Sonderdruck aus:
Hamburger Jahrbuch für
Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1999,
S. 275-293

Das deutsche Mediensystem zwischen Markt- und Politikversagen - Wege zu einer rationalen Medienpolitik

von

KARL-HANS HARTWIG und GUIDO SCHRÖDER

I. Medien zwischen Markt- und Politikversagen

Kein Tag vergeht in der bundesdeutschen Medienlandschaft, ohne daß in den Medien über die Medien und deren Zukunft diskutiert wird. Das drohende Ende der Buchpreisbindung, E-Commerce oder die Zukunft des direkt durch den Zuschauer finanzierten Pay-TV finden ihr öffentliches Echo ebenso wie die anstehende Digitalisierung mit einer damit verbundenen Konvergenz medialer Angebote. Medien sind zu einem herausragenden Thema geworden in Zeiten, in denen Informationen immer mehr zu einem unverzichtbaren Faktor nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die Gesellschaft werden. Gerade der gesellschaftliche Kontext macht klar, daß die Bedeutung der Medien sich nicht in der Rolle eines reinen Informationsüberträgers erschöpft. Das Mediensystem - besonders das der Massenmedien Fernsehen, Radio aber auch Internet - bilden inzwischen einen gesellschaftlichen Teilbereich, der seine spezifischen Gesetzmäßigkeiten aufweist und eine Vielzahl anderer Teilsysteme - wie das politische oder das wirtschaftliche System - beeinflußt und sogar erst funktionsfähig macht. Der Mediensektor hat in den westlichen Industrienationen nicht nur eine große volkswirtschaftliche Bedeutung erlangt, sondern erfüllt vielfältige gesellschaftliche Funktionen. Medien sind Informationsverarbeiter wie Nachrichtenvermittler. Sie unterhalten, bilden und formen gesellschaftliche Werte. Sie stoßen gesellschaftliche Diskussionen an, machen politische wie wirtschaftliche Zusammenhänge deutlich und können gleichzeitig zu einer „vierten Gewalt" im Staat werden, wenn sie für Probleme und Mißstände eine Öffentlichkeit schaffen.

Die Berücksichtigung dieser gesellschaftlichen Dimension der Medien muß Aufgabe jeder Medienforschung sein. Einen umfassenden Ansatz dazu bietet die moderne Ökonomie, die über die traditionell wirtschaftliche Sichtweise hinaus alle gesellschaftlichen Beziehungen analysiert, bei denen Bedürfnisse mit knappen Mitteln befriedigt werden. In diesem Sinne entspricht das ökonomische Bild der Medien den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts, das die besondere gesellschaftliche Rolle der Medien seit Jahrzehnten als Begründung für die staatlichen Regulierungseingriffe in den Markt der Massenmedien Rundfunk und Fernsehen sieht.

Ob die bisherigen medienpolitischen Rezepte an der Schwelle zu einem neuen Jahrtausend nichts von ihrer Wirksamkeit eingebüßt haben, ist allerdings mehr als fraglich, haben sie sich doch schon in der Vergangenheit als problematisch herausgestellt. Sowohl angesichts der oft historisch bedingten Regulierungsaltlasten als auch der fehlenden Übertragbarkeit bisheriger Konzepte auf neue Mediendienstleistungen und -formate ist die Zeit gekommen, die deutsche Medienpolitik einer systematischen Überprüfung zu unterziehen. Hierbei ist zu klären, inwieweit das Mediensystem überhaupt einer Regulierung bedarf oder ob damit nicht erst die Probleme geschaffen werden, die staatliche Eingriffe später heilen sollen.

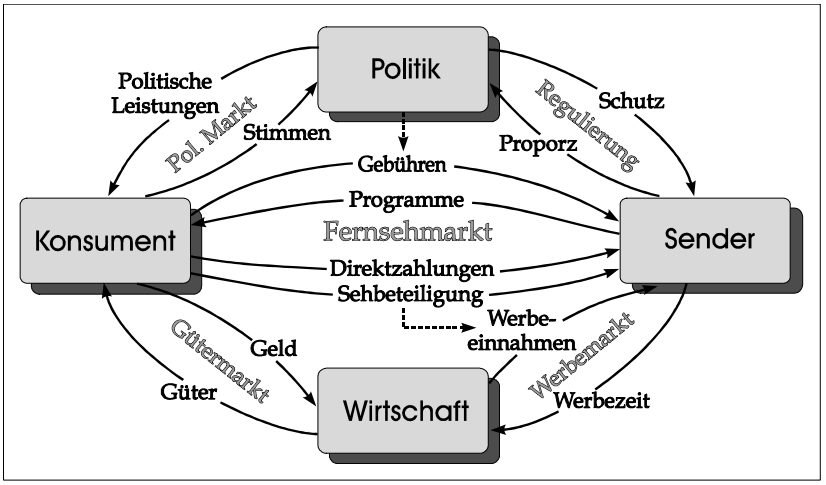
Um dieses Spannungsverhältnis analytisch aufzulösen, soll im folgenden exemplarisch der Fernsehmarkt untersucht werden. Aus ökonomischer Sicht ist dieser Markt - als Austauschbeziehung zwischen Fernsehzuschauer und Sender - durch eine Vielzahl von Eigenschaften gekennzeichnet, die sich in sehr ähnlicher Form auch bei anderen medialen Gütern finden lassen. Da die beobachtbaren Probleme und Wirkungszusammenhänge ähnlich strukturiert sind, steht einer Übertragung ökonomischer Schlußfolgerungen und der daraus folgenden wirtschaftspolitischen Empfehlungen auf andere Medien nur wenig im Wege. Für diesen Transfer sprechen im übrigen nicht nur die allein historisch erklärlichen Wege der Medienregulierung, sondern vor allem, daß die gegenwärtig noch übliche Einzelregulierung für verschiedene Medien mit ihren zersplitterten Zuständigkeiten, Regulierungsverfahren und -inhalten zunehmend an die Grenzen ihrer praktischen Anwendbarkeit stößt. Aus diesem Grund kann eine tragfähige, weil zukunftssichere Regulierungspraxis nur darin bestehen, zu einer integrativen Medienpolitik überzugehen, wie sie Gegenstand der folgenden Abschnitte sein wird. Eine Medienökonomie, die sowohl die gesellschaftliche Rolle der Medien als auch den normativen Gestaltungsanspruch einer Theorie der Wirtschaftspolitik nicht außer acht läßt, kann hierfür den richtigen Weg weisen.

II. Der Fernsehmarkt aus medienökonomischer Sicht

Der deutsche Fernsehmarkt, wie er sich nach der im Jahre 1984 erfolgten teilweisen Deregulierung darstellt, ist durch verschiedene Interaktionszusammenhänge gekennzeichnet (Abb. 1). Neben die direkte Marktbeziehung zwischen Konsument und Sender treten vor allem die Interaktionen zwischen Konsument und Politik bzw. Wirtschaft, die wiederum auf den Fernsehmarkt über entsprechende Interaktionen über die Sender auf den Konsumenten zurückwirken. Bei allen diesen Beziehungen handelt es sich um Tauschvorgänge, die einer ökonomischen Analyse zugänglich sind. So werden beispielsweise auf dem Fernsehmarkt unterhaltende und informierende Programme gegen Gebühren, direkte Zahlungen oder Sehbeteiligung getauscht.

Für die Analyse der eingangs formulierten Fragestellung ist es sinnvoll, den Fernsehmarkt zunächst zu vernachlässigen und die Analyse in einem

Abb. 1: Systematische Einordnung des deutschen Fernsehmarktes



ersten Schritt auf die Beziehungen der Sender zu Politik und Wirtschaft zu fokussieren. Auf der Senderseite finden sich sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Anbieter. Die Anstalten treten mit dem politischen System dadurch in Austauschbeziehung, daß sie als staatlich garantierte Anbieter auf dem Markt für regulierende Maßnahmen staatlichen Schutz in Form von Protektion und Gebührengarantien nachfragen. Dafür bieten sie den politisch Handelnden mehrere Wege der Einflußnahme, die vielfältiger sind, als es in einem rein privatwirtschaftlichen Fernsehsystem möglich wäre. Obwohl auf dem Markt für Regulierungsaktivitäten - als Gewährung von politischer Einflußnahme auf Personal- und Programmpolitik gegen die Verabschiedung von regulierenden Maßnahmen zum Schutz vor Wettbewerbern - meist Koalitionen zu Lasten Dritter - hier der Zuschauer als Wähler, Rezipient und Gebührenzahler - geschlossen werden, sind die vielfältigen Regulierungseingriffe im Fernsehmarkt nur vor diesem Hintergrund zu erklären. Unter den bisherigen Bedingungen partizipieren die privaten Sender an dem Markt für regulierende Maßnahmen in sehr geringem Umfang. Im wesentlichen ist die Interaktion zwischen Politik und privaten Sendern dadurch gekennzeichnet, daß die Privaten versuchen, ihnen auf administrativem Wege vorgegebene Lizenzen und Auflagen zur Marktabschottung gegen neue Wettbewerber zu nutzen.

