



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

**Manfred Kops**

**Rechtfertigen Nachfragemängel  
eine Regulierung von Rundfunkprogrammen?**

**Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

**Heft 72**

**Köln, im Dezember 1996**

**Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 72/96: 3-930788-61-6

Schutzgebühr 10,-- 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. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

**Manfred Kops**  
**Rechtfertigen Nachfragemängel**  
**eine Regulierung von Rundfunkprogrammen?**

<b>1. Angebotsmängel als traditionelle Begründung einer Rundfunkregulierung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Nachfragemängel als neuere Begründung einer Rundfunkregulierung ....</b>	<b>7</b>
2.1. Nachfragemängel in der ökonomischen Theorie .....	7
2.2. Keine generellen Nachfragemängel bei Rundfunkprogrammen .....	12
2.3. Spezifische Nachfragemängel bei Rundfunkprogrammen.....	14
2.3.1. Personenspezifische Nachfragemängel .....	14
2.3.2. Asymmetrisch verteilte Informationen.....	15
2.3.3. Externalitäten .....	17
2.3.4. Intransitive Präferenzordnungen .....	18
2.4. Auf spezifische Nachfragemängel zurückführbare Regulierungs- bestimmungen des deutschen Rundfunkrechts .....	20
2.5. Folgen spezifischer Nachfragemängel bei Rundfunkprogrammen ....	21
2.5.1. Ungewünschte Programmausrichtung.....	21
2.5.2. Unzureichende Programmviefalt .....	24
<b>3. Voraussetzungen und Grenzen einer mit Nachfragemängeln begründeten Regulierung von Programmviefalt.....</b>	<b>27</b>
3.1. Notwendigkeit einer eindeutigen Spezifizierung gesellschafts- politischer Vielfaltsnormen.....	27
3.2. Notwendigkeit einer nach Programminhalten differenzierenden Spezifizierung von Vielfaltsnormen.....	32
3.3. Grenzen einer mit Nachfragemängeln begründeten Vielfaltspolitik...	35
3.3.1. Marktmängel versus Kollektivmängel .....	35
3.3.2. Defizite des bestehenden Regulierungsinstrumentariums .....	37
3.4. Abschließende Bemerkungen .....	38
Literatur .....	41



## 1. Angebotsmängel als traditionelle Begründung einer Rundfunkregulierung

Während es vor der Zulassung privater Anbieter in Deutschland kaum strittig war, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein regional flächendeckendes und funktional (inhaltlich) umfassendes Programm anzubieten habe, stellt sich mit dem Aufkommen und der Expansion privater Rundfunkveranstalter ab 1984 die Frage nach dem Ausmaß und Inhalt des öffentlich-rechtlichen Programmangebots neu. Dazu trägt einmal bei, daß die Knappheit der Übertragungskanäle mit dem Ausbau von Kabelnetzen und der Übertragung per Satellit merklich vermindert werden konnte und im Zuge der Digitalisierung und Komprimierung in absehbarer Zukunft ganz beseitigt sein wird, zum anderen, daß der Rundfunk mit der technisch möglichen und finanziell erschwinglichen Ver- und Dekodierung zu einem ausschließbaren Gut wird, das nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage vom Markt bereitgestellt werden kann und dessen Qualität und Inhalte sich gemäß der Unterschiede in den Präferenzen und der Zahlungsbereitschaft der Konsumenten zunehmend ausdifferenzieren. "In diesem Sinne münden die neuen technologischen Möglichkeiten in die große Chance zur *Individualisierung* von Programmnachfrage und damit auch Programmangebot sowie in die ebenso große Garantie und Wirkungschance von *interaktiver* Programmnachfrage wie *interaktiv* bestimmtem Programmangebot ein."<sup>1</sup>

Auf der anderen Seite weist der Rundfunk einige gutspezifische Besonderheiten auf, aufgrund derer eine unregulierte Bereitstellung durch den Markt trotz der absehbaren technischen Veränderungen nicht angeraten wäre:

- Obwohl die Bedeutung von Skalenerträgen in der Produktion und in der Nutzung von Rundfunk und von Führungsvorteilen mit der Verringerung optimaler Clubgrößen abnehmen wird, dürfte die Tendenz zur Konzentration der Anbieter bestehen bleiben. Verschiedentlich wird sogar die Auffassung vertreten, daß die neuen Technologien andersartige Größen<sup>2</sup> und Führungsvorteile<sup>3</sup> mit sich bringen, die unterm Strich eher noch zu einer Verstärkung der

---

<sup>1</sup> SCHOLZ 1995, S. 358. Eine solche Entwicklung zum "me channel", dessen Inhalte sich die Rezipienten individuell zusammenstellen können, prognostiziert ausführlich NOAM 1996. Zur ökonomischen Interpretation dieser Veränderungen als Verringerung der für Rundfunkprogramme optimalen "Clubgröße" (und der damit verbundenen abnehmenden Nichtrivalität von Rundfunk) siehe KOPS 1997a.

<sup>2</sup> Neue Größenvorteile ergeben sich beispielsweise dadurch, daß die Digitalisierung eine schnellere und billigere Verbreitung der Rundfunkangebote und damit c. p. auch eine Ausweitung der Absatzmärkte erlaubt.

<sup>3</sup> Neue Führungsvorteile ergeben sich z. B. dadurch, daß die Digitalisierung sowohl eine schnellere und billigere Nutzung von Rundfunkangeboten in den Printmedien (etwa die Einbindung von Fernsehbildern in Tageszeitungen) erlaubt als auch - umgekehrt - die Bereitstellung von Inhalten der Printmedien in den audiovisuellen Medien, etwa im Fernsehtext oder in Online-Diensten. Hinzu kommt, daß sich die Führungsvorteile bei den redaktionellen Leistungen erhöhen.



Angebotskonzentration führen werden. Ob sich der derzeitige Monopolisierungsgrad des privaten Rundfunkangebots durch die neuen Technologien tatsächlich verringert, ist daher schwer abschätzbar, zumal dies nicht nur von den technologischen Veränderungen, sondern auch von der Stringenz der staatlichen Wettbewerbspolitik abhängt.<sup>4</sup>

- Die verbesserten technischen Möglichkeiten des Konsumentenausschlusses werden vermutlich nur zögerlich genutzt werden, weil 1. ein (in Deutschland z. Zt. besonders umfangreiches) Angebot an sog. free programs (werbefinanzierten privaten und öffentlich-rechtlichen Programmen) besteht, auf das die Rezipienten für den Fall des Ausschlusses ausweichen können, 2. die mit einem Ausschluß verbundenen Kosten für den Anbieter oder/und Rezipienten unter Einbeziehung von Vorlaufkosten (etwa für den Erwerb von Set-top-Boxen) und nichtmonetärer Transaktionskosten (etwa für die Einrichtung der Systeme und die laufende Rechnungskontrolle) größer sind als gemeinhin angenommen und 3. ein Ausschluß vieler Programminhalte, etwa national bedeutsamer Nachrichten oder Sportveranstaltungen, in Deutschland dauerhaft oder zumindest vorübergehend auf gesellschaftspolitische Widerstände stoßen dürfte).<sup>5</sup>
- Die journalistische Produktion von Rundfunkprogrammen unterliegt Besonderheiten, die auch unter den veränderten technischen Bedingungen nicht oder nicht vollständig entfallen dürften. Dazu gehören u. a. "die systemimmanente Ausrichtung am Publikumsgeschmack", "journalistische Selektionsregeln im Zusammenspiel mit Rekrutierung, organisatorischer Einbindung und Sozialisation von Journalisten" und "Einflüsse von Informationslieferanten wie Nachrichtenagenturen",<sup>6</sup> aufgrund derer die Präferenzen der Nachfrager antizipiert und vorselektiert werden und das Angebot weniger vielfältig ist als die Nachfrage nach Programminhalten.

Insgesamt werden durch die neuen Technologien die angebotsbedingten allokativen Marktmängel<sup>7</sup> des Rundfunks (und die hieraus begründeten Regulierung) im Zeitablauf daher zwar abnehmen, aber nicht vollständig entfallen.

---

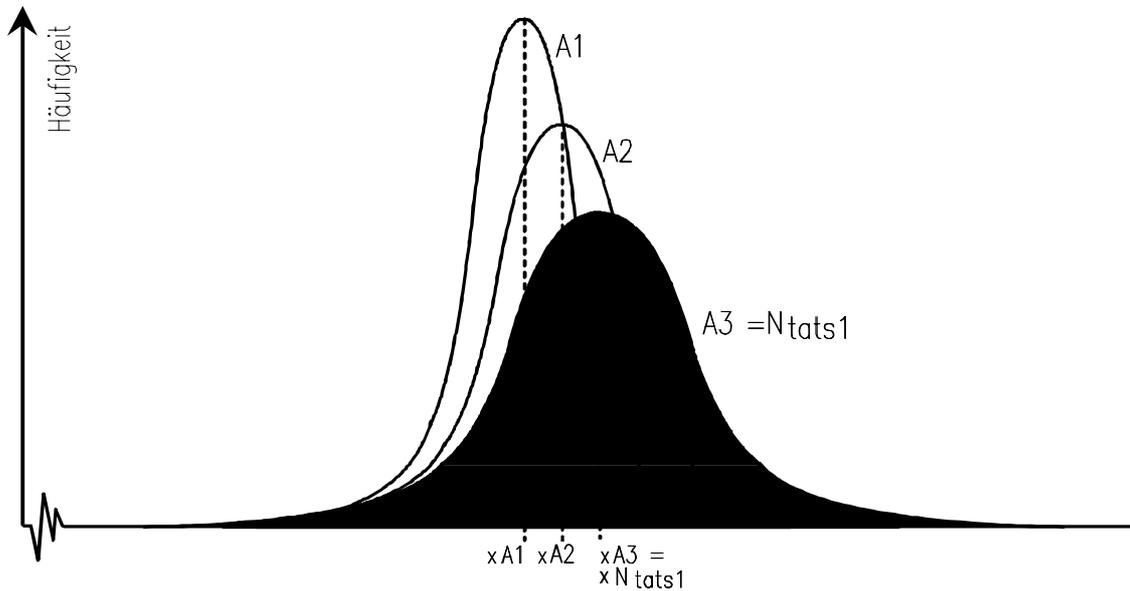
4 Siehe hierzu etwa ENGEL 1995b, KÜBLER 1995b oder KRUSE 1995.

5 Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1996.

6 Siehe RAGER/WEBER 1992, S. 22, mit ausführlichen Literaturhinweisen.

7 Außer diesen allokativen Mängeln werden (im folgenden nicht weiter erörterte) distributive Mängel einer marktlichen Bereitstellung kritisiert. Sie ergeben sich aus der Einkommensabhängigkeit der marktlichen Verteilungsergebnisse, aufgrund derer nicht allen Bürgern die als gesellschaftlich wichtig erachteten Programmangebote verfügbar sind. Allerdings verliert dieses Argument an Durchschlagskraft, wenn man bedenkt, daß solche distributiven Ziele auch durch ein System personenspezifischer Transfers erreicht werden könnten und daß die technischen Entwicklungen es bald zu akzeptablen Transaktionskosten ermöglichen, eine solche personenspezifische Förderung nach der Art der Programmangebote zu differenzieren (siehe hierzu unten, Abschnitt 3.3.1.).

Abbildung 1:  
Die Beschreibung der Inhalte von Rundfunkprogrammen anhand von Mittelwert (Programmorientierung) und Standardabweichung (Vielfalt)



musikorientiert	wortorientiert
links	rechts
liberal	konservativ
avantgardistisch	konservativ
jugendorientiert	altersorientiert
konsumorientiert	werteorientiert
leistungsbezogen	sozial
auf Interessen Eink.starker fixiert	auf Interessen Eink.schwacher fixiert
gewaltvoll	gewaltfrei
gewaltbejahend	gewaltverneinend
separatistisch	integrativ
europafeindlich	europafreundlich
ausländerfeindlich	ausländerfreundlich
imperialistisch	völkerverbindend
rassistisch	antirassistisch
repressiv	emanzipatorisch
demokratiefeindlich	demokratiefördernd

In Abbildung 1 sind diese absehbaren Veränderungen graphisch dargestellt, indem die Programmangebote als Häufigkeitsverteilungen auf einer Vielzahl unterschiedlich definierter Merkmalsdimensionen aufgefaßt werden. Bei diesen Angeboten kann es sich um einzelne Sendungen, aber auch um Aggregate handeln (z. B. alle Sendungen eines bestimmten Programmgenres, eines bestimmten Veranstalters oder aller Veranstalter innerhalb eines bestimmten Zeitraums); die Art der in die Betrachtung einzubeziehenden Dimensionen ergibt sich



dabei aus den jeweiligen Untersuchungsinteressen. (Abbildung 1 nennt z. B. ein so spezifisches und vergleichsweise einfach operationalisierbares Merkmal wie den Anteil der Musik- versus Wortorientierung, aber auch so komplexe und schwer operationalisierbare Merkmale wie den Grad an Ausländerfeindlichkeit oder Rassismus.)

Sofern die verwendeten Merkmale eindimensional sind, verteilen sich die Häufigkeiten der Analyseeinheiten<sup>8</sup> in aller Regel normal, d. h. je extremer die Merkmalsausprägungen sind, desto seltener sind sie in Rundfunkprogrammen anzutreffen; mit wachsendem Abstand vom Mittelwert gehen sie gegen Null.<sup>9</sup> Programmvielfalt wird hier also im statistisch meßbaren Sinne der Eintrittswahrscheinlichkeit von Ereignissen verstanden. Sie ist um so höher, je größer die Wahrscheinlichkeit (die Chance) ist, in Rundfunkprogrammen Merkmalsträger (Ereignisse, Informationen, Meinungen, Präferenzen, Argumente etc.) anzutreffen, die vom Durchschnitt (oder auf gut neudeutsch: vom "main stream") abweichen (je höher die Standardabweichung  $s$  der Verteilung ist). Und sie ist um so kleiner, je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, solche von der Norm (dem Durchschnitt) abweichenden Inhalte vorzufinden (je kleiner die Standardabweichung ist).

Neben der Standardabweichung  $s$  ist der Mittelwert  $x$  der Verteilung der zweite Parameter zur Charakterisierung der Programminhalte. Inhaltlich verstanden gibt dieser Parameter die Programmausrichtung an, mit Bezug auf die Merkmale von Abbildung 1 läßt sich ihm also beispielsweise entnehmen, ob ein Programm, ungeachtet seiner möglichen Heterogenität, tendenziell eher "links" oder "rechts", eher "liberal" oder "konservativ" und eher "repressiv" oder "emanzipatorisch" ist. Mittelwert und Standardabweichung sind damit die beiden Parameter, anhand derer sich Programme (in dieser abstrakten Betrachtungsweise erschöpfend) beschreiben lassen - und damit auch die Parameter, anhand derer geprüft werden kann, ob und wie sich mehrere Programmangebote voneinander unterscheiden.

---

<sup>8</sup> Als Analyseeinheiten (Merkmalsträger) von Rundfunkprogrammen kommen verbale Informationen (Wörter, Sätze), aber auch als nonverbale Elemente (Handlungen, Personen, Ortsbezüge) in Frage. Siehe KOPS 1976 oder MERTEN 1991.

<sup>9</sup> In Abbildung 1 wurde versucht, als Beispiele lediglich solche eindimensionalen Dimensionen aufzuführen. Verzichtet wurde daher z. B. bewußt auf die Nennung der in kommunikationswissenschaftlichen Untersuchungen häufig anzutreffenden Dimension "Information versus Unterhaltung" (etwa bei SCHATZ 1994, S. 200). Diese ist nämlich, wie KLAUS (1996) unlängst zutreffend dargestellt hat, zweidimensional: "Der Gegensatz von Information ist Desinformation, der Gegensatz von Unterhaltung ist Langeweile". Folglich lassen sich Programme bezüglich ihrer Informations- und Unterhaltungsinhalte auch nur adäquat beschreiben, wenn die beiden Merkmale "Untergradungsgrad" und "Informationsgrad" unabhängig voneinander erhoben werden. Ihre gemeinsame Betrachtung ergibt dann einen zweidimensionalen Merkmalsraum (so wie die Betrachtung von  $n$  Merkmalen einen  $n$ -dimensionalen Merkmalsraum ergibt).



In der gleichen Weise läßt sich - geeignete empirische Daten vorausgesetzt<sup>10</sup> - auch die Nachfrage nach Rundfunkprogrammen darstellen. Es ist dann auch möglich, Angebot und Nachfrage anhand der beiden Parameter miteinander zu vergleichen. Der Grad der Übereinstimmung bzw. Unterschiedlichkeit zwischen Angebot und Nachfrage läßt sich dadurch zum einen visuell darstellen; er kann mit Hilfe geeigneter Kennziffern<sup>11</sup> aber auch quantifiziert werden. Bei den in Abbildung 1 enthaltenen fiktiven Verteilungen ist beispielsweise unschwer erkennbar, daß das Angebot A2 weniger stark von der dort unterstellten ("tatsächlichen") Nachfrage der Rezipienten ( $N_{tats1}$ ) abweicht als das Angebot A1 ( $(x_{A2} - x_{N_{tats1}}) < (x_{A2} - x_{N_{tats2}})$ ) und daß das Angebot A3 sogar vollständig mit der Nachfrage  $N_{tats1}$  übereinstimmt (in der graphischen Darstellung: beide Verteilungen deckungsgleich sind:  $x_{A3} - x_{N_{tats1}} = 0$ ).

Anhand dieser Darstellungsweise lassen sich auch die im Zuge der technischen Neuerungen des Rundfunks als wahrscheinlich anzusehenden Veränderungen beschreiben: Im Vergleich zum status quo (A1) wird das künftige Angebot (A2) von der Nachfrage der Rezipienten vermutlich infolge der Abbaus angebotsbedingter Marktmängel weniger stark abweichen. Nach der hier vertretenen Einschätzung kommt es aber nicht zu der völligen Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage, wie sie durch die Funktion A3 beschrieben wird:  $x_{A1} < x_{A2} < x_{A3}$ . Zudem dürfte sich im Zuge der technischen Neuerungen auch die Vielfalt des Programmangebotes erhöhen; aufgrund der ökonomischen Grenzen einer "Individualisierung" der Programmangebote, der wahrscheinlichen Angebotskonzentration (infolge verbleibender und neu hinzukommender Größen- und Fühlungsvorteile) und der strukturellen Besonderheiten der journalistischen Produktion dürfte sie aber dennoch dauerhaft hinter der vom Rezipienten gewünschten Vielfalt zurückbleiben:  $s_{A1} < s_{A2} < s_{A3}$ .

