Sonderdruck

Dirk Wentzel (Hg.), Medienökonomik –
Theoretische Grundlagen und ordnungspolitische Gestaltungsalternativen
Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft · Band 89 · Stuttgart · 2009

Öffentlich-rechtliche Anbieter im Dilemma zwischen Massengeschmack und Gemeinwohl:

Das medienökonomische Instrument der Programmleistung als Basis einer rationalen Medienpolitik

Guido Schröder

Inhalt

1. Der Mangel an medienökonomischer Politikberatung als Theoriedefizit 183

2. Die Programmleistung als Analyseinstrument in der Medienökonomik 186

3. Die Programmleistung der öffentlich-rechtlichen Anbieter in Deutschland 189
   3.1. Indizien für die Konvergenz ausgewählter Sendeformate 189
   3.2. Konvergenztheoretische Analyse des deutschen Fernsehmarktes 190
   3.3. Programmtheoretische Analyse des deutschen Fernsehmarktes 191
   3.4. Mangelhaftes Analysedesign als Grund für den Widerspruch zwischen Indizien und Forschungsergebnissen 196

4. Die Programmleistung als gesellschaftlicher Nutzen im Rahmen einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse 197

Literatur 199

1. Der Mangel an medienökonomischer Politikberatung als Theoriedefizit

Seit seiner Gründung in den 50er-Jahren, spätestens aber mit dem Hinzutreten des Zweiten Fernsehprogramms im Jahre 1964, steht das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Bundesrepublik in der Kritik. Über Jahrzehnte nahezu ausschließlich mit politikwissenschaftlichen und publizistischen Argumenten geführt, beteiligen sich seit Mitte der 90er-Jahre zunehmend Ökonomen an der Debatte über die Finanzierung und Zukunft von ARD und ZDF. Obwohl die deutschsprachige Medienökonomik noch immer ein Nischendasein innerhalb der Ökonomik führt, kann sie mittlerweile auf eine längere Forschungstradition zurückblicken, die sich aus höchst unterschiedlichen Perspektiven –

wie der Wettbewerbspolitik, der Ordnungsökonomik oder der (Neuen) Institutionenökonomik – mit dem dualen Rundfunksystem in Deutschland auseinandergesetzt hat.[1]

Trotz unterschiedlicher theoretischer Ausgangsbasis galt das Hauptaugenmerk dabei in der Regel dem Problem, wie sich das Tätigwerden des Staates im Allgemeinen und das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem im Besonderen aus ökonomischer Sicht legitimieren lassen.[2] Noch immer wird in der Ökonomik vehement über das Für und Wider eines über Zwangsgebühren finanzierten Rundfunkangebots gestritten.[3] Während Kritiker dieses öffentlich-rechtlichen Systems die vielfach ausgemachten Besonderheiten des Mediums Fernsehen kaum als Grund für ein Marktversagen oder einen wettbewerblichen Ausnahmebereich akzeptieren, nennen Befürworter eines öffentlichen Angebots in der Regel die spezifischen Wirkungen von Medien etwa im Sinne der Meritorik als zentrales Argument für einen Markteingriff.[4] Mit dem Verweis auf die paternalistische Meritorik wird hier allerdings eine Theorie zur Legitimation herangezogen, die nicht nur außerhalb des Forschungsprogramms der traditionellen Ökonomik steht, sondern vor allem aufgrund ihrer zweifelhaften Werturteile von den meisten Ökonomen als unwissenschaftlich abgelehnt wird.

Die allgemeine Frage nach der grundsätzlichen Berechtigung einer staatlichen Intervention in den Rundfunkmarkt mag aus Sicht einiger Medienökonomen nicht abschließend beantwortet sein, erweist sich jedoch angesichts des faktischen Bestehens der öffentlich-rechtlichen Anstalten – vor allem der neuerlich bestätigten höchstrichterlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie – als von wohl eher theoretischer Relevanz. Mit Gesamtgebühreneinnahmen von gut 7 Mrd. Euro pro Jahr sind ARD und ZDF nicht nur gegenwärtig dominante Anbieter auf dem hier näher betrachteten Fernsehmarkt, sondern werden diese Position auch absehbar in den nächsten Jahren nicht einbüßen.

Gegenüber theoretischen Marktversagensgründen ist die Frage, welche faktische Programmleistung – im Sinne eines gesellschaftlichen Mehrwerts für die Zuschauer – die öffentlich-rechtlichen Anbieter auf dem Fernsehmarkt erbringen, sowohl für die Medienökonomik als Wissenschaft als auch für die praktische Gestaltung der Medienpolitik bedeutsam. Eine dezidierte Analyse der Programmleistung erlaubt ein Urteil darüber, ob die öffentlich-rechtlichen Anbieter ihrem Ziel einer gesellschaftlichen Versorgung mit Fernsehprogrammen nachkommen oder – wie aus Sicht der ökonomischen Theorie der Bürokratie zu erwarten – vom Gemeinwohlauftrag dadurch abweichen, dass sie eigene Ziele verfolgen.

Die wissenschaftliche Analyse der erbrachten Programmleistung stellt aus zwei Gründen einen methodischen Fortschritt dar. Zum einen löst die konkrete Auseinander-

---

1 Vgl. u. a. *Wiechers* (1992), *Schröder* (1997), *Gundlach* (1998), *Hartwig* und *Schröder* (1999), *Knorr* und *Winkler* (2000), *Never* (2002).

2 Die Kontroverse um ein Marktversagen auf dem Fernsehmarkt ist überwiegend auf ein in der Medienökonomik bestehendes Theoriedefizit zurückzuführen. Vgl. *Schröder* (2008).

3 Die Frage der Finanzierung von Fernsehprogrammen ist stark von der wohlfahrtsökonomisch geprägten Maxime beeinflusst, der Preis des Gutes müsse den Grenzkosten der jeweiligen Nutzung entsprechen. Vgl. *Schröder* (2006).

4 Zur Eignung der Meritorik für die wissenschaftliche Politikberatung vgl. *Schröder* (2007).

setzung mit der Programmleistung die grundsätzliche, in der Medienökonomik weitgehend institutionenlos geführte Diskussion zur prinzipiellen Legitimation eines öffentlich-rechtlichen Angebots ab.[5] Statt die hypothetische Überlegenheit staatlich garantierter Programme gegenüber einem theoretischen Marktangebot zu diskutieren, rückt die faktische Leistung gebührenfinanzierter und privater Anbieter in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Einen wirtschaftspolitisch wie wissenschaftlich meist irrelevanten Ideal-Real-Vergleich zwischen öffentlichem und privatem Angebot (von marktwirtschaftlichen Ökonomen vielfach auch umgekehrt geführt) gilt es also auszuschließen.[6] Für einen Real-Real-Vergleich ist das konkrete Verhalten der verschiedenen Anbieter näher zu untersuchen, nicht das fiktive Programm eines idealisierten, d.h. im Sinne des Gemeinwohl treuhänderisch agierenden Senders oder das wohlfahrtsoptimale Angebot privatwirtschaftlicher Wettbewerber.

Ein so verändertes Forschungsprogramm, weg von (neo-)klassischen Argumenten der Kollektivgut-Theorie, der Programmwahl-Theorien, der Theorie natürlicher Monopole oder der Theorie externer Effekte hin zu einer institutionenökonomisch ausgerichteten Medienökonomik, öffnet die Perspektive, reale Marktinstitutionen – wie bestehende Organisationen und Gesetze – im Rahmen einer positiven Analyse näher zu betrachten. Durch eine konsequente Orientierung am medienpolitischen Status quo statt an modelltheoretisch hergeleiteten Referenzbedingungen werden nicht nur Fehler der Theoriebildung vermieden, die Theorie gewinnt überdies an Relevanz für die reale Welt.