Deutlich wird in diesem Systemkontext noch ein weiterer Zusammenhang: Es wäre zu kurz gegriffen, das Verhalten der Politiker einseitig als Instrumentalisierung des Mediensystems anzuprangern. Vielmehr sind in einer demokratisch verfaßten Gesellschaft auch gemeinwohlorientierte Politiker gezwungen, auf dem Markt für politische Legitimation aufzutreten, um Wählerstimmen und damit Wiederwahlchancen zu maximie-

ren. In einer modernen Demokratie kann dieses eigennutzorientierte Verhalten des „politischen Unternehmers" nur Erfolg haben, wenn in das Werben um Wählerstimmen auch die Kommunikation über Medien einbezogen wird. Verglichen mit einem Fernsehauftritt hat der direkte Wählerkontakt - selbst bei Großveranstaltungen - nur eine verschwindend geringe Reichweite. Um überhaupt genügend potentielle Wähler zu erreichen, ist Medienpräsenz selbst für einen in seinen Zielen gemeinwohlorientierten Politiker unverzichtbar.[1] Dem steht der Anspruch eines von der Verfassung in seiner Unabhängigkeit bestätigten Mediensystems gegenüber, das als eine „Vierte Gewalt" im Staat auch das politische System kontrollieren und etwaige Fehlentwicklungen aufdecken soll.

In symmetrischer Weise läßt sich das Verhalten von Politikern als stimmenmaximierende Agenten auf dem politischen Markt auf jene wirtschaftlich tätigen Unternehmen übertragen, die über die Inanspruchnahme der Medien versuchen, die Reichweite ihrer Werbung und damit den Absatz der eigenen Produkte zu fördern. Anders als das politische System können sie nicht auf dem Markt für regulierende Maßnahmen tätig werden, sondern müssen auf dem Werbemarkt direkt für die Ausstrahlung von Werbebotschaften zahlen. Auf dem stark regulierten Werbemarkt sind vor allem die privaten Sender, in beschränktem Umfang auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten als Anbieter tätig.

Sowohl aus dem Interaktionszusammenhang zwischen Sendern und Politik als auch dem zwischen Sendern und Wirtschaft ergeben sich Defizite, welche die Funktionsfähigkeit des Fernsehmarktes erheblich beeinträchtigen. Sie bedürfen einer genaueren Analyse, um effizienzverbessernde wirtschaftspolitische Maßnahmen ableiten zu können.

II.1 Defizite der öffentlich-rechtlichen Anstalten

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zählen zu den öffentlichen Unternehmen. Zwar erheben verschiedentlich sogar konsequent liberale Wirtschaftswissenschaftler für marktwirtschaftliche Systeme keine Einwände gegen öffentliche Unternehmen, sofern diese - abgesehen von der (Durch)Setzung allgemeiner Regeln - unter den gleichen Bedingungen agieren wie ihre privaten Konkurrenten (*v. Hayek* 1971, S. 288 ff.). Bereits die Anreizdefekte des öffentlichen Eigentums dürften real jedoch dazu führen, daß öffentliche Unternehmen aufgrund hoher Kosten und ungenügender Innovation im Wettbewerb scheitern, was eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen belegt.[2] Die Trennung von Eigentum und

[1] *Marx* 1988, „Der Versuch, Einfluß zu nehmen, [ist] legitim. Nur die Mittel, mit denen dies geschieht, sind es nicht.", S. 9.

Vgl. hierzu u.a. die komparativen Studien über öffentliche und private Unternehmen, die im Wettbewerbsumfeld agieren, von *Picot/Kaufmann* 1985; *Boardman/Freeman/Eckel* 1986; *Ehrlich/Gallais-Hamonno/Lutter* 1994 sowie die Erfahrungen mit materiellen Privatisierungen öffentlicher Unternehmen bei *Wolf* 1993 und *World Bank* 1995.

Leitung fördert nämlich ein Verhalten, das darin besteht, daß die Manager bei weitgehender Abkopplung ihres Einkommens von den Unternehmenserträgen nur ein geringes Interesse an Kostensenkungen, Qualitätsverbesserungen und Innovationen verspüren, und sie dieses Interesse angesichts erheblicher Informationsdefizite ihrer Auftraggeber auch wirksam durchsetzen können. Ein solches Verhalten ist zwar auch in managergeleiteten Privatunternehmen zu beobachten. Während jedoch private Eigentümer danach streben, ihre Informationsdefizite abzubauen und über anreizkompatible Instrumente die Interessen des Managements mit den eigenen Interessen in Übereinstimmung zu bringen, sind solche Anreize für die Auftraggeber öffentlicher Unternehmen - Politiker und Bürger - nur sehr schwach oder gar nicht vorhanden. Hauptgrund hierfür ist, daß die individuellen Aufwendungen zum Aufbau solcher Mechanismen in keiner Relation zu den individuellen Erträgen stehen. Vielmehr sind Effizienzverbesserungen bei öffentlichen Unternehmen ein Kollektivgut, welches allen zugute kommt, also auch jenen, die sich nicht an den Kosten der Maßnahmen beteiligen.

Zusätzlich agieren in der Praxis öffentliche Unternehmen meist unter anderen Bedingungen als private Anbieter. Oft bewirken wettbewerbliche Ausnahmeregelungen wie Budgetzuweisungen, Zwangsgebühren oder regulierungsbedingte Marktzugangsbeschränkungen für Privatunternehmen, daß die öffentlichen Anbieter trotz vorhandener Ineffizienzen nicht aus dem Wettbewerb ausscheiden.

Neben den im öffentlichen Eigentum begründeten Anreizproblemen führt das Fehlen von Wettbewerb und dem Zwang, nachfragegerechte Produkte abzusetzen, zur Aufhebung des Zusammenhangs, den Preise im wettbewerblichen Prozeß herstellen: die Beziehung zwischen den Kosten des Ressourcenverzehrs, der Entlohnung der Leistungserbringer und der Wertschätzung der Leistungen durch den Nutzer.

In dem Fall des öffentlichen Eigentums verhindert kein Sanktionsmechanismus mehr, daß ein ineffizientes Angebot beibehalten oder Produktionsausweitungen auch dann vorgenommen werden, wenn die damit verbundenen Kosten die Nutzen für die Gesellschaft übersteigen (*Hartwig* 1998, S. 659ff.). Ganz im Gegenteil haben Management und Beschäftigte ein persönliches Interesse an einer permanenten Ausweitung der angebotenen Leistung und der Erhöhung ihrer Ausgaben, verbessert sich doch so ihre individuelle Wohlfahrt. Sehr ähnlich läßt sich für ihre Zulieferer und Kontrollorgane argumentieren, denen es ebenfalls zugute kommt, wenn der Umfang staatlich angebotener Leistungen zunimmt.

Faktisch nutzen diese Interessengruppen bestehende Informationsasymmetrien, um in wettbewerblichen Ausnahmebereichen Renten auf Kosten der Allgemeinheit zu erlangen. Diese Renten können die Form von überhöhten, garantierten Einkommen, angenehmen Arbeitsbedingungen, niedrigen Arbeitsanforderungen oder großzügigen Zusatzleistungen annehmen. Zur Sicherung ihrer wettbewerblichen Ausnahmebereiche versuchen die Gruppen, Einfluß auf politische Entscheidungsträger zu nehmen. In der Konsequenz wird zuviel zu teuer produziert und das mit steigender Tendenz.

Für diese allgemeinen Überlegungen - durch empirische Untersuchungen ebenso wie durch anekdotische Einzelfälle gestützt[3] - scheint auch das öffentlich-rechtliche Fernsehen in der Bundesrepublik Deutschland ein anschauliches Beispiel zu sein: Die öffentlichen Rundfunkanstalten verfügen über ein sehr wirksames Instrumentarium zur Gewinnung und Absicherung ihrer über Jahrzehnte aufgebauten, leistungsneutralen Renten. Die einzelnen Bestandteile dieses Instrumentariums setzen die Anstalten erfolgreich mit dem Resultat ein, daß die Gesellschaft mit einem zu umfangreichen und vor allem zu teuren Programmangebot versorgt wird.

