180	70	72	28
Sachsen	4 010	920	50	95	5
Sachsen-Anhalt	2 410	470	50	90	10
Schleswig-Holstein	2 140	150	260	37	63
Thüringen	2 180	500	110	82	18
Bundesgebiet	62 870	10 360	4 850	68	32

¹⁾ Personen über 14 Jahre. — ²⁾ 1000 Hörer je durchschnittlicher Stunde mit Werbung, Mo-Sa 6.00-18.00, Addition aller zu empfangenen Sender.

Quellen: Arbeitsgemeinschaft Media Analyse (MA '92); Berechnungen des DIW.

Auch beim Hörfunk war 1991 der Anteil der privaten Anbieter am Werbemarkt mit 40 vH höher als der Anteil am gesamten Hörermarkt, da für den öffentlich-rechtlichen Hörfunk eine stärkere Werbezeitbeschränkung gilt¹². Die privaten Werbeeinnahmen lagen bei etwa 410 Mill. DM, wobei die Werbeeinnahmen der lokalen Anbieter nur geschätzt werden können.

Wieviele private Hörfunkprogramme in einer Region jeweils miteinander im Wettbewerb stehen, ist davon abhängig, welches Privatfunkkonzept die Landesgesetzgeber bzw. die Landesmedienanstalten verfolgen. Zumeist haben die Bundesländer Frequenzen nur als sogenannte Senderketten für landesweite Programme vergeben und zusätzliche Lokalanbieter mit dem Argument möglicher negativer Wirkungen auf die Werbeeinnahmen der lokalen Presse nicht vorgesehen. Bisher gibt es in Hamburg (5 Anbieter), in der Region Berlin/Brandenburg (6 Anbieter) sowie in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt (je 2 Anbieter) Wettbewerb zwischen privaten Landesprogrammen, in sechs weiteren Bundesländern bei diesem Hörfunkprogrammtyp dagegen nur einen Anbieter. Lokale Sendegebiete wurden nur in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen vergeben. In Nordrhein-Westfalen sieht das Privatfunkkonzept lokale Monopolstellungen vor. Im größten Teil von Baden-Württemberg stehen zwei Lokalanbieter miteinander im Wettbewerb. In Bayern gibt es in einigen Sendegebieten bis zu fünf Wettbewerber, in anderen bestehen lokale Monopolstellungen.

Die Rentabilitätssituation der privaten Hörfunkanbieter ist sehr unterschiedlich. Wirtschaftlich erfolgreich sind die meisten landesweiten Hörfunkprogramme sowie diejenigen Lokalanbieter, die über eine Monopolstellung in einem bevölkerungsstarken Sendegebiet verfügen. Finanzielle Probleme haben dagegen seit Jahren die meisten Regional- und Lokalsender in Bayern und Baden-Württemberg¹³. Ursache hierfür ist entweder eine Besetzung des jeweiligen Marktes mit zu vielen Anbietern oder bei lokalen Monopolstellungen die zu geringe Bevölkerungszahl in den jeweiligen Sendegebieten.

Zwar ist die Nachfrage lokaler Werbungtreibender nach Hörfunkwerbung größer als nach Fernsehwerbung, doch ist eine ausschließliche Finanzierung von Hörfunkprogrammen durch Lokalwerbung in den meisten deutschen Wirtschaftsregionen nicht möglich, so daß zusätzlich überregionale Werbung akquiriert werden muß¹⁴. In Lokalprogrammen werden jedoch von überregionalen Werbungtreibenden in der Regel selbst dann weniger Werbespots geschaltet als in landesweiten Programmen, wenn sie sich zur Werbeakquisition flächendeckend zusammenschließen (sogenannte Werbekombis). Da meist ein gemeinsames Programmkonzept fehlt, kann in den Lokalprogrammen weniger zielgruppenspezifische Werbung geschaltet werden. Bayern und Baden-Württemberg überarbeiten aufgrund dieser Erfahrungen zur Zeit ihre Lokalfunkkonzeptionen, wobei insbesondere das Frequenzsplitting¹⁵ aufgehoben und die Zahl der Sender verringert

werden soll. Erlaubt wurde inzwischen der Zukauf von Programmteilen, was zu einer deutlichen Kostensenkung bei den Lokalanbietern führen kann.

