



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

**Horst-Manfred Schellhaaß**

**Die Rundfunkordnung  
aus institutionenökonomischer Sicht**

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

**Heft Nr. 163**

**Köln, im Februar 2003**

**Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie:**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 163: 3-934156-54-1

Schutzgebühr 7,-- €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen  
und abgerufen werden unter  
[www.rundfunk-institut.uni-koeln.de](http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de)

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:  
[rundfunk-institut@uni-koeln.de](mailto:rundfunk-institut@uni-koeln.de)  
oder an die u. g. Postanschrift.



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

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

[www.rundfunk-institut.uni-koeln.de](http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de)

**Horst-Manfred Schellhaaß**

**Die Rundfunkordnung aus institutionenökonomischer Sicht\***

<b>1. Problemstellung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Institutionen zur Sicherung der Meinungsvielfalt .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Institutionen zur Sicherung des ökonomischen Wettbewerbs .....</b>	<b>11</b>
<b>4. Schluss .....</b>	<b>19</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>21</b>

---

\* Dieser Beitrag erscheint im Handbuch „Medien- und Multimediamanagement“ (Hrsg.: Bernd W. Wirtz) im Gabler Verlag, Wiesbaden, 2003.



## 1. Problemstellung

Die Dynamik der Marktentwicklung, der Kampf um Marktanteile sowie die Kontroversen um die Weiterentwicklung der Medienordnung in den Anfangsjahren des dualen Rundfunksystems sind inzwischen einem Arrangement mit dem Status quo gewichen. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht sind wir von der Wachstumsphase in die Ausreifungsphase der dualen Rundfunkmärkte eingetreten. Während zu Beginn einer Marktentwicklung die Strategien aller Wettbewerber darauf gerichtet sind, die Struktur des Marktes zu ihren Gunsten zu beeinflussen, besteht jetzt an der Veränderung der Marktstruktur kein Interesse mehr, weil sie sich nicht mehr lohnt. Diese Beruhigung der Marktprozesse sollte genutzt werden, um die Rundfunkordnung, die als Reaktion auf tatsächliche oder vermeintliche Fehlentwicklungen ad hoc durch die Rechtsprechung gestaltet worden ist, im Hinblick auf eine konsistente Gesamtordnung weiter zu entwickeln.

Zentraler Ankerpunkt der gegenwärtigen Rundfunkordnung ist der vom Bundesverfassungsgericht konstatierte unüberbrückbare Gegensatz zwischen dem publizistischen und dem ökonomischen Wettbewerb. In dieser Konzeption soll der vor den Kräften des Wettbewerbs geschützte öffentlich-rechtliche Rundfunk als unverzichtbarer Pfeiler der Rundfunkordnung die verfassungsrechtlich geforderte Meinungsvielfalt garantieren (vgl. die Übersicht in Never 2002, S. 49 - 76). Daneben darf sich ein den Kräften des Marktes unterworfenem privater Rundfunk entwickeln, der nur geringeren Vielfaltsanforderungen unterworfen ist und aus diesem Grunde stets nur als eine ergänzende, aber niemals als ausschließliche Angebotsform in Frage kommen kann (vgl. Hoffmann-Riem 2000, S. 33 f.). Aus ökonomischer Sicht kann diese strikte Abschottung der beiden Marktsegmente nicht überzeugen.

Als erster Schritt zur Entwicklung eines ordnungspolitischen Gesamtsystems interpretieren wir das verfassungsrechtliche Problem der Sicherung der Meinungsvielfalt als das ökonomische Standardproblem der Internalisierung externer Erträge. Um die alloktionstheoretische Handlungsanweisung der Internalisierung in praktische Medienpolitik umzusetzen, bedarf es ökonomischer und rechtlicher Institutionen, die wegen der besonderen Eigenschaften des Gutes Information im Regelfall Nicht-Standardlösungen darstellen.

Die in der Medienordnung vorgesehenen Institutionen müssen zum einen den Rundfunk vor einem Missbrauch durch den Staat oder durch gesellschaftliche Gruppen schützen, zum anderen die durch die verfassungsrechtliche Meinungsvielfalt bezweckte Sozialisation der Zuschauer nicht nur rechtlich verankern, sondern auch tatsächlich verwirklichen, und schließlich dem Wettbewerb als Entdeckungsverfahren einen breiteren Raum als bisher gewähren. In diesem Beitrag soll der bisher die Literatur beherrschende Gegensatz zwischen dem ökonomischen und publizistischen Wettbewerb überwunden und beide Teilbereiche der Medienpolitik in ein ordnungspolitisches Gesamtkonzept integriert werden.



## 2. Institutionen zur Sicherung der Meinungsvielfalt

Im ersten Rundfunkurteil 1961 hat das Bundesverfassungsgericht die Sonder-situation des Rundfunks, insbesondere die Frequenzknappheit und die Höhe des finanziellen Aufwands, als Begründung für regulatorische Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt herangezogen. Heute kann ein Fernsehzuschauer im Regelfall unter mehr als 30 Programmen auswählen. Die Zuschauer mit einem digitalen Empfangsgerät können sogar 80 bis 90 Programme empfangen, so dass praktisch alle Präferenzrichtungen abgedeckt werden. Im Zuge der im letzten Jahr eingeleiteten und bis 2010 vollendeten Digitalisierung werden die technischen Übertragungswege die Programmvielefalt nicht mehr spürbar einschränken. Nach den traditionellen Programmauswahlmodellen (z. B. Owen/Wildman 1992) werden dann unter realitätsnahen Annahmen alle Programme angeboten, bei denen eine Deckung ihrer Produktions- und Distributionskosten erwartet wird, während bislang zusätzlich ein interner Verrechnungspreis für die Nutzung der knappen Frequenzen implizit angesetzt wird, der für einige dieser Programme ein Ausstrahlungshindernis darstellt.

Die Vervielfachung der Frequenzen wird nicht nur völlig neuen Programmtypen den Weg zum Rezipienten öffnen, sondern auch zu einer Reihe von Programmduplikationen führen. In der kommunikationswissenschaftlichen Literatur werden sie überwiegend unter dem Aspekt der Ressourcenverschwendung betrachtet („more of the same“), da ein einziges Programm auf Grund seines Kollektivgutcharakters ebenfalls alle potentiellen Interessenten zufrieden stellen könnte. In der Praxis handelt es sich jedoch auch bei den Programmen, die unter die gleiche Kategorie subsumiert werden, stets um heterogene Güter, da auf Grund der handelnden Akteure und der Urheberrechte eine reine Imitation ausgeschlossen ist. Zum Beispiel wird kein Zuschauer eine Quizsendung mit dem Moderator A im Sender 1 als ein vollkommenes Substitut zu einer Quizsendung mit dem Moderator B im Sender 2 betrachten. Insofern handelt es sich bei einer Programmduplikation nicht nur um ein „more of the same“, sondern stets auch um einen Beitrag zu größerer Meinungsvielfalt. In der Wettbewerbstheorie wird die Tatsache, dass Imitationen, wenn sie im Markt erfolgreich sein sollen, dem Konsumenten stets eine günstigere Gelegenheit im Vergleich zum Originalprodukt bieten müssen, als eine bedeutsame Triebfeder des technischen Fortschritts angesehen. Vermutlich ist deshalb der innovationsfördernde Charakter von Programmduplikationen wichtiger als der Aspekt der Ressourcenverschwendung.