---

<sup>10</sup> Während Daten zur Beschreibung (der Vielfalt) von Programmangeboten als "prozeßproduzierte" Daten mannigfaltig vorliegen, müßten solche Daten zu den gewünschten bzw. nachgefragten Programminhalten mit aufwendigen Verfahren (Befragungen) erhoben werden. Dies erklärt, daß fast alle Studien, die sich empirisch mit Programmvielfalt befaßt haben, "als Leistungs- und Angebotsvergleich konzipiert worden" (sind). Dieser von WOLDT (1992, S. 211) stammende Hinweis ist ebenso richtig wie seine daran anschließende Empfehlung, daß die "Frage nach dem Verhältnis von Angebot und Rezeption sowie nach der Relevanz sowohl der Medieninhalte als auch der mit ihnen befaßten Forschung ... größere Aufmerksamkeit wert" sei.

<sup>11</sup> Siehe hierzu KOPS 1997a.



## 2. Nachfragemängel als neuere Begründung einer Rundfunkregulierung

### 2.1. Nachfragemängel in der ökonomischen Theorie

Aufgrund der absehbaren Verringerung angebotsbedingter Marktmängel beinhaltet "die wachsende Zahl technologischer Kommunikations- und Übertragungsmöglichkeiten ... die große Chance, ja Gewähr für eine Rundfunkstruktur, die in Inhalt wie Erfolg, in Akzeptanz wie Attraktivität mehr und mehr beziehungsweise in immer entscheidenderem Maße vom Faktor der kommunikationsrechtlichen Nachfrage durch den Rezipienten, den Programmkonsumenten bestimmt sein wird."<sup>1</sup> Ob ein solcher Bedeutungsgewinn der individuellen Nachfrage aber, wie es im vorstehenden Zitat anklingt, grundsätzlich zu befürworten ist, ist fraglich, solange deren Qualität nicht an gesellschaftlichen Normen gemessen wird oder - in anderen Worten - solange keine Informationen über eventuelle *nachfragebedingte* Marktmängel vorliegen. Die Frage der privaten Bereitstellbarkeit von Rundfunk verlagert sich damit von Angebotsmängeln (die die traditionelle Begründung für eine Rundfunkregulierung i. w. S.2 bilden), zu möglichen Nachfragemängeln (die bisher sowohl in der Rundfunkpolitik wie auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wenig beachtet wurden).

Ob und ggf. in welchem Umfang solche nachfragebedingten Marktmängel<sup>3</sup> überhaupt vorliegen, ist innerhalb der Wirtschaftswissenschaften allerdings strittig. Dahinter steht nämlich die grundsätzliche Frage, ob die Fähigkeit der Rezipienten, ihre Präferenzen selbst am besten erkennen und artikulieren zu können, als ausnahmslos gültig anzusehen ist oder ob eine solche "Konsumentensouveränität" bei bestimmten Personengruppen oder Gutstypen oder unter besonderen Bedingungen des Konsumaktes nicht besteht. Vor allem die vom amerikanischen Finanzwissenschaftler R. Musgrave entwickelte Lehre von den "verzerrten Präferenzen",<sup>4</sup> nach der Konsumenten den Nutzen bestimmter, "meritorischer" (= "verdienstvoller") Güter unterschätzen und den Nutzen anderer, "de-

---

1 SCHOLZ 1995, S. 358; Hervorhebungen im Original

2 D. h. für eine öffentlich-rechtliche Bereitstellung oder für eine Kontrolle und Beeinflussung einer privaten Bereitstellung.

3 Die hier in Anlehnung an die finanzwissenschaftlichen Lehrbücher (z. B. MACKSCHEIDT/STEINHAUSEN 1977, FRITSCH u. a. 1993) vorgenommene Unterteilung in angebots- und nachfragebedingte Marktmängel ist insofern problematisch, weil sie sich nur daran orientieren kann, welche Seite durch die Mängel *hauptsächlich* betroffen wird. Im Einzelfall können aber durchaus die der Nachfrageseite zugeordneten Mängel (z. B. Externalitäten und asymmetrisch verteilte Informationen) auch das Angebot beeinträchtigen, so wie umgekehrt die aufgrund ihrer hauptsächlichlichen Wirkungen als Angebotsmängel eingeordnete Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit auch die Nachfrage beeinflusst. Diese Überlappungen werden im Interesse der didaktischen Vereinfachung hier in Kauf genommen.

4 Siehe MUSGRAVE 1959 und MUSGRAVE 1969 sowie die daran anknüpfenden Arbeiten von HEAD 1966, SCHMIDT 1970 und MACKSCHEIDT 1974.



meritorischer" Güter überschätzen,<sup>5</sup> was staatliche Eingriffe rechtfertigte, mit denen der Konsum meritorischer Güter gefördert ("meritorisiert") und der Konsum demeritorischer Güter gehemmt oder verhindert ("demeritorisiert") wird (z. B. durch Subventionen oder Gebote einerseits und durch Steuern oder Verbote andererseits), hat innerhalb der Ökonomie, insbesondere innerhalb der Finanzwissenschaft, eine umfangreiche Diskussion ausgelöst.<sup>6</sup> Die Mehrzahl der Autoren, die sich an dieser Diskussion beteiligt haben, lehnen Musgraves Vorstellungen ab, insbesondere aufgrund ihres elitären Ansatzes, der dem einzelnen die Fähigkeit abspricht, seine Bedürfnisse und die zu ihrer Befriedigung benötigten Güter selbst am besten erkennen zu können, und wegen der Gefahr, der Staat könne mit dem Argument der "(De-)Meritorisierungsbedürftigkeit" in immer mehr Entscheidungen der Bürger eingreifen.<sup>7</sup> Überwiegend anerkannt werden sie lediglich bezüglich der Entscheidungen bestimmter Personengruppen, bei denen eine "Konsumentensouveränität" erfahrungsgemäß nicht gegeben ist, wie z. B. bei Kindern und Jugendlichen, bei geistig behinderten oder senilen Menschen oder bei Personen, die suchtkrank sind.<sup>8</sup>

Erweitert man die Betrachtung über das Argument der verzerrten Präferenzen hinaus auf andere Formen von Marktmängeln, so finden sich in der neueren ökonomischen Theorie allerdings mehrere Denkrichtungen, die die Existenz von Nachfragemängeln i. w. S. - über die "personenspezifische" Variante hinaus - stützen. Dazu gehören insbesondere die Prinzipal-Agent-Theorie, die Theorie externer Effekte und die "neuere Meritoriktheorie".<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Als Beispiele für *meritorische* Güter werden z. B. Bildungsmaßnahmen oder gesundheitserhaltende und -fördernde Nahrungsmittel (wie Obst und Lebertran) und Aktivitäten (wie Sport und Gesundheitsvorsorgeuntersuchungen) genannt; als Beispiele für *demeritorische* Güter z. B. gesundheitsschädigende Nahrungs- und Genußmittel (wie Zucker, Zigaretten oder Drogen) und Aktivitäten (wie Motorradfahren ohne Helm oder Autofahren ohne Gurt). Zur Vervollständigung der Terminologie wären als dritte Kategorie die *nicht meritorischen* Güter zu nennen, bei denen die individuellen und gesellschaftlichen Wertschätzungen übereinstimmen.

<sup>6</sup> Zur neueren Diskussion siehe etwa ANDEL 1984, HEAD 1988, SCHMIDT 1988, PRIDDAT 1992, ERLEI 1992 und STREISSLER 1993.

<sup>7</sup> Siehe z. B. die entsprechende Kritik durch SCHMIDT 1970, ders. 1988. Insgesamt eher ablehnend auch BLIND 1997.

<sup>8</sup> Zu letzterem siehe ERLEI 1992. Für solche Personen haben die meisten Gesellschaften Rechtsinstrumente geschaffen, mit denen ihnen die "Mündigkeit" im Interesse dieser Personen selbst, aber auch im Interesse ggf. betroffener Dritter, gesetzlich abgesprochen werden kann. Allerdings wird dabei i. a. ein strenger formaler Instanzenweg unter Prüfung genau spezifizierter Bedingungen vorgegeben, um eine mißbräuchliche Entmündigung zu verhindern; in den meisten Gesellschaften sind solche Regelungen zudem subsidiär in dem Sinn, daß die Entscheidungsrechte erst dann dem Staat zufallen, wenn den Entmündigten näher stehende, besser geeignete Paternalisten nicht verfügbar sind.

<sup>9</sup> Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1997a.



- ◆ Die *Prinzipal-Agent-Theorie* hat nachgewiesen, daß die Wohlfahrt entscheidungsbefugter "Prinzipale" (Unternehmer, Käufer, Wahlbürger) erhöht wird, wenn diese einen Teil ihrer Entscheidungsbefugnisse an "Agenten" (Pächter, Manager, Makler etc.) delegieren (weil sie dadurch Vorteile der Spezialisierung und Arbeitsteilung erzielen).<sup>10</sup> Allerdings müssen die Prinzipale dafür auch gewillt sein, ihren (Konsum-)Entscheidungen nicht die eigenen Präferenzen zugrunde zu legen, sondern sich nach den - davon möglicherweise abweichenden - Präferenzen der spezialisierten, besser informierten Agenten zu richten, d. h. sog. "Frustrationskosten" in Kauf zu nehmen.<sup>11</sup> Dies gilt auch für die als Agenten der Bürger fungierenden Politiker und Bürokraten, die sich auf die Entscheidung über bestimmte, für den einzelnen Bürger kaum mehr entscheidbare Aufgaben spezialisiert haben. Hieraus rechtfertigen sich von den Präferenzen der Bürger abweichende Entscheidungen - allerdings nur für diejenigen Bereiche und in dem Umfang, in dem die (Wahl-)Bürger den Staat bzw. die Politiker und Bürokraten hierzu legitimiert haben.<sup>12</sup> C. p. sind diese Abweichungen dabei um so größer, je schwieriger die Qualität eines Gutes durch den einzelnen beurteilt werden kann, je höhere Spezialisierungsvorteile daher durch die Delegation der Bereitstellungsentscheidungen an spezialisierte Agenten erzielt werden können und je größere Entscheidungsbefugnisse diesen dadurch eingeräumt werden (müssen).
- ◆ Die *Theorie externer Effekte* hat deutlich gemacht, daß bei Gütern, deren Produktion oder/und Konsum die Wohlfahrt von Personen beeinflusst, die an den Produktions-/Konsumententscheidungen nicht beteiligt sind, die Bereitstellungsergebnisse aus Sicht der insgesamt Betroffenen (aus gesamtwirtschaftlicher Sicht) suboptimal ausfallen: Güter mit positiven Externalitäten werden in einem gesamtwirtschaftlich zu geringen Umfang produziert/konsumiert, Güter mit negativen Externalitäten in einem gesamtwirtschaftlich zu hohen Umfang. Ursache dafür ist allerdings - anders als bei den gerade dargestellten "Informationsmängeln" - nicht, daß die Produzenten/Konsumenten die Qualität bzw. den Nutzen der Güter nicht richtig einschätzen, sondern daß für ihre Entscheidungen nur derjenige Teil der Entscheidungsfolgen relevant ist, der sie selbst betrifft. Sofern eine direkte "horizontale" Einigung zwischen den

---

<sup>10</sup> Zur Prinzipal-Agent-Theorie siehe etwa aus betriebswirtschaftlicher Sicht LAUX 1990; aus Sicht der Institutionenökonomik RICHTER/FURUBOTN 1996, S. 163ff.

<sup>11</sup> Zum Begriff siehe allgemein PENNOCK 1959; zur Übertragbarkeit auf Rundfunkprogramme siehe KOPS/HANSMEYER 1996, S. 49ff., sowie KOPS 1995a. Aus der Abwägung des marginalen Nutzens und der marginalen Kosten der Delegation läßt sich ein für den Prinzipalen optimaler Delegationsgrad bestimmen. Vgl. BLANKART 1994.

<sup>12</sup> Solche (de-)meritorische Entscheidungen werden von der Mehrheit der Bürger auch als legitim erachtet. In einer im Jahr 1985 durchgeführten Umfrage stimmten z. B. 79 % aller Befragten der Behauptung zu: "Ein Politiker soll nach seiner Überzeugung handeln und das tun, was er für richtig hält..."; und nur 9 % befürworteten die Behauptung: "Wenn ein Politiker merkt, daß er mit seiner Überzeugung klar in der Minderheit ist, dann sollte er sie aufgeben..." Siehe Allensbacher Berichte Nr. 15/1986.



Konsumenten und den davon betroffenen Dritten nicht möglich ist - was bei Konsumententscheidungen, die sich auf viele Personen auswirken oder deren Wirkungen schwer quantifizierbar sind, die Regel ist<sup>13</sup> - bedarf es des Staates oder eines anderen Agenten, der als neutraler Makler solche Externalitäten durch "vertikal-hierarchische" Eingriffe kompensiert.

- ◆ Die *ökonomische Vertragstheorie* und die sog. *public-choice-Schule* haben darauf hingewiesen, daß die geäußerten Präferenzen u. a. von den Rahmenbedingungen abhängen, innerhalb derer die Konsumententscheidungen getroffen werden. Daher kann es sinnvoll sein, daß sich Personen einer Selbstbindung unterwerfen, um den Vollzug der unter "günstigen" Rahmenbedingungen getroffenen Entscheidungen zu gewährleisten bzw. den Vollzug der unter "ungünstigen" Rahmenbedingungen getroffenen Entscheidungen zu verhindern.<sup>14</sup> Sofern eine solche Selbstbindung nicht durch geeignete "Arrangements" erreicht werden kann oder mit zu hohen (Transaktions-) Kosten verbunden ist, ist eine freiwillige Fremdbindung angebracht, bei der ein Treuhänder sicherstellt, daß die Entscheidungen nicht anhand der unter "ungünstigen" Bedingungen empfundenen (Markt-)Präferenzen (M-Präferenzen), sondern anhand der unter "günstigen" Bedingungen empfundenen "reflexiven" Präferenzen (R-Präferenzen) getroffen werden.<sup>15</sup> Für bestimmte Entscheidungen kann auch der Staat i. w. S. diese treuhändlerische Aufgabe einer *"individuell gewünschten" (De-)Meritorisierung* wahrnehmen.

---

<sup>13</sup> Zur Begründung und den Möglichkeiten eines direkten "horizontalen" Ausgleichs externer Effekte siehe grundlegend COASE 1960; zu den Grenzen eines solchen direkten Ausgleichs und zu den dann erforderlichen "vertikal-hierarchischen" Ausgleichsverfahren siehe WEIMANN 1992, SCHARPF 1992.

<sup>14</sup> 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 Schiffsreise 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).

<sup>15</sup> 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. Siehe auch KIEFER 1994, S. 433.



Tabelle 1:  
Mängel der Nachfrage und deren Beurteilung in der Ökonomie

Art des Nachfragemangels	Konsumentensouveränität vorhanden?	wessen Präferenzen sind entscheidungsrelevant?	was legitimiert die (De-)Meritorisierung?	wissenschaftl. anerkannt?
generelle Präferenzverzerrungen	generell nicht vorhanden	Präferenzen des Staates oder anderer Machtinstanz (= Paternalismus)	die dem Staat oder anderen Machträgern unterstellte bessere Informiertheit und Gemeinnutzorientierung	überwiegend nein
personenspezifische Präferenzverzerrungen	für bestimmte Personen (z. B. Kinder u. Suchtkranke) nicht vorhanden	Präferenzen des Staates oder anderer Machtinstanz (z. B. Eltern) (= Paternalismus)	die vom Prinzipalen wegen bestimmter personaler Eigenschaften (z. B. Suchterkrankung) an den Staat oder andere Agenten delegierten Entscheidungsbefugnisse	überwiegend ja
Informationsmängel	bezügl. d. Konsums einzelner Güter nicht vorhanden; bezügl. Delegationsfähigkeit vorhand.	Präferenzen des Staates oder anderer spezialisierter Agenten (z. B. Anwälte u. Ärzte) (= Paternalismus?)	die vom Prinzipalen für bestimmte Erfahrungs- oder Vertrauensgüter an den Staat oder andere spezialisierte Agenten delegierten Entscheidungsbefugnisse	ja
Externalitäten	ja, aber Summe individ. Konsumentenscheidungen weicht ab von gesamtwirtsch. Wohlfahrtsoptimum	vom Staat oder anderen Agenten bewertete Präferenzen der von den Folgen einer externen Entscheidung insges. betroffenen Bürger (= Individualismus?)	die vom Prinzipalen für bestimmte externalitätsbehafete Güter (z. B. Umweltqualität) an den Staat oder andere spezialisierte Agenten delegierten Entscheidungsbefugnisse	ja
intransitive Präferenzen	bezügl. einzelner Güter nicht vorhanden; bezügl. Delegationsfähigkeit vorhanden	vom Staat oder anderen Agenten berücksichtigte R-Präferenzen der Bürger (= Individualismus)	die vom Prinzipalen für bestimmte intransitiv präferierte Güter (z. B. Sicherheitsgurte) an d. Staat o. andere spezialisierte Agenten delegierten Entscheidungsbefugnisse	überwiegend ja

Unter Einbeziehung solcher Formen beschränken sich Nachfragemängel also keineswegs auf die paternalistische Variante, d. h. die mit besserer Informiertheit des Staates (oder sonstiger Machtinhaber) begründete Ignorierung der Konsumentenpräferenzen (die von den meisten Ökonomen - mit Ausnahme der personenspezifischen Variante - abgelehnt wird), sondern er umfaßt auch Nachfragemängel, die sich als Folge gutsspezifischer Besonderheiten (mangelnde Erkennbarkeit qualitätsbeeinflussender Merkmale) und fehlerhafter Entscheidungsverfahren (Externalitäten und intransitive Präferenzen) einstellen. Deren Korrektur rechtfertigt es nach überwiegender Auffassung, daß der Staat oder andere Hoheiten als Agenten des Bürgers tätig werden (siehe Tabelle 1 für eine zusammenfassende Darstellung).



