

Rafael Aigner, Anselm Mattes, Ferdinand Pavel

Es gibt weiterhin ökonomische Argumente für einen öffentlichen Rundfunk

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland steht in der Kritik. Vielfach wird bezweifelt, dass eine öffentliche Finanzierung von Rundfunkanstalten aus ordnungspolitischer Perspektive noch gerechtfertigt werden kann. Die Autoren argumentieren, dass es trotz technologischer Veränderungen weiterhin ökonomisch fundierte Gründe für eine öffentliche Finanzierung von Rundfunkinhalten gibt. Grundlage der Argumentation sind die positiven externen Effekte des Rundfunks.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland steht unter Rechtfertigungsdruck. In der Kritik stehen insbesondere die Finanzausstattung, der Anfang 2013 eingeführte Rundfunkbeitrag, die hohe Zahl an Sendern und Unterhaltungssendungen sowie die Verbreitung öffentlich-rechtlicher Rundfunkinhalte im Internet. Kritiker bezweifeln, dass eine öffentliche Finanzierung von Rundfunkanstalten aus ordnungspolitischer Perspektive noch gerechtfertigt werden kann.¹ Vielmehr seien es vor allem technische Gründe, aus denen Rundfunk in der Vergangenheit als öffentliches Gut, das durch die öffentliche Hand bereitzustellen sei, eingestuft wurde. Mit fortschreitender Digitalisierung und Konvergenz der Medienlandschaft verlor diese Gründe jedoch zunehmend an Relevanz.

Auch im Wirtschaftsdienst wurde diese Frage bereits aufgegriffen. Beck und Beyer argumentieren,² dass öffentlich-rechtliche Angebote im Internet nicht aus ökonomischer Perspektive, sondern nur mit dem normativen „Verweis auf den meritorischen Charakter politischer oder kultureller Informationen“ zu rechtfertigen seien. Dies werfe dann allerdings Fragen zur Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel auf. Allgemein kommen die Autoren zu dem Schluss, dass „die ökonomischen Begründungen für einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk wenig überzeugend sind“³. Herrmann konstatiert,⁴ dass sich die Begründung für den

öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland im Wesentlichen auf rechtliche und technische Argumentationen aus den 1970er und 1980er Jahre stütze, deren Kern durch aktuelle technische Entwicklungen widerlegt werde.

Technologische Argumente verlieren an Bedeutung

Lange waren Rundfunkmärkte von technologischen Besonderheiten geprägt, die gute Gründe für öffentliche Finanzierung lieferten. Der auf klassischem Wege ausgestrahlte Rundfunk war nicht-ausschließbar: Technisch war es kaum möglich, den Empfang von Rundfunkprogrammen auf bezahlendes Publikum zu beschränken. Gleichzeitig ist Rundfunkkonsum nach wie vor weitgehend nicht-rival: es ist möglich, die einmal produzierten Inhalte weiteren Personen verfügbar zu machen, ohne dass die Konsumierenden darunter leiden. Unter solchen Bedingungen sind private Märkte in der Regel nicht in der Lage, die gesellschaftlich optimale Gütermenge bereitzustellen. Hinzu kam die Frequenzknappheit. Nur wenige Sender konnten parallel ausgestrahlt werden und es bestand die Gefahr, dass kommerzielle Sender nur massenkompatibles Programm zulasten der Vielfalt ausstrahlen.⁵

Diese technologischen Einschränkungen sind weitgehend verschwunden. Moderne Verbreitungswege ermöglichen

- 1 J. Haucap, C. Kehder, I. Loebert: Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, Düsseldorf 2015; R. Dewenter, U. Heimeshoff: Neustrukturierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehlandschaft: Theoretische Hintergründe und Reformoptionen, Düsseldorf 2013; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung, Gutachten, Berlin 2014.
- 2 H. Beck, A. Beyer: Brauchen wir ein öffentlich-rechtliches Angebot im Internet?, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg. (2008), H. 6, S. 391.
- 3 H. Beck, A. Beyer: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 3, S. 180, <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2013/3/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-in-der-krise/> (22.12.2016).
- 4 K. Herrmann: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 8, S. 552-556, <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2013/8/finanzierung-oeffentlich-rechtlicher-rundfunk/> (22.12.2016).

- 5 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.; mit den Referenzen: P. O. Steiner: Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting, in: Quarterly Journal of Economics, 66. Jg. (1952), H. 2, S. 194-223; J. H. Beebe: Institutional structure and program choices in television markets, in: Quarterly Journal of Economics, 91. Jg. (1977), H. 1, S. 15-37.

Dr. Rafael Aigner, Dr. Anselm Mattes und Dr. Ferdinand Pavel sind Mitarbeiter der DIW Econ in Berlin.

durch Verschlüsselung (z.B. beim Bezahlfernsehen) oder Online-Bezahlschranken den Ausschluss von nicht zahlender Kundschaft, was einen effektiven Preismechanismus ermöglicht. Die Zahl an verfügbaren Sendeplätzen hat sich seit den Anfängen des Rundfunks drastisch erhöht. Kabel- und Satellitenfernsehen bieten bereits eine hohe Zahl an Sendern; hinzu kommen Internet Protocol Television (IPTV) und Online-Streaming-Lösungen. Damit verlieren die technologischen Argumente für öffentlichen Rundfunk an Bedeutung. Kritiker stellen vor dem Hintergrund dieser Entwicklung die Legitimation des öffentlichen Rundfunks grundsätzlich infrage. Diese sei überholt und nicht mehr valide.⁶ Tatsächlich gibt es aber weiterhin gute Argumente, die den öffentlichen Rundfunk ökonomisch rechtfertigen.