Obwohl von höchstrichterlicher Seite anders intendiert, wurden das Prinzip der Rundfunkfreiheit, die Gebührenfinanzierung und vor allem der mit der Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Fernsehens einhergehende Grundversorgungsauftrag zu zentralen Instrumenten der Sicherung dieser Renten. Mit dem Begriff „Grundversorgung" versucht das Bundesverfassungsgericht seit seinem vierten Rundfunkurteil im Jahre 1986, den gemeinwohlorientierten Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu umschreiben. Als bestandsgeschützte Sendeanstalten sollen die Öffentlich-Rechtlichen mit ihrem Programm im Zeichen der Pluralität, Ausgewogenheit und Qualität dauerhaft die demokratie- und kulturspezifischen Funktionen des Fernsehens sicherstellen. Die Verfassungsrichter gehen davon aus, daß diese Funktionen bei einem rein privatwirtschaftlichen - gemeint ist ein werbefinanziertes - Programmangebot nicht erfüllt werden (*Glotz/Groebel/Mestmäcker* 1998, S. 91). Um technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen, wurde die Bestandsgarantie im sechsten Rundfunkurteil 1991 um eine Entwicklungsgarantie in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht erweitert. Den Begriff „Grundversorgung" hat das Bundesverfassungsgericht nur wenig präzisiert, der „unerläßlichen Grandversorgung" aber in Gänze alle öffentlich-rechtlichen Programme zugerechnet, die 1986 terrestrisch verbreitet wurden. Um Meinungsfreiheit, wie in Art. 5 I GG verankert, zu gewährleisten und den Einfluß des Staates und der in seinem Namen Handelnden möglichst gering zu halten, können die Anstalten Art und Umfang des Auftrags weitgehend selbst bestimmen. Sie werden dabei nur vom anstaltsinternen Rundfunk- (ARD) oder Fernsehrat (ZDF) kontrolliert, der in seiner Zusammensetzung jene Gruppen repräsentieren soll, die vom Gesetzgeber für gesellschaftlich relevant gehalten werden.[4]

Zur Erfüllung ihres Gemeinwohlauftrags erhalten die Anstalten Gebühren, welche von jedem Zuschauer unabhängig von der eigentlichen Nutzung zu entrichten sind. Als zweite Finanzierungsquelle haben die Sender die Erlaubnis, in begrenztem Umfang, Werbung auszustrahlen und - noch - durch Sponsoring Sendungen finanziell fördern zu lassen. Die Ermittlung des Finanzbedarfs und damit der Gebührenhöhe obliegt einer

[3] Vgl. u.a. die Überblicke über die Ergebnisse dieser Analysen bei *Mueller* 1991, S. 259ff.; *Hartwig* 1993, S. 48f.; *Wolf* 1993, S. 139f.; *Shleifer* 1998.

[4] Zur Zusammensetzung der Rundfunkräte der ARD vgl. *ARD* 1997, S. 230ff.

politisch unabhängigen Kommission (KEF). Die gesetzliche Festlegung der Gebührenhöhe erfolgt durch die Landesparlamente, in deren Kompetenz Rundfunk und Fernsehen fallen. Auch wenn der direkte Einfluß des politischen Systems auf die Rundfunkgebühr nach mehreren Reformen abgenommen hat, ist die Gebührenfestsetzung immer noch weit davon entfernt, politikfern und manipulationssicher zu sein.[5]

Es entspricht der ökonomischen Rationalität der Beteiligten, daß die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten sich unter diesen Rahmenbedingungen wie typische Bürokratien verhalten:[6] Um ihren Leitern - beispielsweise den Intendanten -, Macht, ein hohes Einkommen, soziale Anerkennung und Bequemlichkeit zu verschaffen, streben sie nach einer permanenten Ausdehnung der Finanzausstattung und einer Aufhebung der gesetzlich beschränkten Werbezeiten. Für ihre Mitarbeiter suchen sie besondere Vergünstigungen, zumindest aber den Ausbau des Mitarbeiterstabes.[7]

Strategische Variable zur Erreichung dieser Ziele ist die systematische Ausweitung des Programmangebots und das Engagement in weiteren Tätigkeitsbereichen. Nur in begrenztem Umfang können die Kontrolleinrichtungen diesen Tendenzen entgegenwirken. Als externem Kontrollorgan fällt es der KEF systembedingt schwer zu beurteilen, inwieweit Sparpotentiale der Anstalten und Synergieeffekte zwischen den Sendern wirklich genutzt werden. Gleiches gilt für die anstaltsinternen Räte: Auf Informationen angewiesen, die ihnen gerade jene Einrichtungen liefern, deren Handeln sie zu kontrollieren haben, fehlt ihnen häufig das Wissen über die internen programminhaltlichen und wirtschaftlichen Vorgänge innerhalb der Anstalten. Zudem zählen zu den Mitgliedern der Räte Repräsentanten jener gesellschaftlichen Gruppierungen, die von einer Expansion des öffentlichen Fernsehens profitieren.[8]

Die enge Verflechtung von Politik und Anstalten macht es überdies schwierig, etwas an den über Jahre in etlichen Kommissionen und Instanzen ausgehandelten Spielregeln zu ändern. Insbesondere Parteien und Regierungen sind darauf angewiesen, Konflikte mit den Anstalten möglichst zu vermeiden, verfügen die Sender doch über einen nicht unerheblichen Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung. Da Zuschauer gleichzeitig Wähler sind, besteht die Gefahr, daß Sender ihre Macht zur politischen Beeinflussung nutzen und ihnen unbequemen Politikern die Unterstützung versagen.

[5] So war für *Edmund Stoiber* die Drohung, aus der Praxis der bundeseinheitlichen Gebühr auszusteigen, ein geeigneter Hebel, um eine Reform des Finanzausgleichs der Sendeanstalten durchzusetzen. Kalkül war, daß eine Kündigung des Finanzausgleichs einerseits den Bayerischen Rundfunk besser gestellt, andererseits Druck auf die kleinen Sendeanstalten der ARD ausgeübt hätte. Vgl. *o. V.* 1998b, S. 1.

[6] Vgl. den Überblick über die Entwicklung der Bürokratietheorie bei *Mueller* 1991, S. 247 ff.

[7] So ist es nicht verwunderlich, daß die Anstalten trotz extern verordnetem Sparzwang und massivem Outsourcing in den letzten Jahren keinen Personalabbau durchgeführt haben, sondern ihr schon hohes Personalvolumen nahezu halten konnten. Vgl. *o. V.* 1998a, S. 1.

[8] Hierzu gehören vor allem Gewerkschaften, Journalisten, Schriftsteller und Künstlervereinigungen, Verbände der Film-, Fernseh- und Videowirtschaft. Vgl. § 21 ZDF-Staatsvertrag.

Die Politik ist nicht nur an Konfliktvermeidung mit den Fernsehsendern, sondern auch an Erhalt und sogar Ausbau des öffentlichen Fernsehangebots interessiert. Trotz Meinungsfreiheit bietet nämlich dessen Struktur Vertretern aus Regierungen und Parteien faktische Einwirkungsmöglichkeiten, die ihnen ein privatwirtschaftliches Programmangebot nur beschränkt gewähren würde[9] und die auch das Bundesverfassungsgericht als nicht unproblematisch ansieht (*BVerfG* 1994, S. 88). Über die Regelungskompetenz der Länder und die Posten der Landesvertreter in den Rundfunk- und Verwaltungsräten beeinflussen Landesregierungen wie Vertreter der nicht-regierenden Parteien die Programmgestaltung und Personalpolitik so, daß entsprechende Medienpräsenz gewährleistet ist, wobei „Ausgewogenheit" nicht selten zu Parteienproporz degeneriert.[10]

Obwohl die jährlichen Prüfberichte der Landesrechnungshöfe für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind,[11] existieren doch verschiedene Belege für den fehlenden Zwang zur Wirtschaftlichkeit: Verglichen mit ihren privaten Konkurrenten, selbst gegenüber den öffentlich-rechtlichen Anbietern anderer Länder mit einem klaren Programmauftrag, produzieren ARD und ZDF zu wesentlich höheren Durchschnittskosten pro Sendeminute.[12] Das gilt für das Gesamtprogramm ebenso wie für einzelne Sparten, so daß die überdurchschnittlichen Kosten nicht durch den größeren Anteil an qualitativ hochwertigen Programmen mit besonderem gesellschaftlichen Interesse, also Nachrichten-, Informations-, Kultur- und Jugendsendungen, bedingt ist. Selbst eigenen Angaben der ARD zufolge

[9] Auch im Privatfernsehen sind Verflechtungen des politischen und des Mediensystems nicht auszuschließen. So räumte *Leo Kirch* dem damaligen Bundeskanzler *Helmut Kohl* im Programm des Senders SAT.l einen eigenen Programmplatz „Zur Sache Kanzler" ein. Im Gegenzug hat Kohl anscheinend versucht, sowohl die d-box von *Kirchs* Sender DF1 bei der Deutschen Telekom durchzusetzen als auch auf die Entscheidung der EU-Wettbewerbskommission im Falle *Kirch/Bertelsmann* einzuwirken. Vgl. *Goedecke* 1999, S. 3, *Beise* 1999, S. 7.