## 2.2. Keine generellen Nachfragemängel bei Rundfunkprogrammen

Bei der Frage nach der Übertragbarkeit solcher Rechtfertigungsversuche auf den Rundfunk kann sich die Betrachtung auf das Medium Rundfunk insgesamt oder auf die einzelnen Rundfunkinhalte richten. Als Hinweis für die Existenz genereller Nachfragemängel könnte man die von Sozialwissenschaftlern des öfteren vertretene Auffassung ansehen, der Rundfunk, insbesondere das Fernsehen, sei eine wesentliche Ursache für den Verlust sozialer Kompetenzen und Werte, für gesellschaftliche Desintegration und Fragmentierung, für die Zunahme von Gewalt und andere gesellschaftliche Fehlentwicklungen;<sup>16</sup> und angesichts seines geringen Nutzens (oder Unnutzens) sei die mit Fernsehen verbrachte Zeit (die in den meisten Industrieländern den nach dem Schlafen höchsten Anteil am Zeitbudget ausmacht) unangemessen hoch.<sup>17</sup>

Allerdings wird dabei häufig übersehen, daß die Übernutzung des Fernsehens nicht (nur) auf "verzernte" Präferenzen der Zuschauer zurückgehen kann, sondern auch darauf, daß die monetären Grenzkosten des Free TV - anders als diejenigen konkurrierender Aktivitäten - für den Zuschauer gleich Null sind.<sup>18</sup> Gegen eine pauschale Einstufung von Fernsehen als einem demeritorischen Gut sprechen zudem verschiedene positive Funktionen, die das Medium für die Gesellschaft insgesamt oder für bestimmte gesellschaftliche Gruppen erbringt oder bei einer adäquaten Ausgestaltung und Nutzung erbringen könnte, wie die politische und kulturelle Bildung, die Integration von Minderheiten und die Befriedigung des Bedürfnisses nach Abwechslung und Konfrontation mit neuen Ansichten und Argumenten.<sup>19</sup> Hieraus die Folgerung abzuleiten, der Rundfunk sei insgesamt als meritorisches Gut zu betrachten, dürfte aber ähnlich unzulässig sein wie seine pauschale Einstufung als demeritorisches Gut.

Deshalb stoßen pauschale Beurteilungen des Rundfunks und daran anknüpfende Forderungen nach einer Meritorisierung oder Demeritorisierung dieses Mediums fast immer auf Widerspruch; der hierfür benötigte gesellschaftliche Konsens ist jedenfalls nicht zu erwarten. Dies gilt insbesondere für die *paternalistische Begründung* einer (De-)Meritorisierung, die sich auf die generelle Verneinung

---

<sup>16</sup> Siehe für viele z. B. HEUERMANN/KUZINA 1995, S. 125ff.

<sup>17</sup> In diesem Sinn statt vieler POSTMAN 1985a, ders. 1985b.

<sup>18</sup> Grenzkosten von Null heißt, daß für die Nutzung einer zusätzlichen Programmeinheit dem Rezipienten keine monetären Kosten entstehen. Diese Bedingung ist nicht nur bei werbefinanzierten Programmen erfüllt (für deren Nutzung der Rezipient überhaupt keinen Preis entrichtet), sondern auch bei pauschalen, d. h. von der Art und Menge der genutzten Programme unabhängigen entgeltfinanzierten Programmen (z. B. Premiere) und gebührenfinanzierten (öffentlich-rechtlichen) Programmen. Fernsehen ist dann - unter Einbeziehung der für seine Nutzung aufzubringenden (rivalisierenden) Zeit - ein Allmendegut. Zu den Gründen der für diesen Gutstyp immanente Neigung zur Übernutzung (auch als "Tragik der Allmende" bezeichnet) siehe grundlegend HARDIN 1968.

<sup>19</sup> Siehe etwa BLUMLER/HOFFMANN-RIEM 1992 und PLOG 1994.



einer Konsumentensouveränität (hier: der Rundfunkrezipienten) stützt. Daß der Staat oder andere übergeordnete Instanzen den Wert von Rundfunkprogrammen grundsätzlich besser beurteilen könnten als der einzelne Rezipient, widerspricht den Vorstellungen aufgeklärter demokratischer und liberaler Gesellschaften. Eine solche Sichtweise läuft - wie der liberale Kronberger Kreis (1991, S. 5) es formulierte, "im Kern auf Geschmacksdiktatur hinaus und kommt in gefährliche Nähe der Zensur".

Auf der anderen Seite stützen die Erfahrungen mit den ausländischen Rundfunksystemen, vor allem mit dem amerikanischen Fernsehen, das zu ca. 83 % aus kommerziellem, konsumentenorientiertem Privatfernsehen besteht,<sup>20</sup> nicht gerade den Glauben an die Konsumentensouveränität des Fernsehzuschauers. Sie legen nach Auffassung vieler, zugegebenermaßen elitärer, Beobachter eher den Schluß nahe: "Der freie Markt macht Fernsehen dumm".<sup>21</sup> Und sie legen den weitergehenden Schluß nahe, daß das Fernsehen seinerseits seine Zuschauer dumm macht: "Es lehrt den Zuschauer, Komplexität zu verachten und zu fühlen statt zu denken. Seine zentrale Aufgabe ist es, jenes fiktive Paradies des Begehrens zu erschaffen, für das die Wirklichkeit nur noch Kulisse ist, in der es keine Erfahrung gibt, sondern nur noch den Augenblick - mit jedem Bild verlöscht das vorangegangene, jede Nachricht verschwindet mit der nächsten. Fernsehen ist, gelinde gesagt, kein Medium der Erinnerung. Deshalb hört es niemals auf zu senden."<sup>22</sup>

Von daher muß auch die Einschätzung von SCHOLZ bezweifelt werden, daß die Beseitigung angebotsbedingter Knappheiten "nicht in jenem immer wieder beschworenen Horroszenario einer totalen Überflutung des Menschen mit immer seichteren, immer flacheren Unterhaltungsangeboten bestehen (wird, sondern ...) vielmehr und ganz entscheidend in der wachsenden Nachfragefähigkeit und damit auch kommunikationsfreiheitlichen Mündigkeit des Bürgers ..., der buchstäblich aus der wachsenden Zahl von Angeboten das ihm Genehme, das ihn Interessierende auswählen und nutzen wird."<sup>23</sup> Daß Angebotsvielfalt, wie Scholz

---

<sup>20</sup> Im Jahr 1995 beliefen sich die sog. Community Service Grants, die den Rundfunkanstalten für die Verfolgung von "public affairs" gewährt werden, in den USA auf 265 Mio Dollar. Im Vergleich zum Gesamtetat der amerikanischen Rundfunkanstalten entsprach dies ca. 17 %. Siehe WIDLAK 1995, S. 287.

<sup>21</sup> LUECKEN 1995

<sup>22</sup> Ebenda. Ähnlich bereits POSTMAN 1985a, ders. 1985b. Unlängst hat sich auch der amerikanische Kulturkritiker Robert HUGHES (1995) in diesem Sinn geäußert.

<sup>23</sup> SCHOLZ 1995, S. 358. Scholz bekräftigt diese optimistische Einschätzung noch (ebenda): "In diesem Sinne bedeutet die wachsende Zahl technologischer Kommunikations- und Übertragungsmöglichkeiten auch die große Chance, ja Gewähr für eine Rundfunkstruktur, die in Inhalt wie Erfolg, in Akzeptanz wie Attraktivität mehr und mehr beziehungsweise in immer entscheidenderem Maße vom Faktor der kommunikationsrechtlichen Nachfrage durch den Rezipienten, den Programmkonsumenten bestimmt sein wird. In diesem Sinne münden die neuen technologischen Möglichkeiten in die große Chance zur *Individualisierung* von Programmnachfrage und damit auch Programmangebot sowie in die ebenso große Garantie und



hier vermutet, eine hinreichende Bedingung für Vielfalt und Qualität der Nachfrage bildet, ist angesichts der amerikanischen Entwicklungen kaum zu erwarten. Vielmehr ist, auch bei einer generellen Anerkennung der Souveränität des Rundfunkkonsumenten, zu vermuten, daß für bestimmte Rezipientengruppen und Programminhalte und/oder unter bestimmten Rahmenbedingungen der Nachfrage die individuellen und gesellschaftlichen Einschätzungen des Nutzens von Rundfunkprogrammen voneinander abweichen.

### 2.3. Spezifische Nachfragemängel bei Rundfunkprogrammen

#### 2.3.1. Personenspezifische Nachfragemängel

Überträgt man die in der ökonomischen Theorie allgemein angeführten "spezifischen" Nachfragemängel auf Rundfunkprogramme,<sup>24</sup> so lassen sich als solche zum ersten personenspezifische Mängel anführen. Vor allem für Kinder und Jugendliche wird häufig die Auffassung vertreten, sie überschätzten den Nutzen des Fernsehens insgesamt bzw. - bei einer differenzierten Betrachtung - den Nutzen bestimmter Programme. Als Gründe hierfür nennen Kommunikationswissenschaftler z. B. die fehlende Fähigkeit zur Unterscheidung zwischen Realität und Fiktion (etwa im Hinblick auf Gewaltakte) und zur Erkennung unterschwelliger Appelle (etwa von Kaufappellen).<sup>25</sup> Kindern und Jugendlichen wird daher für Rundfunkprogramme - ebenso oder stärker als für andere Güter - die Konsumentensouveränität überwiegend abgesprochen; und eine (De-)Meritorisierung ihrer Konsumentscheidungen (ihres Nutzungsverhaltens) wird folglich in ihrem eigenen Interesse als erforderlich erachtet.<sup>26</sup>

Als primäre Instanz hierfür werden die Eltern angesehen, die ihre Kinder zur Nutzung meritorischer Programmangebote anleiten und von der Nutzung demeritorischer Programmangebote fernhalten sollten. In Programmzeitschriften enthaltene Kennzeichnungen können ihnen dabei ebenso helfen wie soft- und hardwarebasierte Ausschlußmechanismen. In dem Maß, in dem die Eltern dieser Funktion nicht gerecht werden,<sup>27</sup> sind aber auch der Gesetzgeber und die Rundfunkveranstalter zu einer (De-)Meritorisierung von Kinderprogrammen verpflichtet - z. B. dadurch, daß sie solche Programme zu Tageszeiten ausstrahlen, zu denen Kinder das Fernsehen (nicht) nutzen, oder indem sie auf die Ausstrahlung kinderuntauglicher Programme ganz verzichten.

---

Wirkungschance von *interaktiver* Programmnachfrage wie *interaktiv* bestimmten Programmangebot ein." (Hervorhebung im Original)

<sup>24</sup> Zur Begründung ausführlich KOPS 1997a.

<sup>25</sup> Siehe THEUNERT 1992; GROEBEL 1994.

<sup>26</sup> Das Kinder- und Jugendhilfegesetz spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit, "Kinder und Jugendliche vor gefährdenden Einflüssen zu schützen." Siehe ausführlich auch HARTSTEIN u. a. 1995, S. 495ff., insbes. S. 538ff.

<sup>27</sup> Siehe z. B. NEUMANN-BRAUN 1993 oder STRAFSKI 1995.

### 2.3.2. Asymmetrisch verteilte Informationen

Bei vielen Rundfunkprogrammen sind die für die Entscheidung der Rezipienten relevanten Gutsmerkmale schwer erkennbar, insbesondere bei Nachrichten, bei politischen Magazinen, bei Verbrauchermagazinen und ähnlichen Informationssendungen, bei denen die Rezipienten nicht in der Lage sind, den Wahrheitsgehalt (als das dominante Qualitätsmerkmal solcher Sendungen) zu beurteilen. Aus Sicht der Rezipienten sind solche Programme somit sog. *Vertrauensgüter*. Bei anderen Sendungen, etwa bei Spielfilmen, Unterhaltungsserien, Sportübertragungen und Konzerten, kann der sachverständige Rezipient die Qualität beurteilen - allerdings erst, *nachdem* er sie gesehen hat. Solche *Erfahrungsgüter* ermöglichen - anders als Vertrauensgüter - Schlüsse auf die Qualität anderer Angebote des betreffenden Marktteilnehmers (hier also auf die Qualität künftiger Programme des betreffenden Veranstalters).<sup>28</sup>

Als Konsument von Vertrauens- und Erfahrungsgütern ist der Rundfunkrezipient in beträchtlichem Maß auf screening und signalling, d. h. auf Verfahren zum transaktionskostenarmen Abbau von Informationsmängeln angewiesen. Die Delegation von Entscheidungen an sachverständige Agenten ist dabei ein besonders geeignetes Verfahren, weil der Rezipient dadurch erhebliche Transaktionskosten sparen kann. Häufig stellt es sogar das einzige Verfahren dar, durch das die Asymmetrie der Informationsverteilung auf das Niveau vermindert werden kann, das für ein Zustandekommen marktlicher Transaktionen erforderlich ist. Dabei werden solche Entscheidungsdelegationen sowohl von den Produzenten und Veranstaltern von Rundfunkprogrammen praktiziert (die z. B. Rechthändler und freie Produktionsfirmen einsetzen), als auch von den Konsumenten von Rundfunkprogrammen (die z. B. von Fachjournalisten eine Vorauswahl der Programminhalte und von Programmzeitschriften eine Vorbewertung der Programmqualität vornehmen lassen).

Die (öffentlich-rechtlichen wie auch die privaten) Rundfunkveranstalter erscheinen im Lichte der Prinzipal-Agent-Theorie somit als Agenten, denen die Rundfunkteilnehmer in einem vorgegebenen Umfang die Aufgabe übertragen, unter Einsatz der Spezialkenntnisse ihrer Mitarbeiter/innen Entscheidungen über die Pro-

---

<sup>28</sup> Hingegen finden sich bei Rundfunkprogrammen - wie bei Informationsgütern generell - in keinem Fall sog. *Inspektionsgüter*, d. h. Güter, deren Qualität durch eine (transaktionskostenarme) Inaugenscheinnahme (Inspektion) beurteilt werden kann: 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 FRITSCH u. a. 1993, S. 187) mit sog. "Glaubensgütern" gleichgesetzt werden (anders: SCHULENBURG 1993, S. 520ff.), wurden als dritte Kategorie von BLANKART/POMMEREHNE (1985) eingeführt.



duktionsweise, die Inhalte und die Zusammensetzung des Programmangebotes zu treffen. Damit akzeptieren sie zugleich, daß diese Entscheidungen in dem Maße von ihren eigenen Präferenzen abweichen, in dem die Mitarbeiter/ innen besser informiert sind als sie selbst (bzw. umgekehrt formiert: in dem Maß, in dem ihre Präferenzen infolge ihres schlechteren Informationsstandes (nicht: infolge einer anderen, paternalistischen Beurteilung des Nutzens von Rundfunkprogrammen)<sup>29</sup> "verzerrt" sind.

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist eine solche Funktion als Agenten der Rundfunkteilnehmer dabei um so eher zuzubilligen als den privaten Veranstaltern, je eher man von ihnen eine höhere Kompetenz (bzw. in der Terminologie der Prinzipal-Agent-Theorie: höhere Delegationsvorteile) erwartet und je weniger man von ihnen eine Eigennutzorientierung (bzw. in der Terminologie der Prinzipal-Agent-Theorie: Frustrationskosten infolge eigennutzbedingter Verstöße des Agenten gegen die Interessen der Prinzipale) befürchtet. Erst wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von der Mehrheit der Rundfunkteilnehmer nicht mehr als leistungsfähiger und uneigennütziger eingeschätzt werden als die privaten Veranstalter, wäre es aus deren Sicht an der Zeit, die im Vergleich zu den privaten Veranstaltern höhere Delegation von Entscheidungskompetenzen (und damit auch die finanziellen Ressourcen für die Umsetzung dieser Entscheidungen) zu entziehen.<sup>30</sup> Insofern kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst seine gesellschaftliche Wertschätzung und die sich daraus ableitenden Aufgaben- und Ertragskompetenzen beeinflussen.

---

<sup>29</sup> Dieser wichtige Unterschied einer Rechtfertigung von Abweichungen zwischen dem von den Rundfunkanbietern bereitgestellten und den von den Rezipienten nachgefragten Programmen kann an einem Beispiel erläutert werden: Würde Stern-TV auf die Ausstrahlung eines Berichts über das Liebesleben von Lady Diana verzichten, weil Günter Jauch (anders als den Zuschauern) bekannt ist, daß der Bericht gefälscht ist (und damit zumindest hinsichtlich des Informationswertes geringer zu veranschlagen ist, als die Zuschauer glauben), wären die mit einer Nichtausstrahlung verbundenen Frustrationskosten der Rezipienten im Sinne der Prinzipal-Agent-Theorie gerechtfertigt. Würde Jauch hingegen auf die Ausstrahlung eines inhaltlich richtigen Berichts über Lady Dianas Liebesleben verzichten, weil er meint, daß dem Geschmack des Publikums nach solchen Berichten nicht nachgegeben werden sollte, ließe sich dies nur mit Jauchs besserem Geschmack, d. h. paternalistisch, rechtfertigen.

<sup>30</sup> Allerdings bleibt dann immer noch die Frage, ob diesem Votum nachgegeben werden sollte oder ob den Rundfunkteilnehmern unter Hinweis auf andere, im folgenden erörterte Ursachen "verzerrter Präferenzen" die Konsumentensouveränität abgesprochen (und die Entscheidungen über die Zuständigkeiten und die Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf der Basis "besserer" oder weniger "verzerrter" Informationen getroffen) werden sollten.

### 2.3.3. Externalitäten

Externe Effekte des Rundfunks können sowohl durch Bereitstellungsentscheidungen der Programmhersteller bzw. -veranstalter als auch durch Konsumententscheidungen der Rezipienten entstehen,<sup>31</sup> wobei sie die Wohlfahrt anderer Veranstalter oder/und Konsumenten bzw. Rezipienten steigern (positive Externalitäten) oder mindern (negative Externalitäten).<sup>32</sup>

Von der Vielzahl der denkbaren<sup>33</sup> (und auch materiell beobachtbaren)<sup>34</sup> Externalitäten des Rundfunks sind für die hier im Vordergrund der Betrachtung stehenden Nachfragemängel vor allem die mit der Programmnutzung verbundenen 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.<sup>35</sup> 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 nervlicher Überbelastung und weltanschaulicher Desorientierung über psychische und soziale Störungen bis zur Ausgrenzung von Andersdenkenden und Minderheiten und einer - wissenschaftlich allerdings kontrovers beurteilten - Förderung von Gewaltbereitschaft.<sup>36</sup> Von daher muß auch der mündige Rezipient, der die Inhalte der von ihm selbst genutzten Programme beurteilen kann, an deren Regulierung interessiert sein, weil auch er von den negativen Folgen von Programmen

---

<sup>31</sup> Genau genommen müssen die Entscheidungen der Programmhersteller und der die hergestellten Programme verbreitenden Veranstalter getrennt betrachtet werden. Der Einfachheit halber wird im hier unterstellt, daß Veranstalter alle Programme selbst herstellen; deren Bereitstellungsentscheidungen beinhalten dann sowohl Produktions- als auch Verbreitungsentscheidungen.