Werbefinanzierung und Media-Bias

Neben Verschlüsselung und Bezahlschranken werden die Programme kommerzieller Radio- und TV-Sender bereits seit Jahrzehnten über Werbung finanziert. Auch Onlinemedien finanzieren ihre Angebote zu einem hohen Teil durch Werbeeinnahmen. Allerdings ist Werbefinanzierung nicht unproblematisch. Insbesondere besteht die Gefahr, dass es zu verzerrter Berichterstattung (Media-Bias) kommen kann. Diverse theoretische und empirische Arbeiten untersuchen diesen Zusammenhang.⁷ Im Mittelpunkt steht dabei zumeist die Frage, ob und wie Eigentümer Einfluss auf Medieninhalte nehmen können und unter welchen Umständen sie dies tun. Untersucht wird aber auch, welchen Einfluss Werbekunden auf die Berichterstattung nehmen können. In mehreren empirischen Studien konnte ein Zusammenhang zwischen Werbeausgaben und Berichterstattung in Zeitungen und Zeitschriften gezeigt werden.⁸ Problematisch ist eine solche verzerrte Darstellung insbesondere dann, wenn Nutzende die Verzerrung nicht erkennen können.⁹

Das Risiko verzerrter Berichterstattung zugunsten von Werbetreibenden ist bei öffentlich finanzierten Anbietern geringer, da Werbeeinnahmen für diese von nachrangiger Bedeutung sind.¹⁰ Somit liefert die Gefahr eines Media-Bias durch Werbefinanzierung gute Gründe für öffentlich finanzierte Anbieter, die unabhängig von kommerziellen Interessen agieren können. Dies bestätigen auch Kritiker wie Haucap et al., wenn sie ausführen: „Trotz der deutlich gesunkenen Gefahr von Marktversagen mag ein gewisses Maß an öffentlich geförderten Sendungen auch in einer liberalen Gesellschaft vertretbar sein. Dies gilt primär wegen des potenziellen Media-Bias ...“¹¹. Allerdings ist eine verzerrte Berichterstattung – z.B. im Interesse der politischen Mehrheiten – auch bei öffentlich finanzierten Angeboten möglich. Um dies auszuschließen, sind eine pluralistische Medienlandschaft mit verschiedenen Eigentümer- und Finanzierungsstrukturen sowie Wettbewerb erforderlich.¹²

Marktversagen bei Public-Value-Inhalten

Auch über das Media-Bias-Argument hinaus gibt es Gründe für eine öffentliche Finanzierung von Rundfunkangeboten. Zwar können kommerzielle Sender ihre Angebote im Markt finanzieren. Allerdings orientieren sich diese Angebote nicht an der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt, weil es zu Marktversagen kommt. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass demokratische Gesellschaften auf informierte Bürger ebenso wie Märkte auf informierte Akteure angewiesen sind. Diese werden sich eher politisch engagieren, werden eher konsistente eigene Standpunkte entwickeln und werden eher Repräsentanten wählen, die dieselben Standpunkte vertreten.¹³ Ob und wie ausgewogen und umfassend die Bürger über öffentliche Angelegenheiten informiert sind, wird maßgeblich von der Medienlandschaft bestimmt. Rundfunk kann also in erheblichem Maße zur Information und Bildung beitragen sowie politisches Interesse wecken.¹⁴ Dazu tragen aktuelle Berichterstattung,

6 Haucap schreibt z.B. in der FAZ, „dass die meisten der Argumente für einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk heute nicht mehr stichhaltig sind“, vgl. J. Haucap: Fusion von ARD und ZDF – Danke, Horst Seehofer!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online vom 20.9.2016, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/horst-seehofer-fordert-fusion-von-ard-und-zdf-14440079.html?printPagedArticle=true> (22.12.2016). Ähnlich Beck und Bayer: Aufgrund des technischen Fortschritts sei ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk aus ökonomischer Perspektive überflüssig, vgl. H. Beck, A. Beyer: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im Zeitalter der Digitalisierung, in: Ordo, Bd. 61, Stuttgart 2010, S. 264.

7 Vgl. C.-H. Wellbrock: Media Bias in der internationalen ökonomischen Forschung, in: Medienwirtschaft, 13. Jg. (2016), H. 2; R. Dewenter, U. Heimeshoff: Neustrukturierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehlandschaft: Theoretische Hintergründe und Reformoptionen, DICE Ordnungspolitische Perspektiven, Nr. 43, 2013.

8 Vgl. etwa M. Gambaro, R. Puglisi: What do ads buy? Daily coverage of listed companies on the Italian press, in: European Journal of Political Economy, 39. Jg. (2015), S. 41-57; sowie die dort genannten Quellen.

9 Vgl. N. Im Winkel: Rechts? Links? Liberal? Egal? Gründe für die Entstehung verzerrter Medieninhalte und Methoden zur Messung des Bias, Helmut Schmidt Universität, Diskussionspapier, Nr. 157, 2015.

10 In Deutschland nahmen 2014 der öffentlich-rechtliche Rundfunk 297 Mio. Euro, private Rundfunkanstalten hingegen 4996 Mio. Euro für Werbung ein. Vgl. Goldmedia: Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2014/2015, Studie im Auftrag von neun Landesmedienanstalten, 2015.

11 J. Haucap, C. Kehder, I. Loebert, a.a.O., S. 36. Für eine kritische Bewertung von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vgl. A. K. Terschüren: Alternativen zur gegenwärtigen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 3, S. 221, <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2014/3/alternativen-zur-gegenwaertigen-finanzierung-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks/> (22.12.2016).

12 Für Diskussionen zum Einfluss von Wettbewerb auf Media-Bias vgl. M. Gentzkow, J. M. Shapiro: Media Bias and Reputation, in: Journal of Political Economy, 114. Jg. (2006), S. 280-316; S. Mullainathan, A. Shleifer: The Market for News, in: American Economic Review, 95. Jg. (2005), H. 1, S. 1031-1053.

13 Vgl. T. Aalberg, P. Van Aelst, J. Curran: Media systems and the political information environment: A cross-national comparison, in: The International Journal of Press/Politics, 15. Jg. (2010), H. 3, S. 256.

14 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.

politische Hintergrundberichte, Dokumentationen und naturwissenschaftliche Sendungen ebenso bei wie eine Reihe weiterer Fernseh-, Hörfunk- und Online-Formate. Weiterhin kann Rundfunk nationale, regionale und kulturelle Identität stiften¹⁵ und programmatische Vielfalt generieren.¹⁶ Viele Rundfunkinhalte sind mithin mehr als einfache Unterhaltung und Zeitvertreib. Vielmehr kann die Gesellschaft als Ganzes (d.h. auch diejenigen, die nicht zuschauen oder zuhören) davon profitieren, dass bestimmte Rundfunkinhalte von einer großen Zahl von Personen gesehen, gelesen oder gehört werden. In diesem Zusammenhang wird vom Public Value des Rundfunks gesprochen.¹⁷ Aus ökonomischer Sicht handelt es sich um positive externe Effekte. Allgemein werden Güter mit positiven externen Effekten auf freien Märkten in zu geringer Menge angeboten.¹⁸

Dass Rundfunkgüter externe Effekte entfalten können, ist medienökonomischer Konsens.¹⁹ Allerdings wird in der deutschen Debatte bisher relativ wenig auf die empirische Evidenz eingegangen. Teilweise wird das Public-Value-Argument auch explizit mit Verweis auf mangelnde Datenverfügbarkeit abgelehnt.²⁰ Tatsächlich gibt es aber eine Reihe von empirischen Indizien für die positiven externen Effekte des Rundfunkkonsums.