Zum anderen ist die differenzierte Auseinandersetzung mit der Programmleistung eine grundlegende Voraussetzung, um ausgehend von der positiven medienökonomischen Analyse eine normative Medienökonomik zu entwerfen, die leistungsfähig genug ist, Reformprozesse in der Medienpolitik anzustoßen und beratend zu begleiten. Da die Theoriebildung in der Medienökonomik in erster Linie der Lösung realer Probleme der Medienpolitik dient, macht die positive Medienökonomik das analytische Fundament einer normativen Medienökonomik aus. Keine medienökonomische Politikberatung kann auf eine solche Basis verzichten, ohne ihren wissenschaftlichen Anspruch einzubüßen und ohne Zuflucht zu vorwissenschaftlichen *per se*-Aussagen oder meritorisch gefärbten Werturteilen zu suchen. Die Verbindung zwischen beiden Aspekten ist offensichtlich, dient doch die veränderte wissenschaftliche Agenda dazu, die normative Medienökonomik durch eine Neuausrichtung der positiven Medienökonomik methodisch zu stärken und durch eine verbesserte Beratungsleistung dem gegenwärtigen Beratungsdefizit zu begegnen.

Damit wird die Kernthese deutlich, die im Folgenden vertreten werden soll: Das Instrument der Programmleistung stellt auf medienökonomischer wie auf medienpolitischer Ebene einen methodischen Fortschritt dar, indem es durch eine bessere Theoriebildung hilft, strittige Fragen der Finanzierung eines öffentlichen Rundfunks zu versachlichen und auf eine empirische Basis zu stellen.

---

5 Zum Theoriedefizit, das aus der überwiegend institutionenlosen Herangehensweise in der positiven Medienökonomik resultiert vgl. *Schröder* (2008).

6 Nirwana-Vergleiche im Sinne *Demsetz'* werden also vermieden. Vgl. *Demsetz* (1969).

Zur Illustration dieser These soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, welche Programmleistung die öffentlich-rechtlichen Anbieter ARD und ZDF auf dem deutschen Fernsehmarkt erbringen. Ergebnis dieser Diskussion werden zwei weitere Thesen sein:

Erstens lässt sich für den deutschen Fernsehmarkt zeigen, dass trotz der in zahlreichen Studien herausgestellten Position der öffentlich-rechtlichen Anbieter deren faktische Programmleistung deutlich geringer ausfällt, als es gesellschaftlich wünschenswert wäre. Zwar mögen einzelne Programmschwerpunkte exklusiv, vielleicht sogar einzigartig für ARD und ZDF sein, große Teile des Programmes werden jedoch mit Inhalten bestritten, die entweder bereits in sehr ähnlicher Form von privaten Wettbewerbern ausgestrahlt werden oder die bei einem Wegfall des öffentlich-rechtlichen Angebots ohne Weiteres von diesen Sendern übernommen werden könnten.

Zweitens erfordert die Beantwortung der medienpolitisch zentralen Frage nach der Programmleistung ein grundlegend verändertes Analysedesign. Die hierfür notwendige Methodik wie auch das empirische Datenfundament sind in der medienökonomischen Forschung jedoch gegenwärtig nur ansatzweise verfügbar. Obwohl einige Studien für den deutschen Fernsehmarkt – etwa in der Konvergenz- und Programmforschung – durchgeführt wurden, sind diese aufgrund ihrer grundlegenden methodischen Mängel kaum geeignet, das bestehende Theoriedefizit zu überwinden.

2. Die Programmleistung als Analyseinstrument in der Medienökonomik

Die Programmleistung eines Senders soll als der spezifische Mehrwert definiert werden, den der Zuschauer aus dem Bestehen des Angebots erfährt. Bei privatwirtschaftlichen Sendern folgt die Programmleistung faktisch aus der Existenz des Anbieters, kann dieser sein Bestehen am Markt doch nur dadurch sicherstellen, dass er aus Sicht der Zuschauer über einen programmlichen Mehrwert im Sinne eines komparativen Konkurrenzvorteils verfügt. Da funktionsfähiger Marktwettbewerb eine positive Programmleistung folglich sicherstellt, sind privatwirtschaftliche Anbieter in dieser Hinsicht von nachrangiger Bedeutung für die Wirtschafts- bzw. Medienpolitik.

Bei öffentlich-rechtlichen Sendern ist nicht von vornherein gewährleistet, dass und inwieweit das Angebot einen gesellschaftlichen Mehrwert liefert. Einerseits besteht für öffentlich-rechtliche Sender die Chance, mit ihren Programmen in den vielfältigsten Gesellschaftsbereichen einen hohen Beitrag zu leisten. Anders als für privatwirtschaftliche Anbieter herrschen bei einem öffentlichen Angebot weniger Zwänge bezüglich der Wirtschaftlichkeit oder der Popularität einzelner Sendungen. Das Realisieren von Qualität ohne Rücksicht auf Kosten oder Markterfolg scheint also möglich. Der öffentlich-rechtliche Sender wirkt dann effektiv Defiziten entgegen, die bei einem rein privatwirtschaftlichen Angebot bestünden.

Andererseits lässt gerade der Wegfall marktlicher Zwänge das Risiko entstehen, dass das Programm des Senders sich von dem gesellschaftlich Wünschenswerten entfernt. Ohne die Notwendigkeit, Zuschauer zu erreichen und ihnen im Vergleich zu Konkurrenten einen programmlichen Mehrwert zu bieten, mag das Angebot des öffentlich-

rechtlichen Senders ebenso gut an den Präferenzen der Zuschauer vorbeigehen wie ein Duplikat bestehender privater Programme beinhalten. Beide Möglichkeiten verdeutlichen die Risiken eines öffentlichen Angebots, trotz wirtschaftlicher Freiräume einen gesellschaftlichen Mehrwert nicht zu erreichen, da der Sender nicht gesellschaftliche, sondern eigene Ziele – wie die Sicherung oder den Ausbau erreichter Besitzstände – verfolgt.

Angesichts dieser Chancen und Risiken der öffentlichen Finanzierung von Fernsehprogrammen lässt sich die medienpolitische Diskussion zum Bestehen eines öffentlichen Angebots im Kern auf die Frage zurückführen, wie sich der öffentlich-rechtliche Sender zwischen einer potenziell hohen und einer unter Umständen faktisch sehr niedrigen Programmleistung positioniert. Im Spannungsverhältnis von potenzieller und faktischer Programmleistung trägt die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der konkret erbrachten Leistung dazu bei, die gesellschaftliche Legitimation des öffentlich-rechtlichen Senders in objektiver Weise zu untersuchen. Entschärfen lassen sich so kontrovers geführte Debatten, in denen meist um prinzipielle, nicht faktische Chancen und Risiken gestritten wird.

Jede wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Programmleistung setzt im Rahmen eines Institutionenvergleichs prinzipiell zwei Szenarien miteinander in Beziehung. Zum einen ist auf Grundlage einer empirischen Wettbewerbsanalyse das faktische Programmangebot des Senders selbst wie auch seiner Konkurrenten näher zu betrachten. Zum anderen ist zu untersuchen, wie sich dieses Programmangebot ändern würde, falls gedanklich davon ausgegangen wird, dass der Sender das betreffende Angebot oder gar seinen Programmbetrieb einstellt. Der Vergleich der beiden Szenarien mit/ohne Angebot erlaubt einen Rückschluss auf die spezifische Programmleistung.

Methodisch lässt sich an den beiden Szenarien ansetzen, um in zwei Analyseschritten die Programmleistung zu bestimmen. Ziel der Wettbewerbsanalyse im ersten Schritt ist die Bestimmung des Mehrwerts, den gegenwärtig das öffentliche Angebot gegenüber privaten Wettbewerbern aus Zuschauersicht besitzt. Bei der Betrachtung dieses Mehrwerts ist aufgrund der öffentlichen Finanzierung des Fernsehprogramms weiter zu differenzieren: Direkt finanzierte, privatwirtschaftliche Sender haben einen starken Anreiz, dass die angebotenen Sendungen auch nachgefragt werden und Zuschauer sie in einer Weise wertschätzen, bei der die Zahlungsbereitschaft über den Kosten der Produktion liegt. Bleibt nicht nur kurzfristig die Nachfrage hinter dem Angebot zurück oder kann die Zahlungsbereitschaft nicht die Kosten der Produktion decken, ist der Sender in seiner Existenz gefährdet und wird aufgrund fehlender Zuschauerorientierung aus dem Markt ausscheiden.