[10] *Marx* 1988: „In Rundfunk und Fernsehen bedienen sich die politischen Parteien - besonders die beiden großen - [...] einer Doppelstrategie: von oben über die Kontroll- und Aufsichtsgremien und von unten über die Besetzung der Redaktionen mit Parteifreunden. Sie tun das außerordentlich erfolgreich[...].", S. 19.

[11] Auf dem Klageweg hatte ZDF-Intendant *Dieter Stolte* im Jahre 1995 erfolgreich die Veröffentlichung des Gesamtberichts der Prüfung durch den Landesrechnungshof verhindert (*o. V.* 1995). Doch aus den Absichtserklärungen, einen mit dem Rechnungshof „abgestimmten Bericht" zu veröffentlichen und den Willenserklärungen von politischer Seite, notfalls den Rundfunkstaatsvertrag um Publizitätspflichten zu erweitern, ist auch Jahre später nichts geworden. Noch immer sieht der Rundfunkstaatsvertrag keine generelle Veröffentlichung des gesamten Prüfberichts vor. Außer beim Bayerischen Rundfunk, wo auch der Landtag informiert werden muß, erhalten beispielsweise beim ZDF lediglich der Intendant, die Vorsitzenden von Fernseh- und Verwaltungsrat sowie die Landesregierungen Einblick in die Ergebnisse der Prüfung. Vgl. § 30 III ZDF-Staatsvertrag, *Müller* 1998, S. 88.

[12] So lagen die durchschnittlichen Gesamtkosten pro Sendeminute 1995 bei ARD und ZDF mit 4.460 $ bzw. 3.450 $ deutlich über den Kosten der privaten Anbieter RTL (2.520 $), SAT.l (2.150 $) und Pro 7 (1.830 $). Selbst die öffentlich-rechtlichen Anstalten im europäischen Ausland produzieren wesentlich günstiger, beispielsweise BBC (2.800 $) und France 2 (2.100 $). Vgl. *Mattern/Künster/Zirn* 1998, S. 40. Zu ähnlichen Ergebnissen für das Jahr 1990 vgl. *Wirtz* 1995, S. 200.

lassen sich solche Programme relativ preiswert produzieren (*ARD* 1997, S. 325). Die hohen Kosten entstehen vielmehr in den Sparten Fiktion/Fernsehspiel, Sport und Unterhaltung, also in Bereichen, in denen private Sender durchaus vergleichbare Qualitäten anbieten.

Neben dem teuren Erwerb von Sende- und Übertragungsrechten sind die vergleichsweise hohen Kosten zu einem großen Teil auf einen ineffizienten Personaleinsatz zurückzuführen. So wird im Durchschnitt sowohl mehr Personal eingesetzt als auch ein Gehalt gezahlt, das deutlich über dem Marktniveau liegt (*Engels* et. al. 1989, S. 10; *Seufert* 1992, S. 88; *Wirtz* 1995, S. 71).[13]

Auf dem Wege der Aufgabenexpansion ist es gelungen, trotz der Deregulierung des Fernsehmarktes und einer Vielzahl neuer privater Wettbewerber, die öffentlich-rechtlichen Programme zu stärken und auszubauen. Aus den 1984 vorhandenen zwei überregionalen Vollprogrammen und fünf regionalen dritten Programmen der ARD sind bis zum heutigen Tage zwei Vollprogramme, vier Spartenprogramme, acht zu bundesweiten Vollprogrammen ausgebaute Dritte Programme, sieben Spartenprogramme in digitalen Bouquets und zusätzlich zeitversetzte Programme entstanden (*Mattern/Künstner/Zirn* 1998, S. 20; *VPRT* 1997, S. 11). Neben Phoenix, Kinderkanal und BR alpha wird der für das Jahr 2000 angekündigte Theaterkanal des ZDF diesen Trend noch weiter verstärken. Außer der eigentlichen Programmproduktion betreiben die öffentlich-rechtlichen Anstalten in Eigenregie oder über Beteiligungen Sendernetze, Produktions-, Vermarktungs- und Merchandising Multimedia-Unternehmen und Online-Dienste wie die Kooperation mit Microsoft. Verbunden war diese Entwicklung mit einer starken Expansion der Zahl der Beschäftigten. Finanziert wurde sie überwiegend durch Gebührenerhöhungen.[14]

Die Expansion der öffentlich-rechtlichen Programmangebote stand stets im Lichte des höchstrichterlich erteilten Grundversorgungsauftrags in Verbindung mit der Bestands- und Entwicklungsgarantie. Was im Sinne des Verfassungsgerichts unter Grundversorgung zu verstehen sei, ist bis heute weitgehend unbekannt geblieben. Es sollen Programme sein, die einen gesellschaftlichen Nutzen erfüllen - ebenso bilden wie unterhalten und informieren. Auch das Stichwort „Meinungsvielfalt" sei auf dem Fernsehmarkt von entscheidender Bedeutung. Den aus diesem Deutungsdefizit resultierenden Spielraum wußten die öffentlich-rechtlichen Anstalten in ihrem Sinne zu nutzen. Letztlich wurden alle Programme der Anstalten in Verbindung mit dem Grundversorgungsauftrag gebracht, sofern sie nur einen gesellschaftlichen Nutzen aufwiesen. Dies geschah un-

[13] 1990 war beispielsweise der Personaleinsatz von ARD und ZDF mit 24.928 Mitarbeitern etwa 16mal so hoch wie bei den Privaten, bei einem Marktanteil von etwa 50 Prozent, 1994 beschäftigte das ZDF sechsmal mehr Personal als RTL, bei Marktanteilen von 18 bzw. 20 Prozent.

[14] So stiegen im vergleichbaren Zeitraum die Gebühren von 13,00 DM (1983) auf 28,25 DM (1999), die letzte Gebührenerhöhung fand im Jahre 1997 statt. Das Gesamtvolumen der Gebühren belief sich 1998 - nach eigenen Schätzungen - auf etwa 11,3 Mrd. DM. Vgl. *Schneck* 1989, S. 608.

abhängig davon, ob ein privater Anbieter sie hätte anbieten können oder - im Fall von Nickelodeon - sogar angeboten hat. Das Informationsprogramm Phoenix ebenso wie der Bildungskanal 3sat und der Kinderkanal mit seinen Programmen für die jüngsten Zuschauer belegen dies eindrucksvoll. Dieser Lesart folgend, beinhaltet neuerdings Grundversorgung auch das Angebot von Theater im neu zu gründenden Theaterkanal, obwohl der private Pay-TV-Sender DF1 bereits mit dem Kanal Classica das Publikum der Opern- und Ballettliebhaber anspricht. Ebenso wie für Gesamtprogramme wird für einzelne Sendungen der Grundversorgungsauftrag reklamiert. Die Spannbreite reicht von Sportübertragungen und Spielfilmen über Volksmusik bis hin zu Seifenopern, obwohl auch hier schon ein breites privates Angebot besteht.