Für die verfassungsrechtliche Sicht ist es weniger wichtig, ob die Frequenzvermehrung die ohnehin schon gute Versorgung der medialen Zuschauer noch einmal verbessert, sondern vielmehr ob die Präferenzen der Minderheiten angemessen berücksichtigt werden. Mit der Beseitigung der Frequenzknappheit sinkt der interne Verrechnungspreis für die Nutzung der Sendefrequenzen auf Null, so dass kein einziges Minderheitenprogramm mehr deswegen zurückstehen muss, weil es deckungsbeitragsstärkere Programme gibt, die den Wettbewerb um die Nutzung der Frequenzen gewinnen. Die einzige Bedingung, die jedes Programm – ob für den Massen- oder den Minderheitengeschmack – erfüllen muss, ist, dass es seine eigenen Programm- und Verbreitungskosten de-

cken muss. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Märkte für Fernsehprogramme nicht von den Märkten für normale Produkte. Stets kommen die Nachfrager, die nicht ihre variablen Kosten bezahlen wollen, nicht zum Zuge.

Dies heißt aber keineswegs, dass hierdurch systematisch gegen Minderheitenprogramme diskriminiert wird. Für einen wirtschaftlich handelnden Fernsehveranstalter ist nicht die Einschaltquote, sondern der Deckungsbeitrag des jeweiligen Programms entscheidungsrelevant. Wenn Minderheitenprogramme nur geringe Produktionskosten verursachen, haben sie nach der Überwindung der Frequenzknappheit gute Chancen, tatsächlich ausgestrahlt zu werden, zum Beispiel Diskussionsrunden mit Politikern oder Wissenschaftlern. Die wünschenswerte Meinungsvielfalt kann nicht daran gemessen werden, welche Programmtypen überhaupt und in welchen Prozentanteilen im Programm vorkommen. Da alle kostendeckenden Programme ausgestrahlt werden, entscheiden die Präferenzen der Zuschauer über die Anteile der einzelnen Programmkategorien (vgl. Never 2002, S. 117 – 123). Der Markt diskriminiert dann – wie auf jedem anderen Markt auch – nur noch gegen solche Programme, die entweder von einer verschwindend kleinen Minderheit nachgefragt werden oder extrem hohe Produktionskosten verursachen. Insofern wird der Markt nach der Überwindung der Frequenzknappheit alle programmlichen Präferenzen der Zuschauer mit der Gleichgewichtsmenge befriedigen.

Das gestiegene Gewicht der Konsumentenpräferenzen in einer dualen Rundfunkordnung kann auch zur Lösung eines anderen Aspektes der Programmvielfalt beitragen. Einigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde früher der Vorwurf der politischen Einseitigkeit sowohl bei der Besetzung von Personalstellen als auch bei der Programmpolitik gemacht. Die duale Rundfunkordnung hat zum einen den Politikern mehr Kanäle zu ihrer Selbstdarstellung zur Verfügung gestellt, und kann zum anderen Sender mit einem einseitigen Programm mit Zuschauerentzug bestrafen. Insofern hat der Wettbewerb eine Regulierung dieses rundfunkrechtlichen Fehlverhaltens entbehrlich gemacht (vgl. Hoffmann-Riem 2000, S. 133 – 135). Löst sich damit das verfassungsrechtliche Gebot einer positiven Ordnung für die Sicherung der Meinungsvielfalt in Wohlgefallen auf?

Eine positive Ordnung für die Sicherung der Meinungsvielfalt könnte nur gerechtfertigt werden, wenn ein Marktversagenstatbestand vorliegt. Allein der Wunsch, von einem bestimmten Programmtyp, zum Beispiel Live-Übertragungen von Bundestagsdebatten oder von klassischen Konzerten mehr als die Gleichgewichtsmenge ausstrahlen zu wollen, ist kein Argument, das eine Subventionierung rechtfertigt. Dieses Argument kann nämlich für jedes beliebige Produkt vorgetragen werden. Selbstverständlich würden sich einige Konsumenten freuen, wenn der Staat Autos von Mercedes wegen ihrer hohen Qualität subventionieren würde. Insgesamt würde jedoch die gesellschaftliche Wohlfahrt sinken, weil der Nutzengewinn der subventionierten Autokäufer geringer ist als der Ressourcenverbrauch für die höhere Qualität. Genau das gleiche Argument trifft auf Fernsehprogramme zu: auch die unbestrittene Qualität eines Programms rechtfertigt keine Überschreitung der Gleichgewichtsmenge. Im marktfähigen Programmsegment setzen sich in einem trial-and-error-Verfahren die Meinungen durch, die von den Individuen als erfolgreiche Lösungen ihrer Pro-



bleme angesehen werden. Folglich ist der "market place of ideas" (Coase 1974) die geeignete Organisationsform für die Steuerung der marktfähigen Programmkomponenten.

Die nicht-marktfähigen Komponenten des Rundfunkprogramms sollen die Rezipienten auf gemeinschaftsfördernde Grundüberzeugungen einstimmen. Es ist ihre Funktion, das Gemeinwohl durch eine Abschwächung egoistischer Verhaltensweisen zu fördern, indem sie den politischen Widerstand gegen individuell nachteilige, aber gemeinwohlfördernde Maßnahmen verringern. An anderer Stelle habe ich dies als die Sozialisationsfunktion des Rundfunks bezeichnet (vgl. Schellhaaß 1994). Da Sozialisation von den Zuschauern nicht aktiv nachgefragt wird, muss für die nicht-marktfähigen Komponenten des Fernsehprogramms die fehlende marktmäßige Zuschauernachfrage durch die subventionsgesteuerte Nachfrage der Politiker ersetzt werden.

Diese Funktion wird in der Literatur mit der Bildungs- und Informationsfunktion des Fernsehens beschrieben. Diese Umschreibung ist wenig hilfreich, weil sie sich auf bestimmte Programmkategorien und nicht auf die Motivation der Nutzung bezieht. Wenn ein Geldanleger in der Hoffnung auf gewinnträchtige Informationen die aktuelle Börsenberichterstattung in n-tv oder einen Bericht in WISO über die Vor- und Nachteile einer Zusatzversicherung für Krankenhausbehandlungen verfolgt, entspricht dies seinen persönlichen Präferenzen. Findige Unternehmer werden dann ein präferenzengerechtes Angebot auf den Markt bringen. Insofern wird der Markt auch in den häufig als kritisch betrachteten Bereichen der Bildung, Kultur und politischen Information ein präferenzengerechtes Angebot bereithalten.

