



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

Manfred Kops

Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk
die Nachfrage seiner Zuhörer
und Zuschauer korrigieren?

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

Heft 196

März 2005

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 194: 3-934156-90-8

Schutzgebühr 8,-- €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a
50674 Köln
Deutschland

Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Manfred Kops

Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?

1. Rundfunkprogramme als meritorische Güter?	3
1.1. Musgraves Konzept meritorischer Güter	3
1.2. Die Kritik am Konzept meritorischer Güter	5
2. Rundfunkprogramme als nicht meritorische, aber nur begrenzt marktfähige Güter	7
2.1. Rundfunkprogramme als nicht rivalisierende Güter.....	8
2.2. Rundfunkprogramme als Güter mit hoch subadditiven Kosten.....	9
2.3. Rundfunkprogramme als nicht ausschliessbare Güter	11
2.4. Rundfunkprogramme als mit Externalitäten behaftete Güter	12
2.5. Rundfunkprogramme als von den Rezipienten schwer beurteilbare Güter.....	17
2.6. Rundfunkprogramme als suggestive Güter	19
3. Die Vereinbarkeit des Konzeptes der begrenzten Marktfähigkeit von Rundfunkprogrammen mit dem Konzept der Meritorik	23
3.1. Marktmängel als systemkonforme Begründung für die Regulierung einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen und für ihre öffentlich-rechtliche Erbringung Literatur.....	23
3.2. Die fließenden Übergänge zwischen einer systemkonformen Regulierung und einer systemfremden Meritorisierung von Rundfunkprogrammen.....	24
4. Zusammenfassung	27
Literatur	29

* Erschienen in Christa-Maria Ridder u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, S. 341 - 366

Manfred Kops

Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?

1. Rundfunkprogramme als meritorische Güter?

1.1. Musgraves Konzept meritorischer Güter

Die Existenzberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird häufig mit dem Argument begründet, die individuelle Programmauswahl bedürfe einer Korrektur, weil viele Zuhörer und Zuschauer den Wert von Rundfunkprogrammen falsch einschätzten. So gebe es einerseits Programme, etwa mit gewaltverherrlichenden, pornografischen, demokratiefeindlichen, desintegrierenden oder einfach dummlichen Inhalten, die trotz ihres geringen oder gar negativen Nutzens stark nachgefragt würden, andererseits aber auch Programme, etwa mit kulturell wertvollen, demokratiefördernden oder integrierenden Inhalten, die trotz ihres hohen Nutzens kein Publikum fänden. Weil die Nachfrager (hier besser: die Rezipienten) nicht ausreichend über die Qualität und Wirkungen dieser Programme informiert seien, würden sie deren Nutzen falsch einschätzen; ihre Präferenzen seien insofern „verzerrt“.

Unter Rückgriff auf einen vom amerikanischen Finanzwissenschaftler Richard Musgrave (1959; 1969) geprägten Begriff werden Rundfunkprogramme der ersteren Gruppe aus dieser Sichtweise als „demeritorische Güter“ angesehen, deren Wert von den Rezipienten überschätzt wird und die deshalb in einem zu hohen Umfang nachgefragt werden. Programme der letzteren Gruppe werden umgekehrt als „meritorische Güter“ betrachtet, deren Wert von den Rezipienten unterschätzt wird und die folglich in einem zu geringen Maß nachgefragt werden (vgl. Kiefer 1994; Kops 1997; Kiefer 2001, 136 ff.; Lobigs 2004a).

Daran wird die Forderung an die Rundfunkveranstalter angeschlossen, die auf individuellen Programmpräferenzen beruhende Programmnachfrage durch geeignete Maßnahmen zu „korrigieren“, etwa mit dem wirtschaftspolitischen Folterinstrumentarium, das für anderen Bereiche (z.B. die Umwelt-, Gesundheits- und Bildungspolitik) entwickelt worden ist (vgl. Blankart 2003; Fritsch et al. 2003) und das von weniger verbindlichen (und oft weniger erfolgreichen) Appellen¹ über Maßnahmen reicht, mit denen die relativen Preise von als „demeritorisch“ angesehenen Programmen erhöht und die relativen Preise von als „meritorisch“ angesehenen Programmen vermindert werden, bis hin zu hoheitlichen Bereitstellungsgeboten (etwa von durch Unabhängige produzierten Kultur- und

¹ Allgemein werden diese Versuche in der Finanzwissenschaft auch als Varianten des "moral suasion" betrachtet. In der medienpolitischen Diskussion werden sie häufiger als Maßnahmen zur Erhöhung der "Medienkompetenz" der Zuhörer und Zuschauer propagiert (vgl. unten, Abschnitt 3.2).



Minderheitenprogrammen) und -verboten (etwa von Programmen, die gegen Strafgesetze verstoßen, den Krieg verherrlichen, Kinder oder Jugendliche sittlich schwer gefährden können oder Menschen in ihrer Würde verletzen).

Üblicherweise obliegen solche Regulierungen dem Staat. In den bereits genannten Politikbereichen ist auch in Deutschland die staatliche Legislative und Exekutive mit solchen Steuerungsaufgaben betraut. Dagegen hat sich für den Rundfunk, nicht zuletzt aufgrund der negativen Erfahrungen, die man mit dessen staatlicher Indienstnahme im Dritten Reich gemacht hat, und geprägt durch die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die Auffassung durchgesetzt, die staatlichen Kompetenzen für die Beaufsichtigung und Regulierung von Rundfunkveranstaltern eng zu begrenzen. Man hat sich deshalb zunächst für eine staatsferne Erbringung von Rundfunk durch öffentlich-rechtliche Anstalten entschieden, deren Aufsichtsgremien sich aus Vertretern gesellschaftlich-relevanter Gruppen zusammensetzen. Und auch die in Deutschland seit 1984 zugelassenen privaten Rundfunkveranstalter werden nicht durch staatliche Behörden beaufsichtigt, sondern durch hierfür eingerichtete Landesmedienanstalten, die ebenfalls einem geringeren staatlichen Einfluss unterliegen als staatliche Behörden.

Von daher könnte man geneigt sein, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, möglicherweise auch privaten Veranstaltern,² die über die Qualität, die Inhalte, den Wert und die Wirkungen ihrer Programme besser informiert sein könnten als ihre Zuhörer und Zuschauer, die genannten Kompetenzen zur (De-) Meritorisierung von Rundfunkprogrammen einzuräumen. Ihren wären dann auch die hierfür erforderlichen Instrumente zur Verfügung zu stellen, die es ihnen erlauben, die Medienkompetenz ihrer Zuhörer und Zuschauer zu verbessern und die relativen Preise ihrer Programmangebote zu verändern – etwa durch das Recht, meritorische Programminhalte direkt oder indirekt („quer“) zu subventionieren (vgl. zu diesen Instrumenten allgemein Blankart 2003; mit Bezug auf Rundfunkprogramme Schellhaaß 1994; Kops 2001, 58 ff.). Zudem könnte man ihnen das Privileg zur Erhebung von Zwangseinnahmen (Gebühren oder Abgaben) einzuräumen, das sie unabhängig macht von der Art und dem Umfang der Programmnachfrage, und das ihnen damit einerseits erlaubt, meritorische Programme anzubieten, die nur von kleinen Publika genutzt werden, und andererseits auch auf die Bereitstellung bestimmter, durchaus massenattraktiver, aber demeritorischer Programme verzichten zu können.

² Auch privaten Rundfunkveranstaltern, die über den Wert ihrer Programmangebote ebenfalls besser informiert sein könnten als ihre Zuhörer und Zuschauer, könnte eine (De-)Meritorisierungskompetenz oder -pflicht obliegen. Legt man die in Deutschland übliche verfassungsrechtliche Sichtweise zugrunde, nach der private Rundfunkveranstalter (nur) zugelassen werden können, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine breite und qualitativ hochwertige Grundversorgung erbringt, so sollte sich die (De-)Meritorisierung privater Programmangebote aber auf hoch (de-)meritorische Programminhalte beschränken.



1.2. Die Kritik am Konzept meritatorischer Güter

Angesichts der grundsätzlichen Kritik, die an Musgraves Konzept geäußert worden ist (vgl. für viele McLure 1968, zusammenfassend Lobigs 2004a, 48 ff.), verwundert es nicht, dass eine solche Übertragung auf Rundfunkprogramme bei Wirtschaftswissenschaftlern auf Widerspruch gestoßen ist (vgl. für viele Blankart 2003, 69). Ausgangspunkt ist dabei das unter Ökonomen weitgehend anerkannte Axiom der „Konsumentensouveränität“, nach dem die einzelnen Individuen selbst am besten beurteilen können, welchen Nutzen ihnen die verschiedenen Güter stiften, die sie mit ihrem (begrenzten) Einkommen erwerben können. Für „verzerrte“ Präferenzen und (de-) meritatorische Güter in bei dieser Sichtweise kein Platz, ebenso wenig für regulative Maßnahmen, mit denen Konsumententscheidungen „korrigiert“ werden.

Das gilt umso mehr für Güter, bei denen die Meinungen zur Qualität, zum Wert und zum Nutzen weit auseinandergehen. Rundfunkprogramme gehören zu dieser Art von Gütern. Während z. B. Programme des „Big Brother“ Formats oder die „Trash Talk Shows“ für manche Zeitgenossen Ungüter sind, die sie sich auch dann nicht anschauen würden, wenn ihnen dafür eine (empirisch bisher wohl noch nicht gemessene) Schmerzprämie gezahlt würde, besitzen sie für andere Personen einen so hohen Unterhaltungs- oder auch Orientierungswert, dass sie selbst bei einer Vermarktung im Pay-TV hoch profitabel wären (vgl. hierzu etwa NLM 2001).³ Das gilt auch für härtere Varianten des Big Brother Konzepts, die zum Teil bereits realisiert worden sind, wie die „Dschungelshow“ bei RTL, zum Teil aber noch auf ihre produktions- und vermarktungstechnische Umsetzung warten.⁴

Der frühere RTL-Chef Helmut Thoma hat diesen Standpunkt, der die Konsumentensouveränität des Zuschauers uneingeschränkt anerkennt und ihn zum alleinigen Maßstab der Programmentscheidungen macht, seinerzeit treffend mit seinem viel kolportierten Spruch beschrieben, dass der Wurm dem Fisch schmecken müsse, nicht dem Angler. Wer die Mündigkeit des Zuschauers in Frage stellt und eine solche Programmpolitik kritisiert, rüttelt am Postulat der Konsumentensouveränität. Er gilt als Paternalist, der seine Programmpräferenzen für richtiger und maßgeblicher hält als diejenigen der Zuschauer. Das wird von den meisten Ökonomen als Anmaßung empfunden. Mit Musgraves Konzept in seiner hier referierten (paternalistischen oder „alten“ (Lobigs 2004a, 49)) Form wird man Programmregulierungen gegenüber den meisten Ökonomen damit nicht begründen können. Und auch die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks, von dem das Publikum – so die überwiegende, von Langenbucher (2003, 336) eingängig formulierte Auffassung – „nicht das bekommt,

³ Für die meisten Programmformate und -inhalte ist die (positive oder negative) individuelle Zahlungsbereitschaft aufgrund der Dominanz des Free-TV-Modells nicht bekannt. Für einzelne Programmformate und -inhalte, die als entgeltpflichtig angeboten werden, wie zum Beispiel für Pornofilme und Top-Sport-Ereignisse, lässt sich aber eine hohe Varianz der individuellen Zahlungsbereitschaft erkennen.

⁴ Was da noch auf uns zukommen könnte, beschreibt zum Beispiel Stock 2003, 38.



was es hören und sehen will, sondern was es hören und sehen wollen soll“, lässt sich mit Musgraves Konzept nicht rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne etwa Hoppmann 1988; darauf aufbauend Never 2002).