Diese weite Interpretation des Grundversorgungsauftrags entspricht der bürokratischen Logik. Sie findet aber ihre Grenzen in der Legitimation auf Zuschauerseite. Aus Zuschauersicht müssen die Sender sich in gewissem Umfang für die monatlichen Zahlungen rechtfertigen, was aus Perspektive der Anstalten in ein Dilemma führen kann: Würden nur Programme ausgestrahlt, die von der privaten, werbefinanzierten Konkurrenz nicht angeboten werden, hätte ein Großteil des Fernsehpublikums - eben die bei einem Minderheitenprogramm nicht erreichte Mehrheit - berechtigte Zweifel am Prinzip der Gebührenfinanzierung. Langfristig würde die staatlich garantierte Finanzierung damit ins Kippen geraten. Würden auf der anderen Seite jedoch nur massenwirksame Programme angeboten, wäre mittelfristig das öffentlich-rechtliche System als Ganzes in seiner gemeinwohlorientierten Rolle in Frage gestellt. Die Konsequenz aus dem Zwang zur Rechtfertigung nicht nur gegenüber der staatlichen Regulierung, sondern auch dem Zuschauer, war für die Anstalten der Mittelweg zwischen Konzentration auf Minderheiten und der damit verbundenen Profilierung auf der einen Seite und einem Programmangebot für die Masse der Zuschauer auf der anderen.

Trotz dieser Entscheidung konnten die Anstalten nicht verhindern, daß ihnen die zuschauerseitige Legitimationsbasis langsam aber sicher erodiert. Gemessen am Marktanteil wird ihr Leistungsangebot durchschnittlich nur zu gut 40 Prozent genutzt.[15] Mittlerweile nimmt nur noch ein Viertel der Zuschauer ausschließlich öffentlich-rechtliche Programme in Anspruch, ein gutes Drittel sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Programme und mehr als ein Drittel ausschließlich private Angebote (*Kliment/Brunner* 1998, S. 71 ff). Konsequenterweise lehnt denn auch ein Drittel der befragten Bürger Gebührenzahlungen für ARD und ZDF grundsätzlich ab, und jeder zweite Zuschauer empfindet die Gebühren als zu hoch. Besonders auffällig ist die ausschließliche Nutzung privater Programme bei Zuschauern unter 50 Jahren, also den zukünftigen Nachfragern.[16] Inwieweit sich die Sehgewohnheiten der jüngeren Zuschauer mit zunehmendem Alter ändern, sie also vermehrt auf öffentliche Ange-

[15] Eigene Berechnungen anhand aktueller Marktanteile im IW-Medienspiegel.

[16] So schalten der gleichen Studie zufolge nur 37 Prozent der 30-49jährigen und 72 Prozent der 14-29jährigen ausschließlich private Sender ein.

bote zurückgreifen werden, bleibt abzuwarten. Neuere Untersuchungen sprechen eher dagegen (*Berg/Kiefer* 1996). Sie ermitteln bei allen Jahrgängen zumindest seit Beginn der 90er Jahre einen ständig wachsenden Anteil an Privatsendernutzern, so daß sich die relative Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in den Augen der Zuschauer in Zukunft noch weiter verringern dürfte. Offensichtlich gewinnt damit das private Programmangebot für alle Altersgruppen zunehmend an Attraktivität.

II.2 Fehlsteuerung durch Quotenorientierung der Programmanbieter

Der Wettbewerb zwischen den Fernsehsendern - also sowohl zwischen den Anstalten untereinander als auch zwischen Anstalten und werbefinanzierten Sendern - findet auf der Grundlage eines einzigen Erfolgsindikators statt. Dieser Indikator ist die Einschaltquote pro Sendung, die sich aus dem zeitnahen Marktanteil, d.h. der Anzahl der Zuschauer pro Sendung, ergibt. Da weder die Werbeeinnahmen noch die Gebühren einem Nutzungspreis der Zuschauer entsprechen, bestimmt seit langem die Einschaltquote über Entwicklung, Fort- oder Absetzung einer Sendung, wofür es eine Vielzahl an empirischen Belegen gibt. Die Einschaltquote wird in der Praxis mit der Zuschauerorientierung eines Programms gleichgesetzt. Programme mit einer guten Quote genießen dieser Logik zufolge eine hohe Zuschauergunst. Sendungen, die auf ein nur mäßiges Zuschauerinteresse stoßen, sind leicht an ihren schlechten Einschaltquoten erkenn- und damit eliminierbar.

Diese Argumentation ist ebenso verständlich wie aus ökonomischer Sicht falsch. Für den Zuschauer wünschenswerte Programme anhand des Quotenindikators zu beurteilen, gleicht dem Versuch, über den Marktanteil eines Produkts auf dessen Nutzen zu schließen. Dies muß mißlingen, da die Quote nicht eine dem Marktpreis vergleichbare Signalfunktion besitzt. In Marktpreisen kommt zum Ausdruck, daß der Nutzen des Käufers seine individuellen Kosten übersteigt. Über den beobachtbaren Preis erhält der Anbieter ein Signal, das den Mindestnutzen seiner Leistung aus Nachfragersicht angibt. An diesem Signal richtet er seine Angebotsentscheidung aus. Damit verfügt der Preis über einen höheren Informationsgehalt als die rein binäre Information der Kaufentscheidung.

Auf den Fernsehmarkt bezogen gibt die Quote - als Aggregat der binären Kaufentscheidung - lediglich an, welcher Prozentsatz der Zuschauer überhaupt einen Nutzen empfindet, nicht jedoch wie hoch dieser Nutzen ist (*Schröder* 1997, S. 93). Für den Anbieter sind die Kosten des Fernsehkonsums auf Nutzerseite - hauptsächlich Zeitkosten - nicht zu beobachten. Nur der geforderte Nutzungspreis ist erkennbar. Da dieser im gegenwärtigen System gleich null ist - und damit nicht existiert -, ist es keinem Anbieter möglich, über eine Zahlungsbereitschaft auf den Nutzen eines Zuschauers zu schließen. Die binäre Information der Quote ist nur ein sehr schlechtes Substitut für die Zahlungsbereitschaft, da sie kein direktes Maß der Wertschätzung darstellt wie beispielsweise aggregierte Zahlungsbereitschaften in Form von Konsumentenrenten. Im wettbe-

werblichen Umfeld bedeutet das: Die Einschaltquote zeigt an, welcher Prozentsatz der Zuschauer das Programm - vielleicht nur marginal - vorzugswürdig gegenüber dem Alternativangebot findet.
In der Konsequenz muß ein quotenorientiertes Fernsehsystem immer zu Massenprogrammen führen. Dies gilt selbst dann, wenn in der Praxis die Zuschauerstruktur nach vielfältigen demographischen Kriterien aufgeschlüsselt wird, um so das Verhalten der Rezipienten und deren Entscheidungsmotive transparenter zu machen. Minderheiten werden nicht bedient, da sie als Nachfrager keine Zahlungsbereitschaft und damit auch nicht ihre Wertschätzung zum Ausdruck bringen können. Wohlfahrtsstiftende Programme werden nicht angeboten, selbst wenn die Kosten dies erlauben würden.
Daß trotz dieser Ineffizienzen die Fernsehsender - sowohl öffentlich-rechtliche als auch private - sich im Programmbereich an der Quote orientieren, hat zwei Gründe. Die staatlich garantierten Sender müssen zur Legitimation ihres öffentlichen Auftrages nachweisen, daß sie ein zuschauerorientiertes Programm anbieten. Es liegt auf der Hand, dazu den leicht meß- und kommunizierbaren Erfolgsindikator Quote heranzuziehen. Die Anstalten haben kein Interesse daran, ein aussagekräftigeres, auch aus ökonomischer Sicht sinnvolles Instrument zu entwickeln und einzusetzen.
Die privaten Sender hingegen finanzieren sich fast ausschließlich über Werbeeinnahmen, deren Umfang direkt an die Zuschauerquote gekoppelt ist. Auch für sie gibt es keine Anreize, auf einen anderen Indikator zurückzugreifen, da die werbende Wirtschaft als Auftraggeber nur an einer weiten Verbreitung der Werbebotschaften interessiert ist.

II.3 Programmdefizite des werbefinanzierten Fernsehens

Sorgt die Quotenorientierung für Anreize zur Maximierung der Zuschauerzahlen - also dem Angebot von real sehr ähnlichen Massenprogrammen unter Vernachlässigung kleiner Zuschauergruppen -, hat die Werbefinanzierung noch einen zweiten Effekt auf Programmstruktur und -inhalte.
Bei werbefinanziertem Fernsehen werden die Programmkosten allein von der werbetreibenden Wirtschaft getragen - als Gegenleistung werden deren Werbebotschaften ausgestrahlt (*Wiechers* 1992, S. 123). Der Sender schafft über die Kopplung von Programm und Werbung eine Öffentlichkeit zur Präsentation der beworbenen Produkte. Neben der Größe dieses Publikums - der absoluten Quote - bestimmt daher auch dessen Zusammensetzung über die Zahlungsbereitschaft des Werbers auf dem Werbemarkt. Sein Nutzen aus der Werbeschaltung und damit seine Zahlungsbereitschaft leiten sich aus der erwarteten Werbewirkung ab. Werbetreibende sind bereit, für das Rahmenprogramm einer Werbeschaltung zu zahlen, wobei das Programm nur Mittel zum Zweck, für den Zuschauer aber Hauptquelle des Nutzens ist. Daraus folgt, daß die Zahlungsbereitschaft des Werbetreibenden hinsichtlich Stärke und Richtung nur in seltenen Ausnahmefällen mit der Wertschätzung des Zuschauers identisch ist.