Demgegenüber kann es bei einem öffentlichen Angebot zu einer bedeutsamen Diskrepanz zwischen angebotenen, nachgefragten und wertgeschätzten Sendungen kommen. Da die Existenz des Senders nur sehr indirekt oder gar nicht an den Markterfolg geknüpft ist, ist es möglich, dass Programme ausgestrahlt werden, die entweder von nur wenigen Zuschauern gesehen werden oder die nur durch das „Gratisangebot“ auf ein reges Publikumsinteresse stoßen. Während im ersten Fall offensichtlich ist, dass mit dem öffentlichen Angebot kein nennenswerter Mehrwert einhergeht, kann auch im zweiten Fall der Mehrwert niedrig sein, falls das Programm bei kostenbasierten Preisen

– aufgrund geringer Wertschätzung durch die Zuschauer – deutlich weniger oder gar nicht nachgefragt wird.

Je stärker folglich die Diskrepanz zwischen angebotenen, nachgefragten und wertgeschätzten Sendungen in der Praxis ist, desto weiter fällt auch der Mehrwert des öffentlichen Angebots hinter ein gesellschaftlich wünschenswertes Maß zurück, um schließlich gegen null zu gehen. Da ein bei gegebenen Kosten geringer Mehrwert letztlich eine Verschwendung gesellschaftlicher Ressourcen bedeutet, kann ein solches Angebot keine gesellschaftliche Legitimation für sich beanspruchen.

Demnach ist für die empirische Wettbewerbsanalyse des ersten Schrittes die Unterscheidung in angebotene, nachgefragte und wertgeschätzte Sendungen fundamental. Nicht schon das Angebot einer Sendung liefert einen Hinweis darauf, dass es auch von Zuschauern angenommen und geschätzt wird. Wenn das Analyseziel ist, die Programmleistung der öffentlichen Anbieter zu untersuchen, muss der Möglichkeit Rechnung getragen werden, dass sowohl Angebot und Nachfrage einer Sendung als auch Kosten und Zahlungsbereitschaft auseinanderfallen. Daher gilt es, neben dem Angebot der verschiedenen Fernsehsender auch das Nachfrageverhalten der Zuschauer und deren Wertschätzung näher zu betrachten. Aufgrund der marktfernen Finanzierung des öffentlichen Anbieters geht eine solche Wettbewerbsanalyse deutlich über eine klassische Marktbetrachtung anhand von Marktstrukturmerkmalen hinaus.

Stärker am Verhalten der Marktteilnehmer setzt der zweite Schritt der Analyse an. Hier wird untersucht, ob eine bisher ausgestrahlte Sendung auch weiterhin am Markt angeboten würde, falls der öffentlich-rechtliche Sender das entsprechende Angebot einstellt. Im Fernsehmarkt sind zahlreiche Programmformate etwa im Sport- oder Unterhaltungsbereich so attraktiv, dass privatwirtschaftliche Sender bereits bestehende Sendungen übernehmen oder mit eigenen Formaten die entstehenden Lücken füllen würden. Da in diesen Fällen ein Angebot privater Anbieter unmittelbar von dem öffentlichen Angebot verdrängt wird, ist auch hier die Programmleistung des öffentlich finanzierten Senders gering.

Schon die Skizze des methodischen Vorgehens macht deutlich, dass die differenzierte Analyse der Programmleistung unvermeidlich ist, um eine valide Antwort auf die Frage nach der Legitimation der öffentlichen Finanzierung geben zu können. Zwangsläufig bedingt eine solche Analyse allerdings umfangreiche und entsprechend aufwendige empirische Marktstudien, die deutlich über das hier gebotene Maß hinausgehen.

Während das konkrete Bestimmen der Programmleistung weitreichende Studien voraussetzt, lassen sich vergleichsweise einfach zu bestimmende Indikatoren nutzen, um ein Verfehlen der Programmleistung anzuzeigen. Diese Indikatoren bieten sich auch für eine erste Einschätzung der Programmleistung der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter in Deutschland an. Die zwei notwendigen Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit die Programmproduktion eines Senders mit einem Mehrwert für den Zuschauer einhergeht, folgen unmittelbar aus der Analyse der beiden Szenarien:

1. Fehlende Substituierbarkeit des öffentlichen Programmangebots aus Nachfragersicht: Das vom öffentlich finanzierten Sender ausgestrahlte Programm unterscheidet sich in nennenswerter Weise von dem der Wettbewerber. Da im Hinblick auf Art wie auf

Qualität keine wesentliche Übereinstimmung mit Konkurrenzangeboten besteht, verfügen die Programme über Exklusivität.

2. Fehlende Substituierbarkeit des öffentlichen Programmangebots aus Anbietersicht: Das öffentliche Programmangebot könnte und würde nicht ohne Weiteres von Wettbewerbern übernommen werden, falls das öffentliche Angebot eingestellt wird. Das Programm ist also einzigartig.

Bereits diese zwei Kriterien liefern politisch relevante Ergebnisse für den deutschen Fernsehmarkt und für die Programmleistung der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Ein kurzer Blick auf ausgewählte Sendeformate ist hilfreich für die weitere Diskussion.

3. Die Programmleistung der öffentlich-rechtlichen Anbieter in Deutschland

3.1. Indizien für die Konvergenz ausgewählter Sendeformate

Schon eine kursorische Analyse des Vorabendprogramms der öffentlich-rechlichen Anbieter liefert zahlreiche Belege dafür, dass sich das Angebot von ARD und ZDF an vielen Stellen kaum von dem privater Anbieter unterscheidet.

Hierzu zählen u.a. Daily-Soaps und Telenovelas wie „Marienhof“ (ARD), „Verbotene Liebe“ (ARD), „Sturm der Liebe“ (ARD) „Reich und Schön“ (ZDF), „Bianca“ (ZDF), „Julia – Wege zum Glück“ (ZDF) oder „Sophie – Braut wider Willen“ (ARD), die ihre Entsprechung in „Gute Zeiten, schlechte Zeiten“ oder „Unter uns“ (beide RTL) finden. Auch Krankenhaus- und Arztserien wie „In aller Freundschaft“ (ARD), „Der Landarzt“ (ZDF) oder „Die Rettungsflieger“ (ZDF) werden in ähnlicher Form von privaten Anbietern, etwa „Die Kinderärzte von St. Marien“ (RTL), angeboten.

Nahezu zeitgleich zu den Boulevardmagazinen „Explosiv – Das Magazin“ (RTL) und „taff“ (ProSieben) senden die öffentlich-rechtlichen Anbieter am Vorabend „Brisant“ (ARD) und „Leute heute“ (ZDF). Bereits die Titel von „Super-Illu TV“ (MDR) und dem inzwischen eingestellten „Bunte TV“ (ARD) machen die inhaltliche Nähe zu den gedruckten Boulevardmagazinen deutlich.

Direkt im Anschluss an diese Formate folgen senderübergreifend Krimiserien wie etwa „Das Großstadtrevier“ (ARD), „SOKO 5113“ (ZDF), „Niedrig und Kuhnt“ und „Lenßen und Partner“ (beide Sat.1). Regelmäßige Spiel- und Quizshows wie „Herzblatt“ (ARD in den Jahren 1987 bis 2006) und „Das Quiz mit Jörg Pilawa“ (ARD) werden von den öffentlich-rechtlichen Sendern ebenso wie von vielen privaten Anbietern, u.a. „Wer wird Millionär?“ (RTL), ausgestrahlt.