Das vom Bundesverfassungsgericht konstatierte Defizit der marktmäßigen Meinungsvielfalt kann sich deshalb nicht auf bestimmte Programmkategorien beziehen. Was das Gericht mit seinen juristischen Begriffen umschreiben wollte, ist der Unterschied zwischen einer betriebs- und einer volkswirtschaftlichen Analyse eines Themenfeldes. Das Interesse eines Zuschauers an einem Bericht über Krankenversicherungen ist allein darauf gerichtet, nützliche Tipps für den eventuellen Abschluss einer solchen Versicherung zu erhalten. Das gleiche gilt im Hinblick auf den n-tv-Zuschauer, der geldwerte Tipps für den Kauf oder Verkauf bestimmter Aktien erhalten möchte. Diese betriebswirtschaftliche Nutzenmaximierung ist der entscheidende Faktor für den Umfang der marktgemäßen Meinungsvielfalt.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht steht nicht der individuelle Nutzen, sondern die Funktionsweise des gesamten Systems im Vordergrund. Der Zuschauer soll zumindest ansatzweise verstehen, wie das Umlageverfahren der Sozialversicherung funktioniert, wie sich die höhere Lebenserwartung auf die Versicherungsprämien auswirkt und soll erkennen, dass alle Versicherungssysteme Maßnahmen gegen Missbrauch ergreifen müssen. Dies sind Themenfelder, die er für eine optimale Wahl seiner eigenen Versicherung nicht braucht. Auf der anderen Seite ist ein Verständnis für Systemzusammenhänge wichtig, um die Maßnahmen zu verstehen und zu akzeptieren, die zur Sanierung der Sozialversicherung erforderlich sind. Diese Argumentation lässt sich auf sämtliche Poli-

tikbereiche übertragen. Stets geht es darum, dass die Bürger für die Stabilität und Weiterentwicklung eines Gemeinwesens die Systemzusammenhänge zumindest in Grundzügen kennen müssen, um politische Entscheidungen, die dem langfristigen Systemerhalt dienen, aber kurzfristig die Wähler belasten, zu akzeptieren.

Sozialisation bedeutet, dass der Rundfunk Inhalte ausstrahlen soll, die die Normen und Werte einer Gesellschaft immer wieder in Erinnerung rufen und sie über den Meinungsbildungsprozess einer ständigen Überprüfung unterwerfen. Obwohl alle Bürger von der Stabilität eines Gemeinwesens profitieren, lohnt es sich für keinen Bürger individuell, in Sozialisation zu investieren, denn der persönliche Nutzen von Sozialisation rührt nicht daher, dass man selbst die Regeln eines geordneten Zusammenlebens beherzigt, sondern davon, dass die Mitmenschen in ihren täglichen Entscheidungen die impliziten Werte und Normen einer Gemeinschaft berücksichtigen. Von nutzenmaximierenden Individuen werden deshalb Sozialisationsinhalte am Markt nicht nachgefragt. Insofern handelt es sich bei dem vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Defizit an Meinungsvielfalt nicht um einen Mangel an bestimmten Programmkategorien. Vielmehr fehlen die Sozialisationsinhalte, die zwar einen kollektiven, aber keinen individuellen Nutzen stiften. Auch ein Gesamtangebot, das in einer digitalisierten Welt sämtliche Präferenzen der Zuschauer erfüllt, wird deshalb zu wenige Sozialisationsinhalte enthalten. Auch nach der Überwindung der Frequenzknappheit wird es daher einen medienpolitischen Bedarf geben, in das Spiel der freien Kräfte auf Rundfunkmärkten korrigierend einzugreifen.

Die vorstehende Analyse hat die Sicherung der Meinungsvielfalt von einem verfassungsrechtlichen Gebot in einen wirtschaftspolitischen Sachverhalt transformiert. Die externen Erträge der Sozialisation können auf drei Wegen internalisiert werden. Zum einen können Sozialisationsleistungen direkt subventioniert werden, zum anderen können wir mit Hilfe der Programmstrukturauflage die Rundfunkveranstalter zwingen, ihr marktfähiges Programm zu einem bestimmten Prozentsatz durch Sozialisation zu ergänzen, und schließlich kommt eine institutionelle Bestandsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Gegenleistung für die Übernahme der verfassungsrechtlich geforderten Grundversorgung in Frage.

Sozialisation mit Hilfe des Mediums Fernsehen wirft ein dreifaches anreiztheoretisches Problem auf: Erstens hat der Rundfunkunternehmer wegen fehlender Gewinnerwartungen keinen Anreiz, Sozialisation freiwillig anzubieten. Als erstes muss deshalb eine funktionsfähige Rundfunkordnung einen Gewinnanreiz für die Produktion von Sozialisationsbotschaften schaffen. Selbst wenn diese kostenlos im Äther ausgestrahlt werden, hat zweitens der Rezipient keinen Nutzenanreiz, sich diese anzuschauen, denn andere Programme erfüllen seine Präferenzen besser. Insofern muss eine funktionsfähige Rundfunkordnung Anreize dafür schaffen, dass die Zuschauer bei den Sozialisationsbotschaften nicht umschalten. Drittens muss eine funktionsfähige Rundfunkordnung Wirtschaftlichkeitsanreize setzen, weil ein subventioniertes Angebot an Sozialisationsbotschaften die Kostenkontrolle durch den Markt abschwächt. Es ist zu prü-



fen, inwieweit die drei theoretisch denkbaren Lösungswege den medienpolitischen Anforderungen genügen (vgl. Schellhaaß 2000, S. 303 ff.).

Bei dem wirtschaftspolitischen Instrument der Subventionierung wird der Verfassungsauftrag in der Weise erfüllt, dass der Subventionsgeber Art und Umfang der Sozialisationssendungen bestimmt. Die ökonomische Aufgabe besteht bei diesem Instrument darin, durch die Zahlung von Zuschüssen die Deckungsbeiträge der ausgewählten Programmkategorien soweit zu erhöhen, dass nicht geschützte Programme in hinreichendem Umfange verdrängt werden. Im Gleichgewicht erzielen alle Sparten aus der Sicht des Programmanbieters den gleichen marginalen Deckungsbeitrag, wobei sich die Deckungsbeiträge der Sozialisationssendungen aus Werbeeinnahmen und Subventionen zusammensetzen.

