Karl-Hans Hartwig / Guido Schröder

Bei uns zahlen Sie in der ersten Reihe

ARD und ZDF sollten sich auch ohne Zwangsgebühren
im Wettbewerb auf dem Fernsehmarkt bewähren –
Das Programm ist zu breit und zu teuer

Glaubt man den Willenserklärungen von Politik und Unterhaltungsindustrie, soll in Deutschland spätestens bis zum Jahre 2010 das digitale Fernsehzeitalter angebrochen sein. Durch die Konvergenz der Medien, die von der Digitalisierung der Datenübertragungswege ausgelöst worden ist, steht das deutsche Fernsehsystem vor einer ordnungspolitischen Herausforderung, die sich nicht mehr mit der bislang üblichen Fortschreibung unklarer Aufgabeninhalte und bestehender Regulierungen bewältigen läßt. Es geht um die Rolle des Staates und der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten in einem technologischen Umfeld, das in naher Zukunft den Empfang von hunderten zielgruppenspezifischer Fernsehprogramme aus aller Welt mit den unterschiedlichsten multimedialen Endgeräten möglich machen wird. Dann können Fernsehprogramme über alternative Distributionskanäle wie Telefonnetze oder vielleicht sogar Stromnetze empfangen werden. Gleichzeitig wird das Fernsehgerät für elektronische Abrufdienste nutzbar. Der Personal Computer wird in der Lage sein, Fernsehprogramme wiederzugeben, sie zu speichern und erst später verfügbar zu machen. Neben die traditionellen, von Programmveranstaltern komponierten Vollprogramme werden immer mehr Spartenprogramme treten, die sich vom Konsumenten selbst zusammenstellen lassen.

Unter diesen Rahmenbedingungen scheint die gegenwärtige Gestalt unserer Fernsehlandschaft nicht nur nicht mehr zeitgemäß, sondern für die zukünftige Entwicklung des Medienstandorts Deutschland sogar eher hinderlich zu sein. Neben den werbefinanzierten Programmveranstaltern, denen ein komplizierter staatlicher Regulierungsapparat einen wirtschaftlichen Betrieb erschwert, wenn nicht unmöglich macht – wie das Beispiel Nickelodeon zeigt –, steht ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk. Dessen staatlich garantierte Sendeanstalten sind mit hohen Gebühreneinnahmen, umfangreichen Sendefrequenzen und Kabelzugängen außerordentlich üppig ausgestattet und produzieren ein allzu breites Spektrum an Programmen – auch im internationalen Vergleich. So sehen es zumindest die Kritiker des gegenwärtigen Systems, wozu auch die kommerziellen Veranstalter zählen.

Die Privaten fordern weniger Eingriffe in ihre Programmautonomie und eine strengere Aufgabenbegrenzung einschließlich eines absoluten Werbeverbots für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Auch Politiker verschiedener Couleur, wie der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, und der ehemalige Zukunftsminister Jürgen Rüttgers beim diesjährigen Medienforum NRW, lassen erhebliche Zweifel am Sinn der medienpolitischen Regulierung in Deutsch-

land erkennen. Der jüngste Vorstoß in diese Richtung vom europäischen Wettbewerbskommissar Karel van Miert will eine Gebührenfinanzierung öffentlich-rechtlicher Programmteile nur dort zulassen, wo private Veranstalter kein Angebot bereitstellen. Im wettbewerblichen Bereich, wie bei Sportsendungen und Shows, will er die öffentlich-rechtlichen Sender demgegenüber auch zu einer wettbewerblichen Finanzierung durch Werbeeinnahmen verpflichten

Solchen Forderungen stehen jene skeptisch gegenüber, die marktlichen und damit kommerziellen Lösungen im Fernsehen aufgrund seiner großen gesellschaftlichen Bedeutung grundsätzlich mißtrauen und die den normalen Fernsehzuschauer eigentlich für nicht fähig halten, mit der Fernbedienung in der Hand Entscheidungen zu treffen, die letztlich in seinem eigenen Interesse liegen. Ebenfalls dagegen stehen – naturgemäß – die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten. Mit ähnlichen Argumenten und ganz in der Tradition von Behörden, die sich über Zwangsabgaben finanzieren, die sich weitgehend selbst überwachen und sich Effizienzkontrollen aufgrund mangelnder Transparenz in weitem Maße entziehen können, plädieren ARD und ZDF für eine deutliche Ausweitung ihres Aufgabenspektrums in der Zukunft: Neue Spartenkanäle, Digital-TV und Internet, mehr Werbung – und höhere Gebühren.

