



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

Manfred Kops

**Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

**Reihe Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln
Heft 20/1994**

**2. Auflage
Köln, im April 1998**

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 20/94: 3-930788-09-8

Schutzgebühr 5,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



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

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer
Prof. Dr. H. M. Schellhaaß
Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

1. Die bei Rundfunkprogrammen nachlassende Bedeutung traditioneller Marktmängel als Anlaß zur Propagierung der Marktfähigkeit von Rundfunk.....	1
2. Die bei Rundfunkprogrammen weiterhin vorhandenen Markt- mängel als Argumente für eine nichtmarktliche Bereitstellung.....	2
2.1. Externe Effekte als Begründung einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen	2
2.2. Die begrenzte Konsumentensouveränität des Rezipienten als Begründung einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen	5
2.3. Die fehlende Erkennbarkeit bestimmter Gutseigenschaften als Begründung einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen	7
3. Rundfunkpolitische Konsequenzen	10
Literatur	13

Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

1. Die bei Rundfunkprogrammen nachlassende Bedeutung traditioneller Marktmängel als Anlaß zur Propagierung der Marktfähigkeit von Rundfunk

Der Rundfunk in Deutschland wurde nach dem Krieg öffentlich-rechtlich organisiert. Dahinter stand die sich auch in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts widerspiegelnde Auffassung, daß eine marktliche Bereitstellung wegen der Knappheit der Übertragungskanäle, wegen der fehlenden Ausschließbarkeit der Programme, wegen des private Anbieter überfordernden hohen Finanzbedarfs und wegen der für erwerbswirtschaftliche (d. h. wegen des bislang schwierigen Nutzungsausschlusses im wesentlichen: für werbefinanzierte) Anbieter bestehenden Abhängigkeit von den Interessen der werbetreibenden Wirtschaft nicht möglich oder zumindest nicht wünschenswert sei. Rundfunk müsse stattdessen in gesellschaftlicher, öffentlich-rechtlicher Verantwortung veranstaltet werden, wobei eine ebenfalls drohende Abhängigkeit von den Interessen des Staates eine staatsfreie Organisation erfordere.¹

Im Zuge der technischen Entwicklung ist die Knappheit der Übertragungskanäle mittlerweile weitgehend überwunden worden;² mit der Verbreitung von Dekodern können Veranstalter ihre Programmpakete oder sogar einzelne Sendungen von der Nutzung ausschließen (und Preise durchsetzen), und der für die Veranstaltung von Rundfunk erforderliche Finanzbedarf kann ohne Schwierigkeiten privat gedeckt werden. Hieraus wird verschiedentlich die Folgerung gezogen, Rundfunk sei zu einem marktfähigen Gut geworden, das in die privatwirtschaftliche Bereitstellung zu entlassen sei; der öffentlich-rechtliche Rundfunk werde im Maß dieser Privatisierung entbehrlich.³

1 Siehe etwa GERSDORF 1991, S. 22ff.

2 Aus den Kabelnetzen können unter Einbeziehung des sog. Hyperbands mittlerweile ca. 30 Kanäle empfangen werden; und per Satellit sind, je nach Größe und Ausrichtung der Satellitenschüsseln, mehr als 50 Programme empfangbar. Mit der Digitalisierung der Ausstrahlung wird sich die Zahl der in den Kabelnetzen und über Satellit ausstrahlbaren Programme noch wesentlich erhöhen. Siehe hierzu z. B. JÄCKEL 1996, S. 105ff., NOAM 1996.

3 Siehe in diesem Sinn argumentierte bereits der KRONBERGER KREIS (1989); ähnlich etwa SCHOLZ 1995 und der VPRT 1998. Auch die Europäische Kommission betrachtet Rundfunkprogramme primär als Wirtschaftsgüter, die sich mit der absehbaren technischen Konvergenz auch inhaltlich an andere audiovisuelle Medienangebote angleichen und im Zuge dieser Konvergenz in den Wettbewerb zu entlassen sind. Siehe in diesem Sinn etwa die Ausführungen im "Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen", KOM (97) 623 vom 3. 12. 1997.



2. Die bei Rundfunkprogrammen weiterhin vorhandenen Marktmängel als Argumente für eine nichtmarktliche Bereitstellung

Eine genauere, neuere ökonomische Erkenntnisse einbeziehende Prüfung zeigt, daß diese Argumentation nicht haltbar ist. Vielmehr weisen Rundfunkprogramme neben den oben genannten, mittlerweile in der Tat obsoleten Formen von Marktmängeln weitere Eigenschaften auf, die ihre marktliche Bereitstellung durch kommerzielle Veranstalter verhindern oder zumindest zu gesellschaftlich unbefriedigenden Ergebnissen führen. Zum Teil sind diese Eigenschaften und die damit verbundenen rundfunkpolitischen Konsequenzen auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits angesprochen worden.⁴ Ihnen wurde dort bisher allerdings, auch wegen der Wichtigkeit der oben genannten, mittlerweile hinfalligen Marktmängel, nicht die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt. Als wichtigste dieser weiterhin vorhandenen Marktmängel, die eine nichtmarktliche, öffentlich-rechtliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen auch in Zukunft erforderlich, möglicherweise sogar dringlicher machen, sind zu nennen 1. die Existenz externer Effekte, 2. die begrenzte Konsumentensouveränität der Rezipienten und 3. die fehlende Erkennbarkeit bestimmter Gutseigenschaften.

