Karl-Hans Hartwig / Guido Schröder

Fernsehen über Gebühr?

ARD und ZDF produzieren zu viele und zu teuere Programme

Die Diskussionen um Rolle und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind – zumindest in Deutschland – so alt wie das Medium selbst. In großer Regelmäßigkeit gibt es Streit bei der Neufestsetzung der Rundfunkgebühren und erst recht, wenn publik wird, daß die Sendeanstalten mit Milliardenbeträgen bei der Versteigerung von Sportübertragungsrechten mitbieten wollen. Von Politik und Öffentlichkeit werden die Fakten in routinemäßiger Gelassenheit zur Kenntnis genommen, um danach zur Tagesordnung mit vielleicht drängenderen Problemen überzugehen. Über die Jahre betrachtet wird relativ schnell klar, daß die einschneidendsten Veränderungen für die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht durch direkten politischen Druck oder durch Zuschauerprotest eingetreten sind, sondern indirekt durch das Zulassen von Wettbewerb im Fernsehmarkt. Angefangen mit dem Markteintritt des Zweiten Deutschen Fernsehens, aber noch viel stärker mit dem Hinzutreten von privaten Fernsehanbietern, sind die etablierten Sender in Zugzwang geraten. Konkurrenz auf der Angebotsseite wie auch die Erfindung der Fernbedienung machten es möglich, daß Zuschauer von nicht gewünschten Programmen zu attraktiveren Angeboten umschalteten. Damit galt es, die Kosten des Programmbetriebs zu verbessern sowie die Sendungen in Richtung mehr Zuschauerakzeptanz zu verändern. Was öffentlicher Kritik innerhalb von Jahrzehnten nicht möglich war, schaffte das wettbewerbliche System in vergleichsweise kurzer Zeit: Die Abstimmung „mit den Knöpfen“ hat die Altanbieter schnell gelehrt, welche disziplinierende Wirkung Wettbewerb haben kann.

Generell und nicht nur im Fernsehmarkt ist Wettbewerb ein hochwirksamer gesellschaftlicher Mechanismus. Er bietet den Bürgern nicht nur die Freiheit, zwischen Alternativen zu wählen und sorgt für eine vielfältige Versorgung bei sparsamem Mitteleinsatz und Fortschritt durch Innovation. Seine produktive Kraft beruht vor allem darauf, daß er den einzelnen zwingt, sich in seinem eigenen Interesse an den Bedürfnissen anderer auszurichten, indem er die Leistungsfähigen belohnt und die Leistungsschwachen und -unwilligen bestraft. In gleichem Maße gilt das für Wirtschaft und Politik, weshalb das häufig geäußerte Vorurteil, Wettbewerb sei schädlich und dürfe deshalb nur die kommerzielle Seite des menschlichen Zusammenlebens betreffen, entweder von einer totalen Verkennung gesellschaftlicher Wirkungszusammenhänge zeugt oder – was häufiger der Fall sein dürfte – von der Absicht, sich dem Wettbewerb mit seinen Härten und seiner schonungslosen Aufdeckung von eigenen Schwächen durch vordergründige, meist soziale Argumente zu entziehen.

Für dieses individuell durchaus rationale, gesellschaftlich aber überwiegend schädliche Vorgehen liefert die Geschichte der Bundesrepublik bis hinein in die Gegenwart eine Fülle von Belegen. Aktuelles Beispiel im Fernsehmarkt sind die Vorschläge des EU-Wettbewerbskommissars Karel van Miert, der mit

seinem Thesenpapier Anstöße zur Diskussion der zukünftigen Rolle der öffentlich-rechtlichen Anstalten geben und so für mehr Wettbewerb in der europäischen Fernsehlandschaft sorgen wollte. Ohne die Existenz der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten direkt anzutasten, schlug er vor, den Anstalten eine Finanzierung über Zwangsgebühren nur dort zuzugestehen, wo sie Leistungen von allgemeinem gesellschaftlichen Interesse erbringen. Programmbereiche, die im unmittelbaren Wettbewerb mit privaten Veranstaltern stehen, sollen sich demgegenüber wettbewerblich – beispielsweise durch Werbeeinnahmen – finanzieren.