Effizienzmindernde Wirkungen treten wegen des Problems der unvollkommenen Information auf. Beispielsweise liegt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nahe, die Zugehörigkeit zu der Kategorie "politische oder kulturelle Programme" als Selektionskriterium für eine Förderung zu nehmen. Soll ein Spielfilm mit einem kulturgeschichtlichen Hintergrund der förderungswürdigen Kategorie "Kulturprogramm" oder der nicht förderungswürdigen Kategorie "Unterhaltung" zugeordnet werden? Selbst wenn das Problem der Zuordnung hinreichend genau gelöst werden könnte, gäbe es immer noch das Problem der Mitnahmeeffekte, denn es sind keineswegs alle politischen oder kulturellen Programme defizitär. Unvollkommene Informationen über das Verhalten der politischen Akteure stellen wegen der verfassungsrechtlich geforderten Verlässlichkeit der Instrumente zur Sicherung der Meinungsvielfalt ein spezielles medienpolitisches Problem dar. Eine Subvention kann nicht nur leicht an Knappheitsrelationen, sondern auch an die politische Willfähigkeit des Rundfunks angepasst werden. Es ist kein Mechanismus bekannt, der eine Regierung zwingen könnte, diese Subvention auf Dauer in der jeweils optimalen Höhe zu zahlen. Insofern erfüllt eine aus dem Staatshaushalt finanzierte Subvention nicht das Kriterium der Verlässlichkeit (vgl. Schellhaaß 1994, S. 236 ff.).

Denkbar wäre auch eine Programmstrukturaufgabe in Analogie zur EG-Richtlinie über die Ausübung der Fernsehaktivität vom 3.10.1989. Zielgröße wäre die Herbeiführung eines politisch determinierten Verhältnisses zwischen marktfähigen Unterhaltungssendungen und nicht-marktfähigen Sozialisationsinhalten. In allokativer Hinsicht hat die Programmstrukturaufgabe gegenüber der Subvention den Vorteil, dass nur interne Anpassungen erfolgen, so dass der Rundfunkunternehmer einen Gewinnanreiz hat, alle verfügbaren Informationen unverfälscht in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen. Aus medienpolitischer Sicht ist die Verlässlichkeit der Programmstrukturaufgabe von entscheidender Bedeutung. Hier unterscheidet sie sich nicht von der Subventionslösung, denn auch eine Strukturaufgabe kann der Gesetzgeber mit einem Federstrich eliminieren.

Bei der dritten Lösungsvariante steht nicht eine einzelne Programmkategorie, sondern die Institution „öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ im Mittelpunkt der Subventionierung. Die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Sozialisationsaufgabe in praktische Medienpolitik steht vor einem Dilemma: Je umfangreicher die Sozialisationsinhalte in einem Programm sind, umso weniger wird diese

Sendung eingeschaltet. Die Zuschauer schalten auf ein alternatives Programm ohne Sozialisation um, so dass die intendierte Übermittlung von Grundwerten ins Leere geht. Sozialisation kann deshalb nur als Kuppelprodukt mit attraktiven Sendungen "verkauft" werden. Die Verlagerung der Entscheidungskompetenz vom Staat auf die Rundfunkanstalt macht dies möglich, weil hierdurch die Auswahl der förderungswürdigen Programme von einer exogenen zu einer endogenen Variable wird. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Vorstellung zurückweist, die öffentlich-rechtliche Grundversorgung auf die Minderheitenprogramme zu beschränken, eine Sichtweise, die beispielsweise vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (1999) vertreten wird. Die geforderte Integration von Minderheits- und Mehrheitsprogrammen lässt erkennen, dass die verfassungsrechtliche Meinungsvielfalt umfassender als eine reine Förderung kultureller oder politischer Sendungen zu interpretieren ist.

Aus ökonomischer Sicht soll der Gesamtumfang an Sozialisation so auf die verschiedenen Programmkategorien aufgeteilt werden, dass der Verlust an potentiellen Werbeeinnahmen minimiert wird. Da die Werbeeinnahmen über die Tausenderkontaktpreise mit den Zuschauerzahlen verbunden sind, erfüllt diese Vorgehensweise gleichzeitig die verfassungsrechtliche Forderung, nämlich die Zahl der Zuschauer zu maximieren, die der Sozialisationsbotschaft ausgesetzt sind. Als Ergebnis der Ramsey-Preisbildung ergibt sich erstens, dass auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Programmauswahl grundsätzlich nach den Präferenzen der Zuschauer vornehmen sollen. Zweitens bestehen die charakteristischen Unterschiede zwischen den privaten und öffentlich-rechtlichen Programmanbietern in der inhaltlichen Ausgestaltung der Programme. Konkret sollen die öffentlich-rechtlichen Anbieter innerhalb der für beide Wettbewerber gleichen Programmstruktur eine stärkere Sozialisationsfunktion als die privaten Anbieter wahrnehmen. Drittens, eine hohe Programmqualität ist kein Selbstzweck. Grundsätzlich sollen die Beiträge in einer präferenzengerechten Qualität angeboten werden. Eine höhere als die marktmäßige Qualität ist nur dann gerechtfertigt, wenn diese höhere Qualitätsstufe für die Generierung der Sozialisationsbotschaften erforderlich ist (vgl. Schellhaaß 2000).

Allerdings ist auch die institutionelle Lösung nicht vor Wirkungsbrüchen sicher, weil die Sozialisationseffekte zu den weichen Erfolgsindikatoren gehören. Kritiker der stärkeren Gewichtung des Relevanz- gegenüber dem Repräsentanzprinzip befürchten, dass der Wettbewerbsdruck zu einer Selbstkommerzialisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten führen werde. Ökonomische Nutzenüberlegungen können dieses Argument entkräften: Die Politiker haben, um ihre Ideen durchsetzen zu können, ein Interesse an der Verwurzelung und Verinnerlichung des in den westeuropäischen Demokratien geltenden politischen und sozialen Systems. Im Austausch gegen eine – idealerweise überparteiliche – Sozialisation gewähren die Politiker den Mitarbeitern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Arbeitsbedingungen, die über den alternativen Verdienstmöglichkeiten liegen. Diese haben deshalb ein Einkommensinteresse daran, den für den Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unverzichtba-



ren spezifischen Programmauftrag trotz der Verstärkung des Wettbewerbsdrucks zu erfüllen.

Mit der Internalisierung externer Effekte befindet sich die Medienökonomie – anders als die kommunikationswissenschaftliche oder juristische Forschung – im Einklang mit der traditionellen Rechtfertigung von Staatseingriffen. Nur die institutionelle Lösung kann die drei wichtigsten medienpolitischen Aufgaben realisieren: Erstens sichert die Rundfunkgebühr, dass defizitäre Sozialisationsendungen überhaupt produziert werden. Zweitens sichert die Programmautonomie der Anstalten, dass die Sozialisation in einer zuschauerspezifischen Form den attraktiven Unterhaltungssendungen beigemischt wird. Drittens gewährleistet die institutionelle Lösung in Form der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, dass durch eine Ramsey-analoge Verteilung der Sozialisations-effekte auf die verschiedenen Programmkategorien die größtmögliche Anzahl an Zuschauern erreicht wird.