2. Rundfunkprogramme als nicht meritorische, aber nur begrenzt marktfähige Güter

Dass Musgraves Konzept von den (de-)meritorischen Gütern für die Begründung einer Rundfunkregulierung und eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks wenig geeignet ist, bedeutet allerdings nicht, dass man auf eine rein marktliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen setzen sollte. Zwar belegen die kommerziellen Veranstalter in Deutschland und in vielen anderen Ländern tagtäglich, dass der Markt Rundfunkprogramme bereitstellen kann. Diese weichen aufgrund verschiedener Marktmängel, die abhängig von den Charakteristika der Programme und Programminhalte unterschiedlich gravierend sind, aber mehr oder minder stark von den von den Zuhörern und Zuschauern gewünschten Ergebnissen ab.⁵

Die Ursachen solcher Marktmängel werden in den ökonomischen Lehrbüchern ausführlich beschrieben (vgl. für viele Fritsch et al. 2003). Inwieweit sie bei Rundfunkprogrammen vorliegen, bedarf allerdings einer sorgfältigen Prüfung, in die die Erkenntnisse anderer Wissenschaften einfließen müssen (vgl. auch in diese Richtung gehende Forderungen von Kiefer 1997).⁶ Aus solchen Arbeiten ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass es sich bei Rundfunkprogrammen nicht um (de-)meritorische Güter handelt, wohl aber um nur begrenzt marktfähige Güter, deren marktliche Bereitstellung einer Korrektur bedarf. Allerdings ergibt sich diese Korrektur jetzt – anders als beim Konzept der (de-)meritorischen Güter – nicht aus einer „verzerrten“ Nachfrage, sondern daraus, dass der Markt nicht in der Lage ist, die unverzerrte Nachfrage der Zuschauer zu bedienen. Das ökonomische Postulat der Konsumentensouveränität wird damit anerkannt; folglich wird eine solche Position als Begründung einer Rundfunkregulierung und einer nichtmarktlichen, öffentlich-rechtlichen Bereitstellung eher akzeptiert als die auf Musgrave aufbauenden Versuche. Unterschiedliche Auffassungen bestehen allerdings über das Ausmaß der Marktmängel und damit auch über die Dringlichkeit der Regulierung einer marktlichen Erbringung bzw. die Notwendigkeit einer nichtmarktlichen, öffentlich-rechtlichen Erbringung.

⁵ Stichwortartig seien hier nur einige dieser Mängel erwähnt, die in anderen Wissenschaften, etwa der Publizistik, der Rechtswissenschaft, der Kommunikationswissenschaft oder der Sozialpsychologie, zum Teil bereits seit längerem ausführlich erörtert werden, aber erst zum Teil auch als eine Folge der ökonomischen Besonderheiten einer marktlichen Bereitstellung erkannt worden sind: etwa ihre hohe Gewalthaltigkeit, die Vernachlässigung gemeinwohlfördernder Inhalte, die Verletzung von Persönlichkeitsrechten, die mangelnde Vielfalt, die Vernachlässigung von Themen für Minderheiten und für Zuschauer, die nicht über die erforderliche Kaufkraft (für Entgeltprogramme) oder Attraktivität für die Werbung treibende Wirtschaft (für werbefinanzierte Programme) verfügen.

⁶ Viele wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten lassen dies vermissen. Es finden sich mittlerweile aber Lehrbücher zur Rundfunk- und Medienökonomie (Heinrich 1999; Kiefer 2001), die systematisch erörtern, ob und in welchem Maße die Voraussetzungen für eine marktliche Bereitstellbarkeit bei (manchen) Rundfunkprogrammen fehlen.



2.1. Rundfunkprogramme als nicht rivalisierende Güter

Eine erste ökonomische Besonderheit von Rundfunkprogrammen besteht darin, dass deren Nutzung die Nutzung durch andere Personen nicht beeinträchtigt (sog. Nichtrivalität im Konsum, vgl. Kiefer 2001, 132 ff.). Das wirft sowohl (hier nicht weiter erörterte) verteilungspolitische Gesichtspunkte⁷ als auch die allokativ interessante Frage auf, ob Personen, die für Rundfunkprogramme nicht zahlen wollen oder können, von der Nutzung ausgeschlossen werden sollten.⁸ Anders als bei rivalisierenden Gütern werden bei nicht rivalisierenden Gütern durch einen Ausschluss nämlich keine Kosten gespart, während umgekehrt durch den Verzicht auf einen Ausschluss ohne Mehrkosten eine höhere Zahl von Rezipienten versorgt und damit ein höherer gesamtwirtschaftlicher Nutzen erzielt werden kann. Aus „statischer“ Sicht, das heißt bezogen auf bereits vorhandene nicht rivalisierende Güter, ist deshalb ein Verzicht auf die Anwendung des Ausschlussprinzips geboten. Die meisten öffentlichen Dienste (public services), etwa im Bereich der Daseinsvorsorge, leiten ihre Berechtigung, neben den damit möglicherweise verbundenen verteilungspolitischen Vorzügen, aus dieser Nichtrivalität ab (vgl. Hellermann 2001; bezogen auf den Rundfunk European Broadcasting Union 2004, 7).

Allerdings hat dies zur Folge, dass für die künftige Bereitstellung dieser Güter der Markt als Verfahren ausfällt (weil private Anbieter keine Erlöse erzielen könnten) und dass eine hoheitliche Bereitstellung erforderlich wird, die aus (nutzungsunabhängigen) Zwangseinnahmen finanziert wird. Dies wird von manchen Ökonomen als ein gravierender Nachteil betrachtet, weil eine hoheitliche Bereitstellung weniger effizient sei und weniger schnell und genau auf die Wünsche der Konsumenten eingehe als der Markt. Diese Ökonomen sind aus „dynamischer“ Sicht dann auch bereit, die mit dem Ausschluss des nicht rivalisierenden Gutes verbundenen Wohlfahrtsverluste als Preis für die angenommene höhere Qualität der marktlichen Bereitstellung in Kauf zu nehmen.

Es ist strittig, ob eine solche Position für Rundfunkprogramme angebracht ist. Mit Blick auf eine gewünschte Anpassung an sich rasch verändernde Rezipientenwünsche mag sie berechtigt sein. So hat in Deutschland die Zulassung privater Anbieter zu einer Reihe neuer Programminhalte, -formate und -gestaltungsformen geführt, die als Bestätigung dafür gedeutet werden könnten, dass der Markt auch im Rundfunk eine höhere Fähigkeit besitzt, die – eventuell latenten

⁷ Das heißt nicht, dass sie für die Frage, ob Rundfunkprogramme privatwirtschaftlich oder hoheitlich bereit gestellt werden sollen, unwichtig wären. Im Gegenteil sind die unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zum Rundfunk und die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Chancen zur Teilnahme an einer freien individuellen und öffentlichen Kommunikation ein zentraler Gesichtspunkt, der (ähnlich wie bei anderen Gemeinschaftsgütern oder auch Mautgütern) die in vielen Staaten gewählte Organisation des Rundfunks als "service public" mit begründet.

⁸ Falls ein solcher Ausschluss möglich ist (vgl. dazu unten, Abschnitt 2.3).



– Wünsche der Kunden zu erkennen und zu befriedigen.⁹ Man könnte solche Veränderungen aber auch – weniger positiv – als Folge der Bemühungen des Marktes ansehen, die Zuschauerpräferenzen zu beeinflussen oder – um es noch negativer auszudrücken – zu manipulieren. Dass dies möglich und mit Blick auf daraus erzielbare (vorübergehende) Wettbewerbsvorteile auch lukrativ ist, ist unstrittig; Rundfunkprogramme sind eben nicht nur – um es in der Sprache des Bundesverfassungsgerichts auszudrücken – ein Medium, sondern auch ein Faktor der Meinungsbildung (BverfGE 12, 205 [260]; 57, 295 [320]; 73, 118 [152]), und zwar nicht nur der gesellschaftlichen und politischen Meinungsbildung sondern (und mit einer zunehmenden Kommerzialisierung des Rundfunks vielleicht sogar in erster Linie) der Meinungsbildung darüber, welche Programminhalte, -formate und -gestaltungsformen (und damit auch, welche Rundfunkveranstalter) interessant, trendy und gut und welche uninteressant, altmodisch und schlecht sind.

Sieht man es so, bleibt von den Vorzügen einer marktlichen Bereitstellung lediglich derjenige der höheren Wirtschaftlichkeit. Dieser ist aufgrund der höheren Anreize privater Veranstalter, Gewinne zu erzielen und Kosten einzusparen, grundsätzlich unstrittig; sein quantitatives Gewicht ist allerdings schwer abschätzbar (vgl. Seufert 2004, 236).¹⁰ Zudem kann die Gewinnorientierung kommerzieller Veranstalter und die damit verbundene höhere Wirtschaftlichkeit für den Zuhörer und Zuschauer unter bestimmten Bedingungen auch zu Nachteilen führen (Konzentration und mangelnde Vielfalt des Angebotes, adverse Selektion, suggestionsbedingte Präferenzintransparenzen, siehe unten), die die Vorteile der höheren Effizienz der marktlichen Bereitstellung übersteigen können.

2.2. Rundfunkprogramme als Güter mit hoch subadditiven Kosten

Ein wichtiger allokativer Gesichtspunkt ergibt sich unmittelbar aus der gerade beschriebenen fehlenden Rivalität im Konsum, aufgrund derer die Kosten der Bereitstellung von Rundfunkprogrammen unabhängig sind von der Zahl der Rezipienten. Daraus folgt nämlich, anders betrachtet, auch, dass die Kosten pro Rezipient um so geringer sind, je größer das durch eine Sendung erreichte Publikum ist. Für massenattraktive Programme bedeutet dies gegenüber Minderheitenprogrammen enorme Kostenvorteile (sog. Größenvorteile im Konsum).

Bei Rundfunkprogrammen bestehen zudem auch Größenvorteile in der Produktion, etwa weil bei größeren Ausbringungsmengen die Kapazitäten besser aus-

⁹ Die mit Einführung des dualen Systems geäußerten diesbezüglichen Hoffnungen sind nach Ansicht mancher Beobachter (Stock 2003, Rossen-Stadtfeld 2003a) allerdings nicht erfüllt worden.

¹⁰ Bisweilen angestellte Vergleichsrechnungen zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern, etwa der Kosten pro Senderminute, sind schwierig, da sich aus dem öffentlich-rechtlichen Auftrag höhere Anforderungen an die Programmqualität (etwa an die Intensität der journalistischen Recherche) und an die Produktionsverfahren (etwa in der politisch gewünschten föderalen Gliederung der ARD) ergeben als für die kommerziellen Veranstalter.



gelastet werden können und weil die Verhandlungsmacht gegenüber Zulieferern höher ist. Im Vergleich zu den bei Rundfunkprogrammen dominanten Größenvorteilen im Konsum sind diese Größenvorteile in der Produktion im allgemeinen weniger stark, erhöhen erstere aber zusätzlich.

Schließlich finden sich bei Rundfunkprogrammen auch noch erhebliche Führungsvorteile: Viele der zu ihrer Erstellung und Verbreitung erforderlichen Ressourcen (etwa die journalistischen Tätigkeiten, Teile der Unternehmensverwaltung und der technischen Infrastruktur) können auch auf benachbarten Märkten (etwa im Print- und Onlinebereich) genutzt werden (vgl. hierzu Kops 2000; Kübler 2000). Insgesamt sind die Kostenstrukturen von Rundfunkprogrammanbietern dadurch stark subadditiv, sie entsprechen keinesfalls den Bedingungen perfekter, durch additive Kostenverläufe gekennzeichneter Märkte.

Dadurch entsprechen auch die Marktergebnisse nicht denjenigen, die von perfekten Märkten verlangt und auch geliefert werden. Die Zuhörer und Zuschauer bekommen nicht das, was sie nachfragen, sondern ein davon abweichendes Angebot, vor allem dann, wenn der Staat den mit den Kostensubadditivitäten verbundenen Tendenzen zu einer horizontalen, vertikalen und diagonalen Konzentration nicht mit der erforderlichen politischen Konsequenz entgegenwirkt. Die sich dann bildenden Angebotsoligopole und -monopole verfolgen eine Preis- und Produktpolitik, die in den ökonomischen Lehrbüchern zur Wettbewerbstheorie im einzelnen beschrieben worden ist – mit den ebenfalls beschriebenen ökonomischen Nachteilen für die Konsumenten, insbesondere mit überhöhten Preisen und einer mangelnden Qualität der Angebote. Daneben führen sie aber auch zu Begrenzungen und Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs und damit zu einer Beeinträchtigung der individuellen und öffentlichen Kommunikation, insbesondere der politischen Meinungsbildung. Angesichts der zentralen Bedeutung, die den Massenmedien, und insbesondere dem Rundfunk, hierbei zukommen, dürften diese gesellschaftlichen Nachteile noch wesentlich höher sein als die den Rezipienten entstehenden direkten Kosten.