Beispielsweise variiert diese Zahlungsbereitschaft in dem Maße, wie vermutet wird, daß sich Konsummuster beeinflussen lassen. Junge Konsumenten - im Extremfall Kinder - bilden daher eine Kernzielgruppe des werbefinanzierten Fernsehens. Dem gegenüber nimmt im allgemeinen die Formbarkeit des Konsumverhaltens und damit die erwartete Werbewirkung mit zunehmendem Alter ab. Die Gruppe der über 50jährigen wird daher von werbefinanzierten Programmen nur noch nachrangig bedient, Sendungen für Rentner sucht man dort - trotz vielleicht vorhandener Wertschätzung - vergebens (*o. V.* 1999a, S. 66).

Dieser Programmeffekt der Werbefinanzierung könnte eine neue Erklärung dafür liefern, daß ARD und ZDF unter der älteren Bevölkerung ihre treuesten Zuschauer finden, was sich in den schon geschilderten Nutzungszahlen niederschlägt. Üblicherweise wird hierfür das ausgeprägte Qualitätsbewußtsein der über 50jährigen angeführt. Im Lichte des Programmeffekts der Werbefinanzierung ist es jedoch ebenso plausibel, daß die hohen Marktanteile der Anstalten in diesem Segment lediglich Folge des fehlenden Engagements der privaten Sender sind.

Die Werbefinanzierung ist damit - neben der Quotenorientierung - ein Grund für eine gravierende Fehlsteuerung auf dem privaten Fernsehmarkt, in geringerem Umfang auch im öffentlich-rechtlichen Fernsehen. In diesem Zusammenhang wird klar, warum die von publizistischer Seite geäußerte Warnung, Fernsehen sei zu wichtig, um das Medium dem Markt zu überlassen, auch - vielleicht überraschenderweise - die Unterstützung der Ökonomie findet, sofern man den Ausdruck „Markt" mit „werbefinanziertem Fernsehen" übersetzt. Dann steht die Aussage durchaus im Einklang mit den hier angedeuteten ökonomischen Überlegungen - ein weiterer Grund, warum die weit verbreitete Antinomie von Publizistik und Ökonomie als Scheingegensatz nicht haltbar ist (*Schröder* 1997, S. 2).

Den Fehlentwicklungen des werbefinanzierten Fernsehens, wie sie schon aufgrund der US-amerikanischen Erfahrungen mit dem „kommerziellen" Fernsehen lange vor der deutschen Deregulierung bekannt waren (*Kleinsteuber* 1973, S. 187ff.), mit einer Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu begegnen, brachte real nicht die Lösung der - auf beiden Anbieterseiten diagnostizierten - Probleme, sondern schuf neue Defizite durch den Wettbewerb nicht vergleichbarer Anbieter um Zuschauer und Produktionsfaktoren.

III. Wege zu einer ordnungspolitischen Reform

Fazit der bisherigen Status quo-Analyse war, daß auf der Seite der öffentlich-rechtlichen Anstalten gegenwärtig das Bild von politischer Einflußnahme und von Ineffizienzen in der Produktion geprägt ist. Im Bereich der privaten Sender zeigen sich gravierende Anzeichen für eine Fehlsteuerung aufgrund der Werbefinanzierung. Durch die Quotenorientierung aller Sender findet heute unverkennbar eine Ausrichtung am Massengeschmack statt. Eine ordnungspolitische Reform muß diesen Ineffizienzen in Produktion und Programmangebot eine adäquate Lösung entgegensetzen.

Da das Hauptziel einer freiheitlich verfaßten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nur darin bestehen kann, die Bedürfnisse ihrer Mitglieder möglichst umfassend und dauerhaft unter Einsatz knapper Mittel zu befriedigen, muß eine solche Reform Mechanismen etablieren, die sowohl die Präferenzen und die Kosten vollständig zum Ausdruck bringen als auch dauerhafte Anreize für Innovationen entfalten. Das bisherige System ist dazu nicht in der Lage. Es ist sowohl geprägt von öffentlich-rechtlichen Anstalten, die in der Tradition von Bürokratien handeln und politischer Einflußnahme ausgesetzt sind, als auch von privaten Anbietern, die aufgrund ihrer Werbefinanzierung nur Massenprogramme anbieten.

Am ehesten lassen sich positive Wohlfahrtswirkungen in einer auf privaten Eigentumsrechten basierenden Wettbewerbsordnung erzielen. Hier trifft ein vielfältiges Angebot auf die Wünsche der Nachfrager, die ihre Wertschätzung in Form von Zahlungsbereitschaften offenbaren. Besonders konsequent wird dies im Fernsehbereich durch ein Pay-TV verwirklicht. Hier müssen sich die direkt finanzierten Programme an den Präferenzen der Zuschauer ausrichten, indem die Anbieter im permanenten Wettbewerb um Nachfrager stehen. Dies von der Monopolkommission bereits 1982 vorgeschlagene Finanzierungssystem läßt sich heute ohne die damals zu erwartenden technischen Probleme realisieren. Vor allem sind heute aber keine wohlfahrtsmindernden Engpässe im Distributionssystem mehr vorhanden, die zu Beginn der 80er den eigentlichen Wettbewerb verhindert hätten. Die Digitalisierung im Bereich der Übertragungstechnik und Endgeräte hat dazu geführt, daß die meisten Übertragungswege austauschbar geworden sind oder in naher Zukunft werden. Aus Sicht des Zuschauers spielt daher der eigentliche Distributionsweg eine immer untergeordnetere Rolle. Mit dem Wegfall der begrenzten Übertragungskapazität - genauer deren rapidem Preisverfall — wird ein Wettbewerb der Anbieter direkt finanzierter Programme erst möglich.

Die neugewonnene Möglichkeit des Zuschauers, seine Präferenzen über entsprechende Zahlungsbereitschaften zu bekunden und damit den Anbietern seine Wertschätzung zu signalisieren, wirkt auch den Fehlsteuerungseffekte eines quotenorientierten oder werbefinanzierten Fernsehens entgegen. Nun werden Minderheitenprogramme ausgestrahlt, sofern sich Zuschauer zu ihrer Finanzierung finden. Auf der anderen Seite werden jene Zuschauergruppen bedient, die werbefinanzierte Programme konsumieren möchten, weil sie so Entgeltzahlungen - über die Inkaufnahme von Zeitkosten hinaus - vermeiden können. Ein an den Bedürfnissen der Zuschauer orientiertes, wettbewerblich organisiertes Fernsehen muß daher beide Formen der Finanzierung ebenso wie Mischformen ermöglichen.

Außer wettbewerbssichernden Eingriffen hat eine staatliche Regulierung unter diesen Bedingungen nur dann einen Sinn, wenn sich stichhaltige Gründe für ein Marktversagen finden lassen, das nur mit staatlichen Eingriffen behoben werden kann. Als Marktversagensgründe werden in diesem Zusammenhang in der Regel Größen- und Verbundvorteile, Qualitäts- und Glaubwürdigkeitsprobleme durch Informationsdefizite sowie

externe Effekte genannt (*Müller* 1978; *Schellhaaß* 1994; *Zohlnhöfer* 1987; *Schröder 1991 ; Glotz/Groebel/Mestmäcker* 1998). Einer genaueren Überprüfung hält das erste Argument der Unteilbarkeiten nicht stand. Qualitäts- und Glaubwürdigkeitsprobleme werden in einem wettbewerblichen Regime meist dadurch gelöst, daß die Marktakteure ausgeprägte Anreize zur Beseitigung von Informationsdefiziten haben. Auch im Fernsehmarkt wurden vielfältige Mechanismen - wie Reputation und Glaubwürdigkeit - entwickelt. Damit bleibt als Marktversagensgrund lediglich die Existenz von Externalitäten. Hier geht es um positive wie negative Medienwirkungen, die vom Zuschauer über dessen Rolle als Rezipient auf sein soziales Umfeld übertragen werden (*Schröder* 1997, S. 13). Die positiven Effekte gilt es ebenso zu fördern, wie negative Effekte in Form von desintegrierenden Wirkungen von Medieninhalten zu verhindern. Inwieweit diese Wirkungen überhaupt existieren und einen staatlichen Handlungsbedarf induzieren oder ihre Existenz nur als Schutzbehauptung jenen dient, die auf direkte oder indirekte Weise vom gegenwärtigen System profitieren, muß eine systematische Medienwirkungsanalyse zeigen.