Wie nicht anders zu erwarten, war die Empörung von ARD und ZDF gegenüber diesen Plänen groß. Die fast vorprogrammierte Kritik ist aus ökonomischer Sicht leicht erklärlich, würden doch bei Erfolg der Reformpläne aus Brüssel die Möglichkeiten der Anstalten stark verringert, weiterhin leistungsunabhängige Einkommen, ökonomisch „Renten“ genannt, in Milliardenhöhe zu erlangen und bislang die eigene Existenz mit dem Umweg über die Politik sicherstellen. Bislang verfügen die öffentlich-rechtlichen Sender über ein reich ausgestattetes Instrumentarium, das es ihnen erlaubt, Art und Umfang ihrer Aufgaben unabhängig von den Wünschen der Zuschauer und weitgehend unkontrolliert von Politik und Zahlern selbst festzulegen, um danach der Zwangsgemeinschaft aus Besitzern von Fernsehapparaten die Rechnung zu präsentieren. Auch die Existenz der Landesrechungshöfe und die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten können hieran wenig ändern. Die sehr weitreichende Programmautonomie garantiert Entscheidungsspielräume, von denen selbst klassische Behörden nur träumen können, die zumindest bei der Festlegung ihrer Aufgaben engen Grenzen unterliegen. Aus der mit dem Ziel der staatlichen Unabhängigkeit gesetzlich verankerten Programmautonomie wurde in der Praxis ein Freibrief zu Ausbeutung der Gebührenzahler.

Zwei Bestandteile sind zentral für den Einsatz dieses Ausbeutungsinstruments: Zum einen die jüngst vom Bundesverwaltungsgericht in ihrem Zwangscharakter erst wieder bestätigten Fernsehgebühren, die die Finanzierung der Anstalten mit einem verläßlichen, zweistelligen Milliardenbetrag sichern. Zum anderen der vom Bundesverfassungsgericht formulierte Grundversorgungsauftrag, der mit der Bestands- und Entwicklungsgarantie die Programmproduktion der Öffentlich-Rechtlichen regeln soll. Dieser Grundversorgungsauftrag als Angebot der gesellschaftlich relevanten Teile des Fernsehprogramms wird mit Attributen wie „Pluralität, Ausgewogenheit, Qualität, Stilorientierung und Kulturarbeit“ verbunden. Aus ökonomischer Sicht bedeutsamer ist die weitverbreitete Interpretation von Grundversorgung als Angebot meritorischer – „wertvoller“ – Programmkomponenten. Implizit ist von den Verfechtern dieses Konzepts gemeint, daß solche Programmteile angeboten werden sollen, die nicht von der Masse der Fernsehzuschauer nachgefragt werden. Durch den Minderheitencharakter hätten die privaten Fernsehsendern keinen Anreiz, diese Programme auszustrahlen. Es ist dann nur ein kleiner Schritt, im Kontrast zu Massenprogrammen alles für gesellschaftlich wertvoll zu erklären, von dem man glaubt, daß der Zuschauer in seiner Ignoranz die gesellschaftliche Bedeutung des Programms nicht ermessen kann.

Statt auf die Mündigkeit des Zuschauers zu setzen, wird die Entscheidung über das Programmangebot an die öffentlich-rechtlichen Anstalten – also letzten Endes den Staat – delegiert, in der Hoffnung, die Sender wüßten besser, wie ein gesellschaftlich wertvolles

Programm auszusehen habe. Als Konsequenz hieraus sollen die öffentlich-rechtlichen Anstalten Programme produzieren, die dieser angeblich gesellschaftlich wertvollen Dimension des Fernsehens gerecht werden. Und diese – im genannten Spiel weniger Schiedsrichter als Mitspieler – wissen den ihnen zugespielten Ball vortrefflich in eine neue Richtung zu lenken. Ohne sich mit störenden Details abzugeben, wird aus etwaigen meritorischen Programmkomponenten die generalisierte Aussage abgeleitet, das Fernsehprogramm als Ganzes sei ein meritorisches Gut, ja ein Kulturgut besonderer Art.