2.1. Externe Effekte als Begründung einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen

Unter externen Effekten werden in der Ökonomie positive oder negative Wohlfahrtswirkungen für Dritte, d. h. an der Produktion und/oder Konsumtion nicht beteiligte Personen verstanden. Da solche Wirkungen von den Produzenten und Konsumenten (Rezipienten) bei ihren Entscheidungen nicht berücksichtigt werden, weicht die Summe der einzelwirtschaftlichen bzw. privatwirtschaftlichen Entscheidungen vom gesellschaftlichen Optimum ab: Güter (Programme) mit negativen Externalitäten werden in einem zu großen Umfang bereitgestellt; Güter mit positiven Externalitäten in einem zu geringen Umfang.⁵

Von der Vielzahl der denkbaren⁶ (und auch materiell beobachtbaren)⁷ Externalitäten des Rundfunks sind vor allem die mit der Programmnutzung verbunde-

4 Zu diesen Faktoren gehören z. B. die vom Bundesverfassungsgericht in früheren Fernsehurteilen erwähnte fehlende Erkennbarkeit der Programmmerkmale durch den Rezipienten, die gesamtgesellschaftliche Bedeutung und die Suggestivkraft des Mediums Fernsehen und die Abhängigkeit privater Rundfunkveranstalter von den Interessen der werbetreibenden Wirtschaft.

5 Siehe hierzu allgemein etwa FRISCH u. a. 1993, S. 52ff. oder BLANKART 1998, S. 484ff.

6 Zur sich dadurch ergebenden Typologie von acht idealtypischen Formen der Externalitäten von Rundfunkprogrammen siehe KOPS 1997.

7 Siehe ebenda.

nen Einflüsse von Bedeutung, die die Programminhalte über das Verhalten der Rezipienten indirekt auf Dritte auslösen. Spektakuläre Formen derartiger Externalitäten sind die jugendlichen Rezipienten, die nach dem Vorbild zuvor ausgestrahlter Kriminal- oder Horrorfilme eine Bank ausrauben oder ihre Verwandten mit der Axt erschlagen.⁸ Weniger spektakuläre und manifeste, gesellschaftlich aber bedeutsame Externalitäten bestehen in den Wirkungen, die das Fernsehen auf gesellschaftspolitisch relevante Attitüden und Verhaltensweisen der Rezipienten und damit letztlich auch auf die Integration, Kohäsion und Stabilität der Gesellschaften ausübt, in der diese Rezipienten leben - angefangen von den vielfältigen Reizüberflutungen und den damit verbundenen psychischen und sozialen Beeinträchtigungen bis hin zur - wissenschaftlich allerdings schwer nachweisbaren - Förderung von Gewaltbereitschaft.⁹ Von daher muß auch der mündige Rezipient, der die Inhalte sozialschädlicher Programme erkennen und beurteilen kann, an deren Regulierung interessiert sein, weil er von deren negativen gesellschaftlichen Folgen in dem Umfang betroffen wird, in dem andere, nicht mündige Rezipienten diese Folgen nicht erkennen und solche Programme übermäßig nutzen. Und er muß umkehrt auch an der Regulierung von Programmen interessiert sein, die das Sozialverhalten stärken (etwa: indem sie integrations- oder demokratiefördernd wirken), weil er durch ein entsprechend verändertes Verhalten seiner Mitmenschen von den positiven Wirkungen dieser Programme profitiert.

Um ein gesellschaftlich wünschenswertes Programmangebot bereitzustellen, müssen die privatwirtschaftlichen Programmentscheidungen beeinflusst oder - bei gravierenden Externalitäten - durch gesellschaftliche (öffentlich-rechtliche) Programmentscheidungen ersetzt werden. Dies rechtfertigt das Verbot¹⁰ oder

⁸ GLOGAUER (1993) nennt Beispiele für kriminelle Handlungen, die sich vermutlich an zuvor im Fernsehen oder Kino rezipierter Fiction orientierten.

⁹ Für einen Überblick über diesbezügliche Befunde der Medienwirkungsforschung siehe HEUERMANN/KUZINA 1995; speziell zur Frage der Beeinflussung der Gewaltbereitschaft durch die Medien siehe BONFADELLI 1993, KUNCZIK 1995, MÜLLER 1996.

¹⁰ In den Rundfunkordnungen der meisten Staaten finden sich Regelungen, die der Einschränkung oder Vermeidung von Programmen mit negativen externen Effekten dienen. So bestimmt z. B. § 3, Abs. 1 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland (RfStV), daß Sendungen unzulässig sind, "wenn sie zum Rassenhaß aufstacheln oder grausame oder sonst unmenschliche Gewalttätigkeiten gegen Menschen in einer Art schildern, die eine Verherrlichung oder Verharmlosung solcher Gewalttätigkeiten ausdrückt, oder die das Grausame oder Unmenschliche des Vorgangs in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellt..., den Krieg verherrlichen, pornographisch sind..., offensichtlich geeignet sind, Kinder oder Jugendliche sittlich schwer zu gefährden, Menschen, die sterben oder schweren körperlichen oder seelischen Leiden ausgesetzt sind oder waren, in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellen und ein tatsächliches Geschehen wiedergeben, ohne daß ein überwiegendes berechtigtes Interesse gerade an dieser Form der Berichterstattung vorliegt...". Ähnliche Formulierungen finden sich in den Satzungen der meisten Landesrundfunkanstalten. So untersagt z. B. § 7 (2) des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk vom 17./18. 12. 1991



die Zurückdrängung¹¹ von Programmen mit negativen Externalitäten (z. B. von Programmen mit sozialschädlichen, insbesondere desintegrierenden, demokratiefeindlichen und Gewalt fördernden Inhalten), und es rechtfertigt die Förderung von Programmen mit positiven Externalitäten.¹² Die Notwendigkeit zur Bereitstellung solcher Programme, die eine Integrations- und Vorbildfunktion wahrnehmen,¹³ dürfte angesichts der negativen gesellschaftlichen Entwicklungen der modernen Leistungsgesellschaft einerseits¹⁴ und der hohen Steuerungspotentiale des Mediums Fernsehen andererseits¹⁵ säkular eher zu- als abnehmen.