Anreize zur Verhinderung eines wirksamen Wettbewerbs

Nun ist es eine alte ökonomische Erkenntnis, daß die gebührenfinanzierte Aufgabenexpansion öffentlicher Einrichtungen die Gesellschaft meist teuer zu stehen kommt: Der fehlende Zwang, Einnahmen im harten Leistungswettbewerb zu erwirtschaften, entkoppelt die Kosten der Anbieter vom Nutzen der Nachfrager. Damit verbunden ist ein massiver Anreiz zur Verhinderung eines wirksamen Wettbewerbs und einer gleichzeitigen Aufgabenausweitung. Und ein unpräziser Grundversorgungsauftrag erlaubt die Ausdehnung des Leistungsspektrums auf alles und jedes: Nachrichten und Bildung ebenso wie Volksmusik, Seifenopern und Erotik.

Mittlerweile finanzieren die deutschen Fernsehzuschauer nicht nur mit jährlich 12 Mrd. DM das teuerste öffentlich-rechtliche Programmangebot der Welt, dieses Angebot wird zudem von 36 Prozent aller Zuschauer trotz Zwangsabgaben für die Bereithaltung eines Fernsehgerätes so gut wie überhaupt nicht in Anspruch genommen. Einer Studie von Emnid zufolge lehnt denn auch ein Drittel der befragten Bürger Gebührenzahlungen für ARD und ZDF grundsätzlich ab.

Trotzdem halten die Anstalten weitere Gebührenerhöhungen für gerechtfertigt. Aktuelles Beispiel ist die Fusion von Südwestfunk und Süddeutschem Rundfunk zum Südwestrundfunk. Offiziell begründet mit Kostenersparnissen, fällt sie vor allem dadurch auf, daß der Wasserkopf aus Direktoren und Abteilungsleitern anschwoll. Statt auf mehr Sparsamkeit seiner Anstalt zu dringen, forderte der neue SWR-Intendant Voß mehr Geld.

Zur Weltspitze gehört das öffentliche Fernsehen auch, wenn man die Kosten auf Sendeminuten herunterbricht. Wer die Begründung dafür jedoch in der Schwerpunktsetzung auf jene gesellschaftlich besonders relevanten Programme sucht, die angeblich von den privaten Anbietern aus schnöden kommerziellen Gründen vernachlässigt werden, sieht sich enttäuscht: Nachrichten-, Informations-, Kultur- sowie Kinder- und Jugendsendungen lassen sich zu vergleichsweise geringen Kosten produzieren. Die höheren Kosten der öffentlichen Veranstalter entstehen vielmehr vorwiegend in den Bereichen Unterhaltung,

Fiction und Sport, die bereits 60 Prozent der Haupt- wie Gesamtsendezeit absorbieren und wo nicht zuletzt Dank der gebührenfinanzierten Unterstützung die Preise für Ausstrahlungs- und Übertragungsrechte kräftig gestiegen sind.

Inwieweit der Grundversorgungsauftrag für die öffentlich-rechtlichen Anbieter sich auch auf Volksmusik, Actionfilme, Tennisübertragungen oder Talkshows mit Klatsch und Tratsch erstreckt, ist umstritten. Eine neuere, von der Bertelsmann Stiftung initiierte Untersuchung schlägt vor, Grundversorgung stärker im Sinne einer Orientierung an gesellschaftlich erwünschten Funktionen zu sehen – zum Beispiel Fernsehen als Vorbild- oder Integrationsmedium. Es dürfte aber weitgehend unbestritten sein, daß es den öffentlich-rechtlichen Anbietern weniger um die Erfüllung von gesellschaftlich relevanten Aufgaben geht als um Werbeeinnahmen und Quoten. Weitgehend klar ist, daß die Programminhalte in diesen Bereichen nach dem Prinzip „Imitation statt Innovation“ immer stärker mit denen der Privaten konvergieren und daß zudem die werbefinanzierten Anbieter ohne Subventionen und trotz rigider Vorschriften bei der Schaltung von Werbeblöcken in den Kategorien Unterhaltung, Sport und Fiction in den Augen der Zuschauer zumindest vergleichbare, teilweise sogar bessere Leistungen erbringen. Man muß daher nicht nur nach dem Sinn dieser wettbewerbsverzerrenden Regulierung zu Lasten der Privaten fragen, sondern klären, welche Legitimation öffentlich-rechtliche Sender heutzutage überhaupt noch besitzen.