Grundsätzlich sind die für Hörfunkprogramme insgesamt nutzbaren UKW-Frequenzen durch internationale Abkommen festgelegt. Die Nutzung durch die öffentlich-rechtlichen Programme bestimmt somit die Obergrenze der Kapazitäten von Privatanbietern. Ein Zuschnitt einzelner Sendegebiete, der Kostenniveau und Werbeerlöspotential privater Anbieter nicht berücksichtigt, kann allerdings dazu führen, daß die vorhandenen Übertragungskapazitäten nicht vollständig genutzt werden. So haben sich beispielsweise für viele der in Baden-Württemberg ausgeschriebenen Lokalhörfunkfrequenzen keine Interessenten gefunden.

Ansatzpunkte für eine wettbewerbsorientierte Rundfunkpolitik

Die Zahl der auf Dauer rentabel zu betreibenden privaten Fernseh- und Hörfunkprogramme hängt von einer ganzen Reihe von Einflußfaktoren ab, von denen nur einige rundfunkpolitisch zu beeinflussen sind, während andere im wesentlichen durch Marktkräfte bestimmt werden. Wichtig ist dabei, daß die Werbeerlöse privater Anbieter nicht nur von der Nachfrage der Werbungtreibenden nach Fernseh- und Hörfunkwerbung bestimmt werden, sondern auch dadurch, wieviele Werbekontakte von privaten Programmen überhaupt angeboten werden können. Das Angebot an Werbeleistung hängt davon ab, wie stark Fernseh- und Hörfunk genutzt werden, welche Marktanteile die privaten gegenüber den öffentlich-rechtlichen Programmen erreichen, über welche technische Reichweite sie verfügen und welcher Anteil an Werbung im Programm gesetzlich erlaubt und vom Publikum akzeptiert wird.

Die Nutzung der elektronischen Medien durch die privaten Haushalte ist rundfunkpolitisch kaum zu beeinflussen. Die Marktanteile der privaten Programme können, theoretisch gesehen, durch Einschränkung des öffentlich-rechtlichen Programmumfangs vergrößert werden. Dies hat das Bundesverfassungsgericht aber untersagt. Rundfunkpolitisch zu beeinflussen sind dagegen die technischen Reichweiten von privaten Programmen, soweit es die Vergabe terrestrischer TV- und UKW-Frequenzen betrifft. Die Nachfrage der privaten Haushalte nach Kabelanschlüssen und Parabolantennen unterliegt wiederum

¹² In der Regel dürfen von einer Rundfunkanstalt in allen Programmen zusammen an Werktagen höchstens 90 Min. Werbung gesendet werden. Beim NDR ist die Grenze niedriger.

¹³ Vgl. Rinke Treuhand GmbH: Bestandsaufnahme der Wirtschaftlichkeit bayerischer Lokalradios. München 1989.

¹⁴ Vgl. Kurt Geppert/Wolfgang Seufert/Axel Zerdick: Werbemarkt Berlin und Brandenburg. Berlin 1992.

¹⁵ Mit Frequenzsplitting wird die stundenweise Aufteilung einer Sendefrequenz auf mehrere Anbieter bezeichnet.

Marktkräften. Rundfunkrechtlich zu regeln sind außerdem die Werbehöchstgrenzen von öffentlich-rechtlichen und privaten Programmen.

Im Vordergrund der öffentlichen Diskussion steht dabei seit Jahren die Überlegung, die Einnahmemöglichkeiten der Privaten dadurch zu vergrößern, daß die Werbung in ARD und ZDF noch weiter reduziert bzw. ganz verboten werden sollte¹⁶. Meist wird davon ausgegangen, daß bei einer solchen Regelung die gegenwärtigen Werbeeinnahmen der öffentlich-rechtlichen Programme in vollem Umfang zu den privaten Fernseh- und Hörfunkanbietern umgelenkt werden könnten. Durch ein Werbeverbot bei ARD und ZDF verändern sich die von privaten Programmen angebotenen Werbekontaktmöglichkeiten jedoch zunächst nicht. Damit private Anbieter die Werbeleistung von ARD und ZDF übernehmen können, müßten vielmehr folgende zwei Bedingungen erfüllt sein: Die Hörer und Zuschauer der öffentlich-rechtlichen Anbieter werden zugleich von privaten Programmen erreicht, und diese privaten Anbieter sind auch in der Lage, die notwendige zusätzliche Werbung in ihrem Programm zu senden. Dieses Substitutionspotential ist gegenwärtig jedoch sowohl im Fernseh- als auch im Hörfunkbereich sehr gering:

- Zwar überschneidet sich das Publikum von privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehprogrammen zum größten Teil, so daß bei der überregionalen TV-Werbung grundsätzlich die Möglichkeit für eine Substitution des öffentlich-rechtlichen Angebots bestünde. Der Anteil der Werbung an den privaten Programmen kann in den reichweitenstarken Zeiten jedoch kaum noch erhöht werden, ohne Ausweichreaktionen der Zuschauer zu provozieren.
- Bei der Hörfunkwerbung wird zwar diese Akzeptanzschwelle des Publikums von den privaten Anbietern bei weitem nicht erreicht, der Wechsel zwischen verschiedenen Hörfunkprogrammen ist jedoch so gering, daß die Werbung in den öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogrammen nur zu einem geringen Teil durch Werbung in Privatprogrammen ersetzt werden kann.