Der in anderen Bereichen staatlicher Politik üblichen Internalisierung von Externalitäten mit Hilfe einer Veränderung der relativen Preise¹⁶ sind bei Rundfunkprogrammen allerdings enge Grenzen gesetzt. Zum einen sind Art und Umfang der Externalitäten von Rundfunkprogrammen kaum quantifizierbar;¹⁷

Sendungen, "die Vorurteile oder Herabsetzungen wegen der Nationalität, Rasse, Farbe, Religion oder Weltanschauung eines einzelnen oder einer Gruppe enthalten."

11 Etwa durch die Beschränkung der Zeiten, während derer solche Programme ausgestrahlt werden dürfen. So bestimmt § 3, Abs. 2 RfStV: "Sendungen, die geeignet sind, das körperliche, geistige oder seelische Wohl von Kindern oder Jugendlichen zu beeinträchtigen, dürfen nicht verbreitet werden, es sei denn, der Veranstalter trifft aufgrund der Sendezeit oder auf andere Weise Vorsorge, daß Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen die Sendungen üblicherweise nicht wahrnehmen; der Veranstalter darf dies bei Sendungen zwischen 23.00 Uhr und 6.00 Uhr annehmen... ."

12 Als Instrumente zur Förderung von Fernsehprogrammen mit positiven Externalitäten kommen vor allem deren Subventionierung (in Deutschland z. B. in Form der sog. Filmförderung) oder Bereitstellungsgebote in Betracht (in Deutschland sind die privaten Fernsehveranstalter z. B. gem. § 31 RfStV zur Ausstrahlung sog. Fensterprogramme mit kulturellen Inhalten verpflichtet, die von "unabhängigen Dritten" erstellt worden sind). Siehe zu möglichen Instrumenten zur Sicherung der Meinungsvielfalt allgemein SCHELLHAASS 1994.

13 so die Bezeichnung bei GLOTZ u. a. 1998

14 Als Stichwort seien hier nur genannt die mit der Individualisierung verbundenen "riskanten Freiheiten" im Sinne von BECK/BECK-GERNSHEIM 1994.

15 Zur wachsenden Bedeutung der Medien, insbesondere des Fernsehens, für die Wahrnehmung und das Verhalten des einzelnen siehe z. B. STOLTE 1996; pointiert auch bereits ANDERS 1984.

16 Vielfältige Beispiele einer solchen Internalisierung von Externalitäten durch eine Veränderung der relativen Preise (und damit: des Nachfrageverhaltens) finden sich in der Umweltpolitik (siehe etwa BLANKART 1998, S. 483) und in der Gesundheitspolitik.

17 Dies zeigt etwa die wissenschaftliche Kontroverse um die Frage, welche Wirkungen mit der Darstellung von Gewalt in Fernsehprogrammen verbunden sind. Für einen Überblick über die kontroversen Befunde der Medienwirkungsforschung siehe HEUERMANN/KUZINA 1995; speziell zur Frage der Beeinflussung der Gewaltbereitschaft durch die Medien auch BONFADELLI 1993, KUNCZIK 1995, MÜLLER 1996.

zum anderen sind die Grenzkosten für den Rezipienten bei gebühren- und werbefinanzierten Programmen (sog. free TV) gleich Null, so daß die bei Programmen mit positiven Externalitäten erforderliche Verringerung der relativen Preise darauf hinauslaufen müßte, den Rezipienten solcher Programme Subventionen zu zahlen (d. h. negative Preise einzuführen) - eine Lösung, die praktisch nicht durchsetzbar wäre, da nicht kontrolliert werden kann (und aus Datenschutzgründen auch nicht kontrolliert werden sollte), ob die Rezipienten den subventionierten Sendungen die gewünschte Aufmerksamkeit zuwenden. Unter diesem Aspekt ist die prognostizierte sukzessive Ersetzung von free TV durch pay TV, trotz der damit verbundenen verteilungspolitischen Gefahren,¹⁸ für die Rundfunkpolitik nicht ohne Reiz, erlaubt sie doch, die Nachfrage nach Programmen mit Externalitäten wie auch nach (de-)meritorischen Programmen (siehe unten) mit den Mitteln des Preismechanismus zu beeinflussen. Dieser Vorteil gewinnt an Bedeutung, weil die traditionellen Steuerungsinstrumente der Rundfunkpolitik, die nahezu ausschließlich auf der Angebotsseite ansetzen (vor allem, indem sie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht oder unzureichend nachgefragte Programminhalte bereitstellen), mit abnehmender Kanal-treue und zunehmender Kanal-mobilität der Rezipienten an Wirksamkeit verlieren.¹⁹

2.2. Die begrenzte Konsumentensouveränität des Rezipienten als Begründung einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen

Die eine marktliche Güterbereitstellung kennzeichnende dezentrale und autonome Nachfrage durch die einzelnen Konsumenten setzt voraus, daß diese den Wert der bereitgestellten Güter angemessen einschätzen und bekunden können (sog. "Konsumentensouveränität"). Bei Rundfunkprogrammen ist demgegenüber aus verschiedenen Gründen von einer nur eingeschränkten Konsumentensouveränität der Rezipienten auszugehen, hauptsächlich, weil die Konsumententscheidungen ("Einschaltentscheidungen") stark mit den äußeren Umständen variieren, unter denen sie getroffen werden und das Sehverhalten unter den typischen Rahmenbedingungen der Fernsehnutzung (berufliche Abgespanntheit, Bedürfnis nach Entspannung und "Zerstreuung") von demjenigen abweicht, das die Rezipienten selbst unter anderen, einer rationalen Wahl förderlichen Bedingungen für richtig halten (in der Ökonomie als "intransitive

¹⁸ Siehe JÄCKEL 1996a.