Für die marktliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen ist die konsequente Anwendung des allgemeinen Wirtschaftsrechts, hier insbesondere des Fusions- und Kartellrechts, aber auch dessen Anpassung an die ökonomischen Besonderheiten von Rundfunkprogrammen, mithin eine zentrale Voraussetzung und Forderung. Gleichwohl führen die dem Rundfunk immanenten Größendegressionen auch im Falle pluralistischer Angebotsstrukturen dazu, dass die einzelnen Veranstalter nicht die von den Zuhörern und Zuschauern gewünschten Programme anbieten, sondern davon abweichende, kostengünstigere bzw. ertragreichere Programme. Ursache hierfür ist wieder die bereits erwähnte Nichtrivalität im Konsum, die Programmen, die große Publika erreichen, hohe Kostenvorteile beschert, die auch durch den eventuell höheren Nutzen von (und die damit verbundene höhere Zahlungsbereitschaft für) Programme(n) nicht kompensiert werden, die nur kleine Publika erreichen. Ein am Maßstab des Gesamtnutzens seiner Zuschauer ausgerichteter Rundfunkveranstalter (auch und vor allem ein an der individuellen Zahlungsbereitschaft seiner Zuschauer ausgerichteter entgeltfinanzierter Anbieter) wird deshalb Programme für Mehrheiten



stets denjenigen für Minderheiten vorziehen. In Arbeiten der sog. video economics ist diese Tendenz zum „more of the same“ formal nachgewiesen worden (vgl. die Überblicke bei Blind 1997; Detering 2001); in kommunikationswissenschaftlichen oder auch rechtswissenschaftlichen Untersuchungen wird sie als mangelnde Vielfalt des Programmangebotes beschrieben (vgl. etwa Rager/Weber 1992; Kohl 1997). Auch dieser Mangel erklärt sich aus einer ökonomischen Besonderheit von Rundfunkprogrammen, eben ihrer Subadditivität, die – anders als auf perfekten Märkten – dazu führt, dass das Programmangebot eines kommerziellen Veranstalters von den Wünschen der Zuhörer und Zuschauer, hier mit Blick auf die gewünschte Vielfalt, abweicht.

Höher ist die Vielfalt des Angebotes öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter, die ihr Programmangebot nicht an der Zahlungsbereitschaft auszurichten brauchen – sofern sie bereit sind und es ihnen gesetzlich gestattet ist, Minderheitenprogramme anzubieten, auch wenn deren Programmminutenkosten pro Zuschauer infolge der beschriebenen Subadditivität wesentlich höher sind als diejenigen massenattraktiver Programme.¹¹

2.3. Rundfunkprogramme als nicht ausschliessbare Güter

Bevor im Zuge des rundfunktechnischen Fortschritts Verschlüsselungsverfahren entwickelt wurden, hätte ein Ausschluss massive Kontrollrechte und Eingriffe in die Privatsphäre der Zuhörer und Zuschauer erfordert, die man privaten Unternehmen nicht einräumen sollte. Rundfunkprogramme waren daher lange Zeit keine privat ausschliessbaren Güter; es fehlte damit auch eine zentrale Voraussetzung für ihre privatwirtschaftliche Erbringung.

Dagegen war es Rundfunkveranstaltern immer schon möglich, für in das Programm eingebettete Werbeeinblendungen einen Ausschluss vorzunehmen. Dieser wurde allerdings nicht gegenüber den Zuschauern vorgenommen, sondern gegenüber den Werbetreibenden (vgl. Kiefer 2001, 151 ff.; Kops 1999b, 57 ff.).

Allerdings haben die Werbetreibenden andere Erwartungen an die Programme als die Zuschauer und Zuhörer. Sie möchten Programme, durch die ihre Werbeeinblendungen möglichst hohe Verkaufserlöse generieren. Die Zahl der erreichten Zuschauer ist dabei nur ein – wenn auch wichtiger – Faktor; andere Faktoren sind ihre Kaufkraft, ihre allgemeine Beeinflussbarkeit durch Werbung (die u.a. negativ mit dem Alter korreliert) wie auch die durch die Programme vermittelte situative Bereitschaft, einem beworbenen Produkt Aufmerksamkeit zu schenken und es zu kaufen. Das Argument, auch werbefinanzierte Rundfunk-

¹¹ Das heißt umgekehrt, dass anspruchsvolle und tiefgehende Sendungen, dann wohl für Minderheiten, auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk von Mainstream-Programmen verdrängt werden, wenn sich auch die öffentlich-rechtlichen Veranstalter bei ihren Programmentscheidungen am Kriterium des Gesamtnutzens ihrer Zuschauer ausrichten. (Auch) in dieser Hinsicht sind das Europäische Beihilferecht und die Transparenzrichtlinie gefährlich, die eine Quersubventionierung von Minderheitenprogrammen verbieten oder (je nach Auslegung) zumindest erschweren (vgl. Libertus 2003a; 475 ff.; Beck/Münger 2003).



veranstalter seien aufgrund ihrer Abhängigkeit von den Einschaltquoten gezwungen, ihre Programmangebote an den Präferenzen ihrer Zuhörer und Zuschauer auszurichten, ist deshalb falsch. Die Angebote weichen systematisch und zum Teil massiv davon ab, zum einen, weil sie in unerwünschtem Maß von Werbung unterbrochen werden, daneben aber auch, weil sie in einem übermäßigen Umfang Programminhalte und Gestaltungsformen, wie zum Beispiel Gewalt, Sex, Intimes, Sensationelles (vgl. Rossen-Stadtfeld 2003a, 761; 2003b, 73), enthalten, mit denen Aufmerksamkeit gewonnen und Kaufbereitschaft erzeugt werden kann. Umgekehrt verzichten sie aber gern auf Programminhalte und Gestaltungsformen, die einer positiven Kaufstimmung generell und speziell gegenüber den beworbenen Produkten abträglich sind. Ihre Zielsetzung bewirkt zudem, dass die Interessen von Zuschauergruppen, die über eine geringe Kaufkraft verfügen oder mit Werbebotschaften kaum erreicht werden können (z.B. ältere Zuhörer und Zuschauer), von werbefinanzierten Programmanbietern vernachlässigt werden. Diese Abweichungen von den Zuhörer- und Zuschauerpräferenzen sind um so gravierender, je höher der Anteil der Werbeeinnahmen an den Gesamteinnahmen ist (vgl. McKinsey&Company 1998; Kops 1999a). Im Einnahmenbouquet öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter sollten Werbeeinnahmen, ungeachtet der möglichen Vorzüge, die sie auch dort entfalten (vgl. ZDF 1994), deshalb nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Mit den heute verfügbaren Verschlüsselungstechnologien könnte das auf dem hilfswesen indirekten Ausschluss basierende Geschäftsmodell des werbefinanzierten Rundfunks durch ein auf direktem Ausschluss basierendes Geschäftsmodell des Entgeltrundfunks ersetzt werden. Dadurch würden die gerade beschriebenen Verwerfungen beseitigt, ebenso wie die bei vielen Bürgern bestehende Finanzierungssillusion („Werbefernsehen kostet nichts“), die zu einer Übernutzung des werbefinanzierten Fernsehens führt im Vergleich zu entgeltpflichtigen Gütern (etwa dem Pay-TV oder den Printmedien, aber zum Beispiel auch zu entgeltpflichtigen Freizeitaktivitäten). Aus verteilungspolitischer Sicht gibt es allerdings Vorbehalte gegenüber einer entgeltfinanzierten Bereitstellung von Rundfunkprogrammen, zumindest dann, wenn sich diese auch auf Bestandteile einer informationellen Grundversorgung (etwa auf Nachrichten, politische Berichte, Bildungs- und Kulturprogramme) erstreckt, die für eine freie individuelle und öffentliche Kommunikation aller, auch kaufschwacher Bürger erforderlich ist.

2.4. Rundfunkprogramme als mit Externalitäten behaftete Güter

Bei Gütern, deren Produktion oder/und Konsum die Wohlfahrt von Personen verändern, die an den Produktions-/Konsumentenscheidungen nicht beteiligt sind, weichen die Bereitstellungsergebnisse in ihrer Summe von den gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Ergebnissen ab: Güter mit positiven Externalitäten werden in einem gesamtwirtschaftlich zu geringen Umfang produziert/konsumiert, Güter mit negativen Externalitäten in einem gesamtwirtschaftlich zu großen Umfang. Ursache dafür ist allerdings – anders als bei den eingangs erörterten (de-)meritorischen Gütern – nicht, dass die Produzenten/Konsumenten die



Qualität bzw. den Nutzen der Güter falsch einschätzen, sondern dass für ihre Entscheidungen nur diejenigen („internen“) Entscheidungsfolgen relevant sind, von denen sie selbst betroffen sind.

Auch Rundfunkprogramme verursachen vielfältige Formen externer Effekte (vgl. Kiefer 2001, 135; Schulz et al. 2002, 149 ff.), sowohl durch die Bereitstellungsentscheidungen der Veranstalter als auch durch die Rezeptionsentscheidungen der Zuhörer und Zuschauer. Im vorliegenden Zusammenhang sind vor allem die Einflüsse von Bedeutung, die die Programminhalte dadurch auslösen, dass sie die Verhaltenseinstellungen und Verhaltensweisen ihrer Rezipienten beeinflussen und sich damit auch auf „Dritte“ auswirken, die die Programme selbst nicht rezipiert haben, die aber von den Einstellungen und Verhaltensweisen der erreichten Zuhörer und Zuschauer beeinflusst werden.

Dass solche Wirkungen existieren, ist grundsätzlich unstrittig. Die Rezeption von Bildungs- oder Kulturprogrammen oder von Programminhalten, die bestimmte Einstellungen und Fähigkeiten der Rezipienten, wie zum Beispiel ihre Toleranz, Dialog- und Integrationsbereitschaft, ihre soziale Kompetenz und die Befürwortung demokratischer und gewaltfreier Gesellschaftsordnungen fördern, kann positive Wirkungen für andere Personen und für die Gesellschaft als Ganzes haben. Umgekehrt kann die Rezeption von Programmen mit sozialschädlichen (etwa rassistischen, Gewalt fördernden oder demokratiefeindlichen) Inhalten diese Einstellungen und Fähigkeiten beeinträchtigen, mit dann entsprechend negativen gesellschaftlichen Folgen.

Solche gesellschaftlichen Wirkungen ihrer Programmangebote werden von den Rundfunkveranstaltern in Deutschland, auch von den kommerziellen, in ihrer journalistischen Verantwortung traditionell berücksichtigt. Man muss aber sehen, dass sie einen gewinnorientierten Rundfunkveranstalter in der modelltheoretischen Betrachtung, die mit zunehmender Kommerzialisierung und zunehmendem Wettbewerbsdruck des Rundfunks an Realitätsnähe gewinnt, nicht (mehr) interessieren. Bei einer Entgeltfinanzierung (Pay-Radio und Pay-TV) bestimmen sich dessen Programmentscheidungen nur aus der Zahlungsbereitschaft der erreichten Zuschauer (und damit am internen Nutzen, den seine Programme diesen Zuschauern stiftet); bei einem werbefinanzierten Veranstalter ist die Beziehung zwischen der Höhe der Werbeerlöse und dem Programmnutzen für die erreichten Zuschauer ohnehin nicht vorhanden. Auf Programme und Programmelemente, die ihm keine zusätzlichen Erlöse einbringen, wird er deshalb verzichten, auch wenn diese möglicherweise einen hohen externen und damit gesellschaftlichen Nutzen stiften. Umgekehrt wird er Programme, die ihm Erlöse verschaffen, auch dann bereitstellen, wenn sie mit negativen externen Effekten behaftet sind, unter Umständen sogar einen großen gesellschaftlichen Schaden anrichten.