Bei einer mehr grundsätzlichen Betrachtungsweise ist nicht von der Hand zu weisen, daß das Fernsehen über seine Aufgaben der zuschauerorientierten Nachrichtenvermittlung und Unterhaltung hinaus auch wichtige gesellschaftliche Funktionen erfüllen kann. Als Integrations- und Forumsfunktionen werden sie vor allem darin gesehen, gemeinsame Werte als soziale Basis zu vermitteln, die gesellschaftliche Kommunikation zu fördern, gesellschaftlich relevante Zusammenhänge zu verdeutlichen sowie Meinungsvielfalt, Fairness und Ausgewogenheit zu gewährleisten. Hier geht es um Medienwirkungen, die – als positive „externe Effekte“ – vom Zuschauer über dessen Rolle als Rezipient hinaus auf sein soziales Umfeld übertragen werden. Sie gilt es ebenso zu fördern, wie die desintegrierende Wirkung von Medieninhalten zu verhindern. Ebenfalls nicht von der Hand zu weisen ist, daß die Qualität bestimmter Sendungen, wie Nachrichten- und Informationsprogramme, eine äußerst sensible Eigenschaft ist, die ein Zuschauer selbst nach dem Betrachten nur sehr schwer einschätzen kann. Es läßt sich wissenschaftlich zeigen, daß Informationsprogramme zu jenen Glaubens- oder Vertrauensgütern gehören, die bei mangelnder Glaubwürdigkeit in den Sog einer qualitativen Abwärtsspirale geraten können, bei der sich die Anbieter mit immer schlechteren Qualitäten unterbieten und an deren Ende nur noch minderwertige Sendungen angeboten werden.

Ob der Markt diese Abwärtsspirale überhaupt in Gang setzt und der Staat dann eingreifen muß – und kann –, um über die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Art Vorbildrolle einzunehmen, ist mehr als zweifelhaft. Gerade ein wettbewerblich organisiertes Fernsehsystem übt hohe Anreize auf die Programmveranstalter aus, über eine auf soliden Journalismus bauende seriöse Berichterstattung Zuschauer mit qualitativ hochwertigen Programmen zu gewinnen. Nicht zuletzt der Wettbewerb garantiert in diesem Zusammenhang, daß sich eben nicht die schlechtere Qualität durchsetzt: Sowohl andere Anbieter als auch die Medien im Print- und Online-Bereich werden Versäumnisse des