<sup>32</sup> Zu beachten ist, daß sich im Preissystem niederschlagende Wirkungen von Entscheidungen keine externen, sondern (eben über die Preiswirkungen) internalisierte Wirkungen darstellen. Insofern sind z. B. die durch die Ausstrahlung eines besonders attraktiven Programms entstehenden Zuschauerverluste für die zur gleichen Zeit ausgestrahlten Programme anderer Veranstalter oder die mit einer Ausweitung von Werbezeiten eines Veranstalters verbundenen Werbepreisminderungen für andere Veranstalter keine externen Effekte.

<sup>33</sup> Zur sich dadurch ergebenden Typologie von acht idealtypischen Formen von Externalitäten siehe KOPS 1997a.

<sup>34</sup> ebenda

<sup>35</sup> GLOGAUER (1990) nennt Beispiele für kriminelle Handlungen, die sich vermutlich an zuvor im Fernsehen oder Kino rezipierter Fiction orientierten.

<sup>36</sup> 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, KUNZCIK 1995, MÜLLER 1996.



betroffen wird, die andere, nicht mündige Rezipienten übermäßig nutzen oder mißverstehen, und er umgekehrt von den positiven Wirkungen meritorischer (etwa: integrations- oder demokratiefördernder) Programminhalte profitiert.<sup>37</sup>

#### 2.3.4. Intransitive Präferenzordnungen

Daß das tatsächliche individuelle Nutzungsverhalten von Rundfunkrezipienten von demjenigen abweicht, welches die Rezipienten in einer Referenzsituation selbst als für sich wünschenswert erachten, ist nach unserer Kenntnis bisher zwar nicht empirisch belegt; gleichwohl lassen sich zahlreiche Indikatoren für die Existenz einer solchen Diskrepanz zwischen den als nutzenswert empfundenen und den unter "ungünstigen" Rahmenbedingungen tatsächlich in Anspruch genommenen Programmangeboten anführen. So dient das Fernsehen nach verschiedenen Umfragen z. B. einem Großteil der Befragten vorwiegend dazu, "abzuschalten",<sup>38</sup> d. h. Abstand von privaten und vor allem beruflichen Belastungen zu gewinnen - wozu sich vor allem intellektuell wenig anspruchsvolle Programmgenres (wie Sportübertragungen, "Daily Soaps" und Video Clips) eignen dürften.<sup>39</sup> Aus der Kommunikationswissenschaft bekannt ist auch die - z. T. ebenfalls aus einer fehlenden Bereitschaft zur intellektuellen Auseinandersetzung resultierende - Neigung von Rezipienten, sich auf Programmangebote zu beschränken, die die eigenen Vorstellungen und Überzeugungen bestätigen, und auf Programmangebote zu verzichten, die mit neuen und andersartigen Vorstellungen und Überzeugungen konfrontieren.<sup>40</sup> Schließlich erscheinen die Befunde der Medienwirkungsforschung trotz ihrer bereits erwähnten Vorläufigkeit und teilweisen Widersprüchlichkeit den Schluß zuzulassen, daß "ähnlich wie bei anderen physiologischen Anpassungsprozessen ... eine Gewöhnung an mediale

---

<sup>37</sup> Eine andere Form von Externalitäten des Rundfunks, auf die aufgrund der unseres Erachtens nach vergleichsweise geringeren Bedeutung hier nicht näher eingegangen wird, besteht darin, daß der Wert von Rundfunkprogrammen möglicherweise um so höher bewertet wird, je größer die Zahl der die Programme nutzenden Rezipienten ist (sog. positive Netzexternalitäten). Siehe hierzu PETHIG 1994, S. 183f.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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."!

<sup>40</sup> Siehe hierzu grundlegend FESTINGER 1957 sowie die Diskussion und Fortentwicklung Festingers Theorie der "kognitiven Dissonanz" durch den sog. "uses and gratification approach" (vgl. hierzu etwa RENCKSTORF 1977).



Gewaltanreize möglich (ist), so daß es als Folge zu einer Abstumpfung kommen kann, die ein Bedürfnis nach stärkeren Reizen entstehen läßt, um ein optimales Erregungsniveau wieder herzustellen."<sup>41</sup> Folge könnte auch hier sein, daß die Rezipienten ihrem Nutzungsverhalten allgemein oder bezüglich bestimmter Programminhalte (z. B. bezüglich des Maßes von Gewalt und Sex in Spielfilmen, des Sensationsgrades von Nachrichtensendungen und oder des Aggressionsgrades von Diskussionsrunden und Talk Shows) Präferenzen zugrunde legen, die im Vergleich zu einer Referenzsituation (etwa ohne die oben angesprochene "Gewöhnung an mediale Gewaltanreize") verzerrt sind (und u. U. auch von den Rezipienten selbst als verzerrt empfunden würden).<sup>42,43</sup>

Sofern die im Amerikanischen mit dem Begriff der "Couch Potatoes" treffend beschriebenen Nachfrager selbst erkennen, daß die von ihnen "auf der Couch" bekundeten Präferenzen "verzerrt" sind im Vergleich zu denjenigen, die sie selbst unter "besseren", d. h. einer rationalen Wahl förderlichen Bedingungen äußern würden (nicht: im Vergleich zu paternalistischen Kriterien!), könnten sie durch Formen der Selbstbindung ihren tatsächlichen Handlungsraum beschränken und damit ihr eigenes Nutzungsverhalten (de-)meritorisieren. Fehlen die hierfür erforderlichen Voraussetzungen, ist statt der Selbstbindung eine "freiwillige Fremdbindung" erforderlich, durch die sich die Konsumenten zur Inanspruchnahme (oder zumindest zur Bereitstellung und Finanzierung) eines ihnen R-Präferenzen entsprechenden Programmangebotes verpflichten. Die Durchsetzung dieser treuhändlerischen Aufgabe können sie entweder dem Staat übertragen, der über die dazu erforderlichen hoheitlichen Aufgaben- und Einnahmenrechte verfügt, oder nichtstaatlichen oder staatsfernen Institutionen, denen sie die erforderlichen Hoheitsrechte übertragen müssen (weil der Staat die ihm in Rundfunkangelegenheiten übertragenen Hoheitsrechte mißbrauchen könnte, dürfte letztere, u. a. auch in Deutschland gewählte, Lösung überlegen sein). Zur Erfüllung dieses Auftrages können diese Institutionen die Programme privater Anbieter in der gewünschten (den R-Präferenzen entsprechenden) Weise verändern oder/und sie können entsprechend gestaltete Programme selbst bereitstellen.<sup>44</sup>

---

41 MÜLLER 1996, S. 53

42 Dies würde z. B. Befunde der Medienforschung erklären, nach denen Rezipienten - auch höherer Bildungsschichten - Programmangebote nutzen, die sie selbst als "niveaulos" beurteilen (wobei sie diese Divergenz zwischen Bewertung (P-Präferenzen?) und manifestem Verhalten (M-Präferenzen?) mit dem Bedürfnis nach "Entspannung" oder "Abschalten" begründen. Siehe STAAB/HOCKER 1994 und BERGHAUS 1994a.

43 Dafür spricht auch, daß sich in einer Umfrage der Zeitschrift TV MOVIE (Nr. 20/ 1996, S. 20) 72 % der Befragten für eine stärkere Zensur von Gewaltfilmen ausgesprochen haben und nur 23 % der Befragten die Filme unzensuriert sehen wollen.

44 Die empirische Erfassung der R-Präferenzen erfordert ein Erhebungsinstrument, das hinsichtlich der Art der erhobenen Daten (z. B. offene Fragen), des Designs der Erhebung (z. B. schriftliche Expertenbefragung oder Tiefeninterview) und des Auswertungsverfahrens (z. B. qualitative Inhaltsanalyse) in der Lage ist, R- von M-



#### 2.4. Auf spezifische Nachfragemängel zurückführbare Regulierungsbestimmungen des deutschen Rundfunkrechts

Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten, daß die neueren ökonomischen Erklärungen von Nachfragemängeln nicht nur auf Rundfunkprogramme anwendbar sind, sondern aufgrund seiner Besonderheiten für dieses Gutes sogar überdurchschnittlich bedeutsam sein dürften. Für diese Vermutung sprechen auch die deutschen Rundfunkgesetze, in denen sich ein durchgängiges Mißtrauen gegenüber der Konsumentensouveränität der Rundfunkrezipienten widerspiegelt. Sie verbieten die Ausstrahlung bestimmter Programme entweder grundsätzlich (etwa solcher, die "zum Rassenhaß aufstacheln" oder "Gewalt oder den Krieg verherrlichen"),<sup>45</sup> oder sie versuchen deren Nutzung durch alle oder durch bestimmte Rezipienten (vor allem durch Kinder und Jugendliche) zu beschränken.<sup>46</sup> In der Terminologie Musgraves formuliert, definiert der Gesetzgeber damit "demeritorische" (Rundfunk-)Güter, deren Bereitstellung er beschränkt oder verhindert. Bei anderen Programminhalten hält er umgekehrt eine Meritorisierung für erforderlich. So fordert z. B. § 23 RfStV, Rundfunkprogramme sollten "die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland und die internationale Verständigung fördern." Ähnlich enthalten z. B. die Satzungen der meisten deutschen Landesrund-

---

Präferenzen zu trennen. Ungeachtet dieser methodischen Probleme verdeutlicht die analytische Unterscheidung beider Präferenzarten, daß es sich bei den aus solchermaßen "verzerrten" Präferenzen abgeleiteten (De-)Meritorisierungen nicht um eine paternalistische, von den Präferenzen der Rezipienten abweichende Regulierung handelt, sondern um eine Regulierung, die die Rezipienten in Kenntnis der Intransitität ihrer Präferenzordnungen selbst wünschen.

<sup>45</sup> § 3, Abs. 1 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland (RfStV) bestimmt, 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 widergeben, 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 Nordeutschen Rundfunk vom 17./18. 12. 1991 Sendungen, "die Vorurteile oder Herabsetzungen wegen der Nationalität, Rasse, Farbe, Religion oder Weltanschauung eines einzelnen oder einer Gruppe enthalten."

<sup>46</sup> So bestimmt § 3, Abs. 2 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland: "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... "



funkanstalten Formulierungen, nach denen die Programme von "demokratischer Gesinnung, kulturellem Verantwortungsbewußtsein und Menschlichkeit" getragen sein,<sup>47</sup> "dem Frieden, der Freiheit und der Völkerverständigung" dienen,<sup>48</sup> "die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, vor Glauben und Meinung anderer" stärken,<sup>49</sup> "sich für die Erhaltung von Natur und Umwelt" einsetzen, und "die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland sowie die internationale Verständigung fördern, für die Friedenssicherung und den Minderheitenschutz eintreten, die Gleichstellung von Frau und Mann unterstützen und zur sozialen Gerechtigkeit beitragen" sollten.<sup>50</sup>

## 2.5. Folgen spezifischer Nachfragemängel bei Rundfunkprogrammen

### 2.5.1. Ungewünschte Programmausrichtung

Angesichts solcher Formulierungen gewinnt man den Eindruck, daß nach dem deutschen Rundfunkrecht eine Korrektur bestimmter Programminhalte als gesellschaftspolitisch wünschenswert erachtet wird. Allerdings steht solchen (de-)meritorischen Eingriffen des Staates (bzw. der vom Staat eingesetzten staatsfernen Regulierungsinstitutionen) die verfassungsrechtliche Garantie der Meinungs- und Pressefreiheit entgegen. Die gesellschaftlichen oder - wie es das Bundesverfassungsgericht ausdrückt: "öffentlichen"<sup>51</sup> - Aufgaben des Rundfunks sind daher gegen die sich aus der Meinungs- und Pressefreiheit ergebenden Anforderungen abzuwägen, vor allem gegen die Funktion des Rundfunks als einem Spiegelbild der in der Gesellschaft vertretenen Meinungen.<sup>52</sup> Aufgrund dieser Güterabwägung müssen (de-)meritorische Eingriffe 1. auf diejenigen Programminhalte beschränkt bleiben, mit denen besonders wichtige gesell-

---

<sup>47</sup> Art. 4 des Bayerischen Rundfunkgesetzes i. d. F. vom 25. 2. 1994

<sup>48</sup> § 3\* (2) des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk i. d. F. vom 21. 12. 1988

<sup>49</sup> § 7 (2) des Staatsvertrags über den Nordeutschen Rundfunk vom 17./18. 12. 1991

<sup>50</sup> ebenda

<sup>51</sup> BVerfGE 12, 244ff; 20, 175. Wir bevorzugen im folgenden weiterhin den Begriff der "gesellschaftlichen Aufgabe" (und der ihrer Formulierung zugrunde gelegten "gesellschaftlichen Präferenzen"), weil der Begriff der öffentlichen Aufgabe in der Ökonomie mit einer anderen Bedeutung besetzt ist.

<sup>52</sup> Siehe zu dieser Frage die Beiträge in KÜBLER 1975. HOFFMANN-RIEM (1984, S. 402) weist allerdings darauf hin, daß solche "öffentliche Aufgaben" im Sinne des Verfassungsgerichts "nicht ein Verhaltensprogramm, etwa eine rechtliche Verpflichtung der einzelnen Medien zur Präsentation bestimmter Medieninhalte oder auch nur zur Versorgung der Rezipienten mit Informationen" darstellen und auch der Grundrechtsschutz der einzelnen Träger der Medienfreiheit nicht von der Erfüllung der "öffentlichen Aufgaben" abhängen. Andererseits deutet er in einer Fußnote die Möglichkeit an, das eine "solche Pflicht aber gesetzlich begründet sein (kann), so für die Rundfunkanstalten als Korrelat ihrer Privilegierung." -- Damit ist die Frage nach dem Grad der Verpflichtung und Verbindlichkeit (de-)meritorischer Rundfunkpolitik aufgeworfen, der in Abschnitt 3.3. nachgegangen wird.



schaftspolitische Ziele erreicht werden können und bei denen 2. ein gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, daß (de-)meritorische Eingriffe ein geeignetes Instrument zur Erreichung dieser Ziele darstellen.

Es wäre daher z. B. keinesfalls zulässig, wenn die Präferenzen der Nachfrager auf den eingangs beispielhaft genannten politischen Dimensionen "links versus rechts" oder "liberal versus konservativ" mißachtet und ein von diesen Präferenzen systematisch abweichendes Programmangebot unterbreitet würde. Zwar gehört die Förderung der politischen Meinungsbildung ohne Zweifel zu den zentralen gesellschaftspolitischen Aufgaben des Rundfunks; genauso unstrittig ist aber, daß (de-)meritorische Eingriffe in die Präferenzen der Rundfunkteilnehmer kein geeignetes Instrument zur Erreichung dieses Ziels darstellen. Vielmehr hat der Rundfunk für politische Programminhalte eine präferenzengerechte Versorgung zu erbringen und sich aller Versuche der Präferenzenformung zu enthalten.<sup>53</sup> Die staatsferne und pluralistische Organisation, die dem Rundfunk in Deutschland gesetzlich vorgegeben ist, dient vor allem dieser Zielsetzung.<sup>54</sup>

Darüber hinaus dürfte es aber auch unzulässig sein, die Nachfrage der Rezipienten bezüglich all solcher Programminhalte zu beeinflussen, bei denen die Meinungsfreiheit eine im Vergleich zur Erfüllung gesellschaftspolitischer Ziele übergeordnete Priorität besitzt. Von den eingangs genannten Inhalten dürfte dies z. B. die Ausrichtung auf den Dimensionen "avantgardistisch versus konservativ", "jugendorientiert versus altersorientiert" und "konsumorientiert versus wertorientiert" betreffen. In Abbildung 2 werden die auf solchen Dimensionen angesiedelten Programminhalte daher als "nicht demeritorisch" bzw. "nicht meritorisch" bezeichnet.

---

<sup>53</sup> Das heißt nicht, daß er ein unpolitisches oder ausschließlich die jeweils vorherrschenden politischen Auffassungen oder Mehrheitsverhältnisse widerspiegelndes Programm bereitstellen müsse. Vielmehr ist es erlaubt und angesichts der meinungsbildenden Funktion des Rundfunks auch geboten, das gesamte Spektrum politischer Meinungen (in unserer statistischen Interpretation: eine stark streuende Verteilung der politischen Programminhalte) zu unterbreiten. Nicht erlaubt ist hingegen die "einseitige" Programmausrichtung (in unserer statistischen Interpretation: die Diskrepanz des Mittelwertes der unterbreiteten politischen Programminhalte auf den politisch relevanten Merkmalsdimensionen vom Mittelwert der Verteilung, die von den Rezipienten präferiert wird).

<sup>54</sup> Allerdings deuten die absehbaren technischen Veränderungen des Rundfunks darauf hin, daß zur Sicherung dieser Funktionen die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk prinzipiell und für den privaten Rundfunk unter bestimmten Voraussetzungen vorgeschriebene *binnenpluralistische* Organisation in Zukunft durch eine *außenpluralistische* Organisation ersetzt werden kann, wie sie für die Printmedien schon immer als ausreichend angesehen wird.