Vorzüglich paßt hierzu, daß die Anstalten Inhalt und Umfang des Auftrages weitgehend selbst bestimmen, um staatlichen Einfluß möglichst gering zu halten. Hierbei helfen ihnen einerseits die völlig unpräzisen Vorgaben des Programmauftrags und dessen weite Auslegung von Seifenopern bis hin zu Erotik und andererseits die Entwicklungsgarantie, welche eine permanente Aufgabenausweitung ermöglicht. Das Prinzip der Rundfunkfreiheit schlägt damit unbeabsichtigt – aber wirkungsvoll – um in das Prinzip der Selbstbedienung. Denn Kostenüberlegungen oder die Frage, ob die Gesellschaft das alles will, spielen eine weitgehend untergeordnete Rolle. Wichtig sind die Fernsehzuschauer in diesem Spannungsfeld im wesentlichen nur als Zahler der Rundfunkgebühr.

Zahllose empirische Untersuchungen aus aller Welt bestätigen die ökonomische Faustregel, daß immer dann, wenn Einrichtungen sowohl ihre Aufgaben als auch deren zwangsweise Finanzierung selbst festlegen dürfen, die Versorgung alles andere als gesellschaftlich optimal ausfällt. Es wird zu viel, zu teuer und zu wenig innovativ produziert. Das Ergebnis ist in Einzelfällen sogar noch schlechter als bei privaten Monopolen, die bei der Ausbeutung ihrer Nachfrager zumindest noch auf die Kosten achten müssen.

Auch wenn die meisten dieser Analysen sich nicht primär auf das Fernsehen beziehen, deuten die bisherigen Erfahrungen doch darauf hin, daß sehr ähnliche Aussagen auch hier zutreffen:

Erstens produzieren die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten deutlich teurer als private Anbieter, und zwar nicht nur dort, wo sie qualitativ anspruchsvolle Leistungen erbringen, sondern auch bei qualitativ durchaus vergleichbaren Sparten wie Sport, Fiction oder Unterhaltungsshows. Hierfür liegt ein Grund im Personaleinsatz. So werden im Durchschnitt sowohl höhere Gehälter gezahlt als auch deutlich mehr Personal eingesetzt. In Deutschland offenbarte sich dieser Zustand mit der Deregulierung des Fernsehmarktes. So beschäftigte noch vor vier Jahren das ZDF knapp sechs Mal soviel Personal wie der Privatsender RTL, womit allein in der Verwaltung der zweiten deutschen Sendeanstalt mehr Personen beschäftigt waren als insgesamt beim privaten Anbieter.

Zweitens bieten die gemeinwohlorientierten Anstalten in den Ländern, in denen ein präziser Grundversorgungsauftrag von außen vorgegeben wird, mehr Programme von gesellschaftlichem Interesse an als ARD und ZDF – bei vergleichbarer Qualität zu geringeren Kosten.

Drittens schließlich deuten zumindest die Marktanteile der öffentlichen Programme auf eine gesellschaftliche Überversorgung hin, welche obendrein eine steigende Tendenz hat: Im November 1998 entfielen von der durchschnittlichen Sehdauer nur knapp 40 Prozent auf ZDF und ARD, einschließlich der dritten Programme. Das bedeutet konkret, daß deutsche Fernsehzuschauer zu 100 Prozent für Programme zahlen, die sie im Durchschnitt zu 60 Prozent nicht nutzen. Noch krasser als an

diesen Marktanteilen erkennbar fällt das Desinteresse der Jugendlichen am Programm von ARD und ZDF aus: Noch nicht einmal 20 Prozent dieser Altersgruppe schaltet zumindest gelegentlich auf ARD und ZDF um. Von den 14 – 29jährigen haben sich sogar 72 Prozent vollständig den Privaten zugewandt. Auf den ersten Blick verwundert, daß knapp 31 Millionen Haushalte ohne Aufbegehren im Jahr 339 DM zahlen, obwohl sie die erworbene Dienstleistung im Schnitt zu 60 Prozent nicht nutzen.