Auch der Trend zu Tier- und Kochsendungen wurde von den öffentlich-rechtlichen Anbietern aufgegriffen. „Panda, Gorilla & Co.“ (ARD), „Nürnberger Schnauzen“ (ZDF) und „Ein Dok für alle Felle“ (WDR) gleichen weitgehend den Tierformaten auf VOX etwa „Hundkatzemaus“, „Menschen, Tiere und Doktoren“ und „Wildes Wohnzimmer“. Analog entspricht „Kerner kocht“, „Lafer!Lichter!Lecker! (beide ZDF) und „Alfredissimo“ (WDR) den zahllosen Kochsendungen privater Anbieter wie „Die Kocharena“ und „Das perfekte (Promi)Dinner“ (beide VOX). Schon im Titel von „Deutschland ade“

(WDR) wird die Parallele zur Auswanderersendung „Goodbye Deutschland“ (VOX) deutlich.

Wie austauschbar die Programmformate zwischen den Sendern sind, machen weitere Beispiele deutlich. Im Februar 2003 übernahm das ZDF „BravoTV“ von RTL II, das innerhalb der RTL-Gruppe schon mehrfach verschoben worden war. Im November 2004 wurde die Sendung dann eingestellt, später von ProSieben wiederbelebt, um 2007 schließlich erneut aus dem Programm genommen zu werden.

Im Winter 2004 wechselten sowohl *Harald Schmidt* wie auch *Margarethe Schreinemakers* von Sat.1 zur ARD.[7] Die Talkshow „Schreinemakers“ (Jahre zuvor bei Sat.1 noch „Schreinemakers live“) musste inzwischen eingestellt werden. Der Late-Night-Talk von *Harald Schmidt* (mittlerweile ergänzt um den vormals für ProSieben tätigen *Oliver Pocher*) entspricht so weitgehend dem Sat.1-Format, dass *Schmidt* den Schnitt zur eigentlichen Talkrunde in der Regel mit den Worten einleitet „Nach einer kurzen Werbeunterbrechung geht es weiter …“ – obwohl die Werbepause mit dem Weggang von Sat.1 längst entfallen ist.

All diese Beispiele können das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Sender nur schlaglichtartig beleuchten. Sie deuten jedoch darauf hin, dass die Programmleistung dieser Anbieter geringer ausfällt, als mit einem Gemeinwohlauftrag vereinbar wäre. Trotz dieser Indizien kann nur eine strukturierte Marktanalyse dezidiert Aufschluss darüber liefern, ob auch über den gesamten Tagesablauf oder über das ganze Jahr hinweg die Programme von ARD und ZDF denen privater Wettbewerber entsprechen oder – entgegen dem ersten Eindruck – sich klar hiervon unterscheiden.

3.2. Konvergenztheoretische Analyse des deutschen Fernsehmarktes

Mit der Deregulierung des deutschen Fernsehmarktes im Jahre 1984 wurde die Frage nach der Kon- oder Divergenz der Programmangebote deutlich drängender, als sie zu Zeiten des öffentlich-rechtlichen Duopols von ARD und ZDF war. Medienpolitisch galt es zum einen zu untersuchen, ob durch die Zulassung privater Anbieter die Vielfalt im deutschen Fernsehmarkt – wie von Ökonomen lange vermutet – gestiegen war. Zum anderen wurde die langfristige Legitimation der öffentlich-rechtlichen Anbieter daran geknüpft, dass deren Programme sich von dem der privaten Konkurrenz abheben. Andernfalls wäre die „Konvergenz“ bestimmter Sendeformate oder ganzer Programme[8] zu

7 Zu diesen Personalveränderungen im Unterhaltungsbereich kommen zahlreiche Wechsel in journalistischen Positionen. Nachdem bereits vor Jahren *Thomas Kausch* vom ZDF zu Sat.1 gegangen war, wechselten kürzlich *Susanne Kronzucker* und *Antonia Rados* von RTL zum ZDF. Der Wechsel von *Rados* war allerdings nur von kurzer Dauer, kehrte sie doch nach einem halben Jahr wieder zu RTL zurück.

8 Bemerkenswert ist, dass der Begriff „Konvergenz“ in der Ökonomik Anfang der 60er-Jahre von *Jan Tinbergen* geprägt worden ist, um die Annäherung von markt- und planwirtschaftlichen Systemen zu charakterisieren. Ende der 80er-Jahre erlebte der Begriff mit dem Zusammenbruch osteuropäischer Planwirtschaften eine neue Blüte. Von *Schatz, Immer* und *Marcinkowski* (1989, S. 5) wurde der ökonomische Konvergenzbegriff aufgegriffen und auf das deutsche Mediensystem übertragen. Vgl. auch *Marcinkowski* (1991), S. 55.

einem Menetekel der öffentlich-rechtlichen Anbieter geworden (vgl. *Marcinkowski* 1991, S. 52).

Auch die hier im Vordergrund stehende Programmleistung der Anbieter setzt voraus, dass die angebotenen Programme – gemäß des ersten notwendigen Kriteriums – nicht mit den Konkurrenzangeboten übereinstimmen. Die über Jahre diskutierte Frage der Konvergenz deutscher Fernsehprogramme könnte demnach hilfreich für die Analyse der Programmleistung sein.

Theoretisch möglich sind drei Arten von Konvergenz (vgl. *Merten* 1994, S. 21). Passen sich die öffentlich-rechtlichen Anbieter der privaten Konkurrenz an, liegt eine gerichtete Konvergenz vor. Übernehmen private Sender öffentlich-rechtliche Angebote, wirken letztere also innovativ, kommt es zu einer umgekehrt gerichteten Konvergenz. Bei beidseitigem Anpassungsverhalten ist die Konvergenz ungerichtet.

Für eine gerichtete Konvergenz gibt es zahlreiche Programmbeispiele. So begannen ARD und ZDF mit dem Frühstücksfernsehen, nachdem RTL dieses Format eingeführt hatte. Auf das Boulevardmagazin „Explosiv“ (RTL), das im Jahre 1992 gestartet war, reagierte die ARD zwei Jahre später mit „Brisant“. Die ARD nahm die Talkshow „Fliege“ ins Programm, als sich bereits „Bärbel Schäfer“ und „Hans Meiser“ (beide RTL) und „Arabella Kiesbauer“ (ProSieben) als erfolgreich erwiesen hatten. Die ausführliche Spätberichterstattung von RTL im „RTL Nachtjournal“ wurde Vorbild einiger Nachrichtensendungen etwa für das „Nachtmagazin“ (ARD), „heute nacht“ (ZDF) und „Sat.1 NEWS – Die Nacht“. Auf „Samstagnacht“ (RTL), der deutschen Version von „Saturday Night Live“ (MTV), antwortete das ZDF mit der „MondScheinShow“. Ein Beleg für gerichtete Konvergenz ist ebenfalls die jüngst erfolgte Übernahme der „Traumhochzeit“ durch das ZDF – ein Format, das mit demselben Titel, gleichen Konzept und derselben Moderatorin *Linda de Mol* in den Jahren 1992 bis 2000 bei RTL gelaufen war.

Trotz langjähriger Beschäftigung mit der Frage der Programmkonvergenz wird in der Wissenschaft über geeignete Methoden zu deren Analyse, über die Schlussfolgerungen aus bestehenden Studien und somit über das Ausmaß und die Richtung der Programmangleichung gestritten (vgl. *Maier* 2002, S. 94 und die dort angegebenen Studien). Nicht übersehen werden darf bei der Analyse der Programmleistung, dass konvergenztheoretische Überlegungen hierfür nur bedingt relevant sind. Entsprechend dem ersten Kriterium entsteht ein gesellschaftlicher Mehrwert durch öffentlich finanzierte Programme nur, wenn sich diese von dem Angebot privater Wettbewerber unterscheiden. Allenfalls temporär ließe sich eine umgekehrt gerichtete Konvergenz folglich mit einem Verweis auf die Innovationsleistung der öffentlich-rechtlichen Anbieter rechtfertigen.