### **3. Institutionen zur Sicherung des ökonomischen Wettbewerbs**

Wettbewerb ist eine Institution, die die Pläne von Millionen von Individuen so koordinieren soll, dass der höchstmögliche gesamtwirtschaftliche Nutzen erreicht wird. Diese Maximierungsaufgabe wird üblicherweise so zerlegt, dass alle Marktteilnehmer ihr individuelles Einkommen bzw. ihren Nutzen maximieren, wobei innerhalb gewisser Rahmenbedingungen alle Teilnehmer versuchen, ihrer jeweiligen Marktgegenseite immer günstigere Gelegenheiten zu bieten. Auf diese Weise werden sowohl die Effizienzreserven bei der Produktion bekannter Produkte als auch die Innovationspotentiale zur Entdeckung neuer Produkte immer weitgehender ausgeschöpft.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine funktionsfähige Marktwirtschaft ist, dass die Preise die Knappheitsrelationen widerspiegeln. Diese Bedingung ist auf Rundfunkmärkten nicht gegeben. Die Zuschauer erhalten – abgesehen vom Pay-TV – die Leistungen des Rundfunks kostenlos. Die privaten Rundfunkveranstalter werden nach ihren Erfolgen bei der Generierung einer Zuhörerschaft für Werbebotschaften entlohnt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird nicht nach einer Leistungsgröße auf einem Outputmarkt, sondern nach einer Inputgröße, nämlich den beanspruchten Ressourcen finanziert. Dem Ideal einer marktwirtschaftlichen Ressourcenallokation entsprechen beide Vergütungssysteme nicht, weil die Korrespondenz zwischen Erlös beim Produzenten und Nutzenstiftung beim Konsumenten fehlt.

Das Allokationsdefizit der Werbefinanzierung besteht darin, dass die Programme nicht nach der Höhe der Konsumentenrente, sondern nach der Höhe der Werbeerlöse ausgewählt werden. Unter vereinfachenden Annahmen ist im werbefinanzierten Fernsehen die Zahl der "Köpfe" für die Ausstrahlungsentscheidung maßgeblich. Dadurch erhalten Programme, an denen eine große Zahl an Zuschauern mäßig interessiert ist, Vorrang vor Programmen, die einer kleinen Zahl von Rezipienten jeweils einen sehr hohen Nutzen stiften. Dieses Argument verliert mit der Digitalisierung der Übertragungstechnik an Bedeutung: Nach Überwindung der Frequenzknappheit werden alle kostendeckenden Programme ausgestrahlt. Die verbleibenden Minderheitenprogramme, bei denen die Rezipienten eine sehr hohe Zahlungsbereitschaft aufweisen, sind die idealen Kandidaten für das pay-per-view. Durch Preise, die sich an der Preiselastizität der Nachfrage ausrichten, kann bei ihnen das Kriterium der Kostendeckung erfüllt werden. Die Minderheitenprogramme, die weder durch Werbung noch durch pay-per-view kostendeckend angeboten werden können, sollen aus Allokationstheoretischer Sicht nicht produziert werden, da sie geringeren Nutzen stiften als Kosten verursachen. Insofern ist die Kombination aus Werbefinanzierung und Pay-TV ein gelungenes Arrangement, um das Segment der marktfähigen Programminhalte wohlfahrtsoptimal anzubieten.

Die Einbeziehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in das ordnungspolitische Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs gestaltet sich schwierig, denn das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Modell "öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt" einzig und allein die Gewährleistung des publizistischen Wettbe-

werbs im Sinne gehabt. Die Marktferne dieser Institution soll die Ausstrahlung von Sozialisationsinhalten ermöglichen, die Staatsferne einen Missbrauch seitens der Regierung und der Binnenpluralismus einen Missbrauch durch mächtige gesellschaftliche Gruppen verhindern. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben waren ausreichend, so lange im öffentlich-rechtlichen Duopol allein die Meinungsvielfalt und Rundfunkfreiheit zu sichern waren. Ihre Defizite wurden mit dem Eintritt in das duale Rundfunksystem offensichtlich, weil sie keine in sich konsistente Regelung für die Schnittstelle zwischen dem gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen System und dem werbefinanzierten privaten System anbieten. Juristisch geht es um das Konkurrenzverhältnis zwischen Artikel 5 (Kommunikationsfreiheit) und Artikel 12 Grundgesetz (Berufsfreiheit) (vgl. Schulz und Jürgens 2002, S. 94 ff.).

Für die normalen Marktteilnehmer hat das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die Aufgabe, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb zu definieren und für ihre Einhaltung zu sorgen. Das deutsche Rundfunkrecht akzeptiert das GWB nur für die programmfernen Beschaffungsmärkte und hat es überall dort zurückgedrängt, wo die wirtschaftliche Betätigung auch einen Einfluss auf das Programm hat. Als charakteristisches Beispiel für die wettbewerbspolitische Einstellung der deutschen Rundfunkrechtler soll hier ein Zitat von Hoffmann-Riem (2000, S. 199) angeführt werden: „Einen Schutz privater Wettbewerber vor Wettbewerb mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk erkennt das Verfassungsrecht nicht an“. Etwas später grenzt er den wirtschaftlichen Spielraum der Rundfunkanstalten dadurch ein, dass der Befund der Expansion nur dann als Vorwurf einzuordnen wäre, „soweit diese Tätigkeiten rechtlich nicht zulässig wären“ (S. 200). Selbstverständlich gibt es in einer Marktwirtschaft keinen Bestandsschutz für ineffiziente Wettbewerber. Wer den Leistungserwartungen der Konsumenten nicht genügt, wird wohl oder übel ausscheiden müssen. Genau so wie die Meinungsfreiheit und -vielfalt durch eine positive Rundfunkordnung vor Missbrauch geschützt werden muss, so muss der Wettbewerb als Institution vor wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen geschützt werden. Die rundfunkrechtliche Genehmigung einer bestimmten Tätigkeit schließt eine Kollision mit den wettbewerbspolitischen Schutzgesetzen nicht per se aus. Dieses Regelungsdefizit hat die EU mit der Beihilfenkontrolle gefüllt. Als Novum zielt das europäische Beihilferecht – im Gegensatz zu den nationalen Wettbewerbsgesetzen – erstmals auf Wettbewerbsbehinderungen, die von staatlicher Seite ausgehen.

Ungeachtet der Intentionen des deutschen Gesetzgebers, den Rundfunk eher als ein Kulturgut denn als ein Wirtschaftsgut zu betrachten, stellt Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag (EGV) klar, dass die europäischen Wettbewerbsregeln auch für Unternehmen gelten, die mit Dienstleistungen im öffentlichen Interesse betraut sind. Aus der Zuständigkeit der EU für den Gemeinsamen Binnenmarkt auf der einen Seite und der fehlenden Kompetenz für die kulturellen Angelegenheiten andererseits folgt, dass die Kommission nicht die kulturpolitische Lenkungsfunktion, sondern ausschließlich schädliche Auswirkungen auf den Gemeinsamen Binnenmarkt beanstanden darf. Insofern haben die Mitgliedsstaaten relativ große Freiheiten bei der Bestimmung des Umfangs und der inhaltlichen Ausfüllung



des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags. Beihilferechtliche Überlegungen greifen erst ein, wenn die Rundfunkgebühr die Kosten für die Sozialisationsaufgaben übersteigt, d. h., wenn durch eine Überkompensation eine interne Subventionierung der marktfähigen Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ermöglicht wird.