Die Bedingungen, unter denen der Markt solche Externalitäten durch „horizontale“ Vereinbarungen zwischen den Verursachern und den Betroffenen vermeiden oder internalisieren kann, sind für die hier betrachteten Formen nicht er-



füllt.¹² Dafür fehlt es an der erforderlichen klaren Regelung der Eigentumsrechte,¹³ und auch über das Ausmaß der Externalitäten bestehen keine ausreichend genauen Erkenntnisse.¹⁴ Hinzu kommt, dass aufgrund der großen Zahl der Verursacher und der Betroffenen horizontale Verhandlungen mit prohibitiven Transaktionskosten und mit Trittbrettfahrertum verbunden wären.¹⁵

Eher möglich ist aus diesen Gründen eine vertikale, hoheitliche Steuerung der Externalitäten. Die Verhandlungskosten sind dabei geringer als bei horizontalen, marktlichen Kompensationslösungen. Andere Transaktionskosten, insbesondere die Informationskosten über die Art und Höhe der Externalitäten und deren Verteilung zwischen Verursachern und extern Betroffenen, bleiben aus den oben genannten Gründen aber auch bei einer vertikalen Regulierung (oft prohibitiv) hoch. Folglich muss sich auch diese auf die Durchsetzung/Unterbindung einiger weniger besonders gravierender, augenscheinlicher und justitiabler Formen positiver/negativer Effekte beschränken – ganz überwiegend in der Form sog. „Schrankengesetze“, wie sie sich im deutschen Rundfunkrecht zum Beispiel zum Persönlichkeitsschutz oder zum Schutz von Kindern und Jugendlichen finden (vgl. Soering 2000, Rn. 19.1. ff.; Rn. 12.35 ff.).

Das in anderen Politikbereichen von Ökonomen bevorzugte Instrumentarium, die Erhöhung der relativen Preise von mit negativen Externalitäten behafteten Gütern durch Steuern oder Strafzahlungen und die Verminderung der relativen

¹² Auf die Möglichkeiten und Grenzen einer solchen Selbstregulierung des Marktes hat vor allem Coase (1960) hingewiesen, der sich dort vor allem mit der Begründung und den Möglichkeiten eines direkten "horizontalen" Ausgleichs externer Effekte zwischen den Verursachern und den Betroffenen befasst. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht werden diese zum Beispiel für Externalitäten des Rundfunks diskutiert von Hoffmann-Riem (2000, 264), aus ökonomischer Sicht von Schulz et al. (2002, 157 ff.).

¹³ Zum Beispiel müsste zunächst einmal festgelegt werden, ab welchem Umfang externe Effekte von Rundfunkprogrammen gesetzlich relevant werden, etwa was ihre desintegrierenden, demokratiegefährdenden oder gewaltfördernden Wirkungen betrifft. Auch die Frage, ob (nur) der Veranstalter der Programme als Verursacher anzusehen ist oder nicht möglicherweise auch die Rezipienten, die sich die Programme "freiwillig" anschauen, bedürfte noch der Klärung.

¹⁴ Genannt seien beispielhaft nur die noch weitgehend ungeklärten psychischen und verhaltensbeeinflussenden Wirkungen von Fernsehwerbung für Alkohol und Tabakwaren – von den medizinischen Wirkungen des dadurch eventuell induzierten Konsums dieser Produkte ganz zu schweigen.

¹⁵ Darin unterscheiden sie sich auch von klarer identifizierbaren und quantifizierbaren externen Effekten, die von (wenigen) Programmveranstaltern ausgehen (wenn diese z. B gegen bestimmte Selbstverpflichtungserklärungen im Programmbereich verstoßen). Hier ist horizontalen Vereinbarungen, die neuerdings im rechtswissenschaftlichen Schrifttum als Formen der "regulierten Selbstregulierung" in Mode gekommen sind (vgl. Hoffmann-Riem 2000), eine größere Chance einzuräumen, häufig allerdings auch dort nur, wenn die hierfür erforderlichen, zunächst fehlenden Voraussetzungen (etwa: Transparenz der Unternehmenspolitik, die Existenz intermediärer Instanzen zur Reduzierung der verhandlungsbedingten Transaktionskosten etc.) durch hoheitliche Maßnahmen (deshalb regulierte Selbstregulierung) geschaffen worden sind (vgl. hierzu Schulz et al. 2002, 150 ff.).



Preise von mit positiven Externalitäten behafteten Gütern durch Transfers und Subventionen, fällt für Rundfunkprogramme schon deshalb aus, weil diese in Deutschland ganz überwiegend als Free-TV-Programme angeboten werden. Ihr Einsatz wäre aber ohnehin äußerst problematisch, weil sie die Gefahr einer politischen Einflussnahme beinhaltet – selbst wenn sie nicht dem Staat selbst, sondern intermediären Gremien (in Deutschland beispielsweise den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder den Landesmedienanstalten) in die Hand gegeben würde. Damit bestätigt sich aus ökonomischer Sicht die in der Rechtswissenschaft vertretene Auffassung, „dass eine Steuerung von Verhalten und der Funktionsfähigkeit komplexer Einrichtungen durch Recht nicht nur voraussetzungsvoll, sondern auch höchst schwierig ist“ (Hoffmann-Riem 2003, 47), auch und vor allem für den Bereich des Rundfunks (oder allgemeiner der Medien).

Das für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewählte Modell zur Steuerung von Externalitäten ist zwar mit Blick auf andere Zielsetzungen (speziell die erforderliche Staatsferne, vgl. Hömberg 2003; Stock 2003) ähnlich voraussetzungsvoll, als Ansatz zur Gewährleistung einer Gemeinwohlorientierung ist es aber – auch aus ökonomischer Sicht – grundsätzlich erfolgversprechender als das von Juristen bevorzugte Instrumentarium der Ge- und Verbote. Es basiert auf dem Versuch, die Eigentumsrechte für den Rundfunk der Gesellschaft als ganzer zu übertragen, um (anders als bei privaten Stakeholdern) externe Effekte, das heißt Divergenzen zwischen den „internen“ Interessen der Bereitsteller und den Interessen der von der Bereitstellung Betroffenen (Zuhörer und Zuschauer) von vorn herein zu vermeiden. Dazu bedient es sich dreier wesentlicher Gestaltungselemente: 1. „Produktionsstrukturen“, die eine von politischen und wirtschaftlichen Einflüssen freie journalistische Arbeit garantieren (vgl. hierzu Stock 2001), 2. einer gesellschaftlichen, staatsfernen Kontrolle,¹⁶ sowie 3. einer nutzungsunabhängigen, von allen Mitgliedern der Gesellschaft zu erbringenden Finanzierung.¹⁷

¹⁶ In Deutschland erfolgt diese durch die Rundfunkräte der ARD-Anstalten bzw. den Fernsehrat des ZDF, die aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen zusammengesetzt sind. Ob bei den geltenden Entsendungsverfahren und den zur Entsendung berechtigten Gruppen die Staatsferne ausreichend groß ist, ist allerdings umstritten, ebenso wie die breitere Frage, ob die Zusammensetzung ausgewogen und ausreichend breit ist und ob die Mitglieder der Gremien über ausreichende Zeit, Bereitschaft und Sachkompetenz zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben verfügen (vgl. hierzu etwa Stuiber 1998, 823 ff.; Hömberg 2003; Kops 1999b, 75 ff.; 2003; Meier 2003).

¹⁷ Dem Erfordernis einer nutzungsunabhängigen, breiten Finanzierung würde auch eine Steuerfinanzierung entsprechen (die mit Blick auf die verteilungsgerechte Ausgestaltung einer einheitlichen Rundfunkgebühr sogar vorzuziehen wäre). Allerdings würde diese mit der zuvor genannten Forderung nach einer staatsfernen Finanzierung kollidieren. Insofern ist die Rundfunkgebühr das angemessenere Instrument. Im übrigen wird deutlich, dass die Rundfunkgebühr dann am besten geeignet ist, einen in gesellschaftlicher Verantwortung stehenden Rundfunk zu finanzieren, wenn der Kreis der Gebührenpflichtigen mit dem Kreis derjenigen übereinstimmt, der durch die vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk erfüllten bzw. zu erfüllenden Aufgaben be-



Programminhalte, die bei privatwirtschaftlichen Eigentumsrechten mit positiven externen Effekten verbunden wären, wie zum Beispiel integrierende, den Dialog, das Verständnis, die Solidarität und den Konsens zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen fördernde Inhalte oder Inhalte, die die Bildung, die Kultur, die Leistungsfähigkeit des politischen und ökonomischen Systems, die Chancengleichheit und die Verteilungsgerechtigkeit fördern, brauchen dann nicht mehr als systemfremde Elemente mit einem transaktionskostenreichen und kaum justiziablem Internalisierungsapparat nachträglich in das Programm eingefügt zu werden, sondern sie bilden integrale Bestandteile des Programmauftrags, die im Einklang stehen mit den bei diesen Eigentumsrechten wirksamen (auch journalistischen) Anreizstrukturen.¹⁸ Ebenso brauchen Inhalte, die bei privatwirtschaftlichen Eigentumsrechten mit negativen externen Effekten verbunden wären, wie zum Beispiel desintegrierende, konfliktverstärkende, gewaltfördernde, menschenverachtende oder demokratiegefährdende Inhalte, nicht nachträglich aus dem Programm eliminiert zu werden, sondern sie werden als Gefährdungen und Beeinträchtigungen des gemeinwohlorientierten Programmauftrags von vornherein in dem gesellschaftlich erforderlichen Umfang vermieden – wiederum im Einklang mit und unter Ausnutzung der bestehenden Anreizstrukturen.¹⁹

2.5. Rundfunkprogramme als von den Rezipienten schwer beurteilbare Güter

Der Markt stellt nur dann die von den Nachfragern gewünschten Güter bereit, wenn diese über die Informationen von Produkten ebenso gut informiert sind wie die Anbieter („symmetrische Informationsverteilung“). Sind sie schlechter infor-

troffen wird. (Nur) dann sind alle von ihm ausgehenden Wirkungen „intern“. Das schließt verteilungspolitisch begründete Gebührenbefreiungen nicht aus.

¹⁸ Gerade im politischen Bereich, dessen ganz überwiegende Wirkungen extern sind, werden die sich aus den unterschiedlichen Steuerungsmodellen des privatwirtschaftlichen Rundfunks im Vergleich zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergebenden Folgen für die Programminhalte deutlich. So führt die stärkere Beschränkung kommerzieller Angebote auf die internen Wirkungen für ihre Zuhörer und Zuschauer zum Beispiel zu einer Marginalisierung und Depolitisierung ihrer (Informations-)Angebote (vgl. bereits Pfetsch 1991), die in inhaltsanalytischen Studien in unterschiedlichen Formen und Intensitäten immer wieder deutlich wird (vgl. z.B. Gerhards/Klinger 2002; Krüger 2001; 2004).

¹⁹ Aus dieser Sicht unterscheidet sich der private Rundfunk, der als Wirtschaftsgut verstanden wird, vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der als Kulturgut betrachtet wird, vor allem dadurch, dass ersterer der Maximierung des internen Nutzens seiner Zuhörer und Zuschauer, letzterer dagegen der Maximierung des gesellschaftlichen Nutzens verpflichtet ist, also auch externe Effekte seiner Bereitstellungsentscheidungen zu berücksichtigen hat und berücksichtigen kann. Dabei hat er – anders als der Begriff des Kulturgutes suggerieren mag – nicht nur einen Kulturauftrag zu erfüllen, sondern viel allgemeiner die von seinen Programmen ausgehenden Wirkungen auf alle Grundwerte der Gesellschaft zu beachten (in diesem Sinne auch Dörr (o. J., 20); Oppermann (1997, 82).



miert („asymmetrische Informationsverteilung“), können die Anbieter dies ausnutzen (und sind dazu im Wettbewerb auch gezwungen), indem sie zu einem bestimmten Preis verfügbare Produkte durch Produkte mit schlechterer Qualität (und mit geringeren Herstellkosten) ersetzen. Es kommt dann zu einer „adversen Selektion“: Schlechtere Produkte verdrängen bessere (vgl. z.B. Heinrich 1999, 38 ff.; Kiefer 2001, 139 ff., 172 ff.; Lobigs 2004b).

Eine vollständig symmetrische Informationsverteilung kann es bei Rundfunkprogrammen nicht geben, weil den Zuhörern und Zuschauern deren Qualität vor der Konsumententscheidung (hier besser: der Rezeptionsentscheidung) nicht bekannt ist. Erst nachdem sie sich die Programme angehört oder angeschaut haben, sind sie in der Lage, deren Qualität zu beurteilen und miteinander zu vergleichen, sofern diese von erkennbaren gestalterischen oder fiktionalen Elementen abhängt. Spielfilme, Unterhaltungsserien, Sportübertragungen und Konzerte gehören zu solchen „Erfahrungsgütern“.