Abbildung 2:  
Nicht(de-)meritorische, leicht(de-)meritorische  
und stark (de-)meritorische Rundfunkinhalte

nicht demeritorisch	musikorientiert links liberal avantgardistisch jugendorientiert konsumorientiert	wortorientiert rechts konservativ konservativ altersorientiert wertorientiert	nicht meritorisch
leicht demeritorisch	leistungsbezogen auf Interessen Eink.starker fixiert gewaltvoll gewaltbejahend separatistisch europafeindlich	sozial auf Interessen Eink.schwacher fixiert gewaltfrei gewaltverneinend integrativ europafreundlich	leicht meritorisch
stark demeritorisch	ausländerfeindlich imperialistisch rassistisch repressiv demokratiefeindlich	ausländerfreundlich völkerverbindend antirassistisch emanzipatorisch demokratiefördernd	stark meritorisch

$x_{Ntats}$                        $x_{Nnorm}$

Werden die gesellschaftspolitischen Ziele höher gewichtet, ist ein von den Präferenzen der Rezipienten abweichendes öffentlich-rechtliches Programmangebot oder eine Regulierung privater Programmangebote eher gerechtfertigt. Mit Blick auf Abbildung 2 könnte z. B. die generelle Ausrichtung (der Mittelwert) von Rundfunkprogrammen auf den Dimensionen "leistungsbezogen versus sozial", "auf die Interessen Einkommensstarker versus Einkommensschwacher bezogen", "separatistisch versus integrativ" oder "europafeindlich" versus "europafreundlich" in die gesellschaftspolitisch gewünschte Richtung verlagert werden. Man könnte solche Inhalte daher - sowohl was die gesellschaftliche Konsensfähigkeit als auch was das Ausmaß der Regulierung betrifft - als "leicht (de-)meritorisch" bezeichnen.

Ein allgemeiner Konsens über die Legitimität einer solchen Regulierung ist schließlich bei Programminhalten zu erwarten, die für die Funktionsfähigkeit und den Zusammenhalt von Gesellschaften als essentiell angesehen werden, wie z. B. die im RfStV und in den Satzungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erwähnten Ziele. Bezüglich solcher, etwa auf den in Abbildung 2 genannten Dimensionen "separatistisch versus integrativ", "ausländerfeindlich versus ausländerfreundlich", "repressiv versus emanzipatorisch" oder "demokratiefeindlich versus demokratiefördernd" angesiedelter Inhalte werden tendenziell



größere Unterschiede zwischen der durch die Rezipienten gewünschten Programmausrichtung ( $xN_{tats}$ ) und der durch die Regulierungsmaßnahmen erreichten, gesellschaftlich gewünschten Nachfrage ( $xN_{norm}$ ) angestrebt oder zumindest akzeptiert. Solche Inhalte könnte man daher als "stark (de-)meritorisch" bezeichnen.

Die Aufstellung einer solchen Liste von Merkmalsdimensionen, bezüglich derer die Inhalte von Rundfunkprogrammen nicht, geringfügig oder stark (de-)meritorisiert werden dürfen, beantwortet die gesellschaftspolitisch eminent wichtige und zugleich äußerst kontroverse Frage, bezüglich welcher Themen und in welchem Umfang der Rundfunk in demokratischen Staaten der Erfüllung gesellschaftspolitischer Ziele oder "öffentlicher Aufgaben" zu dienen habe. Obwohl diese Frage in der rundfunkpolitischen Praxis natürlich nicht durch die Aufstellung einer Liste von Merkmalsdimensionen (die überdies wesentlich komplexer sein müßte als die in Abbildung 2 beispielhaft genannte) und die qualitative oder gar quantitative<sup>55</sup> Angabe des (De-)Meritorisierungsgrades dieser Dimensionen beantwortet werden kann, verdeutlicht die hinter einer solchen Auflistung stehende idealtypische Vorgehensweise, daß für eine explizite und justitiable (De-)Meritorisierungspolitik von Rundfunkinhalten geregelt sein müßte,

1. hinsichtlich *welcher Merkmale* Rundfunkinhalte beeinflußt werden dürfen,
2. in *welche Richtung* die Programmausrichtung verändert werden darf, und
3. in *welchem Ausmaß* solche Veränderungen stattfinden dürfen.

### 2.5.2. Unzureichende Programmvielfalt

Der Nutzen von Vielfalt läßt sich, wie Hans Mathias Kleppinger unlängst ebenso knapp wie überzeugend dargelegt hat, erkenntnis- und demokratietheoretisch herleiten. Ihre erkenntnistheoretische Begründung ergibt sich daraus, daß "Werturteile nicht wahrheitsfähig sind und daß wahrheitsfähige Aussagen im strengen Sinn nicht beweisbar sind. Erstere sind weder richtig noch falsch, letztere besitzen nur eine vorläufige Gültigkeit."<sup>56</sup> Vielfalt erfüllt insofern eine wichtige gesellschaftliche Funktion, weil sie die Chancen steigert, daß vorherrschende Auffassungen, die mit empirischen Beobachtungen nicht vereinbar sind, erkannt und revidiert (und dadurch Erkenntnisfortschritte erzielt) werden. Als demokratietheoretische Grundlagen von Vielfalt nennt Kleppinger die Ausklammerung von Letztbegründungen aus der Politik, die Anerkennung des Pluralismus der Interessen als Grundlage der Willensbildung und die Definition von Freiheit als Chance zur individuellen Abweichung.<sup>57</sup> Er leitet hieraus die, hier geteilte,

---

<sup>55</sup> Theoretisch läßt sich der (De-)Meritorisierungsgrad von Inhalten (oder auch Güterarten) durch ein Maß quantifizieren, das die Abweichung zwischen individueller und gesellschaftlicher Nutzeneinschätzung in Relation setzt zur individuellen Nutzeneinschätzung. Siehe hierzu ausführlicher KOPS/HANSMEYER 1996, S. 18ff.

<sup>56</sup> KEPPLINGER 1995, S. 46f., mit Verweis auf POPPER 1934 (wohl 1935) und ALBERT 1956

<sup>57</sup> ebenda, S. 46f.



Auffassung ab, "daß der kollektive Nutzen - die Vermehrung des Wissens, des Wohlstandes oder anderer Güter - ein Derivat individuellen Handelns ist, und daß sich alle Maßnahmen darauf richten müssen, den individuellen Handlungsraum zu erweitern, ohne die Handlungsziele inhaltlich zu bestimmen."

Ob es zur Erreichung dieser Zielsetzung einer hoheitlichen Beeinflussung von Programminhalten (einer positiven Rundfunkordnung) bedarf oder ob sich die gesellschaftlich wünschenswerte Vielfalt dezentral (am Markt) einstellt, ist umstritten. Erich Hoppmann (1988), der sich hierbei - wie Kleppinger - auf v. Hayek beruft, vertritt z. B. die Auffassung, die freie Meinungsbildung sei (ähnlich wie der freie Wettbewerb um Güter) das beste Verfahren zur Entdeckung neuer, überlegener Lösungen; und eine positive Rundfunkordnung sei mit freier Meinungsbildung prinzipiell unvereinbar. Man müsse daher dem Zuschauer die Wahl der Programminhalte überlassen (in unserer ökonomischen Terminologie: die Konsumentensouveränität zubilligen), weil nur dann das gesellschaftlich wünschenswerte Programm (und damit auch: die gesellschaftlich optimale Programmvielheit) nachgefragt und vom Markt bereitgestellt würde.

Während Hoppmann Nachfragemängel (wie auch Angebotsmängel) einer marktlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen bestreitet oder doch zumindest ihre Bedeutung als so gering ansieht, daß ein "funktionsfähiger" Wettbewerb um Meinungen stattfinden kann, halten andere Autoren die Nachfragemängel für so gravierend, daß sie (de-)meritorische Maßnahmen (eine "positive Rundfunkordnung"), hier mit Blick auf ein gesellschaftspolitisch gewünschtes Maß an Programmvielheit, für erforderlich erachten. Als Gründe hierfür wird z. B. angeführt, daß die Nachfrage der Rezipienten sich auf bestimmte "Mehrheitsangebote" konzentriere, weil ihr Nutzungsverhalten an bestimmten "opinion leaders" ausgerichtet sei oder weil infolge einer angestrebten "kognitiven Konsonanz" neue, fremde oder den eigenen Einstellungen widersprechende Programminhalte nicht zur Kenntnis genommen würden.<sup>58</sup>

Diese Auffassungen spiegeln sich auch im deutschen Rundfunkrecht wider, die der Vielfalt einen hohen gesellschaftlichen Wert beimißt. So soll der Rundfunk z. B. laut § 23 RfStV "zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum ... beitragen". Auch die Satzungen der meisten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betonen die Ausgewogenheit und Vielfalt als förderungswürdige Ziele öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme.<sup>59</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber in verschiedenen Rundfunkurteilen

---

<sup>58</sup> So bereits FESTINGER in seiner oben erwähnten grundlegenden Arbeit von 1957.

<sup>59</sup> So bestimmt z. B. § 3 der Satzung von Radio Bremen: "Die Anstalt hat in der Gesamtheit der Programme jeweils des Hörfunks und des Fernsehens einen umfassenden Überblick über das regionale, nationale und internationale Geschehen insbesondere in politischer, gesellschaftlicher, kultureller und wissenschaftlicher Hinsicht zu geben und dabei alle Meinungsrichtungen, auch die von Minderheiten, zu berücksichtigen." Siehe zu den im deutschen Rundfunkrecht bestehenden Geboten zur Herstellung und Wahrung publizistischer Vielfalt ausführlich BRANAHL 1992.



auch immer wieder zur Sicherung der publizistischen Vielfalt verpflichtet.<sup>60</sup> Im dritten Fernsehurteil von 1981 hat es ihm auferlegt, eine Ordnung zu schaffen, "welche sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird."<sup>61</sup> Als zentrales Instrument zur Sicherung dieser Forderung hat es die binnenpluralistische Willensbildung innerhalb der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (im wesentlichen durch pluralistisch zusammengesetzte Rundfunkgremien) vorgeschrieben. Später hat es auch für den privaten Rundfunk gesetzliche Vorkehrungen eingefordert, mit denen ein "möglichst hohes Maß an gleichgewichtiger Vielfalt" erreicht und gesichert werden kann.<sup>62</sup> Dabei hat es allerdings einen "Grundstandard" an Meinungsvielfalt für ausreichend erachtet, weil und soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine "Grundversorgung" mit den ihm obliegenden vielfältigen Programmen erbringt.<sup>63</sup> Um diese zu gewährleisten, hat das Bundesverfassungsgericht dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seiner daran anschließenden ständigen Rechtsprechung eine umfassende Bestands- und Entwicklungsgarantie eingeräumt.<sup>64</sup>

Aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts geht allerdings nicht eindeutig hervor, ob eine solche Sicherung publizistischer Vielfalt aufgrund von Angebots- oder von nachfragebedingten Mängeln als erforderlich angesehen wird. Zwar wurden als mögliche Gründe im Ersten Fernsehurteil von 1961 die Frequenzknappheit und der hohe Kapitalbedarf von Rundfunkveranstaltern<sup>65</sup> und nach der Zulassung privater Anbieter auch das aus einer Werbefinanzierung erwachsende Risiko einseitiger Programmausrichtung<sup>66</sup> erwähnt (womit es den Blick eher auf Angebotsmängel gerichtet hat); andererseits wurde aber verschiedentlich die hohe gesellschaftliche Bedeutung publizistischer Vielfalt betont (womit es "Verzerrungen" der Rezipientenpräferenzen in den Vordergrund gestellt und, ähnlich wie bezüglich der von den Rezipienten gewünschten Programminhalte bzw. -ausrichtung, auch bezüglich der wünschenswerten Programmvietfalt Zweifel an der Konsumentensouveränität der Rezipienten zum Ausdruck gebracht hat).

---

<sup>60</sup> Siehe ebenda, S. 91ff.

<sup>61</sup> BVerfGE 57, S. 320. Zur Kommentierung siehe HERZOG 1989 und die dort aufgeführte Literatur.

<sup>62</sup> BVerfGE 73, 118-205

<sup>63</sup> Siehe BRANAHL 1992, S. 97ff.; BETHGE 1996, S. 40ff.

<sup>64</sup> Siehe BETHGE 1996.

<sup>65</sup> BVerfGE 12, 205ff (261); 31, 314ff. (326)

<sup>66</sup> BVerfGE 73, 118ff. (155f.); 83, 311

### 3. Voraussetzungen und Grenzen einer mit Nachfragemängeln begründeten Regulierung von Programmvielfalt

#### 3.1. Notwendigkeit einer eindeutigen Spezifizierung gesellschaftspolitischer Vielfaltsnormen

Dem Bundesverfassungsgericht ist es bisher trotz zahlreicher diesbezüglicher Ausführungen auch nicht gelungen, seine Vorstellungen zur notwendigen Programmvielfalt ausreichend präzise und operabel darzulegen. Dies belegen allein die unterschiedlichen Formulierungen, die von der Forderung nach Vielfalt der bestehenden Meinungen "*in möglicher Breite und Vollständigkeit*" über eine "gleichgewichtige"<sup>1</sup> und "gleichwertige Vielfalt"<sup>2</sup> und ein "Programmangebot, das der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspricht",<sup>3</sup> bis zu einer "*begrenzten Vielfalt*" reichen, "wie sie heute etwa im Bereich der überregionalen Tageszeitungen besteht".<sup>4</sup> Es wundert daher nicht, wenn BRANAHL (1992, S. 89) den Begriff der (dort: ausgewogenen) Vielfalt als einen "der umstrittensten und schillerndsten Begriffe des Medienrechts" bezeichnet.

Zur erforderlichen Präzisierung solcher normativer Vielfaltsziele kann auf die oben eingeführte Sichtweise zurückgegriffen werden. D. h. die normativ - man könnte auch sagen: gesellschaftspolitisch gewünschte - Programmvielfalt könnte, ebenso wie zuvor das tatsächlich unterbreitete und das von den Rezipienten nachgefragte Programm, als Häufigkeitsverteilung (auf inhaltlich wiederum zu benennenden Dimensionen) beschrieben werden (siehe Abbildung 3).

Sofern keine (nachfragebedingten) Marktmängel existieren, stimmt die von den Rezipienten getätigte Nachfrage mit der gesellschaftlich gewünschten Nachfrage überein, d. h. in der graphischen Darstellung: beide Häufigkeitsverteilungen decken sich. Einer Regulierung der Rundfunknachfrage bedarf es dann nicht (in Abbildung 3 wird dieser Fall durch die Funktionen  $N_{\text{tats}1} = N_{\text{norm}1}$  beschrieben).<sup>5</sup> Fragen die Rezipienten infolge nachfragebedingter Marktmängel dagegen weniger vielfältige Programminhalte nach als gesellschaftspolitisch gewünscht, weist die Verteilung im Vergleich zur gesellschaftspolitischen Vielfaltsnorm  $N_{\text{norm}1}$  eine zu geringe Streuung auf:  $sN_{\text{tats}2} < sN_{\text{norm}1}$ . Mit Bezug auf Abbil-

---

1 BVerfGE 74, 327

2 "Zumindest muß aber eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen, daß sich in dem gesetzlich geordneten Rundfunksystem eine solche gleichwertige Vielfalt einstellt." (BVerfGE 57, 295ff (323ff.).

3 BVerfGE 73, 153

4 BVerfGE 57, 322

5 Ggf. bestehende angebotsbedingte Mängel können hier zunächst außer Betracht bleiben (etwa indem man eine kongruente Verteilung des Angebots mit der Rezipientennachfrage unterstellt); sie müssen weiter unten aber wieder in die Betrachtung einbezogen werden, um das Zusammenwirken von angebots- und nachfragebedingten Mängeln untersuchen zu können.



dung 2 werden also beispielsweise die an den Rändern der dort genannten Merkmalsdimensionen angesiedelten besonders "leistungsbezogenen" und "sozialen", besonders stark "auf die Interessen Einkommenstarker oder -schwacher fixierten" und besonders "gewaltvollen" und "gewaltfreien" Inhalte nicht ausreichend nachgefragt.<sup>6</sup>

Abbildung 3:  
Von den Rezipienten nachgefragte Programminhalte ( $N_{tats1}$  bis  $N_{tats3}$ )  
vs. gesellschaftspolitisch gewünschte Programminhalte ( $N_{norm1}$  bis  $N_{norm4}$ )

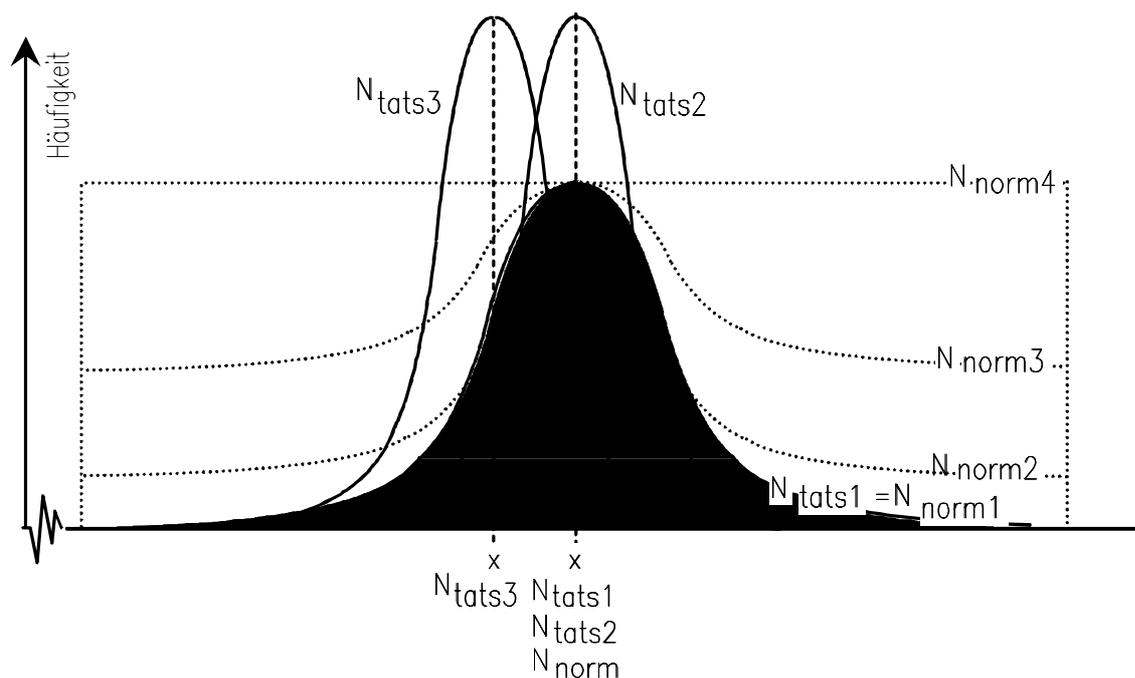


Abbildung 3 verdeutlicht auch, daß das Ausmaß solcher Verzerrungen nicht nur davon abhängt, welches Maß an Vielfalt die Rezipienten wünschen, sondern auch davon, wie anspruchsvoll die ihnen gegenübergestellten gesellschaftlichen Vielfaltnormen sind. Erhöhen sich die gesellschaftlichen Ansprüche an die Programmvietfalt, etwa von der Norm1 zur Norm2 (stärkere Repräsentation von "Extrem-" oder "Minderheitenpositionen" bei gleichzeitiger Zurückdrängung der "Mehrheitspositionen"), so erhöht sich die Divergenz zwischen der von den Rezipienten nachgefragten und der gesellschaftspolitisch gewünschten Programmvietfalt und der daraus abzuleitende Regulationsbedarf (Rückdrängung des über das gewünschte Maß hinausgehenden "main streams" bei gleichzeitiger Förderung von Randpositionen), obwohl sich die Präferenzen der Rezipienten nicht verändert haben.