3.3. Programmtheoretische Analyse des deutschen Fernsehmarktes

Angesichts der Zahl und Vielfalt an Programmbeispielen, die die These der geringen Programmleistung und der Konvergenz untermauern, überraschen die Ergebnisse, zu denen das IFEM Institut Köln in seinen jährlichen Programmanalysen kommt.[9] Laut

9 Alle Studien wurden vom Institut für empirische Medienforschung (IFEM) durchgeführt, dessen Geschäftsführer *Udo Krüger* ist. Sie sind ausschließlich in der Reihe „Media Perspek-

Udo Michael Krüger vom IFEM müsse eine generelle Konvergenz-Vermutung bestritten werden, die Programme von ARD und ZDF unterschieden sich in Programmstruktur und Inhalt grundlegend von den betrachteten privaten Angeboten (*Krüger* 2004, S. 194). Regelmäßig bescheinigt das IFEM als vermeintlich unabhängiger Gutachter den öffentlich-rechtlichen Anbietern, Informationsführer im Fernsehmarkt zu sein und sich klar von privaten Wettbewerbern abzuheben.[10]

Der Widerspruch zwischen diesem empirischen Befund und dem Eindruck, den bereits der Blick in eine beliebige Programmzeitschrift vermittelt, lässt sich nicht leicht auflösen, da valide Rohdaten zum Programmangebot deutscher Fernsehsender in der Wissenschaft nicht verfügbar und unabhängige Marktstudien kaum Ziel medienökonomischer Analyse sind. Zudem werden in der Medienökonomik – meist unhinterfragt – die Studien des IFEM als empirischer Beleg für die Überlegenheit eines öffentlich-rechtlichen Angebots herangezogen.[11]

Um trotz des fehlenden empirischen Datenfundaments zu einer Einschätzung der Programmleistung der öffentlich-rechtlichen Anbieter zu kommen, sollen die IFEM-Studien als Ausgangspunkt für weitere Überlegungen dienen. Erklärlich wird dabei zudem, wie es zum Widerspruch zwischen Forschungsergebnis und erstem Augenschein kommt. Für die IFEM-Studien sprechen die leichte Verfügbarkeit, die Vollständigkeit der auf eine Vollerhebung zurückgehenden Datenbasis, die Aktualität der jährlich veröffentlichten Zahlen und der mittlerweile lange Vergleichszeitraum.

Forschungsleitend für die Marktstudien ist die Frage, wie das Programmangebot der fünf Vollprogrammanbieter ARD, ZDF, RTL, Sat.1 und ProSieben gemäß der inhaltlichen Sparten Information, Sport, nonfiktionale Unterhaltung, Musik, Kinder-/Jugendsendungen, Fiction, Sonstiges und Werbung strukturiert ist. Als Datengrundlage dient die Auswertung eines vollständigen Fernsehjahres nach Programmminuten. Die sendungsbezogene Minuteninformation wird entsprechend den Sparten kategorisiert und dient der Bestimmung eines durchschnittlichen Programmtags als Spartenprofil des jeweiligen Senders. Miteinander in Beziehung gesetzt, sollen diese Spartenprofile eine Aussage über die inhaltliche Ausrichtung des Senders erlauben. Trends zur Kon- oder Divergenz der Programme wären so erkennbar.

Unstrittig bei den Senderprofilanalysen des IFEM ist, dass

- die Studien seit 1985 von ARD und ZDF in Auftrag gegeben werden und somit – wie *Krüger* (2001, S. 73) einräumt – der „Selbstdarstellung nach *außen*“ dienen,
- das Instrument der Programmanalyse zwar vom IFEM entwickelt, aber „in mehreren Stufen im Konsens mit der ARD/ZDF-Medienkommission“ erweitert wurde (*Krüger* 2001, S. 73),

---

tiven“, einer auf die Medienwissenschaften ausgerichteten Publikation der ARD-Werbung, erschienen.

10 Vgl. *Krüger* (2005), S. 204; *Krüger* und *Zapf-Schramm* (2007), S. 183; analog *Krüger* (2004), S. 206.

11 Vgl. u. a. *Gundlach* (1998), S. 354 ff.; *Donges* und *Puppis* (2003), S. 11; gegenteilig *Never* (2002), S. 42 ff.

- den Studien die Daten der ZDF-Medienforschung zugrunde liegen; diese beruhen zwar auf Rohdaten der Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung (AGF), kommen aufgrund abweichender Codierung aber zu (teilweise erheblich) anderen Ergebnissen als etwa die AGF oder die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK),
- die verwendeten Daten – auch auf Nachfrage – nicht für eine Nachschätzung zur Verfügung stehen.

Strittig ist hingegen, inwieweit die Studien valide Aussagen über den deutschen Fernsehmarkt liefern. Einerseits sind die Studien im Jahre 2001 mit dem *Hans Bausch* Förderpreis des öffentlich-rechtlichen SWR ausgezeichnet worden, der mit 5.000 DM dotiert war.[12] Andererseits zeigen sich schnell Mängel in der Durchführung der Studien selbst, im grundsätzlichen Forschungsdesign und in den aus den Daten gezogenen Schlussfolgerungen. Für diese Unzulänglichkeiten gibt es im Wesentlichen fünf Gründe:

Erstens haben sowohl das angelegte Kategorienschema als auch die Codierung der Sendungen einen Einfluss auf das Analyseergebnis. Die genannten Sparten folgen nicht einem einheitlichen Prinzip, sondern unterscheiden sich nach Inhalt (z.B. Information, Musik), Zielgruppe (z.B. Kinder-/Jugendsendungen) oder Zweck (z.B. Werbung). Dem Schema liegt nicht nur eine notwendig wertende Einteilung zugrunde, sondern es ließe sich auch auf das Analyseergebnis durch eine veränderte Kategorisierung oder eine größere/geringere Zahl an Kategorien einwirken. Andere Studien vermeiden diese Probleme, indem durchgängig der Realitätsbezug der Sendung betrachtet wird (vgl. *Weiß* und *Trebbe* 2001, S. 56). Außerdem beeinflusst die Codierung der Sendungen das Analyseergebnis. Zum einen lässt sich die Codierqualität nur schwer konstant halten, zum anderen erlaubt gerade die Codierung eine nur schwer nachweisbare Manipulation der Daten.[13]

Zweitens treffen die IFEM-Studien Aussagen zur Ähnlichkeit der Spartenprofile auf Grundlage von Prozentwerten, also dem Anteil der jeweiligen Sparte am Gesamtprogramm des Senders. Angesichts der unterschiedlichen Finanzierungsstruktur der Sender ist diese Information einseitig verzerrt, weil werbefinanzierten Anbietern netto nur ein geringerer zeitlicher Rahmen für die Programmgestaltung zur Verfügung steht. Da bis zu 20 Prozent der Gesamtzeit durch Werbung gebunden wird, fällt der Netto- hinter den Brutto-Anteil zurück – im Jahre 2006 bei RTL etwa um 6,8 Prozentpunkte bei Informationen, bei Sat.1 um 7,0 Prozentpunkte bei nonfiktionaler Unterhaltung.

Werden nur die ermittelten Programmminuten der fünf Sender betrachtet, ergibt sich ein weniger verzerrtes Bild (Abb. 1). Dargestellt sind hier die Programmminuten in den jeweiligen Sparten für die Jahre 2001, 2004 und 2006. Da Abb. 1 nur den vom Sender