Um eine Überkompensation zu vermeiden, hat der deutsche Gesetzgeber die Kommission zur Entwicklung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) eingerichtet. Diese Institution ist dem erfolgreichen Modell "Bundesbank" nachempfunden. In der weisen Erkenntnis, dass Politiker auf Grund ihrer Abhängigkeit von Wahlen nicht die Kraft aufbringen, einschneidende Schritte zur Wahrung der Geldwertstabilität einzuleiten, hat der Staat eine ureigene Aufgabe an eine unabhängige Behörde delegiert. Als zweiter Erfolgsfaktor ist der Bundesbank nur ein einziges Ziel, nämlich die Wahrung der Preisniveaustabilität, vorgegeben worden. Dies waren die beiden entscheidenden Vorbedingungen für den Erfolg des Modells "Bundesbank", das der Bundesrepublik über viele Jahrzehnte eine weltweit bewunderte Stabilität des Geldwerts beschert hat.

Auch im Hinblick auf die KEF hat der Staat eine ureigene Aufgabe an eine unabhängige Behörde delegiert. Nach der neueren verfassungsrechtlichen Rechtsprechung obliegt der KEF nicht nur die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten, sondern sie legt de facto die Rundfunkgebühr fest. Zwar werden Änderungen der Rundfunkgebühr formell nach wie vor durch die Landtage beschlossen, aber ihr Freiheitsgrad ist eingeschränkt worden. Während früher die Länderparlamente über den Vorschlag der KEF nach freiem Ermessen entscheiden konnten, unterliegen sie nun einem gebundenen Ermessen, d. h. sie müssen dem Vorschlag der KEF – abgesehen von dem Fall unzumutbarer sozialer Härten – ohne Änderungen zustimmen. Hintergrund dieser Lösung ist die Befürchtung, dass der Staat über die Bewilligung oder Verweigerung einer Erhöhung der Rundfunkgebühr Einfluss auf das Programm des Rundfunks nehmen könnte. Im Grundsatz ist das eine institutionenökonomisch überzeugende Lösung für das Problem der Staatsferne des Rundfunks.

Im Gegensatz zum erfolgreichen Modell "Bundesbank" leidet aber das Modell "KEF" an unzureichenden Kompetenzen. Während die Bundesbank über alle geldpolitischen Instrumente, die zur Sicherstellung der Preisniveaustabilität erforderlich sind, verfügen konnte, hat die KEF nur sehr eingeschränkte Rechte im Hinblick auf die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Rundfunkanstalten. Sie ist – ebenso wie das GWB – auf die Sachverhalte beschränkt, die keinen unmittelbaren Einfluss auf das Programm haben. Die Verhinderung von Unwirtschaftlichkeit ist eine Maßnahme zum Schutze des Gebührenzahlers und insofern eine wichtige und unverzichtbare Aufgabe. Dies ist aber nicht hinreichend. Eine Behörde, der das Bundesverfassungsgericht das Recht zur Festlegung der Rundfunkgebühr verliehen hat, muss aus ordnungspolitischer Sicht auch das Ziel der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs bei der Gebührenbemessung berücksichtigen. Denn eine überhöhte Rundfunkgebühr kann nicht nur zur Finanzierung von Unwirtschaftlichkeiten, sondern auch zur Behinderung von Wettbewerbern eingesetzt werden. Auf Grund der gegenwärtigen Gesetzeslage kann

die KEF keinen Beitrag zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im dualen Rundfunksystem leisten.

Diese fehlende Kompetenz der KEF wird von der Beihilfenkontrolle des EG-Vertrages übernommen. Die EU-Kommission betrachtet die deutsche Rundfunkgebühr grundsätzlich als eine Beihilfe, weil sie einigen Marktteilnehmern Finanzierungsvorteile gewährt, die für andere Wettbewerber nicht verfügbar sind. Beihilfen sind in dem Umfang zulässig, wie sie zur Kompensation der Kosten dienen, die den Unternehmen für Dienstleistungen im öffentlichen Interesse entstehen ("public service"). In Beihilfverfahren wird der Sozialisationsauftrag als eine den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vom Staat auferlegte Verpflichtung interpretiert, die gemäß Artikel 87 EGV eine Ausnahme vom generellen Beihilfeverbot begründet. Wettbewerbspolitisch erfolgt keine Prüfung des Marktergebnisses, sondern des Verhaltens der Marktakteure.

Wettbewerbswidriges Verhalten würde vorliegen, wenn nach Kompensation aller sozialisationsbedingten Mindereinnahmen noch zusätzliche Zuschüsse aus der Rundfunkgebühr notwendig wären, um den Erwerb von Programmelementen zu finanzieren. Hierdurch werden die Rundfunkanstalten im Hinblick auf die Verwendung der Rundfunkgebühr gebunden: je höher die Rundfunkgebühr ist, umso geringer muss der Anteil der marktfähigen und umso höher muss der Anteil der Sozialisationsinhalte sein. Denn je mehr Sozialisationsbotschaften in einem Programm versteckt werden, desto mehr Zuschauer schalten zu einem privaten Wettbewerber ohne Sozialisationsbotschaften um, d. h. desto höher muss die Kompensation der sozialisationsbedingten Mindereinnahmen ausfallen. Eine Rundfunkgebühr in Höhe des Nachteilsausgleichs für die sozialisationsbedingten Mindereinnahmen würde dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk weder einen Wettbewerbsvorteil noch -nachteil verschaffen. Institutionenökonomisch ist die europäische Beihilfenkontrolle zwar die richtige Antwort auf die verfassungsrechtlich geforderte Marktferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wegen der Messprobleme bei den weichen Erfolgsfaktoren der Sozialisation sollte man jedoch keine allzu hohen Erwartungen an ihre Wirksamkeit stellen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem ersten Rundfunkurteil von 1961 zwar das Modell einer außenpluralistischen Meinungsvielfalt mit einer Vielzahl von Sendern, die jeder für sich zwar nur einen bestimmten Teil des Meinungsspektrums abdecken, insgesamt aber die Vielfalt der gesellschaftlichen Meinungen adäquat widerspiegeln, für grundsätzlich zulässig gehalten. Aus praktischen Gründen, nämlich der extremen Knappheit an Frequenzen, konnte damals die verfassungsrechtliche Breite des Programms nur von Vollprogramm-Anbietern erfüllt werden. Nach der Reduzierung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Meinungsvielfalt privater Rundfunkveranstalter traten zunächst mit RTL und SAT1 weitere Vollprogramm-Anbieter in den Markt ein. Erst später folgten Spartensender für die wichtigsten Programmbereiche. Bei den meisten Spartensendern ist die Entwicklung der Zuschauerzahlen eher enttäuschend, obwohl sie durch ihre klare programmliche Ausrichtung dem Zuschauer einen Teil der Suchkosten abnehmen.