So verdeutlicht Abbildung 1 exemplarisch, dass sich die Angebote kommerzieller und öffentlicher Fernsehsender in Deutschland stark unterscheiden. Öffentliche Sender zeigen deutlich mehr journalistische und insbesondere aktuelle Berichterstattung als private Anbieter. Die Beobachtung, dass öffentliche Rundfunkanbieter andere, stärker an Public Value orientierte Inhalte als private Anbieter senden, bedeutet nicht notwendigerweise, dass der Markt ohne öffentliche Anbieter Public-Value-Inhalte nicht bereitstellte. Dies ist empirisch aber nur schwer zu klären, weil die kontraktliche Situation nicht zu beobachten ist. Allerdings zeigen internationale Fallbeispiele, dass kommerzielle Sender das öffentliche Angebot wahrscheinlich nicht ersetzen würden. In Großbritannien etwa gibt es mit ITV und Channel 4 kommerziell finanzierte Fernsehsender mit öffentlichem

15 Vgl. Ausführungen der britischen Regulierungsbehörde Ofcom: Annex 11: Market failure in broadcasting. Ofcom's Second Public Service Broadcasting Review, Consultation published 10.4.2008.

16 Vgl. M. Kops: Publizistische Vielfalt als Public Value? Vortrag auf der Jahrestagung „Public Value in der Digital- und Internetökonomie“ der Fachgruppe Medienökonomie der DGPK am 13./14.11.2009.

17 Beispielsweise BBC Trust: Final decision on proposals for BBC Three, BBC One, BBC iPlayer, and CBBC, 2015.

18 Vgl. A. Mas-Colell, M. Whinston, J. Green: Microeconomic theory, Nr. 1, New York 1995, Kapitel 11.

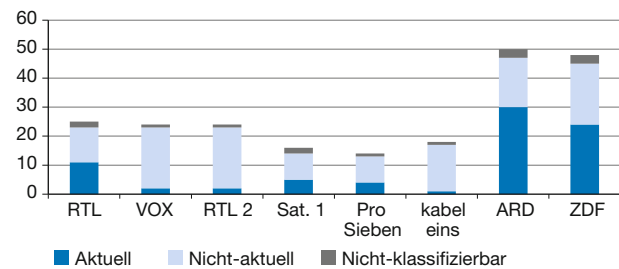
19 M. Kops: Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, Institut für Rundfunkökonomie, 2005, S. 13.

20 Vgl. R. Dewenter, J. Haucap: Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten. Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests, Baden-Baden 2009, S. 18.

Abbildung 1

Aktualität der Fernsehpublizistik¹

Zeitungsumfang pro Tag in %



¹ Als „Fernsehpublizistik“ wird journalistische Berichterstattung im weitesten Sinne verstanden. Als im weitesten Sinne „aktuell“ werden dabei solche Themenbeiträge bezeichnet, die erkennbar ein Ereignis, eine Handlung oder eine Äußerung zum Gegenstand haben, die auf einen Zeitraum von maximal sieben Tagen in der Vergangenheit oder in der Zukunft zurückzuführen sind. Stichprobe: eine Kalenderwoche im Frühjahr 2013.

Quelle: Die Medienanstalten (Hrsg.): Programmbericht 2013, Berlin, Leipzig 2013.

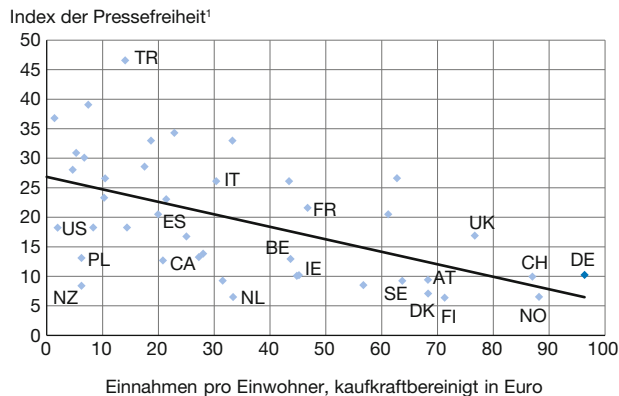
Programmauftrag. Durch zunehmende privatwirtschaftliche Konkurrenz ohne Programmverpflichtungen sehen sich diese Sender immer stärker einem unfairen Wettbewerb ausgesetzt, der es nicht länger ermöglicht, Public-Value-Inhalte durch andere Inhalte quer zu subventionieren. Dies erkennt auch die britische Regulierungsbehörde Ofcom an.²¹ Ein anderes Beispiel ist der oft diskutierte Rundfunkmarkt in Neuseeland, wo öffentlichen Public-Value-Sendern (TVNZ 6 mit Kinderprogrammen und TVNZ 7 mit Nachrichten und Kultursendungen) die Fördermittel gekürzt und der öffentliche Programmauftrag aufgehoben wurde. Die Sender konnten sich nach Kürzung der Fördermittel nicht selbst tragen und die Angebote sind mittlerweile nicht mehr öffentlich verfügbar.²² Auch für die USA, die oft als Beispiel für einen stark kommerziell ausgerichteten Rundfunkmarkt mit relativ geringer staatlicher Intervention herangezogen werden, zeigt sich, dass sich auf gesellschaftliche Initiative hin nicht-kommerzielle, öffentliche Rundfunkanbieter gebildet haben. Offensichtlich existiert auch hier gesellschaftlicher Bedarf für ein Rundfunkangebot, das unabhängig von Marktinteressen ist und nicht kommerziell bereitgestellt wird.

Diese Beobachtungen stimmen mit der theoretischen Erwartung überein, dass private Anbieter ihr Programm hinsichtlich Public-Value-Inhalten nicht am gesamtgesell-

21 Ofcom: Third Review of PSB, 2015, vgl. http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/psb-review-3/statement/PSB_Review_3_Statement.pdf (8.11.2016), S. 25; sowie Ofcom: Renewal of C4 Licence, 2013, vgl. <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/renewal-c4-licence/summary/c4.pdf> (12.2.2016), S. 48.