Konkurrenten zum Anlaß nehmen, hierüber zu berichten, um damit dem Zuschauer den eigenen Qualitätsvorsprung zu signalisieren.
Ferner darf nicht übersehen werden, daß im internationalen Vergleich gemeinwohlorientierte Sender in Ländern, in denen ein eindeutiger und auf den sogenannten Kernbereich (Information, Nachrichten, Kultur, Kinder- und Jugendsendungen) eingegrenzter Programmauftrag besteht, mehr Programme von gesellschaftlichem Interesse anbieten als ARD und ZDF – bei vergleichbarer Qualität zu geringeren Kosten. In Deutschland wurde der teilweise Rückzug des gebührenfinanzierten Fernsehens aus diesem Bereich durch ein expandierendes privates Angebot kompensiert, das hinsichtlich Qualität und Vollständigkeit durchaus Anerkennung genießt. Dies spricht eindeutig für mehr Markt und Wettbewerb im Fernsehbereich. Weiterhin ist zu bedenken, daß der Zugang zum internationalen Programmangebot durch grenzüberschreitende Kommunikation – wie Satellitenfernsehen oder Internet – dem Publikum bereits jetzt schon jene Informations- und Meinungsvielfalt eröffnet, die ein nationales öffentliches Fernsehen nicht bieten kann.
Schließlich deuten Prognosen auf einen absehbaren Bedeutungsverlust der Öffentlich-Rechtlichen hin. Der zitierten Emnid-Studie zufolge werden ARD und ZDF vor allem von Personen in einem Alter von mehr als 50 Jahren genutzt. Die 14 - 29jährigen haben sich dagegen zu 72 Prozent vollständig den Privaten zugewandt. Noch nicht einmal 20 Prozent dieser Altersgruppe schalten zumindest gelegentlich von den Privaten auf die öffentlich-rechtlichen Programme um. Daß Zuschauer mit zunehmendem Alter umsteigen – ARD und ZDF also von der zunehmenden Überalterung unserer Gesellschaft profitieren, gilt als eher unwahrscheinlich. Schaffen es die Anstalten nicht rechtzeitig, an diesem Zustand etwas zu ändern, besteht die Gefahr, daß langfristig den gebührenfinanzierten Sendern die Zuschauer „wegsterben“.

Verschwendung von besser nutzbaren Ressourcen

Unter diesen Bedingungen würde die von den öffentlichen Fernsehsendern und ihren Befürwortern intendierte Aufgabenexpansion zu Programmen führen, die von immer weniger Menschen gesehen werden. Man kann die Sehgewohnheiten der Fernsehzuschauer bedauern oder als Ignoranz beklagen. Aus gesellschaftlicher Sicht handelt es sich um eine Verschwendung von volkswirtschaftlich besser nutzbaren Ressourcen. Darüber kann auch der viel bemühte und meist mißverstandene Kulturgutcharakter des Fernsehens nicht hinwegtäuschen.
Unterliegt man nicht dem Fehler, Wirtschaftliches mit Kommerziellem gleichzusetzen, dann wird klar, daß es sich beim Fernsehen auch ohne Gewinnerzielungsabsichten um ein wirtschaftliches Gut – genauer eine Dienstleistung – handelt. Zu seiner Bereitstellung werden Mittel eingesetzt, die für andere Verwendungen nicht mehr zur Verfügung stehen. 11 Milliarden DM an Gebühren und 11,8 Milliarden DM an Werbeeinnahmen im Jahr sprechen für sich. Hier werden Leistungen nicht umsonst, sondern gegen Entgelt erbracht. Das gilt auch für alle Sportereignisse, die ARD und ZDF übertragen. Der von Vertretern der öffentlich-rechtlichen Anstalten für das eigene Programm gebrauchte Ausdruck „free TV“ ist der irreführende Slogan eines geschickten Werbefeldzugs.
Von einem eher grundsätzlichen Standpunkt aus betrachtet entspricht es der Logik der Gesellschaft, dem einzelnen das Recht zuzugestehen, selbst darüber zu entscheiden, was für ihn gut oder schlecht ist und mit wem

er wie in Interaktion tritt. Es ist daher zunächst festzustellen, inwieweit freiwillige Vereinbarungen und wettbewerblich organisierte Märkte nicht in der Lage sind, die individuell wie gesellschaftlich erwünschten Ergebnisse hervorzubringen. Erst wenn hier Funktionsstörungen auftreten, wenn also Markt wie Wettbewerb versagen, ist der Staat gefordert.

Eine allumfassende Interpretation des Grundversorgungsauftrages ist damit ebensowenig vereinbar wie die Behauptung, ein privates Fernsehangebot sei ohne öffentlich-rechtliche Veranstalter nicht möglich. Denn selbst, wenn solche Funktionsstörungen vorliegen, bedeutet das noch lange nicht, daß öffentliche Einrichtungen als Produzenten von Fernsehsendungen auftreten müssen. Die Bereitstellung einer gesellschaftlich erwünschten, vom Markt aber nicht genügend erbrachten Leistung ist nicht zwingend mit ihrer Herstellung gleichzusetzen. Das wird häufig übersehen.