<sup>6</sup> Die Verteilung  $N_{tats3}$  illustriert, daß die mangelhafte Nachfrage nach Vielfalt einher gehen kann mit einer Abweichung von der gesellschaftlich gewünschten "Programmausrichtung". Die Verteilungen weichen dann nicht nur hinsichtlich der Standardabweichung, sondern auch hinsichtlich des Mittelwerts voneinander ab.



Die gesellschaftspolitischen Vielfaltsnormen können für die Zwecke eines solchen Vergleichs, wie auch die in Abbildung 3 beispielhaft eingetragenen Verläufe illustrieren, mit Hilfe dreier Parameter beschrieben werden:

1. ist die *Obergrenze* der gewünschten Vielfalt anzugeben. Dazu muß geklärt werden, ob die Nachfrage nach den am häufigsten gewünschten (und bei den hier unterstellten eingipfligen Normalverteilungen immer im Mittelwert angesiedelten) Programminhalten gesellschaftspolitisch als richtig angesehen wird (wie in Abbildung 3 bei den Normen 3 und 4) oder als zu hoch (Norm 2).<sup>7</sup> Im ersten Fall beschränken sich die vielfaltssteuernden Eingriffe auf die Förderung der "Randpositionen" (oder "Marginal-" oder "Extrempositionen") rechts und links vom Mittelwert (wobei diese mit zunehmendem Abstand vom Mittelwert intensiver sein muß); als Instrumente bieten sich die Subventionierung privater Anbieter oder die öffentlich-rechtliche Bereitstellung an.<sup>8</sup> Im letzteren Fall ist zusätzlich die Nachfrage nach "durchschnittlichen" oder "massenattraktiven" Programminhalten zurückzudrängen.<sup>9</sup>
2. ist die *Nivellierungsintensität* der Vielfaltsnorm festzulegen. Dazu muß geklärt werden, in welchem *Umfang* die Häufigkeiten der "Randpositionen" erhöht werden sollten. Denkbar ist etwa eine moderate Nivellierungsintensität (Norm2), die sich auf die Förderung der von den Rezipienten kaum nachgefragten Marginalpositionen bzw. -inhalte beschränkt (also z. B. den kleinen Parteien oder Interessengruppen im Rundfunk über ihre Bevölkerungsanteile hinausgehende Artikulationsmöglichkeiten bietet oder über Themen berichtet, die nur für Minderheiten von Interesse sind), ohne solchen Inhalten das gleiche Gewicht beizumessen und die gleichen Artikulationsmöglichkeiten zu bieten wie den "repräsentativen" Positionen, und einer vollständigen Nivellierung (Norm4), infolge derer jede Position im Rundfunk mit der gleichen Häufigkeit vertreten ist.
3. ist die *Bandbreite* der Nivellierungsnorm zu spezifizieren. Dazu muß bestimmt werden, bis zu welcher Entfernung die rechts und links des Mittelwerts angesiedelten Programminhalte ausgeglichen werden sollen. Diese Entscheidung ist erforderlich, weil die Häufigkeit bzw. Eintrittswahrscheinlichkeit von Programminhalten zwar um so geringer wird, je weiter entfernt sie vom Mittelwert entfernt sind, der Wert Null aber erst im Unendlichen erreicht wird. Bei einem ausreichend langen Betrachtungszeitraum oder einer ausreichend weit definierten Grundgesamtheit wird man daher auch die abstrusesten, mit

---

<sup>7</sup> Vorstellbar ist auch, daß die nachgefragten Häufigkeiten aller (also auch der im Gipfel der Verteilung angesiedelten) Programminhalte unterhalb der Normvorstellungen liegen. In diesem Fall bedürfte es einer generellen Förderung aller Programminhalte. Eine solche Norm dürfte für die westlichen Gesellschaften, in denen Kulturkritiker eine Übernutzung massenattraktiver Fernsehprogramme (zulasten anderer, kulturell wertvoller Angebote) beklagen, aber kaum vertretbar sein.

<sup>8</sup> Siehe hierzu SCHELLHAAS 1995 oder KOPS 1997a.

<sup>9</sup> Etwa durch Steuern oder Gebote, die solche Programminhalte auf unattraktive Programmplätze verbannen. Siehe ebenda sowie unten, Abschnitt 3.3.1.



"durchschnittlichen" oder "typischen" Auffassungen nicht im entferntesten zu vereinbarenden Meinungen und Vorlieben antreffen.<sup>10</sup> Eine Ausweitung des Vielfaltsgebotes auf derartige, außerhalb einer gesellschaftlich akzeptierbaren "Bandbreite" liegende Positionen wäre daher (ganz abgesehen von inhaltlichen und finanziellen Erwägungen) allein theoretisch unmöglich, so daß solche Bandbreiten, etwa durch die politische Festlegung maximaler Abstände vom Mittelwert,<sup>11</sup> unumgänglich sind.

Diese drei Parameter spezifizieren das Ausmaß und die Verteilung der politisch gewünschten Programmviefalt. Aus der Gegenüberstellung dieser Norm mit der tatsächlich nachgefragten (und von funktionsfähigen Märkten auch angebotenen) Vielfalt wird dann auch ersichtlich, welche Vielfaltsdefizite bestehen und wie diese per Regulierung privater Veranstalter oder mit Hilfe öffentlich-rechtlicher Anbieter beseitigt werden können. Zugleich werden dadurch auch die finanziellen Ressourcen festgelegt, die für die Erreichung der Vielfaltsnorm aufgewendet werden müssen. Bei einer gegebenen tatsächlichen (marktlichen) Verteilung der Programmhäufigkeiten werden um so mehr Ressourcen benötigt,

1. je größer die im Mittelwert (d. h. für "Mehrheitsinhalte") gewünschten Häufigkeiten sind; man könnte diesen Parameter "*Niveauelemente*" nennen,
2. je geringer das gewünschte Gefälle der zwischen den im Durchschnitt angesiedelten "Mehrheitsinhalten" und den vom Durchschnitt abweichenden "Minderheitsinhalten" ist; dies könnte man als "*Nivellierungsgradkomponente*" bezeichnen, und
3. je weiter die Bandbreite der Inhalte definiert wird, innerhalb derer eine Vielfaltssicherung angestrebt wird; diese Größe könnte man als "*Ausgrenzungskomponente*" bezeichnen.

Durch diese Parameter wird unter anderem auch festgelegt, ob nur die Förderung von Minderpositionen (Norm3) oder auch die Zurückdrängung von Mehrheitspositionen angestrebt wird (Norm2). Letzteres ließe sich nutzentheoretisch durchaus begründen;<sup>12</sup> zudem eröffnete es die Möglichkeit einer nicht kassenwirk-

<sup>10</sup> Das entspricht der bereits angedeuteten wissenschaftstheoretischen Erkenntnis (POPPER 1935), nach der Aussagen falsifiziert werden können (indem mit ihnen nicht vereinbare Phänomene empirisch nachgewiesen werden), ihre Verifikation hingegen nicht möglich ist (weil nie ausgeschlossen werden kann, daß ein mit der Theorie nicht vereinbarendes Phänomen zutage tritt).

<sup>11</sup> Die Abstände könnten dabei in der Größenordnung der Standardabweichung  $s$  definiert werden. Bei der hier unterstellten normalen Verteilung der Programmmerkmale, bei der die statistischen Häufigkeiten der einzelnen Merkmalsausprägungen genau feststehen, wird dadurch exakt geregelt, auf welchen Teil der Gesamtheit sich die Vielfaltssicherung bzw -stärkung erstreckt (und umgekehrt: welcher Teile davon ausgenommen ist). Wird beispielsweise eine Bandbreite von  $x \pm 1s$  gewählt, so umfaßt diese 66,8 % aller Merkmalsträger; dementsprechend liegen 23,2 % außerhalb dieser Bandbreite. Bei  $x \pm 2s$  betragen die Werte 95,5 % versus 4,5 %, bei  $x \pm 3s$  99,7 % versus 0,3 %.

<sup>12</sup> Die Zurückdrängung mehrheitlicher ("populärer") Programminhalte wäre dabei als eine Form der "Demeritorisierung" zu betrachten, die mit einer Überbewertung ihres



samen Regulierung, etwa indem die Mehrheitspositionen besteuert und das Steueraufkommen für die Subventionierung oder öffentliche Bereitstellung der Minderpositionen verwendet würde). Norm2 würde dann, eine geschickte "Tarifgestaltung" vorausgesetzt,<sup>13</sup> im gleichen Umfang Mehrheitspositionen zurückdrängen (und hierdurch Mittel vereinnahmen), in dem sie Minderpositionen fördern (und hierfür Mittel verausgaben) würde.<sup>14</sup> Hingegen sind Vielfaltsnormen, die sich auf die Erweiterung der vorhandenen Programminhalte beschränken (wie die Normen 3 und 4), kassenwirksam,<sup>15</sup> und die Kassen werden dabei um so stärker belastet, je anspruchsvoller die vertretene Vielfaltsnorm ist. Dieser von Ökonomen zu Recht betonte Umstand erklärt, warum es bei der Förderung von Vielfalt (nicht nur im Rundfunk) um keine Maximierungsaufgabe, sondern immer um eine durch den Vergleich mit den Opportunitätskosten der Vielfaltsförderung zu lösende Optimierungsaufgabe geht.<sup>16</sup>

---

Nutzens durch die Rezipienten ("paternalistische Variante") oder der erforderlichen Korrektur negativer externer Effekte ("Internalisierungsvariante") gerechtfertigt werden könnte. Die negativen Externalitäten bestünden dabei in der hohen Informationsredundanz häufig auftretender Merkmalsträger (die Massendrucksaachen in (elektronischen) Briefkästen, die "Rauschen" und "Überfüllungskosten" verursachen und den Rezipienten dadurch die Informationsverarbeitung erschweren (etwa in "wichtiger" individueller Post enthaltene Informationen zu erkennen).

- 13 Bei einer geschickten Tarifpolitik ließe sich die Vielfaltspolitik in diesem Sinne aufkommensneutral gestalten. Dazu müßte das Steueraufkommen so bemessen werden, daß es genau die zur Förderung der Minderpositionen benötigten Steuer- oder Gebühreneinnahmen erbrächte.
- 14 In der eingeführten graphischen Darstellung zeigt sich diese Verteilungsneutralität dadurch, daß der oberhalb von Norm 2 liegende Teil von Norm 1 (sozusagen die "Überschußnachfrage") die gleiche Größe hat wie die beiden oberhalb von Norm 1 gelegenen und nach oben durch Norm 2 begrenzten Flächen ("die Nachfragedefizite").
- 15 Analoge Möglichkeiten einer kassenneutralen Regulierung ergeben sich für die systematisch vom normativen Mittelwert abweichende Nachfrage. Z. B. könnten - nochmals bezogen auf Abbildung 2 - die gemäß der Funktion  $N_{tats3}$  nachgefragten Programminhalte, die links vom gesellschaftspolitisch wünschenswerten Mittelwert  $x_{norm}$  angesiedelt sind, besteuert und die rechts davon liegenden Programminhalte von  $N_{tats3}$  mit diesem Aufkommen subventioniert werden. Bei einer adäquaten Dosierung dieser Regulierungsmaßnahmen würden die im Vergleich zur Normverteilung bestehenden Verzerrungen von  $N_{tats3}$  in dieser Weise vollständig beseitigt, womit sich deren Verteilung mit derjenigen von  $N_{tats2}$  decken würde. (Anschließend wäre auch die zu geringe Streuung von  $N_{tats3} = N_{tats2}$  mit den bereits beschriebenen Verfahren zu korrigieren, so daß sie mit derjenigen von  $N_{tats1}$  (und damit von  $N_{norm}$ ) übereinstimmte.
- 16 So weist z. B. HEINRICH (1992, S. 235) darauf hin, "daß eine Erhöhung der Zahl der Anbieter und eine Erweiterung des Gütersortiments nicht notwendigerweise die Wohlfahrt erhöhen. Es kommt dabei immer darauf an, ob das Ausmaß der zusätzlichen Befriedigung der Konsumenten die zusätzlichen Kosten der Vielfalt übersteigt. Daraus folgt, daß Vielfalt, auch publizistische Vielfalt, im System der Ökonomie kein Wert an sich ist; auch für die Vielfalt gelten die in der Ökonomie übliche Kosten-Nutzen-Kalküle." Ähnlich BLIND 1997.



### 3.2. Notwendigkeit einer nach Programminhalten differenzierenden Spezifizierung von Vielfaltsnormen

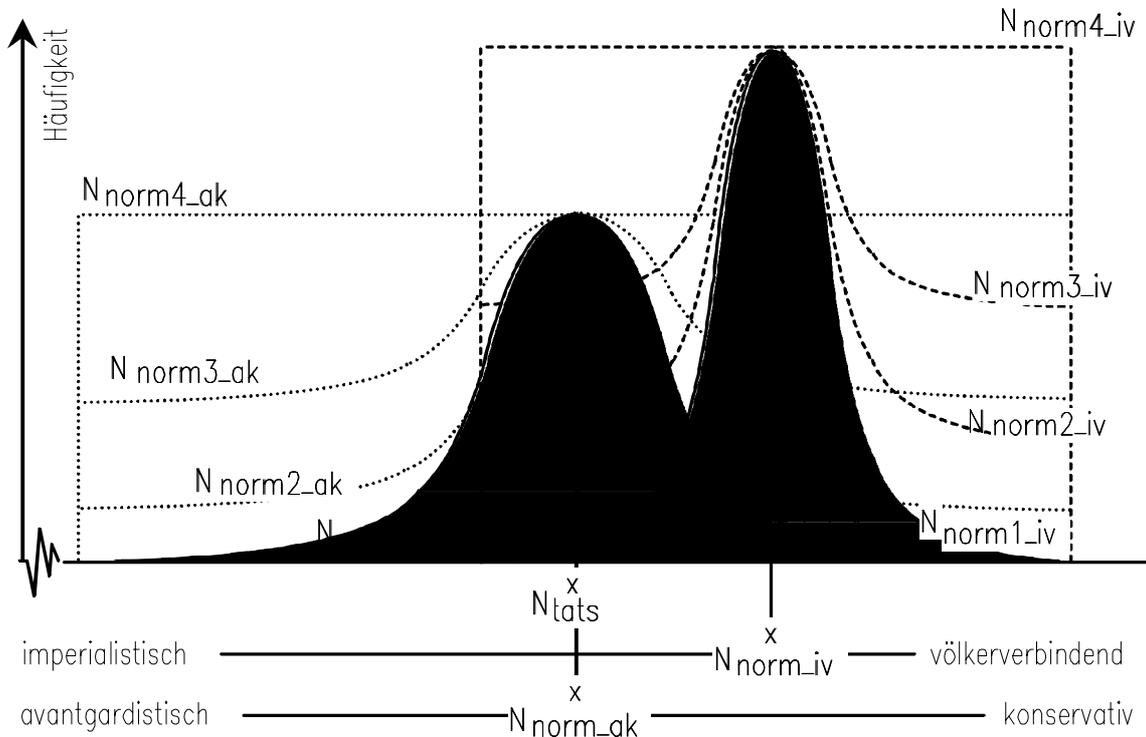
Eine weitere wichtige gesellschaftspolitische Entscheidung betrifft die bisher ausgeklammerte Frage, auf welche Programminhalte sich die in dieser Weise spezifizierten Vielfaltsnormen beziehen sollen. Sie stellt sich, soweit der Vielfalt bestimmter Rundfunkinhalte (etwa: die politische Ausrichtung von Fernsehkommentaren auf den Dimensionen "links versus rechts" oder "liberal versus konservativ", die "Jugend- versus Altersorientierung" von Unterhaltungsprogrammen oder die "avantgardistische versus konservative" Ausrichtung von Kulturprogrammen) ein höherer Stellenwert beizumessen ist als der Vielfalt anderer Rundfunkinhalte (etwa von Sportübertragungen oder Populärmusik, bei denen eine (De-)Meritorisierung der von den Rezipienten gewünschten Programminhalte weniger wichtig<sup>17</sup> oder überhaupt nicht begründbar<sup>18</sup> ist). Dabei dürften die Häufigkeiten von Marginalpositionen, die von den jeweils bestehenden gesellschaftspolitischen Grundausrichtungen abweichen, auf manchen Merkmalsdimensionen (etwa auf der in Abbildung 4 genannten Dimension "avantgardistisch versus konservativ", ak) als förderungsbedürftiger angesehen werden als auf anderen Dimensionen (beispielsweise auf der dort genannten Dimension "imperialistisch versus völkerverbindend", iv).<sup>19</sup> Entsprechend flacher (vielfältiger) ist die Verteilung der  $N_{norm1\_ak}$  im Vergleich zur  $N_{norm1\_iv}$ .

<sup>17</sup> Strittig diskutiert wird diese Frage beispielsweise bezüglich der Vielfaltssicherung der Sportberichterstattung. Hier wird auf der einen Seite gefordert, der Rundfunk habe über die verschiedenen Sportarten entsprechend des unterschiedlichen Zuschauerinteresses zu berichten; legt man als Präferenzbekundungen die Einschaltquoten zugrunde, würde dies bedeuten, daß ca. 90 % der Sportberichterstattung auf Fußball und Tennis entfallen müßten (die privaten Anbieter richten sich weitgehend nach diesen Wünschen der Zuschauer). Daher wird "im Interesse der Vielfaltssicherung" von anderer Seite gefordert, daß (zumindest in Kurzberichten) auch "Randsportarten" berücksichtigt werden sollten.