22 Vgl. Öffentlicher Brief an die neuseeländische Regierung, 2011, http://www.pmc.aut.ac.nz/sites/default/files/file_bin/201104/Open%20Letter%20on%20Public%20Broadcasting%20April%202011.pdf (22.12.2016).

Abbildung 2
Pressefreiheit und öffentliche Rundfunkeinnahmen 2013



AT = Österreich, BE = Belgien, CA = Kanada, CH = Schweiz, DE = Deutschland, DK = Dänemark, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, IE = Irland, IT = Italien, NL = Niederlande, NO = Norwegen, NZ = Neuseeland, PL = Polen, SE = Schweden, TR = Türkei, UK = Großbritannien, US = USA.

¹ Als Maß der Pressefreiheit wird der Reporters Without Borders World Press Freedom Index herangezogen, der umso niedrigere Werte ausweist, je besser es um die Pressefreiheit in einem Land bestellt ist.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Corporation for Public Broadcasting (2013), CBC-Radio Canada (2014), Television New Zealand (2014), Radio New Zealand (2014), Weltbank (2016), Reporters without Borders (2015).

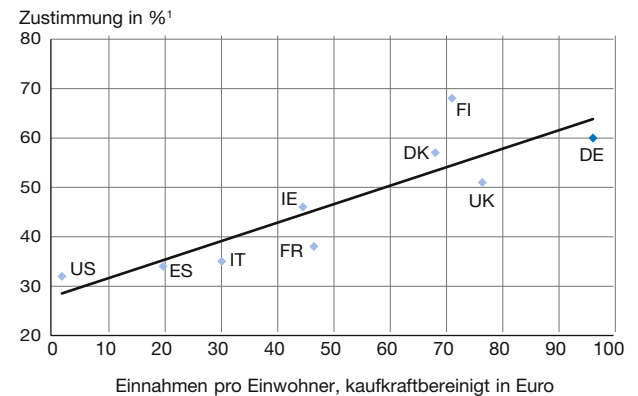
schaftlichen Optimum ausrichten. Stattdessen muss ein privates Programm in erster Linie kommerziell erfolgreich sein und sich an den privaten Zahlungsbereitschaften ausrichten, welche die externen Effekte nicht honorieren.

Die Auswirkungen der positiven externen Effekte von Public-Value-Inhalten auf die Gesellschaft sind statistisch-empirisch nur schwer zu erfassen. Das liegt unter anderem an Messproblemen wie der schwierigen Operationalisierbarkeit von kultureller Identität. Trotzdem lassen sich im internationalen Vergleich statistische Zusammenhänge identifizieren, die auf die Existenz positiver externer Effekte hinweisen. Wird beispielweise der Zusammenhang zwischen Pressefreiheit und den aus öffentlichen Quellen finanzierten Budgets des Rundfunks in den Blick genommen, kann eine positive Korrelation²³ festgestellt werden (vgl. Abbildung 2). Wird etwas spezifischer auf das generelle Vertrauen, das in Nachrichten gesetzt wird, als Indikator für die Qualität der Medienlandschaft eines Landes abgestellt, zeigt sich ebenfalls ein positiver Zusammenhang mit der Budgetausstattung des öffentlichen Rundfunks (vgl. Abbildung 3).

Auch internationale Studien zeigen den besonderen Beitrag öffentlicher Rundfunkanbieter für den gesamtgesellschaft-

²³ Auf Basis der Datenlage können nur Korrelationen identifiziert werden, die nicht zwingend kausale Zusammenhänge abbilden. Die dargestellten Ergebnisse sind jedoch konsistent mit den theoretischen Erwartungen.

Abbildung 3
Generelles Vertrauen in Nachrichten und öffentliche Rundfunkeinnahmen 2013



Anmerkung: Abkürzungen vgl. Abbildung 2.

¹ Entnommen aus Reuter Digital News Report 2013: Anteil der Befragten, die „Ja“ auf folgende Frage antworteten: „Thinking about news in general, do you agree or disagree with the following statement? ‚I think you can trust most news of the time‘.“

Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Reuters (2013), Corporation for Public Broadcasting (2013), Weltbank (2015).

lichen Informationsprozess. Cushion resümiert, dass die gesammelte Evidenz nahelege, dass öffentliche Berichterstattung stärker zur Information der Bürger beitrage als kommerzielle Anbieter.²⁴ Ein ähnliches Resümee zieht Aalberg in ihrem Überblicksartikel. Trotz steigender kommerzieller Konkurrenz und Vielfalt deute die bestehende Literatur klar darauf hin, dass öffentlicher Rundfunk effektiver als kommerzielle Berichterstattung dazu beitrage, dass Bürger informiert seien.²⁵ Newton wertet Studien zu europäischen Mediensystemen aus und kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass die Menschen in Ländern mit starkem öffentlichen Rundfunk tendenziell über ein höheres Niveau an politischem Wissen verfügen und die Kenntnisse gleichmäßiger verteilt sind.²⁶

Alles in allem ist festzuhalten, dass es auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten schwer ist, den Public Value, der von verschiedenen Rundfunkinhalten ausgeht, vollständig zu quantifizieren. Trotzdem deutet die empirische Evidenz – in Übereinstimmung mit theoretischen Überlegungen – darauf hin, dass öffentliche Rundfunkanbieter mehr Public-Value-Inhalte bereitstellen als kommerzielle und dass diese Inhalte mit positiven externen Effekten verbunden sind. Damit ist es aus ökonomischer Sicht sinnvoll, Rundfunkan-

²⁴ Vgl. S. Cushion: The democratic value of news: Why public service media matter, 2012, S. 12.

²⁵ Vgl. T. Aalberg: Does Public Media Enhance Citizen Knowledge? Sifting Through the Evidence, PERC Papers Series, B. 13, 2015, S. 6.

²⁶ Vgl. K. Newton: Public Service and Commercial Broadcasting: Impacts on Politics and Society, in: The Political Quarterly, 2015, S. 4.

gebote öffentlich zu finanzieren. Voraussetzung ist, dass damit Marktängel behoben werden. Somit stellt sich die Frage, unter welchen konkreten Bedingungen öffentliche Finanzierung geboten ist und welche Inhalte betroffen sind.