¹⁹ Siehe KROTZ 1992, JÄCKEL 1996b, S. 167ff. und NOAM 1996. Zudem kann sich eine solche Preissteuerung auf Programminhalte beziehen. Das erlaubt eine funktionale, d. h. von der Verbreitungsform unabhängige Steuerung der Medieninhalte, die auch bei neuen Verbreitungsformen, wie z. B. der zeitgleichen oder zeitversetzten Verbreitung von Fernsehprogrammen im Internet, angewandt werden kann.



Präferenzen" bezeichnet).²⁰ Die Rezipienten wünschen sich z. B. bei der morgendlichen Lektüre der Programmzeitschrift Programme mit kulturellen, avantgardistischen oder politischen Inhalten, ziehen am Abend "auf der Couch" dann aber doch seichte Unterhaltung, Gewohntes und Unpolitisches vor.²¹

Orientieren sich die Rundfunkveranstalter an diesen unter "ungünstigen" Rahmenbedingungen bekundeten Präferenzen der Rezipienten (=Einschaltquoten), so fördern sie die Entwicklung des Fernsehens zum Unterhaltungs-, manche sagen auch: zum Verdummungsmedium, wobei dies nur auf den ersten Blick im Einklang mit den Zuschauerwünschen steht, bei genauerer Betrachtung (in Kenntnis der Intransitität der Präferenzen) aber den Zuschauerwünschen widerspricht.

Das von der neueren Ökonomie, insbesondere der sog. public choice Schule, zur vertragstheoretischen Begründung staatlichen Zwangs herangezogene Paradigma der Selbstbindung²² ist ein Mittel, mit dem der Zuschauer diese, von ihm nicht gewünschte Befriedigung seiner von ihm selbst bekundeten Präferenzen verhindern kann: D. h. der Zuschauer muß sich einem Bereitstellungsverfahren unterwerfen, bei dem die Programmentscheidungen, anders als bei einer marktlichen Bereitstellung, bewußt nicht von seinen bekundeten Prä-

²⁰ Gründe und Formen nicht transitiver Präferenzordnungen in unterschiedlichen Entscheidungssituationen behandelt allgemein ERLEI 1992, S. 35ff., der mit Bezug auf BRENNAN/LOMASKY 1983 R-Präferenzen (reflexive Präferenzen) von M-Präferenzen (Marktpräferenzen) unterscheidet. Speziell für die Nachfrage nach Rundfunkprogrammen siehe auch KIEFER 1994, S. 433; KOPS 1996, S. 18ff.

²¹ Nach einer Umfrage der Zeitschrift TV-Movie (Nr. 24/1996) wurde die Vorgabe: "Ich schaue in erster Linie fern, um abzuschalten", von 78 % der Befragten bejaht. In die gleiche Richtung weisen die Ergebnisse einer Umfrage, die vom Institut für Demoskopie, Allensbach, im Rahmen des Kabelpilotprojektes Ludwigshafen/Vorderpfalz im Winter 1984/85 durchgeführt wurde (siehe NOELLE-NEUMANN/KÖCHER 1993, S. 358). Dort wurden die Befragten unter Verwendung von Bildtafeln gebeten, anzugeben, wie die dargestellten Situationen am besten beschrieben werden könnten. Besonders hohe Prozentzahlen zeigten sich dabei für das Medium Fernsehen (im Vergleich zu den vorgegebenen Alternativen "Bücher lesen", "Kinobesuch" und "Radio hören" für die folgenden vorgegebenen Aussagen: "Was bin ich faul", "Wieder einen Abend totgeschlagen", "Ich sollte wirklich etwas anderes tun" und "Ich habe eigentlich ein schlechtes Gewissen, daß ich mit so was meine Zeit verschwende."!

²² Zur Verdeutlichung dieses Gedankens bedient sich die Vertragstheorie gern des Beispiels von Odysseus (siehe ELSTER 1984), der sich einer - im wahren Sinn des Wortes - "Selbstbindung" unterwarf, weil er wußte, daß seine Präferenzen durch den lockenden Ruf der Sirenen gegenüber den vor Antritt der Seefahrt bestehenden Präferenzen "verzerrt" würden. Ähnliche situationsabhängige Präferenzunterschiede kennt man vom beim Arzt getroffenen Vorsatz, nicht mehr zu rauchen (der beim geselligen Zusammensein in der Kneipe schnell wieder aufgegeben wird), beim abends getroffenen Vorsatz, am nächsten Morgen früh aufzustehen (der im morgendlichen warmen Bett nicht befolgt wird), oder beim Vorsatz, nur angeschnallt Auto zu fahren (der bei der kurzen Fahrt zum Bäcker ausnahmsweise außer Kraft gesetzt wird).