<sup>18</sup> Beispielsweise ließe sich kaum begründen, warum in einer - zeitlich begrenzten - Berichterstattung über die Börsenkursentwicklungen die Selektion der einzubeziehenden Notierungen vom Publikumsinteresse (und damit c. p.: von der Breite der Streuung bzw. der Zahl der Aktionäre) abweichen sollte.

<sup>19</sup> Das Ausmaß der gesellschaftspolitisch gewünschten Vielfaltsförderung dürfte tendenziell mit der Stärke der gesellschaftspolitisch gewünschten (De-)Meritorisierung einhergehen. Allerdings ist die Korrelation sicherlich nicht perfekt. Vielmehr sind Dimensionen denkbar, bei denen sich die Gesellschaft (vorläufig?) für eine (De-)Meritorisierung der Programmausrichtung entschieden hat, sie gleichwohl eine hohe Vielfalt der Meinungen für erforderlich hält, weil ihr deren Diskussion (und ggf. Revision) besonders wichtig erscheint. Ein Beispiel hierfür könnte die in Abbildung 2 genannte Dimension "europafeindlich versus europafreundlich" sein, bezüglich derer zwar eine Grundsatzentscheidung zur Meritorisierung (in Richtung auf eine europafreundliche Grundeinstellung) getroffen worden ist, es wegen der darüber bestehenden Unsicherheiten aber als wünschenswert erachtet wird, sowohl den radikalen Befürwortern als auch den radikalen Gegnern einer europäischen Integrationspolitik im Rundfunk einen breiten Raum zur Darstellung ihrer Auffassungen einzuräumen.

Abbildung 4:  
Mit den Programminhalten variierende Intensität  
einer (De-)Meritorisierung von Programmausrichtung und -vielfalt



Unterstellt man zudem, daß für letztere Dimension, wie in Abbildung 2 (S. 23) angenommen, die Gesellschaft eine Veränderung der Grundausrichtung hin zu einer insgesamt stärker "völkerverbindenden" Einstellung als wünschenswert erachtet (d. h.  $x_{norm1\_iv} > x_{tats1\_iv}$ ), so umfaßt die gesellschaftspolitisch gewünschte Häufigkeitsverteilung bezüglich dieser Dimension fast ausschließlich Programminhalte, die - gemessen an der von den Rezipienten gewünschten Ausgangsverteilung  $x_{tats1\_iv}$  - allesamt als "völkerverbindend" einzustufen wären (das gleiche würde, bei insgesamt stärkerer Vielfalt, für die Verteilung gemäß der Normen  $N_{norm2\_iv}$ ,  $N_{norm3\_iv}$  und  $N_{norm4\_iv}$  gelten). Hingegen beschränkten sich die Abweichungen zwischen der von den Rezipienten gewünschten und der gesellschaftspolitisch gewünschten Verteilung der Programminhalte bezüglich der Dimension "avantgardistisch versus konservativ" auf eine Erhöhung der Vielfalt (auf  $N_{norm1\_ak}$ ;  $N_{norm2\_ak}$ ,  $N_{norm3\_ak}$  oder  $N_{norm4\_ak}$ ), ohne deren Grundausrichtung zu verändern (d. h.  $x_{norm\_ak} = x_{tats\_ak}$ ).

Unter Angabe solcher Parameter formulierte rationale und explizite Vielfaltsnormen kennt die deutsche Rundfunkpolitik nicht. Hierfür fehlt den diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen, etwa des Rundfunkstaatsvertrags, die erforderliche Detailliertheit und Präzision. Selbst der Versuch, solche Gesetze auf der Basis der zahlreichen Ausführungen zu formulieren, die das Bundesverfassungsgerichts zur Notwendigkeit der Vielfaltssicherung bisher unterbreitet hat, würde kläglich scheitern. Weder läßt sich diesen Ausführungen entnehmen, ob die als erforder-



derlich erachteten Regulierungen lediglich eine nicht ausreichende Nachfragevieltfalt durch die Förderung von "Randpositionen" ("Marginalpositionen", "Extrempositionen") ergänzen sollte (wie bei Norm3 von Abbildung 2) oder ob sie (auch) eine bezüglich mittlerer oder durchschnittlicher Merkmalsausprägungen über die Norm hinausgehende Nachfrage zurückzudrängen hat (wie bei Norm2), noch wird der *Umfang* der als erforderlich angesehenen Stärkung von "Randpositionen" ausreichend deutlich.<sup>20</sup> Zudem haben die Verfassungsrichter bisher weitgehend darauf verzichtet, ihre Vieltfaltsansprüche nach den unterschiedlichen Programminhalten (bzw. in unserer Terminologie: Merkmalsdimensionen) oder zumindest nach Programmarten und -genres zu differenzieren.<sup>21</sup>

Es wäre wünschenswert, wenn die gesellschaftspolitischen Vorstellungen zur Notwendigkeit von Programmvietfalt anhand der dargestellten Spezifikationen zum Gegenstand einer expliziten und rationalen Diskussion gemacht und in justitiable Rechtsvorschriften umgesetzt werden könnten.<sup>22</sup> Erst dann wäre es auch möglich, die rundfunkpolitischen Ziele einer wissenschaftlichen Überprüfung zu unterziehen, etwa indem sie mit den Erkenntnissen konfrontiert würde, die von verschiedenen Wissenschaften, insbesondere von der Rechtswissenschaft, der Kommunikationswissenschaft, der Psychologie und der Ökonomie zu den Funktionen, den Vor- und Nachteilen und dem optimalen Umfang von Vieltfalt vorgelegt worden sind.

---

<sup>20</sup> Ist eine moderate Auffüllung gemeint, welche die von den Rezipienten kaum nachgefragten Positionen fördert (also z. B. den kleinen Parteien oder Interessengruppen im Rundfunk über ihre Bevölkerungsanteile hinausgehende Artikulationsmöglichkeiten bietet), ohne ihnen das gleiche Gewicht beizumessen und die gleichen Artikulationsmöglichkeiten zu bieten wie den "repräsentativen" Positionen, wie es in der Forderung nach einer "begrenzten Vieltfalt" (BVerfGE 57, 322) anklingt und in Abbildung 4 etwa durch Norm2 beschrieben wird, oder sollte jede Position im Rundfunk mit der gleichen Häufigkeit vertreten sein, wie es z. B. die Formulierung nahelegen scheint, "die Vieltfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk müsse "in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck finden" (BVerfGE 57, 295, 327), eine Position, die in Abbildung 4 durch die Norm4 beschrieben wird?

<sup>21</sup> Programmarten oder -genres lassen sich dabei als Cluster derjenigen Merkmalsdimensionen verstehen, die sich zur Beschreibung der Programminhalte am besten eignen. Z. B. können die Inhalte politischer Magazine unter Verwendung der in Abbildung 2 genannten Dimensionen am besten beschrieben werden durch die Dimensionen "links versus rechts", "liberal versus konservativ", "ausländerfeindlich versus ausländerfreundlich" und "demokratiefeindlich versus demokratiefördernd", während sich zur Beschreibung der Inhalte von Unterhaltungssendungen die Dimensionen "musikorientiert versus wortorientiert", "avantgardistisch versus konservativ", "jugendorientiert versus altersorientiert" und "konsumorientiert versus werteorientiert" eignen.

<sup>22</sup> So auch die Forderung von PETHIG 1994, dort u. a. auf S. 183.

### 3.3. Grenzen einer mit Nachfragemängeln begründeten Vielfaltspolitik

Inwieweit die im Hauptteil ausgebreiteten Argumente für die Existenz von Nachfragemängeln bei Rundfunkprogrammen überzeugen und Anlaß für deren Regulierung geben, hängt ganz wesentlich vom zugrunde gelegten "Menschenbild" des Rundfunkrezipienten ab.<sup>23</sup> Selbst wenn man die angeführten Nachfragemängel ausnahmslos anerkennt, sind einer damit begründeten (vielfaltsbeeinflussenden) Regulierung allerdings Grenzen gesetzt, weil neben konsensfähigen und transparenten rundfunkpolitischen Zielen eine Institution benötigt wird, die willens und in der Lage ist, diese Ziele durchzusetzen, und weil es hierfür zudem eines "treffsicheren" Instrumentariums bedarf.<sup>24</sup>

#### 3.3.1. Marktmängel versus Kollektivmängel

Art und Umfang einer Rundfunkregulierung im allgemeinen und einer Regulierung von Programmvielfalt im besonderen sind damit auch von der relativen Leistungsfähigkeit einer zentralen, hoheitlichen Steuerung im Vergleich zu einer dezentralen, privaten Steuerung abhängig zu machen.<sup>25</sup> In abstrakter Betrachtung geht es dabei um den in der Ökonomie in den letzten Jahren intensiv diskutierten Vergleich von Markt- versus Staatsmängeln (oder bei einer nicht-staatlichen kollektiven Aufgabenerfüllung: "Kollektivmängeln"). Ein wichtiges Ergebnis dieser Diskussion, das auch bei der Regulierung von Rundfunk zu beachten ist, besteht darin, daß der Nachweis von Marktmängeln für sich genommen keine kollektive Regulierung oder gar Bereitstellung rechtfertigt. Vielmehr müssen die Marktmängel mit den bei einer kollektiven Aufgabenerfüllung zu erwartenden Mängeln verglichen werden; und im Vergleich der relativen Leistungsfähigkeit beider Verfahren (oder: im Vergleich von Markt- und Kollektivmängeln) ist die Entscheidung für eine marktliche, kollektive oder "gemischte" Lösung (mit dann festzulegenden Anteilen marktlicher und hoheitlicher Steuerungselemente) zu treffen.

---

<sup>23</sup> "So geht die marktorientierte Ordnungskonzeption vom Leitbild des "mündigen Bürgers" und "souveränen Konsumenten" aus. Aus der Perspektive des public service-Konzepts weist dagegen das Massenmedium Fernsehen die spezifische Eigenschaft auf, eine besonders starke Einflußnahme auf die individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu ermöglichen. Demnach weise das Massenmedium Fernsehen die Eigenschaften eines "Erziehers" sowie gesellschaftlichen "Wissens- und Wertehaushalts" auf." GUNDACH (1996, S. 149).

<sup>24</sup> PETHIG 1994, S. 183

<sup>25</sup> Insofern verwundert es nicht, daß Autoren wie HOPPMANN (z. B. 1988), die die unbestrittenen Allokationsvorteile des Marktes in den Vordergrund stellen, gerade bei der Optimierung von Vielfalt einer zentralen Regulierung wenig Gutes abgewinnen können. Ebenso wenig verwundert, daß umgekehrt Autoren wie HOFFMANN-RIEM (z. B. 1991a, 1. Teil), die vom Markt vernachlässigte gesellschaftspolitische und distributive Funktionen betonen, eine rundfunkrechtliche, über die allgemeinen wirtschaftsrechtlichen Ziele hinausgehende Regulierung für erforderlich halten.



Daß bei der Bereitstellung oder Regulierung von Rundfunkprogrammen Kollektivmängel auftreten, dürfte außer Frage stehen. Neben der üblicherweise angeführten geringeren Effizienz einer kollektiven im Vergleich zu einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung zählt hierzu auch die Gefahr eines Mißbrauchs des Rundfunks, der - wie auch das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont - nicht nur Mittel zur Befriedigung von Programmpräferenzen ist, sondern auch ein wirkungsvolles Medium der Präferenzbeeinflussung. Diese Gefahr nimmt mit zunehmender Staatsferne einer kollektiven Bereitstellung zwar ab; sie muß infolge der allen Organisationen inhärenten Neigung, Eigeninteressen zu verfolgen, gleichwohl auch bei einer staatsfernen Bereitstellung und Regulierung, wie sie in der Bundesrepublik den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Landesmedienanstalten obliegt, im Auge behalten werden. Von daher sind die in Teil 2 ausführlich dargestellten Anforderungen an eine rationale und transparente Rundfunkregulierung zwar aufschlußreich, weil sie die Defizite der bestehenden Regulierungspolitik und die für eine technisch perfekte Regulierung erforderlichen Informationsanforderungen verdeutlichen; sie sind aber sicher kein Modell, das unter Abwägung von Markt- und Kollektivmängeln ernsthaft in Erwägung gezogen werden könnte. Ganz im Gegenteil wäre die dafür benötigte "Regulierungsbürokratie", die mit Ge- und Verboten, Steuern und Subventionen die horizontale (Ausrichtung) und vertikale (Vielfalt) Position jedes Rundfunkprogramms in die gesellschaftspolitisch gewünschte Position manövrieren könnte (aber möglicherweise auch in eine davon abweichende, ihren eigenen Interessen dienende Position), ein Horrorszenario, das den meisten Bürgern größeres Unbehagen bereiten dürfte als ein vollkommen ungeregelter Rundfunkmarkt.

Unter Berücksichtigung solcher Kollektivmängel dürften die Ziele einer Rundfunkregulierung wesentlich bescheidener ausfallen als bei der oben dargestellten, ausschließlich auf die Korrektur von Marktmängeln abzielenden Betrachtungsweise. Beispielsweise wäre zu erwägen, ob die Regulierung von Programmausrichtung und -vielfalt nicht auf einige wenige Programminhalte/-arten beschränkt werden sollte, bei denen eine pluralistische Kontrolle der marktlichen oder auch nichtmarktlichen Bereitstellung aufgrund der Mißbrauchsgefahr des Rundfunks für unverzichtbar erachtet wird (Parlaments- und Wahlberichterstattung, bestimmte Kulturprogramme). Zu erwägen ist auch, inwieweit hierbei eine Beurteilung der Bereitstellungsergebnisse durch eine Kontrolle des Bereitstellungsverfahrens ersetzt werden kann.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Erfahrungen mit den in diese Richtung gehenden Lösungen wären dabei zu berücksichtigen. Das gilt etwa für die - wohl eher negativen - Erfahrungen mit den Programmbeiräten der Landesrundfunkanstalten. Siehe grundlegend hierzu KEPP-LINGER 1988; pointiert auch LILIENTHAL 1995, der dort (S. 3) den "SPD-Alt Vater und ZDF-Fernsehrat Carlo Schmid" wie folgt zitiert: "Öffentlich-rechtliche Unternehmen von der Größenordnung unserer Fernsehanstalten kann man in ihrem organisatorischen, finanziellen, personalpolitischen Gebaren nicht durch Gremien von Dilettanten kontrollieren, die sich einmal im Monat beraten."

### 3.3.2. Defizite des bestehenden Regulierungsinstrumentariums

Für diese Einschätzung spricht auch, daß das vorhandene Instrumentarium zur Regulierung der Programmausrichtung und -vielfalt unzureichend ist, weil sich alle dem Staat (bzw. dem vom Staat eingesetzten staatsfernen Gremien, insbesondere den Landesmedienanstalten) verfügbaren Regulierungsmöglichkeiten auf eine Beeinflussung des Programmangebotes beschränken.<sup>27</sup> Beeinflußbar sind somit zwar die Anbieter- und Angebotsvielfalt, nicht aber die Vielfalt der Nachfrage - und daß, obwohl "das Fernsehen ... nicht mehr in erster Linie dadurch bestimmt (wird), was ausgestrahlt wird, sondern durch das, was beim Zuschauer ankommt, d. h. durch das was er auswählt und in seine Wohnstube hineinläßt."<sup>28</sup>

Ursache hierfür ist, daß unter den gegebenen technischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen über die beiden grundsätzlich denkbaren Steuerungsformen "Dekret" und "Preis" zwar eine Zurückdrängung, nicht aber eine Steigerung der Rezipientennachfrage erreicht werden kann. Erstere Instrumentengruppe erlaubt zwar ein Verbot bestimmter (demeritorischer) Programminhalte; ein Gebot, bestimmte (meritorische) Programme nutzen zu müssen, scheidet aber sowohl aus rechtsstaatlichen Erwägungen als auch wegen der fehlenden Kontrollierbarkeit aus.<sup>29</sup> Ähnlich erlaubt letztere Gruppe zwar eine Zurückdrängung der Nachfrage nach demeritorischen Programmen (via Preisdiskriminierung), nicht aber eine Anhebung der Nachfrage: Weil es sich in der Bundesrepublik mit Ausnahme eines verschwindend geringen Anteils (im Fernsehbereich: des Abonnementkanals Premiere) bei allen privaten Rundfunkangeboten um free programs handelt, deren Preis für den Nutzer gleich Null ist, bedürfte es hierzu eines negativen Preises (d. h. die Konsumenten solcher Programme müßten für die Nutzung bezahlt werden) - eine Möglichkeit, die ebenfalls aus rechtsstaatlichen Erwägungen und wegen der fehlenden Kontrollierbarkeit der Förderungsvoraussetzungen nicht in Betracht kommt.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Dies gilt für die mit dem Gebührenprivileg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbundene Möglichkeit, ein nach nicht marktlichen (meritorischen) Gesichtspunkten gestaltetes Programmangebot zu unterbreiten, wie für die durch §§ 20, 21 RfStV eröffneten Möglichkeiten, privaten Veranstaltern "kulturelle Programmbeiträge" und Programmbeiträge mit regionalen und lokalen Inhalten (Fensterprogramme) vorzuschreiben (siehe zum letzteren WÖSTE 1994).

<sup>28</sup> STOLPE 1992, S. 63

<sup>29</sup> Anders als bei anderen meritorischen Gütern, wie z. B. der schulischen Ausbildung, bei der das kostenlose oder -begünstigte Angebot mit einem Nutzungsgebot (Schulpflicht, Impfpflicht u. ä.) kombiniert ist.

<sup>30</sup> SCHOLZ (1995, S. 358) spricht daher zu Recht vom "hinkenden Kommunikationsrecht", weil "nur die eine Seite der Kommunikation, nämlich der Bereich der Rundfunkangebote, geregelt und reguliert wird, der Bereich der freiheitlichen Nachfrage beziehungsweise der kommunikationsrechtlichen Rezipientenfreiheit insgesamt aber fast völlig vernachlässigt wird."