Public Value braucht Reichweite

Es ist davon auszugehen, dass positive externe Effekte nur dann in einem bedeutsamen Ausmaß erzielt werden können, wenn die Inhalte auch von einer hohen (Mindest-) Zahl von Rezipienten angenommen werden. Zu bedenken ist, dass „die bloße Existenz eines öffentlich-rechtlichen Angebots nicht unbedingt das tatsächliche Verhalten der Zuschauer so ändert wie dies erwünscht wäre, da es sich ja nicht um einen Zwangskonsum handelt.“²⁷ Daraus folgt:

- Öffentliche Angebote sollten so ausgestaltet werden, dass sie eine hohe Reichweite erzielen. Falls ein öffentliches Angebot aber dauerhaft keine Rezipienten findet, kann es kaum seinen Zweck erfüllen.
- Öffentliche Angebote können auch dann geboten sein, wenn kommerzielle Mechanismen im Prinzip ähnliche Inhalte bereitstellen, dabei aber keine hohe Reichweite erzielen, z.B. wenn die Kosten des kommerziellen Zugangs zu hoch sind.

Öffentliche Angebote müssen also hohe Reichweiten mit Inhalten erzielen, die oftmals keinen oder nur geringen kommerziellen Erfolg versprechen. Ziel ist es, auch diejenigen mit Public-Value-Inhalten zu erreichen, die kein ausgeprägtes originäres Interesse an diesen Inhalten haben. Diesem Anspruch gerecht zu werden, ist keine leichte Aufgabe, weil er im Konflikt mit Marktkräften steht. Gleichzeitig folgt gerade aus diesem Widerspruch die Notwendigkeit öffentlicher Finanzierung. Als Richtschnur für die Umsetzung gilt der berühmte Satz des ehemaligen BBC-Direktors Huw Wheldon: „Make the good popular and the popular good.“

Schärfung des öffentlichen Auftrags

Die bisherige Analyse zeigt, dass öffentliche Finanzierung von Rundfunkinhalten ökonomisch durch die Gefahr eines problematischen Media-Bias durch Werbefinanzierung sowie aufgrund der positiven externen Effekte der Public-Value-Inhalte zu rechtfertigen ist. Daraus folgt aber nicht, dass sämtliche Rundfunkprogramme öffentlich finanziert werden sollten. Vielmehr ist eine differenzierte Betrachtung für verschiedene Inhalte anhand von vier Leitfragen erforderlich:

1. Gehen vom Konsum eines Inhalts positive externe Effekte aus?

2. Ist die kommerzielle Bereitstellung eines bestimmten Rundfunkinhalts profitabel?
3. Erzielt der Inhalt bei kommerzieller Bereitstellung hinreichende Reichweite, sodass positive externe Effekte zum Tragen kommen?
4. Besteht die Gefahr eines problematischen Media-Bias durch Werbefinanzierung?

Das Schema in Abbildung 4 zeigt das Zusammenspiel der Leitfragen und stellt einen Entscheidungsbaum dar, auf dessen Grundlage zu bewerten ist, ob bestimmte Rundfunkinhalte öffentlich finanziert werden sollten oder ob primär auf kommerzielle Finanzierung gesetzt werden kann. Wesentliche Kriterien für die ökonomische Legitimität der öffentlichen Finanzierung von Rundfunkinhalten sind die Existenz positiver externer Effekte dieser Inhalte und die Frage, ob bei der kommerziellen Bereitstellung Probleme entstehen:

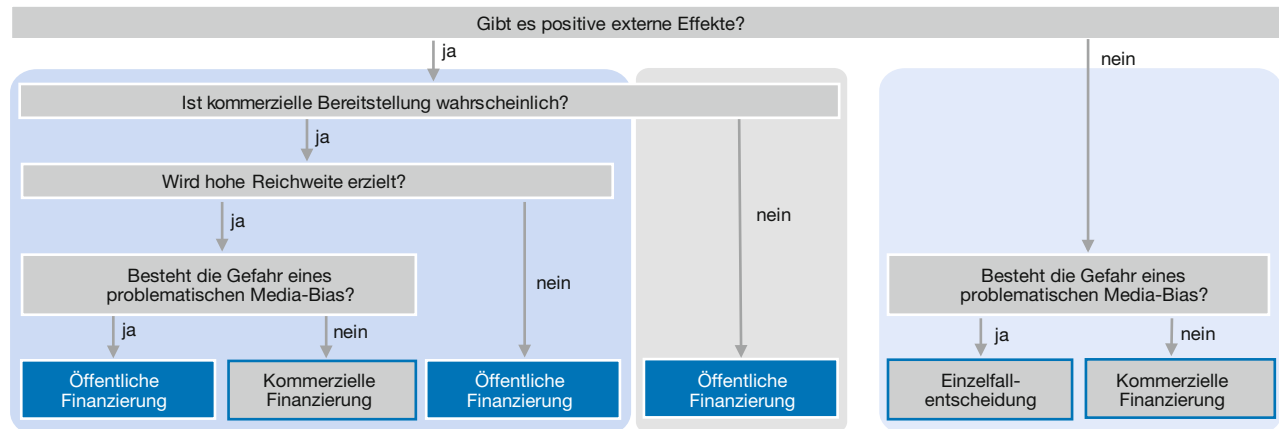
- Inhalte, die positive externe Effekte entfalten und kommerziell nicht erfolgreich sind, sollten öffentlich finanziert werden. Etwa regionale Nachrichten, Kultursendungen oder Übertragungen von Parlamentsdebatten.
- Inhalte, die positive externe Effekte entfalten und die auch der Markt bereitstellen kann, sollten nur dann öffentlich finanziert werden, wenn die Gefahr eines problematischen Media-Bias durch Werbefinanzierung besteht oder keine ausreichende Reichweite erzielt wird. Etwa Verbraucherinformationssendungen (Werbe-Bias) oder politische Fernsehpublizistik (geringe Reichweite).

Im Umkehrschluss ist keine öffentliche Finanzierung nötig, wenn kommerzielle Bereitstellung ohne Media-Bias-Gefahr möglich ist. Für Inhalte mit externen Effekten gilt dies ebenfalls, sofern sie eine ausreichende Reichweite erzielen. Ein etwaiger Media-Bias durch Werbefinanzierung ist insbesondere dann von Relevanz, wenn externe Effekte vorliegen, da in diesem Fall nicht nur die individuell Rezipierenden, sondern auch unbeteiligte Dritte negativ von einer Verzerrung betroffen sind.