ferenzen (den Einschaltquoten) abhängig gemacht werden, sondern von gesellschaftlichen, z. T. auch elitären Wertvorstellungen, die er teilt, in der konkreten Entscheidungssituation aber nicht ausreichend berücksichtigt. Dies erklärt vertragstheoretisch die Legitimität eines solchen Zielen verpflichteten (und bekundete Präferenzen und Einschaltquoten ignorierenden) zwangsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks (so wie es die Legitimität des Leistungsstaates erklärt, der vom Bürger wertgeschätzte, aber privat nicht bereitstellbare Leistungen, etwa im Bereich der Infrastruktur oder der Sozialversicherung, erbringt und zwangsfinanziert).²³

Angesichts des wachsenden Einflusses, den die Bedürfnisse nach "Zerstreuung" und "Entspannung" in der modernen Leistungsgesellschaft haben, dürfte die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch hinsichtlich dieser Funktion als "Selbstbindungsinstrument" eher zu- als abnehmen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann diese Funktion²⁴ allerdings nur wahrnehmen, wenn er nicht die bekundeten Präferenzen der Zuschauer, d. h. die Einschaltquoten, zum Maßstab seiner Programmentscheidungen macht. Vielmehr muß er auch auf attraktiven Sendeplätzen Programme mit innovativen, kontroversen und avantgardistischen Inhalten bereitstellen, selbst wenn von vornherein absehbar ist, daß diese nur von Minderheiten genutzt werden.²⁵ Solche Programmentscheidungen werden ihm um so schwerer fallen, je stärker die Zuschauer und die deren Interessen vertretenden (Rundfunk-)Politiker die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seines Gebührenprivilegs von seinen Einschaltquoten abhängig machen.

2.3. Die fehlende Erkennbarkeit bestimmter Gutseigenschaften als Begründung einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen

Die für den Markt geltenden Gesetze von Angebot und Nachfrage funktionieren nur, wenn beide Seiten ausreichende und gleichwertige (symmetrische) Informationen über die austauschrelevanten Gutseigenschaften besitzen. Voraussetzung einer marktlichen Bereitstellung ist dabei vor allem, daß die Nachfrager diese Gutseigenschaften mit vertretbarem Aufwand erkennen ("inspizieren") können. Sind die Gutseigenschaften für den Konsumenten demgegenüber erst nach dem Kauf ("Erfahrungsgüter") oder überhaupt nicht erkennbar

²³ Siehe LEIPOLD 1987.

²⁴ Mit GLOTZ u. a. 1998 könnte man auch von der Forums- und Komplementaritätsfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sprechen.

²⁵ Diese Abwägung zwischen einer Erfüllung nichtmarktlicher Aufgaben und einer Erhöhung bzw. Sicherung hoher Einschaltquoten mittels einer Behandlung massenattraktiver (und damit häufig: marktlicher Aufgaben) wird unter dem Stichwort "Qualität versus Quote" seit langem, vor allem aber seit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter kontrovers diskutiert. Siehe zu dieser Debatte etwa HALL/HAUBRICH 1993.



("Vertrauensgüter"), so bedarf der marktliche Austausch komplizierter Arrangements, um den Anbieter in die Lage zu versetzen, die Gutseigenschaften darzulegen (sog. "Signalling") oder/und den Nachfrager in die Lage zu versetzen, sich über die Gutseigenschaften zu informieren (sog. "Screening").²⁶ Unter ungünstigen Bedingungen ist dies überhaupt nicht oder nur mit unververtretbaren Kosten möglich, so daß eine nichtmarktliche Bereitstellung erforderlich ist.

Alle Rundfunkprogramme sind Erfahrungsgüter, weil der Rezipient ihre Eigenschaften erst beurteilen kann, nachdem er (Zeit-)Kosten, bei Pay-Programmen auch pekuniäre Kosten, für ihren Empfang aufgewendet hat.²⁷ Durch Signalling (Ausstrahlung von Trailern, Vorabvorführung für Fernsehkritiker etc.) und Screening (Berücksichtigung der Reputation infolge der zuvor ausgestrahlten Programme des Veranstalters, die Lektüre von Programmkritiken etc.) können Anbieter und Nachfrager die Informationsmängel zwar reduzieren, bei manchen Programmen aber nicht auf das für einen marktlichen Austausch erforderliche Maß. Erschwerend kommt hinzu, daß viele nicht fiktionalen Rundfunkprogramme, z. B. Nachrichten und politische Kommentare, sogar Vertrauensgüter sind, weil die Rezipienten auch nach dem Empfang nicht in der Lage sind, die relevanten Gutseigenschaften (wie z. B. Wahrheit, Ausgewogenheit und Aktualität) mit vertretbarem Aufwand zu beurteilen. Eine marktliche Bereitstellung beinhaltet bei solchen Programmen deshalb die Gefahr opportunistischen Verhaltens der Anbieter, etwa indem diese auf die von den Rezipienten gewünschten o. g. Gutseigenschaften zugunsten eigener Ziele (z. B. zugunsten dann erzielbarer höherer Quoten und Einkünfte oder zwecks Befriedigung von Geltungsdrang und persönlichen Rachegehlüsten) verzichten.²⁸

26 Siehe hierzu FRISCH u. a. 1993, S. 52ff. sowie v. d. SCHULENBURG 1993. Die das Programm bereitstellenden Rundfunkveranstalter sind dabei als sog. Agenten anzusehen, die im Hinblick auf die Programmeigenschaften wie auch die Kosten der Programmherstellung besser informiert sind als die Prinzipale. Als letztere sind entweder die Rezipienten anzusehen oder die Rundfunkpolitiker, die von den Rezipienten (den Rundfunkteilnehmern) mit der Leistungs- und Kostenkontrolle der Rundfunkanstalten beauftragt worden sind. Zu letzterer Sichtweise siehe allgemein SCHIMMELPFENNIG 1994.