Die Qualität anderer Rundfunkprogramme hängt von Merkmalen ab, die sich den Zuhörern und Zuschauern auch durch die Rezeption nicht (voll) erschließen. Dazu gehören zum Beispiel Nachrichten, politische Magazine, Verbrauchermagazine und ähnliche Informationssendungen, deren Qualität vom Wahrheitsgehalt, von ihrer Ausgewogenheit, ihrer Aktualität und anderen schwer erkennbaren Eigenschaften abhängt. Die Rezipienten müssen bei solchen Programmen zu einem erheblichen Teil darauf vertrauen (deshalb: „Vertrauensgüter“), dass sie die von den Veranstaltern zugesicherten Eigenschaften aufweisen.

Die bei Erfahrungsgütern und insbesondere bei Vertrauensgütern bestehenden Informationsasymmetrien eröffnen den Anbietern die Möglichkeit, gute (und teure) Programme durch weniger gute (und weniger teure) Programme zu ersetzen, ohne dass die Zuhörer und Zuschauer dies bemerken und darauf durch eine Abstufung ihrer Zahlungsbereitschaft (bei entgeltfinanzierten Angeboten) bzw. ihrer Aufmerksamkeitsbereitschaft (bei werbefinanzierten Angeboten) reagieren können. Da an einer dann drohenden adversen Selektion weder die Nachfrager noch die Anbieter höherwertiger Programme interessiert sind, versuchen beide Seiten, die bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern bestehenden Informationsasymmetrien zu beseitigen. Dabei kann es sich um von den Anbietern ausgehende Maßnahmen handeln („Signaling“), durch die Rezipienten mit zusätzlichen Informationen zu den Programmen versorgt werden (Impressum, Offenlegung der Werbekunden, Unterwerfung unter die Kontrolle intermediärer Bewertungsinstanzen) und diese ggf. auch Reputation aufbauen können, die ein künftiges „Cheating“ der Zuhörer und Zuschauer wirtschaftlich unsinnig werden lässt (und insofern Vertrauen bildet). Es können aber auch von den Rezipienten ausgehende Maßnahmen sein („Screening“), etwa die Lektüre von Programmkritiken oder der Austausch von Informationen im Freundes- und Bekanntenkreis; „medienkompetente“ Zuhörer und Zuschauer verschaffen sich überdies „Hintergrundinformationen“, anhand derer sie die Qualität der Programmangebote besser beurteilen können, etwa über die Eigentumsverhältnisse eines Rundfunkveranstalters, seine Redaktionsstatuten und eventuelle Verfehlungen in der Vergangenheit.



Dabei ist die Delegation von Entscheidungen an sachverständige Agenten das bevorzugte Verfahren, um Transaktionskosten (vor allem Informationskosten) zu sparen und die Vorteile der Spezialisierung zu nutzen – sowohl für die Rundfunkveranstalter (die z.B. fremde Autoren, Produktionsfirmen und Rechteinhaber einsetzen) als auch für die Rezipienten (die z.B. auf die von den Redakteuren von Fernsehmagazinen getroffene Themenauswahl und auf die in Programmzeitschriften vorgenommene Bewertung von TV-Spielfilmen vertrauen). Die Mitarbeiter der Rundfunkanstalten sind aus dieser Sicht – in der Terminologie der ökonomischen Prinzipal-Agent-Theorie ausgedrückt (vgl. z.B. Blankart 1994) – Agenten der Zuschauer (der Prinzipale), die den Wert von Rundfunkprogrammen besser beurteilen können, so dass die Zuschauer bereit sind, einen Teil ihrer Entscheidungskompetenzen an sie zu delegieren. Dabei werden die Zuschauer bei Programmen, deren relevante Produkteigenschaften nur schwer (oder unter Aufwendung sehr hoher Informationskosten) erkennbar sind, mehr Entscheidungskompetenzen abzugeben bereit sein als bei Programmen, deren Qualität sie leichter inspizieren können. Und sie werden c. p. auch mehr Entscheidungskompetenzen an Agenten abzutreten bereit sein, die sie für kompetent und vertrauenswürdig halten, das heißt, bei denen sie die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß gering veranschlagen, dass diese von ihren Interessen abweichende, eigene Ziele verfolgen.

Durch solche Maßnahmen gelingt es dem Markt meistens, zunächst bestehende Informationsasymmetrien weitgehend zu beseitigen (vgl. Lobigs 2004b, 63 ff.). Die horizontale Regulierung (Selbstregulierung) funktioniert hier also besser als bei den oben erörterten externen Effekten. Allerdings bedarf es dazu auch einiger struktureller Voraussetzungen (vor allem der Existenz transaktionskostensenkender Intermediäre), die der Markt (im wesentlichen aufgrund der Öffentliche-Güter-Problematik) oft nicht selbst schaffen kann. Der Staat muss ihm dann helfen (insoweit wieder: regulierte Selbstregulierung).²⁰

Die Verdrängung guter Programme durch schlechtere beschränkt sich unter diesen Bedingungen auf die wenigen Ausnahmen, in denen ein Ausnutzen der Informationsasymmetrie durch den Anbieter profitabler ist als der damit verbundene dauerhafte Verlust seiner Reputation (vgl. Lobigs 2004b, 59 f.). In anderen Fällen einer vermeintlichen adversen Selektion zeigt sich bei genauerem Hinsehen, dass der Markt nur das anbietet, was die Rezipienten wollen. Insofern sollte man nicht dem Fehlschluss unterliegen, mindere Programmqualität sei stets eine vom Zuschauer unerwünschte Folge von Informationsasymmetrien. Ebenso falsch wäre es aber auch anzunehmen, dass sämtliche Billig-Angebote von den Zuschauern gewünscht werden. Vielmehr müssen die Funktionsbedingungen und -mechanismen des Marktes genau betrachtet werden, um zwischen unerwünschten Billig-Angeboten zu unterscheiden, die Folge von Informationsasymmetrien sind, und solchen, die die Rezipienten wünschen und die der Markt korrekt bereitstellt.

²⁰ Solche transparenzfördernden Institutionen im Bereich des Rundfunks sind z. B. die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) und die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK). Auch eine verschiedentlich vorgeschlagene "Stiftung Medientest" wäre dazu zu zählen.



2.6. Rundfunkprogramme als suggestive Güter

Eine letzte ökonomische Besonderheit von Rundfunkprogrammen, hier speziell von Fernsehprogrammen, die abschließend als mögliche Ursache eines Marktversagens diskutiert werden soll, besteht in ihrer hohen Suggestivkraft. Diese ist in der Kommunikationswissenschaft grundsätzlich unstrittig; auch in der Rechtswissenschaft, vom Bundesverfassungsgericht etwa auch im Zusammenhang mit dem bereits erwähnten Medium- und Faktor-Konzept, ist sie immer wieder betont worden.

Fernsehveranstalter machen sich diese Eigenschaft unter anderem in ihrem Streben nach der Aufmerksamkeit ihrer Zuschauer zunutze, indem sie Inhalte und Gestaltungsmittel einsetzen, mit denen sie zappende Zuschauer einfangen. Das gilt vor allem für werbefinanzierte Fernsehveranstalter, bei denen solche Gestaltungsmittel zugleich auch die Konsumbereitschaft ihrer Zuschauer steigern (vgl. oben Abschnitt 2.3). Aber auch entgeltfinanzierte und gebührenfinanzierte Veranstalter stecken in einem sog. Gefangenendilemma²¹; weil sie Zuschauer verlieren, wenn sie sich dem Druck entziehen, die Suggestivkraft ihrer Programme zu erhöhen. Programme mit komplexen Inhalten und weniger suggestiven Gestaltungselementen (langen Bildeinstellungen, wenig Schnitt, leisen Tönen, gedämpften Farben etc.) haben es deshalb schwer.

Als mögliche Folge davon müssen sich Zuschauer, die dieser Suggestionskraft nicht widerstehen können, am Ende eines Fernsehabends darüber ärgern, dass sie unter den speziellen Bedingungen, unter denen ihre Auswahl stattgefunden hat (abgespannt von der Arbeit, bequem auf der Couch, Weinglas in der Hand), wieder einmal nicht diejenigen Programme verfolgt haben, die sie sich selbst bei der morgendlichen Lektüre des Fernsehzeits ihrer Tageszeitung unter „günstigeren“ Bedingungen ausgesucht hatten. Dies als Marktangel zu kritisieren, ist allerdings umstritten. Wenn die Zuschauer in einer bestimmten Situation bestimmte Programme sehen möchten, sollte ihnen der Markt, so könnte man argumentieren, diese auch anbieten – und keine anderen, „früher einmal“ gewünschten. Dass der Markt auf schnell wechselnde Präferenzen der Nachfrager reagiert, wird gemeinhin ja auch nicht als Mangel, sondern im Gegenteil als eine seiner Stärken angesehen. Auf dem Axiom der Konsumentensouveränität bestehende Ökonomen werden deshalb mit den oben gegen eine (De-) Meritorisierung bereits vorgebrachten Argumenten auch eine Korrektur „intransitiver“ Präferenzen ablehnen: Wer den ganzen Tag Trash Talk Shows sehen oder interaktiv spielen wolle, der solle ihrer Meinung nach solche Angebote auch bekommen, selbst wenn er es nachher bereue.

Auf der anderen Seite wird der Gedanke, dass Verbraucher in bestimmten Situationen, unter bestimmten Rahmenbedingungen, Entscheidungen treffen, die sie unter anderen, einer rationalen Entscheidung förderlichen Bedingungen nicht getroffen hätten, und die sie bereuen, nachdem diese besseren Bedingun-

²¹ Gut beschrieben in der Form des journalistischen Qualitätsdilemmas bei Lobigs 2004b, 53 ff.



gen sich wieder eingestellt haben, in der Rechtswissenschaft beispielsweise seit langem anerkannt.²² Auch in der Ökonomie finden sich vereinzelt Versuche, solche Intransititäten der Konsumentenpräferenzen in die Theorie zu integrieren. So haben zum Beispiel Brennan/Lomansky (1983) „Marktpräferenzen“, die unter den Bedingungen des marktlichen Austauschs wirken, von „reflexiven Präferenzen“ unterschieden, die unter günstigeren, einer rationalen und ausgewogeneren Entscheidung förderlichen Bedingungen wirksam sind. Marie Luise Kiefer (1994, 423 ff.) wird das Verdienst zugeschrieben, erstmals auf die Übertragbarkeit dieses Konzeptes auf Rundfunkprogramme hingewiesen zu haben (vgl. Lobigs 2004b, 53).

Tut man dies, so lässt sich, wie gerade ausgeführt, eine Korrektur des marktlichen Angebotes von Rundfunkprogrammen oder auch eine öffentlich-rechtliche Bereitstellung, die die bekundeten (Markt-)Präferenzen der Zuschauer ignoriert, aus ihrer Abweichung von den reflexiven Präferenzen begründen (ausführlicher hierzu Schulz et al. 2002, 195 ff.). Allerdings kann man, anders als beim Türklinkenkauf, die Verbraucherentscheidungen bei Fernsehprogrammen nicht mehr rückgängig machen, weil die mit ihrer Rezeption verbundenen Kosten (beim Free TV vollständig, beim Entgelt TV überwiegend) aus „versunkenen“, nicht rückholbaren Zeitkosten bestehen. Denkbar wäre deshalb allenfalls, hoch suggestive Programme, die über ihre Inhalte (interaktive Spiele, Sexfilme) oder ihre Gestaltungselemente zu definieren wären, generell oder für bestimmte Veranstaltertypen (Free TV-Anbieter, Vollprogrammanbieter, öffentlich-rechtliche Anbieter) oder für bestimmte Tageszeiten zu verbieten (das entspräche dann einem generellen oder auf bestimmte Anbieter oder Angebotsbedingungen beschränkten Verbot elektronischer Türklinkengeschäfte). Subtilere und nicht justitiable Formen der Suggestivität, aufgrund derer die Zuschauer von ihren reflektiven Präferenzen abweichende Rezeptionsentscheidungen treffen, können dagegen aus den schon für die Regulierung externer Effekte genannten Gründen mit Ge- und Verboten nicht verhindert werden. Sie müssen – ähnlich wie die Folgen einer mangelnden Internalisierbarkeit externer Effekte – als Preis für die privatwirtschaftliche Bereitstellbarkeit von Rundfunkprogrammen (und die damit verbundenen Vorteile²³) in Kauf genommen werden.