Selbst wenn deren Ergebnisse Effekte nachwiesen, die einer Regulierung bedürften, bedeutet dies allerdings nicht die Beibehaltung der gegenwärtigen Organisationsform. Eine als erforderlich empfundene Bereitstellung der Leistung durch den Staat impliziert nicht notwendigerweise deren Herstellung durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Mit der Produktion können vielmehr auch private Unternehmen beauftragt werden, solange die damit verbundenen Effizienzvorteile einer privatwirtschaftlichen Herstellung nicht durch Transaktionskosten und opportunismusbedingte Risiken aufgewogen werden. Effizienzvorteile einer solchen Trennung von Bereitstellung und Herstellung bestehen dabei nicht nur in einer höheren Produktivität und geringeren Kosten, sondern vor allem auch in einer Präzisierung sowohl der gewünschten Leistungen als auch der Vorstellungen des Auftraggebers. Dann reicht die gegenwärtig übliche Berufung auf eine diffuse „Gemeinwohlorientierung" oder unbestimmte „demokratie- und kulturspezifische Funktionen" des Fernsehens nicht mehr aus.

Die Konkretisierung der Inhalte eines gemeinwohlorientierten Programms wäre nicht nur ein Schritt in Richtung mehr Transparenz in der deutschen Medienpolitik, sondern würde den Weg bereiten für eine weitreichende ordnungspolitische Reform, die aus drei Kernelementen bestehen müßte. Ihren Ausgang nimmt diese Reform in einer expliziten Aufgabenzuweisung für die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten im Rahmen eines Funktionsauftrags. Dieser Auftrag und vor allem seine Erfüllung müßte von unabhängiger Seite überprüfbar sein, anders als es

[17] Nachdem auch von wissenschaftlicher Seite über Jahrzehnte die Wirkungen des Medienkonsums als sehr stark eingeschätzt wurden, vermitteln neuere publizistische Studien ein differenzierteres Bild. Von einer anfänglich unterstellten Allmacht der Medien tendiert die Publizistik inzwischen eher zu deren Ohnmacht. Vgl. *Merten* (1994), S. 291.

die gegenwärtige Selbststeuerung der Anstalten vorsieht. Doch ein Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten wäre nur die Basis einer rationalen Medienpolitik.

Aus ökonomischer Sicht ist es unverständlich, warum nur ein privilegierter, recht enger Anbieterkreis zur Erfüllung gemeinwohlorientierter Aufgaben im Fernsehbereich herangezogen wird. Unerwünschte Folgen dieser Privilegierung sind - wie gezeigt - sowohl Effizienzverluste bei den Anbietern als auch politische Einflußnahme als Gegenleistung für den genossenen staatlichen Schutz. Dem würde dann wirksam begegnet, wenn es unter allen Programmanbietern zu Wettbewerb um die Erfüllung der präzisierten Grundversorgungsaufträge kommt. Da sich alle Anbieter um zahlende Zuschauer, Werbeeinnahmen oder Funktionsaufträge bemühen müßten, wären Bestands- und Entwicklungsgarantien einzelner Sender weder sinnvoll noch realisierbar. Echter Wettbewerb muß für ineffiziente Programmanbieter Verlust- und Konkursrisiken zur Folge haben. Die Einführung von Wettbewerb um gemeinwohlorientierte Programme wäre das erste Kernelement einer auch auf gesellschaftliche Belange zugeschnittenen Ausgestaltung der Medienpolitik.

Das zweite Kernelement umfaßt die Finanzierung der aus gesellschaftlicher Sicht wünschenswerten Sendungen. Ein direkt durch den Zuschauer finanziertes Fernsehsystem bietet Programmanbietern Anreize, auch Segmente mit nur wenigen Zuschauern zu bedienen. Diese Anreize sind stärker als im dualen System, das durch die Gebühren- oder Werbefinanzierung der Sender die dargestellten Fehlsteuerungstendenzen ausweist. In diesem Sinne ist die Einführung von Pay-TV ein zentrales Instrument, um Programm- und Meinungsvielfalt auf dem Fernsehmarkt sicherzustellen. Damit ist zugleich die Hoffnung verbunden, daß der Marktzutritt neuer Wettbewerber nicht nur zu einer *Vielzahl*, sondern vor allem einer Vielfalt an Programmen auf dem Fernsehmarkt führt.

Sollte sich dennoch zeigen, daß Programme mit hohem gesellschaftlichen Nutzen nicht oder nur unzureichend angeboten werden, ist eine staatliche Bereitstellung - nicht die Herstellung - dieser Programme geboten. Im Sinne einer sozialen Externalität beschränkt sich der Nutzen aus der Ausstrahlung dieser medialen Inhalte jedoch keineswegs auf die Zuschauer der geförderten Sendungen. Vielmehr ist charakteristisch für diese Externalität, daß sie sich auch auf die übrigen Mitglieder der Gesellschaft überträgt - unabhängig von deren Medienkonsum. Die Finanzierung von Sendungen oder ganzen Programmen, die auch auf einem wettbewerblichen Fernsehmarkt nicht angeboten werden, dürfte also nicht an die Fernsehnutzung anknüpfen. Statt dessen wäre es adäquat, Programminhalte, die vom Wettbewerb in zu geringem Umfang angeboten werden, über Steuern zu finanzieren. Diese Steuerfinanzierung wäre das zweite Kernelement einer rationalen Medienpolitik. Eine Gebührenfinanzierung mit ihren Fragwürdigkeiten beispielsweise im Bereich der Gebührenpflicht für Internet-PC oder der Sozialbefreiung würde damit der Vergangenheit angehören (*Schröder* 1997, S. 24, 69).

Um nicht von der staatlichen Bereitstellung wünschenswerter Programme zu einer interessengeleiteten Beeinflussung der Medien zu gelangen, sind

medienpolitische Konzeptionen schon bei ihrem Entwurf auf Möglichkeiten politischer Instrumentalisierung zu prüfen. Versuchen in diese Richtung ist dadurch ein Riegel vorzuschieben, daß ein politisch unabhängiges Gremium über Mittelverteilung auf zu fördernde Programmformate und auf unterschiedliche Anbieter wacht. In einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren müßten die Anbieter sich um ausgeschriebene Mittel bewerben, wobei der kostengünstigste Programmveranstalter den Zuschlag bekäme. Das dritte Kernelement eine medienpolitischen Reform unter Berücksichtigung gesellschaftlicher Funktionen des Fernsehens wäre damit die Programmförderung über ein politikfernes Gremium in einem wettbewerblichen System. Denkbar wäre hier die Gründung einer mit unabhängigen Sachverständigen besetzten „Medienstiftung" (*Hartwig/Schröder* 1998, S. 15).

IV. Fazit

Ergebnis der bisherigen Diskussion war, daß die gegenwärtig beobachtbaren Fehlentwicklungen im deutschen Fernsehmarkt nur zu einem geringen Teil aus marktlichen Mängeln resultieren. Der Markt als Allokationsinstrument stellt kein „Destruktionsverfahren" - wie manchmal behauptet - dar, denn ein Großteil der Fehlanreize im Fernsehbereich läßt sich mit Politikversagen erklären. Aus ökonomischer Sicht ist damit die Diagnose eindeutig, daß das deutsche Fernsehsystem nicht an Marktmängeln, sondern einem Mangel an Markt leidet. Die bereits heute erkennbare Entwicklung hin zu Pay-TV[18] wird diesen Mangel lindern oder sogar heilen. Direkt bezahltes Fernsehen bereitet den Weg für eine Medienpolitik, die sich stärker an wettbewerblichen Prinzipien orientieren kann.