27 Die nutzenstiftenden Merkmale eines Fernsehprogramms (wie auch eines Buches, eines Musikstückes oder anderer Formen von Information i. w. S.) können nur beurteilt werden, indem das Gut konsumiert wird und nachdem der Rezipient dafür einen Preis gezahlt hat (bzw. bei free ware: nachdem er die Zeit für die Rezeption des Programms aufgewandt hat). Zur Unterscheidung zwischen Erfahrungsgütern und Inspektionsgütern (auch Suchgüter genannt) siehe grundlegend NELSON 1970. Die Vertrauensgüter (die verschiedentlich, etwa von FRISCH u. a. 1993, S. 187) mit sog. "Glaubensgütern" gleichgesetzt werden (anders: SCHULENBURG 1993, S. 520ff.), wurden als dritte Kategorie von BLANKART/POMMEREHNE (1985) eingeführt.

28 Aktuelles Beispiel ist der Journalist Born, der 1996 eine Reihe gefälschter Beiträge an Stern-TV verkauft hat, die von diesem gutgläubig ausgestrahlt wurden. Ähnliche Verfehlungen sind von anderen freien Programmzulieferern, aber auch von fest angestellten Mitarbeitern öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bekannt geworden.



Diese Gefahr kann durch Offenlegung der Eigentumsverhältnisse und durch eine adäquate Ausgestaltung der gesetzlichen und sozialen Bedingungen privater Rundfunkproduktion, insbesondere der journalistischen Arbeit, eingeschränkt werden.²⁹ Bei Programmen, bei denen die Sicherung bestimmter Gutseigenschaften als besonders wertvoll angesehen wird, wie z. B. bei politischen Magazinen oder Wahlkampfveranstaltungen, für die Wahrheit, Ausgewogenheit und politische Unabhängigkeit des Produzenten unabdingbar sind, oder bei Verbraucherschutz- und -beratungssendungen, für die Wahrheit und wirtschaftliche Unabhängigkeit des Produzenten gefordert werden müssen, kann auch die nichtmarktliche Bereitstellung ein geeignetes Verfahren zur indirekten Sicherstellung der - direkt nicht erkennbaren - Gutseigenschaften sein (Luhmanns Konzept der "Legitimation durch Verfahren"),³⁰ weil dadurch die Gefahr opportunistischen Verhaltens im Vergleich zu einer marktlichen Bereitstellung reduziert wird (insbesondere aufgrund der geringeren Abhängigkeit von erwerbswirtschaftlichen Interessen und der höheren Transparenz und sozialen Kontrollierbarkeit journalistischen Arbeitens). Auch aus dieser Funktion kann die Berechtigung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zumindest für bestimmte gesellschaftlich besonders wichtige Programminhalte, ökonomisch begründet werden. Und angesichts der steigenden Bedeutung der Rundfunks als Vermittlungsinstanz für direkt nicht mehr beobachtbare und bewertbare Realität und als Kontrollinstanz politischer Gewalt dürfte auch diese Funktion im Zeitablauf eher wichtiger geworden sein.

²⁹ Im Rundfunk bestehende Regulierungen der internen Unternehmensstrukturen, die eine solche verfahrensorientierte Qualitätssicherung journalistischen Arbeitens bezwecken, beschreibt SCHULZ 1996, S. 230ff.; mögliche neue Formen werden diskutiert bei HALLER 1996, HAMM 1996 und RUSS-MOHL 1997.

³⁰ LUHMANN 1993



3. Rundfunkpolitische Konsequenzen

Programmformen und -inhalte, bei denen die traditionellen Marktmängel keine Rolle mehr spielen und die in Abschnitt 2 genannten Nachteile von so geringer Bedeutung sind, daß sie im Vergleich zu den Effizienzvorteilen einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung in Kauf genommen werden können (etwa: massenattraktive Sportübertragungen und fiktionale Unterhaltungsfilme), können und sollten von kommerziellen Veranstaltern bereitgestellt werden, weil sich bei ihnen die Vorteile einer privatwirtschaftlichen Güterbereitstellung, insbesondere ihre höhere Effizienz und Präferenzengerechtigkeit, entfalten können. Insofern entspricht die in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik angelegte Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern dem Nebeneinander von nicht marktfähigen und marktfähigen Programmen.

Dagegen hält die These von der uneingeschränkten Marktfähigkeit aller Rundfunkprogramme einer genaueren ökonomischen Prüfung nicht stand. Nach der hier vertretenen Auffassung bleibt auch nach der Beseitigung der Übertragungsknappheiten und anderer traditionell genannter Marktmängel ein erheblicher Teil aller Rundfunkprogramme als nicht marktfähig einzustufen. Vor allem die Existenz externer Effekte, die eingeschränkte Konsumentensouveränität der Rezipienten und die fehlende Erkennbarkeit wichtiger Gutseigenschaften wird durch die technischen Veränderungen des Rundfunks nicht beseitigt; möglicherweise verstärken sich diese Marktmängel sogar im Zeitablauf. Dadurch kann sich das aus einer marktlichen Bereitstellung resultierende Programmangebot vom gesellschaftlich wünschenswerten Angebot erheblich unterscheiden.