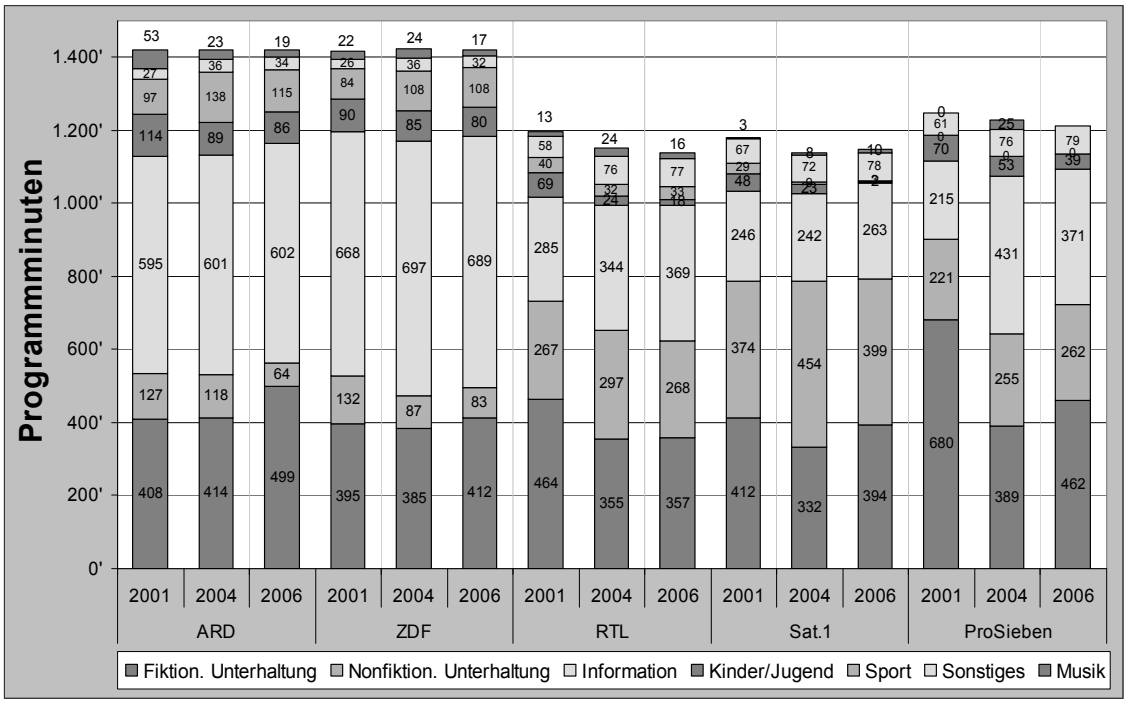
---

12 In ihrer Laudatio hebt *Claudia Mast*, Professorin für Kommunikationswissenschaft und Journalistik der Universität Hohenheim, hervor, die Studien seien mit „größtmöglicher Akribie konzipiert und ausgewertet“ worden und hätten eine „unangefochtene empirische Basis für die Anerkennung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Medienordnung bereitgestellt“ (*Mast* 2001, S. 1 f.).

13 Nach *Weiß* und *Trebbe* (2000, S. 41) gilt selbst eine Divergenzquote von 11 Prozent bei der Erfassung der Sendungen als zufriedenstellend.

gestaltbaren Programmbereich betrachtet, entspricht die erkennbare Lücke dem Werbeanteil.

Abb. 1: Spartenprofile deutscher Vollprogramme



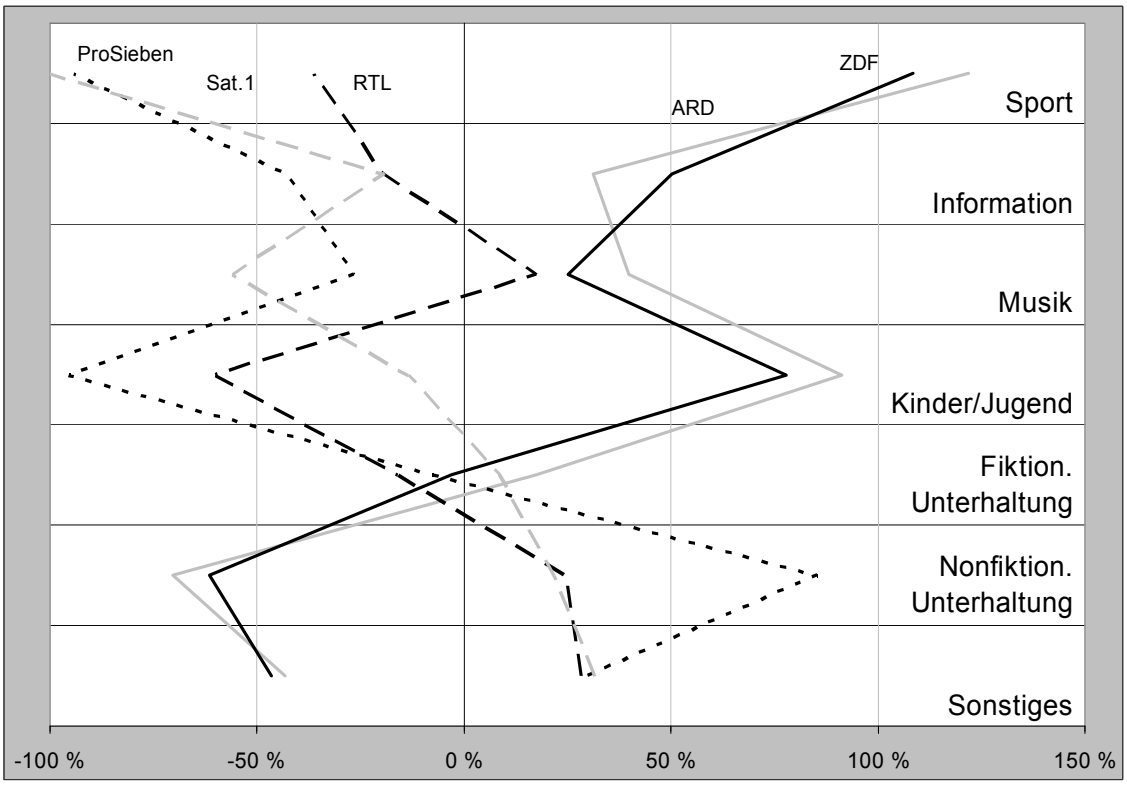
Quelle: Eigene Darstellung.

Drittens erlaubt auch diese Darstellung kein Urteil über den deutschen Fernsehmarkt. Betrachtet werden lediglich die genannten fünf traditionellen Vollprogramme, also ein in Relation zum Gesamtmarkt kleiner relevanter Markt. Außen vor bleiben hierbei die zu Vollprogrammen ausgebauten Dritten, VOX und 3sat ebenso wie zahllose Spartenprogramme.

Wenn ARD und ZDF in den IFEM-Studien als Informationsführer ausgezeichnet werden, ist diese Aussage nur von begrenzter Tragweite, kennzeichnet sie doch lediglich die (wie sich zeigen wird, scheinbare) Überlegenheit des öffentlichen Angebots gegenüber RTL, Sat.1 und ProSieben. Völlig offen ist, ob die Informationsangebote von n-tv und N24 ebenso umfangreich sind wie die Sportangebote von DSF oder Eurosport, die Kinderprogramme von Nick und SuperRTL und die Musikangebote von MTV und Viva. Auf einem Fernsehmarkt, der bereits terrestrisch den Empfang von zwei Dutzend, über Kabel und Satellit mehr als hundert, per Internet mehrere Tausend Programme erlaubt, wirkt der Vergleich mit den traditionellen Vollprogrammen wie ein Relikt der frühen 90er-Jahre.

Werden trotz dieser Vorbehalte die fünf Vollprogramme einer Stärken-Schwächen-Analyse unterzogen, zeigt sich *viertens*, dass die Stärke der öffentlich-rechtlichen Anbieter keineswegs primär im Bereich der Information liegt.

Abb. 2: Stärken-Schwächen-Analyse der fünf deutschen Vollprogramme



Quelle: Eigene Darstellung.

Dargestellt ist in Abb. 2 der jeweilige Spartenanteil des Senders in Relation zum hier betrachteten Marktausschnitt. Obwohl die Informationsangebote der öffentlich-rechtlichen Anbieter stets als Aushängeschild für deren Leistung dienen, fällt unmittelbar der, bezogen auf die Wettbewerber, starke Anteil an Sportsendungen auf. Werden die Daten des IFEM ernst genommen, sind ARD und ZDF vor allem führende Sportanbieter.

Der Jahresvergleich in Abb. 1 liefert zudem Hinweise darauf, wie diese starke Stellung zu erklären ist. So erreicht der Wert an Programmminuten im Bereich der Sportsendungen alle zwei Jahre ein Maximum, was unschwer auf die Ganztagsübertragungen der Olympischen Spiele und der Fußballwelt- und -europameisterschaften zurückzuführen ist. Bekanntlich entfällt das Programm des jeweils übertragenden Senders, wenn ARD und ZDF von den sportlichen Großereignissen berichten.