Die von uns vorgenommene Unterscheidung zwischen Angebots- und Nachfragemängeln sollte aber deutlich gemacht haben, daß Rundfunkregulierung sich nicht auf eine Veränderung der Angebote beschränken kann - oder wie es SAXER (1981, S. 762) mit Bezug auf den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausdrückt: "nicht bloß eine mehr oder minder selbstgenügsame Kulturofferte" sein darf. Vielmehr muß sie auch die für die Annahme dieser Angebote durch den Rezipienten erforderlichen Maßnahmen treffen.<sup>31</sup> Sonst fehlen ihr der Zielerreichungsgrad und die Effizienz, die von staatlichen und nichtstaatlichen hoheitlichen Aufgabenträgern verlangt werden muß.<sup>32</sup> Es wird daher, wie NIELAND (1996, S. 194) es ausdrückt, in der Tat "höchste Zeit, ... sich von immer ineffektiver werdenden Versuchen zur medienpolitischen Steuerung der Angebotsseite zu verabschieden und sich statt dessen schleunigst auf die Nachfrageseite zu begeben".<sup>33</sup>

### 3.4. Abschließende Bemerkungen

Die optimale Regulierungsintensität für Rundfunkprogramme im allgemeinen und für den Schutz und die Förderung von Programmvierfalt im besonderen ist unter Abwägung der mit einer privaten Bereitstellung verbundenen Marktmängel (von denen die nachfrageseitigen in der vorliegenden Arbeit ausführlich erörtert wurden) und der (in der vorliegenden Arbeit nicht näher betrachteten) Kollektivmängel zu bestimmen; wegen der Schwierigkeiten einer quantitativen Abwägung werden sich in dieser Frage vermutlich nur Tendenzaussagen formulieren lassen. Gemessen daran erscheinen die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an Programmvierfalt einerseits recht ambitioniert, andererseits aber auch so undeutlich und unverbindlich, daß man sich in der Tat fragen muß, "was juristische Forderungen taugen, die unter keinen erkennbaren

---

<sup>31</sup> In diesem Sinne z. B. auch BONFADELLI/MEIER 1993, S. 17

<sup>32</sup> Mangelnde Zielerreichung und mangelnde Effizienz beziehen sich dabei wohlgerne nicht auf die Art und Weise der Programmerstellung, sondern auf den mangelnden Einsatz bzw. die mangenden Anstrengungen zur Entwicklung von Instrumenten, mit denen die Nutzung dieser Angebote durch den Zuschauer gefördert wird. Die Unzulänglichkeit des Instrumentariums läßt sich durch eine Analogie zum Gesundheitswesen verdeutlichen. Hier werden bestimmte - z. T. ebenfalls teure - meritorische Angebote unterbreitet (Vorsorgeuntersuchungen, Impfungen u. ä.); zugleich wird aber auch die *Nachfrage* nach diesen Angeboten beeinflusst, indem Krankenversicherungsleistungen oder -beitragsersparungen an die Inanspruchnahme dieser Angebote gekoppelt, d. h. die relativen Preise für diejenigen erhöht werden, die die angebotenen meritorischen Güter nicht nachfragen.

<sup>33</sup> Solcher Instrumente, etwa ein mit dem (De-)Meritorisierungsgrad von Programminhalten, u. U. zusätzlich auch mit dem Einkommen der Rezipienten differenzierter Preiszu- oder -abschlag, der die Programmnachfrage nach gesellschaftspolitischen Vorgaben beeinflusst, sind mit der Ausweitung entgeltfinanzierter Rundfunkangebote und der hierzu benötigten Technologien (set top boxen mit smart cards) auch zu erwarten. Siehe hierzu etwa SEUFERT 1994 oder KOPS 1997.



Bedingungen justitiabel sind."<sup>34</sup> Zudem würde man sich wünschen, daß das Verfassungsgericht bei der Begründung seiner Vielfaltsnormen Angebots- und Nachfragemängel klarer auseinanderhalten, bei der Formulierung von Zielen offensichtlich bestehende Konflikte mit anderen Zielen ausführlicher diskutieren und die zur Verfolgung dieser Ziele geeigneten Instrumente darlegen würde.

Zu kritisieren ist aber auch der Gesetzgeber, der die im deutschen Rundfunkrecht bestehenden Mängel und Regelungsdefizite nur zum Teil mit den mangelhaften Vorgaben der Verfassungsrichter oder mit sonstigen Erschwernissen (vor allem der den Ländern obliegenden Gesetzgebungszuständigkeiten und der verfassungsrechtlich vorgegebenen Staatsferne)<sup>35</sup> entschuldigen kann. Daß die Handlungsfähigkeit der Landesmedienanstalten, denen die Regulierung der privaten Rundfunkveranstalter obliegt (wofür ihnen die Gebührenzahler erhebliche Finanzmittel zur Verfügung stellen müssen), nach Einschätzung von Experten gering ist, weil Standortinteressen der einzelnen Bundesländer sachlich erforderliche Entscheidungen nicht zulassen,<sup>36</sup> läßt sich nicht mit den Schwierigkeiten entschuldigen, sich auf eine gesellschaftspolitisch gewünschte Regulierungsintensität zu einigen. Vielmehr geht es hierbei um die Frage, warum die vom Gesetzgeber geschaffenen Organisationsstrukturen und Instrumente offensichtlich nicht geeignet sind, diejenigen Regulierungsziele, auf die man sich letztlich einigt, effizient und kostengünstig durchzusetzen. Ähnliche Fragen stellen sich für die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfügbaren Organisationsstrukturen und Instrumente. Daß beispielsweise durch die gesetzlichen Regelungen zur Rekrutierung und zu den Aufgaben der Rundfunkräte nach Ansicht der meisten Insider effiziente und sachlich begründete Entscheidungen dem politischen Proporzdenken geopfert werden (ganz abgesehen von den verfassungsrechtlichen Vorbehalten), bedarf ebenso einer kritischen Erörterung wie die (auch von manchen Politikern geförderte) Quotenorientierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die ein am "breiten Publikumsgeschmack" orientiertes Programmangebot zur Folge hat, dabei aber auf meritorische und vielfaltssteigernde Programmbeiträge verzichtet.

---

<sup>34</sup> KEPPLINGER 1995, S. 45

<sup>35</sup> Siehe KOPS 1995d, S. 28f.

<sup>36</sup> Siehe etwa SCHULER-HARMS 1995, S. 235ff.



## Literatur

- Albert, Hans: Das Werturteilsproblem im Lichte der logischen Analyse, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Nr. 112/1956, S. 410 - 439
- Andel, Norbert: Zum Konzept der meritorischen Güter, in: Finanzarchiv, Nr. 42/1984, S. 630 - 648
- Berghaus, Margot: Wohlgefallen am Fernsehen. Eine Theorie des Gefallens in Anlehnung an Immanuel Kant, in: Publizistik, Heft 2/1994, S. 141 - 159
- Bethge, Herbert: Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag von ARD und ZDF, Baden-Baden 1996
- 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
- Blankart, Charles Beat: Club Governments versus Representative Governments, in: Constitutional Political Economy, No. 3/1994, S. 273 - 286
- Blind, Sophie: Das Vielfaltsproblem aus Sicht der Television Economics, in: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, in Vorbereitung (1997)
- Blumler, Jay G./Hoffmann-Riem, Wolfgang: Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa: Herausforderungen und Perspektiven, in: Media Perspektiven, Heft 7/1992, S. 402 - 415
- 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
- Bonfadelli, Heinz/Meier, Werner A.: Einleitung: Publizistikwissenschaft und soziale Probleme, in: dies. (Hrsg.): Krieg, Aids, Katastrophen... Gegenwartsprobleme als Herausforderung der Publizistikwissenschaft, Konstanz 1993, S. 9 - 14
- Branahl, Udo: Publizistische Vielfalt als Rechtsgebot, in: Rager, Günter/Weber, Bernd (Hrsg.): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, Düsseldorf u. a. 1992, S. 85 - 109
- Brennan, Geoffrey/Lomasky, Loren: Institutional Aspects of "Merit Goods" Analysis, in: Finanzarchiv, NF Bd. 41/1983, S. 183 - 206
- Coase, Ronald H.: The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Nr. 3/1960, S. 1 - 44
- Elster, Jon: Ulysses and the sirens, rev. Aufl., Cambridge 1984 (1. Aufl. 1979)



- Engel, Christoph: Medienrechtliche Konzentrationsvorsorge, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin 1995, S. 221 - 285
- Erlei, Mathias: Meritorische Güter. Die theoretische Konzeption und ihre Anwendung auf Rauschgifte als demeritorische Güter, Münster/Hamburg 1992
- Festinger, Leon: A Theory of Cognitive Dissonance, Evanstown 1957
- Fritsch, Michael u. a.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München 1993
- Groebel, Jo: Kinder und Medien: Nutzung, Vorlieben, Wirkungen, in: Media Perspektiven, Heft 1/1994, S. 21 - 27
- Gundlach, Hardy: Die öffentlichen Fernsehunternehmen im europäischen Binnenmarkt zwischen öffentlichem Auftrag und marktwirtschaftlichem Wettbewerb, in: Cox, Helmut (Hrsg.): Perspektiven öffentlicher Unternehmen in der Wirtschafts- und Rechtsordnung der Europäischen Union, Baden-Baden 1996, S. 143 - 190
- Hardin, Russell: The Tragedy of the Commons, in: Science, Nr. 162/S. 1243 - 1248
- Hartstein, Reinhard u. a.: Rundfunkstaatsvertrag. Kommentar zum Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens, 2. Aufl., München 1995
- Head, John G.: On Merit Goods, in: Finanzarchiv, NF Bd. 25/1966, S. 13 - 37
- Head, John G.: On Merit Wants. Reflections on the Evolution, Normative Status, and Policy Relevance of a Controversial Public Finance Concept, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 46, Heft 1/1988, S. 1 - 37
- Heinrich, Jürgen: Publizistische Vielfalt aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Rager, Günter/Weber, Bernd (Hrsg.): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, Düsseldorf u. a. 1992, S. 232 - 251
- Herzog, Roman: Kommentar in Maunz-Dürig: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5 Abs. I, II, Rdnr. 231ff, 28. Lfg. v. Dez. 1989
- Heuermann, Hartmut/Kuzina, Matthias: Gefährliche Musen. Medienmacht und Medienmißbrauch, Stuttgart 1995
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Massenmedien, in: Benda, Ernst u. a. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts, Bd. 1, Berlin/New York 1984, S. 389 - 469
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht. Zur Anwendbarkeit des GWB und des EWG-V auf das Wettbewerbsverhalten öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 1991
- Hoppmann, Erich: Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren. Positive Rundfunkordnung im Kommunikationsprozeß freier Meinungsbildung, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh 1988, S. 163 - 198



- Hughes, Robert: Why Watch It, Anyway? In: New York Review of Books, vom 16. 2. 1995
- Kepplinger, Hans Mathias: Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung, Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh 1988, S. 453 - 494
- Kepplinger, Hans Mathias: Medienzugang, Medienmonopol, Medienkonzentration: Läßt sich mit rechtlichen Mitteln Meinungs- und Programmvielfalt sichern? Stellungnahme aus wissenschaftlicher Sicht, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1995/II, München 1995, S. 45 - 81
- Kiefer, Marie-Luise: Wettbewerb im dualen Rundfunksystem? In: Media Perspektiven, Heft 9/1994, S. 430 - 438
- Klaus, Elisabeth: Der Gegensatz von Information ist Desinformation, der Gegensatz von Unterhaltung ist Langeweile, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 3/1996, S. 412 - 417
- Kops, Manfred: Auswahlverfahren in der Inhaltsanalyse, Meisenheim am Glan 1977
- Kops, Manfred: Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Wirtschaftsdienst, Heft VII/1995, S. 376 - 385 (1995a)
- Kops, Manfred: Perspektiven eines rundfunkspezifischen Finanzausgleichs, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 41, Köln 1995 (1995b)
- Kops, Manfred: Folgen und Regelungsbedarfe von Multimedia, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 62, Köln 1996
- Kops, Manfred: Angebots- und Nachfragemängel als ökonomische Rechtfertigungen einer Rundfunkregulierung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, in Vorbereitung (1997)
- Kops, Manfred/Hansmeyer, Karl-Heinrich: Ökonomische Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 2, 3. Aufl., Köln 1996
- Kronberger Kreis: Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung e. V., Band 19, Bad Homburg 1989
- Kruse, Jörn: Publizistische Vielfalt und Medienkonzentration zwischen Marktkräften und politischen Entscheidungen, in: Altmeppen, Klaus-Dieter (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems, Opladen 1995, S. 25 - 52
- Kübler, Friedrich (Hrsg.): Medienfreiheit und Medienverantwortung, Frankfurt 1975



- Kübler, Friedrich: Konzentrationskontrolle des bundesweiten Rundfunks, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.): Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin 1995, S. 287 - 329
- Kunczik, Michael: Wirkungen von Gewaltdarstellungen - Zum aktuellen Stand der Diskussion, in: Kofler, Georg/Graf, Gerhard (Hrsg.): Sündenbock Fernsehen?, Berlin 1995, S. 29 - 53
- Laux, Helmut: Risiko, Anreiz und Kontrolle. Berlin u. a. 1990
- Luecken, Verena: Alle gucken, keiner sieht. Amerika beweist: Der freie Markt macht Fernsehen dumm, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 2. 1995
- Lilienthal, Volker: Die Rundfunkaufsicht alten Stils ist überholt, in: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 61 vom 5. 8. 1995, S. 3 - 7
- Mackscheidt, Klaus: Meritorische Güter: Musgraves Idee und deren Konsequenzen, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 3/1994, S. 237ff.
- Mackscheidt, Klaus/Steinhausen, Jörg: Finanzpolitik II. Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Düsseldorf 1977
- Merten, Klaus: Inhaltsanalyse, Einführung in Theorie, Methode und Praxis, 2. Aufl., Opladen 1991
- 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
- Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance, New York u. a. 1959
- Musgrave, Richard A.: Fiscal Systems, New Haver/London 1969
- Neumann-Braun, Klaus u. a.: Kindliche Mediensozialisation, elterliche "gate keeper"-Funktion und familiäre Umgangsstile mit Medienangeboten. Ergebnisse einer Elternbefragung, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 4/1993, S. 497 - 511
- 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
- Pennock, Roland J.: Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, No. 4/1959, S. 147 - 157
- Pethig, Rüdiger: Die ökonomische Perspektive des Rundfunks. Bemerkungen zu den Referaten von Seufert, Meyer-Stamer und Schatz, in: Holgerson, S. u. a. (Hrsg.): Die duale Rundfunkordnung in Deutschland. Theoretische und empirische Analysen zur Entwicklung der Rundfunkmedien, Münster/Hamburg 1994, S. 179 - 189
- Plog, Jobst: Soziale Kommunikation und Gemeinwohl. Unternehmensziele für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Media Perspektiven, Heft 6/1994, S. 261 - 267



- Popper, Karl: Logik der Forschung, Wien 1935 (2. rev. Aufl. Tübingen 1966)
- Postman, Neil: Die Tyrannei der Bilder. Das amerikanische Fernsehen und die Zertrümmerung der Bildung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 8. 1985
- Postman, Neil: Wir amüsieren uns zu Tode. Urteilsbildung im Zeitalter der Unterhaltungsindustrie, Frankfurt 1992 (orig.: Amusing Ourselves to Death, New York 1985)
- Priddat, Birger: Zur Ökonomie der Gemeinschaftsbedürfnisse: Neuere Versuche einer ethischen Begründung der Theorie meritorischer Güter, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 2/1992, S. 239 - 259
- Rager, Günter/Weber, Bernd: Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. Eine Einführung, in: dies. (Hrsg.): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, Düsseldorf u. a. 1992, S. 7 - 26
- Renckstorf, Karsten: Neue Perspektiven in der Massenkommunikationsforschung, Berlin 1977
- Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik: Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen 1996
- Scharpf, Fritz W.: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytisches Konzept und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur u. a.: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/New York 1992, S. 51 - 95
- Schatz, Heribert: Das duale Rundfunksystem in modernisierungstheoretischer Sicht, in: Holgerson, Silke u. a. (Hrsg.): Die duale Rundfunkordnung in Deutschland. Theoretische und empirische Analysen zur Entwicklung der Rundfunkmedien, Münster/Hamburg 1994, S. 193 - 204
- Schellhaass, Horst-Manfred: Instrumente zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1994, S. 233 - 253
- Schmidt, Kurt: Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: Haller, Helmut u. a. (Hrsg.): Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Tübingen 1970, S. 3ff.
- Schmidt, Kurt: Mehr zur Meritorik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 108/1988, S. 383ff.
- 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 - 555



- Schuler-Harms, Margarete: Rundfunkaufsicht im Bundesstaat, Baden-Baden/Hamburg 1995
- Seufert, Wolfgang: Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen? Publizistische Vielfalt und ökonomischer Wettbewerb, in: Holgerson, Silke u. a. (Hrsg.): Die duale Rundfunkordnung in Deutschland. Theoretische und empirische Analysen zur Entwicklung der Rundfunkmedien, Münster/Hamburg 1994, S. 169 - 178
- Staab, Joachim F./Hocker Ursula: Fernsehen im Blick der Zuschauer. Ergebnisse einer qualitativen Pilotstudie zur Analyse von Rezeptionsmustern, in: Publizistik, Heft 2/1994, S. 160 - 174
- Stolte, Dieter: Fernsehen am Wendepunkt. Meinungsforum oder Supermarkt? München 1992
- Strafski, Bruno: Babysitter, Sündenbock und Streitobjekt. Vom schwierigen Umgang mit dem Fernseher in der Familie, in: Friedrichsen, Mike/Vowe, Gerhard (Hrsg.): Gewaltdarstellungen in den Medien, Opladen 1995, S. 333 - 348
- Streissler, Erich: Das Problem der Internalisierung, in: König, Heinz (Hrsg.): Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, Berlin 1993, S. 81 - 95
- Theunert, Helga u. a.: Zwischen Vergnügen und Angst, Fernsehen im Alltag von Kindern, Berlin 1992
- Weimann, Joachim: Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung, 2. Aufl., Berlin u. a. 1992
- Widlok, Peter: USA: Public Broadcasting vor dem Aus? In: Media Perspektiven, Heft 6/1995, S. 282 - 289
- Woldt, Runar: Probleme der Messung von Vielfalt, in: Rager, Günter/Weber, Bernd (Hrsg.): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik, Düsseldorf u. a. 1992, S. 186 - 211

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-61-6