Beide in die öffentliche Hand zu nehmen, ist kostspielig und lohnt sich nur dann, wenn bei privater Produktion zu hohe Risiken für die Gesellschaft entstünden. Solche Risiken sind beim Fernsehen nicht auszumachen. Hier genügt es, wenn der Staat private Anbieter zur Erbringung der gewünschten Leistungen – Vielfalt, Qualität und Aktualität – veranlaßt. ARD und ZDF selbst führen mit ihren zahlreichen Outsourcing-Aktivitäten vor, wie man die private Herstellung von auch gesellschaftlich erwünschten Programmen erfolgreich organisieren kann.

Das Ausland wie übrigens auch alle anderen Medien zeigen uns, wie ein Fernsehsystem zu konzipieren ist, das den ordnungspolitischen Grundvorstellungen unserer Gesellschaft näher kommt. Dieses System müßte auf einer auf Wettbewerb bauenden privatwirtschaftlichen Basis stehen, in die der Staat nur dann regulierend eingreift, wenn der Markt den Bedürfnissen der Gesellschaft nicht genügend Rechnung trägt und andere Arrangements diesen Mangel nicht heilen können. Zu solchen Arrangements zählen beispielsweise Selbstkontrollen oder nicht gewinnorientierte Organisationen, zum Beispiel private Stiftungen. Sie könnten der gesellschaftlichen Rolle von Fernsehsendungen Rechnung tragen, die Interessen kleinerer, wenig werbewirksamer Zuschauergruppen berücksichtigen und jene Programmqualität bereitstellen, die man gewinnorientierten und auf Kostenreduktion fixierten privaten Unternehmen nicht zutraut und für die der Staat nur unter großem regulatorischen und bürokratischen Aufwand sorgt.

Trifft die Behauptung der Monopolkommission zu – Erfahrungen anderer Länder bestätigen das offenbar –, daß die privaten Anbieter mittlerweile einen wesentlichen Beitrag zur gesellschaftlich gewünschten Programmvielfalt leisten und Ausgewogenheit wie Qualität sich durch Marktoffenheit erreichen lassen, dürfte sich die Notwendigkeit einer staatlichen Regulierung ohnehin in Grenzen halten und sich einerseits auf Bestimmungen zum Jugendschutz und zur Gewalt und andererseits auf Programmstrukturauflagen und finanzielle Programmförderung beschränken.

Die Kernelemente einer wettbewerblichen Medienordnung

Bestands- oder gar Entwicklungsgarantien für einzelne Veranstalter kann es in einem solchen System nicht geben. Vielmehr müssen sich alle Anbieter um zahlende Zuschauer, Werbeeinnahmen und Spenden oder um öffentlich ausgeschriebene und präzise abgegrenzte Funktionsaufträge bemühen, mit denen der Staat jene Grundversorgung sichert, die der Markt nachweislich nicht leistet. Das muß das erste Kernprinzip einer auch auf gesellschaftliche Belange hin orientierten Wett-

bewerbsordnung für das Fernsehen sein.

Die Funktionsaufträge besitzen eine hohe gesellschaftliche Bedeutung, weil der Nutzen des Fernsehens sich in keinster Weise nur auf die eigentlichen Zuschauer des Mediums erstreckt, sondern sich als soziale Externalitäten – bei Informationsvermittlung, Wertebildung oder politischen Aufklärung – auf das soziale Umfeld des Konsumenten überträgt. Daher sollte die Finanzierung der Aufträge unabhängig von der eigentlichen Fernsehnutzung über Steuern erfolgen. Das ist das zweite Kernelement einer Medienordnung, die natürlich Vorkehrungen treffen müßte, daß nicht der Staat selbst oder die in seinem Namen Handelnden dieses Konzept zur Programmförderung für eigene Zwecke instrumentalisieren.