Dagegen könnte für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der aufgrund seiner Gebührenfinanzierung nicht im gleichen Maße den Gesetzen der „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ (Franck 1998) unterworfen ist wie die privaten Veranstalter, die Verpflichtung zu einem sich nicht an den Marktpräferenzen, sondern an den reflexiven Präferenzen seiner Zuhörer und Zuschauer ausrichtenden Pro-

²² Die den Verbrauchern zum Beispiel bei sog. "Türklinkengeschäften" eingeräumten erweiterten Rücktrittsrechte basieren im wesentlichen auf der Erkenntnis, dass die Bedingungen, unter denen solche Geschäfte getätigt werden (Zeitdruck, hohe Suggestivkraft der Verkäufer etc.), überlegte und von den Verbrauchern auch dauerhaft befürwortete Kaufentscheidungen erschweren.

²³ In erster Linie also der ihnen zugeschriebenen höheren Effizienz, ihrer eventuell höheren Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Programmpräferenzen und ihrer geringeren Beeinflussbarkeit durch den Staat, vgl. Abschnitt 2.2.



grammangebot zu einem expliziten Element (und auch zu einem zusätzlichen Rechtfertigungsargument) seines Programmauftrages gemacht werden. Eine entsprechende Programmpolitik, die von den Verantwortlichen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit Blick auf die zu erwartende Paternalistenschelte nur selten offen eingeräumt wird, auch wenn sie ihnen von wohl gesonnener Seite immer wieder angeraten wurde und stillschweigend auch immer schon praktiziert worden sein mag, würde dadurch salonfähig. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wäre dann, formuliert in der Terminologie der ökonomischen Vertragstheorie, ein Agent der Zuhörer und Zuschauer, die sich in Erkenntnis ihrer allabendlichen Entscheidungsschwäche seiner Programmpolitik unterwerfen würden,²⁴ von dem sie andererseits aber auch verlangen könnten, dass er nicht ihre per Fernbedienung bekundeten Präferenzen zur Grundlage seiner Programmangebote macht, sondern ihre reflexiven Präferenzen.

Diese zu erkunden, müsste sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk stärker bemühen. Dazu müsste er sich zum einen noch stärker von den Einschaltquoten als Entscheidungskriterium seiner Programmierung lösen, zum anderen aber auch versuchen, aussagefähigere Indikatoren für die reflexiven Präferenzen seiner Zuhörer und Zuschauer zu finden und zu erheben. In diese Richtung gehende vorhandene Ansätze (vgl. Rossen-Stadtfeld 2003b, 759), mit denen neben der Akzeptanz auch die Qualität oder sogar die Intensität der Nutzenstiftung von Programmen gemessen werden kann, möglicherweise sogar unter Einbeziehung ihres Optionsnutzens²⁵, müssten ausgebaut werden und systematisch in die – diesbezüglich noch immer „intuitive“ – Programmplanung der öffentlich-rechtlichen Anstalten einfließen.

Zudem müsste ein solches Element des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags in seine Finanzierungsregeln integriert werden.²⁶ Das dürfte mit Blick auf

²⁴ Zur Verdeutlichung dieses Gedankens bedient sich die Vertragstheorie gern des Beispiels von Odysseus, der sich einer – im wahren Sinn des Wortes – "Selbstbindung" unterwarf, weil er wusste, dass seine (Markt-)Präferenzen infolge der lockenden Rufe der Sirenen von seinen vor Antritt der Schiffsreise bestehenden (reflexiven) Präferenzen abweichen würden (vgl. Elster 1984).

²⁵ Optionsgüter stiften dadurch einen Nutzen, dass sie unter bestimmten Bedingungen, die möglicherweise nie eintreten (und von denen man sich möglicherweise sogar wünscht, dass sie nie eintreten), in Anspruch genommen werden könnten (Beispiel: Krankenversicherung). Bei ihnen besteht zwischen dem Umfang der Inanspruchnahme und der Höhe des gestifteten Nutzens folglich kein direkter Zusammenhang. Bestimmte Funktionen des Rundfunks, etwa der von investigativen politischen Magazinen geleistete Beitrag zur Funktionsfähigkeit des politischen Systems, könnten als ein solches Optionsgut angesehen werden. Sie würden auch erfüllt, wenn nur einige wenige Politiker und Journalisten sie verfolgen und ihre Inhalte dann über andere Kanäle (Parlament, Printmedien) weitertransportieren würden. Die Einschaltquote wäre dann kein Indikator für den durch sie gestifteten gesellschaftlichen Nutzen.

²⁶ Insofern ist der an mich gerichtete Vorwurf von Lobigs (2004a, 54) berechtigt, dass die sich aus der Anerkennung intransitiver Präferenzen ergebenden Konsequenzen für die Kostenseite bisher nicht erörtert worden seien. Bei den in Deutschland geltenden Finanzierungsregeln bestehen die Anknüpfungspunkte vor allem in dem von



die aktuelle Diskussion um die Gebührenerhöhung und die grundsätzliche Position der Europäischen Kommission politisch schwer fallen, vor allem dann, wenn der damit verbundene Rückgang der Einschaltquoten einen Anstieg des Finanzbedarfs zur Folge hätte.²⁷ Ähnlich schwer dürfte es sein, dem Publikum deutlich zu machen, dass die sinkenden Einschaltquoten nicht Folge eines sich verschlechternden öffentlich-rechtlichen Angebotes wären, sondern umgekehrt Ergebnis einer Hinwendung zu einem von den Zuhörern und Zuschauern reflexiv gewünschten Programm.²⁸

Zu fragen ist schließlich, ob angesichts der abnehmenden Senderbindung und mit Blick auf die bereits jetzt geringe Akzeptanz der öffentlich-rechtlichen Veranstalter bei jungen Zuhörern und Zuschauern deren stärker reflexive Programmpolitik etwas bringt, wenn diese dadurch möglicherweise noch stärker zu den kommerziellen Veranstaltern abwandern. Was brächte ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk als „Insel des Kommerzfreien, Tiefgründigen und Wertvollen“, wenn niemand mehr diese Insel besuchen würde, auch infolge der verschiedentlich befürchteten, aus den Gesetzen der Aufmerksamkeitsökonomie herührenden weiteren Verflachung der kommerziellen Angebote, durch die sich die Präferenzen der Zuhörer und Zuschauer (wiederum nach dem Medium-und-Faktor-Prinzip) noch weiter von einem (zumal reflexiven) öffentlich-rechtlichen Angebot entfernen würden.²⁹ Dann bliebe wohl nichts anderes übrig, als auch die Programme der kommerziellen Anbieter auf eine stärker reflexive Programmpolitik zu verpflichten; vor allem die Landesmedienanstalten wären dabei gefordert (vgl. Stock 2003, insbes. 61 ff.).

der „Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten“ entwickelten „indexgestützten integrierten Prüf- und Berechnungsverfahren (siehe hierzu die Berichte der Kommission, zuletzt KEF 2003, sowie Libertus 2003b, insbes. 568), zunehmend aber auch im Europäischen Beihilferecht (Libertus 2003a, 475 ff.) und der von der Europäischen Kommission vorgeschriebenen Transparenzrichtlinie (Beck/Münger 2003).

²⁷ Das ist allerdings nicht zwingend, weil auch einige der Mainstream-Angebote, gerade im Unterhaltungsbereich, sehr teuer sind und deshalb reflexive Programmangebote nicht nur dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag eher entsprechen, sondern gleichzeitig auch den Gebührenzahler entlasten könnten.

²⁸ Das darf nicht auf ein elitäres Informations-, Kultur- und Bildungsprogramm hinauslaufen, sondern es muss auch weiterhin massenattraktive, auch unterhaltsame Programme umfassen, die gemeinwohlrelevante Inhalte an ein breites Publikum transportieren. Es sollte aber sehr wohl auf Angebote verzichtet werden, bei denen eine solche Gemeinwohlrelevanz vollständig fehlt, und die mit suggestiven Elementen auf Zuschauerfang gehen.

²⁹ Private Angebote wären dann perfekte Substitute der im Zuge einer „reflexiven“ Programmierung entfallenden öffentlich-rechtlichen Angebote. Dies dürfte, sieht man von bestimmten (etwa den dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch verhafteten älteren) Zuhörern und Zuschauern ab, der Realität recht nahe kommen. In der von Lobigs (2004a, 58) vorgenommenen Erweiterung des Spence-Owen-Modells würde sich die Nachfragekurve für reflexive Programme dann nicht (nach oben) verlagern und es käme nicht zu der darin zum Ausdruck kommenden angestrebten Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt.

3. Die Vereinbarkeit des Konzeptes der begrenzten Marktfähigkeit von Rundfunkprogrammen mit dem Konzept der Meritorik

3.1. Marktmängel als systemkonforme Begründung für die Regulierung einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen und für ihre öffentlich-rechtliche Erbringung

Viele der von der ökonomischen Theorie aufgezeigten Marktmängel spielen bei Rundfunkprogrammen eine Rolle: 1. ihre Nicht-Rivalität im Konsum, aufgrund derer der Verzicht auf einen Ausschluss (bei dann nicht-marktlicher Bereitstellung) Wohlfahrtsgewinne stiften könnte, 2. ihre aufgrund von Größenvorteilen in der Nutzung, Größenvorteilen in der Produktion und Führungsvorteilen subadditiven Kosten, die eine Beschränkung der Zahl der Anbieter und eine reduzierte Vielfalt der Angebote bewirken, 3. ihre fehlende direkte Ausschließbarkeit, die zu einem an den Präferenzen der Werbung Treibenden, nicht aber an den Präferenzen der Rezipienten ausgerichteten Angebot führt, 4. ihre externen Effekte, die eine Vernachlässigung gemeinwohlförderlicher und ein Überangebot gemeinwohlschädigender Programminhalte zur Folge hat, 5. ihre den Rezipienten teilweise nicht mögliche Bewertung, die unter ungünstigen Bedingungen zu einer Verdrängung guter Programme durch schlechte führen kann, und 6. ihre hohe Suggestivkraft, die „elektronische Türklingengeschäfte“ ermöglicht, die die Rezipienten im nachhinein bereuen.

Da der Markt diese Mängel nur teilweise beseitigen kann („Selbstregulierung“), unterscheiden sich die von ihm bereitgestellten Rundfunkprogramme von denjenigen, die die Zuhörer und Zuschauer wünschen – bei manchen (fiktionalen bzw. Unterhaltungsprogrammen, bei Programmen von geringer politischer bzw. gesellschaftlicher Relevanz, bei wenig suggestiven Programminhalten und -gestaltungsformen) weniger stark, bei anderen (nicht-fiktionalen Programmen, bei Programmen mit politisch bzw. gesellschaftlich hoch relevanten Themen, bei hoch suggestiven Programminhalten und -gestaltungsformen etc.) stärker.

Infolge dieser Marktmängel bekommt das Publikum vom Markt – anders als dies dessen Apologeten behaupten – nicht das, „was es hören und sehen will“, sondern ein davon abweichendes Angebot. Hoheitliche Regulierungen des Marktangebotes sind dann aus ökonomischer Sicht systemkonform, entweder indem sie die Bedingungen herstellen, unter denen der Markt sich selbst regulieren kann („regulierte Selbstregulierung“), oder, falls dies nicht möglich ist, indem sie die Marktdefizite durch direkte hoheitliche Eingriffe im Nachhinein korrigieren. Auch eine hoheitliche Bereitstellung, in Deutschland wegen der angestrebten Staatsferne in der Variante der öffentlich-rechtlichen Bereitstellung, kann sich daraus begründen. Dahinter steht nicht die paternalistische Auffassung, die von den Zuhörern und Zuschauern geäußerte Nachfrage sei „verzerrt“, sondern im Gegenteil das Bemühen, der gewünschten Nachfrage Geltung zu verschaffen, indem die mit einem (unregulierten) marktlichen Angebot verbundenen Abweichungen von den Zuhörer- und Zuschauerwünschen besei-



tigt oder verringert werden. Das widerlegt auch die in Abschnitt 1.2 kolportierte Auffassung, nach der das Publikum vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk „nicht das bekommt, was es hören und sehen will, sondern was es hören und sehen wollen soll“.