Nun kann man dagegen halten, daß auch diejenigen, die öffentlich-rechtliche Programme nicht in Anspruch nehmen, von ihnen profitieren, wie überhaupt die gesamte Gesellschaft einen Nutzen aus diesem Angebot zieht. Dieser Nutzen entsteht vielleicht nicht direkt beim Fernsehkonsum, sondern indirekt über soziale Effekte, die in der ökonomischen Literatur als „Externalität“ bezeichnet werden. Hier geht es um Medienwirkungen – positive wie negative –, die vom einzelnen Zuschauer nicht nur rezipiert, sondern auf sein soziales Umfeld übertragen werden. Gemeint ist hiermit beispielsweise die Vermittlung gemeinsamer Werte, die für das soziale Zusammenleben unverzichtbar sind, ebenso wie die Förderung gesellschaftlicher Kommunikation und die Gewährleistung von Qualität, Meinungsvielfalt, Fairneß und Ausgewogenheit. Inwieweit solche Externalitäten im Fernsehbereich überhaupt existieren oder ihre Existenz nur als Schutzbehauptung dient, bedarf einer systematischen Analyse. Die publizistische Medienwirkungsforschung hat sich seit Jahrzehnten mit den sozialen Wirkungen des Medienkonsums beschäftigt. Ihr fällt es zu, über Richtung und Stärke von Medienwirkungen zu urteilen. Sie hat ebenfalls zu klären, ob die genannten gesellschaftlichen Funktionen generell des regulierenden staatlichen Eingriffs bedürfen.

Sollte die Notwendigkeit eines Grundversorgungsauftrages für das Fernsehen nachgewiesen werden, müßte im nächsten Schritt gezeigt werden, daß bei privatwirtschaftlich-marktlichem Angebot diese gesellschaftlich gewünschten Leistungen quantitativ und qualitativ nicht zustande kämen. Erst dann wäre es aus wissenschaftlicher Sicht gerechtfertigt, daß der Staat regulierend eingreift. Das impliziert aber nicht zwingend die Bereitstellung und gleichzeitige Herstellung der Programme durch öffentlich-rechtliche Anbieter, denn die Herstellung der Programme ist mit großer Sicherheit bei Outsourcing kostengünstiger als in der Eigenproduktion.

Das beste Beispiel hierfür liefern ARD und ZDF selbst. Mit ihren zahlreichen, inzwischen selbst für Insider völlig unüberschaubaren Qutsourcing-Aktivitäten legen sie nämlich den Grundstein für ein Modell, bei dem die gesellschaftlichen Vorstellungen und Interessen auch bei der Grundversorgung mit Fernsehprogrammen eine systematische Berücksichtigung finden können. Das geschieht, indem der Gesellschaft erstens das Recht zugestanden wird, über die Bereitstellung der angebotenen Leistungen selbst in Art, Umfang und Qualität zu entscheiden, und indem sie zweitens die Möglichkeit erhält, diese Leistungen dann von jenen produzieren zu lassen, die hierfür das preiswerteste Angebot unterbreiten.

Weniger abstrakt formuliert könnte folgendermaßen eine Alternative zum dualen System aussehen, dem unter weniger Schmerzen der Spagat zwischen Fernsehprogrammen als Wirtschafts- und Kulturgut gelingt:

1. Ein auch auf gesellschaftliche Belange zugeschnittenes Mediensystem muß berücksichtigen, daß Rundfunkprogramme neben ihren direkten Wirkungen auf den Zuschauer auch soziale Effekte haben können, die sich auf die gesamte Gesellschaft übertragen. Sollte sich in der wissenschaftlichen Forschung zeigen, daß

die Effekte eine signifikante Stärke aufweisen, ist es Aufgabe einer Medienpolitik, positive Externalitäten wie politische Aufklärung und Vermittlung von gesellschaftlichen Werten zu fördern, so wie negative Effekte zurückzudrängen. Da diese Effekte sich eben nicht nur auf den eigentlichen Medienkonsumenten als Rezipienten beschränken, ist eine Finanzierung über Steuern dem jetzigen Gebührenmodell vorzuziehen. Damit ergibt sich ein völlig neues Verständnis von Grundversorgung. Anders als im Konzept der Meritorik, bei dem Grundversorgung die Produktion von Programmen umfaßte, die aus Sicht eines – meist staatlichen – Entscheiders von den Zuschauern zu wenig eingeschaltet werden, beschreibt Grundversorgung nun die Ausstrahlung von Programmen, die eine hohe gesellschaftliche Bedeutung im Vergleich zum individuellen Nutzen des Einzelnen aufwiesen. Bei dieser Interpretation kann von Bevormundung der Zuschauer nicht mehr die Rede sein: Jeder Rezipient kann und soll die Programme sehen, die seinen Vorstellungen am nächsten kommen.