Verglichen mit der Dominanz von Sport- und Kindersendungen, fällt die Überlegenheit des Informationsangebots von ARD und ZDF relativ gering aus; sie scheint aber die Bedeutung der eingangs angeführten Programmbeispiele zu widerlegen, die gerade auf ein umfangreiches Angebot im Nicht-Informationsbereich hindeuten.

Fünftens ist auch die herausgestellte Informationsführerschaft von ARD und ZDF von nur zweifelhafter Relevanz aus gesellschaftlicher Sicht. Wird von den dargestellten Kategorisierungs- und Codierungsproblemen abgesehen, belegen die angegebenen 602 bzw. 689 Minuten bei ARD und ZDF, dass die öffentlich-rechtlichen Anbieter große

Teile ihrer täglichen Sendezeit auf informierende Programmformate verwenden. Damit ist allerdings noch keine Aussage darüber getroffen, wann diese Informationssendungen ausgestrahlt werden, da unabhängig von der Sendezeit jede Programmminute gleich gezählt wird.

In den vergangenen Jahren haben ARD und ZDF ihre Informationsangebote schrittweise in den späten Abend verschoben, doch statistisch bedeutsam ist vor allem, dass diese Sendungen in der Nacht und den frühen Morgenstunden – ergänzt um regelmäßige Nachrichten – erneut ausgestrahlt werden. Während die privaten Fernsehsender nachts fast keine Informationssendungen mehr bieten, besteht das Programm von ARD und ZDF zu dieser Zeit fast nur noch aus Wiederholungen bereits am Vortag gelaufener Sendungen. Zusammen mit den Morgenmagazinen, frühen Verbraucherinformationen und Bahnfahrten als Länder- und Städteimpressionen ergeben sich so – vergleichsweise leicht – die gut zehn Stunden Informationsanteil im täglichen Programm.

Implizit belegen schon die IFEM-Daten dieses Problem, weist *Krüger* doch für den bereits weit gefassten Zeitraum von 17.00 bis 1.00 Uhr einen Informationsanteil von 182 bzw. 194 Minuten bei ARD und ZDF aus (vgl. *Krüger* und *Zapf-Schramm* 2007, S. 180). Gegenüber den – finanzierungsbedingt geringeren – 160 Minuten bei RTL kann von einer deutlichen Informationsführerschaft der öffentlich-rechtlichen Anbieter kaum mehr die Rede sein.

3.4. Mangelhaftes Analysedesign als Grund für den Widerspruch zwischen Indizien und Forschungsergebnissen

Abschließend zeigt sich, dass der Widerspruch zwischen den eingangs skizzierten Beispielen und den seit Jahren durchgeführten und sogar preisgekrönten IFEM-Programmstudien auf gravierende Mängel im verwendeten Analysedesign zurückzuführen ist. Für eine ergebnisoffene Diskussion der Programmleistung der öffentlich-rechtlichen Anbieter – der aus gesellschaftlicher Sicht relevanten Fragestellung – liefern diese Studien nur eine unzuverlässige Basis. Werden die beiden notwendigen Kriterien als einfache Indikatoren für Programmleistung an das Angebot von ARD und ZDF angelegt, wird offensichtlich, dass der Mehrwert für den Zuschauer aus dem Bestehen der Sender weitaus geringer ausfällt, als in gesellschaftlichem Sinne wünschenswert wäre.

Deutlich geworden ist die zweite These, dass empirisch

1. völlig offen ist, inwieweit das bestehende öffentlich-rechtliche Angebot an Fernsehprogrammen von Konkurrenzangeboten, vor allem auf den zahlreichen Spartensendern, abweicht.
2. Zweifelhaft ist, ob selbst Sendungen, die von Wettbewerbern nicht ausgestrahlt werden, vom Bildschirm verschwinden würden, falls das öffentlich-rechtliche Angebot eingestellt wird.
   Hierunter fällt zwar in erster Linie die umfangreiche Sportberichterstattung von ARD und ZDF wie die Übertragungen der Olympischen Spiele und der Fußballeuropa- und -weltmeisterschaften. Zweifelsohne übernommen würden allerdings auch populäre Sendungen wie „Wetten, dass…?“ oder Spielfilmmehrteiler wie „Krieg und Frieden“ (beide ZDF).

4. Die Programmleistung als gesellschaftlicher Nutzen im Rahmen einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse

Ziel des Überblicks über bestehende Marktanalysen zum deutschen Fernsehmarkt war der Versuch, eine Antwort auf die Frage nach der Programmleistung der öffentlich-rechtlichen Anbieter zu geben. Sowohl die Studien zur Konvergenzforschung als auch die von den öffentlich-rechtlichen Anbietern in Auftrag gegebenen Programmanalysen machen die konkreten Schwierigkeiten deutlich, die die Beantwortung dieser Frage in der Praxis aufwirft.

Zum einen bedarf es angebotsorientierter Studien, um den gesellschaftlichen Mehrwert der Angebote zu diskutieren. Zum anderen entspringt der Mehrwert einer Wertschätzung durch die Zuschauer. Neben den dargestellten Mängeln kommt gerade diese Rezipientensicht in den bisherigen Forschungsansätzen systematisch zu kurz, wenn etwa statt der Zahlungsbereitschaft von Konsumenten schlicht die Zahl der ausgestrahlten Programmminuten betrachtet wird. Ein grundlegend verändertes Analysedesign – so die dritte These hier – ist erforderlich, um die Frage nach dem Mehrwert des öffentlich-rechtlichen Programmangebots wissenschaftlich beantworten zu können.

Ein solches Design hat im Sinne eines Institutionenvergleichs die beiden Szenarien gegenüberzustellen, bei denen entweder ein öffentliches Angebot erfolgt oder ausbleibt. Im ersten Schritt gilt dabei, das faktische Programmangebot des Senders selbst und seiner Konkurrenten mithilfe einer empirischen Wettbewerbsanalyse näher zu betrachten. Im zweiten Schritt ist danach zu fragen, wie sich dieses Programmangebot ändern würde, falls der öffentliche Sender das betreffende Angebot bzw. seinen Programmbetrieb einstellt.

Die dargestellten Defizite der Konvergenz- und vor allem der Programmforschung haben deutlich gemacht, dass eine solche Analyse sich nicht rein auf die Betrachtung des Angebots beschränken darf. Da bei einem öffentlichen Programmangebot sowohl die angebotene von der nachgefragten wie die nachgefragte von der wertgeschätzten Leistung abweichen kann, ist die Angebotsperspektive zwingend um eine Nachfragesicht zu ergänzen. Nur wenn die angebotenen Sendungen auch gesehen werden – etwa weil sie nicht auf ungünstigen Programmplätzen ausgestrahlt werden – und wenn Zuschauer für die ausgestrahlten Inhalte eine Wertschätzung empfinden, geht von dem öffentlichen Angebot ein gesellschaftlicher Mehrwert aus. Der Indikator der Programmleistung setzt damit eine umfangreiche empirische Wettbewerbsanalyse voraus, die das Verhalten der Nachfrager gleichrangig neben dem Angebot der Sender betrachtet.

Der empirische und methodische Aufwand für eine solche Bestimmung der Programmleistung darf nicht zur Folge haben, dass die Frage der Programmleistung zugunsten anderer Indikatoren – etwa gängiger Einschaltquoten oder einfacher Zuschauerbefragungen – verworfen wird, weil diese beispielsweise leichter auszuwerten sind oder weil hierbei unmittelbar auf vorhandene empirische Daten zurückgegriffen werden kann. Gegenüber der Programmleistung kommt diesen Indikatoren nur ein nachrangiger gesellschaftlicher Stellenwert zu. Als Instrument in der positiven Medienökonomik und in der praktischen Medienpolitik stellt das Kriterium der Programmleistung – so die Kernthese hier – einen erheblichen methodischen Fortschritt dar.