Der für andere, marktfähigere Güter richtigen Forderung, mehr Wettbewerb zuzulassen, ist deshalb bezogen auf Rundfunkprogramme mit Skepsis zu begegnen, weil ein intensiverer Wettbewerb die gewünschten Folgen, hier vor allem eine höhere Qualität, Gemeinwohlorientierung und Vielfalt, nur dann hervorruft, wenn die Bedingungen für seine Funktionsfähigkeit auch in diesem Bereich erfüllt sind.³⁰ Existieren dagegen Marktmängel, so können durch eine Intensivierung des Wettbewerbs zwar ebenfalls bestimmte Vorteile des Marktes (insbesondere seine im Vergleich zu einer nicht gewinnorientierten Bereitstellung höhere Effizienz) genutzt werden; zugleich verstärken sich dann aber auch die Abweichungen zwischen den von den Zuhörern und Zuschauern erwünschten und den im marktlichen Wettbewerb erbrachten Ergebnissen.

3.2. Die fließenden Übergänge zwischen einer systemkonformen Regulierung und einer systemfremden Meritorisierung von Rundfunkprogrammen

Auf der Grundlage dieser Kenntnisse zur Art und Intensität des Marktversagens bei Rundfunkprogrammen empfiehlt es sich, die Ausgangsfrage nach der Berechtigung einer (De-)Meritorisierung nochmals in den Blick zu nehmen. Diese wird, wie gerade gezeigt, in dem Umfang obsolet, in dem Marktmängel als Begründung für die Regulierung einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen und für deren öffentlich-rechtliche Erbringung anerkannt werden. Umgekehrt bleibt sie in dem Umfang als ein der ökonomischen Theorie systemfremdes Begründungselement erforderlich, in dem die Existenz von Marktmängeln bei Rundfunkprogrammen bestritten wird.

Während dies für die fehlende Rivalität und die subadditiven Kostenverläufe von Rundfunkprogrammen schwer fallen dürfte und auch die Folgen eines bei werbefinanzierten Angeboten fehlenden direkten Ausschlusses kaum geleugnet werden können, kann man in der Frage, welche Folgen von einer fehlenden Beachtung externer Effekte und von durch den Markt nicht selbst heilbaren Informationsasymmetrien ausgehen, insbesondere wie gravierend diese im Verhältnis zu den Vorteilen einer marktlichen Erbringung sind, durchaus unterschiedlicher Ansicht sein. Die umfangreiche und kontroverse Diskussion über die Wirkungen gewalthaltiger Sendungen sei hier nur als ein Beispiel genannt.

³⁰ Das gilt auch für den "Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren" (Hoppmann 1988) und die "Meinungsvielfalt als Ausfluss ökonomischen Wettbewerbs" (Never 2004, 210). Beides setzt nicht nur eine Konzentrationskontrolle und eine "wirkungs-offene Zugangsfreiheit" voraus, sondern darüber hinaus weitere, vom Markt nur zum Teil selbst herstellbare Bedingungen. Insofern ist auch die Schlussfolgerung falsch, die "Anwendung einer eigenständige publizistischen Konzentrationskontrollregelung (sei) letztlich überflüssig" (Never 2004, 210).



Vor allem aber die Existenz intransitiver Präferenzen ist unter Ökonomen als Form eines Marktmanagements umstritten. Eine Regulierung kommerzieller Programmangebote oder eine öffentlich-rechtliche Bereitstellung damit zu rechtfertigen, dass die geäußerten (Markt-)Präferenzen der Zuhörer und Zuschauer von ihren „eigentlich“ – das heißt unter besseren Bedingungen wirksamen – „reflexiven“ Präferenzen abweichen, erscheint manchem arg weit hergeholt. Und solange über solche reflexiven Präferenzen nur spekuliert werden kann, sie aber nicht gemessen werden können, besteht die Gefahr, alle öffentlich-rechtlichen Programmangebote, die auf geringe Zuschauerakzeptanz stoßen, mit ihrem hohen reflexiven Nutzen (etwa in der Form des besonders schwer nachweisbaren Optionsnutzens) zu rechtfertigen. Eine solche Argumentation wäre tautologisch, würde den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von seiner Verpflichtung entbinden, seine Leistungen nachprüfbar darzulegen, und im dadurch letztlich eher schaden.

Die Einbeziehung der von externen Effekten, von Informationsasymmetrien und vor allem von intransitiven Präferenzen ausgehenden Wirkungen ist von daher unter Ökonomen umstritten, vielleicht auch, weil sie dadurch gezwungen würden, den traditionellen, sicheren Boden ihrer Wissenschaft zu verlassen.³¹ Auf der anderen Seite bietet sie der Ökonomie aber auch die Chance, in anderen Wissenschaften gängige – und dort zum Teil unstrittige – Argumente als „systemimmanente“ Bestandteile in ihre (Marktversagens-)Theorie zu integrieren. Das ist im Vergleich zur „alten“, systemfremden Meritorik ein Vorteil – um so mehr, als neuere Denkrichtungen innerhalb der Ökonomie viele der in diesen anderen Wissenschaften diskutierten Phänomene eher stützen als in Frage stellen.

So hat vor allem die Prinzipal-Agent-Theorie den Blick dafür geschärft, dass es im Interesse einer effizienzsteigernden und transaktionskostensenkenden Aufgabenteilung liegt, die Entscheidungen über bestimmte Lebensbereiche an Experten zu delegieren, angefangen von politischen Entscheidungen, mit denen der Bürger (per Wahl) Berufspolitiker und Bürokraten beauftragt, über Entscheidungen zum Zusammenleben und -wirken in Verbänden, Vereinen, Nachbarschaften oder Hausgemeinschaften, die er (hier eher an ehrenamtliche) Vertreter delegiert, bis hin zu privaten Entscheidungen, etwa über juristische, medizinische oder Erziehungsfragen (die er Anwälten, Ärzten und Pädagogen überträgt). Dass die delegierenden „Prinzipale“ in diesen Bereichen geringere Kenntnisse besitzen als die von ihnen beauftragten „Agenten“, ist die Regel und für die Nutzung von Spezialisierungsvorteilen auch beabsichtigt und notwendig.

Es wäre nicht erklärlich, warum dies bei Entscheidungen über die Bereitstellung von Rundfunkprogrammen anders sein sollte. Weil solche Entscheidungen im

³¹ Die Zahlungsbereitschaft und die sich daraus bildenden Preise (und sei es auch nur als sog. Schattenpreise), die sie sonst als einfach beobachtbare und allgemein anerkannte Indikatoren der Nutzenstiftung heranziehen, müssen dann durch andere, schwerer beobachtbare und in ihrer Aussagekraft strittigere Indikatoren ergänzt oder ersetzt werden, vgl. oben, Abschnitt 2.6.



Gegenteil detaillierte Kenntnisse über ihre Inhalte, Gestaltungsformen und Wirkungen, auch über die Fähigkeiten und Interessenlagen der an der Bereitstellung Beteiligten voraussetzen, sind Informationsvorsprünge auch in diesem Bereich unvermeidbar und mit Blick auf die Nutzung von Spezialisierungsvorteilen auch wiederum gewollt. Daraus folgt aber auch, dass die Medienkompetenz der Zuhörer und Zuschauer üblicherweise geringer ist als diejenige der die Rundfunkprogramme bereitstellenden Veranstalter.

Die Ökonomie bietet damit durchaus den Zugang und die Bestätigung für damit übereinstimmende Erkenntnisse anderer Wissenschaften, etwa der Publizistik (siehe das entsprechende Votum von Kiefer (1997)). Sie könnte sich dadurch auch von ihrem dogmatischen, diesen Erkenntnissen widersprechenden Festhalten am Postulat der Konsumentensouveränität befreien³² und umgekehrt sogar zusätzliche Erklärungen und Rechtfertigungen in die Diskussion einbringen, warum und unter welchen Voraussetzungen Zuhörer und Zuschauer von Rundfunkveranstaltern ein Angebot erwarten dürfen (und können), das sie selbst im Detail nicht zu beschreiben und zu beurteilen in der Lage sind. Damit könnte sie auch erklären, warum Rundfunkveranstalter Programme anbieten sollten, die von den Zuhörern und Zuschauern nicht (zumindest nicht in diesem Umfang) nachgefragt werden, und warum sie umgekehrt andere Programme, die nachgefragt werden, nicht oder nur in einem geringeren Umfang als gewünscht anbieten sollten.

Damit würde sie die Grenzen zwischen Paternalismus und der Korrektur von Marktversagen auflösen. Während sich die Auseinandersetzungen in der alten Meritorikdebatte auf die Grundfrage „ökonomischer Ansatz versus nicht ökonomischer Ansatz“ reduzierten und die Fronten dabei entsprechend verhärtet waren, könnte die Ökonomie nun aus systemimmanenter Sicht die Berechtigung von Argumenten diskutieren, die für eine (De-)Meritorisierung von Rundfunkprogrammen – oder jetzt vielleicht besser: für eine systemkonforme Regulierung der Marktmängel kommerziell bereitgestellter Rundfunkprogramme bzw. ihre öffentlich-rechtliche Erbringung – angeführt werden. Die im Titel dieses Aufsatzes gestellte Frage, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren sollte, wäre damit, mit nochmaligem Bezug auf den von Langenbucher (2003, 336) kolportierten Spruch, vielleicht folgendermaßen zu beantworten: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte dem Publikum nicht das bieten, „was es hören und sehen will“, und er sollte ihm auch nicht das bieten, „was es hören und sehen wollen sollte“, sondern er sollte ihm das bieten, „was es hören und sehen wollte, wenn es medienkompetent wäre“. Und durch ein solches Angebot könnte und sollte er dazu beitragen, dass sein Publikum medienkompetent wird.

³² Die mit dem Festhalten am Postulat der Konsumentensouveränität verbundene Behauptung vollständiger Medienkompetenz ist kaum nachvollziehbar angesichts der Fülle empirischer Arbeiten, die eine gering ausgebildete Medienkompetenz, nicht nur Jugendlicher, nachgewiesen haben (siehe nur die Sammlung von Literatur und Projekten hierzu unter <http://www.lfm-nrw.de/mpa2/index2.php3>).

4. Zusammenfassung

Dieser Beitrag befasst sich mit der Frage, ob bestimmte Rundfunkprogramme (de-)meritorische Güter im Sinne Musgraves sind, die nicht nach Maßgabe der Zuhörer/innen und Zuschauer/innen angeboten werden sollten, sondern nach Maßgabe eines besser informierten Anbieters, etwa eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters. Die Arbeit lehnt diesen "alten" meritorischen Ansatz ab (Teil 1).

Sie zeigt aber, dass aufgrund vielfältiger Marktfehler (fehlende Rivalität im Konsum und hohe Kostensubadditivitäten, fehlende Ausschließbarkeit, Externalitäten, asymmetrische Informationsverteilung, hohe Suggestionswirkungen) die Wünsche der Zuhörer und Zuschauer nach bestimmten Programmarten nicht erfüllt werden, wenn diese nach den Marktgesetzen von Angebot und Nachfrage bereitgestellt werden. Dies begründet regulatorische Eingriffe oder Korrekturen, auch eine nicht-staatliche, öffentlich-rechtliche Bereitstellung solcher Programme, und zwar nicht als unzulässige Form paternalistischer (alter) Meritorik, sondern als eine von den Zuhörern und Zuschauern *gewünschte* Form der Korrektur von Marktmängeln (Teil 2).

Die Arbeit macht zudem deutlich, dass sich auch die "alte" Meritorik als Korrektur von Marktmängeln verstehen lässt, sofern bestimmte Marktversagensformen (asymmetrische Informationsverteilung, hohe Suggestivkraft) für Rundfunkprogramme anerkannt werden. In diesem Fall kann das in den Wirtschaftswissenschaften allgemein anerkannte Postulat der "Konsumentensouveränität", das (de-)meritorische Korrekturen ausschließt, für Rundfunkprogramme nicht aufrecht erhalten werden. Vielmehr sind dann auch nach der ökonomischen Theorie, etwa der sog. Prinzipal-Agent-Theorie, Programmentscheidungen der (besser informierten) Programmveranstalter (Agenten) geboten, die von den Wünschen der (schlechter informierten) Zuhörer und Zuschauer abweichen (Teil 3).