Gleichzeitig ergibt sich mit der Digitalisierung der Übertragungswege nicht nur eine erhöhte Zahl konventioneller Fernsehprogramme, sondern auch die Möglichkeit zur Verbreitung nachfragerspezifischer Pay-TV-Programme. Diese direkt vom Zuschauer bezahlten Programme weisen gegenüber allen anderen Finanzierungsvarianten den unbestreitbaren Vorteil auf, daß sie sich über den Zusammenhang von Wertschätzung und Zahlungsbereitschaft eindeutig an den Präferenzen der Zuschauer ausrichten. Damit besteht die Hoffnung, daß neben der Vielzahl auch die Vielfalt an Programmen zunimmt. Zum ersten Mal in der Geschichte des Rundfunks ergibt sich außerdem die Gelegenheit, gesellschaftlich erwünschte Programme durch direkte preisliche Maßnahmen zu fördern. Dies wäre der dritte zentrale Bestandteil einer wettbewerblichen Medienordnung, welche der besonderen gesellschaftlichen Bedeutung des Fernsehens Rechnung trägt.

Eine Medienordnung dieses Zuschnitts geht insofern über den heftig umstrittenen Reformvorschlag der Europäischen Wettbewerbskommission hinaus, als entsprechende Programmaufträge ausgeschrieben werden müssen, eine Gebührenfinanzierung vollständig entfällt und die Grundversorgung nicht mehr bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten verankert ist. Sie trägt damit dem Wettbewerbsgedanken wesentlich stärker Rechnung, weil der Zugang zu diesem Segment nun allen offensteht, privaten wie öffentlich-rechtlichen Anbietern. Gleichzeitig hilft sie, die Behördenstruktur der heute noch staatlich garantierten Anbieter aufzubrechen. Nicht eine Teilreform sondern nur eine konsequent wettbewerbliche Ausgestaltung des deutschen Mediensystems, wie hier skizziert, kann die Probleme des ungleichen Wettbewerbs und der Verschwendung von teuren Ressourcen in den Griff bekommen.

ARD und ZDF können in diesem wettbewerblichen Umfeld auch in ihrer jetzigen Organisationsstruktur langfristig Bestand haben, wenn sie sich frei von Zwangsgebühren durch ihre Leistungen positionieren können. Inwieweit ihnen das gelingt, wird die Zukunft zeigen. Noch genießen sie in den Augen der Bürger hinsichtlich Meinungsvielfalt, Ausgewogenheit und Qualität einen guten Ruf. Diesen ohne die bisherigen Wettbewerbsverzerrungen zu erhalten, verlangt von ihnen Effizienzverbesserungen, von denen letztlich alle profitieren. Sollte ihnen das nicht gelingen, wäre ohne zu zögern an ihre Privatisierung – beispielsweise zur Finanzierung einer gemeinnützigen, von politischen Einflüssen unabhängigen Rundfunkstiftung – zu denken. Ein hochsubventioniertes öffentliches Fernsehen, dessen Programmangebot kaum ein Zuschauer in Anspruch nimmt, ist gesellschaftlich ebenso untragbar wie staatlicher Unterhalt für leere Schwimmbäder oder Theater, zumal die Erfahrungen zeigen, daß private Anbieter durchaus in der Lage sind, eine

nachlassende Integrationskraft der öffentlich-rechtlichen Veranstalter zu kompensieren.

Eine ordnungspolitische Reform des Fernsehsystems in Richtung Wettbewerb könnte dazu beitragen, den Medienstandort Deutschland im digitalen Zeitalter zu festigen. Eine Novelle des Rundfunkstaatsvertrags im Jahre 2000 böte dazu eine gute Gelegenheit. Diese Neufassung der gesetzlichen Regelungen müßte aber auch dem eingangs beschriebenen Trend zur Konvergenz der Medien Rechnung tragen. In diesem Sinne kann eine glaubhafte Antwort auf die technisch induzierten Herausforderungen nur darin bestehen, die deutsche Rundfunkregulierung in eine integrative Medienpolitik einfließen zu lassen. Bei einem Fortbestehen sowohl der bisherigen Einzelregulierungen als auch der Zersplitterung der Zuständigkeiten und einem Festhalten an Besitzständen wäre zu befürchten, daß der deutsche Zuschauer sich in der gleichen Situation befindet wie der populäre Serienheld Dr. Kimble – auf der Flucht.

Artikel als Volltext im Internet

www-wiwi.uni-muenster.de/~10/volltext/medien/faz.htm

Weiterführende Literatur

Guido Schröder „Die Ökonomie des Fernsehens – eine mikroökonomische Analyse“, Münster/London 1997.