Da die Werbeeinnahmen der privaten Anbieter durch ein Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder durch Heraufsetzen der Werbeobergrenzen in privaten Programmen insgesamt nur geringfügig zu steigern sind, sollte die Rundfunkpolitik stärker das Instrument der Frequenzvergabe nutzen, um innerhalb der gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen eine möglichst große Zahl von miteinander im Wettbewerb stehenden privaten TV- und Hörfunkprogrammen zu ermöglichen. Dies betrifft sowohl bislang ungenutzte freie Frequenzen als auch die zur Zeit befristet vergebenen terrestrischen Frequenzen. Für die privaten landesweiten und lokalen UKW-Hörfunkprogramme und die terrestrisch ausgestrahlten TV-Regionalfenster gilt es, die Sendegebiete so festzulegen, daß — soweit dazu die technischen Voraussetzungen vorhanden sind — private Monopolstellungen vermieden werden. Bei den bundesweit verbreiteten TV-Vollprogrammen sind die

terrestrischen Frequenzen so aufzuteilen, daß für einen dritten und vierten Anbieter nicht länger erhebliche Wettbewerbsnachteile bestehen und Chancen für eine rentable Produktion gegeben sind.

Künftige Entwicklung der ökonomischen Rahmenbedingungen für private Anbieter

Das DIW hat mit Hilfe von Modellrechnungen untersucht, welche Mindestgröße bei unterschiedlicher Anzahl privater Hörfunk- bzw. TV-Regionalprogramme die Sendegebiete jeweils erreichen müssen, oder welche Mindestreichweiten für die rentable Produktion eines dritten und vierten TV-Vollprogramms notwendig sind. Dabei wurde versucht, die bis zum Jahr 2000 absehbaren Veränderungen der wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen für private Rundfunkprogramme zu berücksichtigen. Im einzelnen wurden folgende Annahmen getroffen:

- Die Kosten privater Hörfunkprogramme und von TV-Regionalfenstern werden sich im Vergleich zu heute nicht wesentlich verändern, auch wenn der Kostenanstieg aufgrund des hohen Lohnkostenanteils etwas über der allgemeinen Preissteigerungsrate liegen wird. Die privaten TV-Vollprogrammanbieter haben dagegen, weil sie weiter kräftig in ihre Programme investieren müssen, mit steigenden Kosten zu rechnen. Um Zuschauermarktanteile von 10 bis 15 vH erreichen zu können, werden 0,9 bis 1,6 Mrd. DM pro Jahr aufgewendet werden müssen.
- Die tägliche Nutzungszeit für elektronische Medien wird sich bis 2000 im Trend wie in den letzten Jahren entwickeln und gegenüber 1990 um 13 vH (Fernsehen) bzw. 9 vH (Hörfunk) zunehmen, so daß auch das Werbekontaktangebot entsprechend steigt.
- Etwa zwei Drittel der privaten Haushalte werden über Kabel- und Satellitenempfang verfügen. Vorausgesetzt, das Potential an terrestrischen Frequenzen wird weiterhin nach dem bisherigen Muster aufgeteilt, so würden zwei Anbieter von 85 vH aller deutschen TV-Haushalte, zwei weitere Anbieter von 75 vH empfangen werden können.

Des weiteren ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen zu erwarten, daß sich die Nachfrage der Werbungtreibenden nach Fernseh- und Hörfunkwerbung sowie nach überregionalen und lokalen Werbemöglichkeiten unterschiedlich entwickeln wird (Tabelle 6):

- Die Höhe der gesamten Werbeausgaben wird weiterhin eng mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung korrelieren. Dabei werden die Werbeausgaben etwas rascher steigen als das Bruttosozialprodukt oder der private Verbrauch. Das Verhältnis von überregionaler zu lokaler Werbung wird relativ stabil bleiben.

¹⁶ Vgl. u.a. Monopolkommission: Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Hauptgutachten 1990/91. Baden-Baden 1992.