Die kommunikationswissenschaftliche Forschung unterscheidet zwischen aktiven und passiven Zuschauern. Aktive Zuschauer zeichnen sich dadurch aus, dass sie bewusst ein bestimmtes Programm aussuchen. Dies setzt eine intensive Suche nach geeigneten Sendungen in einer Programmzeitschrift, in der Tageszeitung oder im Videotext voraus. Selbst wenn ein Zuschauer willens ist, die erforderliche Zeit zu investieren, fragt es sich, ob Programmübersichten ihm die für eine rationale Wahl erforderlichen Informationen vermitteln. Meist sind die Programmhinweise auf den Titel des Spielfilms oder der Sendung verkürzt; die ausführlicheren Beschreibungen der Spielfilme in den Programmzeitschriften mag dem Zuschauer in den Fällen eine präferenzgerechte Auswahl erlauben, in denen er die Hauptdarsteller bereits aus anderen Filmen kennt. Für die meisten Programmangebote gilt jedoch, dass der Zuschauer auf Grund der ihm ex ante bekannten Informationen nicht feststellen kann, ob ein Programm seinen Geschmack trifft. Die meisten Zuschauer reduzieren deshalb ihre aktive Suche auf wenige Highlights, die sie nicht vermissen möchten.

Für die normalen Fernsehende verlagert der Zuschauer seine Auswahlentscheidung von der Ebene der Programme auf die Ebene der Sender. Selbst Haushalte, die auf Grund eines digitalen Empfangsgeräts unter knapp 100 Programmen auswählen könnten, schränken faktisch ihre Auswahl auf wenige Sender ein. Unser Zuschauer wandelt sich zu einem passiven Rezipienten, der seinem präferierten Sender treu bleibt, solange dieser nicht seine Erwartungen gründlich enttäuscht. Die Strategie des Fernsehsenders muss darin bestehen, den Zuschauer durch ein abwechslungsreiches Programm durch den Tag zu geleiten. Ein Vollprogrammanbieter kann, da er thematisch nicht beschränkt ist, sowohl auf die über den Tag wechselnde Zusammensetzung seiner Zuhörer als auch auf aktuelle Trends eingehen. Faktisch überlässt ein träger Zuschauer dem Fernsehsender die inhaltliche und zeitliche Zusammenstellung des täglichen Programms.

Entschieden schwieriger stellt sich die Zuschauerbindung für einen Spartensender dar. Stellen wir uns vor, dass ein aktiver Zuschauer einen Sportsender für das Topspiel der Basketball-Bundesliga eingeschaltet hat. Hier erfährt er auf Grund seiner aktiven Suche eine hohe Nutzenstiftung. Ob er anschließend noch weitere Sportsendungen konsumieren möchte, ist mehr als fraglich. Selbst wenn er an weiteren Sportübertragungen interessiert ist, ist die Wahrscheinlichkeit relativ gering, dass die nachfolgende Sportart immer noch seinen Präferenzen entspricht. Konkret bedeutet dies, dass unser Zuschauer, der wegen des Basketballspiels aktiv den Sportsender gewählt hat, genauso bewusst wieder in ein anderes Programm umschaltet, sobald seine präferierte Sendung beendet ist. Spartensender haben auf Grund ihres eingeschränkten Programmspektrums den Nachteil, dass sie den Wunsch der Zuschauer nach Unterhaltung im Regelfall nicht über einen ganzen Fernsehabend befriedigen können. Insofern besteht der Wettbewerbsnachteil der Spartensender nicht nur darin, dass sie nur die von dem jeweiligen Programm bereits überzeugten Zuschauer gewinnen können, sondern auch darin, dass sie die meisten Zuschauer nach Beendigung der jeweiligen Sendung sofort wieder verlieren. De facto heißt das, dass

Spartensender Zuschauer für jede einzelne Sendung gewinnen müssen (vgl. Schellhaaß/Hafkemeyer 2002, S. 48 ff.).

Die geringen Informationskosten sind noch keine hinreichende Bedingung dafür, dass die Spitzenveranstaltungen des jeweiligen Bereichs in einem Spartensender gezeigt werden. Auch für massenattraktive Veranstaltungen gilt, dass ihre hohe Sehbeteiligung zu einem beträchtlichen Teil aus dem Reservoir der passiven Zuschauer gespeist wird. Die erstaunlich hohe Sehbeteiligung bei den normalen Länderspielen der deutschen Fußballnationalmannschaft beruht auch darauf, dass viele Zuschauer solche Übertragungen zwar nicht aktiv nachfragen, sie aber dennoch als eine kurzweilige Unterhaltung akzeptieren. Dies bedeutet, dass sie die Übertragung nur "zufällig" anschauen, weil sie den Sender eigentlich in der Erwartung auf Nachrichten oder auf einen Spielfilm eingeschaltet haben. Wettbewerbsstrategisch hat das zur Folge, dass ein Vollprogramm-anbieter für die massenattraktiven Veranstaltungen stets mehr Zuschauer als ein Spartensender generieren kann, d. h. er kann dem Veranstalter ein höheres Honorar bieten. Insofern haben die Spartensender den Wettbewerbsnachteil, dass sie über keine – aus der Sicht der Zuschauer – attraktiven Veranstaltungen verfügen. Die Zusammenstellung der im Deutschen Sportfernsehen gezeigten Sportarten bestätigt diese Erkenntnisse.

Die erfolgreichen Spartensender haben bereits die richtigen Maßnahmen ergriffen, um die Zuschauerbindung zu erhöhen. An erster Stelle sind hier die Dritten Programme zu nennen, die von ihrer Intention her ebenfalls als Spartenprogramme zu bezeichnen sind. Ihren Zuschauerzuspruch beziehen sie daraus, dass sie zwar ihre regionale Verwurzelung pflegen, sich ansonsten aber zu einem Vollprogramm entwickelt haben. Für die themenbezogenen Spartensender, wie z. B. n-tv, bietet es sich an, neben dem profilbildenden Schwerpunkt "Wirtschaft und Politik" weitere affine Themenfelder zu besetzen. Beispielsweise bieten sich hier Reiseberichte über ferne Länder an, da bei Geschäftsleuten und Politikern ein überdurchschnittliches Interesse an Entwicklungen in anderen Regionen vorausgesetzt werden kann. Strategisch müssen sich die Spartenprogramme zu zielgruppenorientierten Vollprogrammen entwickeln, so dass sie de facto ein Vollprogramm für die eng begrenzten Präferenzen ihrer Zielgruppe anbieten. Es ist Aufgabe des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren herauszufinden, welche unterhaltsamen Elemente einem Spartenprogramm beigemischt werden sollen.