Das Schema in Abbildung 4 zieht für den Kern eines öffentlichen Angebots enge Grenzen. Hierbei ist insbesondere eine Fokussierung auf Public-Value-Inhalte einzufordern. Beispiele für Inhalte, die nicht zum Kern des öffentlichen Auftrags gehören, sind typische Hollywood-Blockbuster oder Übertragungen von Spitzensportarten wie Fußball. Beides kann gut kommerziell bereitgestellt werden. Wegen der Notwendigkeit mit Public-Value-Inhalten hohe Reichweiten zu erzielen, kann es jedoch sinnvoll sein, auch solche Inhalte öffentlich zu finanzieren, die nicht direkt von Marktversagen betroffen sind, aber dem Gesamtprogramm Popularität und Reichweite verleihen. Als Beispiel, warum dies notwen-

²⁷ R. Dewenter, J. Haucap, a.a.O.

Abbildung 4
Welche Inhalte sollten öffentlich finanziert werden?



Quelle: DIW Econ.

dig ist, kann auf den öffentlich-rechtlichen Fernsehsender Phoenix verwiesen werden, der den Programmauftrag hat, der politischen Meinungs- und Willensbildung der Bürger zu dienen und ausschließlich Public-Value-Inhalte anbietet. Mit einem Marktanteil von gut 1% gelingt es dem Sender jedoch nicht, hohe Reichweiten zu erzielen und die externen Effekte zu voller Entfaltung zu bringen.²⁸

Um mit Public-Value-Inhalten Reichweite zu erzielen, sind spezifische, auf die Besonderheiten der einzelnen Distributionskanäle des Rundfunks – Fernsehen, Hörfunk und Online-Medien – zugeschnittene Strategien erforderlich. Beim linearen Fernsehen beispielsweise kommt das etablierte Konzept des Audience Flow zum Tragen.²⁹ Zentral hierfür ist die Tendenz der Zuschauer, im Anschluss an eine Sendung nicht sofort ab- oder umzuschalten, sondern – sofern der Audience Flow hinreichend gut gestaltet wird – auch das Folgeprogramm anzusehen. Die Reichweite einzelner Inhalte kann also gezielt gefördert werden, indem es im Umfeld besonders populärer Sendungen gesendet wird (Lead-In-Effekt), etwa im Rahmen von Themenabenden. Newton spricht vom „falling into the news“-Effekt: Während politisch interessierte Zuschauende gezielt Nachrichtensendungen einschalten, würden die weniger Interessierten nur zufällig Nachrichten konsumieren, wenn der Fernseher bereits eingeschaltet sei.³⁰ Eine weitere effektive Strategie zur Sicherung der Reichweite von Public-Value-Inhalten ist die Kombination mit Unterhaltung innerhalb einer Sendung.

Methodisch ist eine solche Strategie verwandt mit der kommerziellen Produktplatzierung.³¹

Herausforderungen in der Online-Welt

Mitunter wird argumentiert, dass die zunehmende Angebotsvielfalt und Nutzung von Online-Angeboten die Existenz und den Umfang von öffentlichen Rundfunkangeboten infrage stellen. Tatsächlich befeuert die Digitalisierung einen starken Wandel der Medienwelt. Die grundsätzliche Legitimation öffentlicher Angebote gilt aber auch in einer internetbasierten Medienwelt, da weiterhin Marktversagen aufgrund externer Effekte und Werbe-Bias zu erwarten sind. Zentrale Herausforderung für öffentliche Anbieter ist auch in der Online-Welt die Sicherstellung von Reichweite bei gleichzeitiger Fokussierung auf Public Value.

Die Effektivität von Audience-Flow- und Lead-In-Effekten ist bislang eng mit linearem Konsum verbunden und besonders effektiv, wenn nur wenige Sender und insgesamt ein geringes Rundfunk- und Medienangebot zur Verfügung stehen. In der Online-Medienwelt können die Nutzenden eine deutlich aktivere Rolle einnehmen und sehr viel bewusster selbst auswählen, welche Inhalte und Folgeinhalte sie konsumieren möchten. Die Vielfalt der Angebote und der Trend zur Individualisierung werden in Zukunft weiter zunehmen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Rundfunkanbieter online

28 Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK): Jährliche Tabellen der monatlichen Zuschaueranteile, <http://www.kek-online.de/medienkonzentration/zuschaueranteile/archiv.html> (8.11.2016).

29 Vgl. J. Webster: Audience Flow Past and Present: Television Inheritance Effects Reconsidered, in: Journal of Broadcasting und Electronic Media, Juni 2006; sowie K. Kuchenbuch, R. Auer: Audience Flow bei ZDF, ARD, RTL und Sat. 1, in: Media Perspektiven, H. 3, 2006, S. 154-170.

30 Vgl. K. Newton, a.a.O.

31 Vgl. M. Armstrong, H. Weeds: Public service broadcasting in the digital world, in: P. Seabright, J. von Hagen (Hrsg.): The Economic Regulation of Broadcasting Markets: Evolving Technology and Challenges for Policy, Cambridge, UK 2007, S. 81-149. Klassisches Beispiel ist die BBC-Radiosendung „The Archers“. Die Seifenoper erzählt fiktive Geschichten rund um die landwirtschaftlich tätige Familie Archer. Bis 1972 hatte die Serie einen expliziten Bildungsauftrag und sollte den Hörern Erkenntnisse der Agrarwissenschaften näher bringen, vgl. <http://www.bbc.co.uk/programmes/articles/5xGwGj4NgfGRJ1B2mFqg6QM/frequently-asked-questions> (5.10.2016).

keinen Einfluss mehr auf die Reichweite ihrer Angebote nehmen könnten. Im Gegenteil: Die gezielte Popularisierung der eigenen Inhalte ist eine Aufgabe für sämtliche Medienanbieter, die zukünftig hohe Reichweiten erzielen wollen. Auch ist nicht zu erwarten, dass die Konsumierenden die neu gewonnene Freiheit nutzen, um sich vollständig autonom aus der Fülle aller Angebote ihr persönliches Programm zusammenzustellen.³² Gerade wegen der überwältigenden Vielfalt an Möglichkeiten sind die Nutzenden darauf angewiesen, dass Mediendienstleister als Filter fungieren und Vorauswahlen treffen. Mit zunehmend intensiver Nutzung des Internets und speziell von Online-Medienangeboten wird auch deutlich, dass die Auffindbarkeit von Inhalten und damit deren Reichweite immer stärker von kommerziellen Plattformen beeinflusst wird, die als Intermediäre und Aggregatoren agieren. Aktuell wird der Internetverkehr auf Websites in Deutschland neben direkten Aufrufen vor allem über Suchmaschinen generiert.³³ Gleichzeitig gewinnen soziale Netzwerke als Lieferanten für Reichweite an Bedeutung. Facebook leitet nach Angaben des Web-Analysten Parse.ly seit Juli 2015 mehr Verkehr auf die Internetpräsenzen von 400 internationalen Medienmarken als die zu Alphabet Inc. gehörenden Plattformen Google.com, Google News etc.³⁴