Dieses ökonomisch abgeleitete Ergebnis entspricht denjenigen anderer Disziplinen, die eine fehlende Konsumentensouveränität bzw. Medienkompetenz von Zuhörern und Zuschauern und die Notwendigkeit, dem entgegenzuwirken, immer wieder betont haben. Es erklärt unter anderem, warum bestimmte Programme von (vor allem öffentlich-rechtlichen) Rundfunkveranstaltern angeboten werden sollten, auch wenn diese von den Zuhörern und Zuschauern kaum nachgefragt werden, und umgekehrt andere Programme, für die eine hohe Nachfrage besteht, von ihnen nicht angeboten werden sollten. Die Arbeit fasst dieses Ergebnis mit Bezug auf damit konkurrierende Thesen in folgender Formulierung zusammen: "Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte dem Publikum nicht das bieten, >was es hören und sehen will<, und er sollte ihm auch nicht das bieten, >was es hören und sehen wollen sollte<, sondern er sollte ihm das bieten, >was es hören und sehen wollte, wenn es medienkompetent wäre<. Und durch ein solches Angebot könnte und sollte er dazu beitragen, dass sein Publikum medienkompetent wird."

Literatur

- Beck, Daniel/Münger, Tamara: Die neue Transparenzrichtlinie der EU und ihre Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln, Herbert von Halem, S. 239 - 254
- Blankart, Charles Beat (1994): Club Governments versus Representative Governments. In: Constitutional Political Economy, Nr. 3, S. 273-286
- Blankart, Charles Beat (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 5. Aufl. München, Vahlen
- Blind, Sophia (1997): Das Vielfaltsproblem aus Sicht der Fernsehökonomie. In: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk. Konstanz, UVK Medien, S. 43-62
- Brennan, Geoffrey/Lomansky, Loren (1983): Institutional Aspects of „Merit Goods“ Analysis. In: Finanzarchiv, NF Bd. 41, S. 183-206
- Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics, Nr. 3, S. 1-44
- Detering, Dietrich (2001): Ökonomie der Medieninhalte. Allokative Effizienz und soziale Chancengleichheit in den Neuen Medien. Münster, Hamburg, London, LIT
- Dörr, Dieter (o.J.): Ist erlaubt was (nicht) gefällt? Neue Programmformate im Lichte der Menschenwürde. Vervielf. Manuskript
- Elster, Jon (1984): Ulysses and the Sirens. Rev. Aufl. Cambridge, Cambridge University Press
- European Broadcasting Union (2004): The key role of public service broadcasting in European society in the 21st century. Genf 2004, <http://www.ebu.ch/en/index.php>
- Franck, Georg (1998): Ökonomie der Aufmerksamkeit. München, Hanser
- Fritsch, Michael/Wein, Thomas/Ewers, Hans-Jürgen (2003): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. 5. Aufl., München, Vahlen
- Gerhards, Maria/Klingler, Walter (2002): Programmangebote und Spartenutzung im Fernsehen 2002. Entwicklungstrends und Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Programmen. In: Media Perspektiven, 11, S. 544-556
- Heinrich, Jürgen (1999): Medienökonomie. Band 2: Fernsehen und Hörfunk. Opladen, Westdeutscher Verlag
- Hellermann, Johannes (2001): Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Darmstadt, S. 78-100
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Baden-Baden, Nomos



- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2003): Kann und soll der öffentliche Rundfunk eine Staatsaufgabe sein? In: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Köln 2003, Herbert von Halem, S. 29-50
- Hömberg, Walter (2003): Rundfunk der Bürger. Chancen und Probleme der gesellschaftlichen Kontrolle. In: Kops, Manfred (Hrsg.): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in gesellschaftlicher Verantwortung. Anspruch und Wirklichkeit. Münster, Hamburg, New York, LIT, S. 73-95
- Hoppmann, Erich (1988): Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren. Positive Rundfunkordnung im Kommunikationsprozeß freier Meinungsbildung. In: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk. Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung, S. 163-198
- Kiefer, Marie Luise (1994): Wettbewerb im dualen Rundfunksystem? In: Media Perspektiven, 9, S. 430-438
- Kiefer, Marie Luise (1997): Ein Votum für eine publizistikwissenschaftlich orientierte Medienökonomie. In: Publizistik, Nr. 42, S. 54-61
- Kiefer, Marie Luise (2001): Medienökonomik. Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien. München, Wien, Oldenbourg
- Kohl, Helmut (Hrsg.) (1997): Vielfalt im Rundfunk. Interdisziplinäre und internationale Annäherungen. Konstanz, UVK Medien
- Kops, Manfred (1997): Rechtfertigen Nachfragemängel eine Regulierung der Ausrichtung und Vielfalt von Rundfunkprogrammen? In: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk. Interdisziplinäre und internationale Annäherungen. Konstanz, UVK Medien, S. 151-183. In leicht veränderter Form auch erschienen in der Reihe „Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 72, Köln 1996, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de
- Kops, Manfred (1999a): Financing Public Service Broadcasting Systems, in: Eashwar, Sucharita: Public Service Broadcasting in South Asia, Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development, Kuala Lumpur, ohne Jahr (1999), S. 37-47. Unter dem Titel: What is Public Service Broadcasting and How Should it Be Financed? In erweiterter und aktualisierter Form auch erschienen in der Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 145s, Köln 2001, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de
- Kops, Manfred (1999b): Prinzipien der Gestaltung von Rundfunkordnungen. Ökonomische Grundlagen und rundfunkpolitische Konsequenzen. In: Berg, Hans Joachim (Hrsg.): Rundfunkgremien in Deutschland. 2. Ausgabe. Berlin 1998, S. 11–113. In leicht veränderter Form auch erschienen in der Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 100, Köln 1999, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de



- Kops, Manfred (2000): Nationale Konzentrationsschranken und internationale Wettbewerbsfähigkeit von Fernsehveranstaltern. In: Prütting, Hanns u.a.: Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt. München, Beck, S. 33-91
- Kops, Manfred (2001): Diversifizierte Verfahren zur Bereitstellung von Informationsgütern. In: Kops, Manfred/Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (Hrsg.): Von der dualen Rundfunkordnung zur dienstespezifisch diversifizierten Informationsordnung? Baden-Baden, Hamburg, Nomos, S. 57-109. In leicht veränderter Form auch erschienen in der Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 123, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de
- Kops, Manfred (Hrsg.) (2003): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in gesellschaftlicher Verantwortung. Anspruch und Wirklichkeit. Münster, Hamburg, London, LIT
- Krüger, Udo Michael (2001): Programmprofile im dualen Fernsehsystem 1991-2000. Eine Studie der ARD/ZDF-Medienkommission. Schriftenreihe Media Perspektiven Band 15. Baden-Baden, Nomos
- Krüger, Udo Michael (2004): Spartenstruktur und Informationsprofile im deutschen Fernsehangebot, Programmanalyse 2003 von ARD/Das Erste, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben. In: Media Perspektiven, 5, S. 194-207
- Kübler, Friedrich (2000): Die Konzentration im Medienbereich und ihre Kontrolle. In: Prütting, Hanns u.a.: Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt. München, Beck, S. 23-32
- Langenbucher, Wolfgang R. (2003): Wie ein Phoenix aus der Asche? – Zusammenfassende Bemerkungen und weiterführende Gedanken. In: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Köln, Herbert von Halem, S. 328-338
- Libertus, Michael (2003a): Kommentar zu § 12 RfStV, in Hahn, Werner/Vesting, Thomas (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München, Beck, S. 460 - 556
- Libertus, Michael (2003b): Kommentar zu § 13 RfStV, in Hahn, Werner/Vesting, Thomas (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München, Beck, S. 557 - 591
- Lobigs, Frank (2004a): Niveauvolle Unterhaltung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen: Notwendige Voraussetzungen eines Arguments der Meritorik. In: Friedrichsen, Mike/Göttlich, Udo (Hrsg.): Diversifikation in der Unterhaltungsproduktion. Köln, Herbert von Halem, S. 48-63
- Lobigs, Frank (2004b): Funktionsfähiger journalistischer Wettbewerb – Institutionenökonomische Herleitung einer fundamentalen publizistischen Institution. In: Siegert, Gabriele/Lobigs, Frank (Hrsg.): Zwischen Marktversagen und Medienvielfalt. Medienmärkte im Fokus neuer medienökonomischer Anwendungen. Baden-Baden, Nomos, S. 53-68
- Meier, Henk Erik (2003): Strategieanpassungsprozesse im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Schriften zur Rundfunkökonomie Band 9. Berlin, Vistas



- McKinsey&Company (1998): Public Service Broadcasters Around the World. o.O, o.J.
- McLure, Charles E. (1968): Merit Wants: A Normatively Empty Box. In: Finanzarchiv, Nr. 27, S. 474-484
- Musgrave, Richard A. (1959): The Theory of Public Finance. New York u. a. 1959
- Musgrave, Richard A. (1969): Fiscal Systems. New Haven, London 1969
- Never, Henning (2002): Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk: eine ökonomische Kritik der verfassungsrechtlich geforderten positiven Rundfunkordnung unter besonderer Berücksichtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Baden-Baden, Nomos
- Never, Henning (2004): Vielfalt per Dekret – Zur Zielkonformität der positiven Rundfunkordnung aus wettbewerbstheoretischer Sicht. In: Friedrichsen, Mike/Seufert, Wolfgang (Hrsg.): Effiziente Medienregulierung. Marktdefizite oder Regulierungsdefizite? Baden-Baden, Nomos, S. 193-214
- NLM (Niedersächsische Landesmedienanstalt) (2001): Realität maßgeschneidert - schöne, neue Welt für die Jugend? Real Life Formate - Fernsehen der Zukunft oder eine Eintagsfliege?, Band 13 der Schriftenreihe der NLM, Berlin, Vistas
- Oppermann, Thomas (1997): Deutsche Rundfunkgebühren und Europäisches Beihilferecht. Berlin, Duncker&Humblodt
- Pfetsch, Barbara (1991): Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland. Konzepte und Analysen zum Fernsehangebot und zum Publikumsverhalten. Baden-Baden, Nomos
- Rager, Günter/Weber, Bernd (1992): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. Eine Einführung. In: dies. (Hrsg.): Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. Düsseldorf u. a., Econ, S. 7-26
- Rossen-Stadtfeld, Helge (2003a): Kommentar zu § 25 RfStV. In: Hahn, Werner/Vesting, Thomas (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. München, Beck, S. 752-790
- Rossen-Stadtfeld, Helge (2003b): Wie lassen sich öffentliche Rundfunkveranstalter in pluralen Gesellschaften weiterhin auf einen Leistungsauftrag verpflichten? In: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Köln, Herbert von Halem, S. 67-84
- Schellhaaß, Horst M. (1994) : Instrumente zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, S. 233-253



- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Kops, Manfred (2002): Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation. Ein interdisziplinärer Versuch unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Marktfähigkeit neuer Kommunikationsdienste. Baden-Baden, Nomos
- Seufert, Wolfgang (2004): Gibt es eine effiziente Medienregulierung? – Ein erstes Resümee der Kritik an Konzeption und Praxis der Regulierung des Rundfunks. In: Friedrichsen, Mike/Seufert, Wolfgang (Hrsg.): Effiziente Medienregulierung. Marktdefizite oder Regulierungsdefizite? Baden-Baden, Nomos, S. 229-238
- Soering, Jörg (2000): Presserecht. 3. Aufl. Stuttgart, Schäffer-Poeschel
- Stock, Martin (2001): Innere Medienfreiheit – Ein modernes Konzept der Qualitätssicherung. Materialien zur interdisziplinären Medienforschung Band 39. Baden-Baden, Nomos
- Stock, Martin (2003): „Dienende Freiheit“. Die Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft und die Verantwortung der Gesellschaft für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Kops, Manfred (Hrsg.): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in gesellschaftlicher Verantwortung. Anspruch und Wirklichkeit. Münster, Hamburg, New York, LIT, S. 29-71
- Stuiber, Heinz-Werner (1998): Medien in Deutschland. Band 2: Rundfunk, Teil 2. Konstanz, UVK Medien
- ZDF (1994): Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. ZDF-Schriftenreihe, Heft 51, Mainz

ISBN 3-934156-90-8

ISSN 0945-8999