Eine ordnungspolitische Reform des Fernsehsystems in Richtung Wettbewerb könnte dazu beitragen, den Medienstandort Deutschland im digitalen Zeitalter zu festigen. Die anstehende und in Teilen schon verabschiedete Novelle des Rundfunkstaatsvertrags zum Jahre 2000 bietet dazu eine gute Gelegenheit. Diese Neufassung der gesetzlichen Regelungen müßte dem eingangs beschriebenen Trend zur Konvergenz der Medien Rechnung tragen. Eine glaubhafte Antwort auf die technisch induzierten Herausforderungen im Fernsehmarkt kann nur darin bestehen, die deutsche Rundfunkregulierung in eine integrative, alle Medien umfassende Politik münden zu lassen.

[18] Im europäischen Ausland ist diese Entwicklung deutlich ausgeprägter als in Deutschland. So verfügen die Pay-TV-Anbieter Canal Plus (Frankreich) und BSkyB (Großbritannien) über elf bzw. sieben Millionen Abonnenten. Anders als den deutschen Anbietern mit ihren gut zwei Millionen Abonnenten (Premiere und DF 1) gelingt es ihnen, auf zweistellige Marktanteile zu kommen. Vgl. *o.V.* 1999b, S. 22.

Literatur

ARD (1997): ARD Jahrbuch 97, Hamburg.

Beise, M. (1999): Der mächtigste Wirtschaftspolitiker Europas nimmt seinen Hut, Wettbewerbskommissar „Karel der Große", Star unter den Brüsseler Amtschefs, in: Handelsblatt vom 17.3.1999, S 7.

Berg, K./Kiefer, M.-L. (1996): Massenkommunikation V, 1964-95, Schriftenreihe Media Perspektiven, 14, Baden-Baden.

Boardman, A./Freeman, R./Eckel, C. C. (1986): The Price of Government Ownership, in: Journal of Public Economics, 31, S. 269-285.

BVerfG (1994): Achtes Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 1994, BVerfGE 90, 60.

Ehrlich, I./Gallais-Hamonno, G./ Lutter, R. (1994): Productivity Growth and Firm Ownership: An Analytical and Empirical Investigation, in: Journal of Political Economy 102, S.1006-1038.

Engels, W./et al. (1989): *Hrsg.* Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, Reihe des Frankfurter Instituts für Wirtschaftspolitische Forschung, Band 19, Kronberger Kreis (Hrsg.).

Glotz, P./Groebel, J./Mestmäcker, E.-J. (1998): Zur Wirklichkeit der Grundversorgung. Über den Funktionsauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, in: *Hamm, I.* (Hrsg.), Fernsehen auf dem Prüfstand, Gütersloh, S. 89-102.

Goedecke, S. (1999): FUN wird im Digital-TV-Markt mitmischen, in: Infosat, Heft 2, Februar 1999, S. 3-6.

Hartwig, K.-H. (1993): Privatisierung in Westdeutschland: Vertane Chancen bei der deutschen Wiedervereinigung, in: *Thieme, H. J.* (Hrsg.), Privatisierungsstrategien im Systemvergleich, Berlin, S. 41-66.

Hartwig, K.-H. (1998): Der Staat als Unternehmer: Zur Rolle der öffentlichen Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft, in: *Cassel, D.* (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, Stuttgart, S. 651-678.

Hartwig, K.-H./Schröder, G. (1998): Bei uns zahlen Sie in der ersten Reihe, ARD und ZDF sollten sich auch ohne Zwangsgebühren auf dem Fernsehmarkt bewähren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Nr. 265 vom 14.11.1998, S. 15.

Hayek, F. A. von (1971): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.

Kleinsteuber, H. (1973): Fernsehen und Geschäft, Kommerzielles Fernsehen in den USA und Großbritannien, Lehren für die Bundesrepublik, Hamburg.

Kliment, T./Brunner, W. (1998): Wer sieht was wo?, Programmangebot, Nutzung und Image von deutschen Fernsehsendern, in: *Hamm, I.* (Hrsg.), Fernsehen auf dem Prüfstand, Gütersloh, S. 51-85.

Marx, G. (1988): Eine Zensur findet nicht statt. Vom Anspruch und Elend des Fernseh-Journalismus, Reinbek (Hamburg).

Mattern, K./Künstner, T. (1998): Fernsehsysteme im internationalen Vergleich, in: *Hamm, l.* (Hrsg.), Fernsehen auf dem Prüfstand, Gütersloh, S. 13-48.

Merten, K. (1994): Wirkungen von Kommunikation, in: *Merten, K./et al.* (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien, Opladen, S. 291-328.

Mueller, D. (1991): Public Choice II, 2. Aufl., Cambridge (u.a.).

Müller, M. (1998): Markt- und Politikversagen im Fernsehsektor, Frankfurt a. M. (u.a.).

Müller, W. (1979): Die Ökonomik des Fernsehens. Eine wettbewerbspolitische Analyse unter besonderer Berücksichtigung unterschiedlicher Organisationsformen, Göttingen.

o. V. (1995): ZDF offensiver, in: Rhein-Zeitung vom 17.11.95, Online: http://rhein-zeitung.de/on/95/ll/07/topnews/rplnews.html.

o. V. (1998a): Dünner Rotstift, in: Informationsdienst IWD-Online, Nr. 13, vom 26.3.1998, Online: http://www.iwkoeln.de/IWD/I-Archiv/iwdl3-98/I13-98-l.htm.

o. V. (1998b): Stoiber greift ARD und ZDF an. Kündigung des Rundfunkstaatsvertrags angedroht - Öffentlich-rechtliche Anstalten sollen sich bei neuen Digitalangeboten zurückhalten, in: Handelsblatt vom 15.10.1998, S. 1.

o. V. (1999a): Nur die Jugend zählt noch, in: Wirtschaftswoche Nr. 8, vom 18.2.1999, S. 66.

o. V. (1999b): Geschlossene Gesellschaft. Milliardengeschäft oder „elektronischer Rinderwahnsinn"?, Zukunft des Pay-TV in Europa, in: Handelsblatt vom 4.3.1999, S. 22.

Picot, A./Kaufmann, T. (1985): Industrielle Großunternehmen im Staatseigentum aus verfügungstheoretischer Sicht, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 11, S. 956-980.

Schellhaaß, H.-M. (1994): Instrumente zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 40, Berlin, S. 233-253.

Schneck, O. (1989): Die geeignete Planungsmethode zur Ermittlung eines für die Rundfunkgebührenhöhe maßgeblichen Finanzbedarfs durch die KEF, in: Media Perspektiven, Nr. 10, S. 606-617.

Schröder, G. (1997): Die Ökonomie des Fernsehens - Eine mikroökonomische Analyse, Telekommunikation und Multimedia, Band 2, Münster, London.

Seufert, W. (1992): Die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Hörfunk- und Fernsehmärkten in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 133, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Shleifer, A. (1998): State versus Private Ownership, in: Journal of Economic Perspectives 12, S. 133-150.

Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) (1997): Rahmenkonzept für eine Medienordnung 2000 plus, Vorschlag des Vorstandes des VPRT für die ordnungspolitische Gestaltung der Informationsgesellschaft, Bonn.

Wiechers, R. (1992): Markt und Macht im Rundfunk, Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main (u.a.).

Wirtz, B. W. (1995): Strategischer Wettbewerb im Televisionsmarkt, Aspekte der Entwicklung von Regulierung im Rundfunkbereich, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 21, S. 195-206.

Wolf, C. (1993): Markets and Governments. Choosing between imperfect Alternatives, Cambridge (Mass.).

World Bank (1995): Bureaucrats and Business, London.

Zohlnhöfer, W. (1987): Zur Ökonomie des Pressewesens in der Bundesrepublik, in: *Röper, B.* (Hrsg.), Wettbewerb im Medienbereich, Berlin, S. 45-87.

Summary

The German Media System between Market and Policy Failure - Ways Towards a Rational Reform

At the end of the century the German television market shows major signs of competitive distortion due to the strong position of the public broadcasting sector. This position - granted by the supreme court - results from an "existence and development guaranty" as well as obligatory viewer charges which add up to over DM 11 bn. With the market share of ARD and ZDF - the two major public broadcasters - at over 40% it is easy to see why the German broadcasting system is often referred to as the "dual system". Unfortunately this has led to a number of malfunctions. Empirical and anecdotic evidence shows that the wrong programmes, but - in particular - too many programmes are broadcast: German public broadcasters produce mass programmes for a total of 21 channels. Although the system is the most expensive in the world, public service aims are actually only achieved in part. Due to principal agent problems between viewers and broadcasters on the one hand and the public good characteristics of a reform on the other hand there are few incentives to realise institutional change. In the light of future trends - digitalisation and convergence - however, the system will inevitably face challenges that call for a fundamental reform