Die damit verbundenen Nachteile können weitaus größer sein als die mit einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung verbundenen Vorteile. Das Übermaß menschenverachtender und Gewalt beinhaltender Filme als Folge nicht regulierter negativer Externalitäten, der Mangel an kulturell und sozial wertvollen Programmen als Folge nicht berücksichtigter positiver Externalitäten, die Degenerierung zum Unterhaltungs- und Entspannungsmedium als Folge nicht korrigierter intransitiver Präferenzen und der Hang zum Sensations- und Agitationsjournalismus, bei dem Wahrheit, Ausgewogenheit, Aktualität, Seriosität, die Achtung von Persönlichkeitsrechten und andere, für den Zuschauer nicht erkennbare Programmeigenschaften der Quote geopfert werden, sind Beispiele für solche negativen gesellschaftlichen Folgen einer marktlichen Bereitstellung nicht marktfähiger Programme.

Solche gesellschaftlichen Folgen lassen sich allerdings kaum quantifizieren, zum Teil werden sie auch erst mit erheblicher Zeitverzögerung wirksam und erkennbar. Dagegen schlägt sich die höhere Effizienz einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung in pekuniären und kurzfristigen Vorteilen für die Rundfunkteilnehmer nieder (zumal die werbefinanzierte Finanzierung privater Rundfunkan-

gebote für den Rezipienten unmerklich ist).³¹ Es verwundert deshalb nicht, daß die Forderung nach einer Reduzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots (und der Rundfunkgebühr) in weiten Teilen der Bevölkerung populär ist. Nachvollziehbar ist auch, daß von kurzfristig benötigten Wählerstimmen abhängige Politiker sich diese Forderung zu eigen machen. Dagegen können die von solchen Restriktionen unabhängigen Institutionen an der Fortentwicklung einer Rundfunkordnung mitwirken, die den Nutzen von Rundfunkprogrammen langfristig maximiert. Vor allem das Bundesverfassungsgericht, das an dieser Aufgabe bisher wesentlich beteiligt war, sollte deutlich machen, daß bei vielen Programmformen und -inhalten die Marktmängel so gravierend sind, daß eine nichtmarktliche Bereitstellung weiterhin erforderlich bleibt, möglicherweise aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklungen sogar dringlicher wird. Insofern sollte es seine in den letzten Jahren eher reaktive Argumentation, privatwirtschaftliche Verwertungsinteressen abzuwehren, durch eine aktive Argumentation ersetzen, die die Notwendigkeit für eine öffentliche Bereitstellung mit neuen ökonomischen Argumenten begründet. Hierfür hat es die Grundlagen für eine wirksamere Regulierung kommerzieller Programmangebote zu schaffen, die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als einer gesellschaftlichen Zielen verpflichteten und vom Quotendruck befreiten Institution zu präzisieren und die gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen (Staatsferne, angemessene Finanzausstattung einschließlich wirksamer Mittel zur Durchsetzung des Gebührenprivilegs) zu schaffen, die für die Wahrnehmung dieser Funktion benötigt werden. Es muß hierzu seine Rechtsprechung fortentwickeln, indem es die Begründung und den Umfang des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags unter Anerkennung des Wegfalls früher existenter Marktmängel aus den verbliebenen, weiterhin gravierenden Marktmängeln ableitet.

Eine ähnliche Wandlung zu einer aktiveren Argumentation ist auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk selbst zu empfehlen, der in den letzten Jahren vor allem bemüht war, die von den kommerziellen Veranstaltern vorgebrachten Argumente für eine marktliche Bereitstellbarkeit von Rundfunkprogrammen zu entkräften. Zum Teil haben sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sogar auf einen Wettbewerb um Einschaltquoten eingelassen. Sie haben sich dadurch zweifach geschädigt. Zum einen haben sie dadurch dazu beigetragen, daß die These von der Marktfähigkeit des Rundfunks in der Bevölkerung als richtig angesehen wurde. Zum anderen haben sie dadurch ihren Programmauftrag vernachlässigt und die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als nichtmarktliche, durch Zwangseinnahmen zu finanzierende Einrichtung

³¹ Die Kosten der werbefinanzierten Programme werden über die Preise auf die Konsumenten der beworbenen Produkte überwälzt. Der bei einer Verlagerung von öffentlich-rechtlichen Programmangeboten auf (werbefinanzierte) private Rundfunkangebote verbundenen - merklichen - Entlastung des Gebührenzahlers steht deshalb eine - unmerkliche - Höherbelastung des Bürgers als Konsument der im Rundfunk beworbenen Produkte gegenüber.



tung in Frage gestellt. Anstatt sich in den Quotenkampf mit den privaten Anbietern einzulassen, sollte der öffentlich-rechtliche Rundfunk stärker als bisher die Argumente für die Notwendigkeit einer nichtmarktlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen in den Vordergrund stellen.