Durch die drohende Konzentration der Verbreitung von Nachrichten und Informationen auf einige wenige, marktbeherrschende Plattformen werden interessengeleitete Eingriffe begünstigt und Möglichkeiten wettbewerblicher Korrektur verringert. Damit geht eine erhöhte Abhängigkeit der Medienanbieter von privaten Internetkonzernen einher, der selbst große und etablierte Medienanbieter mit erfolgreichen Online-Strategien nichts entgegenzusetzen haben.³⁵ Somit ist fraglich, ob kommerziell ausgerichtete

Online-Medienmärkte eine unverzerrte Berichterstattung strukturell gewährleisten können. Gleichzeitig ist nicht abzusehen, dass diese Defizite durch klassische Instrumente zur Sicherung des Wettbewerbs, insbesondere das Kartellrecht und dessen praktische Anwendung, hinreichend ausgeglichen werden können.³⁶ An dieser Stelle können öffentlich finanzierte Public-Value-Inhalte ein strukturelles Gegengewicht darstellen. Voraussetzung ist jedoch, dass diese ausreichend hohe Reichweite erzielen und dabei nicht – bzw. nicht ausschließlich – von den kommerziellen, mit Marktmacht ausgestatteten Akteuren abhängen.

Diskussion

Die Analyse zeigt, dass es ungeachtet technologischer Veränderungen aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt sein kann, beim Rundfunk auch auf öffentliche Finanzierungsmodelle zu setzen, die keinem kommerziellen Kalkül unterworfen sind, sondern sich am gesamtgesellschaftlichen Optimum orientieren. Die weitere Debatte sollte sich somit auf zwei Fragen konzentrieren: 1. Welchen Umfang sollten öffentliche Angebote haben? 2. Wie sollten öffentliche Angebote bereitgestellt werden? Die erste Frage lässt sich nur empirisch beantworten. Es gilt zu prüfen, welche Inhalte positive externe Effekte entfalten und wie stark diese Effekte sind. Bisher wurden nur wenige Versuche unternommen, diese Effekte seriös zu quantifizieren. Kritiker nutzen dieses partielle Erkenntnisdefizit, um das Argument grundsätzlich abzulehnen. Die Potenziale des Rundfunks sind aber so groß und seine Ausgestaltung für die gesellschaftliche Entwicklung so wichtig, dass man auf einer empirischen Quantifizierung bestehen sollte. Richtig ist, dass eine statistisch belastbare Identifikation der externen Effekte keine einfache Aufgabe ist. Moderne ökonometrische Methoden liefern aber das nötige Rüstzeug, um solche Analysen durchzuführen und auch komplexe kausale Zusammenhänge zu ergründen. Beispielweise können Entscheidungsexperimente einen wesentlichen Beitrag zur Ermittlung der Zahlungsbereitschaften für öffentlichen Rundfunk leisten.³⁷

32 Gomez-Uribe und Hunt schreiben in einem aktuellen Forschungspapier, dass das Internet zwar große Wahlfreiheit ließe, die Nutzer aber „überraschend schlecht“ bei der Auswahl seien. Ein typischer Netflix-Nutzer verliere nach ca. 60 bis 90 Sekunden Suche das Interesse an der Auswahl. Für Netflix folge daraus, dass der Anbieter dem Nutzer eine passgenaue Vorauswahl präsentieren müsse. Vgl. C. A. Gomez-Uribe, N. Hunt: The Netflix recommender system: Algorithms, business value, and innovation, in: ACM Transactions on Management Information Systems (TMIS), 6. Jg. (2016), Nr. 4, S. 13. Der deutsche Streaming-Anbieter Maxdome kündigte im April 2016 an, stärker auf redaktionelle Auswahl zu setzen und Nutzern Tipps an die Hand zu geben, vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Neue-Strategie-zum-Zehnjährigen-Streamingdienst-Maxdome-will-Nutzern-Tipps-geben-3173706.html>.

33 Dies zeigen Auswertungen der Autoren zu ausgewählten Webseiten auf Basis von Daten, die von <http://www.similarweb.com> bereitgestellt werden (Stand 18.2.2016).

34 M. Ingram: Facebook has taken over from Google as a traffic source for news, in: Fortune vom 18.8.2015, <http://fortune.com/2015/08/18/facebook-google/> (6.10.2016).

35 Mathias Döpfner, Vorstandsvorsitzender von Axel Springer SE, argumentierte mit Blick auf das Leistungsschutzrecht, dass die Zusammenarbeit mit Google sowohl im Hinblick auf Einnahmen durch Werbemarktung als auch zur Sicherung und Steigerung der Online-Reichweite für sein Haus alternativlos sei und zu einer zunehmenden Abhängigkeit von Google führe. Vgl. M. Döpfner: Warum wir Google fürchten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.4.2014.

36 Die wettbewerbsspolitischen Herausforderungen digitaler Märkte werden in einem Gutachten der Monopolkommission eingehend untersucht. Diese sieht keinen Anlass, den bestehenden Rechtsrahmen grundsätzlich infrage zu stellen. Jedoch wird ausgeführt, dass es einer Weiterentwicklung und Effektivierung des Rechts bedarf, um unverfälschten Wettbewerb zu ermöglichen. Vgl. Monopolkommission: Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB, 1.6.2015. Im Zuge der aktuellen Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wird eine Verschärfung im Bereich der Fusionskontrolle vorgesehen, die insbesondere in der Start-up-Szene kontrovers diskutiert wird, vgl. <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/praecedenzfall-facebook-whatsapp-die-angst-der-start-ups-vor-dem-kartellamt/12849870.html> (3.3.2016).

37 Vgl. C. Handke, C. Herzog: Entscheidungsexperimente als Grundlage für die Bewertung und Ausgestaltung öffentlich-rechtlicher Medienangebote, in: C. Herzog, H. Hilker, L. Novy, O. Torun (Hrsg.): Transparenz und Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien, Wiesbaden 2017 (im Erscheinen).