Erstens erlaubt das Instrument der Programmleistung, durch eine bessere Theoriebildung in der Medienökonomik den weitgehend institutionenlos geführten Debatten – etwa zum Marktversagen auf dem Fernsehmarkt – durch den notwendigen Institutionenvergleich ein institutionenökonomisches Fundament zu geben. Wissenschaftlich produktiv ist eine solche Basis, da real bestehende Institutionen, nicht ein rein abstraktes Marktgeschehen, und der aktuelle Status quo, nicht ein hypothetischer, am Reißbrett zu entwickelnder Markt, im Mittelpunkt dieser positiven Analyse stehen.

Zweitens hilft in der Medienpolitik das Instrument der Programmleistung, über eine bessere normative Medienökonomik strittige Fragen der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks auf eine valide empirische Basis zu stellen und zu versachlichen. Während medienpolitische Diskussionen gegenwärtig vielfach als wertbeladene, aber weitgehend empiriefreie Debatten geführt werden, liefert eine wissenschaftlich solide Analyse der Programmleistung eine weitaus objektivere Grundlage für eine ordnungspolitisch fundierte Medienpolitik. Statt über eine potenzielle Programmleistung zu streiten, läßt sich die faktische Programmleistung als Grundlage für Reformen nutzen und hierfür nach Lösungen suchen.

Bezogen auf das duale System in Deutschland, gilt dies sogar in zweifacher Hinsicht, finden medienpolitische Auseinandersetzungen doch nicht nur auf Ebene des Gesetzgebers, sondern ebenso der höchstrichterlichen Rechtsprechung statt. Sowohl für die Entscheidungsträger der Bundesländer wie für die Richter des Bundesverfassungsgerichtes kann ein stärker an der konkreten Anbieterleistung ausgerichtetes Analyseinstrument eine qualifizierte Entscheidungsfindung unterstützen und so entscheidende Impulse für eine Reform liefern.

Da vor allem die Existenz von ARD und ZDF als gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Sender von vielen Seiten infrage gestellt wird, lässt sich die gesellschaftliche Legitimation dieser Anbieter auf Basis der erbrachten Programmleistung weitaus objektiver als bisher üblich einem Gemeinwohltest unterziehen (dem Vorbild der BBC folgend meist *Public Value*-Test genannt). In Verbindung mit den Kosten des öffentlich-rechtlichen Anbieters, einer Größe, die vergleichsweise gut dokumentiert ist, wird die Analyse der Programmleistung so zu einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse des öffentlichen Angebots.

Obwohl hier ausschließlich auf Fernsehprogramme bezogen, ließe sich das Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse in gleicher Weise auf das umfangreiche Hörfunkangebot der ARD und auf das gegenwärtig kontrovers diskutierte Internetangebot von ARD und ZDF übertragen. Auch in diesen Debatten dürfte die Frage nach der konkreten (Programm-)Leistung dazu führen, dass der faktisch erbrachte gesellschaftliche Mehrwert statt abweichender Wertvorstellungen und hypothetischer Angebotsvorteile in den Mittelpunkt des Interesses rückt.

Literatur

Demsetz, Harold (1969), Information and Efficiency – Another Viewpoint, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 12, pp. 1–22.

Donges, Patrick und *Manuel Puppis* (2003), Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks – Eine Einleitung, in: *Patrick Donges* und *Manuel Puppis* (Hg.), Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln, S. 9–28.

Gundlach, Hardy (1998), Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen zwischen öffentlichem Auftrag und marktwirtschaftlichem Wettbewerb, Berlin.

Hartwig, Karl-Hans und *Guido Schröder* (1999), Das deutsche Mediensystem zwischen Markt- und Politikversagen – Wege zu einer rationalen Medienpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Band 44, S. 275–293.

Knorr, Andreas und *Katja Winkler* (2000), Die `duale´ Rundfunkordnung in der Kritik, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 51, S. 317–354.

Krüger, Udo Michael (2001), Das Problem bleibt das Problem – Eine Replik zum Beitrag von Weiß und Trebbe, in: *Werner Wirth* und *Edmund Lauf* (Hg.), Inhaltsanalyse: Perspektiven, Probleme, Potentiale, Köln, S. 72–81.

Krüger, Udo Michael (2004), Spartenstruktur und Informationsprofile im Fernsehangebot – Programmanalyse 2003 von ARD/Das Erste, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben, in: Media Perspektiven, Nr. 5, S. 194–207.

Krüger, Udo Michael (2005), Sparten, Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot – Programmanalyse 2004 von ARD/Das Erste, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben, in: Media Perspektiven, Nr. 5, S. 190–204.

Krüger, Udo Michael und *Thomas Zapf-Schramm* (2007), Sparten, Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot 2006 – Programmanalyse von ARD/Das Erste, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben, in: Media Perspektiven, Nr. 4, S. 166–186.

Lobigs, Frank (2004), Niveauvolle Unterhaltung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen – Notwendige Voraussetzung eines Arguments der Meritorik, in: *Mike Friedrichsen* und *Udo Göttlich* (Hg.), Diversifikation in der Unterhaltungsproduktion, Köln, S. 48–63.

Maier, Michaela (2002), Zur Konvergenz des Fernsehens in Deutschland – Ergebnisse qualitativer und repräsentativer Zuschauerbefragungen, Konstanz.

Marcinkowski, Frank (1991), Die Zukunft der deutschen Rundfunkordnung aus konvergenztheoretischer Sicht, in: *Winand Gellner* (Hg.), An der Schwelle zu einer neuen deutschen Rundfunkordnung, S. 51–74.

Mast, Claudia (2001), Laudation auf Udo Michael Krüger/IFEM, Online: http://www.media.uni-hohenheim.de/htlm/newsroom/veranstaltungen/21_11_laudatio.html.

Merten, Klaus (1994), Konvergenz der deutschen Fernsehprogramme – eine Langzeituntersuchung 1980-1993, Münster und London.

Never, Henning (2002), Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk – Eine ökonomische Kritik der verfassungsrechtlich geforderten positiven Rundfunkordnung unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Baden-Baden.

Schatz, Heribert, Nikolaus Immer und *Frank Marcinkowski* (1989), Der Vielfalt eine Chance? – Empirische Befunde zu einem zentralen Argument für die „Dualisierung“ des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, in: Rundfunk und Fernsehen, Jg. 37, S. 5–24.

Schröder, Guido (1997), Die Ökonomie des Fernsehens – Eine mikroökonomische Analyse, Telekommunikation und Multimedia, Bd. 2, Münster/London.

Schröder, Guido (2006), Preise auf Grenzkostenniveau – optimal, aber unmöglich? – Angebotsseitige Subadditivität und nachfrageseitige Nicht-Rivalität als die zwei Seiten ökonomischer Nicht-Rivalität, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 57, S. 209–240.

Schröder, Guido (2007), De Gustibus Disputandum Est? – Thomas Schellings transdisziplinärer und meritorikfreier Ansatz zur Analyse konkreter Gesellschaftsprobleme, in: *Ingo Pies* und *Martin Leschke* (Hg.), Thomas Schellings ökonomischer Liberalismus, Tübingen, S. 39-61.

Schröder, Guido (2008), Positive Medienökonomik – Institutionenökonomischer Ansatz für eine rationale Medienpolitik, Baden-Baden.

Weiß, Hans-Jürgen und *Joachim Trebbe* (2000), Fernsehen in Deutschland 1998-1999: Programmstrukturen, Programminhalte, Programmentwicklungen, Berlin.

Weiß, Hans-Jürgen und *Joachim Trebbe* (2001), Fernsehinformation – Zur Methode kontinuierlicher Programmanalysen in einem medienpolitisch aufgeladenen Forschungsfeld, in: *Werner Wirth* und *Edmund Lauf* (Hg.), Inhaltsanalyse: Perspektiven, Probleme, Potentiale, Köln, S. 49–71.

Wiechers, Ralph (1992), Markt und Macht im Rundfunk – Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M. u.a.