Literatur

- Anders, Günther: Die Antiquität des Menschen, 2 Bde., München 1956 und 1980, 5. Aufl. München 1984, Bd. 1, S. 179
- Beck, Ulrich/Beck-Gernsheim, Elisabeth (Hrsg.): Riskante Freiheiten, Frankfurt 1994
- Blankart, Charles Beat: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 3. Aufl. München 1998
- Blankart, Charles Beat/Pommerehne, Werner: Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Wettbewerb in einem Markt und Wettbewerb um einen Markt - eine kritische Beurteilung, in: Monissen, H. G./Milde, H. (Hrsg.): Theoretische Grundlagen einer rationalen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1985, S. 431 - 442
- Bonfadelli, Heinz: Gewalt im Fernsehen - Gewalt durch Fernsehen, in: Bonfadelli, Heinz/Meier, Werner A. (Hrsg.): Krieg, Aids, Katastrophen... Gegenwartsprobleme als Herausforderung der Publizistikwissenschaft, Konstanz 1993, S. 149 - 174
- Brennan, Geoffrey/Lomasky, Loren: Institutional Aspects of "Merit Goods" Analysis, in: Finanzarchiv, NF Bd. 41/1983, S. 183 - 206
- Elster, Jon: Ulysses and the sirens, rev. Aufl., Cambridge 1984 (1. Aufl. 1979)
- Erlei, Mathias: Meritorische Güter. Die theoretische Konzeption und ihre Anwendung auf Rauschgifte als demeritorische Güter, Münster/Hamburg 1992
- Frisch, Michael u. a.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München 1993
- Gersdorf, Hubertus: Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991
- Glogauer, W.: Die neuen Medien verändern die Kindheit, Weinheim 1993
- Glitz, Peter u. a.: Zur Wirklichkeit der Grundversorgung. Über den Funktionsauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Fernsehen auf dem Prüfstand. Kommunikationsordnung 2000, Gütersloh 1998, S. 87 - 102
- Hall, Peter Christian/Haubrich, Joachim (Hrsg.): Kritik am Markt. Was kosten Qualität und Quote, Mainz 1993
- Haller, Michael: Das allmähliche Verschwinden des journalistischen Subjekts. Die Bedeutung der redaktionellen Organisation für die Informationsproduktion, in: Wunden, Wolfgang (Hrsg.): Wahrheit als Medienqualität, Frankfurt 1996, S. 37 - 46
- Hamm, Ingrid (Hrsg.): Verantwortung im freien Medienmarkt. Internationale Perspektiven zur Wahrung professioneller Standards, Gütersloh 1996



- Heuermann, Hartmut/Kuzina, Matthias: Gefährliche Musen. Medienmacht und Medienmißbrauch, Stuttgart 1995
- Jäckel, Michael: Mediale Klassengesellschaft? In: ders./Winterhoff-Spurk (Hrsg.): Mediale Klassengesellschaft? Politische und soziale Folgen der Medienentwicklung, München 1996, S. 9 - 15 (1996a)
- Jäckel, Michael: Wahlfreiheit in der Fernsehnutzung. Eine soziologische Analyse zur Individualisierung der Massenkommunikation, Opladen 1996 (1996b)
- Kiefer, Marie-Luise: Wettbewerb im dualen Rundfunksystem? In: Media Perspektiven, Heft 9/1994, S. 430 - 438
- Kops, Manfred: Rechtfertigen Nachfragemängel eine Regulierung von Rundfunkprogrammen, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 72, Köln 1996 (in leicht gekürzter Form erschienen unter dem Titel: Rechtfertigen Nachfragemängel eine Regulierung der Ausrichtung und Vielfalt von Rundfunkprogrammen? In: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, Frankfurt 1997, S. 151 - 183)
- Kops, Manfred: Externalitäten als Rechtfertigung einer Regulierung von Rundfunkprogrammen? In: Tätigkeitsbericht des Instituts für Rundfunkökonomie für die Jahre 1995 und 1996, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 78, Köln 1997, S. 101 - 104
- Kronberger Kreis: Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung e. V., Band 19, Bad Homburg 1989
- Krotz, Friedrich, Handlungsrollen und Fernsehnutzung. Umriß eines theoretischen und empirischen Konzepts, in: Rundfunk und Fernsehen, Nr. 40/1992, S. 222 - 246
- Kunczik, Michael: Gewalt im Fernsehen, überarbeitete Auflage, Köln 1995
- Leipold, Helmut: Vertragstheoretische Begründung staatlicher Aufgaben, in: WiSt, Heft 4/1987, S. 177 - 182
- Luhmann, Nicklas: Legitimation durch Verfahren, Frankfurt 1993
- Müller, Petra: Gewalt im Fernsehen. Ethische Überlegungen zur audiovisuellen Gewaltdarstellung, in: Bubmann, Peter/Müller, Petra (Hrsg.): Die Zukunft des Fernsehens. Beiträge zur Ethik der Fernsehkultur, Stuttgart u. a. 1996, S. 35 - 58
- Nelson, P.: Information and Consumer Behavior, in: Journal of Political Economy, No. 78/1970, S. 311 - 329
- Noam, Eli: Cyber-TV. Thesen zur dritten Fernsehrevolution, Gütersloh 1996
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrsg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984 - 1992, München u. a. 1993



- Russ-Mohl, Stephan: Infrastrukturen der Qualitätssicherung, in: Weißler, Hartmut u. a. (Hrsg.): Perspektiven der Medienkritik, Opladen 1997, S. 219 - 224
- Schellhaaß, Horst M.: Instrumente zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1994, S. 233 - 253
- Schimmelpfennig, Jörg: Verhandlungsprozesse zur Bestimmung von Qualität, Output und Kosteneffizienz bei öffentlichen Unternehmen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 3/1994, S. 405 - 418
- Scholz, Rupert: Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot? In: Archiv für Presserecht, Heft 1/1995, S. 357 - 362
- Schulenburg, J.-Matthias Graf von der: Marktprozeß und Marktstruktur bei unvollständigen Informationen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 4/1993, S. 509 - 556
- Schulz, Wolfgang: Recht im Widerstreit. Regulierung der Medienwirtschaft durch Recht, in: Altmeppen, Klaus-Dieter (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems, Opladen 1996, S. 221 - 236
- Stolte, Dieter: Die Inszenierung der Wirklichkeit. Fernsehen am Wendepunkt, in: ders. u. a.: Die Zukunft des Fernsehens, Stuttgart u. a. 1996, S. 9 - 21
- VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation): Entwurf einer Kommunikationsordnung für die Bundesrepublik, Bonn Bad-Godesberg 1998

ISSN 0945-8999
ISBN 3-930788-79-9