Interessant ist die Frage, inwieweit sich Spartensender für die Vermittlung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags eignen. Das Bundesverfassungsgericht schließt Sparten- oder Zielprogramme nicht grundsätzlich aus, denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss in der Lage bleiben, auf veränderte Angebotsformen, Rezeptionsweisen oder auch Verbreitungswege zu reagieren. Allerdings ist dann zu prüfen, „ob es einen spezifischen Integrationsauftrag für öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt, der als argumentative Grundlage für solche programmlichen Einengungen dienen kann“ (Hoffmann-Riem 2000, S. 217). Die wettbewerbsstrategische Analyse hat ergeben, dass Spartensender insbesondere für weniger populäre Veranstaltungen, d. h. für Minderheitensendungen in Frage kommen. Da nach dem Repräsentanzprinzip des Bundesverfassungsge-



rechts der Rundfunk die Meinungen in möglichst Breite und Vollständigkeit darstellen soll, könnte dies ein Argument für öffentlich-rechtliche Spartensender sein. Obwohl sie den klassischen Grundversorgungsauftrag als solche nicht voll abdecken sind sie verfassungsrechtlich zulässig (vgl. Holznagel/Vesting 1999, S. 42 - 62).

Die entscheidende Frage lautet, ob sie einen sinnvollen Beitrag zur Funktionserfüllung leisten, denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll nicht beliebige Minderheitenprogramme, sondern Sozialisation verbreiten. Sozialisation wird jedoch von den Zuschauern niemals aktiv nachgefragt, d. h., Spartenprogramme sind für die Übermittlung der Sozialisationsbotschaften denkbar schlecht geeignet. Eine Ausnahme könnte dabei der Dokumentations- und Ereigniskanal Phoenix darstellen, bei dem die Flucht nach vorne angetreten worden ist. Während in den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen die Sozialisation grundsätzlich in attraktiven Programminhalten versteckt wird, strahlt Phoenix Sozialisation quasi "pur" aus. Vorhersehbar ist deshalb die Sehbeteiligung sehr gering. Die vom Bundesverfassungsgericht intendierte Übermittlung der Normen und Werte einer Gesellschaft an die Bevölkerung kann deshalb mit Hilfe von Spartensendern nur sehr unvollkommen realisiert werden.



## 4. Schluss

Das Bundesverfassungsgericht ist bei seiner Konzeption einer Rundfunkordnung von einem unüberbrückbaren Gegensatz zwischen dem publizistischen und dem ökonomischen Wettbewerb ausgegangen. Aus ökonomischer Sicht lässt sich der Unterschied zwischen dem verfassungsrechtlichen Repräsentanzprinzip und dem marktwirtschaftlichen Relevanzprinzip auf den wirtschaftspolitischen Sachverhalt der externen Erträge von Sozialisationsbotschaften reduzieren. Für eine optimale Meinungsvielfalt müssen die externen Sozialisationserträge internalisiert werden.

Die Institution „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ ermöglicht es, die Sozialisationsbotschaften nach dem Kriterium der Ramsey-Preise in den verschiedenen marktfähigen Programmen zu „verstecken“. Dies ist ein effizienter Weg, damit die Rezipienten die Sozialisationsbotschaften auch tatsächlich zur Kenntnis nehmen. Zugleich stellt das binnenpluralistische Modell ein funktionsfähiges Bollwerk gegen einen Machtmissbrauch des Staates oder der gesellschaftlichen Gruppen dar. Das Bundesverfassungsgericht hat damit zwar ein institutionenökonomisch überzeugendes Modell für die Sicherung von Meinungsfreiheit und -vielfalt vorgelegt, aber die damit verbundenen Rückwirkungen auf den wirtschaftlichen Wettbewerb ausgeblendet.

Eine falsch bemessene Rundfunkgebühr kann die Meinungsvielfalt einschränken, wenn sie zu niedrig festgesetzt ist, oder sie kann Verschwendung sowie die Behinderung von Wettbewerbern ermöglichen, wenn sie zu hoch festgesetzt wird. Diese drei Ziele, nämlich Schutz der Meinungsfreiheit, Schutz des Gebührenzahlers und Schutz der Wettbewerber, müssen bei der Gebührenbemessung simultan berücksichtigt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll die Institution „Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten“ jedoch ausschließlich für die betriebswirtschaftliche Kostenkontrolle zuständig sein. Nach deutschem Rundfunkrecht ist niemand für die Funktionsfähigkeit des wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen zuständig.

Diese Funktion muss die Institution „Europäische Beihilfenkontrolle“ übernehmen. Ordnungspolitisch wäre diese Aufgabe jedoch besser bei der laufenden Finanzkontrolle durch die KEF angesiedelt, weil die europäische Beihilfenkontrolle als eine nachträgliche Missbrauchsaufsicht in Einzelfällen konstruiert ist. Aus ökonomischer Sicht sind deshalb die Institutionen zur Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Rundfunkmärkten noch verbesserungsfähig.



## Literaturverzeichnis

- Coase, Ronald H.: The Market for Goods and the Market for Ideas. *American Economic Review* 64 (1974), S. 384 – 391.
- Dörr, Dieter: Die öffentlich-rechtliche Rundfunkfinanzierung und die Vorgaben des EG-Vertrages. In: *Rechtliche und ökonomische Fragen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Lichte des Europäischen Rechts*. (= Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 73). München 1998, S. 5 – 40.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: *Regulierung der dualen Rundfunkordnung*. Baden-Baden 2000.
- Hoppmann, Erich: Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren: Positive Rundfunkordnung im Kommunikationsprozess freier Meinungsbildung. In: E.J. Mestmäker (Hrsg.): *Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk*. Gütersloh 1988, S. 163 – 198.
- Holznagel, Bernd und Vesting, Thomas.: *Sparten- und Zielgruppenprogramme im Öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk* (= Beiträge zum Rundfunkrecht Bd. 49). Nomos-Verlag, Baden-Baden 1999.
- Never, Henning: *Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk*. (= Schriften zur Medienwirtschaft und zum Medienmanagement, Bd. 1). Nomos-Verlag, Baden-Baden 2002.
- Owen, Bruce M. and Wildman, Steven S.: *Video Economics*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1992.
- Schellhaass, Horst M.: *Instrumente zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen*. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 39 (1994), S. 233 – 253.
- Schellhaass, Horst M.: *Ist die Rundfunkgebühr eine unzulässige Beihilfe? Eine ökonomische Analyse*. In: *Rechtliche und ökonomische Fragen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Lichte des Europäischen Rechts* (= Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Band 73), München 1998, S. 41 – 54.
- Schellhaass, Horst M.: *Die deutsche Rundfunkordnung im Wandel*. *Ordo* 51 (2000), S. 301 – 316.
- Schellhaass, Horst M. und Hafkemeyer, Lutz: *Wie kommt der Sport ins Fernsehen? Eine wettbewerbspolitische Analyse* (= Bundesinstitut für Sportwissenschaft, Bd. 8/2002). Köln 2002.
- Schulz, Wolfgang und Jürgens, Uwe: *Die Regulierung von Inholdediensten in Zeiten der Konvergenz*, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Bd. 23, VISTAS Verlag Berlin 2002.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: *Offene Medienordnung*. o.O. 1999.





ISSN 0945-8999

ISBN 3-934156-54-1