2. Konsequenterweise ist Grundversorgung dann nicht mehr eine Aufgabe, die allein ein enger Kreis von Anbietern mit staatlicher Bestands- und Entwicklungsgarantie zu erfüllen hat. Statt dessen ist Grundversorgung eine Programmkomponente des gesamten Fernsehprogramms, welches von verschiedenen Anbieter produziert und ausgestrahlt wird. Um auch privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben, sich an dieser Grundversorgung zu beteiligen, die sich auf gesellschaftlich relevante Funktionen konzentriert, müssen steuerfinanzierte Programme öffentlich ausgeschrieben werden. Bei der Programmproduktion und -ausstrahlung kommt der Anbieter zum Zuge, der die geforderte Programmqualität zum besten Preis bieten kann. Um nicht staatlichen Einflüssen Tür und Tor zu öffnen, sind sowohl die Ausschreibung wie auch die Entscheidung öffentlich transparent zu machen. Zusätzlich ist staatlichen Instrumentalisierungsversuchen dadurch ein Riegel vorzuschieben, daß die Mittelverteilung über verschiedene Programmsparten wie auch die Mittelverwendung für einzelne Programme einem politisch unabhängigen Gremium übertragen wird.

3. Die Zusammensetzung der Mitglieder dieses Gremiums sowie die Tragweite ihrer Entscheidungsbefugnisse können in der Praxis sehr verschiedene Formen annehmen. Bekannt geworden ist der Vorschlag, eine gemeinnützige „Medienstiftung“ ins Leben zu rufen, die – besetzt mit politisch unabhängigen Sachverständigen verschiedener gesellschaftswissenschaftlicher Fachrichtungen – über Art und Umfang der zu produzierenden gemeinwohlorientierten Programme auf Grundlage des zur Verfügung stehenden Budgets entscheidet.

Anders als ein steuerfinanziertes Budget wäre eine sich selbst tragende Stiftung für den Staat ausgabenneutral und weitgehend frei den Möglichkeiten der politischen Beeinflussung über die Mittelzuweisung. Um ihre Programmaufgaben zu finanzieren, müßte die Stiftung dann mit dem notwendigen Kapital selbst ausgestattet sein.

In einem System, das keine Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Sendern mehr kennt, könnte sich der Staat von den Sendeanstalten im Wege der Privatisierung trennen, um mit den hieraus zu erwartenden Erlösen die finanzielle Basis für eine Medienstiftung zu schaffen. Positiver Nebeneffekt für die Zuschauer wäre eine deutliche Senkung der Rundfunkgebühren, im Extremfall ein völliges Wegfallen der Zwangsabgabe.

Denkbar wäre in gleicher Weise, in einem direkten Wahlprozeß sowohl über die Beset-

zung der Stiftung als auch über die Programmkomponenten, die eine Grundversorgung konkretisieren, vom Bürger abstimmen zu lassen. Die Delegierten der Bürger – nicht nur der Zuschauer – hätten in diesem Fall weniger Entscheidungsautonomie bei Fragen des Programminhalts als im erstgenannten Modell, da sie hier eine stärker ausführende Tätigkeit der Ausschreibung und Kontrolle der Programmproduktion wahrnähmen.

4. In diesem System der Programm- und nicht der Senderförderung wäre es möglich, gezielt einzelne Programme entsprechend ihrer gesellschaftlichen Erwünschtheit ganz oder teilweise zu finanzieren. Daneben verfügt das vorgeschlagene Modell über einen weiteren entscheidenden Vorteile: Alle Fernsehanbieter haben in gleicher Weise die Chance, entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit am staatlich garantierten und von unabhängiger Hand verwalteten Programmförderungsfond zu partizipieren. Kein Wettbewerber hat von Hause aus eine bevorzugte Stellung oder eine Bestandsgarantie.

Konsequent zu Ende gedacht dürfte die Förderung von gesellschaftlich erwünschten Programmen sich nicht auf das Rundfunksystem beschränken, sondern müßte Teil einer integrativen, alle elektronischen Medien umfassenden Politik sein. Anders als die bisher übliche Fortschreibung von früher schon unklaren Regulierungsinhalten in einer stark segmentierten Medienpolitik könnte dieser integrative Ansatz eine glaubhafte Antwort auf die sich abzeichnende Konvergenz der Medien darstellen.

Weiterführende Literatur

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