Tabelle 6

Entwicklung des Nachfragepotentials nach Rundfunkwerbung bis 2000

	Einheit	West- deutschland 1990	Gesamtdeutschland		Veränderung bis 2000 gegenüber Westdeutschland in vH	
			1995	2000	1995/1990	2000/1990
Werbeausgaben insg. Werbeniveau ¹⁾	Mrd. DM vH	24,6 1,90	38,4 1,92	49,0 1,96	+ 56 —	+ 99 —
Überregionale Werbung insg. ²⁾	Mill. DM	11 820	18 250	23 250	+ 54	+ 97
TV-Werbung	Mill. DM	2 725	5 475	8 150	+ 100	+ 200
Marktanteil	vH	23	30	35	—	—
HF-Werbung	Mill. DM	875	1 100	1 400	+ 26	+ 60
Marktanteil	vH	7,5	6	6	—	—
1000er-Preisniveau ³⁾ Fernsehen	DM/Min.	13,00	16,00	17,50	+ 23	+ 35
1000er-Preisniveau ³⁾ Hörfunk	DM/Min.	5,50	6,00	7,00	+ 9	+ 27
Lokale Werbung insg. ²⁾	Mill. DM	9 670	14 950	19 000	+ 54	+ 96
HF-Werbung	Mill. DM	160	670	950	+ 320	+ 494
Marktanteil ⁴⁾	vH	4	4,5	5,0	—	—

1) Relation Werbeausgaben zu privatem Verbrauch. — 2) Ohne Ausgaben für Direktwerbung, da hier keine Aufteilung in lokal und überregional möglich. — 3) Durchschnittliche Netto-Werbbeeinnahmen je ausgestrahlter Werbeminute bezogen auf 1000 Werbekontakte. — 4) 1990: Anteil in den Gebieten mit lokalem Hörfunk.

Quelle: Berechnungen des DIW.

— Der Marktanteil des Fernsehens an der überregionalen Werbung wird auf 35 vH steigen, dagegen wird der Marktanteil des Hörfunks leicht, auf 6 vH, zurückgehen.

— Der Anteil des Hörfunks an den lokalen Werbebudgets in Deutschland kann langfristig etwa 5 vH erreichen. Dagegen bleibt das Nachfragepotential für lokale Fern-

sehwerbung auch weiterhin so gering, daß sich regionale TV-Fensterprogramme zum größten Teil aus überregionaler Werbung finanzieren müssen¹⁷.

¹⁷ Vgl. Wirtschaftliche Grundlagen des Rundfunks in Berlin und Brandenburg. Bearb.: Kurt Geppert, Wolfgang Seufert. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 35/91.

Tabelle 7

Zur Rentabilität werbefinanzierter Programme
notwendige Bevölkerungszahl im Sendegebiet

Programmtyp (jährliche Kosten je Programm im Jahr 2000)	Zahl der privaten Programme (Marktanteil in vH)	Bevölkerung in Mill.
Überregionale Hörfunkprogramme (20-25 Mill. DM)	2 Anbieter (je 20 vH) 3 Anbieter (je 15 vH) 4 Anbieter (je 12 vH) 5 Anbieter (je 10 vH)	2,3—2,9 3,1—3,9 3,9—4,9 4,7—5,9
Lokale Hörfunkprogramme (2—4,5 Mill. DM)	2 Anbieter (je 20 vH) 3 Anbieter (je 15 vH) 4 Anbieter (je 12 vH) 5 Anbieter (je 10 vH)	0,3—0,7 0,4—0,9 0,5—1,2 0,6—1,4
Regionale TV-Fensterprogramme (12—15 Mill. DM)	1 Anbieter (je 20 vH) 2 Anbieter (je 15 vH)	4,8—5,3 6,6—7,0
Quelle: Berechnungen des DIW.		

Die Rentabilitätsaussichten von bundesweit verbreiteten TV-Vollprogrammen sind unter den getroffenen Annahmen wie folgt einzuschätzen:

- Die Werbenachfrage ist insgesamt ausreichend, um langfristig vier Programme zu finanzieren.
- Der Wettbewerbsvorsprung der Anbieter mit den größeren terrestrischen Übertragungskapazitäten geht wegen des steigenden Kabel- und Satellitenempfangs zurück.
- Eine weiterhin ungleiche Verteilung der terrestrischen Frequenzen nach dem bisherigen Vergabemuster würde dazu führen, daß ein drittes und viertes Vollprogramm selbst bei einem Zuschauermarktanteil von 10 vH die Rentabilitätsschwelle jeweils knapp verfehlt.
- Für UKW-Hörfunkprogramme und terrestrisch verbreitete TV-Regionalfenster ergeben sich in Abhängigkeit von der Zahl konkurrierender privater Anbieter und vom künftigen Kostenniveau unterschiedliche Mindestgrößen für die Sendegebiere, die in der Tabelle 7 zusammengestellt sind.