Die zweite Frage wird intensiv diskutiert. Das traditionelle deutsche Modell mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkinstitutionen, die mit einer Entwicklungs- und Bestandsgarantie ausgestattet sind, steht in der Kritik, weil der fehlende Druck des Marktes zu einer ineffizienten Mittelverwendung führe.³⁸ Tatsächlich fehlen den öffentlich-rechtlichen Institutionen einige wettbewerbliche Feedbackmechanismen, da sie – innerhalb gewisser Grenzen – über garantierte Einnahmen verfügen. Allerdings ist es ja gerade das Ziel der öffentlichen Finanzierung, einige Marktmechanismen auszuschalten, weil es zu Marktversagen kommt. Als pauschales Gegenargument ist die fehlende Ausrichtung am Markt also nicht geeignet. Möglich wäre eine stärkere budgetäre Kontrolle durch demokratisch gewählte Volksvertreter. Dann aber verstärkt sich die Gefahr politischer Einflussnahme. Es bestehen also prinzipielle Zielkonflikte, die es nötig machen, bei der institutionellen Ausgestaltung Abwägungen zu treffen.

Vor diesem Hintergrund gibt es Vorschläge, bei der öffentlichen Finanzierung des Rundfunks in Deutschland stärker als bisher auf Marktkräfte zu setzen. Dabei wird vor allem auf Ausschreibungsmodelle verwiesen, wie sie etwa in Neuseeland praktiziert werden.³⁹ Beim Ausschreibungsmodell stellen öffentliche Institutionen, z.B. eine Stiftung, finanzielle Mittel zur Produktion von Public-Value-Inhalten bereit. Private Medienanbieter bewerben sich initiativ oder auf Ausschreibungen um die Finanzierung für die Produktion und Ausstrahlung konkreter Inhalte. Auf diese Weise soll insbesondere die Kosteneffizienz in den Vordergrund gerückt werden. Aber auch dieses Modell hat Nachteile.⁴⁰ Zunächst einmal können Anbieter, die Public-Value-Inhalte senden, die hierfür aufgewendeten Ressourcen einschließlich der Sendezeit nicht mehr kommerziell nutzen. Die daraus resultierenden Opportunitätskosten aufgrund entgangener Einnahmen steigen mit dem kommerziellen Wert dieser

Ressourcen. Dies senkt die Anreize für private Rundfunkanbieter, öffentlich geförderte Public-Value-Inhalte reichweitenstark zu platzieren.⁴¹ Entsprechend hoch muss die Kompensation für den Anbieter ausfallen, was im Widerspruch zum Ziel der Kosteneffizienz steht. Gleichzeitig müssten die Ausschreibungen so gestaltet sein, dass sie Anreize für den Aufbau langfristiger Programmprofile setzen, in denen Public-Value-Inhalte keine Fremdkörper darstellen. In diesen langfristig angelegten, komplexen Verträgen lassen sich allerdings nicht alle Eventualitäten ex ante vertraglich berücksichtigen. Wie in der ökonomischen Theorie ausführlich beschrieben, bergen solche unvollständigen Verträge die Gefahr von Lock-in-Effekten, Hold-up-Problemen und ex post opportunistischem Handeln, die allesamt zu ineffizienten Marktergebnissen führen.⁴² Vor diesem Hintergrund argumentiert Wirtschaftsnobelpreisträger Oliver Hart, dass Dienstleistungen mit hohem Qualitätsanspruch durch öffentliche Institutionen mit entsprechenden Eigentums- und Kontrollrechten erbracht werden sollten, um Anreize für qualitätsfördernde Investitionen abzusichern.⁴³

Insgesamt zeigt die Diskussion, dass die Nutzung von Marktmechanismen bei der Bereitstellung öffentlich finanzierter Public-Value-Rundfunkinhalte mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Aus diesem Grund ist eine rein marktbasiertere Bereitstellung derzeit nicht sinnvoll. Naheliegender ist vielmehr, das bestehende Modell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entlang den Erfordernissen einer konvergenten Medienwelt weiterzuentwickeln. Neben der beschriebenen Schärfung des öffentlichen Auftrags – reichweitenstarke Verbreitung von Public-Value-Inhalten – umfasst dies eine langfristig angelegte Finanzierung, die Unabhängigkeit in der Programmgestaltung sichert, sowie bessere Governance- und Kontrollstrukturen, die einen effizienten Mitteleinsatz gewährleisten.

38 Vgl. H. Beck, A. Beyer: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ..., a.a.O.

39 Vgl. J. Haucap, C. Kehder, I. Loeber, a.a.O., S. 42; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 34. Zum Ausschreibungsmodell als Alternative zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk vgl. auch H. Beck, A. Beyer: Zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Ein Vorschlag, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 12, S. 827.

40 Für eine Diskussion am Beispiel Großbritannien vgl. S. P. H. Heap: Television in a digital age: what role for public service broadcasting?, in: Economic Policy, 20. Jg. (2005), Nr. 41, S. 112-157.

41 „The absolute all time weakness ... is unless you have some kind of mechanism at the broadcaster end, the system just doesn't work.“ Roger Horrocks, ehemaliges Aufsichtsratsmitglied der für die Förderung von Public-Value-Inhalten zuständigen Stiftung New Zealand on Air, zitiert aus P. Norris, B. Pauling: NZ On Air – An Evaluative Study, 2012, S. 148.

42 O. Williamson: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York 1975.

43 Vgl. O. Hart, A. Shleifer, R. W. Vishny: The proper scope of government: theory and application to prisons, in: Quarterly Journal of Economics, 112. Jg. (1997), H. 4, S. 1127-1161.

Title: *Economic Reasons for Public Broadcasting Persist in the Digital Age*

Abstract: *Recent economic literature criticises the size and mandate of public broadcasting in Germany. Technological progress has changed the methods of producing and distributing broadcasting content. Traditional broadcasting and print media have converged in a digital environment. Some of the classical arguments for publicly funded broadcasting have become invalid. This article argues that the converging media markets are nonetheless characterised by ongoing market failures, mostly because of positive external effects created by public value content. Markets will underprovide such content, which is why they should be publicly funded. We discuss the scope and form of public broadcasting and conclude that there are still economic reasons for dedicated public service broadcasters to exist.*

JEL Classification: H4, L82, D62