Fazit

Angesichts der zunehmenden Bedeutung privater Rundfunkprogramme bei der Mediennutzung hat die Rundfunkpolitik die Aufgabe, innerhalb der gegebenen technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen die

Voraussetzungen für einen publizistischen Wettbewerb zwischen den privaten Anbietern zu schaffen. Durch ein Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk würde sich die Rentabilitätssituation derjenigen privaten Anbieter, die zur Zeit finanzielle Verluste erleiden, nur unwesentlich verbessern. Die von den öffentlich-rechtlichen Programmen erbrachte Werbeleistung kann von privaten TV- und Hörfunkprogrammen nur in geringem Umfang substituiert werden.

Ein Instrument zur Vergrößerung der Zahl rentabler Privatprogramme liegt jedoch in einer veränderten Vergabe von terrestrischen TV- und UKW-Frequenzen. Gegenwärtig ist die hohe Marktkonzentration bei den bundesweit verbreiteten TV-Vollprogrammen wesentlich auf die länderspezifische Vergabe von terrestrischen Frequenzen zurückzuführen, bei der zwei Anbieter bislang stark bevorteilt sind. Damit ein drittes und viertes Vollprogramm jeweils über ausreichende technische Reichweiten verfügen kann, wäre eine länderübergreifende Koordination der Frequenzvergabe notwendig. Auch bei TV-Regionalfenstern und bei UKW-Hörfunkprogrammen ermöglichen teilweise nur länderübergreifende Sendegebiere eine Werbefinanzierung von mehr als einem Anbieter. Bei der Frequenzvergabe sollten daher die für den privaten Rundfunk zuständigen Landesmedienanstalten enger als bisher miteinander kooperieren. Denkbar ist auch die Errichtung *gemeinsamer* Landesmedienanstalten, wie dies für Berlin und Brandenburg bereits beschlossen wurde.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A 5.

- Nr. 135 **Elemente regionaler Wohnungsmarktm Modelle und offene Fragen der Wohnungsmarktanalyse.** Von Bernd Bartholmai. 43 S. 1982. DM 22,60.
- Nr. 136 **Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels — Seine Bedeutung für die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion.** Von Jochen Bethkenhagen und Heinrich Machowski. 83 S. 1982. DM 44,—.
- Nr. 137 **Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981.** Von Heinz Enderlein. 59 S. 1983. DM 22,60.
- Nr. 138 **Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR.** Von Doris Cornelsen, Horst Lambrecht, Manfred Melzer und Cord Schwartau. 203 S. 1983. DM 84,—.
- Nr. 139 **Beurteilung der Wirtschaftlichkeitsschwelle und Analyse der Produktionskapazitäten bei neuen Technologien zur Energieeinsparung in mittel- und längerfristiger Sicht.** Von Hans-Joachim Ziesing. 458 S. 1983. DM 198,—.
- Nr. 140 **Neuorientierung in den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern.** Von Fritz Franzmeyer, Hans J. Petersen (Hrsg.). 251 S. 1984. DM 44,60.
- Nr. 141 **Messen und Ausstellungen als expansive Dienstleistungen.** Von Uwe Müller. 100 S. 1985. DM 22,60.
- Nr. 142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. DM 19,80.
- Nr. 143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. DM 56,—.
- Nr. 144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. DM 54,—.
- Nr. 145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 468 S. 1988. DM 82,60.
- Nr. 146 **Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklungen der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. (Hrsg.). 252 S. 1991. DM 62,—.
- Nr. 147 **Nationalstaat und Interdependenz — kooperative Interaktionsmuster in der EG-Handelspolitik.** Von Christian Siebert und Eirik Svindland. 250 S. 1992. DM 72,—.
- Nr. 148 **Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch.** Von Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.). 252 S. 1992. DM 72,—.
- Nr. 149 **Rigide Preise, flexible Mengen — Ansätze zu einer dynamischen Analyse von Angebots- und Nachfrageschocks.** Von Heiner Flassbeck, Gustav Adolf Horn, Rudolf Zwiener. 254 S. 1992. DM 72,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Doris Cornelsen, Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer,
Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Aktuelle Tendenzen im Wohnungsbau und bei der Wohnungsbaufinanzierung. Bearbeitet von Bernd Bartholmai.
Mehr Wettbewerb zwischen privaten Rundfunkanbietern möglich. Bearbeitet von Wolfgang Seufert. —

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten