



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

Manfred Kops

**Prinzipien der Gestaltung von Rundfunkordnungen.
Ökonomische Grundlagen
und rundfunkpolitische Konsequenzen**

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

Heft 100/1998

Köln, im November 1998

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

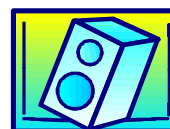
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 100/98: 3-930788-89-6

Schutzgebühr 20,-- DM

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

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



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

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer
Prof. Dr. H. M. Schellhaaß
Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln

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

**Prinzipien der Gestaltung von Rundfunkordnungen.
Ökonomische Grundlagen und rundfunkpolitische Konsequenzen**

I. Problemstellung	1
II. Die Gestaltung von Rundfunkordnungen als Optimierungsaufgabe ...	5
A. Die Optimierung des Delegationsgrades von Rundfunkordnungen	5
1. Grundsätzliche ökonomische Erwägungen	5
2. Der optimale Delegationsgrad von Verfahren zur Bereitstellung von Rundfunkprogrammen.....	6
3. Aktuelle Folgerungen für die deutsche Rundfunkordnung	9
a) Veränderungen des Delegationsgrades der Programmproduktion..	10
b) Veränderungen des Delegationsgrades bei Entscheidungen zum Programmangebot	12
c) Veränderungen des Delegationsgrades bei Entscheidungen zur Programmnachfrage	17
B. Die Optimierung des Zentralisationsgrades von Rundfunkordnungen ..	19
1. Grundsätzliche ökonomische Erwägungen	19
2. Der optimale Zentralisationsgrad von Rundfunkordnungen	20
3. Aktuelle Folgerungen für die deutsche Rundfunkordnung	23
a) Die optimale räumliche und thematische Abgrenzung vollkommen marktfähiger Programmangebote	23
b) Die optimale räumliche und thematische Abgrenzung beschränkt marktfähiger und nicht marktfähiger Programmangebote.....	25



C. Die Optimierung des Hoheitsgrades von Rundfunkordnungen	33
1. Grundsätzliche ökonomische Erwägungen	33
2. Der optimale Hoheitsgrad zur Bereitstellung von Rundfunkprogrammen...	34
3. Aktuelle Folgerungen für die deutsche Rundfunkordnung	36
a) Optimaler Hoheitsgrad, technische Übertragungsknappheiten und Subadditivitäten	37
b) Optimaler Hoheitsgrad und Ausschließbarkeit.....	40
c) Optimaler Hoheitsgrad, externe Effekte und asymmetrisch verteilte Informationen	46
d) Optimaler Hoheitsgrad und intransitive Präferenzen	48
e) Zwischenergebnis	52
D. Die Optimierung der Staatsferne von Rundfunkordnungen	55
1. Grundsätzliche ökonomische Erwägungen	55
2. Die optimale Staatsferne einer hoheitlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen.....	56
3. Aktuelle Folgerungen für die deutsche Rundfunkordnung	60
a) Mangelnde Staatsferne bei der Bestimmung des Funktions- umfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?	60
b) Mangelnde Staatsferne bei der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks?	62
c) Mangelnde Staatsferne bei der Regelung der Rundfunkfinanzierung?	65
d) Zwischenergebnis	68
III. Zusammenfassung und Ausblick	71
Literatur	81

Prinzipien der Gestaltung von Rundfunkordnungen. Ökonomische Grundlagen und rundfunkpolitische Konsequenzen*

Manfred Kops

I. Problemstellung

Die Vielzahl der theoretisch denkbaren und materiell existenten Verfahren zur Bereitstellung von Gütern¹ unterscheiden sich in ihrer Leistungsfähigkeit, vor allem hinsichtlich ihrer „Paretooptimalität“ (als fehlender Möglichkeit, die Bereitstellungsergebnisse zugunsten einer Person zu verbessern, ohne sie gleichzeitig zulasten anderer Personen zu verschlechtern), ihrer „Anreizkompatibilität“ (als Fähigkeit, die Beteiligten zur Offenlegung ihrer wahren Präferenzen zu veranlassen) und ihrer „informationsmäßigen Durchführbarkeit“ (als Fähigkeit, die für die Bereitstellung erforderlichen Informationen mit vertretbaren Kosten zu beschaffen).² Dabei variiert diese Leistungsfähigkeit auch mit den Eigenschaften der bereitzustellenden Güter: Das für die Bereitstellung eines Gutes A am besten geeignete Verfahren ist für die Bereitstellung eines Gutes B möglicherweise völlig ungeeignet.

Es ist Aufgabe der Ökonomie, insbesondere der Ordnungstheorie und der Finanzwissenschaft, unter Beachtung der Besonderheiten der einzelnen Güterarten bzw. Gütergruppen jeweils dasjenige Verfahren aufzuzeigen, das sich im Hinblick auf die oben genannten allgemeinen Leistungsfähigkeitsmerkmale für deren Bereitstellung am besten eignet. Für Volkswirtschaften, die ihre Mitglieder mit einer Vielzahl unterschiedlich gearteter Güter zu versorgen haben, ist folglich eine „gemischte Wirtschaftsordnung“ sinnvoll, in der mehrere Bereitstellungsverfahren nebeneinander eingesetzt werden. Dabei variiert die Bedeutung der einzelnen Verfahren bzw. der Anteil der Güter, die mit den einzelnen Verfahren bereitgestellt werden, mit den Verbrauchsstrukturen der Volkswirtschaften, aber auch mit der unterschiedlichen Einschätzung ihrer Leistungsfähigkeit durch die Bürger.

Die Strukturen solcher gemischter Wirtschaftsordnungen (oder „Wirtschaftssysteme“) lassen sich vor allem anhand folgender Kriterien beschreiben und gestalten:

1. anhand des Umfangs, in dem die über die Entscheidungsrechte Verfügenden (die sog. „Prinzipale“) ihre Entscheidungen an weisungsgebundene Spezialisten (die sog. „Agenten“) delegieren (*Delegationsgrad*),
2. anhand der Größe (und damit auch: der Anzahl) der Kollektive, die durch die bereitgestellten Güter versorgt werden (*Zentralisationsgrad*), und
3. anhand des Umfangs hoheitlicher Rechte der über die Bereitstellung Entscheidenden (*Hoheitsgrad*).

* Der vorliegende Beitrag erscheint in: Berg, Hans-Joachim (Hrsg.): Rundfunk-Gremien in Deutschland, 2. Ausgabe, Berlin 1999.

1 BLÜMEL (1987, S. 18ff.) nennt z. B. neun Kriterien, anhand derer er dreizehn denkbare Bereitstellungsverfahren unterscheidet. Dabei weist er darauf hin, daß eine stärkere Differenzierung möglich und zur Beantwortung bestimmter Fragen auch erforderlich ist.

2 Siehe ebenda.



4. ist bei bestimmten Gütern, die hoheitlich bereitgestellt werden, zu entscheiden, ob die Hoheitsrechte durch den Staat im engen Sinne (d. h. durch die legislativen und exekutiven Institutionen der Gebietskörperschaften) oder durch hierfür eingesetzte parastaatliche oder nichtstaatliche Hoheitsträger fest- und ausgelegt werden (*Staatsferne*).

Die verschiedenen Bereitstellungsverfahren sind bezüglich dieser (und anderer, weniger wichtiger und hier nicht erörterter) Merkmale so auszugestalten, daß sie in ihrem Zusammenwirken zu einer höchstmöglichen Funktions- und Leistungsfähigkeit der gemischten Wirtschaftsordnung führen, ähnlich wie z. B. die technischen Eigenschaften der in einer Maschine enthaltenen Einzelteile unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben so auszulegen bzw. auszugestalten sind, daß die Maschine durch das Zusammenwirken dieser Teile eine höchstmögliche Funktions- und Leistungsfähigkeit aufweist. Allerdings lassen sich die Bereitstellungsverfahren nicht zentral steuern (sozusagen durch einige wenige Stellräder, die mit allen Bestandteilen der Maschine verbunden sind), sondern nur dezentral dadurch, daß der Delegations-, Zentralisations- und Hoheitsgrad sowie die Staatsnähe separat für die Vielzahl der einzelnen, nebeneinander eingesetzten Bereitstellungsverfahren justiert (ökonomisch: optimiert) wird.

Diese Notwendigkeit ergibt sich gleichermaßen für die Wirtschaftsordnungen insgesamt als auch für ihre ökonomischen Subsysteme, die die Versorgung mit einem bestimmten Gut bzw. einer bestimmten Gütergruppe regeln (Gesundheitsordnung, Umweltordnung, Energieordnung etc.). Sie ergibt sich somit auch für die *Rundfunkordnung* als einem Subsystem zur Versorgung mit Hörfunk- und Fernsehprogrammen. In Deutschland weist diese Rundfunkordnung, übrigens nicht erst seit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter,¹ die typischen Merkmale einer gemischten Ordnung auf, die sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Bereitstellungsverfahren zusammensetzt. Und auch bei ihr ist die Feinsteuerung der einzelnen Bereitstellungsverfahren anhand der genannten Ausgestaltungsmerkmale erforderlich. Wegen der tiefgreifenden technischen und organisatorischen Veränderungen, denen der Rundfunk derzeit unterworfen ist, etwa aufgrund des flächen- und kapazitätsmäßigen Ausbaus der Kabelnetze und der Satellitenübertragung, der Digitalisierung der Rundfunksignale und der damit verbundenen technischen Konvergenz von traditionellem Rundfunk und moderner Computertechnologie,² dürfte sie hier sogar dringlicher sein als in anderen Ordnungsbereichen.

¹ Zwar wurde erst hierdurch die „monistische“ öffentlich-rechtliche Rundfunkordnung zur aus öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Veranstaltern bestehenden „dualen“ Rundfunkordnung. Aber auch innerhalb der zuvor in Deutschland geltenden monistischen Rundfunkordnung existierten mehrere, sich im Hinblick auf die hier betrachteten Merkmale voneinander unterscheidende Bereitstellungsverfahren. Richtig ist allerdings, daß die Unterschiede zwischen den Verfahren, vor allem im Hinblick auf den Hoheitsgrad der Bereitstellung, mit der Zulassung privater Anbieter größer geworden sind.

² Das multifunktionale Endgerät, mit dem Computerprogramme, Videos, CDs, Hörfunk- und Fernsehprogramme und Online-Dienste genutzt werden können, ist bereits auf dem Markt; es wird in einigen Jahren zur Standardausstattung von Unternehmen und privaten Haushalten gehören. Siehe KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT 1997, GEHRING 1997, S. 300ff., BARTOSCH 1998 oder KONERT 1998.



Im folgenden werden zunächst die ökonomischen Grundprinzipien für eine solche Optimierung der unterschiedenen Gestaltungsmerkmale von Bereitstellungsverfahren allgemein dargestellt. Daran anschließend wird für jedes dieser Merkmale untersucht, welche Folgerungen sich aus den allgemeinen Gestaltungsprinzipien für die Fortentwicklung und Verbesserung unserer Rundfunkordnung ergeben. Obwohl diese Aufgabe insbesondere der Rechtswissenschaft zufällt,¹ kann auch die Ökonomie hierzu einen Beitrag leisten, indem sie die eingetretenen bzw. absehbaren technischen Veränderungen des Rundfunks als Veränderungen ökonomisch relevanter Gutseigenschaften beschreibt, aufgrund derer die Delegations-, Zentralisations- und Hoheitsgrade sowie die Staatsnähe der in unserer Rundfunkordnung enthaltenen Bereitstellungsverfahren ökonomisch neu austariert werden müssen.² Ökonomie ist hierbei nicht im engen betriebswirtschaftlichen oder gar pekunären Sinn zu verstehen, sondern hat, wie im folgenden deutlich wird, auch gesamtgesellschaftliche und nicht pekunäre Kosten- und Nutzengrößen zu berücksichtigen. Das gilt sowohl bei einer abstrakten Betrachtung (etwa wenn man die oben genannten Kriterien der Paretooptimalität, Anreizkompatibilität und informationsmäßigen Durchführbarkeit zugrunde legt) als auch auf einer konkreteren Ebene, etwa unter Berücksichtigung der diese abstrakten Kategorien ausfüllenden spezifischeren Merkmale Effizienz, Präferenzgerechtigkeit, Innovationsförderlichkeit und Transaktionskostenarmut und der – eher von Rechtswissenschaftlern in den Vordergrund gestellten – Sicherung der Meinungsvielfalt, der (kommunikativen) Chancengleichheit und der Programmautonomie.

¹ Siehe hierzu etwa WEBER 1990, HOFFMANN-RIEM 1995 oder VESTING 1997.

² Zum Beispiel werden Rundfunkprogramme - oder jetzt besser: die audiovisuellen Medien generell - durch den Einsatz von Dekodern (sog. Set-Top-Boxen) von einem nicht oder nur mit hohen technischen und institutionellen Kosten ausschließbaren Gut zu einem technisch und wirtschaftlich einfach ausschließbaren Gut; durch die gewachsenen Kapazitäten der Kabelnetze, die Einführung und Verbreitung der Satellitenübertragung und die Digitalisierung verlieren die Verbreitungswege für Rundfunkprogramme - oder wieder: für die audiovisuellen Medien - ihre technische Knappheit; und durch die hard- und softwaremäßigen Verbesserungen der Empfangsgeräte (Fernbedienungen, Stationssuch-, -benennungs-, -und -speicherverfahren, Navigationssysteme) sinken die mit der Rezeption von Rundfunk verbundenen Transaktions-, insbesondere Suchkosten. Siehe unten, Abschnitt II.C.



II. Die Gestaltung von Rundfunkordnungen als Optimierungsaufgabe

A. Die Optimierung des Delegationsgrades von Rundfunkordnungen

1. Grundsätzliche ökonomische Erwägungen

In der modernen Informationsgesellschaft verdoppelt sich das Wissen innerhalb weniger Jahre. Dieser exponentielle Wissenszuwachs ist nur zu bewältigen, indem die Bereiche privater Interessen und beruflicher Tätigkeiten immer enger abgegrenzt werden und in immer mehr Bereichen auf das Urteil anderer, dort spezialisierter Personen zurückgegriffen wird. Die für die moderne Informationsgesellschaft charakteristische, häufig grenzüberschreitende Arbeitsteilung und gesellschaftliche Interdependenz sind Folgen dieser Entwicklung.

Ökonomisch ist eine solche Spezialisierung insofern sinnvoll, als der einzelne sich auf diejenigen Tätigkeiten beschränken kann, in denen er aufgrund seiner Begabungen und Kenntnisse die höchsten Vorteile gegenüber anderen besitzt (ökonomisch: die geringsten komparativen Kosten aufwenden muß). Dies steigert sowohl die ökonomische Leistungsfähigkeit des einzelnen (und ceteris paribus sein individuelles Einkommen) als auch die ökonomische Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft.

Auf der anderen Seite ist die Spezialisierung aber auch mit Nachteilen verbunden, weil der einzelne Wirtschaftsteilnehmer in mehr und mehr Bereichen die für ihn vorteilhaftesten Produktions- und auch Konsumententscheidungen nicht (mehr) selbst treffen kann, sondern vom Wissen anderer, dort spezialisierter Personen (Agenten) abhängig wird. In dem Umfang, in dem diese Spezialisten ihren Informationsvorsprung zur Verfolgung eigener Interessen nutzen, entstehen ihren Auftraggebern (den Prinzipalen) Nachteile (sog. „Frustrationskosten“), die den o. g. Vorteilen der Spezialisierung entgegen stehen. Daraus ergibt sich für den einzelnen wie für die Gesellschaft die Aufgabe, den Grad der Wissensspezialisierung und den damit verbundenen Grad der Delegation von Entscheidungen zu optimieren, indem er die damit verbundenen Vor- und Nachteile gegeneinander abwägt. Wissensspezialisierung und Aufgabendelegation sind mithin (nur) solange auszuweiten, solange die dadurch erwachsenden Vorteile höher sind als die zugleich auftretenden Nachteile. Eine über diesen Punkt hinausgehende Delegation muß der Prinzipal durch die Wahrnehmung seiner Entscheidungs- und Kontrollrechte verhindern, auch wenn ihm hierdurch weitere Spezialisierungsvorteile entgehen und Transaktionskosten entstehen. D. h. ökonomisch formuliert: der Delegationsgrad ist optimiert, wenn für die Prinzipale der größte Überschuß aus Delegationsgewinnen einerseits und Delegationskosten (Frustrationskosten und Kontrollkosten) andererseits anfällt.¹

Dieses Prinzip gilt für alle Arten von Prinzipal-Agent Beziehungen. Es ist bei Entscheidungen über das Güterangebot, die die Verbraucher den Unternehmen überlassen, ebenso zu berücksichtigen wie bei Entscheidungen über die Güternach-

¹ Siehe hierzu ausführlicher BLANKART 1994.



frage, die die Verbraucher zum Teil ebenfalls den Unternehmen (oder intermediären Agenten wie Verbraucherschutzorganisationen oder Aufsichtsbehörden) überlassen. Und es ist bei Entscheidungen zwischen den verschiedenen hierarchischen Ebenen innerhalb von Unternehmen ebenso zu beachten wie bei Entscheidungen miteinander kooperierender Unternehmen.

2. Der optimale Delegationsgrad von Verfahren zur Bereitstellung von Rundfunkprogrammen

Rundfunkprogramme werden in einem komplizierten, aus vielen Wertschöpfungsstufen bestehenden Verfahren hergestellt und verbreitet, wobei eine Fülle von Fragen zur Auswahl der Programminhalte, zum Ankauf oder zur Eigenproduktion der Programme, zu ihrer Kombination innerhalb eines größeren Programmbouquets und zu ihrer Verbreitung gelöst werden müssen.¹ Eine "Selbstversorgung" mit diesem Produkt ist nicht möglich; vielmehr müssen die Bürger in ihrer Rolle als Käufer, d. h. über den Markt, oder in ihrer Rolle als (gebührenpflichtige) Rundfunkteilnehmer bzw. Wahlbürger,² d. h. über kollektive Entscheidungsmechanismen, die Bereitstellung der Rundfunkprogramme an hierfür qualifizierte Agenten (Redakteure, Techniker, Administratoren etc.) delegieren. Dabei ist tendenziell eine hohe Spezialisierung sowohl zwischen verschiedenen Rundfunkveranstaltern als auch innerhalb der einzelnen Veranstalter üblich; das genaue Ausmaß der Spezialisierung variiert mit den oben genannten Faktoren (beispielsweise ist der Spezialisierungsgrad bei heterogenen Präferenzen der Rezipienten größer als bei homogenen Präferenzen; und innerhalb der einzelnen Rundfunkveranstalter ist der Grad der Arbeitsteilung/Spezialisierung z. B. bei Vollprogrammanbietern höher als bei Spartenprogrammanbietern). In welchem Umfang sich in diesem arbeitsteiligen Prozeß die Prinzipale die Entscheidungen über Produktionsverfahren und -inhalte vorbehalten oder den Agenten (ggf. abgestuft über verschiedene Prinzipal-Agent-Stufen) überlassen, haben sie dabei, wie oben allgemein beschrieben, aus der Abwägung der mit steigendem Delegationsgrad (unterschiedlich stark) zunehmenden Delegationsvor- und -nachteile zu entscheiden. Als Vorteile sind dabei vor allem die beim Rundfunk hohen Spezialisierungsgewinne zu berücksichtigen, als Nachteile vor allem die bei eigennützigem Verhalten der Agenten drohenden Verstöße gegen die Interessen der Prinzipale (an wirtschaftlichen und qualitativ

¹ Siehe hierzu SIEBEN u. a. 1989, SCHWERTZEL 1996, S. 55ff., oder SCHUSSER 1998, S. 67ff.

² Es wird hier auf die Diskussion der interessanten Frage verzichtet, ob als Prinzipal, dem die Entscheidungsrechte für den hoheitlich bereitzustellenden Rundfunk obliegen, der Rundfunkteilnehmer, der gebührenpflichtige Rundfunkteilnehmer (der "Gebührendzahler") oder der Wahlbürger anzusehen ist. Fordert man die Anwendung des finanzwissenschaftlichen Äquivalenzsystems, nach dem eine enge Kopplung zwischen Bereitstellungsentscheidungen und Finanzierungsfolgen anzustreben ist, wäre der Gebührendzahler der Prinzipal, dessen Entscheidungen von ihm zu tragende Finanzierungsfolgen haben (so wie über Entscheidungen eines gemeinnützigen Vereins im allgemeinen nur das beitragszahlende Vereinsmitglied Prinzipalrechte besitzt). Mit Blick auf die gesellschaftlichen, über den Rundfunkteilnehmer hinausgehenden Wirkungen des Fernsehens (vgl. HANSMEYER 1995) wäre eher der Rundfunkteilnehmer oder sogar der (Wahl-)Bürger als Prinzipal anzusehen, der nicht nur an den politischen Entscheidungen des Staats i. e. S., sondern auch an den gesellschaftlichen Aufgaben nichtstaatlicher hoheitlicher Aufgabenträger beteiligt werden sollte (so wie er z. B. auch an der politischen Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung mitwirken kann, ohne selbst Rentenversicherungsbeiträge einzahlen zu müssen).

mängelfreien Programmen), etwa in Form überhöhter Produktionskosten eines in die eigene Tasche wirtschaftenden Produktionsleiters oder in Form unausgewogener oder unwahrer Programmbeiträge schlampiger, ideologischer oder korrupter Redakteure.

Neben der - für hochwertige Produkte üblichen - Delegation bestimmter Entscheidungen auf Seiten der Anbieter kann auch für die Nachfrager (bei Rundfunkprogrammen: für die Rezipienten) eine Delegation bestimmter Entscheidungen sinnvoll sein, sofern Spezialisten besser oder/und zu geringeren Kosten in der Lage sind, aus dem vielfältigen Angebot die von den Rezipienten gewünschten Programme auszuwählen. Der Delegationsgrad der Konsumententscheidungen wird dabei um so höher sein, je höhere Spezialisierungsvorteile damit für die Rezipienten verbunden sind: In einer Rundfunkordnung mit vielen Anbietern, wie der deutschen, wird der Delegationsgrad z. B. höher sein als in einer Rundfunkordnung mit wenigen Anbietern; und innerhalb einer gegebenen Rundfunkordnung wird der Delegationsgrad für Programme, deren Gutseigenschaften (insbesondere: bestimmte journalistische Merkmale wie Wahrheit, Fairneß, Ausgewogenheit und Aktualität) schwer erkennbar sind¹ (z. B. Nachrichten, politische Kommentare oder politische Magazine), höher sein als für Programme, deren Gutseigenschaften vom Rezipienten selbst ohne weiteres inspiziert werden können (tendenziell z. B. Sportveranstaltungen, Musikprogramme oder fiktive Unterhaltungssendungen). Während er sich bei der Auswahl von Programmen der letzteren Kategorie (sog. "Inspektionsgüter") weitgehend auf seine eigene Urteilskraft verläßt, greift er für die Auswahl von Programmen ersterer Kategorie (sog. "Erfahrungsgüter" und "Vertrauensgüter") häufiger auf Agenten zurück, die ihre Beratungsleistungen am Markt anbieten (z. B. Kommentatoren und Kritiker der Printmedien, deren Urteil die Rezipienten aufgrund ihrer erworbenen Reputation vertrauen). Und dort, wo solche intermediären Beratungsangebote für Vertrauensgüter nicht über den Markt erbracht werden, können die Rezipienten mit Verfahren der nichtmarktlichen kollektiven Willensbildung intermediäre Organisationen (wie z. B. Jugend- und Verbraucherschutzeinrichtungen) etablieren, die die für die Programmauswahl erforderlichen Beratungsdienste erbringen.

Für bestimmte Programmarten und -inhalte, bei denen die Sicherung der gesellschaftlich gewünschten Programmeigenschaften als besonders wichtig angesehen wird (etwa: kulturelle oder politische Programme), kann solchen nichtmarktlichen Organisationen darüber hinaus auch die Kontrolle der privatwirtschaftlichen Programm*produktion* übertragen werden. Dahinter steht die Erfahrung, daß die Eigenschaften von Gütern auch durch die Art ihres Produktionsverfahrens beeinflußt werden und mithin bestimmte, gesellschaftlich gewünschte, aber nur schwer erkennbare Gutseigenschaften indirekt dadurch gesichert oder zumindest gefördert werden können, daß das angewandte Produktionsverfahren bestimmten prozeduralen Anforderungen genügt (etwa: daß das Verfahren und die daran Beteiligten gesellschaftlich transparent sind, daß der Produktionsprozeß einer formal-juristi-

¹ Siehe zu den Qualitätskriterien journalistischer Arbeit RUSS-MOHL 1994, S. 90 ff., oder WILKE 1998, zu den Qualitätskriterien für Fernsehprogramme siehe SCHATZ/SCHULZ 1992. Von den dort genannten Kriterien ist ein Teil (Verständlichkeit, sprachliche Korrektheit, Stil) allerdings von den Rezipienten „inspizierbar“.



schen oder sozialen Kontrolle unterliegt, daß die Eigentumsverhältnisse offengelegt werden, daß eine unabhängige Wirtschaftsprüfung vorgenommen wird, daß eine Sozialbilanz erstellt wird u. ä.).¹

Als stärkste Form der gesellschaftlichen Steuerung ist es schließlich auch möglich, auf eine (gesellschaftlich mehr oder minder stark kontrollierte) privatwirtschaftliche Bereitstellung von (bestimmten) Rundfunkprogrammen ganz zu verzichten und diese Aufgabe ausschließlich auf öffentliche (bzw. bei der Verwendung des in Deutschland eingeführten Terminus: auf öffentlich-rechtliche) Aufgabenträger zu übertragen. In diesem Fall delegieren die Rundfunkteilnehmer somit nicht (nur) Entscheidungen darüber, welche Programme angeboten werden, sondern (auch) Entscheidungen darüber, welche Programme wie *hergestellt* werden. Dabei müssen sie, wie oben allgemein erläutert, den optimalen Grad der Entscheidungsdelegation festlegen, indem sie die damit verbundenen Delegationsvorteile gegen gleichzeitig auftretende Delegationsnachteile abwägen.

Je nach gewähltem Regulierungsverfahren ergeben sich zwischen den Rundfunkteilnehmern und den mit der Bereitstellung der Rundfunkprogramme beauftragten Agenten mehrstufige, unterschiedlich tiefe Prinzipal-Agent-Beziehungen. Bei der in Deutschland gewählten Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lassen sich solche Prinzipal-Agent-Beziehungen zum Beispiel erkennen zwischen 1. den Rundfunkteilnehmern und den Rundfunkräten, über deren Zusammensetzung die Rundfunkteilnehmer, wenn auch indirekt (qua Beeinflussung des Stellenwertes der gesellschaftlich relevanten Gruppen) entscheiden,² 2. zwischen den Rundfunkräten und den Intendanten, die bestimmte Entscheidungen nur unter Mitwirkung bzw. Zustimmung der Rundfunkräte treffen können,³ 3. zwischen den Intendanten und den Programmdirektoren, die sich an die (von den Rundfunkgremien und Intendanten vorgegebenen) Programmrichtlinien zu halten haben, und 4. zwischen den Programmdirektoren und den Redakteuren, denen die Themen, Inhalte und z. T. auch Produktionsverfahren der zu erstellenden Programme, ungeachtet aller redaktioneller Mitbestimmungsrechte, im Grundsatz vorgegeben werden.⁴

¹ In Deutschland obliegen solche Aufgaben vor allem den Landesmedienanstalten, die als Anstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung für die Zulassung und Überwachung der privaten Rundfunkanbieter zuständig sind. Siehe unten, Abschnitt II.C., zu den Aufgaben und zur Organisation der Landesmedienanstalten ausführlicher HARTSTEIN u. a. 1995, S. 1429ff., und STUIBER 1998, S. 755ff., knapper dazu VERHEUGEN 1998.

² Siehe HARTSTEIN u. a. S. 872ff.

³ Siehe ebenda, S. 875ff., und GRÄTZ 1994, S. 9ff.

⁴ Natürlich sind den Agenten auf den unterschiedenen Prinzipal-Agent-Stufen jeweils ausreichend große Entscheidungsspielräume einzuräumen, um ihnen die Möglichkeit zur Nutzung ihrer Spezialisierungsvorteile gegenüber den Prinzipalen zu belassen. Die Vorgaben sollten sich deshalb, entscheidungstheoretisch formuliert, auf die Wahrnehmung der sog. Kompetenz-Kompetenz beschränken. So sollten die Rundfunkteilnehmer lediglich die Auswahl und grundsätzlichen Entscheidungen der Agenten 1. Ordnung (d. h. der Rundfunkräte) steuern, nicht ihre Entscheidungen in Einzelfragen oder gar die Entscheidungen der Agenten nachgelagerter Stufen (etwa der Intendanten oder gar der einzelnen Redakteure). Analog sollten Rundfunkräte z. B. nur über die Berufung der Intendanten und dessen grundsätzliche Personal- und Programm-entscheidungen (mit-)entscheiden, nicht aber über strategische oder gar operative Fragen von weniger grundsätzlicher Bedeutung (siehe hierzu aus rechtswissenschaftlicher Sicht grundlegend STERN/BETHGE 1972, S. 45ff.). Und die Intendanten sollten (unter Berücksichtigung der Vorgaben der Rundfunkräte) die Programmdirektoren berufen und deren grundsätzliche Perso-

Bei den in Deutschland gewählten Verfahren zur Regulierung privater Rundfunkanbieter bestehen die wichtigsten Prinzipal-Agent-Beziehungen 1. zwischen den Rundfunkteilnehmern und den Landesmedienanstalten, und hier insbesondere den Mitgliedern der Rundfunkausschüsse, über deren Zusammensetzung sie, wiederum sehr indirekt (über die Beeinflussung des Stellenwertes der gesellschaftlich relevanten Gruppen und ihrer Rekrutierung) entscheiden,¹ und 2. zwischen den Organen der Landesmedienanstalten und den privaten Rundfunkveranstaltern, für deren Zulassung und Beaufsichtigung die einzelnen Landesmedienanstalten zuständig sind.² In denjenigen Bundesländern, in denen die Gremienmitglieder der Landesmedienanstalten nach einem besonderen Wahlmodus von den Landesparlamenten gewählt werden, sowie in dem Umfang, in dem auch die staatlich bestellten Exekutivorgane der Landesrundfunkanstalten (die Direktoren bzw. Vorstände) über Entscheidungskompetenzen verfügen, tritt der Staat als mittlere Agenten-Ebene hinzu. Die wichtigsten Prinzipal-Agent-Beziehungen bestehen dann 1. zwischen den (Wahl-)Bürgern und den von ihnen gewählten Mitgliedern der Landesparlamente, 2. zwischen diesen Mitgliedern der Landesparlamente und den Gremienmitgliedern der Landesmedienanstalten und 3. zwischen den Landesmedienanstalten und den von ihnen nach Maßgabe der Rundfunkgesetze zuzulassenden und zu kontrollierenden kommerziellen Rundfunkveranstaltern.

3. Aktuelle Folgerungen für die deutsche Rundfunkordnung

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Überlegungen lassen sich Folgerungen zur Qualität der bestehenden Rundfunkordnung sowie für Möglichkeiten ihrer Verbesserung, insbesondere ihrer Anpassung an sich verändernde Technologien, ableiten.³ Weil diese die Höhe des bei der Bereitstellung von Rundfunk optimalen Delegationsgrades in unterschiedlicher, zum Teil gegenläufiger Weise beeinflussen, ist es dabei erforderlich, diese Konsequenzen getrennt zu prüfen für Veränderungen, die die Delegation von Produktionsentscheidungen betreffen, Veränderungen, die sich auf die Delegation von Programmangebotsentscheidungen auswirken, und Veränderungen, die die Delegation von Nachfrageentscheidungen beeinflussen. Der Delegationsgrad der Rundfunkordnung insgesamt wird damit, wie eingangs erwähnt, nicht durch eine monistische, zentral wirkende Stellschraube verändert, sondern er verändert sich dezentral, indem der Delegationsgrad der vielzähligen innerbetrieblichen, zwischenbetrieblichen und gesellschaftlichen Prinzipal-Agent-Beziehungen, graduell und möglicherweise auch gegenläufig wirkend, ständig neu justiert wird.

nal- und Programmentscheidungen beeinflussen, nicht aber deren strategische oder gar operative Aufgaben (siehe ebenda, S. 55ff.). Schließlich ist auch im Verhältnis zwischen den Programmdirektoren und den Redakteuren bzw. einer ggf. zwischengeschalteten zusätzlichen Führungsebene darauf zu achten, daß die Agenten diejenigen Entscheidungsspielräume besitzen, die ihnen (ökonomisch betrachtet) die Möglichkeit zur Erwirtschaftung der optimalen Delegationsvorteile belassen bzw. ihnen (rechtswissenschaftlich betrachtet) diejenigen Rechte gewähren, die ihnen zur Sicherung dieser redaktionellen Freiheiten durch die einschlägigen Gesetze (zur Verfaßtheit der Rundfunkanstalten, zur externen Haftung der Redakteure, zur betrieblichen Mitbestimmung u. ä.) eingeräumt sind. Siehe hierzu LEIDINGER 1989, S. 235, und die dort zitierte Literatur.

1 Siehe HARTSTEIN u. a. 1995, S. 1429ff.

2 Siehe ebenda, S. 1449ff.

3 Zur deutschen Rundfunkordnung siehe etwa HALL 1997 oder SCHULER-HARMS 1998; speziell zu ökonomischen Fragen der deutschen Rundfunkmärkte auch VPRT 1995, DUVVURI/SHELLMOSER 1996 oder SEUFERT 1998.



a) Veränderungen des Delegationsgrades der Programmproduktion

Der bei den audiovisuellen Medien eingetretene technische Fortschritt hat zu einer Verkomplizierung und Differenzierung der Produktions- und Vertriebsverfahren geführt, zudem hat sich die Zahl der Verwertungs- bzw. Vermarktungsstufen erhöht.¹ Durch Spezialisierung und Aufgabenteilung - bzw. in unserer Terminologie: durch die Delegation von Produktions- und Vertriebsentscheidungen - können deshalb heute höhere Spezialisierungsgewinne erzielt werden als früher, d. h. der optimale Delegationsgrad ist infolge der technischen Veränderungen im Bereich der audiovisuellen Medien im Zeitablauf, ungeachtet durchaus vorhandener gegenläufiger Entwicklungen,² vermutlich gestiegen. Die sowohl für private Rundfunkveranstalter (KRESSE 1994) als auch in letzter Zeit verstärkt für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (BIERVERT 1998) beobachtbare Verlagerung von Produktionsaufgaben auf spezialisierte Tochterunternehmen oder Fremdfirmen (sog. Outsourcing) stützt diese Einschätzung.

Andererseits wurde oben bereits allgemein ausgeführt, daß eine verstärkte Delegation nur in denjenigen Bereichen sinnvoll ist, in denen die Delegationsvorteile nicht durch ebenso hohe oder höhere Delegationsnachteile (über-)kompensiert werden und der Prinzipal sich nicht einer übermäßigen Gefahr aussetzt, daß der Agent die asymmetrische Informationsverteilung zur Verfolgung eigener Ziele mißbraucht (opportunistisch handelt). Das gilt im Medienbereich vor allem für Nachrichten, "Tatsachenberichte" und politische Magazine, deren relevante Gutseigenschaften (s. o.) vom Auftraggeber nicht kontrolliert werden können.³ Daß Journalisten und Redakteure mit Blick auf Auflagen- und Quotenziele solche Gutseigenschaften nicht in dem vom Auftraggeber gewünschten Maß beachten, wird aus dieser Sicht erklärbar als Folge eines veränderten Verhältnisses von Delegationsvor- und -nachteilen.⁴ Infolgedessen dürften bei solchen Vertrauensgütern die technischen und organisatorischen Veränderungen journalistischer Arbeit im Gegenteil dazu geführt haben, daß die den Rezipienten entstehenden Delegationskosten stärker gestiegen sind als der Nutzen der Delegation, und es dürfte bei ihnen folglich sinnvoll sein, den Delegationsgrad der Medienproduktion nicht zu erhöhen, sondern eher zu *reduzieren*⁵ (ähnlich wie dies angesichts gesteigener

¹ Siehe KLEINE-ERFKAMP 1997, S. 3f.; KONERT 1998, S. 3ff., SCHUSSER 1998.

² Die technischen Veränderungen, insbesondere infolge der Digitalisierung, haben in bestimmten Aufgabenbereichen zu einer Verminderung der Aufgabenteilung geführt. So erledigen die Redakteure an den digitalen Arbeitsplätzen z. B. mittlerweile verschiedene Aufgaben, die früher einer eigenständigen innerbetrieblichen Bearbeitungsstufe oblagen (siehe BOCK/TILLMANN 1996 oder TITZE/HARDT 1997), d. h. in der Sprache der Prinzipal-Agent-Theorie: es wird auf eine Delegation dieser Aufgaben an nachgelagerte Agenten-Ebenen verzichtet.

³ Siehe zum Problematik etwa den Sammelband von WUNDEN 1996, und hier insbesondere die Beiträge von DOELKER und HALLER.

⁴ Paradebeispiel ist der Fall des Journalisten Born, der im Jahr 1996 verschiedenen Fernsehredaktionen, u. a. Stern TV, gefälschte Beiträge verkauft hat. Siehe BORN 1997. -- Die in der Publizistik beklagte Ausuferung des sog. „Sensationsjournalismus“ (eben als unwahrem, einseitigem, überholtem, unfairem und gegen Persönlichkeitsrechte verstoßendem Journalismus, siehe WUNDEN 1996, MORATH 1998, WINTER 1998) wird aus dieser Perspektive handlungstheoretisch erklärbar als Folge der veränderten ökonomischen Anreize journalistischer Arbeit.

⁵ Für einen solchen Anstieg der Delegationskosten sprechen vor allem die im Gefolge der technischen Veränderungen eingetretenen veränderten Arbeitsbedingungen und Anreize von Rundfunkjournalisten. Während in den Zeiten des monistischen öffentlich-rechtlichen Systems die bei

agency costs der politischen Steuerungssysteme derzeit für den Delegationsgrad der politischen Willensbildung vorgeschlagen wird).¹ Konkrete Vorschläge hierzu sind verschiedentlich unterbreitet worden (z. B. die Stärkung der Möglichkeiten zum Aufbau journalistischer Reputation, der Ausbau der freiwilligen Selbstkontrolle,² die Installation neuer, von den Verwertungsinteressen der Medien unabhängiger Agenten³ oder die Veränderung der redaktionellen Organisation journalistischen Arbeitens).⁴

Speziell im Hinblick auf die Delegation von Produktionsleistungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ergeben sich aus diesen Überlegungen auch Vorbehalte gegen eine Verstärkung des sog. Outsourcing, weil dadurch zusätzliche Agenten-Ebenen zwischen die Rundfunkteilnehmer und die Produzenten (Journalisten) eingefügt werden, die die Mitwirkungsmöglichkeiten ersterer weiter verringern und die Undurchsichtigkeit der Produktionsprozesse noch verstärken. Die bei verschiedenen Landesrundfunkanstalten, allen voran beim MDR (LÖWITSCH 1997), beobachtbaren Bestrebungen einer weitergehenden oder gar vollständigen Auslagerung der Produktion sind deshalb zu Recht kritisiert worden (BIERVERT 1998, KAMMANN 1998a): Unter dem Gesichtspunkt, daß die Eigenproduktion ein geeignetes Instrument darstellt, um mittels Kontrolle des Produktionsverfahrens gesellschaftlich gewünschte, aber am Markt nicht kontraktierbare Produkteigenschaften sicherzustellen, ist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nämlich eher ein Festhalten an der Eigenherstellung oder sogar eine Wiedereingliederung bereits ausgelagerter Produktionen zu empfehlen.⁵ Dabei muß sich eine solche Kontrolle der

den vergleichsweise wenigen öffentlich-rechtlichen Anstalten beschäftigten Journalisten in ihren Tätigkeiten und Arbeitsergebnissen eher beobachtet und beurteilt werden konnten, ist diese Transparenz mit der Zulassung, der Spezialisierung und der Ausweitung privater Rundfunkveranstalter und mit dem zunehmenden Arbeitsplatzwechsel geringer geworden. Dies erschwert die soziale Kontrolle journalistischer Arbeit und entwertet den Reputationsverlust des gegen die Interessen des Prinzipals verstoßenden Journalisten als einem transaktionskostenarmen und doch wirksamen Sanktionsmittel des Prinzipalen.

- 1 Folgt man Umfrageergebnissen, so scheint sich in der Bevölkerung die Auffassung durchzusetzen, daß der Bürger zu viele politische Entscheidungen an die Politiker und Bürokraten delegiert und die ihm infolge dieser übermäßigen Delegation mittlerweile entstehenden agency costs eine Rückführung des Delegationsgrades erforderlich machen, etwa durch eine verstärkte Kontrolle der politischen Agenten oder durch die Wahrnehmung von Entscheidungsrechten im Rahmen plebiszitärer Abstimmungen. Zu den Möglichkeiten und Grenzen solcher Versuche siehe etwa die Sammelbände von GUGENBERGER/MEIER 1994, RÜTHER 1996 und KLEIN/SCHMALZBRUNS 1997, zur theoretischen Fundierung dieser Forderungen mit Hilfe der Prinzipal-Agent-Theorie siehe KRUSE 1995.
- 2 Siehe etwa VOWE 1997.
- 3 Siehe hier für die Bundesrepublik vor allem die Konzeption einer „Stiftung Medientest“, ausführlich beschrieben z. B. durch KROTZ 1996. Siehe auch die z. T. kritische Diskussion des Vorschlags in der Zeitschrift „Rundfunk und Fernsehen“, Heft 2/1996, S. 230ff.
- 4 Siehe hierzu vor allem RUSS-MOHL 1994, der aus der Kenntnis des amerikanischen Journalismus verschiedene Vorschläge zur Verbesserung der „Infrastruktur“ journalistischer Arbeit unterbreitet. Siehe auch z. B. HALLER (1996, S. 40ff.), der unter Hinweis auf die in den USA übliche Funktionsteilung zwischen „reporting“ und „editing“ vorgeschlagen hat, die Redaktionen stärker in die Qualitätsprüfung der journalistischen Arbeit einzubeziehen und sie auch stärker für journalistische Fehler haftbar zu machen.
- 5 Allerdings müssen diese Vorteile der Eigenherstellung gegen die mit einem Outsourcing möglicherweise verbundenen Effizienzgewinne abgewogen werden, was bei den bestehenden Kostenrechnungsverfahren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kaum möglich ist. Insofern sind die derzeit beim ZDF und bei mehreren Landesrundfunkanstalten der ARD unternommenen Versuche, durch eine adäquates Kostenrechnungssystem die Produktionssteuerung zu



Produktion audiovisueller Medien vor allem auf die redaktionelle Arbeit beziehen, die dem Prinzipalen naturgemäß um so leichter fällt (bzw. geringere Kosten verursacht), je direkter die Austauschbeziehung zu den Journalisten ist, d. h. in der Sprache der Prinzipal-Agent-Theorie: je weniger intermediäre Agenten zwischengeschaltet sind.

b) Veränderungen des Delegationsgrades bei Entscheidungen zum Programmangebot

Die bisherigen Überlegungen haben bereits verdeutlicht, daß es aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie auch für den Rundfunkteilnehmer ökonomisch rational sein kann, in bestimmten Bereichen auf die Verstärkung der Produktionsdelegation zu verzichten oder den Delegationsgrad sogar zu reduzieren. Zwar kann dies nur in Ausnahmefällen bedeuten, daß der Rundfunkteilnehmer die Produktion der Programme selbst in die Hand nimmt (wie z. B. beim Bürgerfunk); seine Stellung als Prinzipal verbessert sich aber bereits, wenn der Rundfunkteilnehmer die Kompetenzen der von ihm eingesetzten Agenten auf den oberen Delegationsstufen gegenüber den Agenten auf den nachgelagerten Delegationsstufen stärkt.

Unter diesem Aspekt sollte zum ersten geprüft werden, wie die Kompetenzen zur Regulierung der *kommerziellen Rundfunkveranstalter* adäquat definiert und zwischen den verschiedenen Hoheitsträgern verteilt werden können und wie sichergestellt werden kann, daß diese Rechte von den Regulierungsbehörden auch konsequent und effizient wahrgenommen werden. Hierzu bedarf es einer verbesserten und klareren Regelung der räumlichen Zuständigkeiten (regionaler, nationaler und übernationaler Aufsichtsbehörden) wie auch der funktionalen Zuständigkeiten (etwa für die Konzentrationskontrolle, für den Jugend- und Verbraucherschutz, für die Werbung, für die Vielfaltssicherung und für die Sicherung und Regulierung der Zugänge zu knappen Verteilwegen). Vorschläge hierzu sind im politischen und wissenschaftlichen Raum zur Genüge unterbreitet worden.¹

- ◆ Zu ihnen zählen zunächst verschiedene Modelle zur Regelung der *Zuständigkeiten der Landesmedienanstalten*, angefangen von einer unterschiedlich starken Intensivierung der bestehenden Koordinationsverfahren bis hin zur Einführung einer von allen Bundesländern gemeinsam getragenen Medienanstalt, die für die Regulierung derjenigen privaten Rundfunkanbieter zuständig sein könnte, deren Programme über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus verbreitet werden. Dadurch würden die standortpolitischen Gesichtspunkte, die bei der Zulassung bundesweiter Rundfunkveranstalter durch die Landesmedienanstalten dominieren, an Bedeutung verlieren,² und eine konsequentere Regulierung

verbessern, zu befürworten. Allerdings müssen beim dann möglichen Vergleich zwischen Eigenherstellung und Fremdbezug die nicht pekunären Nachteile eines Fremdbezugs (fehlendes Know How und fehlende Kapazitätsreserven für kurzfristig erforderliche Eigenproduktionen, z.B. im Nachrichtenbereich, Abhängigkeit von opportunistischem Verhalten der privaten Anbieter, erschwerte Überprüfbarkeit bestimmter Programminhalte und -eigenschaften, Unterauslastung eigener Produktionskapazitäten, vgl. LAMPE 1992) wie auch ggf. bestehende nicht pekuniäre Nachteile der Eigenproduktion (fehlender Zugriff auf intern nicht verfügbare Formate und Personen, geringere arbeitsrechtliche und rundfunkpolitische Flexibilität mit entsprechenden Folgekosten, LAMPE/MEWES 1998) durch angemessene „Schattenpreise“ einbezogen werden.

¹ Siehe z. B. BECK 1997, JARREN 1997 oder KONERT 1998, S. 46ff.

² Siehe zu den Mängeln, die mit der bestehenden Rundfunkaufsicht durch die Landesmedienanstalten verbunden sind, zusammenfassend OTT 1998a, 1998b; ausführlicher dazu und zu den Möglich-

ermöglicht, bei der nicht befürchtet werden müßte, daß die regulierten Unternehmen in andere, weniger konsequent regulierende Bundesländer abwandern.¹

- ◆ Analog wäre zu erörtern, ob *die Regulierung europaweit tätiger Rundfunkveranstalter* und die Regelung von Rundfunkfragen, für die europaweit einheitliche Lösungen gewünscht werden, der europäischen Kommission oder einer einzurichtenden europäischen Regulierungsbehörde übertragen werden sollte.² Das würde allerdings voraussetzen, daß eine solche Behörde die nationalen Besonderheiten des Rundfunks beachtet, in Deutschland also vor allem die Einstufung von Rundfunk als einem Kulturgut, das einer besonderen gesellschaftlichen Kontrolle und eines Schutzes vor rein wirtschaftlichen Interessen bedarf.³
- ◆ Zu erwägen wäre auch, ob angesichts der zum Teil regionalen, zum Teil nationalen und zum Teil übernationalen Wirkungen des Rundfunks dessen Regulierung als sog. *Gemeinschaftsaufgabe* ausgestaltet werden könnte, und zwar sowohl im Verhältnis zwischen Bund und Ländern⁴ (wie dies in Deutschland durch Art. 91a GG für verschiedene Aufgabenbereiche geregelt ist),⁵ als ggf. auch im Verhältnis zwischen Bund und Europäischer Gemeinschaft.
- ◆ Zu prüfen sind zudem die Möglichkeiten einer *klarerer Definition und Koordination der unterschiedlichen funktionalen Zuständigkeiten* der derzeit bestehenden Regulierungsbehörden, insbesondere der Landesmedienanstalten, des Bundeskartellamtes und der unlängst eingerichteten "Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich" (KEK).⁶ Dabei könnten auch die aus den technischen Veränderungen des Rundfunks resultierenden Regulierungsbedarfe berücksichtigt werden⁷, die das Wirrwar von Zuständigkeiten und Gremien⁸ der deutschen Rundfunkpolitik noch vergrößern dürften.⁹

keiten ihrer Beseitigung durch verstärkte Kooperation zwischen den Landesmedienanstalten oder die Einrichtung einer von allen Bundesländern getragenen Medienanstalt SCHULER-HARMS 1995.

- 1 Bei den Ministerpräsidenten der Länder wächst die Bereitschaft, auf der Grundlage eines Staatsvertrags eine bundeseinheitliche Medienaufsicht „unter Wahrung der Länderkompetenz“ zu gründen, etwa nach dem Vorbild der KEK (s. u.). Siehe o. V: „Medienaufsicht.“, in: HB v. 10. 9. 98.
- 2 Siehe hierzu GEPPERT 1993 und SIEBENHAAR 1994.
- 3 Siehe hierzu grundsätzlich etwa HOFFMANN-RIEM 1991a sowie die unten (Abschnitt II.C.) beschriebenen aktuellen Stellungnahmen zum von der Europäischen Kommission vorgelegten „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen“ (KOMMISSION DER EG 1997).
- 4 PIEPER 1996, S. 64f.
- 5 Art. 91a (1) GG bestimmt: „Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben): 1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, 2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, 3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.“
- 6 Siehe unten, Abschnitt II.D.3.
- 7 Siehe unten, Abschnitt II.C., sowie STAMMLER 1998.
- 8 Siehe hierzu etwa die Kritik durch den nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Clement, der eine Bündelung der Regulierungsaufgaben in einem „Kommunikationsrat“ anstrebt (siehe HERRGESELL 1998b, OTT 1998c). Ähnlich hatten zuvor z. B. Bundespräsident Herzog und der frühere Bundesforschungsminister Rüttgers eine Bündelung der Kompetenzen gefordert.
- 9 Bei dieser Ausdifferenzierung der Rundfunkregulierung ist auch zu beachten, daß der Hörfunk aufgrund seiner geringeren Suggestivkraft tendenziell weniger stark reguliert werden muß als das Fernsehen: „Der Hörfunk ist ein eigenständiges Medium, er wird diese Eigenständigkeit und



Neben diesen zentralen Bereichen sind eine Vielzahl weiterer Ansatzpunkte zur Verbesserung der deutschen Rundfunk- und Medienpolitik unterbreitet worden, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann.¹ Auch durch sie sollte, wieder in den oben eingeführten abstrakten ökonomischen Termini formuliert, sichergestellt werden, daß die Bürger ihre Entscheidungsrechte (hier: zur Art privatwirtschaftlich bereitgestellter Rundfunkprogramme) in dem Umfang (und nur in dem Umfang) an die privaten Rundfunkveranstalter delegieren, in dem eine solche Delegation ihnen unterm Stich mehr Vorteile als Nachteile beschert. Diese Vor- und Nachteile zu qualifizieren und zu quantifizieren und hieraus, differenziert nach der unterschiedlich hohen Suggestivkraft der verschiedenen Rundfunkprogramme und rundfunkähnlichen Dienste, den optimalen Delegationsgrad der privatwirtschaftlichen Bereitstellung zu bestimmen, ist eine in der Praxis schwierige Aufgabe, die die deutsche Rundfunkpolitik bisher nicht zufriedenstellend gelöst hat.² Sie wird in den nächsten Jahren noch dadurch erschwert, daß im Zuge der technischen Konvergenz zwischen dem Massenmedium Rundfunk und den Individualmedien neue, intermediäre Medienangebote treten werden, die sowohl eine stärker funktionale Sichtweise als auch eine stärkere Abstufung der Regulierungsintensität erforderlich machen.

Auch gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollte die Stellung der Bürger bzw. Rundfunkteilnehmer (über die oben diskutierte Vermeidung übermäßiger Auslagerung öffentlich-rechtlicher Produktionsentscheidungen hinaus) generell gestärkt werden. Das betrifft vor allem die bisher eng begrenzten Möglichkeiten der Rundfunkteilnehmer, das öffentlich-rechtliche Programmangebot mitzugestalten,³ sowohl was Art und Umfang der Programme als auch was die – damit unmittelbar verknüpfte – Höhe des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten und die Gebührenbelastung der Rundfunkteilnehmer betrifft. Diesbezüglich verfolgen die Rundfunkanstalten weniger die Interessen der Rundfunkteilnehmer (nach maximaler Wirtschaftlichkeit⁴ und einem optimalen Umfang des Programmangebots

seine Eigenart in der Zukunft ausbauen. Ein rechtlicher Ordnungsrahmen, der für das Fernsehen erfunden und über den juristischen Begriff des Rundfunks auch für den Hörfunk gilt, wird dem nicht gerecht.“ (ORY 1998, S. 301)

- 1 Als solche hat z. B. der frühere Chef des Adolf-Grimme-Instituts, Lutz HACHMEISTER (1998) unlängst genannt die verstärkte Berücksichtigung bildungs- und ausbildungspolitischer Ziele, die Umgestaltung der Filmförderung, die Verbesserung des Urheberrechts, die Stärkung mittelständischer Medienunternehmen, die Etablierung eines verständlichen Berichts- und Forschungssystems zu globalen Aktivitäten der Medienkonzerne und die Intensivierung des politischen Dialogs über die Möglichkeiten einer Fortentwicklung der Medienpolitik.
- 2 HACHMEISTER (ebenda) kommt z. B. zu folgender negativer Einschätzung der deutschen Medienpolitik: „Zur Zeit folgt die Kommunikation der Branche den Vorgaben der Provinz-Politik. Es existiert verabredete Folgenlosigkeit. Ein Dialog der Akteure um die konkreten Qualitäten des Systems und der Produkte kommt selten zustande. Es kann auch kein guter Weg sein, die Debatte um künftige Kommunikationsordnungen an die Stiftung eines marktbeherrschenden Konzerns zu delegieren, die dann mit parteilichen Zielen das medienpolitische Establishment versammelt und Neutralität vorgibt. Künftige Medienpolitik wird daran zu messen sein, ob es ihr gelingt, unabhängige Kompetenz in die Debatte ernsthaft zu integrieren.“
- 3 Siehe RICKER 1992.
- 4 Danach ist ein vorgegebenes Budget so zu verwenden, daß der aus dem Programmangebot resultierende Nutzen maximiert wird bzw. ein vorgegebenes Nutzenniveau mit dem geringsten Budget erzielt wird. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten umschreiben dieses Ziel in ihren Anstaltsatzungen in der Regel mit dem Gebot nach „sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung“.

und der Gebührenbelastung),¹ sondern, wie Bürokratien und öffentliche Unternehmen generell, ihre eigenen, hiervon abweichenden Ziele, vor allem das Ziel der Budgetmaximierung.² Daß durch das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts die Rechte der Landesparlamente gegenüber den Rundfunkanstalten auf die Prüfung der Frage beschränkt wurden, ob sich die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten im Rahmen des Grundversorgungsauftrags halten und die daraus resultierende Höhe der Rundfunkgebühr „sozialverträglich“ ist und den „Informationszugang“ gewährleistet,³ hat diese Gefahren noch verstärkt, auch wenn es im Hinblick auf die mangelnde Staatsferne des bis dahin geltenden Rechts berechtigt war.⁴

Spätestens mit dem Gebührenurteil ist auch deutlich geworden, daß auch die "Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten" (KEF) die Interessen der Gebührenzahler gegenüber den Rundfunkanstalten nicht durchsetzen kann, weil sich deren Aufgabe, im Hinblick auf ihre Zusammensetzung legitimationstheoretisch wohl begründet, auf die sachliche Überprüfung des Finanzbedarfs beschränken muß, der für die Bereitstellung eines von den Rundfunkanstalten selbst definierten Programmangebotes benötigt wird (d. h. sich nicht auf die Prüfung der inhaltlichen Berechtigung des Programmangebotes und seine relative Dringlichkeit im Vergleich zu anderen öffentlichen Leistungen erstreckt).⁵ Angesichts der dadurch geschwächten Position der Rundfunkteilnehmer gegenüber den Rundfunkanstalten wird verständlich, warum immer wieder Institutionen in dieses Machtvakuum einzudringen versuchen, auch wenn sie hierzu politisch nicht legitimiert sind – angefangen von privaten Interessengremien, wie dem VPRT (Verband privater Rundfunk und Telekommunikation), über die Rechnungshöfe⁶ und die KEF¹ bis hin zu den Landesparlamenten und -regierungen und den politischen Parteien.²

1 Der optimale Umfang einer öffentlichen Leistung (ihr „optimales Budget“, siehe MACKSCHEIDT 1973) ist allgemein dann erreicht, wenn der Nutzen einer zusätzlichen Einheit dieses Gutes (ihr Grenznutzen) mit dem Grenznutzen anderer öffentlicher Leistungen übereinstimmt. In der Praxis heißt dies, daß für den Rundfunk zusätzliche Ressourcen verwendet werden sollten, solange der Gesellschaft dadurch ein höherer Nutzen entsteht als durch deren Verwendung für andere öffentliche Aufgaben, etwa im Gesundheitswesen, im Schulwesen oder im Umweltschutz.

2 Siehe grundlegend NISKANEN 1971, HORN 1995; bezogen auf den Rundfunk auch GERSDORF 1991, S. 344f. (mit weiteren Literaturhinweisen) und HECK 1995. Das BVerfGE (90, 60 [92]; 87, 181 [202]) spricht ähnlich vom „Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse“.

3 BVerfGE 90, 60ff.

4 Siehe hierzu Abschnitt II.D.3.c.

5 Nach dem Gebührenurteil hat die KEF zu prüfen, ob die Rundfunkanstalten „sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist.“ Der Vorsitzende der KEF, Rainer CONRAD, hat diesen Auftrag an anderer Stelle (1996, S. 1) wie folgt beschrieben: „Die Kommission hat also den unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten notwendigen Aufwand zur Herstellung eines Produkts zu ermitteln, auf dessen Art, Menge, Qualität, Verbreitung usw. sie sich jeglichen Einflusses zu enthalten hat.“ Siehe hierzu OPPERMANN 1994, PIEPER 1994 und GOERLICH 1996, aus ökonomischer Sicht auch KOPS 1995, S. 37ff., und SEIDEL/SCHWERTZEL 1998, S. 22ff.; speziell zur dadurch begründeten „Finanzbedarfseinschätzungsprärogative“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch LIBERTUS 1995, GOEHLICH 1996 oder LIBERTUS 1996a.

6 Siehe zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Durchsetzung der Interessen der Rundfunkteilnehmer durch die Rechnungshöfe KÖNIG 1983 sowie KREMPEL 1996, S. 149ff., insbes. S.



Demgegenüber sollte für die Rundfunk- und Verwaltungsräte, die von der Rundfunkverfassung her die legitimen Interessenvertreter der Rundfunkteilnehmer bilden, intensiver als bisher geprüft werden, wie deren formale Rechte präzisiert und ausgeweitet werden können und wie vor allem auch sichergestellt werden kann, daß die Gremienmitglieder diese formalen Rechte umfassend und der hohen Bedeutung ihrer Beratungs- und Kontrollaufgaben entsprechend ihren Anstalten gegenüber wahrnehmen.³ Hierzu bedarf es zum ersten einer größeren Staatsferne der Gremienmitglieder,⁴ zum zweiten einer Verbesserung der Rekrutierungsregeln, infolge derer die Zusammensetzung der Gremien der aktuellen Bedeutung der verschiedenen gesellschaftlich relevanten Gruppen entspricht,⁵ und zum dritten einer Verbesserung der Partizipationsanreize, infolge derer die Gremienmitglieder für ihre Tätigkeit nicht nur aufgrund der angewandten Rekrutierungsregeln legitimiert sind, sondern auch hinsichtlich ihrer Fachkompetenz und ihrer Motivation.⁶ Letzteres setzt, wie einschlägige empirische Untersuchungen nachgewiesen

197. Allgemeiner zu den Funktionen und Grenzen der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten auch JARASS 1992 und SEIDEL/LIBERTUS 1993, S. 209ff.

1 Siehe hierzu LIBERTUS 1995, ders. 1996a.

2 Siehe unten, Abschnitt II.D.

3 Bei der Wahrnehmung seiner Beratungs- und Aufsichtsaufgaben, insbesondere bei der Überwachung der Einhaltung des Programmauftrages und der Programmgrundsätze, hat der Rundfunkrat pflichtgemäß zu handeln. Aufsicht und Beratung dürfen nicht in „Zufälligkeit“, Beliebigkeit“ oder „Einseitigkeit“ abgleiten. Intensität und Sorgfalt, mit der sie auszuüben sind, haben dem hohen verfassungsrechtlichen „Gut der Rundfunkfreiheit“ zu entsprechen. Die „gesellschaftliche Repräsentanz“ im Rundfunkrat muß sich durch eine überzeugende treuhänderische Leistung legitimieren, wenn sie das Vertrauen rechtfertigen soll, das sich insoweit mit dem binnen-pluralistischen Integrationsmodell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbindet.“ (LEIDINGER 1989, S. 237)

4 Siehe unten, Abschnitt II.D.

5 Wegen der für kollektive Entscheidungsprozesse typischen "Lags" hinkt deren Zusammensetzung dem veränderten Stellenwert der verschiedenen gesellschaftlich relevanten Gruppen stets hinterher (insofern hat das Verfahren systemkonservierende Züge, siehe MÜLLER 1998, S. 92). Zudem gelingt es im allgemeinen denjenigen Gruppen am wenigsten, ihre Interessen zu organisieren (und damit u. a. auch: in die Rundfunkräte Eingang zu finden), die auch bei der marktlichen Güterbereitstellung benachteiligt sind und die in einem dem Gemeinwohl verpflichteten öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine besonders starke Stimme haben sollten. Obwohl die nicht-repräsentative Zusammensetzung der Rundfunkgremien grundsätzlich gerechtfertigt ist, ist deshalb zweifelhaft, ob die Mechanismen ihrer Rekrutierung zu derjenigen Form nichtrepräsentativer Zusammensetzung führen, die für eine optimale Wahrnehmung ihrer Funktionen wünschenswert ist. Siehe ausführlicher zu den Funktionsmängeln der bestehenden Rundfunkgremien und zu den Möglichkeiten ihrer Korrektur HOFFMANN 1975, RICKER 1987, KEPPLINGER 1988, KEPPLINGER/HARTMANN 1989, STUIBER 1998, S. 720ff. Siehe auch Abschnitt II.D.3.b.

6 Folgt man den Einschätzungen von Insidern, so eignen sich die derzeitig wirksamen Rekrutierungsregeln und Partizipationsanreize hierzu nicht. Der einstige Bundestagsvizepräsident Carlo Schmidt kam nach mehrjähriger Tätigkeit im ZDF-Fernsehrat z. B. zu dem Urteil: "Öffentlich-rechtliche Unternehmen von der Größenordnung unserer Fernsehanstalten kann man in ihrem organisatorischen, finanziellen, personalpolitischen Gebaren nicht durch Gremien von Dilettanten kontrollieren, die sich einmal im Monat beraten." Ähnlich äußerte sich unlängst Wolfgang KOSCHNICK (1997), der stellvertretende Vorsitzende des ZDF-Fernsehrates: "Was qualifiziert die Mitglieder der Rundfunk- und Fernsehräte für ihre Aufgaben? Die Antwort ist eindeutig: So gut wie gar nichts. Als vielbeschäftigte Leute aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft kommen die meisten von ihnen nur selten oder gar nicht dazu, mal ihr Rundfunkgerät anzuschalten. Die Folge: Wenn die Rundfunkräte schon mal was zu kritisieren finden, dann meistens so weltbewegende Dinge wie die, daß die politische Partei, deren Mitglied sie sind, in dem einen oder anderen Bericht schlecht weggekommen ist. Zum Grabenkrieg um die Kontrolle des Rundfunks gehört auch die "Kaputtbesetzung" von Führungspositionen mit "Proporz-Nullen": unfähige Direk-

haben, u. a. voraus, daß sich die Gremienmitglieder ihrer „dienenden Rolle“ (in der rechtswissenschaftlichen Terminologie: als „Treuhänder“,¹ in unserer ökonomischen Terminologie: als Agenten der Rundfunkteilnehmer) stärker bewußt werden, und daß sie die für die Wahrnehmung dieser Rolle erforderliche intensive Kommunikation mit den Mitgliedern der gesellschaftlich relevanten Gruppen unterhalten, deren Interessen sie gegenüber den Rundfunkanstalten vertreten sollen² (und dadurch auch der Gefahr einer Identifikation mit den Interessen „ihrer“ Anstalt begegnen, die in empirischen Untersuchungen immer wieder festgestellt wurde).³ Parallel zu solchen, die Gratifikation „anstaltsfreundlichen“ Verhaltens der Rundfunkgremienmitglieder vermindernenden Maßnahmen sind die Möglichkeiten einer stärkeren Sanktionierung mangelhafter Wahrnehmung der Interessen der Rundfunkteilnehmer zu prüfen, etwa eine Berichterstattungspflicht der Gremienmitglieder gegenüber den entsendenden Institutionen und eine erhöhte Publizität ihres Abstimmungsverhaltens.⁴

c) Veränderungen des Delegationsgrades bei Entscheidungen zur Programmnachfrage

Aufgrund der Kompliziertheit der Bereitstellung von Rundfunk müssen die Rundfunkteilnehmer ihre Rechte als Prinzipale nicht nur bei Produktions- bzw. Angebotsentscheidungen sondern auch bei Nachfrageentscheidungen teilweise an Spezialisten übertragen. Daß diese Notwendigkeit mit der in den vergangenen Jahren erhöhten Zahl und Unübersichtlichkeit der Programmangebote und angesichts der schwerer erkennbaren Produkteigenschaften vieler Programme tendenziell gestiegen ist, läßt sich u. a. an den hohen Aufwuchs von Programmzeitschriften und den immer umfangreicher werdenden "Fernsehseiten" in den Tageszeitungen erkennen; auch die absehbare Verbreitung elektronischer Benutzerführungssysteme („Navigationssysteme“)⁵ ist Indiz dieser Veränderung. --

toren, Redakteure und Abteilungsleiter, die allein aufgrund ihres Parteibuchs bestellt werden." Dies bestätigt frühere empirische Ergebnisse, etwa die von HOFFMANN (1975, S. 168ff.) ermittelte negative Beurteilung der Qualifikation der Gremienmitglieder des WDR.

- 1 Siehe STERN/BETHGE 1972, S. 60, mit weiteren Nachweisen.
- 2 So ermittelte z. B. DUSSEL (1995) in seiner empirischen Untersuchung der Tätigkeit der Rundfunk- und Verwaltungsräte von SWF und SDR, daß zwischen der Mehrzahl der Gremienvertreter und ihren entsendenden Institutionen kaum Kommunikation stattfand. Ein Vertreter des Sports habe z. B. während seiner langjährigen Tätigkeit lediglich drei Briefe erhalten: von Fußballvereinen, deren Spiele von Sportreportern kritisiert worden seien! Auch hätten die Gremienmitglieder gegenüber den entsendenden Institutionen kaum Bericht erstattet.
- 3 So fühlten sich z. B. von den durch KEPPLINGER/HARTMANN (1989, S. 26) befragten Gremienmitgliedern mehr als die Hälfte von einer öffentlichen Kritik an „ihrer“ Anstalt betroffen. Auch Ernst Gottfried Mahrenholz, mehrjähriges Mitglied im NDR-Rundfunkrat und im ZDF-Fernsehrat, glaubt, daß sich die den Rundfunkgremien angehörigen Verbands-, Partei- und Staatsvertreter vornehmlich als Interessenvertreter begreifen (MAHRENHOLZ 1997b, S. 257).
- 4 Der hier in zweiter Ausgabe vorgelegte Band „Rundfunkgremien in Deutschland“ ist ein Schritt in Richtung einer solchen erhöhten Publizität, und es ist zu hoffen, daß der (bereits jetzt erfreulich geringe) Anteil derjenigen Gremienmitglieder, die auf den Erhebungsbogen nicht reagiert oder Angaben zu ihren politischen Funktionen und zu Mitgliedschaften in anderen gesellschaftlichen Gruppen verweigert haben, in künftigen Ausgaben weiter zurückgeht. Zudem ist im Hinblick auf diese Funktion der Rundfunkgremien eine (etwa bereits von HOFFMANN 1975, S. 174, geforderte) Öffentlichkeit ihrer Sitzungen zu befürworten (ggf. unter Ausschluß betrieblich oder datenschutzrechtlich sensibler Themen).
- 5 Im digitalen Fernsehen werden solche Navigationssysteme, mit deren Hilfe man sich (per Fernbedienung) durch die thematisch strukturierte Vielfalt der Programmangebote bewegt, unentbehrlich werden. Siehe hierzu ausführlicher unten, Abschnitt II.C.3.a.



Auf der anderen Seite dürfen die auch bei *dieser* Entscheidungsdelegation für den Prinzipalen auftretenden agency costs nicht außer acht gelassen werden. Sie bestehen im vorliegenden Zusammenhang wiederum vor allem in der Gefahr, daß die über Nachfrageentscheidungen beratenden Spezialisten nicht die Interessen der Prinzipale (nach kompetenter und neutraler Beratung), sondern eigene Interessen vertreten (etwa nach hoher Quote eines Rundfunkveranstalters, der mit seinen wirtschaftlichen Interessen, z. B. als Verleger von Fernsehzeitschriften, wirtschaftlich verbandelt ist). Auch hier ist deshalb eine zu starke Delegation von Entscheidungen nachteilig, und sofern die Delegationsnachteile im Zeitablauf angestiegen sind (wofür insbesondere die gestiegenen intersektoralen Medienverflechtungen sprechen), sollte sie ggf. sogar verringert werden, selbst wenn der einzelne Rezipient dann für seine Nachfrageentscheidungen höhere (Such-)Kosten aufwenden muß.

Gleichwohl bleibt es für den Rezipienten in gewissem Umfang sinnvoll, sich bei diesen Entscheidungen auf das Urteil von Spezialisten zu verlassen. Bei Rundfunkprogrammen ergibt sich diese Notwendigkeit auch nicht nur aus den bei allen Gütern durch eine Entscheidungsdelegation erzielbaren Spezialisierungsgewinnen, sondern auch daraus, daß es sich - zumindest bei bestimmten Programminhalten - um Güter handelt, bei denen den Rezipienten die Fähigkeit zu einer rationalen Nachfrageentscheidung (in der Ökonomie als "Konsumentensouveränität" bezeichnet) fehlt - vor allem, weil bei vielen Rundfunkprogrammen die relevanten Gutsmerkmale für den Rezipienten nicht erkennbar sind,¹ aber auch, weil von den Programmen externe Wirkungen ausgehen, die von den Rezipienten bei ihren Nachfrageentscheidungen nicht berücksichtigt werden, und weil die Präferenzen der Rezipienten stark mit den äußeren Bedingungen variieren, unter denen die Programmauswahl stattfindet (sog. intransitive Präferenzen).²

Da unter diesen Bedingungen die Nachfrageentscheidungen der Rezipienten verzerrt sind, darf ein am Gemeinwohl ausgerichteter öffentlicher Rundfunk die bekundeten Präferenzen der Rezipienten nicht zum alleinigen Maßstab seiner Programmentscheidungen machen. Hieraus erklärt und rechtfertigt sich institutionenökonomisch der bei Programmentscheidungen hohe Delegationsgrad, der für den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk charakteristisch ist. Aus dieser treuhänderischen Funktion, bei den Programmentscheidungen gesellschaftliche Elemente und Wirkungen zu berücksichtigen, die von den Rezipienten selbst nicht (ausreichend) beachtet werden, erklären und rechtfertigen sich grundsätzlich auch die indirekten und nicht repräsentativen Verfahren, mit denen die Agenten der Rundfunkteilnehmer rekrutiert werden. Zugleich erklärt sich aus ihr, warum es schwierig ist zu beurteilen, ob von den Rezipientenwünschen abweichende Entscheidungen der Gremienmitglieder und Rundfunkangehörigen Ergebnis ihrer höheren Weisheit oder Folge ihres mangelnden Interesses oder Sachverstands sind. Um so wichtiger ist es, etwa durch die oben referierten Maßnahmen, das Informations-, Kommunikations- und Entscheidungsverhalten dieser Agenten transparent zu machen.

¹ Siehe hierzu ausführlich KOPS 1997 sowie unten, Abschnitt II.C.3.c.

² Siehe ebenda.

B. Die Optimierung des Zentralisationsgrades von Rundfunkordnungen

1. Grundsätzliche ökonomische Erwägungen

Die oben beschriebene Optimierung der Delegation muß getrennt für die verschiedenen Bereiche des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens vorgenommen werden.¹ Sie ist sowohl für die den einzelnen betreffenden Entscheidungen zu leisten, zum Beispiel für den o. g. Erwerb eines Gutes, dessen kaufrelevante Eigenschaften der einzelne Konsument (ggf. unter Aufwendung erheblicher Transaktionskosten) selbst ermitteln oder bei dem er sich auf das Urteil von Spezialisten (fachkundigen Freunden, Verbraucherverbänden, Fachjournalisten etc.) verlassen kann, als auch für Entscheidungen, die den einzelnen als Angehörigen eines mehr oder minder großen Kollektivs betreffen.² Delegationsgrad und Zentralisationsgrad (definiert durch die Größe und damit auch die Anzahl der Versorgungskollektive) sind somit zwei voneinander zu unterscheidende Merkmale der Güterbereitstellung; und für beide müssen die optimalen Ausprägungen getrennt durch eine entsprechende Ausgestaltung der verschiedenen Verfahren individueller und kollektiver Willensbildung festgelegt werden. Abhängig von der Beschaffenheit der bereitzustellenden Güter, insbesondere vom Grad erforderlicher Spezialkenntnisse, von der Kontrollierbarkeit der Gutseigenschaften und von der Heterogenität der Präferenzen können dabei eine geringe Delegation und eine geringe Zentralisation optimal sein (als Beispiel können etwa die Entscheidungen einer Kleinfamilie genannt werden), für andere Güter können eine hohe Delegation und eine hohe Zentralisation optimal sein (etwa für die politische Willensbildung der Mitglieder von Gebietskörperschaften); bei wiederum anderen Gütern kann eine Kombination von geringer Delegation und hoher Zentralisation angebracht sein (z. B. bei personalpolitischen Entscheidungen großer Unternehmen) oder eine Kombination von hoher Delegation und geringer Zentralisation (z. B. bei bestimmten innerfamiliären Versorgungsaufgaben).³

-
- ¹ So muß der einzelne z. B. als Konsument entscheiden, inwieweit er sich beim Erwerb von Produkten auf das Urteil Dritter verläßt, als Abteilungsleiter eines Unternehmens muß er entscheiden, welche der ihm übertragenen betrieblichen Aufgaben er an ihm untergeordnete Mitarbeiter/innen delegiert, als Elternteil muß er entscheiden, welchen Teil der ihm obliegenden Erziehungsaufgaben er an Spezialisten (Kindergärtner/innen, Lehrer/innen u. a.) abtritt, als Aktionär entscheidet er darüber, in welchem Maß die Anteilseigner die wirtschaftlichen Entscheidungen an das Management delegieren, als Mitglied nichtstaatlicher Kollektive (z. B. eines Sportvereins, einer Gewerkschaft oder eines öffentlich-rechtlichen Nutzerkollektivs) legt er fest, welche der Entscheidungen zur Menge und Qualität der den Kollektivmitgliedern bereitzustellenden Güter und zur Höhe der ihnen abverlangten Finanzierungsbeiträge er einzelnen (Führungs-)Mitgliedern dieser Kollektive überlassen möchte, und als (Wahl-)Bürger bestimmt er, welche der staatlichen Entscheidungen er den gewählten Politikern und Bürokraten überlassen und welche er direkt (z. B. über ein Plebiszit) treffen will.
 - ² Z. B. als Ehepartner, bei dem er die optimale Delegation von Erziehungsaufgaben in Abstimmung mit dem anderen Elternteil festlegt, als Vereinsmitglied, bei dem er über den Umfang der Entscheidungsrechte der Vereinsführung zusammen mit den anderen Vereinsmitgliedern entscheidet, als Aktionär, bei dem er die Rechte des Managements zusammen mit den anderen Anteilseignern festlegt, oder als Bürger, bei dem er über die Rechte der Volksvertreter gemeinsam mit den anderen Bürgern ("zur gesamten Hand") abstimmt.
 - ³ Dazu zählt insbesondere die Bereitstellung von Gütern, bei denen die Mitglieder der Familie die verschiedenen Bereitstellungsaufgaben aufteilen und dabei jedem Mitglied volle Entscheidungs-



Die bei den einzelnen Bereitstellungsaufgaben unterschiedlich großen Vor- und Nachteile der Delegation und der Zentralisation erklären zum einen die große Spannweite, die materiell existente Organisationen hinsichtlich dieser Gestaltungsmerkmale aufweisen, zum anderen verdeutlichen sie, daß jede Organisation im Interesse ihrer Leistungsfähigkeit die bezüglich dieser Gestaltungsmerkmale gewählten Lösungen von Zeit zu Zeit überprüfen und ggf. den veränderten Kosten/Nutzen-Relationen anpassen sollte.

2. Der optimale Zentralisationsgrad von Rundfunkordnungen

Ebenso wie für den Delegationsgrad beschrieben, ergibt sich auch beim Zentralisationsgrad dessen Veränderung aus dem Zusammenwirken der verschiedenen, möglicherweise gegenläufigen Entscheidungen der einzelnen Elemente unserer Rundfunkordnung. So trägt der private Lokalfunk z. B. zu einer Dezentralisierung (Zentralisierung) bei, wenn er die Zahl der Lokalradiostationen erhöht (reduziert) oder wenn er den Anteil einheitlicher Mantelprogramme ausweitet (verringert); ebenso trägt der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu einer (De-)Zentralisierung der Rundfunkordnung bei, wenn er die Zahl der Hörfunkprogramme und der Dritten Fernsehprogramme, etwa als Folge veränderter Kooperationsabkommen oder einer Fusionierung, erhöht oder vermindert. Die Veränderung des Zentralisationsgrades von Rundfunkordnungen geht mithin zurück auf veränderte Einschätzungen der optimalen Größe (und damit auch Anzahl) von „Versorgungskollektiven“, d. h. von Rezipientengruppen, denen ein gemeinsam nutzbares (und somit auch einheitliches) Rundfunkprogramm bereitgestellt wird.

Betrachtet man den Rundfunk, wie in der Literatur verschiedentlich behauptet, als ein sog. reines öffentliches Gut, dessen Konsum nicht rivalisiert, so bietet es sich auf den ersten Blick an, Rundfunkprogramme einer möglichst großen Zahl von Rezipienten zur Verfügung zu stellen, weil dies zu Grenzkosten von Null möglich ist und damit die Kosten pro Kollektivmitglied um so kleiner werden, je mehr Rezipienten ein Programm nutzen. Eine genauere Betrachtung zeigt allerdings, daß eine solche Nichtrivalität weder hinsichtlich seiner technischen noch seiner programmlichen Leistungsfähigkeit besteht. Vielmehr nimmt die Empfangsqualität von Rundfunkprogrammen mit der (räumlichen) Ausdehnung der Verbreitungsgebiete ab,¹ und auch der programmliche Nutzen, den sie den Rezipienten stiften, fällt tendenziell mit der (räumlichen und thematischen) Ausweitung der Programminhalte, da der Anteil am Programm, der den Interessen und Präferenzen des einzelnen Kollektivmitglieds entspricht, notwendigerweise kleiner wird.² Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß die Rezipienten die mit einer räumlichen und thematischen

autonomie (= hoher Delegationsgrad) gewähren, weil die Präferenzen der Familienmitglieder homogen sind und/oder positive Nutzeninterdependenzen bestehen (so daß die Gefahr opportunistischen Verhaltens und daraus resultierender agency costs gering ist).

¹ Das gilt aus unterschiedlichen Gründen sowohl für die terrestrische Verbreitung und die Satellitenverbreitung (bei der die Qualitätsabnahme sich zu den Rändern der Verbreitungsgebiete hin verschlechtert) als auch für die Verbreitung in Kabelnetzen (bei der die Qualität des Empfangs mit der Zahl der angeschlossenen Geräte im gesamten Kabelnetz sukzessive abfällt).

² Dies entspricht der in der Kommunikationswissenschaft vertretenen These, nach der ein Medium das Bedürfnis nach „kognitiver Konsonanz“ (zum Begriff grundlegend FESTINGER 1957) um so besser befriedigen kann, je enger seine Inhalte abgegrenzt werden.

Ausweitung der Programminhalte verbundene Heterogenität und Unvorhersehbarkeit und Infragestellung eigener Ansichten in begrenztem Maß auch als *nutzensteigernd* empfinden. Rundfunkprogramme haben deshalb nicht nur ein Bedürfnis nach „kognitiver Konsonanz“ zu befriedigen, sondern auch ein Bedürfnis nach „kognitiver Dissonanz“ (d. h. nach der Vermittlung neuer und bisher abgelehnter Auffassungen),¹ so daß die Abgrenzung der Programminhalte keine Minimierung, sondern eine Optimierung kognitiver Dissonanzen anzustreben hat.

Rundfunkprogramme sind deshalb keine reinen öffentlichen Güter, bei denen die Höhe des Nutzens für das einzelne Kollektivmitglied unabhängig ist von der Kollektivgröße, sondern sog. Klubgüter, bei denen der Nutzen für das einzelne Kollektivmitglied (oder dann auch: Klubmitglied), ggf. jenseits eines Schwellenwertes optimaler Dissonanz, mit weiter ansteigender Kollektivgröße abnimmt. Weil dem Vorteil von mit der Kollektivgröße fallenden Kosten pro Kollektivmitglied jenseits dieses Schwellenwertes der Nachteil eines zugleich fallenden Nutzens entgegensteht, ist die optimale Kollektivgröße endlich: Sie ist dort erreicht, wo der mit der weiteren Ausweitung der Kollektivgröße verbundene Rückgang der Produktionskosten pro Kollektivmitglied durch zugleich auftretende Nutzeneinbußen infolge unerwünschter programmlicher Dissonanz überkompensiert wird.²

Welche optimale Kollektivgröße sich hieraus konkret ergibt, hängt davon ab, wie die Kosten und der Nutzen pro Kollektivmitglied bei den verschiedenen Programmarten mit der Kollektivgröße variieren. Bei Programmen, bei denen die Präferenzen regional oder/und thematisch heterogen sind, wird die Ausweitung der Kollektivgröße schneller zu Nutzenverlusten führen, so daß das optimale Nutzerkollektiv relativ klein ausfällt (z. B. bei Programmen zu lokalen Kulturereignissen oder kommunalpolitischen Themen oder bei regionalen Verkehrsmeldungen). Bei Programmarten, bei denen die Präferenzen räumlich oder thematisch homogener sind (etwa bei politischen Magazinen zu bundespolitischen Themen), werden größere Versorgungskollektive optimal sein; und bei Programmen, bei denen die Präferenzen über Staatsgrenzen hinaus, möglicherweise sogar international ähnlich sind und auch Sprachunterschiede keine größere Bedeutung haben (z. B. bestimmte Sportereignisse oder Musikprogramme), können übernationale oder gar weltweite Nutzerkollektive optimal sein.

Dies erklärt, warum in den materiellen Rundfunklandschaften in Deutschland wie in anderen Staaten Rundfunkveranstalter mit lokalen und regionalen Inhalten und Sendegebieten neben Veranstaltern mit nationalen und internationalen Inhalten und Sendegebieten bestehen, und warum thematisch eng begrenzte Spartenveranstalter neben thematisch weiten Vollveranstaltern existieren können. Zugleich erklärt sich aus der Summe der getroffenen Entscheidungen zur räumlichen und thematischen Größe (und Anzahl) der Versorgungskollektive der Zentralisationsgrad der Rundfunkordnung insgesamt. Auch im Hinblick auf dieses Merkmal zei-

¹ Ein Zyniker würde hierfür weniger das Bedürfnis nach kognitiver Dissonanz verantwortlich machen, sondern die mit der Befriedigung kognitiver Konsonanz verbundenen Suchkosten. Siehe THOMA 1997a; im Hinblick auf die empirisch belegte begrenzte Bereitschaft der meisten Rezipienten, sich mit Hilfe von Videorecordern thematisch optimale Programme zusammenzustellen, auch BEKKERS 1998, S. 86.

² Siehe hierzu ausführlicher KOPS/HANSMEYER 1996 oder HANSMEYER/KOPS 1998.



gen sowohl Längs- als auch Querschnittsvergleiche der materiellen Rundfunkordnungen große Unterschiede: In Deutschland hat sich die Anzahl der Hörfunkprogramme z. B. zwischen 1992 und 1996 von 217 auf 232 erhöht, und die Zahl der Fernsehprogramme ist im gleichen Zeitraum von 65 auf 92 gestiegen¹ (zusätzlich sind die Veränderungen der Anzahl und Empfangbarkeit ausländischer Programme zu berücksichtigen).² Die deutschen Rundfunkteilnehmer können damit im internationalen Vergleich auf ein weitaus größeres (dezentralisierteres) Programmangebot zurückgreifen als alle europäischen Nachbarn.³

Die mit einer größeren Zahl von Radio- und Fernsehprogrammen verbundene Dezentralität der Rundfunkordnung ist für den Rundfunkteilnehmer insofern vorteilhaft, als er dadurch vor dem Mißbrauch von Marktmacht, etwa in Form einer monopolistischen Preissetzung, geschützt wird.⁴ Neben diesen, auch für andere Güter geltenden Vorteil einer dezentralen Versorgungsstruktur tritt der Vorteil eines Schutzes vor dem Mißbrauch von Meinungsmacht, dem beim Rundfunk, insbesondere beim Fernsehen als einem zentralen „Medium und Faktor der Meinungsbildung“,⁵ ein hoher gesellschaftlicher Wert beizumessen ist.⁶

Der hier unterstellte Zusammenhang zwischen Dezentralität der Rundfunkordnung und Vielfalt der Rundfunkinhalte gilt allerdings nur, wenn eine erhöhte Vielzahl von Programmen auch eine erhöhte *Vielfalt* bedeutet. Hiervon ist zwar tendenziell auszugehen, zwingend ist dieser Zusammenhang aber nur, wenn nicht die Zahl der Versorgungskollektive, sondern die Zahl der *unterschiedliche Programmangebote unterbreitenden* Versorgungskollektive als Maßstab der Dezentralität der Rundfunkordnung fungiert. Die Messung des Zentralitätsgrades einer Rundfunkordnung im Sinne eines Vielfaltsmaßes erlaubt somit keine an Eigentums- bzw. Organisationsstrukturen, sondern erfordert eine an *Programminhalten* orientierte Definition der Versorgungskollektive.⁷

¹ SEUFERT 1998, S. 158

² Diese Einflußgröße ist für Deutschland, wo der auf ausländische Sender entfallende Marktanteil sich auf ca. 5 % beschränkt (1996), weniger wichtig. Wichtig ist sie dagegen für kleinere Staaten und für Staaten, deren Nachbarstaaten Programme in der gleichen Sprache ausstrahlen (so entfallen in der Schweiz ca. zwei Drittel des Marktanteils auf ausländische Programme). Siehe HASEBRINK 1998, S. 124.

³ Siehe ebenda, S. 109f. und 117f.

⁴ Siehe hierzu auch die wohlfahrtstheoretische Begründung aus föderalismustheoretischer Sicht bei KOPS/HANSMEYER 1996, S. 1ff.

⁵ BVerfGE 12, 205 (260)

⁶ Siehe hierzu ausführlicher Abschnitt II.D.2; aus rechtswissenschaftlicher Sicht auch HOFFMANN-RIEM 1991a, S. 15ff.; aus Sicht der Publizistik auch KEPPLINGER 1995. Zu möglichen Instrumenten zur Sicherung der Meinungsvielfalt siehe SCHELLHAASS 1994a.

⁷ Das gilt vor allem für die Beurteilung der Vielfalt kommerzieller Programmangebote, bei denen zusätzliche Veranstalter mit massenattraktiven Programmen auch dann noch mehr Rezipienten erreichen als mit Minderheitenprogrammen, wenn diese Mainstream-Angebote bereits von anderen Veranstaltern unterbreitet werden. Eine größere Zahl von Anbietern bedeutet dann nur „more of the same“, nicht aber mehr an Vielfalt. Siehe hierzu die modelltheoretischen Nachweise der sog. TV-Economics, referiert etwa bei MÜLLER 1998, S. 101ff. – Unter diesem Aspekt ist das in Deutschland zur Messung und Kontrolle der Konzentration auf den Rundfunkmärkten verwendete sog. „Marktanteilsmodell“ problematisch, weil es, letztlich aus pragmatisch-methodischen Gründen, an formaljuristischen Merkmalen (Eigentums- und Beteiligungsverhältnissen) ansetzt, nicht aber an der Vielfalt von Medieninhalten.

3. Aktuelle Folgerungen für die deutsche Rundfunkordnung

Der optimale Zentralisationsgrad einer Rundfunkordnung kann sich, wie bereits ausgeführt, nur als Gesamtergebnis der optimalen räumlichen und thematischen Abgrenzung aller einzelnen Programmangebote herausbilden. Diese Abgrenzungen sind anhand der oben dargelegten allgemeinen ökonomischen Regeln, d. h. aus dem Vergleich der mit unterschiedlich weiten Versorgungskollektiven verbundenen Kosten und Nutzen, zu treffen – unabhängig davon, ob es sich um private Rundfunkveranstalter handelt, die durch die adäquate räumliche und thematische Definition ihres Programmangebotes ihre Erlöse maximieren wollen, oder um hoheitliche Veranstalter oder Regulierungsinstanzen, die den gesellschaftlichen Nutzen des öffentlich-rechtlichen bzw. regulierten privaten Rundfunks zu maximieren haben. Weil sich bei Rundfunkprogrammen die maßgeblichen Kosten- und Nutzenkategorien nur schwer qualifizieren, geschweige denn quantifizieren lassen, verwundert es nicht, daß die räumliche und thematische Abgrenzung der Nutzerkollektive von Rundfunkprogrammen und deren Auswirkungen auf den Zentralisationsgrad der Rundfunkordnung zu den strittigsten Fragen der Rundfunkpolitik gehört.

a) Die optimale räumliche und thematische Abgrenzung vollständig marktfähiger Programmangebote

Bei vollständig marktfähigen Programmangeboten sind die theoretischen Prinzipien insofern noch eher umsetzbar, als bei ihnen die Kosten eines räumlich und thematisch unterschiedlich weiten Programmangebotes in etwa berechnet werden können und auch deren Nutzen (im wesentlichen in Form der jeweils zu erwartenden Werbeeinnahmen) annähernd abgeschätzt werden kann.¹ Legt man solche Berechnungen zugrunde, so ist grundsätzlich zu erwarten, daß mit der digitalisierungsbedingten Vervielfältigung der Übertragungswege² und dem damit verbundenen Abbau administrativer Zugangsbarrieren auf der nationalen Ebene (und bei den föderativen Staaten auch auf der regionalen Ebene) vermutlich eine räumliche Ausweitung der Nutzerkollektive privater Rundfunkprogramme einhergehen wird: Bislang regional verbreitete Programme werden überregional verbreitbar; bisher überregional verbreitete Programme werden bundesweit oder auch supranational verbreitbar. Hierzu dürfte auch beitragen, daß sich die Programmpräferenzen zwischen den Staaten (zumindest zwischen den Mitgliedstaaten der EU) im Zuge der viel diskutierten ökonomischen und kulturellen Globalisierung einander angleichen.

Allerdings wird eine solche räumliche Ausweitung der Nutzerkollektive dort enden, wo sie sich für die kommerziellen Veranstalter nicht mehr rechnet, d. h. wo die zusätzlichen Produktionskosten (z. B. für eine Synchronisation) und Distributionskosten (z. B. für die Anmietung von Satellitentranspondern) höher werden als der mit der räumlichen Ausweitung verbundene Nutzen (im wesentlichen also: die erzielten zusätzlichen Werbeeinnahmen). Programmarten, bei denen die Kosten der Kollektivausweitung besonders hoch sind (z. B. Spielfilme, deren Preise an die

¹ Siehe zum Verfahren für regionale Fernsehveranstalter z. B. SIEBEN/SCHWERTZEL 1996.

² Durch die Digitalisierung werden mit den bestehenden terrestrischen Kapazitäten bis zu 30 Programme und mit den bestehenden Kabel- und Satellitenkapazitäten über 500 Programme übertragen werden können. Siehe unten, Abschnitt II.C.3.a.



räumliche Ausdehnung der Verbreitungsgebiete gekoppelt sind), oder bei denen der Nutzen der Kollektivausweitung besonders gering ist (z. B. Sendungen mit lokalen Inhalten), werden deshalb auch nach der sich mit der Digitalisierung abzeichnenden Beseitigung technischer Übertragungsknappheiten und nach einer Abschaffung rechtlicher Verbreitungsbarrieren ihre Sendegebiete nicht nennenswert ausweiten. Insbesondere Sprachbarrieren, aber auch geographische Unterschiede der Programm- bzw. (bei werbefinanzierten Anbietern) der Konsumpräferenzen werden vielmehr auch in Zukunft bewirken, daß die Versorgungsräume – unterschiedlich eng – begrenzt bleiben.¹ Möglicherweise wird mit der Zunahme der Verbreitungswege die Zahl regionaler und lokaler Anbieter sogar steigen, weil infolge der relativ fallenden Verbreitungskosten eher darauf verzichtet werden kann, die Programminhalte auf die technisch vorgegebenen maximalen Verbreitungsräume zuzuschneiden als in Zeiten technisch knapper Übertragungswege.² Schließlich lassen sich den Globalisierungs- und Integrationstendenzen und -bemühungen entgegengerichtete gesellschaftliche Strömungen beobachten, wie z. B. die Rückbesinnung auf lokale Identitäten und Themen, aufgrund derer eine räumliche Ausdehnung der Versorgungskollektive bei den Rezipienten wachsende „dissonanzbedingte“ Nutzeneinbußen hervorrufen könnte. Ob die Verbreitungsgebiete kommerzieller Rundfunkprogramme sich im Zuge allgemeiner Globalisierungstendenzen vergrößern oder im Zuge solcher Regionalisierungstendenzen umgekehrt verkleinern, ist deshalb schwer abschätzbar.

Schwer zu beantworten ist auch die Frage, wie sich die *thematische* Weite der Programmangebote mit der Beseitigung technischer Übertragungsknappheiten und dem Wegfall knappheitsbedingter Zugangsbarrieren (z. B. der in Deutschland erschwerten Zulassung der Spartenkanäle im Vergleich zu den Vollprogrammangeboten) verändern wird. Zwar ist zu vermuten, daß sich mit der digitalisierungsbedingten Erhöhung der Übertragungswege die Verspartungs- und Formatierungstendenzen fortsetzen, die bereits in der Vergangenheit aufgrund der eingetretenen Ausweitung analoger Übertragungswege (per Satellit und Kabel) beobachtet werden konnten;³ andererseits schlagen sich auch bei der thematischen Abgrenzung der Programmangebote die in Abschnitt II.B.2. genannten ökonomischen Einflüsse nieder: Auf eine (technisch einfacher werdende) weitere Verspartung und Formatierung wird verzichtet, wenn das Programmangebot an Attraktivität verliert, weil

¹ Diese Einschätzung bezieht sich auf Rundfunkprogramme, die sich der bisher üblichen Verbreitungsverfahren (per Terrestrik, Breitbandkabel oder Satellit) bedienen. Für elektronische Medien, die sich anderer Verfahren bedienen (wie z. B. die Online-Dienste), sind bezüglich der räumlichen Verbreitung (wie auch der unten erörterten thematischen Weite) andere Konsequenzen zu erwarten, weil bei ihnen die Kosten der Verbreitung (etwa über das Internet) nicht oder zumindest nicht so eng mit der räumlichen Größe der Versorgungsgebiete korrelieren.

² Solange die Verbreitungskosten (die Kosten für „Abspielung“ und „Ausstrahlung“) im Vergleich zu den Produktionskosten noch von beträchtlichem Gewicht sind (in der ARD beliefen sie sich im Jahr 1996 z. B. noch auf ca. 8 % der Gesamtkosten, siehe ARD-Jahrbuch 1997, S. 326), bildet die Beschränkung auf regionale oder lokale Themen eine gewichtigere Ressourcenverschwendung. Bei geringer werdenden Verbreitungskosten kann dies eher in Kauf genommen werden. Ökonomisch spielt es dann z. B. kaum mehr eine Rolle, daß die Zahl der Haushalte, die im „Footprint“ einer per Satellit verbreiteten Lokalfernsehstation angesiedelt sind, um ein Vielfaches über der Zahl der Haushalte liegt, die sich thematisch für dieses Programm interessieren.

³ Siehe hierzu VPRT 1996 und MECKEL 1997.

die Rezipienten weniger neue, unerwartete und konträre Programmelemente geboten bekommen, als sie wünschen.¹

Die Frage der zukünftigen thematischen und räumlichen Versorgungsstrukturen privater Programmangebote braucht bei der hier anstehenden Erörterung rundfunkpolitischer Maßnahmen aber auch nicht vertieft zu werden, weil sich bei Rundfunkprogrammen, die vollkommen „marktfähig“ sind,² die optimalen Versorgungsstrukturen aus den Regeln des Marktes ergeben und dabei auch im Zeitablauf ggf. variierende Einflüsse (etwa veränderte Zuschauerpräferenzen oder neue Produktions- und Verbreitungsverfahren) berücksichtigt werden. Rundfunkpolitik kann sich bei solchen Programmen mithin darauf beschränken, die Rahmenbedingungen für die Funktionsfähigkeit des Marktes sicherzustellen, insbesondere durch eine wirkungsvolle Konzentrationskontrolle³ und die Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Verteilwegen.⁴ Regulierungseingriffe (etwa aus Standortinteressen) führen demgegenüber zu einer Verschlechterung der räumlichen und thematischen Allokation.

b) Die optimale räumliche und thematische Abgrenzung
beschränkt marktfähiger und nicht marktfähiger Programmangebote

Anders verhält es sich bei Rundfunkprogrammen, die Marktmängel aufweisen. Bei ihnen unterscheiden sich die am Markt herausbildenden räumlichen und thematischen Versorgungsstrukturen von den gesellschaftlich wünschenswerten, so daß eine nichtmarktliche Steuerung erforderlich ist.⁵ Die hierfür benötigten Kenntnisse der Vor- und Nachteile (Kosten und Nutzen) räumlich und thematisch unterschiedlich weiter Versorgungskollektive sind bei solchen beschränkt marktfähigen und nicht marktfähigen Rundfunkprogrammen allerdings noch schwerer erkennbar als bei vollkommen marktfähigen Programmen, weil die aus Externalitäten, intransitiven Präferenzen und nicht inspizier- und kontraktierbaren Gutselementen resultierenden Nutzen und Kosten sich im Kalkül der einzelnen Rezipienten nicht niederschlagen und ihre quantitative Bedeutung sich nicht in Preisen ablesen läßt.

Alle rundfunkpolitischen Versuche zur Bestimmung optimaler räumlicher und thematischer Versorgungskollektive solcher Rundfunkprogramme sind deshalb bisher äußerst kontrovers verlaufen, und die diesbezüglich diskutierten bzw. teilweise auch realisierten Lösungsvorschläge unterscheiden sich stark voneinander.

¹ Insofern ist das von NOAM (1996) entwickelte Szenario eines (interaktiven) „Cyber TV“, bei dem sich der Zuschauer das für ihn optimale Programm individuell zusammenstellen kann („der Zuschauer als Programmdirektor“), ja sogar in der Lage ist, durch den modularen Aufbau der einzelnen Sendungen (etwa eines Spielfilms) deren Ablauf zu beeinflussen (beim Spielfilm also z. B. zwischen einem „happy end“ und einem „sad end“ wählen zu können), ein theoretisch interessantes Konzept zur Vermeidung jedweder kognitiver Dissonanzen; es ist aber - trotz seiner technischen Umsetzbarkeit - insofern unrealistisch, als damit das von Rundfunkprogrammen erwartete Maß an Heterogenität, Unvorhersehbarkeit und Dissonanz für die meisten Zuschauer unterschritten werden dürfte (so auch BEKKERS 1998, S. 86, und STIPP 1998, S. 77).

² Siehe unten, Abschnitt II.C.2.

³ Siehe unten, Abschnitt II.C.3.a. Insofern auch zutreffend MEYRAT 1997 mit Bezug auf digitale Fernsehprogramme und Multimediadienste.

⁴ Siehe ebenda.

⁵ Siehe unten, Abschnitt II.C.2.



- ◆ Kontrovers diskutiert wird zum ersten die **thematische Weite (und Zahl) der regionalen öffentlich-rechtlichen Hörfunkangebote**. Z. B. sind die vom WDR und anderen Landesrundfunkanstalten vorgenommenen Reformen ihrer Hörfunkangebote, die zu einer stärkeren Verspartung, Formatierung und Zielgruppenorientierung geführt haben, von den Privatradioveranstaltern als Adaption kommerzieller Formate kritisiert worden, die mit dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag, insbesondere mit seiner Integrations- und Informationsfunktion, nicht vereinbar sei und lediglich das Ziel habe, "Werbeeinnahmen zu sichern und den Privaten das Wasser abzugraben."^{1,2}

Eine Variante dieser Diskussion betrifft die **thematische Weite der nationalen Hörfunkprogramme** (des DeutschlandRadios) **und der internationalen Hörfunk- (und Fernseh-)Programme** (der Deutschen Welle). Auch diese sind festzulegen, indem der Nutzen solcher Programme, etwa die durch nationale Hörfunkprogramme erreichte nationale Integration³ oder die durch internationale Hörfunkprogramme erreichte (und im Zuge der „Globalisierung“ wichtiger werdende)⁴ Vermittlung deutscher Interessen und Positionen in der Welt, mit den Kosten dieser Programme verglichen wird und den Anstalten diejenige Finanzausstattung (das optimale Budget) gewährt wird, mit der der höchste Nettutzen gestiftet wird.⁵

- ◆ Permanente rundfunkpolitische Auseinandersetzungen entzündeten sich auch an der **thematischen Weite der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme**. Seit der Einführung der dualen Rundfunkordnung bildet die Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Programmangeboten eine der zentralen Fragen der Rundfunkpolitik, die trotz vielfältiger Versuche auch von wissenschaftlicher Seite bisher nicht befriedigend beantwortet wurde.⁶ Die Ansichten zur optimalen thematischen Weite reichen hier von einem öffentlich-rechtlichen "Nischenprogramm," das sich auf "meritorische" Programminhalte im Kultur- und Bildungsbereich zu beschränken habe, über einen weit gefaßten Begriff "nicht marktlicher" Programminhalte bis hin zu einer Vollversorgung, die unabhängig vom wachsenden kommerziellen Programmangebot zu gewährleisten sei.⁷
- ◆ Ähnlich kontrovers diskutiert wird die **thematische Abgrenzung der Dritten ARD-Fernsehprogramme**. Während die Landesrundfunkanstalten die in den letzten Jahren vorgenommene Verlagerung ihrer thematischen Schwerpunkte⁸ als mit dem öffentlich-

1 PINTZKE 1996. Zur Gegenrede siehe etwa SOMMER 1998.

2 Für Nordrhein-Westfalen bestätigt sich diese Einschätzung zumindest insofern, als die Reichweite der dortigen Lokalradios (gemessen an der Zahl der Hörer in der durchschnittlichen Stunde) zwischen 1995 und 1997 von 980.000 auf 760.000 gesunken ist, während die reformierten Hörfunkwellen des WDR, insbesondere die konsequent auf die Musikbedürfnisse der 14-29-Jährigen konzentrierte Welle "Eins Live", deutlich an Reichweite gewonnen haben. Daß daneben auch andere Ursachen für die wirtschaftlichen Probleme des nordrhein-westfälischen Lokalfunks bestehen, zeigt u. a. die Tatsache, daß einzelne Lokalfunksender ihre Reichweiten in diesem Zeitraum steigern konnten (vgl. DONGES/STEINWÄRDER 1998, S. 80).

3 ELITZ 1998

4 Siehe etwa WEIRICH 1997, S. 73ff.

5 Die aktuelle politische Diskussion über die Finanzausstattung beider Anstalten wird gekennzeichnet durch einen Verstoß gegen dieses finanzwissenschaftliche „Primat des passiven Finanzausgleichs“ (d. h. der Herleitung der Finanzausstattung aus dem optimalen Umfang der Aufgaben, siehe KOPS 1995). Stattdessen wird über ein politisch durchsetzbares Budget diskutiert, mit dem die Anstalten – ungeachtet solcher Kosten-Nutzen-Vergleiche – auszukommen haben.

6 Einen Überblick über die rechtswissenschaftliche Literatur zum Thema vermittelt SCHEBLE 1994, S. 42ff.; die ökonomische Literatur wird referiert von GUNDLACH 1998, S. 7ff. Siehe hierzu ausführlicher unten, Abschnitt II.C.3.

7 Siehe hierzu ausführlicher unten, Abschnitt II.C.3.

8 Siehe GRAJCZYK 1998, S. 230ff.; speziell für die Regionalisierung auch HALEFELDT 1996.

rechtlichen Programmauftrag vereinbar (oder diesen gar stärkend) verstanden wissen möchten,¹ haben die kommerziellen Veranstalter diese "Programmreformen" - auch angesichts der erheblichen Steigerung der Marktanteile der Dritten² - kritisiert.³

- ◆ In der Diskussion steht auch der **Umfang öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme**. Diese Frage stellt sich, über die aktuelle Kontroverse zur Zulässigkeit der öffentlich-rechtlichen Spartenkanäle "Phoenix" und "Kinderkanal" hinaus, grundsätzlich, weil mit dem in der Vergangenheit eingetretenen und in Zukunft weiter absehbaren Anstieg des Anteils von Spartenprogrammen die Zuschauer einen immer größeren Anteil ihrer gesamten Nutzungszeiten auf Spartenangebote und einen immer geringeren Anteil auf Vollprogramme verwenden werden. Die Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks leiten hieraus die Notwendigkeit ab, sich den veränderten Angebotsformaten und Nutzungsgewohnheiten anzupassen, um das für die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags erforderliche Publikum zu erreichen (siehe etwa BETZ 1997b, STOLTE 1997c). Diese Einschätzung entspricht der oben vertretenen Vorstellung von einer permanent erforderlichen Überprüfung der mit alternativen Abgrenzungen der Versorgungskollektive verbundenen Kosten und Nutzen: Sofern sich infolge technischer Entwicklungen (in Zukunft also vor allem: infolge der digitalisierungsbedingten Steigerung der Übertragungskanäle) und veränderter Zuschauergewohnheiten der Nutzen von Vollprogrammen im Vergleich zum Nutzen von Spartenprogrammen vermindert, ist auch eine Verspartung der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme erforderlich und, anders als verschiedentlich behauptet (siehe etwa BLECKMANN 1996), nicht nur mit dem Grundversorgungsauftrag vereinbar, sondern für dessen Erfüllung notwendig.⁴
- ◆ Die Frage der **Verspartung** öffentlich-rechtlicher Programmangebote gewinnt mit der **Digitalisierung** noch zusätzliche Brisanz, weil durch sie, abgesehen von der Vervielfachung der Übertragungskanäle, der herkömmliche Rundfunk mit der Telekommuni-

-
- 1 Siehe GRAJCZYK 1998, S. 235, mit Bezug auf die Stärkung der Regionalberichterstattung im WDR-Fernsehen auch GRÄTZ/BOHNSACK 1997, S. 17. Die Ergebnisse der Programmforschung stützen diese Auffassung insofern, als die Programmstrukturen der Dritten Fernsehprogramme in den letzten Jahren relativ konstant waren, und die Fiction-Anteile sogar in fast allen Dritten Programmen gesunken sind (KRÜGER/ZAPF-SCHRAMM 1997).
 - 2 Die bundesweiten Marktanteile der Dritten ARD-Fernsehprogramme haben sich zwischen 1991 und 1997 von 7,9 % auf 11,6 % erhöht (siehe GRAJCZYK 1998, S. 222). Da die Marktanteile der meisten Anstalten innerhalb ihrer Sendegebiere nur unwesentlich gestiegen (Ausnahmen: MDR und N3) oder sogar gefallen sind (vor allem H3 und ORB, siehe ebenda), erklärt sich diese Ausweitung der bundesweiten Marktanteile hauptsächlich aus den Marktanteilssteigerungen, die sie außerhalb ihrer Sendegebiere (u. a. infolge einer erhöhten technischen Reichweite) erzielt haben.
 - 3 So kritisierte z. B. RTL-Geschäftsführer Thoma den "populären Kurs der Dritten, die ihre ursprüngliche Aufgabe als Regional- und Bildungsprogramm nicht mehr erfüllten" (siehe Focus vom 21. 2. 1998, S. 182). Ähnlich sprachen der Präsident des VPRT, Doetz, und der Vorstandsvorsitzende von Pro Sieben, Kofler, von einem "Verdrängungswettbewerb" gegenüber den Privaten (siehe Kölner Stadtanzeiger vom 10. 3. 1998). Siehe auch die Kritik bei HERRGESELL 1998a.
 - 4 So aus rundfunkrechtlicher Sicht auch HOFFMANN-RIEM 1996, S. 122f. Allerdings kann das notwendige Ausmaß der Verspartung hier ebensowenig wie bei der Wahl der öffentlich-rechtlichen Programminhalte anhand der bekundeten Präferenzen der Zuschauer bestimmt werden, sofern diese infolge der o. g. nachfrageseitigen Marktängel verzerrt sind. Vielmehr ist auch hier im Umfang dieser Verzerrungen ein von den Zuschauerpräferenzen abweichender Verspartungsgrad zu wählen. Teilt man z. B. die Einschätzung des ZDF-Intendanten STOLTE (1997b), wonach Vollprogramme "ein Forum für unterschiedlichste Meinungen und Werthaltungen sind", die damit verbundenen Wirkungen (insbesondere ihre Vorbild- und Integrationsfunktion) von den Zuschauern selbst aber in ihrem Wert unterschätzt werden, so müßte der Verspartungsgrad des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinter dem vom Zuschauer gewünschten Maß zurückbleiben. Dennoch bliebe auch in diesem Fall eine begrenzte Verspartung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens gerechtfertigt.



kation und Computertechnologie verschmelzen wird ("technische Konvergenz"). Dies wirft eine Fülle neuer Fragen auf,¹ u. a. auch zur räumlichen und thematischen Weite der Programminhalte (siehe STOLTE 1997c), die sich nur lösen lassen, wenn man die ökonomischen Wirkungen der Information für die Rezipienten in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt. Eine solche funktionale Sicht setzt allerdings voraus, daß "das Rundfunkrecht künftig stärker für die kulturellen Umbrüche der digitalen Revolution sensibilisiert"² wird und sich von Konzepten löst,³ die durch die neuen Technologien unbrauchbar werden.⁴

- ◆ Eine Steigerung der Regulierungsprobleme digitaler Rundfunkprogramme ergibt sich aus der wachsenden Bedeutung von Online-Diensten.⁵ Ob und in welchem thematischen Umfang **öffentlich-rechtliche** Rundfunkanstalten solche **Online-Angebote** unterbreiten sollen, ist umstritten.⁶ In Fortführung der bereits für die Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Spartenangebote vorgebrachten Argumente dürften sie aus ökonomischer Sicht zulässig und notwendig sein, sofern sich die Nutzungsanteile für

1 Siehe hierzu etwa BEKKERS 1998, STIPP 1998, ROSSNAGEL 1998 oder KLEINSTEUBER/ROSENBAACH 1998, die auch den aktuellen Stand der Digitalisierung in Europa beschreiben.

2 VESTING 1997, S. 23

3 Zu diesen gehört vor allem der traditionelle Rundfunkbegriff, nach dem nur solche Kommunikationsinhalte dem Rundfunk zuzurechnen sind, die als "Massenkommunikation" einseitig vom Anbieter an viele Rezipienten gerichtet sind. Hieraus wird verschiedentlich der Schluß gezogen, bei Online-Angeboten und anderen multimedialen Angeboten, bei denen eine "Interaktion" zwischen Rezipienten und Anbietern (wenn meistens auch nur in Form eines Abrufs der Informationen durch den Rezipienten) stattfindet, handele es sich nicht um Rundfunk; folglich sei das Rundfunkrecht auf solche Dienste nicht anzuwenden. Weil sich die Wirkungen beider Medien immer stärker angleichen, ist eine solche Unterscheidung auf Dauer aber kaum zu halten: Ob der Rezipient (im Zeitablauf immer kürzere und immer stärker verspartete und formatierte) Segmente eines Fernsehprogramms per Fernbedienung "abrufen" oder (im Zeitablauf voraussichtlich immer komplexer bewegte und länger werdende) Sequenzen von Online-Angeboten, wird für die damit verbundenen Wirkungen für den Rezipienten bald keine Unterschiede mehr ausmachen. Mit dem Einzug von multifunktionalen Endgeräten, die sich sowohl für den Empfang digitaler Fernsehprogramme als auch Online-Dienste eignen, wird es für den Rezipienten nicht einmal mehr erkennbar sein, ob er das eine oder das andere Medium nutzt. Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Entwicklung bereits in seiner sog. Baden-Württemberg-Entscheidung Rechnung getragen, indem es ausführte, daß es für den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff unerheblich sei, ob die Verbreitung in Form eines Verteildienstes, eines Zugriffsdienstes oder eines Abrufdienstes erfolgt. Siehe hierzu JARASS 1998, S. 136.

4 Siehe hierzu aus rechtswissenschaftlicher Sicht SCHULZ 1996, HOFFMANN-RIEM 1996 oder SCHOCH 1998, der (auf S. 255) von der "Insuffizienz tradiertter Argumentationsmuster" spricht. Andererseits sind bei einer wirkungsorientierten ökonomischen Sichtweise diejenigen Forderungen berechtigt, die für Informationen, die eine (noch) geringere Suggestivkraft besitzen als traditionelle Rundfunkprogramme (wie z. B. Teleshopping) oder/und sich an geschlossene Benutzerkreise wenden (wie z. B. Business-TV) eine gegenüber dem Rundfunkrecht geringere Regulierungsintensität fordern. Aus einer solchen Abstufung ergeben sich sowohl Konsequenzen für die Art und die Inhalte der durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten bereitzustellenden (in Abgrenzung zu den von privaten Rundfunkveranstaltern bereitstellbaren) Online-Angebote als auch für die Anwendung der verschiedenen, unterschiedlich restriktiven Elemente eines sich erst entwickelnden Multimedia-Rechts (siehe für eine Zusammenstellung der diesem zuzurechnenden Gesetzeswerke ENGEL-FLECHSIG/ROSSNAGEL 1998; für einen hilfreichen Überblick über das im Internet abrufbare Medien- und Telekommunikationsrecht siehe BENDER 1997).

5 Einen Überblick über die Online-Angebote öffentlich-rechtlicher und privater Online-Angebote bis 1996 vermitteln SCHRÖTER/EWALD 1996. Nach der ARD-Online-Studie 1997 (EIMEREN u. a. 1997) nutzten im Jahr 1997 bereits 6,5 % der Deutschen ab 14 Jahre Online-Dienste. Dabei überrascht deren hohe durchschnittliche Nutzungsdauer (von 71 Minuten pro Werktag bzw. 87 Minuten pro Wochenendtag).

6 Die unterschiedlichen Positionen werden deutlich bei DEGENHART, MICHEL, RING und SIEBER in ZUM, Heft 5/1998; siehe vergleichend hierzu auch SCHOCH 1998.

Online-Angebote infolge zunehmender Anschlußdichte, zunehmender Schnelligkeit der Datenübertragung, steigender Qualität der Endgeräte (vor allem: Auflösung und Größe der Bildschirme und Schnelligkeit des Bildaufbaus) merklich erhöhen und somit die Wirkungen dieses neuen Mediums demjenigen des Fernsehens immer ähnlicher werden. Wie dort hat sich der Umfang der Online-Angebote dabei aus dem Vergleich ihrer Kosten mit ihrem (gesellschaftlichen) Nutzen zu bestimmen, wobei letzterer nicht von technischen oder formaljuristischen Merkmalen der Verbreitungsform abhängt, sondern von den Funktionen und Wirkungen der Informationen für die Rezipienten. Auch hier wird somit eine stärker funktionale Sichtweise des Rundfunkrechts erforderlich.

- ◆ Neben diesen Fragen der thematischen Abgrenzung bildet die Frage der **regionalen Abgrenzung öffentlich-rechtlicher Programmangebote** ein weiteres Konfliktfeld der Rundfunkpolitik. Zwar hat die traditionell besonders kontroverse Diskussion zur optimalen räumlichen Abgrenzung der Landesrundfunkanstalten im Südwesten Deutschlands durch die Fusionierung des Süddeutschen Rundfunks (SR) und des Südwestfunks (SWF) zum Südwestrundfunk (SWR) einen (vorläufigen?) Abschluß erfahren,¹ nicht geklärt wurde dabei aber z. B. die Zukunft des Saarländischen Rundfunks (SR) als einer auf ARD-Finanzausgleichsmittel massiv angewiesenen Anstalt (die z. B. mit dem Hessischen Rundfunk (HR) oder mit dem gerade entstandenen SWR zusammengelegt werden könnte). Auch die territorialen Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im norddeutschen Raum (hier vor allem die mögliche Eingliederung von Radio Bremen in den NDR) und in Ostdeutschland (hier vor allem die mögliche Fusionierung des SFB mit dem ORB oder einer größeren ostdeutschen Mehrländeranstalt) stehen zur Disposition.² - Auch diese Fragen müssen, ebenso wie damit verwandte Fragen einer Neuordnung der funktionalen Kompetenzen,³ einer verstärkten Kooperation zwischen den Anstalten⁴ und einer Umgestaltung des ARD-Finanzausgleichs,⁵ anhand der oben dargelegten ökonomischen Grundsätze beantwortet werden.⁶
- ◆ Da im Zeitablauf die kleinräumige terrestrische Verbreitung mehr und mehr durch die raumunabhängige bzw. großräumige Verbreitung in Kabelnetzen und über Satelliten verdrängt worden ist,⁷ stellt sich zudem, unabhängig vom räumlichen Zuschnitt der

1 Siehe SCHERER 1998.

2 Einen Überblick über in der Vergangenheit diskutierte Reformmodelle geben KOPS/SIEBEN 1996a. Aktuelle Reformvorschläge unterbreitet REITER 1998; kommentierend hierzu KAMMANN 1998b.

3 LUXENBURGER 1998

4 Siehe allgemein zu den Möglichkeiten und Problemen der zwischenbetrieblichen Kooperation ROTERING 1993, FONTANARI 1996; zur Kooperation zwischen Landesrundfunkanstalten siehe MARMOR 1994, SDR/SWF 1995.

5 Aus rechtswissenschaftlicher Sicht MAHRENHOLZ 1997a; DÖRR 1997/98; BULLINGER 1998

6 Gerade bei ihnen werden aber auch die Schwierigkeiten der Operationalisierung dieses Konzepts deutlich, da hierbei eine Fülle unterschiedlicher Nutzen- und Kostenarten zu berücksichtigen sind. "Dazu gehören keinesfalls nur betriebswirtschaftliche Faktoren, die die Wirtschaftlichkeit der Landesrundfunkanstalten beeinflussen, sondern auch und vor allem Faktoren, die für die Qualität und die Akzeptanz der erstellten Programmangebote wichtig sind - etwa die geographische Übereinstimmung von Sendegebieten und sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Aktionsräumen (und damit ökonomisch: die Übereinstimmung zwischen den Unterschieden im Programmangebot und den Präferenzen der Nachfrager) oder die mit unterschiedlichen Abgrenzungen variierenden Möglichkeiten des Rundfunks, gesamtstaatliche Funktionen wahrzunehmen, z. B. den politischen Wettbewerb zu fördern oder überregionale Identitäten zu entwickeln." (KOPS/SIEBEN 1996b, S. 13).-- Siehe zu diesen Schwierigkeiten auch den umfangreichen Abschlußbericht der sog. MICHEL-KOMMISSION 1970.

7 Während 1990 noch ca. 60 % aller deutschen Fernsehhaushalte terrestrisch versorgt wurden, belief sich deren Anteil 1997 nurmehr auf 13 %. Umgekehrt hat sich im gleichen Zeitraum der Anteil der durch Satelliten versorgten Haushalte von ca. 13 % auf ca. 34 % und der Anteil der durch Kabelnetze versorgten Haushalte von ca. 26 % auf ca. 53 % erhöht. Siehe ZIMMER 1998, S. 353.



ARD-Anstalten, verstärkt die Frage nach der Berechtigung einer über die Sendegebiere hinausgehenden Verbreitung der öffentlich-rechtlichen Programme, insbesondere der Dritten ARD-Programme, die mittlerweile fast alle über Satellit und zunehmend auch in den Kabelnetzen außerhalb ihrer Sendegebiere verbreitet werden.¹ Ökonomisch ist eine solche Ausweitung der Verbreitungsgebiete unstrittig sinnvoll, wenn man, wiederum nach dem oben allgemein skizzierten ökonomischen Kalkül, die (vergleichsweise geringen) Zusatzkosten für die überregionale oder gar übernationale Verbreitung mit dem zusätzlichen Nutzen vergleicht, den die Dritten Programme den Rezipienten außerhalb der Territorien der Landesrundfunkanstalten stiftet.^{2,3} Strittig wird sie erst, wenn man nichtpekunäre Kosten einer solchen überregionalen Verbreitung ins Kalkül einbezieht und ausreichend hoch veranschlagt, etwa die mit einer Verbreitung der Dritten ARD-Programme über die Kabelnetze verbundene "Kanalverstopfung" und die damit bzw. mit einer Verbreitung per Satellit verbundene "Verdrängung" kommerzieller Programmangebote,⁴ die vor allem in denjenigen im Footprint der Dritten Fernsehprogramme gelegenen Staaten zu Buche schlagen dürfte, in denen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk keine Grundversorgungsfunktion (und damit auch kein höherer gesellschaftlicher Wert als den kommerziellen Programmen) eingeräumt wird.⁵

-
- 1 Zum aktuellen Stand der Verbreitung der Dritten Fernsehprogramme per Kabel und Satellit siehe MÜLLER-RÖMER 1998a, zur rundfunkrechtlichen Problematik siehe HARTSTEIN u. a. 1995, S. 1023ff. RICKER 1998 kommt in einem auf einem Rechtsgutachten für RTL TELEVISION basierenden Aufsatz zum Ergebnis, daß die überregionale Verbreitung der Dritten Fernsehprogramme sowohl über Kabel als auch über Satellit rechtswidrig sei.
 - 2 Die Kosten für die Verbreitung eines Dritten ARD-Fernsehprogramms per Satellit belaufen sich pro Jahr auf ca. 10 Mio DM. Im Jahr 1997 wurden für die Satellitennutzung der Landesrundfunkanstalten insgesamt 84,9 Mio DM aufgewendet. Siehe ARD-Jahrbuch 1997, S. 321.
 - 3 Die Quantifizierung dieses Nutzens wirft wiederum Probleme auf. Betrachtet man als Indikator des den Zuschauern gestifteten Nutzens die Einschaltquoten der Dritten ARD-Programme (siehe GRAJCZYK 1998), so ist dieser für die Zuschauer außerhalb der regionalen Grenzen der Landesrundfunkanstalten, insbesondere für die Zuschauer in den benachbarten Landesrundfunkanstalten, erheblich. Hinzu kommt der von den Zuschauern möglicherweise nicht (ausreichend) gewürdigte gesellschaftliche Nutzen einer gesteigerten Angebotsvielfalt. -- In der ausführlichen rechtswissenschaftlichen Literatur zur Problematik finden sich solche ökonomischen Erwägungen allerdings kaum. Stattdessen wird hier überwiegend rechtsdogmatisch argumentiert. SIEBER (1998) befaßt sich z. B. bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Weiterverbreitung von Satelliten-Fernsehprogrammen in Bayern überwiegend mit der Frage einer angemessenen Auslegung der Begriffe "bundesweit empfangbarer", "bundesweit herangeführter" und "bundesweit verbreiteter" Programme. Ähnliches gilt für die rechtswissenschaftliche Diskussion der Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen in Kabelanlagen (siehe hierzu etwa HESS 1996).
 - 4 Siehe hierzu die oben bezüglich der thematischen Weite der Dritten ARD-Fernsehprogramme referierte Kritik der privaten Rundfunkveranstalter. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit einer ökonomisch sinnvollen und juristisch eindeutigen Regelung der "Rangfolge" der um die Kabeleinspeisung konkurrierenden öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Rundfunkveranstalter (siehe BREUNIG 1996 und BETZ 1997a, aus rechtswissenschaftlicher Sicht HESS 1996, STETTNER 1998). Die als Regelungsverfahren vorgeschlagenen Auktionen (vgl. MÜLLER 1998, S. 159ff.) eignen sich dabei allenfalls für die Allokation marktfähiger (kommerzieller) Programme. Hingegen bedarf die Regelung der Rangfolge zwischen marktfähigen und nicht marktfähigen Programmen und innerhalb der Gruppe nicht marktfähiger Programme gesellschaftspolitischer Dringlichkeitskriterien. Diese fehlen der Rechtswissenschaft bislang weitgehend; sie müssen ihr von der Ökonomie unter Beachtung der o. g. grundsätzlich skizzierten Kosten-Nutzen-Kalküle zur Verfügung gestellt werden.
 - 5 Hingegen ließe sich für die Bundesrepublik die bevorzugte Einspeisung der öffentlich-rechtlichen Programme, auch der neuen Spartenprogramme "Kinderkanal" und "Phoenix", übereinstimmend mit dem in der Rechtswissenschaft behaupteten Vorrang "gesetzlich bestimmter Programme" bei der Kabeleinspeisung (etwa bei WILLE/HECKEL 1997), mit deren höherem gesellschaftlichem Nutzen gegenüber kommerziellen Angeboten rechtfertigen.



- ◆ Verstärken dürfte sich in den kommenden Jahren schließlich die Diskussion über die Notwendigkeit und **die räumliche (wie auch die thematische) Abgrenzung supranationaler öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten**. Zwar ist deren Nutzen aus Sicht der Rezipienten infolge national unterschiedlicher Präferenzen eher begrenzt, zudem dürften ihre Kosten infolge des technischen Aufwands (etwa für die Synchronisation) und infolge national unterschiedlicher Mentalitäten und Arbeitsstile¹ über denen nationaler Rundfunkanstalten liegen. Andererseits könnte im Zuge einer räumlichen Globalisierung, insbesondere im Zuge der Europäischen Integration, der Bedarf nach übernationalen Programmen und vor allem auch der Bedarf nach einem übernationalen Dialog steigen und sich von daher die Gründung von Mehrstaatenanstalten oder sogar einer europäischen Rundfunkanstalt empfehlen,² wobei die bereits bestehenden Mehrstaatenanstalten (ARTE als deutsch-französisches Kulturprogramm und 3sat als gemeinsame Anstalt von ARD, ZDF, SRG und ORF) als Nuklei dienen könnten.³

Die Beispiele zeigen, daß in der Bundesrepublik die gesellschaftlichen Vorstellungen über die angemessene räumliche und thematische Abgrenzung kommerzieller wie vor allem auch öffentlich-rechtlicher Programmangebote stark divergieren. Entsprechend unterschiedlich werden die mit der Ausweitung oder Reduzierung kommerzieller und öffentlich-rechtlicher Programmangebote verbundenen Folgen für den Zentralitätsgrad unserer Rundfunkordnung eingeschätzt. Dies ist zum einen auf die bereits erwähnte Diffusität und mangelnde Quantifizierbarkeit der mit Rundfunkprogrammen verbundenen Nutzen und Kosten zurückzuführen, zum anderen auf die massiven technischen Veränderungen, denen der Rundfunk, bzw. allgemeiner: die audiovisuellen Medien, derzeit unterworfen sind.

Hinzu kommt, daß die räumliche und thematische Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Programmangebote sich unmittelbar auf die Marktanteile und Ertragspotentiale der kommerziellen Anbieter auswirkt (und umgekehrt) -- was bei der kaum mehr steigenden Nachfrage der Rezipienten⁴ zu einem "Nullsummenspiel" mit harten Verteilungskämpfen führt. Die im politischen Prozeß erzielten Lösungen werden deshalb vermutlich in immer kürzeren Abständen in Frage gestellt,⁵ was permanente rundfunkpolitische Auseinandersetzungen mit hohen Transaktionskosten zur Folge hat. Auch für deren Begrenzung sollten die Kompetenzen der rundfunkpolitischen Akteure den technisch bedingten Veränderungen angepaßt, klarer geregelt und besser koordiniert werden.

1 Diese werden etwa am Beispiel von ARTE deutlich bei GRÄSSLE 1995.

2 Siehe SIEBENHAAR 1994, insbesondere S. 270ff.

3 Rechtfertigen würde sich dies vor allem dann, wenn ein solches Programm einen "meritorischen", d. h. von den Rezipienten unterschätzten Nutzen stiften würde (etwa: die Förderung der Völkerverständigung und des Friedens oder die Erhöhung der Programmvierfalt).

4 Von 1995 auf 1996 hat sich die durchschnittliche Sehdauer pro Tag nurmehr von 174 auf 183 Minuten erhöht, von 1996 auf 1997 ist sie sogar konstant bei 183 Minuten geblieben (DARSCHIN/FRANK 1998, S. 154). Siehe zur zeitlichen Stabilität der Fernsehnutzung auch KLEMM 1998.

5 Diese Einschätzung deckt sich mit der Vermutung des Rundfunkreferenten der Bayerischen Staatskanzlei, Kuch, daß die zeitlichen Abstände von Rundfunkstaatsverträgen immer kürzer werden. Siehe "Zweifel an der praktischen Umsetzung des Zuschaueranteilsmodells", in: epd medien, Nr. 85 vom 30. 10. 1996.



C. Die Optimierung des Hoheitsgrades von Rundfunkordnungen

1. Grundsätzliche ökonomische Erwägungen

Neben dem Delegationsgrad und dem Zentralisationsgrad ist der Hoheitsgrad von Entscheidungen ein drittes zentrales Gestaltungsmerkmal von Bereitstellungsverfahren. Unter diesem Merkmal ist das Ausmaß hoheitlicher Zwangsrechte zu verstehen, auf das ein Kollektiv bei der Güterbereitstellung zurückgreifen kann. Das Spektrum reicht von Kollektiven, die über keinerlei Rechte dieser Art verfügen, sondern sich über marktliche (horizontale) Absprachen mit jedem einzelnen Kollektivmitglied darüber einigen müssen, welche Gütermenge es abnimmt und welchen Finanzierungsbeitrag es leistet (wie etwa private Unternehmen, die auf die Kaufentscheidungen ihrer Kunden keinerlei hoheitlichen Einfluß haben), über Kollektive mit begrenzten Hoheitsrechten (wie z. B. bestimmte öffentliche Unternehmen, denen vom Staat ein Recht zur Zwangsversorgung oder/und zur Erhebung von Zwangseinnahmen eingeräumt wird), bis hin zu den staatlichen Gebietskörperschaften, die aufgrund ihrer umfassenden Hoheitsrechte die Art und den Umfang der bereitzustellenden Güter und Leistungen wie auch der vom Bürger vereinnahmten Finanzierungsbeiträge "vertikal", d. h. ohne Zustimmung der Kollektivmitglieder, festsetzen.¹

Ob die Güter durch ein rein horizontales Verfahren, ein rein vertikales Verfahren oder eine dazwischen liegende Mischform bereitgestellt werden, hängt von den relativen Vorzügen beider Entscheidungsmechanismen ab, d. h. davon, inwieweit die bei hierarchischer Entscheidung bestehenden Vorteile (vor allem: geringere Transaktionskosten, Verhinderung opportunistischen Verhaltens, Internalisierbarkeit externer Effekte) gegenüber den Vorteilen horizontaler Entscheidungen (insbesondere: Anreize zu wirtschaftlichem und eigenverantwortlichem Handeln der einzelnen Kollektivmitglieder) zu Buche schlagen. Dies wiederum variiert mit verschiedenen Eigenschaften der bereitzustellenden Güter, die deren Marktfähigkeit bestimmen. Diese ist eingeschränkt oder fehlt völlig bei Gütern, bei denen

1. technische oder ökonomische Besonderheiten vorliegen, die zu subadditiven Kostenverläufen und monopolistischen Angebotsstrukturen führen,²
2. die Nutzung nicht von der Entrichtung eines Finanzierungsbeitrages abhängig gemacht werden kann (das sog. Ausschlußprinzip nicht anwendbar ist), so daß opportunistisches Verhalten (insbesondere sog. Trittbrettfahren) dominiert³ und kein privates Unternehmen in der Lage ist, für dieses Gut einen Preis zu erzielen (und somit auch nicht bereit sein wird, ein solches Gut bereitzustellen),
3. beträchtliche Externalitäten auftreten, so daß die über die Bereitstellung eines Gutes Entscheidenden nur einen Teil der Entscheidungswirkungen tragen und

¹ In der Demokratie beschränken sich diese Hoheitsrechte auf diejenigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen, die der Bürger dem Staat zuvor übertragen (an den Staat delegiert) hat. Und sofern die Mehrheit der Bürger mit der Ausübung dieser Hoheitsrechte unzufrieden ist, können diese Rechte dem Staat über politische Wahlen natürlich auch wieder entzogen werden (was das Risiko eines Mißbrauchs staatlicher Hoheitsrechte reduziert). Gleichwohl bleibt richtig, daß der Staat *innerhalb* der jeweils gegebenen Ausstattung mit Hoheitsrechten und für die Dauer der jeweiligen Regierungsperiode seine Entscheidungen per Zwang, d. h. ohne Zustimmung der Wahlbürger, treffen kann.

² Siehe etwa LUDWIG 1998, S. 90ff.

³ Siehe etwa SCHRÖDER 1997, S. 23ff.



die einzelwirtschaftlichen Bereitstellungsergebnisse von den gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Ergebnissen abweichen,¹

4. die Nachfrager über die Gutseigenschaften nicht ausreichend informiert sind, so daß die von den Nachfragern gewünschten (und bei einem funktionierenden Angebot realisierten) Bereitstellungsergebnisse den "gesellschaftlichen" Vorstellungen widersprechen,² oder
5. die Nachfrager zwar über die Gutseigenschaften informiert sind, aufgrund von Besonderheiten der Entscheidungssituation aber nicht in der Lage sind, die für sie optimalen Entscheidungen tatsächlich zu treffen.

In all diesen Fällen ist eine rein marktliche Bereitstellung nicht befriedigend, sondern eine hoheitlich korrigierte (regulierte) oder, bei gravierenden Marktmängeln, sogar eine rein hoheitliche Bereitstellung des Gutes erforderlich.

2. Der optimale Hoheitsgrad zur Bereitstellung von Rundfunkprogrammen

Für Rundfunkprogramme galt in der Bundesrepublik, etwa im Gegensatz zu den USA, lange die Überzeugung, daß eine privatwirtschaftliche Bereitstellung keine adäquate Versorgung leisten könne, sondern dieses Gut von öffentlichen Anstalten bereitgestellt werden müsse, die mit den erforderlichen Hoheitsrechten, insbesondere einem Versorgungsmonopol und einem Gebührenprivileg, ausgestattet sein müßten. Begründet wurde diese Auffassung, etwa in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, mit der „Sondersituation“ des Rundfunks, insbesondere der technischen Knappheit der Übertragungskanäle und dem über die Leistungsfähigkeit privater Unternehmen hinausgehenden Finanzbedarf, später auch mit der Unterschätzung des Wertes bestimmter gesellschaftlich wertvoller Programminhalte durch den Rezipienten und damit, daß bei einer (werbefinanzierten) privaten Bereitstellung von Rundfunk die Programminhalte von den Interessen der werbungstreibenden Wirtschaft bestimmt werden.³

Diese Auffassung verlor mit der technischen Ausweitung der Übertragungskanäle, mit der zunehmenden Finanzkraft von Rundfunkveranstaltern und ihrem (relativ) abnehmenden Finanzbedarf sowie mit der erfolgreichen Betätigung ausländischer kommerzieller Veranstalter an Befürwortern. Auch das Bundesverfassungsgericht stellte nunmehr nicht länger die „Sondersituation“ des Rundfunks in den Vordergrund seiner Argumentation, sondern dessen besonders hohe gesellschaftliche Wirkung und Bedeutung;⁴ und in seinem dritten Rundfunkurteil aus dem Jahr 1981 räumte es den einzelnen Bundesländern das Recht ein, unter Beachtung eines bestimmten Ordnungsrahmens auch privaten Rundfunk zuzulassen. Mitte der achtziger Jahre folgte die Rundfunkpolitik diesen veränderten Einschätzungen, indem sie private Rundfunkveranstalter zuließ.⁵ Seitdem existiert in Deutschland eine duale Rundfunkordnung mit sowohl privaten Rundfunkunternehmen, die kei-

¹ Siehe etwa KOPS 1997, S. 17ff., oder GUNDLACH 1998, S. 73ff.

² Siehe etwa HEINRICH 1994, S. 101ff.; KOPS 1997, S. 14ff.; SCHRÖDER 1997, S. 18ff., oder GUNDLACH 1998, S. 68ff.

³ BVerfGE 12, 205, 261; 31, 314, 326; bereits modifizierend in 57, 295, 322

⁴ BVerfGE 90, 60, 87

⁵ Zur Entstehung der dualen Rundfunkordnung siehe HALL 1997, S. 20ff., DILLER 1997, S. 354.

ne oder nur geringe hoheitliche Rechte haben, und mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die über größere hoheitliche Rechte verfügen.

Obwohl beide als Agenten der Rundfunkteilnehmer fungieren, die (als Prinzipale) Rundfunkprogramme bereitgestellt haben möchten,¹ unterscheiden sich kommerzielle und gemeinnützige Programmveranstalter hinsichtlich der ihnen überlassenen Hoheitsrechte: Erstere besitzen solche Hoheitsrechte nicht, sondern müssen die marktliche Zustimmung durch den Konsumenten (Rezipienten) bzw. - bei der indirekten Vermarktung von Programmen werbefinanzierter Anbieter - die Zustimmung durch die werbungstreibende Wirtschaft einholen. Letztere besitzen demgegenüber mehr oder minder umfangreiche Hoheitsrechte, die es ihnen ermöglichen, Rundfunkprogramme nach nicht-marktlichen Entscheidungsregeln, d. h. ohne Zustimmung durch die Rezipienten, bereitzustellen und zu finanzieren. Als solche Hoheitsrechte kommen z. B. nationale oder regionale Versorgungsmonopole in Betracht, exklusive Senderechte für bestimmte Ereignisse und vor allem das Privileg zur Erhebung nutzungsunabhängiger Rundfunkgebühren.

Folglich unterscheiden sich auch die den Rundfunkteilnehmern für die Steuerung der Agenten verfügbaren Instrumente: Für die Steuerung des kommerziellen Rundfunkangebotes stehen ihnen prinzipiell nur die Abstimmungsmechanismen des Marktes zur Verfügung (bei entgeltfinanzierten Veranstaltern der Kauf des Programms oder des Programmabonnements, bei werbefinanzierten Veranstaltern die über die Einschaltquoten erfolgende Steuerung der Werbeeinnahmen und Programmangebote). Für die Beeinflussung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stehen ihnen prinzipiell nur die Instrumente der politischen Wahl und der politischen Partizipation zur Verfügung: Z. B. entscheiden sie zur gesamten Hand über die Rekrutierung der sie vertretenden Agenten (insbesondere der Rundfunkräte und Rundfunkpolitiker) und damit indirekt auch über die Entscheidungen nachgeordneter Agenten (wie etwa der Rundfunkintendanten und -programmleitenden) wie auch über die Art und Höhe der den öffentlich-rechtlichen Anstalten überlassenen hoheitlichen Einnahmen.

Allerdings finden sich bei den kommerziellen Programmanbietern in Deutschland mittlerweile auch Elemente der gesellschaftlichen Steuerung, so daß an die Stelle einer reinen Marktsteuerung eine gemischte Steuerung getreten ist,² innerhalb

¹ Dabei haben sich die Agenten an die ihnen von den Prinzipalen vorgegebenen (mehr oder minder detaillierten) Rahmenbedingungen und Zielsetzungen zu halten, sind im Rahmen der ihnen überlassenen Entscheidungsspielräume andererseits aber auch befugt, ihre im Vergleich zu den Rezipienten größeren Spezialkenntnisse zu nutzen (und damit Spezialisierungsvorteile zu erwirtschaften, die zwischen ihnen und den Rezipienten verteilt werden können).

² So müssen sie eine Reihe von Vorschriften (zum Jugend- und Ehrenschatz, zum Inhalt und Ausmaß von Werbung, zu Parteiensendungen, zu Drittsendungen religiöser Art, zur Kurzberichterstattung und zur Gerichtsberichterstattung) erfüllen, die sie in ihren Programmentscheidungen einschränken (siehe hierzu im einzelnen etwa RICKER/SCHIWY 1997, S. 394ff.). Hinzu kommen verschiedene Auflagen, die sie für ihre Zulassung erfüllen müssen. Z. B. müssen die kommerziellen Vollprogrammanbieter zwecks Erhöhung ihrer thematischen oder/und regionalen Programmvierfalt während eines Teils ihrer Sendezeit sog. Fensterprogramme ausstrahlen, die von einer autonomen, ertragsmaximierenden Programmpolitik - und damit auch von einer marktlichen Steuerung - ausgenommen sind. Schließlich haben einige private Veranstalter ihre marktlichen Entscheidungsräume durch freiwillige Vereinbarungen zusätzlich eingeschränkt. Beispielsweise unterwirft sich RTL bereits seit 1988 der programmlichen Aufsicht durch einen Programmausschuß, der eine den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten ähnliche Funktion wahr-



derer die marktlichen Steuerungsmechanismen, insbesondere die Orientierung an Einschaltquoten und Werbeerlösen, allerdings dominieren. Eine gewisse Verwässerung des idealtypischen Steuerungsmechanismus ist mit der Quotenausrichtung, insbesondere im Vorabendprogramm („Werberahmenprogramm“) umgekehrt aber auch bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu beobachten. Die bezüglich der Programminhalte kommerzieller versus öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter festgestellte Angleichung¹ läßt sich somit auch für die Steuerungsmechanismen der beiden Systeme erkennen.

Welche Programme in einem solchen dualen System von den (regulierten) kommerziellen Veranstaltern und welche Programme von den (teilkommerzialisierten) öffentlich-rechtlichen Anstalten bereitgestellt werden, läßt sich unter diesen Bedingungen nicht mehr dichotom und eindeutig, sondern nurmehr graduell und oft kontrovers entscheiden. Dabei ergibt sich aus den ordnungspolitischen Grundsätzen der Wirtschaftswissenschaft die Leitlinie:

- ◆ Rundfunkprogramme, die keine oder nur geringe Marktmängel aufweisen, sollen von kommerziellen Veranstaltern bereitgestellt werden (weil dadurch die besonderen Vorteile des Marktes auch für dieses Gut genutzt werden können); allerdings bedarf dieses kommerzielle Angebot einer hoheitlichen Kontrolle und Regulierung, deren Umfang vom Gewicht der Marktmängel abhängt.
- ◆ Rundfunkprogramme, die größere Marktmängel aufweisen, müssen von den öffentlich-rechtlichen Anstalten bereitgestellt werden (weil es hierfür eines nichtmarktlichen, auf hoheitlichen Rechten basierenden Verfahrens bedarf).

3. Aktuelle Folgerungen für die deutsche Rundfunkordnung

Die in Deutschland seit Einführung des dualen Systems kontrovers diskutierte, immer noch hoch aktuelle Frage, in welchem Umfang Rundfunkprogramme privatwirtschaftlich bereitgestellt werden können oder öffentlich-rechtlich bereitgestellt werden müssen,² läßt sich anhand dieser ordnungspolitischen Grundsätze konkret nur schwer beantworten. Ökonomisch formuliert geht es dabei um die Frage, welche Marktmängel bei welchen Programmen vorliegen und ob deren Gewicht so gravierend ist, daß eine hoheitliche Bereitstellung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten vorgezogen werden sollte oder eine nicht-hoheitliche Bereitstellung durch die Privaten zugelassen werden kann. Die Beantwortung dieser Frage wird gegenwärtig noch dadurch erschwert, daß die mit der Digitalisierung des Rundfunks verbundenen Veränderungen des Ausmaßes der Marktmängel nur schwer abschätzbar sind. Dennoch lassen sich mit Blick auf die oben unterschiedenen Marktversagensformen einige Tendenzaussagen darüber machen, wie sich die Bedeutung einer hoheitlichen, öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen gegenüber einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung entwickeln wird und welche Empfehlungen aus der ökonomischen Theorie des Marktversagens für diese rundfunkpolitische Optimierungsaufgabe abgeleitet werden können.

nimmt (THOMA 1997b). Auf eine neue Form freiwilliger Einschränkung haben sich die privaten Fernsehveranstalter unlängst mit einem „Code of Conduct“ zu den Inhalten von Talkshows im Tagesprogramm geeinigt. Siehe epd medien, Nr. 47 vom 20. 6. 1998, S. 33 - 35.

¹ Siehe z. B. MERTEN 1994; anders KRÜGER 1996.

² Siehe hierzu etwa GUNDLACH 1998 oder HAMM 1998.

a) Optimaler Hoheitsgrad,
technische Übertragungsknappheiten und Subadditivitäten

Eine der Hauptursachen für eine fehlende Marktfähigkeit des Rundfunks bestand in dessen Anfangszeiten in seiner analogen Terrestrik, mit der nur fünf oder sechs Programme verbreitet werden konnten, ein polypolistisches Angebot also von vornherein ausgeschlossen war. Mit dem Auf- und Ausbau von Kabelnetzen, in denen ca. 30 Programme verbreitet werden können und an die mittlerweile (Ende 1997) ca. 59 % aller Fernsehhaushalte angeschlossen sind, und mit der Satellitentechnik, über die bis 100 Programme von mittlerweile ca. 26 % aller Fernsehhaushalte empfangen werden können,¹ hat sich diese technische Knappheit wesentlich reduziert; eine weitere erhebliche Erhöhung (grob gerechnet: bis zu einer Verzehnfachung) der Übertragungskanäle steht in den nächsten Jahren im Zuge der Digitalisierung an. Technische Knappheiten stellen dann keinen, zumindest keinen gravierenden Marktangel mehr dar, und eine hoheitliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen kann daraus nicht (mehr) begründet werden.²

Allerdings muß, auch angesichts der teilweisen Euphorie, die die Digitalisierung im Mediensektor und im politischen Raum hervorgerufen hat (siehe SEEGER 1997), darauf hingewiesen werden, daß nicht nur ausreichend dimensionierte Übertragungskanäle und -techniken benötigt werden, sondern die Rundfunkteilnehmer auch über geeignete digitale Endgeräte oder Set-Top-Boxen verfügen müssen. Deren Diffusion dürfte aber – betrachtet man das Adaptionsverhalten bei früheren technischen Neuerungen wie dem Farbfernsehen, dem Mehrkanalton oder dem Videotext – viele Jahre dauern, so daß die Knappheit der Übertragungskanäle für alle Rundfunkhaushalte vermutlich erst mit Abschaltung der analogen Rundfunkübertragung im Jahr 2010 beseitigt sein wird.³ Würden auf technische Übertragungsknappheiten zurückgehende Vorschriften bereits vorher unter Hinweis auf die technisch *mögliche* Kanalvervielfachung dereguliert,⁴ entstünde ein, wenn auch nur vorübergehendes, Regelungsdefizit mit möglicherweise nicht mehr zu korrigierenden Schäden (bspw. in Form einer verringerten Programmvietalt oder einer Kommerzialisierung der Programminhalte und der dadurch bewirkten kaum umkehrbaren Veränderungen der Zuschauerpräferenzen).

1 Quelle: Kabel & Satellit, Nr. 43, vom 19. 10. 1998. Siehe auch ZIMMER 1998, S. 353.

2 Allerdings sollte die erhöhte Zahl der terrestrisch, über Kabel oder über Satellit nutzbaren Verteilwege zwischen den kommerziellen Veranstaltern dann nicht mehr administrativ, sondern durch marktliche Verfahren, etwa durch Auktionen, verteilt werden (CZYGAN 1997, S. 18ff.).

3 Eine solche Beendigung der analogen terrestrischen Verbreitung ist ökonomisch sinnvoll, wenn die verfassungsrechtliche Pflicht zur flächendeckenden technischen Versorgung mit Rundfunkprogrammen über andere Verbreitungsformen (Satelliten und Kabel, ggf. unter Zuhilfenahme terrestrischer Frequenzen für lokale bzw. regionale Programme) kostengünstiger erfüllt werden kann und der Erwerb der hierfür erforderlichen Empfangsanlagen auch jedem einzelnen Rundfunkteilnehmer zumutbar ist. Hiervon kann für 2010, dem Jahr, in dem die analoge terrestrische Verbreitung nach den derzeitigen Plänen der Bundesregierung abgeschaltet werden soll, wohl ausgegangen werden, zumal dann nach den derzeitigen Prognosen (MÜLLER-RÖMER 1998b, S. 3) nurmehr 2 % aller Fernsehhaushalte terrestrisch versorgt werden. – Nach einer Studie des amerikanischen Marktforschungsunternehmens FORRESTER RESEARCH (1998) werden in Deutschland bis zum Jahr 2005 ca. 40 % aller Haushalte digitales Fernsehen empfangen können.

4 Siehe etwa die entsprechenden Forderungen im „Grünbuch Konvergenz“ der KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1997); kritisch dazu z. B. die DLM 1998 und KUHNE 1998.



Voreilig wäre es auch, aus der technisch bedingten Vervielfachung auf einen atomistischen Markt für Übertragungskanäle zu schließen. Vor allem bei einer Verbreitung in Kabelnetzen existieren starke Größen- bzw. Dichtevorteile, aufgrund derer die Übertragungskanäle auch bei einer digitalen Verbreitung vermutlich nur von einigen wenigen, schwer angreifbaren¹ Netzbetreibern angeboten werden.² Eine Regulierung dieser Netzbetreiber bleibt somit erforderlich. Dabei sollte auch verhindert werden, daß sich die Netzbetreiber mit Rundfunkveranstaltern vertikal zusammenschließen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß sie ihre starke Marktstellung zum Nutzen der integrierten Veranstalter mißbrauchen (z. B. indem sie nicht integrierten Veranstaltern den Netzzugang verweigern).³

Zudem entsteht im Zuge der Digitalisierung eine neue Wertstufe administrativer und technischer Dienstleistungen (sog. Plattformen), die den Zuschauern den Zugang (den „conditional access“), die Auswahl (die „Navigation“) und ggf. (bei Pay-Angeboten) die Bezahlung ermöglichen. Da auch bei diesen Dienstleistungen Größenvorteile bestehen, könnten sich oligopolistische oder monopolistische Angebotsstrukturen entwickeln, vor allem, wenn diese Dienstleistungen von Unternehmen erbracht werden, die mit Programmanbietern vertikal integriert sind.⁴ Dies würde zu einem neuen Engpass innerhalb der Verbreitungskette führen, der die Wahlmöglichkeiten für die Rundfunkteilnehmer, ungeachtet der technischen Vielzahl von Übertragungskanälen, drastisch einschränken könnte. Die vertikale Integration von Programmanbietern und Plattformbetreibern ist deshalb für den Wettbewerb ähnlich gefährlich wie die vertikale Integration von Programmanbietern und Netzbetreibern. Und dort, wo sie mit Blick auf gesamtwirtschaftliche Kostenvorteile zugelassen wird, muß zumindest gesichert sein, daß alle Programmanbieter einen diskriminierungsfreien Zugang zur Plattform haben und daß auch die Benutzerführungssysteme der Plattformen keine Anbieter diskriminieren.⁵

Abgesehen von solchen „Flaschenhälsen“ innerhalb des mehrstufigen Verbreitungsverfahrens ist eine Ausweitung der Übertragungskanäle aber auch deshalb nicht gleichbedeutend mit einer erhöhten Vielzahl von Programmangeboten, weil auch bei der *Produktion* von Rundfunkprogrammen erhebliche Größenvorteile anfallen. Diese erklären sich vor allem daraus, daß die Kosten pro Rezipient mit zunehmender Publikumsgröße kontinuierlich fallen, die (Werbe-)Erlöse pro Rezipient hingegen konstant sind.⁶ Hinzu kommen verschiedene Führungsvorteile, etwa bei

¹ Netzbetreiber mit starken Größenvorteilen sind schwer angreifbar, weil für potentielle Konkurrenten beim Markteintritt erhebliche irreversible Kosten anfallen (KNEIPS 1998).

² Siehe CZYGAN (1997, S. 13f.) und die dort angegebene Literatur. Weniger starke Größenvorteile existieren auch bei der terrestrischen Verbreitung (vor allem durch die hohen Kosten für die Sendemasten) und bei der Satellitenausstrahlung (siehe ebenda, S. 12f. und 15ff.).

³ Siehe HEGE 1995; S. 38ff.; HOLZNAGEL 1996; CZYGAN 1997, S. 25.

⁴ Eine solche vertikale Integration ist wahrscheinlich, weil die Akzeptanz der „Plattform“ weniger von der Qualität ihrer technischen und administrativen Leistungen abhängt, sondern vor allem von der Qualität derjenigen Programmangebote, die über diese Plattform empfangen werden können. Siehe KRUSE 1996, S. 19; zu den Anreizen für vertikale Zusammenschlüsse im Zuge der Digitalisierung KÖNIG 1997, S. 63ff.

⁵ Siehe LIBERTUS 1996b; KÖNIG 1997, S. 42ff.; DLM 1997a; DLM 1997b; HOLZNAGEL u. a. 1998.

⁶ Während der Nutzen von Rundfunkprogrammen für den einzelnen Rezipienten abnimmt, wenn das Publikum eine optimale Größe überschreitet (siehe oben, Abschnitt II.B.2.), bleiben die Werbeerlöse pro erreichtem Zuschauer konstant. Dies ist eine Folge der unten (II.C.3.b.) aus-

der Vermarktung und Finanzierung von Rundfunkprogrammen und anderen Medienprodukten.¹ Die Zahl der kommerziellen Rundfunkveranstalter steigt deshalb nicht notwendigerweise im gleichen Maß wie die Zahl der Übertragungskanäle, sondern sie wächst möglicherweise nur unterproportional oder geht sogar zurück. Mehr Übertragungskanäle führen deshalb nicht notwendigerweise zu mehr Programmanbietern, mehr wirtschaftlichem Wettbewerb und mehr publizistischem Wettbewerb, sondern können umgekehrt dazu führen, daß jeder der wenigen Anbieter mehr Programme kontrolliert und daß die wirtschaftliche Konzentration und die Mißbrauchsgefahren *steigen*. Das kommerzielle Fernsehen in der Bundesrepublik, das heute praktisch von zwei Konzernen kontrolliert wird, verdeutlicht diese Gefahr nachdrücklich.

Die Konzentrationskontrolle auf den Rundfunkmärkten bleibt deshalb auch nach der Beseitigung technischer Übertragungsknappheiten wichtig, zumal die Meinungsmacht des privaten Rundfunks mit der zunehmenden Anzahl kommerzieller Programme und mit steigenden Marktanteilen säkular wächst. Das allgemeine Wirtschaftsrecht, in Deutschland also in erster Linie das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das auf die Konzentrationskontrolle von Wirtschaftsgütern ausgerichtet ist und von daher auch eine höhere Unternehmenskonzentration zuläßt, sofern diese einzel- und volkswirtschaftliche Effizienzgewinne erzeugt, reicht für diese Kontrolle nicht aus: Da beim Rundfunk ein solcher Trade-off nicht nur unter Effizienzgesichtspunkten vorgenommen werden kann, sondern auch und vor allem die gesellschaftlichen Kosten eines tatsächlichen oder auch nur potentiellen Mißbrauchs einzubeziehen hat, ist in diesem Bereich ein gesondertes, schärferes Konzentrationsrecht erforderlich, das vor allem vertikale und diagonale Unternehmenszusammenschlüsse verhindern muß, die die Meinungsmacht wesentlich erhöhen können, mit den im GWB enthaltenen Maßstäben aber nicht kontrollierbar sind.

Obwohl die im Rundfunkstaatsvertrag vollzogene Ablösung des bisherigen Konzentrationsmaßstabs einer kapitalmäßigen Beteiligung durch den Maßstab der publizistischen Wirkung („Marktanteilsmodell“) ein Schritt in die richtige Richtung war, ist auch das neue Medienkonzentrationsrecht gerade zur Kontrolle dieser Wirkungen kaum in der Lage, weil die hierzu erforderlichen expliziten und justiziablen Regelungen im Gesetz fehlen.² Aber auch bezüglich der horizontalen Konzentration der Rundfunkmärkte ist die Effektivität der Konzentrationskontrolle bei der dort gewählten (unter Einbeziehung der öffentlich-rechtlichen Marktanteile zu berechnenden) Marktanteils-Obergrenze von 30 % zu bezweifeln:³ Nach Auffas-

führlicher dargestellten Mängel der Werbefinanzierung, bei der die Erlöse nicht vom Nutzen für die Rezipienten abhängen, sondern vom Nutzen für die werbungtreibende Wirtschaft. Hinzu kommt, daß die großen Veranstalter für jeden erreichten Zuschauer einen wesentlich höheren Preis („Kontakt-Preis“) erzielen als die kleinen Veranstalter. Siehe auch SEUFERT 1997, S. 267ff.

1 Siehe ebenda, S. 269ff.

2 „Die besorgte Frage..., wie denn nun im einzelnen den vertikalen und diagonalen Verflechtungen zu Leibe gerückt werden soll, vorgebracht mit dem zweifelnden Unterton, daß dies wohl dem „Ratschluß der KEK“ überlassen bleiben müsse, ist nicht unberechtigt. Denn weder wurde ein Abschlag auf den maximal zulässigen Zuschauermarktanteil am Fernsehmarkt statuiert, falls entsprechende Marktanteile auf vor- und nachgelagerten bzw. benachbarten Märkten festgestellt werden. Noch wurden Bemessungsparameter und Anrechnungsformeln für einen umfassend definierten Medienmarkt gefunden.“ (PELNY 1998, S. 38; siehe auch SEUFERT 1997, S. 272).

3 Siehe z. B. epd Kirche und Rundfunk, Nr. 85 vom 30. 10. 1996, S. 22: „Zweifel an praktischer Umsetzung des Zuschaueranteilsmodells.“



sung vieler Experten sanktioniert und „zementiert“ diese Obergrenze die Aufteilung des privaten Fernsehmarktes auf zwei Anbietergruppen und fördert möglicherweise sogar eine weitere, diese Obergrenze ausschöpfende Konzentration.¹ Schließlich lassen auch die unklar definierten Kompetenzen der KEK, der die Anwendung des Marktanteilsmodells übertragen worden ist,² und die Standortorientierung der Landesmedienanstalten, die über die Zulassung und Einspeisung privater Programme zu entscheiden haben, nicht erwarten, daß die Medienkonzentrationskontrolle in Deutschland im Zuge der Digitalisierung an Schlagkraft gewinnt.

b) Optimaler Hoheitsgrad und Ausschließbarkeit

Rundfunkprogramme hätten in Deutschland in den ersten Nachkriegsjahren auch deshalb nicht privatwirtschaftlich bereitgestellt werden können, weil unter den damaligen wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen ein Ausschluß nicht zahlungsbereiter Nutzer für private Veranstalter einen finanziell kaum vertretbaren Aufwand bedeutet und überdies Eingriffsrechte in die Privatsphäre der Bürger erfordert hätte, die der Staat nicht einzuräumen bereit gewesen wäre. Auch der „ersatzweise“ Ausschluß von Werbespots (als einem sog. „Kuppelprodukt“ von Rundfunkprogrammen), der allerdings nicht gegenüber den Fernsehzuschauern, sondern gegenüber der werbungstreibenden Wirtschaft angewandt wird, schied in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland als Hilfskonstruktion zur Ermöglichung einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen aus, weil Werbeeinnahmen infolge der geringen Kaufkraft, der mangelnden Empfänglichkeit für Werbebotschaften und der für die Einblendung von Werbespots ungeeigneten Programmstrukturen damals keine ausreichend ergiebige Finanzquelle abgegeben hätten. Die öffentlich-rechtliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen war unter den damaligen Bedingungen somit nicht nur die einzige ordnungspolitisch durchsetzbare, sondern auch die einzige ökonomisch funktionsfähige Form der Bereitstellung. Bei ihr wurde von den „Rundfunkteilnehmern“³ ein (Zwangs-)Beitrag in Form einer Rundfunkgebühr erhoben; und die hierfür benötigten hoheitlichen Kontroll- und Sanktionsinstrumente war man den öffentlich-rechtlichen Anstalten eher einzuräumen bereit als privaten Unternehmen.

Erst mit dem Anstieg der Wirtschaftskraft und der Zahl der Rundfunkteilnehmer eröffnete sich in Deutschland die Möglichkeit einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung von (werbefinanziertem) Rundfunk, die in anderen Ländern, insbesondere in den USA, zu dieser Zeit schon üblich war. Dabei wird der Ausschluß nicht gegenüber den Fernsehzuschauern angewandt, sondern gegenüber der werbung-

¹ Siehe STOCK 1996, S. 8, oder DÖRR 1998, S. 55; durchweg kritisch auch RÖPER 1996.

² Für eine erste kritische Bewertung siehe DÖRR 1998; zur Kritik von seiten der Landesmedienanstalten siehe z. B. epd Medien, Nr. 57 vom 25. 7. 1998, S. 10.

³ Rundfunkteilnehmer sind dabei definiert als die Angehörigen aller Haushalte, die ein „Rundfunkempfangsgerät“ bereit halten. Hinter dieser, im Rundfunkstaatsvertrag (§ 11 Abs. 2) noch heute enthaltenen Definition stand die in den Anfangszeiten des Fernsehens richtige (seit Einführung des dualen Systems aber nicht mehr für alle Rundfunkteilnehmer gültige) Einschätzung, daß alle Haushalte, die ein für den Empfang von Rundfunkprogrammen geeignetes Gerät besaßen, tatsächlich auch die öffentlich-rechtlichen Programme nutzten. Unterschiede im Umfang der Nutzung bleiben bei dieser Definition der Gebührenpflicht, primär wegen der technischen Schwierigkeiten ihrer Erfassung, z. T. vielleicht auch aus verteilungs- bzw. sozialpolitischen Gründen, unberücksichtigt.

treibenden Wirtschaft, die von den kommerziellen Rundfunkveranstaltern eine Bezahlung der überlassenen Werbezeiten ohne größere Transaktionskosten und ohne hoheitliche Unterstützung durchsetzen kann.¹

Bei dieser Form eines indirekten Ausschlusses unterscheiden sich die von den Werbungtreibenden an die Programmstrukturen und -inhalte gestellten Anforderungen allerdings wesentlich von den Wünschen der Zuschauer. Aus Sicht der Werbungtreibenden „wirbt das Fernsehprogramm für die Werbung dazwischen“.² Dabei ist es so zu gestalten, daß 1. möglichst viele Zuschauer erreicht werden, 2. möglichst diejenigen Zuschauer erreicht werden, die durch Werbung zum Kauf von Produkten bewegt werden können, und 3. möglichst viele dieser Zuschauer durch das „Programm zwischen der Werbung“ zum Kauf der beworbenen Produkte veranlaßt werden. Rundfunkprogramme, die aufgrund ihrer Thematik nur wenige Zuschauer erreichen, kommen im werbefinanzierten Fernsehen deshalb ebenso zu kurz wie Programme, die sich an Menschen wenden, die für Werbebotschaften nicht empfänglich sind (z. B. ältere Menschen mit festen Verbrauchsgewohnheiten).³ Werbefinanziertes Programmangebot und Programmnachfrage weichen deshalb beträchtlich voneinander ab, und wegen ihrer Quoten- und Verkaufsorientierung sind die Programminhalte und -formen hinsichtlich bestimmter, subtiler und nur schwer nachweisbarer Merkmale gesellschaftspolitisch problematisch – z. B. im Hinblick auf die hohe Konsumorientierung⁴ und Affektivität der Programme (etwa durch sexuelle Reize⁵ und Gewalt⁶ oder die Verletzung der Intimsphäre⁷) und im Hinblick auf die Ausblendung konsumkritischer,⁸ vielfaltssteigernder⁹ und komplizierter¹⁰ Themen.¹ Nachteilig ist zudem, daß Rundfunkprogramme von den

1 KIEFER 1994, S. 432

2 WANNIGER 1998, ähnlich KIEFER 1997, S. 226, und das BVerfGE 73, 119 [155].

3 Siehe zum damit verbundenen „Jugendwahn“ und zu den Rückwirkungen auf die Programminhalte auch THOMANN 1997 und DIEKMANN/KISTLER 1998. -- Weil ein SAT.1-Mitarbeiter eine Datei ins falsche Computerverzeichnis kopierte, wurde kürzlich die für den internen Gebrauch bestimmte Meldung publik, daß SAT.1 den „Bergdokter“, das „Glücksrad“ und „Bitte, melde Dich!“ abschafft, weil diese Sendungen von zu vielen älteren Zuschauern gesehen werden, die dem Sender keine Werbeeinnahmen bescheren (siehe KRAFZYK 1998). Krafzyk zieht daraus (ebenda) folgende Lehre: „Wir müssen uns zwei Irrtümer eingestehen. Erstens: Quote ist für Privatsender nicht das Heiligste. Es geht ihnen nicht um möglichst viele Zuschauer, sondern nur um Publikum, das Geld einbringt. Zweitens: Nicht der Zuschauer ist der Kunde der Privaten, sondern die Firmen, die Werbespots schalten. Fazit: Im Grunde wird für die Firmen, nicht für die Zuschauer das Programm gemacht.“

4 BRINKMANN 1997, S. 160. Besonders problematisch ist dies für Kinderprogramme; siehe BAAKE 1998 sowie am Beispiel des US-Kinderfernsehens RIDDER 1997.

5 Siehe z. B. Kurt TOZZER „Sex sells“, in DÖJ, Heft 3/1998.

6 Siehe hierzu vor allem HAMILTON 1998, der die für die Fernsehveranstalter bestehenden Anreize zur Darstellung von Gewalt überzeugend nachweist („If it bleeds, it leads“). -- Nach einer Umfrage der Zeitschrift TV Movie (13/1998) ärgern sich 93 % (!) aller befragten Zuschauer über „Sex und Gewalt zu Zeiten, wenn Kinder fernsehen“.

7 Etwa durch Live-Sendungen, die kompromittierende Situationen und intime Gefühle (POLACZEK 1995) oder gar das Sterben von Personen (EBERLE 1997) zeigen. In Deutschland ist die Problematik unlängst vor allem mit Bezug auf die Themen sog. „Schmuddel-Talkshows“ diskutiert worden (etwa der Nachmittags-Talkshow „Arabella“, siehe z. B. POSTINETT 1998).

8 BRINKMANN 1997, S. 160

9 Siehe ebenda sowie grundlegend Gerbner, der für das amerikanische Fernsehen bereits in den siebziger Jahren eine „mainstreaming“-Funktion behauptete.

10 „Es (das Fernsehen) lehrt den Zuschauer, Komplexität zu verachten und zu fühlen statt zu denken. Seine zentrale Aufgabe ist es, jenes fiktive Paradies des Begehrens zu erschaffen, für das



Zuschauern als „kostenlose“ Güter angesehen und im Vergleich zu anderen, dem Ausschlußprinzip unterworfenen Medienprodukten (wie z. B. Büchern oder Kinoproduktionen), aber auch im Vergleich zu allen anderen entgeltlichen Gütern und Aktivitäten „übernutzt“ werden² und daß beim werbefinanzierten Rundfunk keine Äquivalenz zwischen Inanspruchnahme und Höhe des Finanzierungsbeitrags besteht.³

Die Werbefinanzierung ermöglicht damit zwar eine privatwirtschaftliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen, die gewichtige Vorteile (Effizienz, Innovationskraft, Präferenzorientierung etc.) beinhaltet; hierfür müssen aber auch eine Reihe von Nachteilen in Kauf genommen werden, die ökonomisch als Folgen der fehlenden direkten Ausschließbarkeit von Rundfunkprogrammen anzusehen sind. Ob diese Marktmängel – im Zusammenwirken mit anderen Marktmängeln oder sogar für sich alleine – so gravierend sind, daß sie eine hoheitliche (gebührenfinanzierte) Bereitstellung aller oder bestimmter Rundfunkprogramme erfordern, ist eine schwierig zu beantwortende Frage, deren gesellschaftliche Bedeutung eine intensivere wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung verdient.

Mit der technischen Entwicklung und anstehenden Verbreitung sog. Set-Top-Boxen wird sich diese Frage mittelfristig allerdings entschärfen, weil mit solchen (möglicherweise primär für andere Ziele, etwa für die Umwandlung digitaler Programme vorgesehenen) Geräten der Empfang von Rundfunkprogrammen auf diejenigen Haushalte beschränkt werden kann, die hierzu legitimiert sind (etwa durch eine sog. Smart Card oder einen PIN-Code). D. h. der Ausschluß kann dann von den kommerziellen Rundfunkveranstaltern technisch zuverlässig, kostengünstig

die Wirklichkeit nur noch Kulisse ist, in der es keine Erfahrung gibt, sondern nur noch den Augenblick.“ (LUECKEN 1995). Ähnlich hat BULLINGER (1980, S. 117) von einer „Banalisierung“ des Fernsehens und Roman Herzog verschiedentlich von einer „Abflachungsspirale“ der Programmqualität gesprochen. In die gleiche Richtung weist die Kritik an einer zunehmenden Verquickung von Information und Unterhaltung (unter dem Stichwort der „Boulevardisierung“ z. B. kritisiert von KRÜGER 1996; seit neuerem auch als „Schreinemakerisierung“ bezeichnet, siehe WEISCHENBERG 1997). Siehe ausführlich zur Problematik auch HAMM 1995 (insbes. S. 75ff. und S. 91ff.). – In den USA steigt die Zahl derjenigen, die ihr Fernsehgerät abschaffen, weil sie in ihm die Hauptursache für das „dumbing down of America“ zu erkennen glauben. Siehe KNÜPFER 1997.

- 1 Die unlängst von der Europäischen Kommission gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk erhobene Forderung, bestimmte „marktfähige“ Programme (wie Sportübertragungen oder Spielfilme) künftig nicht mehr aus der Rundfunkgebühr sondern ausschließlich aus Werbeeinnahmen zu finanzieren, verkennt die mit dieser Finanzierungsform verbundenen gesellschaftlichen Nachteile.
- 2 Unter Berücksichtigung der Zeit- bzw. Opportunitätskosten, die den Rezipienten durch die Nutzung entstehen, sind werbefinanzierte Rundfunkprogramme sog. „Allmendegüter“, die zwar im Konsum rivalisieren, bei denen aber kein Ausschluß vorgenommen wird. Solche Güter werden über das ökonomisch sinnvolle Maß hinaus genutzt („übernutzt“), weil ihre relativen Preise die ökonomischen Knappheitsverhältnisse nicht korrekt widerspiegeln, sondern im Vergleich zu den Preisen von Gütern, bei denen das Ausschlußprinzip angewandt wird, zu gering sind (siehe allgemein hierzu etwa BLANKART 1998, S. 61ff.).
- 3 Die Höhe des Finanzierungsbeitrags ergibt sich, unabhängig von der Intensität der Nutzung der werbefinanzierten Programme, aus der Menge der beworbenen Güter, in deren Verkaufspreis die Kosten der Werbung an den Verbraucher weitergewälzt werden („You don't pay when you watch, but when you wash“). Die Verteilungswirkungen dieser Finanzierungsform dürften sozialpolitisch kaum gewünscht sein, weil Verbraucher mit geringem Einkommen und mit Einkommen, die überproportional für Waren des alltäglichen Gebrauchs verausgabt werden (für die überproportional geworben wird), einen prozentual höheren Anteil ihres Einkommens für werbefinanziertes Fernsehen verausgaben als Personen mit hohem Einkommen und mit Einkommen, die für selten beworbene Güter verausgabt werden.

und datenschutzverträglich gegenüber den Zuschauern durchgesetzt werden (sog. Pay-TV), und die Zuschauer können dann auch selbst bestimmen, für welches Programm sie welchen Preis zahlen (wobei die Steuerungs-fähigkeit des Preissystems um so größer ist, je kleiner die entgeltpflichtigen Programmsegmente sind).¹ Damit werden die beim werbefinanzierten Fernsehen bestehende Divergenz von Programmangebot und -nachfrage und die Übernutzung des Mediums ebenso vermieden wie die eventuell nachteiligen, zumindest aber intransparenten Verteilungswirkungen der „unmerklichen“ Finanzierung werbefinanzierter Programme. Markt-mängel infolge fehlender Ausschließbarkeit bestehen dann weder in ihrer ursprünglichen, gravierenden Form (einer Verhinderung privatwirtschaftlicher Bereitstellung), noch in der beim werbefinanzierten Privatfernsehen bestehenden abgeschwächten Form. Für kommerzielle Rundfunkprogramme empfiehlt sich somit sowohl aus alloka-tiver als vermutlich auch aus distributiver Sicht die Ablösung der Werbefinanzierung durch eine Entgeltfinanzierung – zumindest in dem Umfang, in dem Werbung von den Zuschauern abgelehnt und nur wegen der mit ihr verbundenen Unmerklichkeit der Finanzierung dem Entgeltfernsehen vorgezogen wird. Die sich abzeichnende Verdrängung werbefinanzierter Programme durch entgeltfinanzierte Programme ist deshalb zu begrüßen. Allerdings werden an ihr nur wenige Anbieter, die über die benötigte hohe Finanzkraft, das ausgefeilte technische know-how und die erforderlichen Programme mit „pay value“ verfügen,² beteiligt sein, und in Deutsch-land wird sich die Umstrukturierung aufgrund des außergewöhnlich hohen Ausma-ßes kommerzieller und öffentlich-rechtlicher Free-TV-Angebote langsamer vollziehen als in anderen Staaten.³

Bei öffentlich-rechtlichen Programmen sind die allokativen Vorteile einer Entgelt-finanzierung geringer. Vermieden wird hier nur die „Nullpreis-bedingte“ Übernut-zung des Mediums und (für die derzeit werbefinanzierten Programmanteile) ein Auseinanderfallen zwischen den (bekundeten) Präferenzen der Rezipienten und den Programminteressen der werbungstreibenden Wirtschaft. Für Programminhalte, bei denen die bekundeten Präferenzen der Rezipienten infolge der oben disku-tierten nachfrageseitigen Markt-mängel verzerrt sind, würde eine an der Zahlungs-bereitschaft der Zuschauer ausgerichtete Programmpolitik hingegen ähnlich gra-vierende Fehlallokationen auslösen, wie sie oben für die einseitige Ausrichtung an

¹ D. h. sie sind hoch beim Pay per View, bei dem für jede einzelne Sendung ein Preis zu entrichten ist, und sie sind geringer beim Pay per Channel, bei dem der Preis für alle in einem längeren Zeitraum, i. a. in einem Monat, ausgestrahlten Programme erhoben wird.

² Siehe DUVVURI/SHELLMOSER 1996, S. 46, KLEINSTEUBER/ROSENBAACH 1998, S. 45. Derzeit existieren in Deutschland mit „Premiere“, an dem der Bertelsmann-Konzern und der Kirch-Konzern beteiligt sind, und dem zum Kirch-Konzern gehörigen DF1 zwei Pay-TV-Anbieter. Beide haben sich seit längerem bemüht, gemeinsam die zur Erschließung des Pay-TV-Marktes erforderliche technische und organisatorische Infrastruktur zu entwickeln (siehe zu diesen Bemühungen ebenda, S. 28ff.). Die hierfür (unter Einbeziehung der Telekom AG) geplante Zusammenarbeit wurde Ende Mai 1998 von der Europäischen Kommission untersagt. Siehe hierzu und zu den möglichen künftigen Strategien der Pay-TV-Verwertung durch Bertelsmann und Kirch o. V. : Moloch T-BertelsKirch agiert ungeniert weiter, in: infosat, Heft 7/98, S. 35 - 43.

³ Siehe zur Problematik etwa ZIMMER 1996, S. 391ff. -- Während in Deutschland 1998 ca. 1,7 Mio Abonnenten Premiere und ca. 0,1 – 0,2 Mio Abonnenten DF1 empfangen, existieren in Großbritannien (BSkyB) bereits ca. 7 Mio und in Frankreich (Canal+) ca. 5 Mio Abonnements (siehe KLEINSTEUBER/ROSENBAACH 1998, S. 35ff.). – Nach einer Studie der Firma NORCONTEL (zitiert bei KUHNE 1998) wird bis zum Jahr 2005 der Anteil des sog. free TV auf ca. 2/3 Drittel des gesamten Programmwertes zurückgehen und der Anteil des Pay TV auf 1/3 ansteigen.



Einschaltquoten beschrieben wurden. Die Entgeltfinanzierung wäre für solche Programminhalte also eine fast ebenso ungeeignete Finanzierungsform wie die Werbefinanzierung. Beiden vorzuziehen ist mithin die Rundfunkgebühr, deren Programmstruktureffekte am ehesten gewährleisten, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinem verfassungsrechtlichen Auftrag nachkommt, „unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm an(zubieten), das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht“.¹

Ein öffentlich-rechtliches Bezahlfernsehen wäre aber auch bezüglich seiner negativen Verteilungswirkungen zu beanstanden. Zwar besitzt auch die vom Einkommen und vom Nutzungsumfang unabhängige Rundfunkgebühr keinen sozialpolitisch vorbildlichen „Tarifverlauf“,² sie gewährleistet bei der derzeitigen Gebührenhöhe aber in Kombination mit der Gebührenbefreiung, daß jeder Haushalt sich ein breites, die Grundversorgung (im Sinne der Vollversorgung) sicherndes öffentlich-rechtliches Programmangebot leisten kann. Demgegenüber würden sich bei einem öffentlich-rechtlichen Bezahlfernsehen individuelle Kaufkraftunterschiede in einer unterschiedlichen Inanspruchnahme öffentlich-rechtlicher Programmangebote niederschlagen, was unvereinbar wäre mit dem in der Bundesrepublik anerkannten Anspruch auf einkommensunabhängige Deckung bestimmter Grundbedürfnisse, zu denen auch die Grundversorgung mit Rundfunkprogrammen gehört.³ Auch im Hinblick auf solche Verteilungswirkungen empfiehlt es sich deshalb, auf eine Entgeltfinanzierung öffentlich-rechtlicher Programme zu verzichten.⁴ Sie dürfte allenfalls bei einigen wenigen Programmangeboten gerechtfertigt sein, bei denen die allokativen und distributiven Nachteile einer solchen Umstellung besonders gering oder/und die allokativen Vorteile besonders hoch sind.⁵

¹ BVerfGE 90, 90

² Da die Rundfunkgebühr unabhängig von der Nutzungsintensität, aber auch unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen ist, erfüllt sie weder die allokativen noch die verteilungspolitischen Eigenschaften, die von öffentlichen Einnahmen erwartet werden. Allerdings werden die verteilungspolitischen Mängel der Einheitsgebühr abgemildert, weil sie unabhängig von der Zahl der Haushaltsmitglieder ist (und insofern eine familienfreundliche Verteilungswirkung entfaltet) und weil bestimmte sozialschwache Personengruppen von ihrer Zahlung befreit sind.

³ Siehe hierzu BVerfGE, etwa 57, 329 und 327. Allgemein hierzu auch HOFFMANN-RIEM 1984, S. 397ff., aktuell auch SCHULZ 1998, der die „Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit“ als Freiheitsverwirklichung versteht und begründet, oder VERSTING (1998, S. 180), der vom „rundfunkspezifischen Erbe des Gleichheitsideals der Massendemokratie“ spricht, das „... in der Rundfunkordnung auch künftig erhalten werden (muß), und zwar in Form eines erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Rundfunks für alle.“

⁴ Dies umso mehr, als das von jedem Rundfunkhaushalt durchschnittlich zu entrichtende Entgelt nach einer solchen Umstellung vermutlich angehoben (oder das öffentlich-rechtliche Programmangebot eingeschränkt) werden müßte, weil aufgrund der Merklichkeit der Entgeltfinanzierung das öffentlich-rechtliche Programmangebot weniger stark (und/oder von weniger Rundfunkhaushalten) in Anspruch genommen würde als bei der derzeitigen nutzungsunabhängigen Gebührenfinanzierung.

⁵ In dieser allgemeinen Formulierung deckt das Ergebnis sowohl die aus rundfunkrechtlicher Sicht entwickelte Einschätzung von BETHGE (1996) und HOFFMANN-RIEM (1996a), nach der Pay TV zumindest für Sparten- und Zielgruppenprogramme in Betracht kommt, die zur „Randversorgung“ bzw. „Ergänzungsversorgung“ zählen; als auch die Auffassung von STETTNER (1995) und STARCK (1996), die Bezahlfernsehen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich, d. h. auch als sog. „Randnutzung“, für unzulässig halten. -- Legt man als Maßstab für die Kosten einer Entgeltfinanzierung die Aversionen der Rundfunkteilnehmer zugrunde, so kämen für eine Entgeltfinanzierung vor allem Shows und Serien in Betracht. Laut einer Umfrage der Zeitschrift TV-Movie (16/97) würde eine Entgeltfinanzierung bei diesen Programmarten nur von 13 % bzw. 16 % der Befragten als „besonders störend“ empfunden. Dagegen würde diese Finanzierungsform bei

Der insbesondere verteilungspolitisch begründete Verzicht auf Bezahlfernsehen erfordert allerdings, daß den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die für eine wirksame und transaktionskostenarme Durchsetzung des Gebührenprivilegs erforderlichen Hoheitsrechte eingeräumt werden,¹ ein Problem, das im Zuge der technischen Konvergenz zwischen Rundfunkgeräten und Computertechnologie noch an Bedeutung gewinnen wird.² Noch wichtiger ist mittelfristig aber, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen einer weit zu fassenden Bestands- und Entwicklungsgarantie die rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten gewährt werden müssen, auf die mit einer Ausweitung des (kommerziellen) Bezahlfernsehens verbundenen Veränderungen der Programmärkte zu reagieren.³ Andernfalls wird er auf den besonders umkämpften Sportrechte- und Filmmärkten nicht mehr zum Zuge kommen, und ihm werden nurmehr zweitklassige Angebote verbleiben, die das öffentlich-rechtliche Gebührenprivileg in der Bevölkerung weiter erodieren.⁴

Eine stärkere Ersetzung der Gebührenfinanzierung durch eine Entgeltfinanzierung wird allerdings langfristig möglich, wenn alle Rundfunkteilnehmer über Set-Top-

sportlichen Großereignissen 47 %, bei Dokumentationen 49 % und bei Informationssendungen 64 % der Befragten besonders stören. Anstelle oder zusätzlich zu einer solchen Beurteilung durch die Rezipienten sind bei der Bestimmung entgeltfähiger öffentlich-rechtlicher Programme aber auch die bereits genannten gesellschaftlichen Kriterien zu berücksichtigen, insbesondere die aufgrund unterschiedlich gravierender Marktmängel bestehenden Unterschiede in der Dringlichkeit einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung. Von daher erscheinen zumindest die im ZDF gehegten Pläne unzulässig, zum Kernauftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens zählende Wissenschafts-, Kultur-, Dokumentations- und Ratgeberprogramme als Entgeltprogramme anzubieten.

- 1 Angesichts einer geschätzten Schwarzseherquote von ca. 5 % muß bezweifelt werden, ob die den Rundfunkanstalten eingeräumten Hoheitsrechte zur Durchsetzung des Gebührenprivilegs ausreichen. Wenn man unterstellt, daß mit der weiteren Ausweitung des Anteils privater Fernsehangebote und der Verbreitung multifunktionaler Empfangsgeräte (s. u.) die Gebührenmoral der Rundfunkteilnehmer weiter sinkt, wären z. B. ein stärkerer Datenabgleich, umfangreichere Rechte der Außendienstmitarbeiter und höhere Strafen für erappte Schwarzseher zu erwägen. Andererseits stiegen dadurch die bereits jetzt beträchtlichen pekuniären und gesellschaftlichen Kontrollkosten, zu deren Vermeidung die sächsische Landesregierung bereits eine Ersetzung der Gebühren- durch eine Steuerfinanzierung vorgeschlagen hat (siehe FR vom 16. 10. 1998).
- 2 Die Bereitschaft zur Entrichtung einer Rundfunkgebühr dürfte mit der Verbreitung multifunktionaler Geräte, mit denen neben Rundfunkprogrammen auch andere elektronische Medienangebote (z. B. Online-Dienste, Computerspiele oder Business-TV) genutzt werden können, weiter sinken. So stieß z. B. die im Jahr 1997 von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verkündete Absicht, für Multimedia-PCs eine Rundfunkgebühr zu erheben, in der Öffentlichkeit, aber auch bei Politikern, auf erhebliche Widerstände. Diese Pläne wurden deshalb, zunächst bis zum Jahr 2003, zurückgestellt (siehe ESSER-WELLIE/HUFNAGEL 1997, für den Hörfunk ORY 1997). – Zudem dürften die Gebührenwiderstände auch deshalb steigen, weil es bei multimedialen Empfangsgeräten technisch problemlos möglich wäre, den Empfang öffentlich-rechtlicher Programme zu verhindern (und sich damit ggf. auch, wie von verschiedenen Medienpolitikern gefordert, der Gebührenpflicht zu entledigen). – Die technische Möglichkeit eines gezielten Ausschlusses öffentlich-rechtlicher Programme ist im übrigen ein weiterer Schritt zur Beseitigung der ursprünglich vorhandenen Äquivalenz zwischen der Inanspruchnahme öffentlich-rechtlicher Programme und ihrer (Gebühren-)Finanzierung. Unter diesem Aspekt gewinnt die Forderung nach einer Ersetzung der Gebührenfinanzierung durch eine Steuerfinanzierung (HANSMEYER 1996), abgesehen von der oben (Fn. 1) genannten Vermeidung von Erhebungskosten, zusätzliche Berechtigung. Allerdings steigt damit auch die Gefahr staatlicher Einflußnahme (siehe unten, Abschnitt II.D.2.b.).
- 3 Siehe hierzu KLEINSTEUBER 1997, S. 252ff.; VESTING 1998, S. 187ff.; ZDF 1998, S. 70ff.
- 4 Siehe hierzu KLEINSTEUBER 1997, S. 253: „Für ein reduziertes Kultur- und Edukations-Angebot wird eine deutliche Mehrzahl der Bürger auf Dauer keine Zahlungsbereitschaft mehr zeigen. Den Rundfunkanstalten droht dann in einer sich selbst verstärkenden Spirale der Sturz mitten in ein tiefes Finanzloch, aus dem sie sich mit eigener Kraft nicht mehr werden erheben können.“ Siehe zum Problem auch KLEINSTEUBER/ROSENBACH 1998, S. 48ff.



Boxen und Smartcards verfügen. Mit deren Hilfe könnten die relativen Preise von Bezahlprogrammen technisch einfach und kostengünstig verändert werden. Dadurch ließe sich die Nutzung der Programme sowohl mit Blick auf die Programminhalte¹ als auch auf die personalen Merkmale der Rundfunkteilnehmer² über den Preis steuern, wodurch die allokativen wie auch die distributiven Mängel der Entgeltfinanzierung korrigiert werden könnten. Allerdings setzt eine solche Preissteuerung der Nachfrage, wie sie z. B. im Gesundheits- oder Bildungswesen diskutiert und z. T. bereits praktiziert wird,³ eine Vollversorgung mit den hierzu erforderlichen Geräten voraus, die erst mit Beendigung der analogen Übertragungstechnik im Jahr 2010 zu erwarten ist. Zudem ließe sich ein solches Konzept nur vertreten und politisch durchsetzen, wenn gewährleistet wäre, daß die Preissteuerung nicht für ökonomische oder politische Ziele mißbraucht würde. Hiervon ist angesichts der bestehenden konzeptionellen und operativen Mängel unserer Rundfunkordnung für die absehbare Zukunft kaum auszugehen.

c) Optimaler Hoheitsgrad, externe Effekte und asymmetrisch verteilte Informationen

Für die Beurteilung des angemessenen Hoheitsgrades unserer Rundfunkordnung sind des weiteren Art und Ausmaß externer Effekte und asymmetrisch verteilter Informationen zu berücksichtigen. Daß Entscheidungen über die Inanspruchnahme von Rundfunkprogrammen, unabhängig von ihrer öffentlich-rechtlichen, werbefinanzierten oder entgeltfinanzierten Veranstaltung, mit Wirkungen für Dritte verbunden sind, ist grundsätzlich unstrittig. Die Rezeption von Bildungs- oder Kulturprogrammen oder von Programmen, die die sozialen Fähigkeiten der Rezipienten erhöhen, hat positive Wirkungen für andere Personen bzw. für die Gesellschaft als ganze; ebenso wie die Rezeption von Programmen mit sozialfeindlichen, etwa rassistischen, Gewalt fördernden oder demokratiefeindlichen Inhalten negative Folgen für andere Personen bzw. wiederum für die Gesellschaft als ganze hat.⁴

¹ Die Nachfrage nach Programmen mit positiven Externalitäten, nach Programmen mit nicht oder nicht ausreichend erkennbaren positiven Gutseigenschaften und nach Programmen, die aufgrund der Besonderheiten der Entscheidungssituation von den Rezipienten in zu geringem Maß nachgefragt werden, wäre dann durch einen Preisnachlaß (qua Subventionierung) zu erhöhen; die Nachfrage nach Programmen mit negativen Externalitäten, nach Programmen mit nicht oder nicht ausreichend erkennbaren Produktmängeln und nach Programmen, die aufgrund der Besonderheiten der Entscheidungssituation von den Rezipienten in zu großem Umfang nachgefragt werden, wäre umgekehrt durch einen Preisanstieg (qua Besteuerung) zu dämpfen.

² Hier wäre z. B. denkbar, einkommensschwachen Rundfunkteilnehmern oder sozial Unterprivilegierten (Arbeitslosen, Asylanten u. a.) alle oder ausgewählte (etwa kulturell oder integrationspolitisch wichtige) öffentlich-rechtliche Programme unentgeltlich oder vergünstigt bereitzustellen.

³ So wird zur Korrektur der negativen Verteilungswirkungen, die mit einer Entgeltfinanzierung des Hochschulstudiums verbunden wären, z. B. die Ausgabe staatlicher Gutscheine („Vouchers“) diskutiert, mit denen die sozial schwachen Studierenden ihr Studium bezahlen können. In den Krankenversicherungssystemen finden sich bereits verschiedene Elemente, die die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen, deren Nutzen infolge externer Effekte, asymmetrisch verteilter Informationen oder intransitiver Präferenzen von den Versicherten falsch eingeschätzt wird, finanziell honorieren oder deren fehlende Inanspruchnahme finanziell bestrafen, z. B. Vorsorgeuntersuchungen oder der Konsum gesundheitsschädigender Nahrungs- und Genußmittel.

⁴ Aus diesen Überlegungen erklären sich aus ökonomischer Sicht viele Bestandteile des deutschen Rundfunksrechts, etwa die im Rundfunkstaatsvertrag und in den Satzungen der Landesrundfunkanstalten enthaltenen Gebote zur ausreichenden Berücksichtigung gesellschaftlich wichtiger Inhalte oder Gestaltungselemente und die dort enthaltenen Verbote gesellschaftlich bedenkli-

Obliegt die Entscheidung über solche Programme mit positiven oder negativen Externalitäten den einzelnen Rezipienten bzw. den kommerziellen Veranstaltern, die sich nach den Präferenzen der Rezipienten bzw. der Werbungtreibenden richten, so weichen die Bereitstellungsergebnisse vom gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Ergebnis ab. Dagegen können solche Fehlallokationen durch hoheitliche Regulierungen (Ge- und Verbote, Subventionen und Prämien oder Steuern und Strafen)¹ oder eine hoheitliche (öffentlich-rechtliche) Programmbereitstellung vermieden werden. Dies ist ökonomisch allerdings nur gerechtfertigt, sofern die pekuniären und nicht pekuniären Kosten dieser Regulierung geringer sind als diejenigen Kosten, die durch die Regulierung vermieden werden (hier also geringer als die gesellschaftlichen Kosten der externalitätsbedingten Fehlallokationen).

Bei welchen Externalitäten verursachenden Programmarten und -inhalten dies der Fall ist, läßt sich angesichts der methodischen Meßprobleme und der Abhängigkeit von gesellschaftlichen Wertungen nur schwer beurteilen. Entsprechend schwierig ist die Beantwortung der Frage, ob externe Effekte von Rundfunkprogrammen einen erheblichen Marktangel darstellen, der eine Regulierung kommerzieller Programme oder gar eine öffentlich-rechtliche Bereitstellung rechtfertigt. Auch hier bedarf es, ähnlich wie in der Frage der gesellschaftlichen Wirkungen der Werbefinanzierung, einer intensiveren wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Diskussion, und zwar nicht nur für die offenkundigsten Formen solcher Externalitäten, wie etwa die von den Medien ausgehenden Wirkungen von Gewaltdarstellung² oder von Werbung für Alkohol und Tabakwaren, sondern auch für subtilere und nur langfristig erkennbare, aber möglicherweise nicht minder schädliche Wirkungen wie die Propagierung bestimmter tradierter Rollen und Verhaltensmuster oder die Kommerzialisierung von Lebensbereichen, die sich hierfür nicht eignen.³ Sofern dieser Diskurs zu dem Resultat führt, daß die durch solche Externalitäten verursachten gesellschaftlichen Schäden höher sind als die mit einer hoheitlichen Regulierung verbundenen Kosten, müssen die bestehenden hoheitlichen Regulierungsinstrumente angewandt und ggf. verbessert werden.⁴

cher Elemente (siehe hierzu ausführlicher KOPS 1997, S. 20f.). Ebenso lassen sich aus diesen Überlegungen grundsätzlich die den privaten Veranstaltern auferlegten Verpflichtungen rechtfertigen, etwa zum Jugend- und Verbraucherschutz und zum Umfang und den Inhalten von Werbung.

- 1 Siehe SCHELLHAASS 1994a. Eine Steuerung der Nachfrage über finanzielle Bonus-/Malusregeln ist Ge- und Verboten im Hinblick auf die hoheitliche Durchsetzbarkeit, vor allem aber auch im Hinblick auf die ökonomische Steuerungsfähigkeit, vorzuziehen (V. ARNIM 1983). Sie setzt allerdings voraus (s. o.), daß für die einzelnen (hier: öffentlich-rechtlichen) Rundfunkprogramme Preise existieren.
- 2 Nach einer unlängst unter Federführung des Sozialwissenschaftlers Jo Groebel für die UNESCO erstellten Studie, bei der 5.000 Jugendliche im Alter von zwölf Jahren aus weltweit 23 Ländern befragt wurden, sind für diese Altersgruppe gewalttätige Actionhelden die beliebtesten Vorbilder. Laut Groebel nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, daß Gewalt im Film Vorbild für die Gewalt auf dem Schulhof wird. Problematisch seien dabei nicht einzelne Filme, sondern die pausenlose, von keiner Nachdenklichkeit mehr aufgefangene Berieselung, die „Häufigkeit und Eindeutigkeit“ von Gewaltdarstellungen. „Dadurch wird nur noch die Botschaft wahrgenommen: Du brauchst, um in dieser Welt bestehen zu können, Gewalt. Alles ist in diese Richtung gepolt“ (zitiert nach Jens Voss: „Gewalt in den Medien wirkt leise und heimlich auf die Jugend“, in: Rheinische Post vom 31. 3. 1998).
- 3 Siehe zum letzteren Problem LUHMANN 1996 oder CAMPBELL 1997, überzeugend auch THUREAU-DANGIN 1998.
- 4 Im Zuge der bereits erwähnten technischen Konvergenz von Rundfunk und Computertechnologien stellen sich diese Fragen im übrigen auch für die neuen Medien, insbesondere die Online-



Erörtert werden sollten auch die hoheitlichen Steuerungsbedarfe, die mit asymmetrisch verteilten Informationen über die Eigenschaften von Rundfunkprogrammen verbunden sind. Daß die Nachfrager über bestimmte Gutseigenschaften nicht ausreichend informiert sind und die von ihnen gewünschten (und bei einem funktionierenden Angebot realisierten) Bereitstellungsergebnisse den "gesellschaftlichen" Vorstellungen somit widersprechen,¹ steht im Grundsatz wohl außer Zweifel. Inwieweit dieser Marktangel eine privatwirtschaftliche Bereitstellung verhindert (bzw. umgekehrt betrachtet: eine hoheitliche Bereitstellung erforderlich macht), hängt allerdings nicht nur von der qualitativen Berechtigung des Arguments ab, sondern auch vom quantitativen Umfang der dadurch verursachten Abweichungen zwischen Nachfrage und privatwirtschaftlichem Angebot. Bei Programmen, bei denen diese Abweichungen gering sind, weil nur kleinere Unterschiede zwischen den tatsächlichen und den vom Rezipienten gewünschten Produkteigenschaften verborgen bleiben oder/und nur weniger wichtige Gutseigenschaften nicht inspiert werden können (wie z. B. Musiksendungen oder fiktionale Unterhaltung), sind die damit verbundenen Marktängel möglicherweise so gering, daß sie die hoheitliche Regulierung kommerzieller Rundfunkangebote oder gar deren öffentlich-rechtliche Bereitstellung nicht rechtfertigen. Hingegen sind die Marktängel bei Programmen, bei denen dem Rezipienten auch große Abweichungen zwischen den tatsächlichen und gewünschten Programmeigenschaften verborgen bleiben und/oder zentrale Gutsmerkmale nicht erkennbar sind (wie den bereits genannten Nachrichten oder politischen Kommentaren), möglicherweise so gravierend, daß sie eine private Bereitstellung ausschließen oder zumindest deren hoheitliche Regulierung erfordern.

d) Optimaler Hoheitsgrad und intransitive Präferenzen

Umstritten ist schließlich, inwieweit intransitive Präferenzen beim Rundfunk von Bedeutung sind und eine hoheitliche Regulierung des Programmangebots rechtfertigen oder erfordern. Die hinter diesem Konzept stehende Vorstellung, nach der Nachfrager über die Eigenschaften von Gütern, hier von Rundfunkprogrammen, informiert sind, die für sie optimalen Entscheidungen aufgrund von Besonderheiten der Entscheidungssituation aber dennoch nicht treffen können, ist auf den ersten Blick nicht einzusehen. Sie stößt in dieser Form auch in der Ökonomie, die dem einzelnen grundsätzlich die Fähigkeit und das Recht zubilligt, selbst entscheiden zu können, welche Güter seine Wohlfahrt am stärksten erhöhen, auf wenig Verständnis.² In der insbesondere von der public choice Schule, einer neueren einflußreichen ökonomischen Disziplin, in den Vordergrund gestellten Variante, in der Entscheidungen mit den situativen Bedingungen variieren, unter denen sie getroffen werden, ist ihr allerdings im Hinblick auf eine Reihe von Verhaltenswei-

Angebote. Eine den gesellschaftlichen Vorstellungen entsprechende Regulierung ist bei diesen Angeboten, etwa den im Internet verbreiteten Bildern und Texten, allerdings schwierig, weil die Anbieter regulierungsbedürftiger Inhalte nur schwer bestimmt und mit den Mitteln des territorialen Rechts keinen hoheitlichen Sanktionen unterworfen werden können. Siehe zu dieser Problematik etwa ENGEL 1996.

¹ Siehe etwa HEINRICH 1994, S. 101ff.; KOPS 1997, S. 14ff.; SCHRÖDER 1997, S. 18ff., oder GUNDLACH 1998, S. 68ff.

² Siehe KOPS 1997, S. 12ff.

sen erhebliche Erklärungskraft beizumessen,¹ weil sie verdeutlicht, daß der einzelne die für sich vorteilhafteste Entscheidung unter bestimmten, günstigen Bedingungen zwar erkennen kann, er unter ungünstigeren Bedingungen aber nicht die Kraft besitzt, sich entsprechend zu verhalten.²

„Intransitive Präferenzen“ bilden damit sehr wohl einen Marktangel, weil durch sie eine marktliche, an den Präferenzen der Konsumenten ausgerichtete Güterbereitstellung zu gesellschaftlich suboptimalen Ergebnissen führt. Die Bereitstellung bedarf dann einer hoheitlichen Regulierung, die den privaten Entscheidungsraum begrenzt; und der einzelne ist in Erkenntnis seiner unter bestimmten Rahmenbedingungen fehlenden Entscheidungsfähigkeit auch bereit, sich diesem Zwang zu unterwerfen.³ Der Bürger, der bei nicht ausschließbaren Gütern die nicht kontrollierbare Entrichtung eines seinem Nutzengewinn entsprechenden Obolus verweigert (und damit die private Bereitstellung dieser Güter verhindert), sich in Erkenntnis seiner Willensschwäche aber einer hoheitlichen Bereitstellung (und Zwangsfinanzierung) solcher Güter zu unterwerfen bereit ist, sofern dies auch die anderen Kollektivmitglieder tun, ist die praktisch relevanteste und allgegenwärtige Anwendung dieses Paradigmas im modernen Leistungsstaat.⁴

Über die Schlagkraft dieses Arguments und das Ausmaß des aus ihm ableitbaren Regulierungsbedarfs kommerzieller Programmangebote oder einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung kann man sicherlich streiten. Nach der hier vertretenen Auffassung ist es von Gewicht, weil es sich bei Rundfunkprogrammen um Güter handelt, bei denen die (Konsum-)Entscheidungen ganz erheblich von den äußeren Umständen abhängen, unter denen sie getroffen werden.⁵ Diese Situationsabhän-

- 1 Siehe allgemein ERLEI 1992, bezogen auf Rundfunkprogramme ausführlich KOPS 1996, S. 18ff.
- 2 In der Kriminologie spielt dieses Phänomen eine zentrale Rolle für die Erklärung bestimmter, vor allem affektiver, sexueller oder unter Alkohol- oder Drogeneinfluß begangener Straftaten. Aber auch im Alltagsleben ist es vielfach beobachtbar, etwa wenn die abends getroffene Entscheidung, am nächsten Morgen früh aufzustehen, in der konkreten Entscheidungssituation im warmen Bett "überdacht" wird oder wenn der Vorsatz, nicht mehr zu rauchen, im Kreise geselliger Raucher über Bord geworfen wird.
- 3 Odysseus, der sich in Erkenntnis seiner fehlenden Kraft, dem Lockruf der Sirenen zu widerstehen, im wahren Sinne des Wortes einer "Selbstbindung" unterwirft, ist das in der institutionenökonomischen Literatur angeführte Paradigma einer solchen vertragstheoretischen Begründung freiwilliger Zwangsunterwerfung; siehe ELSTER 1984.
- 4 Spieltheoretisch ist die Selbstbindung hier das Mittel zur Auflösung des sog. Gefangenen-Dilemmas, das darin besteht, daß der einzelne aus seiner Sicht rational handelt, wenn er "Trittbrett fährt", obwohl er sich dadurch letztlich schadet, weil die Trittbrettfahrerhaltung aller die Bereitstellung des Gutes verhindert, dessen Nutzen über den Finanzierungsbeitrag jedes einzelnen Kollektivmitglieds hinausginge. Technische und institutionelle Vorkehrungen, die eine Ausschließbarkeit von Gütern ermöglichen, wären ein anderes (erstbestes) Verfahren zur Beseitigung solcher Nichtbereitstellung von Gütern infolge von Gefangenen-Dilemmata. -- Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Leistungsfähigkeit moderner Volkswirtschaften wird deshalb heute ganz wesentlich von ihrer Fähigkeit bestimmt, durch technische oder/und institutionelle Verfahren der Ausschließbarmachung von Gütern oder/und durch institutionelle, insbesondere gesetzliche Formen der Selbstbindung dafür zu sorgen, daß solche, am Markt (privatwirtschaftlich) nicht zustande kommende Güter bereitgestellt werden.
- 5 Unter den die Programmauswahl leitenden Umständen (abendliche Abgespanntheit, Beine hoch, Bierflasche in der Hand, Tageszeitung auf dem Schoß) - läßt der "Couch Potatoe" die beim morgendlichen Blick in das Fernsehprogramm "rational" ausgewählten Kultur- oder Bildungsprogramme allzu häufig ungeschaut und zieht stattdessen die Game Show oder Soap Opera vor, deren Rezeption er am Morgen nicht im entferntesten erwogen hat (und die er am nächsten Tag sich und anderen auch ungern eingesteht).



gigkeit der Programmwahl manifestiert sich täglich in hohen Einschaltquoten für leichte bis dümmlische Programmangebote, die - folgt man den Bekundungen der Rezipienten - niemand sehen will und niemand gesehen hat, und den geringen Einschaltquoten schwerer verdaulicher Kultur- und Bildungsprogramme, die angeblich alle Zuschauer einzuschalten beabsichtigten. Überspitzt formuliert: das Fernsehen, das (nur) die an der Fernbedienung bekundeten Zuschauerpräferenzen bedient, verkommt zur Unterhaltungs- und Verdummungsglotze.¹

Man kann dies unter Hinweis auf den schlechten Geschmack des Publikums bedauernd akzeptieren oder gar als Sieg der Konsumentensouveränität begrüßen (Helmut Thoma: "Der Wurm muß dem Fisch schmecken, nicht dem Angler"). Man kann aber auch die nachteiligen Folgen der Intransitität der Zuschauerpräferenzen durch eine geeignetere Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren zu vermeiden versuchen, z. B. indem die Zuschauer, wie oben dargestellt, in Fragen des Programmangebotes und der -nachfrage einen Teil ihrer Entscheidungsrechte an Agenten abtreten, deren Präferenzstrukturen infolge höherer Professionalität, anders gearteter Entscheidungsstrukturen und besserer Informationsgrundlagen weniger intransistent sind als seine eigenen. Die Zuschauer räumen damit ein, daß den Präferenzbekundungen, die sie auf der bequemen Couch per Fernbedienung bekunden, kein übermäßiges Gewicht beigemessen werden sollte - so wie Odysseus es befürwortete, daß er durch Fesseln daran gehindert wurde, den Lockungen der Sirenen zu erliegen.

Daß sich die Rezipienten einem Bereitstellungsverfahren zu unterwerfen bereit sind, das nicht die Quote als Maßstab der Programmplanung zugrunde legt, sondern einem Programmauftrag verpflichtet ist, der sich an den vom Publikum unter "günstigeren" Bedingungen gewünschten Programminhalten ausrichtet, begründet die Existenz eines öffentlichen Rundfunks. Es erfordert andererseits, daß dieser seine Programmentscheidungen auch wirklich unabhängig von den bekundeten Zuschauerpräferenzen, insbesondere unabhängig von der Quote, trifft. Er muß also, um nochmals das vertragstheoretische Bild zu bemühen, z. B. „Nein“ sagen zum Fernbedienungs-Votum vieler Zuschauer nach noch mehr Talkshows und Seifenopern – so wie er „Nein“ sagen müßte zum Wunsch des Odysseus, unter dem Eindruck der verführerischen Gesänge der Sirenen von seinen Fesseln befreit zu werden.

Aus solchen abstrakten vertragstheoretischen Überlegungen läßt sich für die aktuellen rundfunkpolitischen Auseinandersetzungen zum ersten ableiten, daß im öffentlich-rechtlichen Rundfunk keine Finanzierungsformen von größerem Gewicht sein dürfen, die die Programmacher dazu veranlassen, ihre Entscheidungen an den bekundeten Präferenzen der Zuschauer auszurichten.² Aber auch wenn dies gewährleistet ist, bedarf es ergänzender Regelungen, weil sich die Programmver-

¹ Siehe dazu KIEFER 1994, S. 433; KIEFER 1998 und die in Fn 10, S. 41, angegebene Literatur.

² Wie hoch die Anteile aus Werbung, Sponsoring und anderen marktlichen Einkünften im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sein dürfen, ist eine seit Einführung des dualen Systems immer wieder gestellte Frage (die auch das Bundesverfassungsgericht bisher offengelassen hat). Sie ist durch die Abwägung der genannten Nachteile marktlicher Einkünfte mit deren möglicherweise vorhandenen Vorteilen (KELM 1990, ZDF 1994, KIEFER 1997, S. 212f.; ARBEITSGRUPPE WERBUNG 1998) zu beantworten. Siehe zur aktuellen Diskussion des Themas auch ZDF 1994 versus VPRT 1994 oder BLIND 1998; zum Sponsoring OTT 1997, zum sog. Product Placement LILIENTHAL 1998.

antwortlichen aus unterschiedlichen Gründen¹ auch dann nicht notwendigerweise an den „wahren“ (nicht bekundeten) Präferenzen der Zuschauer orientieren, sondern die bekundeten Präferenzen bzw. Einschaltquoten zum dominanten Maßstab ihrer Programmentscheidungen machen. Dies bedroht die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, weil ein quotenmaximierender öffentlich-rechtlicher Rundfunk von kommerziellen Veranstaltern nicht mehr unterscheidbar ist und damit ordnungspolitisch keine Existenzberechtigung mehr hat.² Langfristig ist eine Annahme des Kampfes um Einschaltquoten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk deshalb in der Tat der "Selbstmord aus Angst vor dem Tod".³

Diese Angst vor dem Tod ist um so weniger begründet, je besser der Bevölkerung und den über Fragen des Rundfunks entscheidenden Politikern vermittelt werden kann, daß sich die Legitimation und Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Programmen ableitet, die gesellschaftliche Ziele erfüllen, von privaten Anbietern aufgrund der Gesetze des Marktes aber nicht oder nicht ausreichend bereitgestellt werden und daß die Quote für solche nicht marktfähigen Programme folglich kein geeigneter Bewertungsmaßstab ist.^{4,5} Daß diese Botschaft intellektuell schwer vermittelbar ist, weil ein die bekundeten Präferenzen der Zu-

-
- ¹ Zu diesen Gründen gehören die methodischen Probleme einer empirischen Messung nicht bekundeter Präferenzen, aber auch das mangelnde Verständnis der oben dargelegten Zusammenhänge zwischen Nachfragemängeln und dem Bedarf nach Selbstbindung der Rezipienten. Ein weiterer Grund mag in der, ebenfalls auf einer fehlenden Kenntnis dieser Zusammenhänge beruhenden Forderung mancher Rundfunkpolitiker bestehen, der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse sich stärker am Quotenerfolg orientieren (siehe etwa o.V.: „Höhere Gebühren nur bei hohen Zuschauerzahlen“, in: RP vom 28. 11. 1997, in dem über entsprechende Ausführungen des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck beim Mainzer „Mediendisput“ 1997 berichtet wird).
 - ² Siehe bereits LANGENBUCHER 1994 oder OPPERMANN 1996, der (S. 59ff.) in einem „Angleichungsszenario“ eine Konvergenz öffentlich-rechtlicher und privater Programmangebote beschreibt, aufgrund dessen „das Verfassungsrecht und der einfache Gesetzgeber bzw. die Staatsvertragspartner sich zu einer Neuüberprüfung ihrer bisherigen grundlegenden Prämissen herausgefordert fühlen könnten“ und der sich deshalb für ein „Kontrastszenario“ (ohne öffentlich-rechtliche Werbung und mit Betonung des „klassischen Rundfunkauftrags“) ausspricht.
 - ³ So der Titel des lesenswerten Aufsatzes von ROWLAND/TRACEY 1989.
 - ⁴ Vgl. in diesem Sinne bereits HOFFMANN-RIEM 1984, S. 465f.: „Ist das öffentlich-rechtliche System von Gebührenfestsetzungsentscheidungen solcher Instanzen abhängig, die sich auch von der Größe des Höreranteils leiten lassen, so wird mittelbar auch der Integrationsfunk gezwungen, die Höhe der Einschaltquote zum primären Richtpunkt für publizistische Entscheidungen zu machen. Massenattraktivität könnte in Verkennung des Vielfaltgebots zur primären Richtschnur des Programms werden.“
 - ⁵ Daß man mit der Erfüllung eines solchen Programmauftrags weniger Zuschauer erreicht als mit einem Programm, das sich, wie das der Privaten, auf massenattraktive Inhalte konzentriert, ist unvermeidbar. Daraus kann aber keinesfalls der Schluß gezogen werden, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine gesellschaftliche „Legitimation“ verliert, wenn er aufgrund eines Verzichts auf Quotenorientierung einen im Zeitablauf steigenden Zuschaueranteil an die Privaten abgibt. Wer so argumentiert, verwechselt „Legitimation“ mit „Äquivalenz“ (als Übereinstimmung von Leistung, sprich Gebührenpflicht, und Gegenleistung, sprich Programmnutzung), einem Prinzip, das in diesem hoheitlichen Leistungsbereich (nichtmarktlicher Programmangebote) völlig fehlt am Platz ist. Andernfalls wäre auch die Legitimation anderer hoheitlicher Leistungen, die aus allgemeinen Zwangseinnahmen (Steuern und Sozialbeiträgen) finanziert werden, aber nur einem begrenzten Empfängerkreis zugute kommen, in Frage zu stellen (etwa der Arbeitslosenversicherung, deren Leistung „nur“ 10 % aller Beitragszahler zufließt, oder der Pflegeversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung, deren Leistungen glücklicherweise nur von Bruchteilen der Beitragszahler in Anspruch genommen werden).



schauer bewußt ignorierender Rundfunk dem gängigen, vordergründig rationalen und liberalen Postulat der Konsumentensouveränität zu widersprechen scheint,¹ sei eingeräumt. Es sollte den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dennoch nicht dazu verleiten, den Kampf um die Quote aufzunehmen. Dadurch würde er nur seine Gegner unterstützen, die durch dauernde Hinweise auf unzureichende Quoten die Angst des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem Ziel schüren, ihn in den Selbstmord zu treiben.

e) Zwischenergebnis

Betrachtet man die vorgetragenen Argumente in ihrer Gesamtheit, so ist die Marktfähigkeit von Rundfunkprogrammen auch heute noch begrenzt. Zwar sind technisch knappe Übertragungskanäle und fehlende Ausschließbarkeit mittlerweile, anders als in den Gründerjahren des Fernsehens in Deutschland, nicht länger „K.o.-Kriterien“ für eine privatwirtschaftliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen. Eine solche bleibt aufgrund beider Merkmale dennoch mit erheblichen Mängeln behaftet. Bei ersterem Merkmal ergeben sich diese Mängel aus der weiterhin begrenzten Zahl von Übertragungskanälen bei lediglich terrestrisch versorgten Haushalten, aus der bei Satelliten- und Kabelübertragungswegen bestehenden Gefahr einer Zugangsdiskriminierung und aus größenvorteilsbedingten Konzentrationstendenzen; bei letzterem Merkmal ergeben sie sich daraus, daß (werbefinanziertes) „kommerzielles Fernsehen aufgrund seiner andersartigen Ausrichtung und inneren Logik zwangsläufig Vielfalts- und Qualitätsdefizite haben muß, wenn es wirtschaftlichen Erfolg haben will“ (ZDF 1998, S. 16).

Von der verschiedentlich behaupteten perfekten Marktfähigkeit des Rundfunks, die durch die digitalisierungsbedingte Kanalvielfalt erreicht würde,² kann deshalb in absehbarer Zukunft keine Rede sein, insbesondere, wenn man neben diesen beiden Formen möglicher Marktmängel weitere, z. T. subtile und nur schwer quantifizierbare, deshalb aber nicht notwendigerweise minder gravierende Mängel in die Betrachtung einbezieht. Dazu gehören, zumindest für manche Programmarten und -inhalte, die Existenz externer Effekte von Rundfunkprogrammen, die asymmetrische Verteilung der Information über bestimmte relevante Gutseigenschaften und das hohe Ausmaß, in dem die Programmwahl der Rezipienten von den situativen Bedingungen abhängt, unter denen die Programmwahl vorgenommen wird.

Bei der erforderlichen Bewertung der Marktfähigkeit von Rundfunkprogrammen ist zu beachten, daß die verschiedenen Formen von Marktmängeln in ihrer *kumulativen* Wirkung zu beurteilen sind. D. h. es geht nicht um die Frage, ob Rundfunk-

¹ Diese Schwierigkeiten mögen die im öffentlich-rechtlichen Rundfunk verstärkt beobachtbaren Neigungen erklären, mit populären und massenattraktiven Programmangeboten den Kampf um die Quote gegen die kommerziellen Anbieter aufzunehmen. Rechtfertigen können sie diese Tendenzen nicht. Eine nichtmarktliche quotenorientierte Bereitstellung ist vielmehr die schlechteste aller denkbaren Lösungen, die sowohl die Programmentscheidungen – mit Blick auf die Intransitivität der Präferenzen: unzulässigerweise - von den bekundeten Präferenzen abhängig macht als auch auf die mit einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung verbundene höhere Wirtschaftlichkeit verzichtet.

² Siehe z. B. SCHOLZ (1995, S. 358), für den „die wachsende Zahl technologischer Kommunikations- und Übertragungsmöglichkeiten ... die große Chance, ja Gewähr für eine Rundfunkstruktur (beinhaltet), die in Inhalt wie Erfolg, in Akzeptanz wie Attraktivität mehr und mehr beziehungsweise in immer entscheidenderem Maße vom Faktor der kommunikationsrechtlichen Nachfrage durch den Rezipienten, den Programmkonsumenten bestimmt sein wird.“

programme hinsichtlich der Zahl der technisch realisierbaren Programmanbieter *oder* ihrer Ausschließbarkeit *oder* des Umfangs externer Effekte *oder* der asymmetrischen Verteilung von Informationen *oder* intransitiver Präferenzen einer hoheitlichen Steuerung zu unterwerfen sind, sondern es geht um die Frage, ob Rundfunkprogramme einer solchen Steuerung unterworfen werden sollten, weil die kumulativen Nachteile der gemeinsam wirkenden Marktmängel als zu hoch empfunden werden.

Die Beantwortung der zentralen rundfunkpolitischen Frage, in welchem Umfang die Versorgung mit Rundfunkprogrammen in Zukunft dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegen sollte (und in welchem Umfang sie kommerziellen Veranstaltern überlassen bleiben kann), sowie auch der Frage, in welchem Umfang die kommerziellen Programmangebote einer hoheitlichen Regulierung bedürfen, hängt angesichts der „Weichheit“ der genannten Marktversagensformen von schwer belegbaren gesellschaftspolitischen Auffassungen ab. Wer Rundfunkprogramme als Wirtschaftsgüter betrachtet, wird keine Veranlassung sehen, diese hoheitlich bereitstellen zu lassen oder auch nur deren private Bereitstellung stärker zu regulieren als diejenige von Automobilen oder Unterhosen; er wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dann allenfalls solche Programme überlassen, die die kommerziellen Anbieter ganz offensichtlich oder auch zugegebenermaßen nicht bereitstellen können oder wollen.¹ Wer Rundfunkprogramme hingegen vorrangig als Kulturgüter betrachtet, die aufgrund ihrer hohen Suggestivkraft die kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Einstellungen der Bevölkerung maßgeblich beeinflussen, wird die mit einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung dieses Mediums empfundenen gesellschaftlichen Nachteile und Gefahren hoch veranschlagen. Er wird dann aus der hier referierten ökonomischen Sicht möglicherweise Rundfunkprogramme generell (d. h. ungeachtet der konkreten Programminhalte) als nicht marktfähige Güter betrachten, und er wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dann einen ebenso hohen Stellenwert einräumen, wie sie ihm vom Bundesverfassungsgericht mit der als „Grundversorgung“ bezeichneten (ökonomisch besser als „Vollversorgung“ zu bezeichnenden) Funktion eingeräumt worden ist. Zudem wird er kommerzielle Programmangebote, die die genannten angebots- und nachfragebedingten Marktmängel aufweisen, einer intensiveren Regulierung (qua Rundfunkrecht) unterwerfen als Wirtschaftsgüter (die lediglich dem Wettbewerbsrecht zu unterwerfen sind), und er wird ihre Bereitstellung möglicherweise auch nur zulassen, wenn das gesamte Spektrum von Informations-, Kultur-, Bildungs- und Unterhaltungsprogrammen auch durch nichtkommerzielle, öffentlich-rechtliche Anstalten bereitgestellt wird.

Die bisweilen behauptete Unvereinbarkeit von ökonomischer und rechtswissenschaftlicher Sichtweise² löst sich bei einem solch weiten Verständnis fehlender Marktfähigkeit auf. Dennoch oder gerade deshalb sollte sich die Ökonomie an dieser aktuellen und zentralen Diskussion, die derzeit noch weitgehend von der Rechtswissenschaft geprägt wird, stärker als bisher beteiligen, zumal sie die mit

¹ So etwa die Vorstellungen des KRONBERGER KREISES 1989 oder des VPRT 1998. Auch in der Europäischen Kommission wird eine solche Auffassung vertreten. Siehe z. B. die in ihrem Auftrag verfaßte Studie der KPMG 1996, die – auch wegen vielfältiger anderer Mängel – heftig kritisiert wurde, sowie das „Grünbuch Konvergenz“ der KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT 1997.

² Siehe zur Problematik KOHL 1997.



den absehbaren technischen und institutionellen Veränderungen verbundenen Folgen für die relative Leistungsfähigkeit einer marktlichen versus hoheitlichen Bereitstellung von Rundfunk möglicherweise besser würdigen kann als die Rechtswissenschaft, die auf einem zum Teil überholten Rundfunkbegriff aufbaut und die technischen Änderungen bisher überwiegend reaktiv und dogmatisch zur Kenntnis genommen hat.

D. Die Optimierung der Staatsferne von Rundfunkordnungen

1. Grundsätzliche ökonomische Erwägungen

Für Güter, bei denen es sinnvoll ist, den Bereitstellern hoheitliche Rechte einzuräumen, stellt sich die zusätzliche Frage, ob diese Rechte durch den Staat im engen Sinne (d. h. durch die legislativen und exekutiven Institutionen der Gebietskörperschaften) fest- und ausgelegt werden sollten oder durch hierfür eingesetzte nichtstaatliche Hoheitsträger. Diese Frage bildet einen Unterfall der in Abschnitt II.A. behandelten Wahl des optimalen Delegationsgrades, wobei die Betrachtung hier auf die engere Frage beschränkt wird, wie hoch die Delegationsvor- und -nachteile für den Bürger bzw. Rundfunkteilnehmer sind, wenn er anstatt des Staates i. e. S. einen nichtstaatlichen Hoheitsträger als Agenten einsetzt.

Die Wirtschaftswissenschaften haben dieser Frage bisher vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt, weil sie als Hoheitsträger im allgemeinen den Staat im weiten Sinne (als der Summe von Gebietskörperschaften und sonstigen hoheitlichen Einrichtungen) betrachtet haben.¹ Aus Sicht der neueren ökonomischen Denkschulen, insbesondere der Prinzipal-Agent-Theorie und der Public-Choice-Theorie, macht es aber einen erheblichen Unterschied, ob die Hoheitsrechte dem Staat oder einem nichtstaatlichen Hoheitsträger obliegen. Vor allem die Public-Choice-Schule und die ihr nahestehende ökonomische Theorie der Bürokratie betonen, daß der Bürger vor Mißachtung seiner Wünsche und vor hoheitlicher "Ausbeutung" besser geschützt ist, je stärker die Hoheitsrechte auf mehrere Aufgabenträger verteilt sind (so daß dem Bürger als (Droh-)Mittel gegen hoheitliche Ausbeutung die Abwanderung bleibt).² D. h. in der Terminologie der Prinzipal-Agent-Theorie: Eine Dezentralisierung der Hoheitsträger verringert die Frustrationskosten, die dem Bürger dadurch entstehen, daß er hoheitliche Rechte an den Staat i. w. S. abtritt. Föderalismus (als regionale Dezentralisierung) und die Aufteilung multifunktional zuständiger Gebietskörperschaften in voneinander unabhängige Hoheitsträger (als funktionale Dezentralisierung) sind die Instrumente hierfür. Eine weniger radikale Lösung besteht darin, einige wenige hoheitliche Aufgaben, bei denen die staatliche Wahrnehmung mit besonders hohen agency costs für den Bürger verbunden ist, aus dem Katalog der staatlichen Aufgaben i. e. S. herauszutrennen und mit der Erfüllung dieser Aufgaben separate nichtstaatliche Hoheitsträger zu betrauen.

Allerdings können sich durch die Einrichtung solcher nichtstaatlicher Hoheitsträger die Transaktionskosten (als einer anderen Form von agency costs) erhöhen, da dem Bürger hierzu bei einer staatsfreien hoheitlichen Bereitstellung die allgemeinen Instrumente kollektiver Willensbildung (insbesondere: die politischen Wahlen) nicht zur Verfügung stehen, sondern zusätzliche, nichtstaatliche Willensbildungsverfahren eingerichtet werden müssen. Auf den damit verbundenen Schutz vor staatlicher Ausbeutung sollte deshalb nur in dem Maß zurückgegriffen werden, in dem seine Vorteile (verminderte Frustrationskosten) diese zusätzlichen Transaktionskosten übersteigen. D. h. wiederum: Es ist der *optimale* Grad der Staatsfrei-

¹ Eine Ausnahme bildet die finanzwissenschaftliche Theorie der Parafiski, die sich z. T. explizit mit der Frage einer staatlichen oder nichtstaatlichen hoheitlichen Bereitstellung von Gütern befaßt hat. Siehe hierzu bspw. TIEPELMANN/VAN DER BECK 1992, dies. 1997.

² Siehe grundlegend BRENNAN/BUCHANAN 1988.



heit bzw. Staatlichkeit hoheitlicher Steuerung zu wählen, bei dem, um es nochmals in den Worten der Prinzipal-Agent-Theorie auszudrücken, die Summe aus Frustrations- und Transaktionskosten minimiert wird.

Dieses Optimum kann – je nach Art der hoheitlichen Aufgabenbereiche bzw. der hierbei relevanten Frustrations- und Transaktionskosten – unterschiedlich ausfallen. Z. B. werden in Deutschland die meisten hoheitlichen Aufgaben von den Gebietskörperschaften, d. h. vom Staat im engen Sinne, wahrgenommen. Für bestimmte Aufgabenbereiche, etwa die Geldpolitik und die Sozialversicherungspolitik, hat man aber eigenständige hoheitliche Aufgabenträger geschaffen, um eine dort als besonders nachteilig erachtete staatliche Einflußnahme zu erschweren.¹

2. Die optimale Staatsferne einer hoheitlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen

Bezüglich der angemessenen Staatsferne² einer hoheitlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen besteht in Deutschland traditionell die Auffassung, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit den erforderlichen Hoheitsrechten ausgestattet sein sollte, diese Rechte aber nicht von den originären staatlichen Institutionen (im wesentlichen also von den Parlamenten, der Staatsverwaltung und den politischen Parteien), sondern von nichtstaatlichen oder staatsfernen Hoheitsträgern festgelegt und ausgefüllt werden sollten. Dahinter steht die Erkenntnis, daß der Rundfunk, in den bereits zitierten Worten des Bundesverfassungsgerichts, nicht nur Medium, sondern auch Faktor der Meinungsbildung ist und deshalb auch einer besonderen Gefahr unterliegt, von den jeweils regierenden Politikern, Bürokraten und Parteien zum Zwecke der politischen Meinungsbildung mißbraucht zu werden. Diese Einschätzung wird durch die Erfahrungen mit den materiellen Rundfunkordnungen in aller Welt bestätigt, wobei Deutschland durch die negativen Erfahrungen mit dem Staatsrundfunk im Dritten Reich auf eine besonders lehrreiche Vergangenheit zurückblicken muß.

Die mit einem staatsfernen öffentlich-rechtlichen Rundfunk verbundenen Vorteile bestehen, ökonomisch formuliert, in der Verhinderung oder zumindest Verringerung von Frustrationskosten für den Bürger. Diese beinhalten nicht nur „direkte“ Frustrationskosten, die dadurch entstehen, daß die Entscheidungen der Rundfunk bereitstellenden Agenten, vor allem ihre Entscheidungen zur Art und zum Inhalt der bereitgestellten Rundfunkprogramme, von den Präferenzen der Rundfunkteilnehmer abweichen. Viel wesentlicher ist die Vermeidung „indirekter“ Frustrationskosten (man könnte hier auch von Folgekosten sprechen), die dadurch entstehen,

¹ Die mit unterschiedlichen kollektiven Abstimmungsverfahren verbundenen Transaktionskosten und Frustrationskosten (im Sinne tatsächlicher oder potentieller Abweichungen zwischen dem Willen des Bürgers und den Ergebnissen der politischen Entscheidungsprozesse) sind schwierig zu quantifizieren. Es ist deshalb eine der wesentlichen Herausforderungen der einschlägigen Sozialwissenschaften, insbesondere der Politikwissenschaft und der politischen Ökonomie, zur Operationalisierung und empirischen Bestimmung dieser Optima beizutragen und konkrete Vorschläge zu den praktischen Möglichkeiten zu entwickeln, mit denen die bestehenden kollektiven Entscheidungsverfahren diesen Optima angenähert werden können.

² Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird bisweilen auch von der „Staatsdistanz“ gesprochen. Siehe etwa OSSENBÜHL 1975, S. 1, und die dort genannte rechtswissenschaftliche Literatur.

daß Regierungen, die ihre (scheindemokratische oder diktatorische) Herrschaft der mißbrauchten Suggestivkraft des Rundfunks verdanken, auch in anderen Politikbereichen vom Bürger nicht gewollte und für den Bürger nachteilige Entscheidungen durchsetzen können.

Angesichts dieser Mißbrauchsgefahr und der mit ihr verbundenen hohen Kosten für die Bürger hat das Bundesverfassungsgericht auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 1 GG die Rundfunkfreiheit als „institutionelle“, später konkreter als „dienende“ Freiheit ausgelegt.¹ Im Mittelpunkt dieses (funktionalen) Grundrechts steht die Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „als ein kollektiver Prozeß, die Erhaltung eines bestimmten Gefüges von Relationen und Rollen, die für den Prozeß der Rundfunkproduktion unabdingbar sind.“² Träger der Rundfunkfreiheit sind damit vor allem die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten; ihr vom Staat unabhängiger Status dient der Verwirklichung dieses Grundrechts.³ Daneben kommen als Träger der Rundfunkfreiheit aber auch die gesellschaftlich relevanten Gruppen, die Landesmedienanstalten, die privaten Rundfunkveranstalter, die redaktionellen Mitarbeiter der öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkunternehmen⁴ und die Rezipienten in Betracht.⁵

Die zur Sicherung der Programmautonomie vom Bundesverfassungsgericht in mehreren „Rundfunkurteilen“ entwickelten Vorgaben, etwa zur (binnen-)pluralistischen Organisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, zu den Arbeitsbedingungen und Weisungsrechten der in ihnen Beschäftigten, zu den Aufgaben und zur Zusammensetzung der sie kontrollierenden Institutionen sowie zu ihrer Finanzierung, sind vom Gesetzgeber in konkrete Regeln umgewandelt worden. So hat der Staat z. B. Institutionen zur Kontrolle und Steuerung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eingerichtet, vor allem die Rundfunkräte (beim ZDF: den Fernsehrat, beim DLR: den Hörfunkrat) und die Verwaltungsräte,⁶ später auch die KEF. Und mit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter hat der Staat ähnliche Regelungen auch für die Institutionen erlassen, die mit der Kontrolle und Regulierung der privaten Radio- und Fernsehveranstalter betraut worden sind, in erster Linie also für die Landesmedienanstalten und deren Koordinierungsgremien (die Arbeitsgemeinschaft und die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten) sowie für die unlängst eingerichtete KEK.

1 Siehe GERSDORF 1991, S. 22ff., zusammenfassend auch GRÄTZ 1994, S. 1ff., oder VESTING 1998, S. 175ff.

2 ebenda, S. 178

3 BVerfGE 59, 238ff., 254; 31, 314ff, 322

4 Die redaktionellen Mitarbeiter der öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstalter können sich auf die Rundfunkfreiheit allerdings wohl nur zur Sicherung gegenüber externen, vor allem staatlichen Eingriffen berufen. Dagegen haben sie sich nach herrschender Rechtsauffassung im Innenverhältnis an die Weisungen ihrer Arbeitgeber zu halten. Das entspricht unserem in Abschnitt II.A.2. aus der Prinzipal-Agent-Theorie abgeleiteten ökonomischen Befund.

5 Vgl. zur teilweise strittigen rechtswissenschaftlichen Einschätzung RICKER/SCHIWY 1997, S. 118f.

6 Siehe bereits oben, Abschnitt II.A.2. Zu den Funktionen dieser Institutionen und zu den Verfahren, mit denen diese vor einem übermäßigen staatlichen Einfluß geschützt werden können, siehe etwa HOFFMANN 1975, OSSENBÜHL 1975, BETHGE 1978, HOFFMANN-RIEM 1979, GERSDORF 1991, HOFFMANN-RIEM 1995, BETHGE 1996, LERCHE 1997, MAHRENHOLZ 1997b und VERHEUGEN 1998. Einen Überblick über die materiellen Verfahren vermitteln z. B. FLECK 1984, MITCHELL/BLUMLER 1995, LANGE/WOLDT 1995 oder MATTERN/KÜNSTNER 1998.



Bei der Regelung der Zusammensetzung und der Kompetenzen dieser Institutionen wurde allerdings immer wieder deutlich, daß angesichts der mit einem solchen System verbundenen hohen (Transaktions-)Kosten, aber wohl auch wegen der mangelnden politischen Partizipationsbereitschaft der Bürger, ein vollständig eigenständiges nichtstaatliches Verfahren der kollektiven Willensbildung für den Rundfunk nicht gerechtfertigt wäre. Dessen Nachteile (Kosten im weiten Sinne) sind vor allem dann hoch zu veranschlagen, wenn an die zusätzlich einzurichtenden nichtstaatlichen kollektiven Steuerungsinstrumente die gleichen Qualitätsanforderungen (z. B. die eingangs genannten Eigenschaften der Paretooptimalität, Anreizkompatibilität und informationsmäßigen Durchführbarkeit oder die hieraus ableitbaren politologischen Eigenschaften hoher Partizipation, Differenziertheit und Bürgernähe) gestellt werden wie an die vorhandenen Instrumente staatlicher Steuerung.¹

Bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung wurde aus diesen Gründen in erheblichem Maß auf die vorhandenen staatlichen Verfahren der kollektiven Willensbildung zurückgegriffen. Begründet wurde dies vor allem mit dem Bemühen, die fachliche Kompetenz und/oder gesellschaftliche Repräsentativität und Legitimation der beteiligten Institutionen zu gewährleisten. Auch für den Rundfunk wurden, wie oben allgemein beschrieben, somit Nutzen und Kosten einer staatsfreien Organisation gegeneinander abgewogen; und im Ergebnis wurde keine maximale Staatsferne (gleich Staatsfreiheit), sondern eine optimale Staatsferne des Rundfunks angestrebt. Damit hat sich die deutsche Rundfunkordnung auch bezüglich dieses Merkmals zu einem „Mischsystem“ entwickelt, das über kein völlig eigenständiges, staatsfreies Instrumentarium verfügt, die Entscheidungsrechte auf der anderen Seite aber auch nicht ausschließlich dem Staat i. e. S. überläßt.

Diese Optimierungsaufgabe ist für alle Phasen der hoheitlichen Kompetenzregelung zu beachten, beginnend bei der Regelung der Aufgabenzuständigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, an der die (Landes-)Gesetzgeber (vor allem durch die Abfassung des Rundfunkstaatsvertrags) mitwirken, über die Regelung der „laufenden“ gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkgremien und die Gremien der Landesmedienanstalten, deren Mitglieder zum Teil vom Staat entsendet werden, bis hin zur Regelung der originären und ergänzenden Einnahmen,² die auch nach dem sog. Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts und den dadurch eingeleiteten Änderungen des Gebührenfestsetzungsverfahrens von den Landesparlamenten mitbestimmt werden. Wie

¹ Die von den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen gestellten Anforderungen an Bereitstellungs- bzw. Entscheidungsverfahren sind nicht deckungsgleich, lassen sich aber ineinander überführen. So ist die von Politikwissenschaftlern geforderte "Bürgernähe" z. B., ökonomisch betrachtet, die Forderung, mit geringem Aufwand für den Bürger ("transaktionskostenarm") Entscheidungen zu treffen, die dem Willen des Bürgers entsprechen ("präferenzgerecht" und "paretooptimal" sind). Dabei besteht zwischen dem Umfang, in dem die verschiedenen Verfahren diese Eigenschaften erfüllen, und den dafür aufzuwendenden Transaktionskosten ein trade-off: D. h. die Transaktionskosten könnten mit weniger repräsentativen oder differenzierten Verfahren der nichtstaatlichen Steuerung des Rundfunks verringert werden, andererseits müßten dann aber auch Abstriche bei der Steuerungsqualität (und damit beim Ausmaß der Übereinstimmung von Bürgerpräferenzen und Bereitstellungsergebnissen) in Kauf genommen werden.

² Zur Logik der verschiedenen Kompetenzarten siehe aus finanzwissenschaftlicher Sicht allgemein KOPS 1997, bezogen auf den Rundfunk auch KOPS 1995.

bei den zuvor erörterten Gestaltungsmerkmalen von Rundfunkordnungen unterscheiden sich die konkreten Ansichten über den Nutzen und die Kosten auch beim Merkmal der Staatsferne beträchtlich. Welche Ausprägung im konkreten Fall als optimal erachtet wird, hängt weniger von objektiven Kriterien als von subjektiven Wertungen und den Interessen der Beteiligten ab. Um so wichtiger ist es, auch in dieser gesellschaftlich zentralen Frage einen expliziten Diskurs zu führen. Und angesichts sich ändernder technischer, ökonomischer und politischer Rahmenbedingungen und verändernder Erfahrungen und Einschätzungen muß es sich dabei, wie bei den anderen Gestaltungsmerkmalen bereits erwähnt, um einen permanenten Diskurs handeln, durch den die Rundfunkordnung auch im Hinblick auf dieses Gestaltungsmerkmal ständig neu optimiert bzw. nachjustiert wird.

Diese Optimierung kann allerdings nicht für den Rundfunkbereich insgesamt vorgenommen werden, sondern erfordert eine Differenzierung verschiedener Regelungsbereiche der Rundfunkordnung. Dabei wird die Staatsferne in denjenigen Bereichen geringer ausfallen dürfen, in denen erstens der Staat vergleichsweise geringe Möglichkeiten besitzt, über den jeweiligen Regelungsbereich auf die Programminhalte Einfluß zu nehmen (wodurch den Bürgern hohe Frustrationskosten entstünden, s. o.), und in denen zweitens die Steuerungsqualität (vor allem im Hinblick auf Präferenzgerechtigkeit, Transaktionskostenarmut und gesellschaftliche Legitimation) durch einen Verzicht auf staatliche Steuerungselemente besonders stark beeinträchtigt würde (wodurch den Bürgern ebenfalls hohe Frustrationskosten und/oder hohe zusätzliche Transaktionskosten entstünden).

Als solche, einer differenzierten Bestimmung der optimalen Staatsferne zu unterwerfende Regelungsbereiche werden im folgenden betrachtet 1. die Abgrenzung des „Funktionsumfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“,¹ 2. die gesellschaftliche Beaufsichtigung des öffentlich-rechtlichen (wie auch des regulierungsbedürftigen kommerziellen) Rundfunks und 3. die Festlegung der Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.² Die Ausführungen können dabei knapper gehalten werden als bei den anderen Gestaltungsmerkmalen, weil die Ökonomie hierzu bisher kaum über grundsätzliche Erwägungen hinausgehende Überlegungen angestellt hat³ und andere Disziplinen, vor allem die Politikwissenschaft, die Soziologie und die Rechtswissenschaft, deshalb eher befähigt und gefordert sind, die im jeweiligen Einzelfall gebotene Staatsferne des Verfahrens zu bestimmen und in die Rechtsordnung umzusetzen.

¹ Der Begriff des „Funktionsumfangs“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird hier mit MAHRENHOLZ (1997, S. 253) als Synonym zum im rundfunkrechtlichen Schrifttum gebräuchlicheren (für Ökonomen wie auch umgangssprachlich aber eher mißverständlichen) Begriff der „Grundversorgung“ (oder auch des „klassischen Auftrags“) verstanden. Aus der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts ist dies allerdings nicht widerspruchsfrei abzuleiten (siehe MAHRENHOLZ 1997, S. 253).

² Andere wichtige Regelungsbereiche, bei denen die Staatsferne von Bedeutung ist, wie z. B. die Zulassung neuer privater Veranstalter, die Regelung der Programmverbreitung per Terrestrik, Kabel oder Satellit oder die Regelung des staatlichen Verlautbarungsrechts und des Rechts der politischen Parteien, Wahlwerbesendungen (unentgeltlich) ausstrahlen zu dürfen, bleiben damit ausgeklammert.

³ Zu den wenigen Ausnahmen im deutschsprachigen Raum zählen HOPPMANN 1988, SCHELLHAASS 1994b, JENÖFFY-LOCHAU 1997 und GROSSE-HOLTFOORTH 1997.



3. Aktuelle Folgerungen für die deutsche Rundfunkordnung

a) Mangelnde Staatsferne bei der Bestimmung des Funktionsumfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?

Die Abgrenzung des „Funktionsumfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ ist ein erster wichtiger Regelungsbereich, der (auch angesichts der in Abschnitt II.C.3. deutlich gewordenen ökonomischen Auslegungsspielräume) eine hohe gesellschaftliche Bedeutung besitzt, bei dem eine Einflußnahme durch den Staat i. e. S. aber mit der Gefahr einer gesellschaftlich schädlichen Beeinflussung der Programminhalte verbunden wäre: Der einer Regierung oder Regierungspartei insgesamt oder in Teilen mißliebige öffentlich-rechtliche Rundfunk könnte dann durch eine angedrohte Reduzierung seines Funktionsumfangs oder des Funktionsumfangs einzelner seiner Elemente¹ diszipliniert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb mehrmals klargestellt, daß der Funktionsumfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht vom Staat zu bestimmen sei, sondern den in gesellschaftlicher Verantwortung organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst obliege.²

Wie bei der Diskussion des optimalen Delegationsgrades zwischen Rundfunkteilnehmern und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereits ausgeführt,³ kann diese Freiheit der Funktionsbestimmung wegen der Budgetmaximierungsbestrebungen von Bürokratien gleichwohl nicht als Recht zur zeitlich und finanziell unbegrenzten Befassung mit jedweden Programminhalten (und der Erhebung der dafür erforderlichen Gebühren) verstanden werden, sondern nur als Wahl- und Ausgestaltungsrecht innerhalb eines verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmens.⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner ständigen Rechtsprechung versucht, diesen Rahmen zu beschreiben. Die dabei über die Zeit sichtbar werdende Fortentwicklung ist angesichts des technischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Wandels notwendig und begrüßenswert, sie sollte allerdings zu einer noch präziseren und justitierbaren Definition führen, als sie die bisher vorliegende Abgrenzung liefert, nach der der öffentlich-rechtliche Rundfunk „... in einem dualen System dafür zu sorgen (hat), daß ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung angeboten wird, das im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann“ (BVerfGE 87, 181, 201).

¹ Dabei kämen z. B. räumliche Elemente (einzelne Landesrundfunkanstalten) oder funktionale Elemente (z. B. die ARD-Hörfunkprogramme, das ZDF-Fernsehprogramm, das ARD-Gemeinschaftsprogramm, die Dritten ARD-Programme aller oder einzelner Anstalten, die Hörfunkprogramme des DLR oder die Hörfunk- und Fernsehprogramme der DW) in Betracht.

² „Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion publizistisch erfordert, steht ihnen zu. Das ist der Sinn der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie bezieht sich in erster Linie auf Form und Inhalt der Programme. In der Entscheidung über die als nötig angesehenen Inhalte und Formen liegt indessen zugleich eine Entscheidung über die zu ihrer Verwirklichung benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der Programme. Diese Entscheidung wird daher ebenfalls grundsätzlich vom Schutz der Rundfunkfreiheit umfaßt und ist folglich primär Sache der Rundfunkanstalten“ (BVerfGE 74, 297, 342).

³ Siehe oben, Abschnitt II.1.3.c.

⁴ „Das bedeutet aber weder, daß gesetzliche Programmbegrenzungen mit der Verfassung von vornherein unvereinbar wären, noch umgekehrt, daß jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell zu honorieren wäre.“ (BVerfGE 87, 181, 201). Deutlicher hat sich das Bundesverwaltungsgericht geäußert, das z. B. in einem Beschluß vom 19. 7. 1995 (6 NB 1.95 – BA, S. 12ff., 16) ausführte, es sei Aufgabe des Landesrechts, „im einzelnen zu bestimmen, welche Programme zur Grundversorgung gehören und welche nicht.“

Bei einem solchen „begrenzten Recht zur hoheitlichen Begrenzung“ des öffentlich-rechtlichen Funktionsumfangs ist die Gefahr einer Disziplinierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geringer als bei der hoheitlichen Vorgabe des Funktionsumfangs selbst, und sie ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts im Interesse des Gebührenzahlers in Kauf zu nehmen.¹ Allerdings stellt sich dann unmittelbar die Frage, welcher Institution diese hoheitliche Begrenzung obliegt: Während nach dem Postulat der „Staatsfreiheit“ des Rundfunks eine Mitwirkung des Staates, in Deutschland also vor allem der Landesparlamente, vollständig auszuschließen wäre, ist diese unter Berücksichtigung des ökonomischen Befundes, Staatsfreiheit im Sinne von optimaler Staatsferne auszulegen, zulässig bzw. mit Blick auf die Steuerungsqualität und die Einsparung von Kosten der kollektiven Willensbildung sogar geboten.

Das genaue Ausmaß, in dem der Staat an der Bestimmung des Funktionsumfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks teilhaben sollte, läßt sich allerdings nur schwer konkretisieren, weil die mit einer staatlichen Beeinflussung des Funktionsumfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbundenen gesellschaftlichen Kosten ebenso schwer abschätzbar sind wie die Kosten, die bei einer hoheitlichen Begrenzung des Funktionsumfangs dadurch entstehen, daß auf staatliche Abstimmungsverfahren zugunsten weniger leistungsfähiger und/oder kostspieliger nicht-staatlicher Verfahren verzichtet wird. Auch die Rechtswissenschaft hat hiermit erhebliche Schwierigkeiten.² Zwar wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Einschätzungsprärogative zugebilligt,³ und „als eine gewisse durchgehende Richtschnur wird die Frage gelten dürfen, ob der Normgeber ‚manipulativ‘ vorgeht – was ihm verwehrt sein muß – oder im „Konstituierenden“ verbleibt. Die Grenze zwischen Manipulation und legitimer Politik ist allerdings schwer zu ziehen.“⁴ Ob z. B. die Zahl der öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehprogramme vom Gesetzgeber festgelegt werden darf und dieser über die Zulassung neuer Programme (etwa neuer Spartenprogramme) und rundfunkähnlicher Dienste (etwa von Online-Diensten oder Near-Video-on-Demand-Diensten) entscheiden darf, ist strittig.⁵ Die Auffassungen reichen hier von der Bejahung umfangreicher staatlicher Kontrollrechte bis zu ihrer weitgehenden Verneinung (etwa durch MAHRENHOLZ 1997, S. 257): „Eine Pflicht zum Einschreiten der rechtsaufsichtsführenden

¹ „Auf die Verwirklichung von Programmen, die für diese Funktion nicht erforderlich sind, hat er von Verfassung wegen keinen Anspruch. Vielmehr ist die Heranziehung der Rundfunkteilnehmer, die die Mittel für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor allem aufbringen müssen, nur in dem Maß gerechtfertigt, das zur Funktionserfüllung geboten ist“ (BVerfGE 87, 181, 201).

² So z. B. LERCHE 1997, S. 240: „Undeutlichkeit hüllt insbesondere die Frage ein, ob und in welchem Maß der allgemeine Rundfunkgesetzgeber nähere Anforderungen an die Programmgestaltung formulieren darf, soweit diese sich außerhalb der ohnehin gewährleisteten und normativ zu gewährleistenden Grundversorgung vorstellen läßt. Kann – so ist etwa zu fragen – der allgemeine Rundfunkgesetzgeber Anordnungen über Zahl und Umfang der Programme treffen? Kann er in diesem Bereich, also außerhalb der Grundversorgung, die Aussendung bisher veranstalteter Programme für die Zukunft verwehren oder von den Anstalten geplante Programme untersagen?“ Siehe auch MAHRENHOLZ 1997, S. 257.

³ LIBERTUS 1995

⁴ LERCHE 1997, S. 242

⁵ Siehe hierzu OPPERMANN 1996, S. 51ff.; LERCHE 1997, S. 244ff., MAHRENHOLZ 1997, S. 254ff. sowie die in Abschnitt II.B.3.b. bei der Optimierung des Zentralisationsgrades öffentlich-rechtlicher Programmangebote diskutierten Fragen sowie die dort zitierte Literatur.



Obersten Landesbehörde kann grundsätzlich nicht bestritten werden, sofern sich aus dem Rundfunkrecht oder Landesverfassungsrecht solche Aufsichtsbefugnisse ergeben. Indessen liegen hier Ausübung der Rechtsaufsicht und Einfluß auf das Programm derartig nahe, daß das Eingreifen der Aufsichtsbehörde nur bei andauerndem und krassem Verstoß gegen die Grundversorgungspflicht in Betracht kommen kann. Daß eine solche Situation eintritt, ist sehr unwahrscheinlich, so daß diese Form der Kontrolle der Erfüllung der Grundversorgungspflicht praktisch ausscheiden wird. Damit bleiben als eigentliche Kontrollinstanz nur die kollegialen Organe der Rundfunkanstalten selbst.“

Ob sich die von Mahrenholz angesprochenen kollegialen Organe für die Wahrnehmung dieser Aufgabe eignen, muß angesichts der Funktionsmängel dieser Organe allerdings bezweifelt werden, und zwar sowohl was die oben festgestellte mangelhafte Vertretung der Interessen der Rundfunkteilnehmer gegenüber den Anstalten betrifft,¹ als auch was die im folgenden Abschnitt deutlich werdende mangelhafte Vertretung dieser Interessen gegenüber dem Staat anbelangt.

b) Mangelnde Staatsferne bei der gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks?

Ein zweiter wichtiger Bereich der deutschen Rundfunkordnung, für den die optimale Staatsferne seit langem kritisch diskutiert wird, besteht in der gesellschaftlichen Kontrolle des öffentlich-rechtlichen, neuerdings auch des privaten Rundfunks.² Die Diskussion ist um so wichtiger, als auch die oben erörterte Definition des Funktionsumfangs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wie dies etwa in der gerade zitierten Auffassung von MAHRENHOLZ anklingt, als Bestandteil einer solchen „laufenden“ gesellschaftlichen Kontrolle angesehen werden kann.

Daß auch der Staat von der Mitwirkung an dieser gesellschaftlichen Kontrolle nicht ausgeschlossen werden kann, sondern im Kreis der entsendungsberechtigten gesellschaftlich relevanten Gruppen einen legitimen Platz hat, empfiehlt sich sowohl wegen der dadurch erreichbaren Professionalität rundfunkpolitischer Entscheidungen³ als auch deshalb, weil hierdurch die Interessen derjenigen Bürger repräsentiert werden können, die in die zahlenmäßig begrenzten Gremien keine eigenen Vertreter entsenden. Auch vom Bundesverfassungsgericht wurde dem Staat dieses Recht dem Grunde nach verschiedentlich bestätigt.⁴

¹ Vgl. Abschnitt II.A.3.c.

² Dabei stand früher ausschließlich die Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Kritik (siehe z. B. die durchgängige Kritik bei HEINRICH 1991 oder BURGHARD 1993, differenzierter FRANK 1990 und FRANK 1995; pointiert auch LILIENTHAL 1995a,b). Seit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter sind aber auch die für deren Kontrolle zuständigen Institutionen wegen mangelnder Staatsferne ins Schußfeld geraten. Dagegen wird die mangelnde Staatsferne der Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks seit der Zulassung privater Veranstalter nach Einschätzung von DUSSEL (1995, S. 14) in der Öffentlichkeit und in der Wissenschaft weniger aufmerksam verfolgt als früher.

³ Siehe z. B. den Hinweis des Vorsitzenden des WDR-Rundfunkrates, Reinhard GRÄTZ (1994, S. 3), der auf den „entscheidenden Vorteil“ hinweist, „daß rundfunkpolitischer Sachverstand und Detailkenntnisse über die Situation der Landesrundfunkanstalten sehr frühzeitig in Überlegungen zur Gestaltung der medienpolitischen Rahmenbedingungen eingebracht werden können.“

⁴ Vgl. z. B. die entsprechenden Ausführungen im Urteil zum WDR-Gesetz von 1991, BVerfGE 83, 238ff.

Es stellt sich allerdings die Frage nach der angemessenen relativen Stärke dieses Einflusses im Vergleich zum Einfluß der gesellschaftlichen Gruppen. Selbst wenn man die Vorteile einer „Staatsbank“ stark gewichtet, dürfte der staatliche Einfluß auf die Rundfunkgremien heute zu hoch sein. Dies zeigt sich bereits in der Zusammensetzung dieser Gremien. Nach einer Analyse von STUIEBER (1998, S. 808ff.)¹ waren von den insgesamt 538 ARD-Rundfunkräten (respektive Hörfunk- und Fernsehräten) 172 Personen, d. h. 32 %, dem Staat zuzurechnen (davon 52 Regierungsvertreter, 101 Vertreter von Parlamenten und Parteien und 19 Vertreter kommunaler Verbände)! Dabei war die Staatsnähe beim MDR mit 35 % (15/43 Mitglieder),² bei der Deutschen Welle mit 41 % (7/17), beim ZDF mit 44 % (34/77) und beim DLR mit 48 % (19/40) besonders hoch.³ Dieser hohe staatliche Einfluß ist um so kritischer zu bewerten, als die meisten wichtigen Entscheidungen bereits vor den Rundfunkratssitzungen nach parteipolitischen Gesichtspunkten festgelegt werden.⁴ -- Die Verwaltungsräte sind einem zumindest ebenso hohen staatlichen Zugriff ausgesetzt. Bei den meisten Anstalten sind mehr als die Hälfte der Mitglie-

¹ Aufgenommen wurden laut STUIEBER (ebenda, S. 809) „alle Organisationen, die in den Gesetzen und Staatsverträgen, im ARD-Jahrbuch 96, im ZDF-Jahrbuch 96, im ALM-Jahrbuch 1995/96 sowie in „Die Medienkontrolleure“ (Altendorfer 1995) genannt sind.“ Für aktuelle Daten siehe die in BERG 1998 (S. 121ff.) enthaltenen Angaben. -- Für künftige Ausgaben der Veröffentlichung von Berg wäre zu erwägen, inwieweit diese Daten in einer an Stuibier angelehnten Weise aggregiert und analysiert werden könnten.

² Ein wegen des hohen Anteils staatlicher Vertreter von der thüringischen SPD-Fraktion beim Thüringer Verfassungsgericht eingereichter Normenkontrollantrag wurde am 19. 6. 1998 mit 5:4 Stimmen abgelehnt. Siehe epd medien Nr. 48 vom 24. 6. 1998, S. 16ff.

³ Die Gremienzusammensetzung und -arbeitsweise des ZDF ist unlängst von Georg Löwisch (TAZ vom 29. 10. 1998: „Ausgewogenheit durch Einflußnahme“) wie folgt beschrieben worden: „Im Fernsehrat des größten Senders in Europa sitzen zehn Staatssekretäre und drei Minister. Dazu gesellen sich der frühere Bundespostminister Wolfgang Bötsch, der Kanzler-Berater Andreas Fritzenkötter oder FDP-Generalsekretär Guido Westerwelle. Die Politprominenz vertritt nicht nur die Posten des Bundes, der Länder und der Parteien, sondern auch Plätze, die für gesellschaftlich bedeutsame Organisationen vorgesehen sind. So wurde SPD-Mann Klaus Rüter, Chef der Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz, für die Verbraucherverbände in das Gremium geschoben. Der Fernsehrat, so steht’s im ZDF-Staatsvertrag, hat die Aufgabe, für die Sendungen ‘Richtlinien aufzustellen und den Intendanten bei der Programmgestaltung zu beraten’. Dabei sind ausgerechnet die Ratsmitglieder täglich Gegenstand der Berichterstattung.“ Zur Fortsetzung dieser politischen Einflußnahme nach der Bundestagswahl siehe auch Georg Löwisch: „Grüne Fernsehunschuld“; Günther Bähr: „Neue Mainzer Farbenlehre“, in: Focus Nr. 44/1998, oder J. Wehnelt: „Die Mainzelmännchen erröten“, in: Die Woche vom 15. 10. 1998.

⁴ Siehe STUIEBER 1998, S. 872, ähnlich bereits BÜHRINGER 1987 und FRANK 1990. Wehnelt (siehe vorstehende Fn. 2) beschreibt das Verfahren (wiederum für den ZDF-F Fernsehrat) z. B. wie folgt: „Das duale Mausechelsystem von SPD und CDU heißt „Freundeskreis“. Am Abend vor jeder Fernsehrats-Sitzung treffen sich die Mitglieder in getrennten Räumen. Zum „Rüter-Freundeskreis“ müssen alle vom linken Lager gehen, egal ob sie Grüne, Kirchenvertreter oder Tiereschützer sind. Beim „Scharnagl-Freundeskreis“ des CSU-Chefredakteurs treffen sich die Unions-Anhänger. Dann legen die beiden Cliques alle Entscheidungen fest.“ – Dieser Wertung hat GRÄTZ (1994, S. 8) widersprochen. Zwar räumt auch er die Existenz von Freundeskreisen ein („bei genauem Hinsehen gibt es davon im WDR-Rundfunkrat vier, bei denen sich die Zugehörigkeiten zum Teil überlappen“), er bewertet diese aber positiv: „Dieses Verfahren hat sich bewährt. Es trägt zum Informations- und Meinungsaustausch und zur effizienten Aufgabenwahrnehmung bei. Beispielsweise kommt es vor, daß zu aktuellen rundfunkpolitischen Fragen oder den auf der Tagesordnung stehenden Themen eine für die Öffentlichkeit bestimmte Entschließung oder Stellungnahme vorbereitet wird. Diese Praxis führte jedoch nicht zu einer mit dem in Parlamenten üblichen Fraktionszwang vergleichbaren Bindung des Abstimmungsverhaltens. Unser Meinungsprozeß ist meines Erachtens nach wie vor offen.“



der mehr oder weniger direkte Vertreter des Staates.¹ Dies ist um so nachteiliger, als die Verwaltungsräte durch ihre personal- und finanzpolitischen Kompetenzen auch die Programminhalte beeinflussen können. Schließlich wird auch für die sonstigen an der Rundfunkaufsicht beteiligten Institutionen, etwa für die KEF² und die KEK,³ eine zu geringe Staatsferne bemängelt.

Dieser staatliche Einfluß beinhaltet nicht nur die Gefahr, daß der Staat den Rundfunk für seine Zwecke mißbraucht, sondern er reduziert auch die Partizipationschancen derjenigen gesellschaftlich relevanten Gruppen, die in den verschiedenen Institutionen nicht vertreten sind oder die, obwohl sie vertreten sind, ihre Interessen nicht entlang (partei-)politischer Konfliktlinien durchsetzen können.⁴ Zudem beeinträchtigt er auch die Arbeitsbedingungen innerhalb der Anstalten (die sog. innere Rundfunkfreiheit), weil Anreize zu journalistisch unabhängiger und hochwertiger Arbeit beseitigt und Anreize zu (partei-)politischer Einseitigkeit geschaffen werden, wenn das berufliche Fortkommen von Intendanten, Programmleitern und Redakteuren nicht mehr nur von der Qualität ihrer Arbeit abhängt, sondern auch oder gar in erster Linie vom Besitz eines (richtigen) Parteibuchs und von der dauernden Vertretung parteipolitischer Interessen.⁵

-
- 1 Für das ZDF liest sich dies bei Georg Löwisch (TAZ vom 29. 10. 1998, s. o.) wie folgt: „Der Verwaltungsrat beschließt den Haushalt des Senders. In diesem Gremium sitzen fünf Ministerpräsidenten, denen noch ein paar Ex-Staatsminister und –sekretäre zugucken. Die wichtigste Aufgabe der Gremien ist die Personalpolitik. Den Intendanten wählt der Fernsehrat, Direktoren und Chefredaktion muß der Verwaltungsrat bestätigen. Einen der ihnen wählten die staatlichen Fernsehkontrolleure kürzlich zum ZDF-Verwaltungsdirektor: den Staatssekretär Hans Joachim Suchan (SPD).“
 - 2 Allerdings haben diese Vorbehalte durch die nach dem Gebührenurteil des BVerfGE vorgenommene Umstrukturierung der KEF an Gewicht verloren. Sie gelten heute allenfalls gegenüber den Angehörigen der Rechnungshöfe, deren Staatsnähe unterschiedlich beurteilt wird.
 - 3 Siehe DÖRR (1998, S. 56): „Die Art der Bestellung der Mitglieder schließt zumindest die Möglichkeit eines staatlichen Einflusses nicht aus. Wegen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Staatsferne wäre es durchaus angezeigt gewesen, das Bestellungsverfahren anders auszugestalten.“
 - 4 „Es sind die Politiker, die aufgrund ihrer parlamentarischen Übung und Geschicklichkeit und der Nachhaltigkeit ihrer Interessen Erfahrung darin haben, Ansprüche zu koordinieren und in Entscheidungsalternativen auszuformen, die entlang einer Generallinie kontinuierliches Handeln orientieren und damit aus kurzatmigen Einzelinteressen erwachsende Entscheidungen durch Zufallsmehrheiten vermeiden. Ohnehin haben die gesellschaftlichen Gruppen in der Regel der Durchsetzungskraft der Parteien nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen... Dies ist natürlich mit dem Nachteil verbunden, daß Interessen vernachlässigt werden, die sich nicht in den parteipolitischen Generallinien wiederfinden. Insoweit reflektiert der Parteienpluralismus nur eine verkürzte gesellschaftliche Interessensvielfalt.“ (STUIBER 1998, S. 872). LANGENBUCHER/MAHLE (1973, S. 322ff.) haben deshalb vorgeschlagen, die Aufsichtsgremien nach dem „Umkehrproporz“ zu besetzen, d. h. denjenigen gesellschaftlichen Gruppen Zugang zu gewähren, die ihre Interessen anderweitig, etwa über den direkten Zugang zu den Medien oder zum politischen Raum, nicht wahrnehmen können.
 - 5 Auch diese Eingriffe werden in der Literatur seit langem dokumentiert und beklagt. Siehe für viele HEINRICH 1991 oder BURGHARD 1993. Auch an aktuellen Beispielen mangelt es nicht. Siehe z. B. Karl-Heinz Baum: „Parteieneinfluß im MDR untersuchen“, in: FR vom 30. 1. 1996; Konrad Weiß: „Brandenburger Personalskandal“, in: BZ vom 17. 9. 1996; Claus Morhart: „Dreister Zugriff. Wie die SPD ihre Leute im ZDF-Fernsehrat unterbringt“, in: epd, Nr. 49/1996; Ada Brandes: „Farbenlehre für Führungspositionen“, in: BZ vom 3. 2. 1997; Ingrid Scheithauer: „‘Rote Zelle’ aufgelöst“, in: FR vom 16. 2. 1998; Herbert Kistler: „Bei ARD und ZDF sitzen die Parteifreunde in der ersten Reihe. Amigo-TV: der schwarze Fernsehfilz“, in: TV Hören und Sehen, Nr. 29/1998, oder Oliver Gehrs: Verstärkter Tunnelbau, in: BZ vom 21. 8. 1998.

Bei den Aufsichtsgremien für die privaten Rundfunkveranstalter ergibt sich nach den von STUIBER (ebenda, S. 828ff.) vorgelegten Zahlen ein nicht ganz so hoher Staatseinfluß: Von den insgesamt 445 Gremienmitgliedern wurden 105 (gleich 24 %) vom Staat entsandt (8 von den Landesregierungen, 83 von den Parlamenten/Parteien, 14 von kommunalen Verbänden).¹ Zudem ist dieser Einfluß nicht ganz so gefährlich wie bei den Gremien der öffentlich-rechtlichen Anstalten, weil die programmlichen Folgen der mit der Außenkontrolle der Landesmedienanstalten verbundenen Zulassungsentscheidungen weniger gut antizipier- und steuerbar sind als die programmlichen Folgen der mit personalpolitischen Entscheidungen verbundenen Binnenkontrolle der Rundfunkräte.²

Insgesamt besteht aber weitgehende Einigkeit in der Einschätzung, daß der Einfluß des Staates, insbesondere der Parteien, sowohl in den Aufsichtsgremien der privaten Rundfunkunternehmen als auch vor allem der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu hoch ist und diese Gremien die Interessen der Rundfunkteilnehmer gegenüber dem Staat ähnlich vernachlässigen, wie dies in Abschnitt II.A.3.c. für die Interessenvertretung gegenüber den Rundfunkanstalten festgestellt wurde.

c) Mangelnde Staatsferne bei der Regelung der Rundfunkfinanzierung?

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bildet einen dritten wichtigen hoheitlichen Regelungsbereich, über den der Staat Einfluß auf die öffentlich-rechtlichen Programminhalte nehmen kann, indem er eine staats- bzw. regierungskritische Programmpolitik finanziell bestraft und eine staats- bzw. regierungsfreundliche Programmpolitik finanziell belohnt. Eine solche indirekte Steuerung mit dem „goldenen Zügel“ kann ähnlich wirkungsvoll sein wie eine direkte Steuerung per staatlicher Vorgabe des Funktionsumfangs oder per Beeinflussung der gesellschaftlichen Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ist aber tendenziell schwerer nachweisbar und anfechtbar als diese und von daher möglicherweise sogar gefährlicher.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat hierauf mehrfach hingewiesen.³ In seinem Gebührenurteil von 1994 hat es die Notwendigkeit einer „Objektivierung“ des Gebührenfestsetzungsverfahrens hervorgehoben und die Grundregeln eines „gestuften und koordinierten Verfahrens“ skizziert, das diese Gefahr einschränken soll. Nach diesem, mittlerweile im Rundfunkstaatsvertrag (§§ 12, 13) verankerten Verfahren haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst in einer ersten Stufe den Finanzbedarf zu bestimmen, der zur Erfüllung ihres Grundversorgungsauftrags benötigt wird, in einer zweiten Stufe sind diese Bedarfsanmeldungen von der (nunmehr staatsfrei zusammengesetzten) KEF darauf zu prüfen, ob sie sich im

¹ Besonders hoch ist der staatliche Einfluß nach diesen Daten mit 31 % (14/45) bei der nordrhein-westfälischen Landesanstalt für Rundfunk, mit 34 % (14/42) bei der Sächsischen Landesmedienanstalt und mit 37 % (18/49) bei der Bayerischen Landesmedienanstalt.

² Siehe STUIBER 1998, S. 869f.

³ „Gerade wegen der Abhängigkeit der grundrechtlich den Rundfunkanstalten zugewiesenen Programmgestaltung von der staatlichen Finanzausstattung sind Finanzierungsentscheidungen, namentlich die Festsetzung der Rundfunkgebühr als vorrangige Einnahmequelle der Rundfunkanstalten, ein besonders wirksames Mittel zur indirekten Einflußnahme auf die Erfüllung des Programmauftrags und die Konkurrenzfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.“ (BVerfGE 90, 60, 93).



Rahmen des rechtlich umgrenzten Funktionsumfangs halten, ob sie aus den Programmentscheidungen schlüssig abgeleitet sind und ob sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen, und in einer dritten Stufe haben die Landesgesetzgeber bzw. der „Gebühren-Staatsvertragsgesetzgeber“ auf der Basis der von den Rundfunkanstalten angemeldeten und von der KEF ggf. modifizierten Bedarfsanmeldungen die bedarfsgerechte Gebührenhöhe festzulegen; von der für die Bedarfsdeckung erforderlichen Gebührenhöhe darf er dabei „nicht mehr aus programmlichen oder medienpolitischen Erwägungen, sondern im wesentlichen nurmehr aus Gründen abweichen ..., die sich in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen.“¹ Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist durch das Gebührenurteil somit auch in diesem Regelungsbereich eine Einschätzungsprärogative eingeräumt worden,² die die Gefahr einer staatlichen Einflußnahme qua Gebührenbemessung verringert. Aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie wurde dadurch die Interessenvertretung der Rundfunkteilnehmer auf mehrere Agenten (Rundfunkanstalten, KEF und Staatsvertrags-Gesetzgeber) verteilt und zusätzlich die Stellung der staatsfernen Agenten (Rundfunkanstalten und KEF) gegenüber dem staatlichen Agenten (Staatsvertrags-Gesetzgeber) gestärkt.³

Von einigen Rundfunkrechtlern ist dies kritisiert worden, weil dadurch die „Bestimmung des Umfanges der finanziellen Gewährleistungspflicht des Staates primär in die Hände der Anstalten selbst“ gelegt worden sei⁴ und damit das auch vom Bundesverfassungsgericht gesehene „Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht mehr hinreichend kontrolliert werden könne. Andere Rundfunkrechtler halten das neue Gebührenfestsetzungsverfahren für adäquat, weil es „fern (liege), zu befürchten, daß die Autonomie in der Ausweitung des Programmangebots der ARD-Anstalten in Autokratie umschlüge.“⁵ Wie-

¹ Siehe zur Darstellung und rechtswissenschaftlichen Würdigung des neuen Gebührenfestsetzungsverfahrens etwa PIEPER 1994, OPPERMANN 1994; HARTSTEIN u. a. 1995, S. 927ff.; EBERLE 1996; OPPERMANN 1996; RICKER/SCHIWY 1997, S. 199ff. und VESTING 1998, S. 182ff. Speziell zur ökonomischen Interpretation der vom BVerfGE nicht genauer definierten Begriffe des Informationszugangs und der angemessenen Belastung siehe KOPS 1995, S. 39.

² Siehe hierzu PIEPER 1994, S. 486ff.

³ Zusätzlich wurde im Gebührenurteil das Recht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestätigt, ihre Programme auch durch Werbung und andere Einnahmequellen zu decken, sofern diese Einnahmen gegenüber den Gebühreneinnahmen nachrangig bleiben. Insofern bedeuten diese Einnahmen, speziell die Werbeeinnahmen, eine zusätzliche Absicherung gegenüber einer staatlichen Einflußnahme. Allerdings ist fraglich, ob dieser Vorteil, vor allem nach der mit dem Gebührenurteil erreichten Objektivierung des Gebührenfestsetzungsverfahrens, (noch) die Nachteile von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, vor allem die negativen Programmstruktureffekte der Werbefinanzierung und die damit verbundenen Legitimationsprobleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (s. o., Abschnitt II.C.3.b.), aufwiegen. Siehe hierzu z. B. VESTING 1998, S. 184ff.

⁴ OPPERMANN 1996, S. 52. Kritisch auch KRESSE 1996 und HÜMMERICH 1996.

⁵ MAHRENHOLZ 1997, S. 262, der seine Einschätzung wie folgt begründet: „Hier ist die hinlänglich bewiesene Vernunft der Intendanten, die Zustimmung der Öffentlichkeit zum öffentlich-rechtlichen Programmangebot nicht durch riskante und unplausible Forderungen auf Ausweitung zu verscherzen, die erste Bremse. Eine zweite sind die Gremien, die durchgängig ein, zum Teil beherrschendes, Lager aufweisen, das aus rundfunkpolitischen Gründen der Ausweitung öffentlich-rechtlicher Programme skeptisch oder ablehnend gegenübersteht. Sodann gibt es die KEF, zu deren Aufgaben es gehört, zu überprüfen, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten... Schließlich haben die Länder

derum andere sehen weiterhin die Gefahr, daß der Staat durch die ihm verbliebenen Eingriffsrechte oder über eine Instrumentalisierung der KEF die Programmfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterminieren könnte,¹ und leiten hieraus die Forderung ab, „stärker als das Verfassungsgericht auf die Autonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalten (zu) vertrauen.“²

Gleichgültig ob die mit dem Gebührenurteil verbundene Stärkung der öffentlich-rechtlichen Finanzautonomie als zu weitgehend, angemessen oder nicht ausreichend beurteilt wird: Die oben festgestellten Funktionsmängel der öffentlich-rechtlichen Binnenkontrolle erscheinen angesichts dieser Stärkung in einem noch negativeren Licht, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk diese gestärkten Entscheidungsrechte nicht adäquat wahrnehmen kann, wenn seine Kontrollgremien die Interessen der Rundfunkteilnehmer, hier gegenüber dem Staat, nicht konsequent vertreten. Der mit dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts verbundene Vertrauensbeweis (oder auch: Vertrauensvorschuß) begründet deshalb zugleich verstärkte Forderungen nach einer Verbesserung der gesellschaftlichen Binnenkontrolle der Rundfunkanstalten. Wird diese nicht vorgenommen, droht dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein sich wieder erhöhender Druck von außen, hier über eine staatliche Einflußnahme auf seine Finanzierung.

zu entscheiden, ob die Interessen der gebührendzahlenden Teilnehmer hinreichend berücksichtigt sind. Alles in allem ist diese Sachlage, so unbefriedigend sie vielen gleichwohl erscheinen mag, weitaus befriedigender als eine ständig mit Politik vermischte Entscheidungsebene der Regierungschefs der Länder.“

- ¹ Solche Vorwürfe sind z. B. mit Bezug auf das von STOIBER/BIEDENKOPF (1996) vorgelegte ARD-Strukturreform-Papier angedeutet worden, etwa von PLOG (1996, S. 5f.): „Der bayerische Ministerpräsident Stoiber (CSU) und, unisono mit ihm, der sächsische Ministerpräsident Biedenkopf (CDU) wollten mit einer medienpolitischen Initiative die Stärkung des ZDF erreichen. Die ARD mit ihren lästigen Politmagazinen hielten sie für obsolet. Die beiden formulierten das höflich, indem sie eine umfassende „Strukturreform“ vorschlugen und der ARD im übrigen ihre Entwicklungsfähigkeit nehmen wollten. Digitales Fernsehen, Spartenkanäle – für die ARD bitte nicht. Merkwürdig ist, daß nunmehr die Gebührenempfehlung der vorgeblich unabhängigen ... KEF diese Haltung widerspiegelt. Zufall?“ Andere ARD-Vertreter, wie etwa der frühere WDR-Intendant v. SELL (1996), gingen nicht so weit wie Plog, kritisierten aber die von der KEF vorgenommene pauschale Kürzung der ARD-Bedarfsanmeldungen, in der sie eine „umgekehrte Meistbegünstigungsklausel“, eine „Umkehr der Beweislast“ und eine „Verletzung der Spielregeln“ sahen. Ähnlich hat z. B. der WDR-Rundfunkrat kritisiert, „daß die KEF ihren großen Ermessensspielraum in einem verfassungsrechtlich bedenklichen Ausmaß genutzt“ habe (siehe Funk-Korrespondenz Nr. 13 vom 29. 3. 1996, S. 10, sowie die Resolution des WDR-Rundfunkrats, abgedruckt ebenda, S. 41 - 42). Zur Rechtfertigung des Vorgehens der KEF siehe CONRAD 1996; zur Problematik einer übermäßig aggregierten und insofern „pseudoobjektiven“ Bestimmung von Einsparpotentialen durch die KEF siehe aus wissenschaftlicher Sicht SCHWERTZEL 1997, S. 200ff., aus spieltheoretischer Sicht ebenda, S. 432ff.
- ² VESTING 1998, S. 188, insbesondere mit Hinweis auf die neuen Herausforderungen, denen sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk gegenüber sieht: „Aufgrund der engen Spielräume bei der Erhöhung staatlicher Abgaben wird man die „medienspezifischen Kostensteigerungen nur sehr bedingt durch Gebührenerhöhungen auffangen können, auch nicht mit Hilfe der Bedarfsanmeldung, der KEF und der Autorität des Bundesverfassungsgerichts. Die Rundfunkgebühr ist ein *politischer* Preis, und es wäre ein Irrglauben anzunehmen, daß man dieses *politische* Moment dauerhaft durch ein Verfahren neutralisieren und damit entpolitisieren könnte.“ (Hervorhebungen im Original). Als Beispiele für die Stärkung der Entscheidungsbefugnisse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nennt VESTING (ebenda, S. 188ff.) das Recht zur Unterbreitung neuer Spartenangebote und zur Erschließung neuer Finanzierungsformen.



d) Zwischenergebnis

Die nach verschiedenen Regelungsbereichen der Rundfunkordnung differenzierende Betrachtung bestätigt, daß die optimale Staatsferne in den einzelnen Bereichen unterschiedlich hoch sein kann. Geringer kann sie für die „im Konstituierenden verbleibenden“ Regelungen des öffentlich-rechtlichen Funktionsumfangs sein, höher sollte sie bei der Festsetzung seiner Einnahmen und bei seiner laufenden Kontrolle (insbesondere der Programmkontrolle) sein. Unter diesem Gesichtspunkt muß vor allem der hohe Einfluß, den der Staat aufgrund der Zusammensetzung und Arbeitsweise der Rundfunkräte hinsichtlich der Programmaufsicht besitzt, kritisiert werden; diese schwächt die Fähigkeit zur gesellschaftlichen (Binnen-) Kontrolle der laufenden Aufgabenerfüllung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Funktionsmängel wirken sich aber auch deshalb nachteilig auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus, weil sie den Staat in seiner Neigung bestärken, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeräumten, traditionell umfangreichen Rechte der Aufgaben- und Einnahmefestsetzung zu beschneiden.

Geeignete Vorschläge zur Beseitigung dieser Funktionsmängel der öffentlich-rechtlichen Binnenkontrolle liegen seit langem vor.¹ Daß diese bisher nicht aufgegriffen und umgesetzt wurden, der staatliche Einfluß, insbesondere der „ungezielte Parteienzugriff“,² im Gegenteil zu wachsen scheint,³ geht letztlich darauf zurück, daß die Agenten, die die von den Bürgern gewünschte Rundfunkorganisation (hier: eine staatsferne Organisation) vertreten sollen (Rundfunkräte, Landesmedienanstalten, KEF, KEK etc.), nicht die hierfür erforderliche Durchsetzungskraft besitzen, der Staat selbst aber, als durchsetzungsstärkste Institution, seine von den Interessen der Bürger abweichenden Ziele (hier: der Einflußnahme auf den Rundfunk) durchsetzen kann, ohne hierfür bei der politischen Abstimmung über ein Gesamtpaket politischer Leistungen vom Wähler bestraft zu werden.⁴ Die

¹ Siehe hierzu die in Fn 6, S. 57, genannte Literatur.

² So beklagt z. B. von HOFFMANN-RIEM 1991b mit Blick auf die Einrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern. Siehe aktuell mit Bezug auf die Gremienvorsitzenden-Wahl des neu gebildeten SWR auch Peter Henkel: „Staatsferne“ steht nicht einmal mehr auf dem Papier“, in: FR vom 19. 1. 1998.

³ Als neuere Beispiele seien genannt das Sächsische Landesmediengesetz, nach dem die CDU im Landtag drei der fünf Mitglieder des Medienrates bestimmen kann (vgl. Klaus Ott: „Alle Macht den Räten!“, in: SZ vom 19. 8. 1995), die Novellierungen des Deutsche-Welle-Gesetzes, mit denen der Anteil der staatlichen Gremienmitglieder sukzessive erhöht wurde (vgl. Helmut Lölhöfel: „Warnungen vor einem Staatssender“, in: FR vom 17. 6. 1994, und Waldemar Schmid: „Quadratur des Rundfunks: Deutsche Welle staatsfern“, in: Funkkorrespondenz Nr. 6/7/1997, S. 6 – 9), oder der Versuch des Bremer Senats, per Neufassung des Rundfunkgesetzes das mißliebige leitende Direktorium von Radio Bremen los zu werden (vgl. Frank Olbert: „Die Mauern bröckeln“, in: KStA vom 8. 10. 1998).

⁴ Der Staat bzw. seine Subsysteme (Parlamente, Regierungen, Parteien) sind, ökonomisch betrachtet, sog. Mehrproduktunternehmen, über deren einzelne Produkte nicht separat abgestimmt werden kann: „Anders als auf den Märkten für Güter und Dienste, auf denen ein von der Qualität enttäuschter Konsument weitere Käufe dieses Gutes einstellen kann, ohne gleichzeitig auf die qualitativ überzeugenden Produkte des gleichen Unternehmens verzichten zu müssen, muß der Wähler die Stärken und Schwächen jeder Partei für die einheitliche Wahlentscheidung intern verrechnen. Aufgrund dieser Verrechnungsmöglichkeit kann eine Regierung, die auf vielen Gebieten als kompetenter als die Opposition angesehen wird, die Meinungsfreiheit trotz der durch den Parlamentsvorbehalt gegebenen Nachweismöglichkeiten eines Mißbrauchs in begrenztem Umfang einschränken, ohne ihre parlamentarische Mehrheit bei der nächsten Wahl aufs Spiel zu setzen.“ (SCHELLHAASS 1994b, S. 237). Diese Möglichkeit eröffnet sich dem



Bürger müssen deshalb dem Staat bezüglich der Gestaltung unserer Rundfunkordnung zunächst das Recht wieder abringen, das kollektive Entscheidungsverfahren so ausgestalten zu können, daß sie selbst (als Prinzipale) das Ausmaß festlegen, in dem sie Entscheidungsbefugnisse an den Staat oder andere hoheitliche Einrichtungen delegieren. Dies ist, wie die ähnlich gelagerten allgemeineren Versuche zur Umgestaltung unserer politischen Ordnung zeigen,¹ ein schwieriges und langwieriges Unterfangen. Die hierzu vor allem von der Politikwissenschaft unterbreiteten Vorschläge² sollten beachtet und ggf. den sich bei der Umgestaltung unserer Rundfunkordnung stellenden besonderen Anforderungen angepaßt werden.

Staat bei der Steuerung der Staatsnähe des Rundfunks um so mehr, als die den Interessen der Bürger widersprechenden (und den Interessen der Staatsvertreter förderlichen) diesbezüglichen Konsequenzen vom Wähler nicht erkannt oder zumindest in ihrer Schädlichkeit (ökonomisch: bezüglich der Höhe der damit für ihn verbundenen Frustrationskosten) unterschätzt werden.

¹ Siehe hierzu die in Fn. 1 auf S. 11 genannte Literatur.

² Siehe ebenda.



3. Zusammenfassung und Ausblick

I. Da sich die Vielzahl der theoretisch denkbaren und materiell existenten Verfahren zur Bereitstellung von Gütern in ihrer Leistungsfähigkeit unterscheiden, ist unter Beachtung der Besonderheiten der einzelnen Güter das jeweils bestgeeignete Bereitstellungsverfahren auszuwählen. Für Volkswirtschaften, die eine Vielzahl unterschiedlich gearteter Güter bereitzustellen haben, ist folglich eine „gemischte Wirtschaftsordnung“ sinnvoll, in der mehrere Bereitstellungsverfahren nebeneinander eingesetzt werden.

Die Strukturen solcher gemischter Wirtschaftsordnungen lassen sich vor allem anhand des *Delegationsgrades*, des *Zentralitätsgrades*, des *Hoheitsgrades* und – bei Gütern, die hoheitlich bereitgestellt werden – der *Staatsferne* der Bereitstellung beschreiben. Bezüglich dieser (und anderer, weniger wichtiger und hier nicht erörterter) Merkmale sind Wirtschaftsordnungen so auszugestalten, daß sie in ihrem Zusammenwirken zu einer höchstmöglichen Leistungsfähigkeit der (gemischten) Wirtschaftsordnung führen. Hierzu bedarf es der ständigen dezentralen Justierung (ökonomisch: Optimierung) der einzelnen, nebeneinander eingesetzten Verfahren. Diese Notwendigkeit ergibt sich gleichermaßen für die Wirtschaftsordnungen insgesamt als auch für ihre ökonomischen Subsysteme, die die Versorgung mit einem bestimmten Gut bzw. einer bestimmten Gütergruppe regeln. Sie ergibt sich somit auch für die *Rundfunkordnung* als einem Subsystem zur Versorgung mit Hörfunk- und Fernsehprogrammen. Wegen der tiefgreifenden technischen und organisatorischen Veränderungen, denen der Rundfunk derzeit unterworfen ist, dürfte sie hier sogar dringlicher sein als in anderen Ordnungsbereichen.

In der vorliegenden Arbeit werden zunächst die ökonomischen Grundprinzipien für eine solche Optimierung der unterschiedenen Gestaltungsmerkmale von Bereitstellungsverfahren allgemein dargestellt. Daran anschließend wird für jedes dieser Merkmale untersucht, welche Folgerungen sich aus den allgemeinen Gestaltungsprinzipien für die Fortentwicklung und Verbesserung unserer Rundfunkordnung ergeben.

II.1. Der *Delegationsgrad* einer Wirtschaftsordnung ergibt sich aus dem Ausmaß, in dem die über die Entscheidungsrechte verfügenden „Prinzipale“ ihre Entscheidungsbefugnisse an Spezialisten („Agenten“) delegieren. Er wird bestimmt durch zwei gegenläufige Wirkungen: Einerseits steigen die von den Prinzipalen erzielbaren Spezialisierungsvorteile (Vorteile der Arbeitsteilung) mit zunehmendem Delegationsgrad; andererseits steigen aber auch die Kosten der Delegation, weil die Kontrolle der (eigennütigen) Agenten aufwendiger wird und (bei gegebener Kontrollintensität) die Entscheidungen der Agenten immer stärker von den Interessen der Prinzipale abweichen (sog. Frustrationskosten). Unter diesen Bedingungen ist der Delegationsgrad der Wirtschaftsordnung optimiert, wenn der Überschuß zwischen Delegationsvorteilen (Spezialisierungsvorteilen) und -nachteilen (Kontroll- und Frustrationskosten) für die Prinzipalen am höchsten ist.

In der Rundfunkordnung ist nach diesem Prinzip sowohl die optimale innerbetriebliche Zusammenarbeit zwischen den Hierarchiestufen in den privaten Rundfunkunternehmen und in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten festzulegen als auch die zwischenbetriebliche Zusammenarbeit zwischen der Vielzahl von Unter-



nehmen, die an der differenzierten Wertschöpfungskette von Rundfunkprogrammen beteiligt sind. Nach dem gleichen Prinzip hat sich überdies zu bestimmen, in welchem Maß die Rundfunkteilnehmer als Prinzipale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Entscheidungsrechte zum Programmangebot und zur Programmnachfrage an die Vertreter dieser Anstalten (Intendanten, Programm Direktoren etc.) delegieren oder an zwischengeschaltete Agenten (für Programmangebotsentscheidungen z. B. an Rundfunkpolitiker und Rundfunkgremienmitglieder, für Programmnachfrageentscheidungen z. B. an Fernsehkritiker und die Designer von „Navigationssystemen“).

Der *innerbetriebliche Delegationsgrad* ist im Rundfunk aufgrund der Komplexität des Wertschöpfungsprozesses traditionell hoch. Mit der weiteren Verkomplizierung der Produktionsprozesse und der weiteren Diversifikation der publizistischen Arbeit dürfte sie sich auch noch weiter erhöhen, wenngleich im Hinblick auf die technischen Abläufe auch gegenläufige Tendenzen zu beobachten sind (etwa die Vereinfachung und Bündelung von Produktionsstufen im Zuge der Digitalisierung des Rundfunks). – Eine zunehmende Delegation ist auch für die zwischenbetriebliche Zusammenarbeit abzusehen: Im Rundfunksektor verlängert und vertieft sich die Wertschöpfungskette ständig; und ein zunehmender Teil der Elemente dieser Wertschöpfungskette wird von Spezialisten beigesteuert.

Während eine solche zunehmende inner- und zwischenbetriebliche Delegation aus Sicht der beteiligten Unternehmen folgerichtig und berechtigt ist, muß sie bei den Konsumenten (Rezipienten) auf Vorbehalte stoßen: Weil viele Rundfunkprogramme sog. Erfahrungs- oder Vertrauensgüter darstellen, deren Eigenschaften (Wahrheit, Ausgewogenheit, Fairness, Aktualität etc.) erst nach der Rezeption oder überhaupt nicht erkennbar sind, bilden die Überschaubarkeit und Kontrollierbarkeit des Produktionsverfahrens wichtige Anhaltspunkte für die Beurteilung „nicht inspizierbarer“ Eigenschaften der erstellten Programme. Diese aber gehen mit zunehmender Delegation des Verfahrens verloren (die sowohl für den kommerziellen als auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beklagte Ausdehnung des „Sensationsjournalismus“, der im Interesse von Auflage und Quote auf eine wahre, sorgfältige, faire und Persönlichkeitsrechte achtende Arbeit verzichtet, erklärt sich aus diesem Blickwinkel u. a. als Folge eines überhöhten Delegationsgrades publizistischer Produktionsstrukturen). Von daher ist auch das im öffentlich-rechtlichen Rundfunk beobachtbare zunehmende „Outsourcing“ abzulehnen, vor allem, wenn es sich um nicht inspizierbare und zum Kernbereich des öffentlich-rechtlichen Auftrags gehörende Programme handelt.

Die *Delegation von Entscheidungen zum Programmangebot* betrifft zum einen die regulierungsbedürftigen *kommerziellen Angebote*. Der Bürger überträgt seine diesbezüglichen Entscheidungsrechte im Rahmen der politischen Partizipationsmöglichkeiten auf hierfür eingerichtete Institutionen, insbesondere auf die Landesmedienanstalten und (neuerdings) die KEK, aber auch auf die (Landes-)Parlamente, die direkt oder indirekt (über die Beeinflussung der Gremienmitglieder der Landesmedienanstalten) an der Regulierung der privaten Rundfunkveranstalter beteiligt sind. Der Delegationsgrad ist hier sehr hoch, allerdings nicht, weil die Delegation für den Bürger mit einem besonders hohen Nutzen verbunden ist, sondern weil eine geringere Delegation dem Bürger infolge der institutionellen Besonder-

heiten besonders hohe Kosten verursachen würde: Anders als bei den staatlichen Hoheitsträgern, deren Entscheidungen der Bürger über die politischen Wahlen beeinflussen kann, kann er die Regulierungsbehörden nur sehr mittelbar (über den Stellenwert und die Entsendungsentscheidungen der gesellschaftlich relevanten Gruppen und der Parlamente) beeinflussen, zudem hat er in diesem Bereich aufgrund der intransparenten Entscheidungswege und -kriterien besonders hohe Informationskosten zu tragen. Es empfiehlt sich deshalb, durch eine klarere und räumlich und funktional zweckmäßigere Regelung der Regulierungszuständigkeiten die dem Bürger entstehenden Delegationsnachteile zu vermindern und damit langfristig auch zu einer Verringerung des übermäßig hohen Delegationsgrades beizutragen. Konkrete Vorschläge hierzu bestehen in einer stärkeren Koordination und Zentralisierung der räumlichen und funktionalen Regulierungszuständigkeiten und der Einführung transparenzsteigernder Instrumente und Verfahren.

Ähnliches gilt für die *Delegation von Angebotsentscheidungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*. Auch hier sind die Einflußmöglichkeiten der Rundfunkteilnehmer geringer als in anderen Politikbereichen, weil die direkte Einflußnahme über politische Wahlen fehlt und die Entscheidungskriterien und -verfahren vom Rundfunkteilnehmer kaum durchschaubar sind. In dieses Machtvakuum eindringende Institutionen müssen dennoch abgewehrt werden, sofern sie aufgrund mangelnder Staatsferne (Parteien, Parlamente), fehlender politischer Legitimation (KEF und andere Sachverständigengruppen), mangelnder Sachkompetenz (diverse Bürgerinitiativen) oder einseitiger Interessenausrichtung (VPRT) keine geeigneten Agenten der Rundfunkteilnehmer sind. Dagegen sollten die Rechte der Rundfunkgremien, die sich wegen ihrer im Grundsatz staatsfernen, pluralistischen, sachkompetenten und (mittelbar) repräsentativen Zusammensetzung als Agenten der Rundfunkteilnehmer anbieten und denen diese Funktion in Deutschland auch vom Gesetz zugewiesen ist, gestärkt werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß durch geeignete Maßnahmen die staatsferne, pluralistische, sachkompetente und (mittelbar) repräsentative Zusammensetzung dieser Gremien auch in der Praxis gewährleistet wird und daß Motivationsanreize geschaffen bzw. verstärkt werden, damit diese Gremien ihre Aufgaben auch mit der Sorgfalt und Intensität wahrnehmen, die der Rundfunkteilnehmer mit Blick auf die erbrachten Finanzierungsbeiträge und angesichts des hohen gesellschaftlichen Stellenwerts des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erwarten kann.

In gewissem Umfang ist schließlich auch eine *Delegation der Nachfrageentscheidungen* sinnvoll. Hierzu finden sich ebenfalls Agenten, die den Rundfunkteilnehmern die Entscheidung über die Auswahl der bereitgestellten kommerziellen und öffentlich-rechtlichen Programme erleichtern oder abnehmen (z. B. im Fernsehen oder in den Printmedien angebotene Programmankündigungen oder -kritiken oder auch sog. Navigationssysteme, die die Programmangebote, ggf. unter Beachtung der Präferenzstrukturen der Rezipienten, vorstrukturieren und selektieren). Den hiermit verbundenen Vorteilen stehen allerdings wiederum Delegationsnachteile gegenüber, da die Agenten eigennützige, von den Interessen der Rezipienten (hier nach kompetenter und neutraler Beratung) abweichende Ziele verfolgen. Zudem ist bei nicht marktfähigen Programmangeboten zu beachten, daß die Präferenzen der Rezipienten aufgrund nachfrageseitiger Marktmängel (externer Effekte, asymme-



trisch verteilter Informationen und situationsabhängiger Nachfrage, s. u.) verzerrt sind. Ein am Gemeinwohl ausgerichteter öffentlicher Rundfunk darf die bekundeten Präferenzen der Rezipienten (in erster Linie gemessen als Einschaltquoten) deshalb nicht zum alleinigen Maßstab seiner Programmentscheidungen machen.

II.2. Der **Zentralitätsgrad** einer Wirtschaftsordnung ergibt sich aus der Größe und Anzahl seiner Versorgungskollektive. Die Größe der einzelnen (und damit die Gesamtzahl aller) Versorgungskollektive ist allgemein dann optimiert, wenn zwischen dem Nutzen, den die Versorgungskollektive ihren Mitgliedern stiften, und den Kosten, die die Kollektivmitglieder zu tragen haben, ein möglichst großer Überschuß besteht. Versorgungskollektive sind also nur solange auszuweiten (und Versorgungsstrukturen nur solange zu zentralisieren), solange die damit verbundenen Kosteneinsparungen pro Versorgungsmitglied höher sind als die zugleich auftretenden Nutzeneinbußen infolge sog. Konsumrivalitäten.

Übertragen auf Kollektive zur Versorgung mit Rundfunkprogrammen bedeutet dies, daß die räumliche und thematische Weite der Programmangebote solange verringert (und damit zugleich die Zahl der Angebote erhöht) werden sollte, solange die damit pro Versorgungsmitglied verbundenen Mehrkosten durch gleichzeitig auftretende Nutzensteigerungen (infolge homogener und konsonanter Programminhalte) überkompensiert werden.

Aus diesem allgemeinen Grundsatz läßt sich zunächst die in Deutschland beobachtbare Zunahme der Anzahl (stärker formatierter und segmentierter) kommerzieller Radio- und Fernsehprogramme als ökonomische Folge veränderter Nutzen-Kosten-Relationen erklären: Der Nutzen räumlich und thematisch engerer Programmangebote ist gestiegen (vor allem aufgrund der stärker fragmentierten Programmpräferenzen der Rezipienten), während deren relative Kosten gefallen sind (vor allem aufgrund relativ gesunkener Verbreitungs- und Produktionskosten). Dieser Trend dürfte sich im Zuge der Digitalisierung und des damit verbundenen weiteren Rückgangs von Übertragungskosten sowie verstärkter Größen- und Führungsvorteile der Produktion in den kommenden Jahren fortsetzen.

Allerdings bedeutet die zunehmende Anzahl kommerzieller Angebote nicht notwendigerweise eine erhöhte *Vielfalt* der Programminhalte, weil kommerzielle Anbieter aufgrund ihrer Ertragsziele zunächst dem Massenpublikum mehrere gleichartige Angebote unterbreiten („more of the same“), bevor sie mit neuen Angeboten auch kleinere Publika bedienen. Die deutsche Rundfunkordnung, in der Programmvietfalt und die Versorgung von Minderheiten einen hohen Stellenwert besitzen, bedarf deshalb trotz der Vielzahl der mittlerweile bestehenden privaten Angebote (und trotz der vielfaltsteigernden Regulierung dieser Angebote) eines starken öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der seine räumlichen und thematischen Inhalte nach nichtmarktlichen Kriterien festlegen kann (und muß) und damit auch diejenigen Rezipienten mit geeigneten Programmangeboten versorgt, die aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften und Präferenzen vom Markt nicht bedient werden. Erst dann bedeutet Vielzahl auch Vielfalt im Sinne dezentraler Versorgungsstrukturen.

Wie diese öffentlich-rechtlichen Programmangebote räumlich und thematisch abzugrenzen sind, läßt sich aufgrund der mit der Messung der Kosten und vor

allem des Nutzens solcher Angebote verbundenen Schwierigkeiten konkret allerdings nur schwer entscheiden. Es verwundert daher nicht, daß in der Bundesrepublik hierüber erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestehen. Diese werden noch dadurch verschärft, daß die räumliche und thematische Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Programmangebote sich unmittelbar auf die Marktanteile und Ertragspotentiale der kommerziellen Anbieter auswirkt (und umgekehrt) – was bei der kaum mehr steigenden Nachfrage der Rezipienten ein "Nullsummenspiel" mit harten Verteilungskämpfen bedeutet.

Im einzelnen entzündeten sich diese Auseinandersetzungen an der Zahl und Weite der (regionalen) öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehprogramme (und deren bundesweiter Verbreitung), an der thematischen Weite der nationalen und übernationalen öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehprogramme und an der Art und den Inhalten öffentlich-rechtlicher Spartenkanäle und Online-Angebote. Gerade bei letzteren wird deutlich, daß sich das zum Teil noch auf einem überkommenen Rundfunkbegriff basierende Rundfunkrecht zur Klärung dieser (sich mit der Digitalisierung des Rundfunks noch verschärfender) Fragen wenig eignet. Es muß stärker funktional ausgerichtet werden und sich der ökonomischen Sichtweise annähern, die Art und Ausmaß der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und rundfunkähnlichen Angebote aus dem Vergleich von (gesellschaftlichem) Nutzen und Kosten zu bestimmen versucht. Dadurch könnte der Gesetzgeber auch besser als bisher auf Veränderungen dieses Nutzens reagieren, die infolge der z. T. technisch bedingten veränderten Sehgewohnheiten (Verspartung, zeitversetzte Abrufe etc.) eintreten. Insbesondere die im Zuge solcher Veränderungen erforderlichen Anpassungen des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags und der Regulierungsintensität kommerzieller Programmangebote würden dadurch vereinfacht.

II. 3. Unter dem *Hoheitsgrad* von Entscheidungen ist das Ausmaß hoheitlicher Zwangsrechte zu verstehen, auf das ein Kollektiv bei der Güterbereitstellung zurückgreifen kann. Das Spektrum reicht von Kollektiven, die über keinerlei Rechte dieser Art verfügen, sondern sich über marktliche (horizontale) Absprachen mit jedem einzelnen Kollektivmitglied darüber einigen müssen, welche Gütermenge abgenommen und welcher Finanzierungsbeitrag geleistet wird (wie etwa private Unternehmen, die auf die Kaufentscheidungen ihrer Kunden keinerlei hoheitlichen Einfluß haben), über Kollektive mit begrenzten Hoheitsrechten (wie z. B. bestimmte öffentliche Unternehmen, denen vom Staat ein Recht zur Zwangsversorgung oder/und zur Erhebung von Zwangseinnahmen eingeräumt wird), bis hin zu den staatlichen Gebietskörperschaften, die aufgrund ihrer umfassenden Hoheitsrechte die Art und den Umfang der bereitzustellenden Güter und Leistungen wie auch der vom Bürger vereinnahmten Finanzierungsbeiträge "vertikal", d. h. ohne Zustimmung der Kollektivmitglieder, festsetzen.

Ob die Güter durch ein rein horizontales Verfahren, ein rein vertikales Verfahren oder eine dazwischen liegende Mischform bereitgestellt werden, hängt von den relativen Vorzügen beider Entscheidungsmechanismen ab, d. h. davon, inwieweit die bei hierarchischer Entscheidung bestehenden Vorteile (vor allem: geringere Transaktionskosten, Verhinderung opportunistischen Verhaltens, Internalisierbarkeit externer Effekte) gegenüber den Vorteilen horizontaler Entscheidungen (ins-



besondere: Anreize zu wirtschaftlichem und eigenverantwortlichem Handeln der einzelnen Kollektivmitglieder) zu Buche schlagen.

Dies wiederum variiert mit verschiedenen Eigenschaften der bereitzustellenden Güter, die deren Marktfähigkeit bestimmen. Diese ist eingeschränkt oder fehlt völlig bei Gütern, bei denen 1. technische oder ökonomische Besonderheiten vorliegen, die zu subadditiven Kostenverläufen und monopolistischen Angebotsstrukturen führen, 2. die Nutzung nicht von der Entrichtung eines Finanzierungsbeitrages abhängig gemacht werden kann (das sog. Ausschlußprinzip nicht anwendbar ist), 3. beträchtliche Externalitäten auftreten, so daß die über die Bereitstellung eines Gutes Entscheidenden nur einen Teil der Entscheidungswirkungen tragen, 4. die Nachfrager über die Gutseigenschaften nicht ausreichend informiert sind, so daß die von den Nachfragern gewünschten (und bei einem funktionierenden Angebot realisierten) Bereitstellungsergebnisse den "gesellschaftlichen" Vorstellungen widersprechen, oder 5. die Nachfrager zwar über die Gutseigenschaften informiert sind, aufgrund von Besonderheiten der Entscheidungssituation aber nicht in der Lage sind, die für sie optimalen Entscheidungen tatsächlich zu treffen. In all diesen Fällen ist eine rein marktliche Bereitstellung nicht befriedigend, sondern eine hoheitlich korrigierte (regulierte) oder, bei gravierenden Marktmängeln, sogar eine rein hoheitliche Bereitstellung des Gutes erforderlich.

Überträgt man diese Kriterien auf Rundfunkprogramme, so ist deren Marktfähigkeit auch heute noch als begrenzt einzustufen. Zwar sind technisch knappe Übertragungskanäle und fehlende Ausschließbarkeit mittlerweile, anders als in den Gründerjahren des Fernsehens in Deutschland, nicht länger „K.o.-Kriterien“ für eine privatwirtschaftliche Bereitstellung. Eine solche bleibt aufgrund beider Merkmale dennoch mit erheblichen Mängeln behaftet. Bei ersterem Merkmal ergeben sich diese Mängel aus der weiterhin begrenzten Zahl von Übertragungskanälen bei lediglich terrestrisch versorgten Haushalten, aus der bei Satelliten- und Kabelübertragungswegen bestehenden Gefahr einer Zugangsdiskriminierung und aus größenvorteilsbedingten Konzentrationstendenzen, bei letzterem Merkmal ergeben sie sich aus den beträchtlichen Divergenzen, die zwischen den Programminteressen der Zuschauer und den Programminteressen der Werbungtreibenden bestehen.

Von der verschiedentlich behaupteten perfekten Marktfähigkeit des Rundfunks, die spätestens mit der digitalisierungsbedingten Kanalvielfalt erreicht sei, kann deshalb in absehbarer Zukunft keine Rede sein. Das gilt insbesondere dann, wenn man neben diesen beiden Formen möglicher Marktmängel weitere, z. T. subtile und nur schwer quantifizierbare, deshalb aber nicht notwendigerweise minder gravierende Marktmängel in die Betrachtung einbezieht (dazu gehören, zumindest für manche Programmarten und -inhalte, sog. externe Effekte von Rundfunkprogrammen, eine asymmetrische Verteilung der Information über bestimmte relevante Gutseigenschaften und das hohe Ausmaß, in dem die Programmwahl der Rezipienten von den situativen Bedingungen abhängt, unter denen die Programmwahl vorgenommen wird) und wenn man berücksichtigt, daß die verschiedenen Formen von Marktmängeln in ihrer *kumulativen* Wirkung zu beurteilen sind.

Die Beantwortung der zentralen rundfunkpolitischen Frage, in welchem Umfang die Versorgung mit Rundfunkprogrammen in Zukunft dem öffentlich-rechtlichen

Rundfunk obliegen sollte (und in welchem Umfang sie kommerziellen Veranstaltern überlassen bleiben kann), sowie auch die Frage, in welchem Umfang die kommerziellen Programmangebote einer hoheitlichen Regulierung bedürfen, hängt angesichts der „Weichheit“ der genannten Marktversagensformen allerdings von schwer belegbaren gesellschaftspolitischen Auffassungen ab. Wer Rundfunkprogramme als Wirtschaftsgüter betrachtet, wird keine Veranlassung sehen, diese hoheitlich bereitstellen zu lassen oder auch nur deren private Bereitstellung stärker zu regulieren als diejenige von Automobilen oder Unterhosen; er wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dann allenfalls solche Programme überlassen, die die kommerziellen Anbieter ganz offensichtlich oder auch zugegebenermaßen nicht bereitstellen können oder wollen. Wer Rundfunkprogramme hingegen vorrangig als Kulturgüter betrachtet, die aufgrund ihrer hohen Suggestivkraft die kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Einstellungen der Bevölkerung maßgeblich beeinflussen, wird die mit einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung dieses Mediums empfundenen gesellschaftlichen Nachteile und Gefahren hoch veranschlagen. Er wird dann aus der hier referierten ökonomischen Sicht möglicherweise Rundfunkprogramme generell (d. h. ungeachtet der konkreten Programminhalte) als nicht marktfähige Güter betrachten, und er wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dann einen ebenso hohen Stellenwert einräumen, wie sie ihm vom Bundesverfassungsgericht mit der als „Grundversorgung“ bezeichneten (ökonomisch besser als „Vollversorgung“ zu bezeichnenden) Funktion eingeräumt worden ist. Zudem wird er kommerzielle Programmangebote, die die genannten angebots- und nachfragebedingten Marktmängel aufweisen, einer intensiveren Regulierung (qua Rundfunkrecht) unterwerfen als Wirtschaftsgüter (die lediglich dem Wettbewerbsrecht zu unterwerfen sind), und er wird ihre Bereitstellung möglicherweise auch nur zulassen, wenn das gesamte Spektrum von Informations-, Kultur-, Bildungs- und Unterhaltungsprogrammen auch durch nichtkommerzielle, öffentlich-rechtliche Anstalten bereitgestellt wird. Die bisweilen behauptete Unvereinbarkeit von ökonomischer und rechtswissenschaftlicher Sichtweise löst sich bei einem solch weiten Verständnis fehlender Marktfähigkeit auf.

II. 4. Im Falle einer hoheitlichen Bereitstellung ist zusätzlich der **Grad der Staatsferne** des Bereitstellungsverfahrens festzulegen. Hierbei handelt es sich um eine Variante der Delegationsoptimierung, bei der die dem Bürger durch die Delegation von Rundfunkentscheidungen entstehenden Nutzen und Kosten im Falle einer staatlichen oder einer nichtstaatlich-hoheitlichen Agententätigkeit miteinander verglichen werden müssen. Diese Optimierung legt grundsätzlich eine Kombination staatlicher und nicht-staatlicher Steuerungselemente nahe; Staatsferne ist hier nicht als maximale Staatsferne (gleich Staatsfreiheit), sondern als optimale Staatsferne zu verstehen, die die Vorteile der staatlichen Steuerung (Repräsentativität, Professionalität) mit den Vorteilen nichtstaatlicher gesellschaftlicher Steuerung (Schutz vor dem Mißbrauch staatlicher Hoheitsrechte) kombiniert.

Wegen der Bedeutsamkeit der letzteren ist im Rundfunk eine höhere Staatsferne anzustreben als in anderen hoheitlichen Aufgabenbereichen. Dabei sind allerdings auch innerhalb der Rundfunkordnung Teilbereiche mit unterschiedlich hoher Staatsferne denkbar, je nachdem, wie hoch die Vor- und Nachteile einer Delegation an staatliche und nichtstaatliche Agenten zu veranschlagen sind. Beispiels-



weise kann bei der „im Konstituierenden verbleibenden“ (LERCHE) Bestimmung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine höhere Staatsnähe in Kauf genommen werden als bei seiner gesellschaftlichen (Programm-)Kontrolle, die einer staatlichen „Manipulation“ zugänglich ist, oder bei der Rundfunkfinanzierung, die leicht als „goldener Zügel“ der Programmpolitik mißbraucht werden kann. Die Bestimmung der für die verschiedenen Bereiche von Rundfunkordnungen jeweils optimalen Staatsferne ist wegen der Quantifizierungsprobleme und gesellschaftspolitischen Auffassungsunterschiede in der Praxis allerdings ähnlich schwierig wie die Optimierung der zuvor erörterten Gestaltungselemente.

Trotz der im (rechtswissenschaftlichen) Schrifttum konträren Beurteilung ist auf der Grundlage dieser allgemeinen ökonomischen Einschätzung die Staatsferne, die die deutsche Rundfunkordnung bei der Bestimmung des Funktionsumfangs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und bei der Regelung ihrer Finanzierung kennzeichnet, als insgesamt angemessen zu bewerten. Bei ersterem Regelungsbereich dürften die dem Rundfunkstaatsvertrags-Gesetzgeber eingeräumten Entscheidungsrechte im Interesse des Gebührenzahlers und wegen der damit verbundenen vergleichsweise geringeren Steuerbarkeit der Programminhalte gerechtfertigt sein, bei letzterem Regelungsbereich hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Gebührenurteil von 1994 mehrere Regelungen vorgegeben, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegen eine staatliche Beeinflussung der Programminhalte absichern sollen. Ob diese Vorgaben ausreichend sind, bleibt angesichts ihrer noch nicht abgeschlossenen gesetzlichen und verfahrenstechnischen Umsetzung allerdings abzuwarten.

Dagegen wird der staatliche Einfluß auf die gesellschaftliche Binnenkontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nahezu einhellig als zu hoch empfunden. In den Rundfunkräten und Verwaltungsräten aller Anstalten machen die Regierungs-, Parlaments- und Parteienvertreter einen erheblichen Anteil aus, wobei dieser bei den bundesweiten Anstalten am höchsten ist. Erschwerend kommt hinzu, daß viele Entscheidungen dieser Gremien über sog. Freundeskreise vorab und primär unter parteipolitischen Gesichtspunkten getroffen werden. Diese hohe Staatsnähe der Aufsichtsgremien beinhaltet nicht nur die Gefahr externer programmlicher Einflußnahme, sondern wirkt sich auch negativ auf die innere Rundfunkfreiheit und die Qualität der journalistischen Arbeit aus. Schließlich hat sie auch nachteilige Auswirkungen auf die anderen Regelungsbereiche der Rundfunkordnung, weil die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eingeräumten umfangreichen Entscheidungsrechte und Einschätzungsprärogativen bei der Aufgaben- und Einnahmenbestimmung an die Existenz einer leistungsfähigen und den Interessen der Allgemeinheit verpflichteten gesellschaftlichen Binnenkontrolle geknüpft sind. Wenn diese fehlt, läßt der Ruf nach verstärkter Außensteuerung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht lange auf sich warten.

Eine wichtige Aufgabe der Gestaltung unserer Rundfunkordnung besteht deshalb darin, den staatlichen Einfluß in den Rundfunkgremien zurückzudrängen. Daß dies trotz einer Vielzahl hierzu vorgelegter Vorschläge bisher nicht gelungen ist, der Staatseinfluß im Gegenteil in den letzten Jahren tendenziell noch zugenommen hat, erklärt sich in erster Linie daraus, daß der Bürger bzw. die gesellschaftlich relevanten Gruppen nicht die hierfür erforderliche Durchsetzungskraft besitzen,

der Staat selbst aber, als durchsetzungsstärkste Institution, seine von den Interessen der Bürger abweichenden Ziele (hier: der Einflußnahme auf den Rundfunk) verfolgen kann, ohne hierfür bei der politischen Abstimmung über ein Gesamtpaket politischer Leistungen vom Wähler bestraft zu werden. Die Bürger müssen deshalb dem Staat bezüglich der Gestaltung unserer Rundfunkordnung zunächst der Recht wieder abringen, das kollektive Entscheidungsverfahren so auszustatten, daß sie selbst (als Prinzipale) das Ausmaß festlegen, in dem sie Entscheidungsbefugnisse an den Staat oder andere hoheitliche Einrichtungen delegieren.

III. Ausblick: Die Arbeit hat versucht, für die wesentlichsten Gestaltungselemente von Rundfunkordnungen ökonomische Gestaltungsprinzipien darzulegen und aus dem Vergleich mit den materiellen Regelungen Verbesserungsmöglichkeiten der deutschen Rundfunkordnung aufzuzeigen. Dabei wurde deutlich, daß bezüglich aller Gestaltungselemente ein mehr oder weniger umfangreicher Regelungs- und Korrekturbedarf besteht. Dies liegt zum einen an den zum Teil dramatischen technischen und ökonomischen Veränderungen, denen der Rundfunk derzeit unterliegt, zum Teil aber wohl auch daran, daß eine permanente Nachjustierung in der deutschen Rundfunkordnung nicht institutionalisiert ist. So ist z. B. das Bundesverfassungsgericht, das sich dieser Aufgabe in der Vergangenheit immer wieder gestellt hat, beim derzeitigen rapiden Wandel des Rundfunks mit einer solchen permanenten Nachjustierung überfordert. Zugleich wird es auch dem Gesetzgeber zunehmend schwerer, das Rundfunkrecht den sich verändernden Anforderungen anzupassen.

Hierzu trägt auch die Komplexität der Materie bei. Diese erschöpft sich nicht in der isolierten Regelung der einzelnen Gestaltungsmerkmale, die in der vorliegenden Betrachtung im Vordergrund stand, sondern sie hat auch die Rückwirkungen zu berücksichtigen, die von der Regelung eines Gestaltungsmerkmals auf andere Gestaltungsmerkmale ausgehen. (Weil z. B. die im privaten wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewählten Delegationsverfahren und Delegationsgrade deren wirtschaftliche und gesellschaftliche Leistungsfähigkeit beeinflussen, wirken sich die bezüglich dieses Gestaltungsmerkmals gewählten Lösungen auch auf den quantitativen Anteil und die gesellschaftliche Funktion aus, die man dem privaten Rundfunk innerhalb der Rundfunkordnung einräumt. Und der dadurch bestimmte Hoheitsgrad der Rundfunkbereitstellung hat seinerseits Auswirkungen auf die notwendige Staatsferne der Bereitstellung.) Solche Aus- und Rückwirkungen zwischen den einzelnen Gestaltungsmerkmalen lassen sich wegen der Allgemeinheit der innerhalb der einzelnen Regelungsbereiche zugrunde gelegten Nutzen- und Kostenkategorien in die hier vorgestellte Betrachtungsweise einbeziehen, sie müssen aber expliziter diskutiert werden, als es im Rahmen der vorliegenden Arbeit möglich war. Von daher sind der Rundfunkökonomie schwierige und gesellschaftlich wichtige Aufgaben gestellt, die sie in den nächsten Jahren, wiederum in Zusammenarbeit mit anderen Gesellschaftswissenschaften, in Angriff nehmen muß.



Literatur

- Arbeitsgruppe Werbung: Frankfurter Thesen zur Werbung im Rundfunk, Frankfurt/Main 1998
- Arnim, Hans H. v.: Alternativen wirtschaftspolitischer Steuerung: Anreize oder Gebote, in: Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.): Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 725 – 740
- Bartosch, Andreas: Das Grünbuch über Konvergenz, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), Heft 3/1998, S. 209 – 220
- Beck, Kurt: Medienaufsicht der Zukunft. Sechs Thesen zur sozialen Verantwortung der Landesmedienanstalten, in: FUNK-Korrespondenz Nr. 10/1997, S. 3 – 15
- Bekkers, Wim: Fernsehnutzung im digitalen Zeitalter. Das Konvergenzthema in Zuschauererwartungen und Expertenmeinungen am Beispiel Niederlande, in: Media Perspektiven (MP), Heft 2/1998, S. 83 – 86
- Bender, Gunnar: Medien- und Telekommunikationsrecht im Internet. Eine Navigationshilfe zum raschen Aufspüren von Ressourcen, in: ZUM, Heft 10/1997, S. 708 – 718
- Berg, Hans-Joachim (Hrsg.): Rundfunk-Gremien in Deutschland, Berlin 1998
- Bethge, Herbert: Verfassungsrechtsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zur Verfassungsmäßigkeit einer Neufassung des Radio-Bremen-Gesetzes, Frankfurt/Berlin 1978
- Bethge, Herbert: Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 1996
- Betz, Jürgen: Kabelbelegung: Diktatur des Marktes? Rechtliche Leitlinien zur Vergabe von Kanälen in Kabelnetzen, in: MP, Heft 8/1997, S. 431 – 441 (1997a)
- Betz, Jürgen: Gezielte Ergänzung. Spartenkanäle und Integrationsauftrag, in: ARD-Jahrbuch 1997, Hamburg/Baden-Baden 1997, S. 17 – 25 (1997b)
- Biervert, Bernd: Das Ende der öffentlich-rechtlichen Eigenproduktionen? Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Abschaffung und Auslagerung der Eigenproduktionen bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: ZUM, Heft 1/1998, S. 19 – 26
- Blankart, Charles Beat: Club Governments versus Representative Governments, in: Constitutional Political Economy, No. 3/1994, S. 273 – 286
- Blankart, Charles Beat: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 3. Aufl. München 1998
- Bleckmann, Albert: Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung? Berlin 1996



- Blind, Sofia: „Wieviel Werbung sollte es im öffentlich-rechtlichen Fernsehen geben?“ Ein Diskussionsprotokoll aus ökonomischer Sicht, in: Pethig, Rüdiger/Blind, Sofia (Hrsg.): Fernsehfinanzierung. Ökonomische, rechtliche und ästhetische Perspektiven, Opladen 1998, S. 209 – 218
- Blümel, Wolfgang: Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren, Berlin 1987
- Bock, Gerd/Tillmann, Herbert: Computer auf dem Vormarsch, in: ARD-Jahrbuch, 1996, Hamburg/Baden-Baden 1996, S. 23 – 27
- Born, Michael: Wer einmal fälscht... Die Geschichte eines Fernsehjournalisten, Köln 1997
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M.: Besteuerung und Staatsgewalt: analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg 1988 (im Original: The Power to Tax, Cambridge et al 1980)
- Breunig, Christian: Zwischen Standortpolitik und Vielfaltsziel. Zulassung neuer Fernsehanbieter durch die Landesmedienanstalten und Folgen für die Kabelein- speisung, in: MP, Heft 4/1996, S. 195 – 208
- Brinkmann, Tomas: Probleme der Marktregulierung des Rundfunks in der dualen Ordnung, in: Assmann, Heinz-Dieter u. a. (Hrsg.): Wirtschafts- und Medienrecht in der offenen Demokratie, Heidelberg 1997, S. 153 – 172
- Bullinger, Martin: Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden 1980
- Bullinger, Martin: Länderfinanzausgleich und Rundfunkfinanzausgleich. Verfassungsrechtliche Ziele und Maßstäbe, Baden-Baden 1998
- Burghard, Heinz: Medienknechte. Wie die Politik das Fernsehen verdarb, München 1993
- Bühringer, Heinz: Aufsicht und Kontrolle bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Fleck, Florian H. (Hrsg.): Planung, Aufsicht und Kontrolle von Rundfunk- unternehmen, Stuttgart 1987, S. 49 – 70
- Campbell, David: The Relational Constitution of Contract and the Limits of „Economics“: Kenneth Arrow on the Social Background of Markets, in: Deakin, Simon/Michie, Jonathan (eds.): Contracts, co-operation, and competition: studies in economics, management, and law, Oxford 1997, S. 307 – 336
- Conrad, Rainer: Worum ging´s da eigentlich? Kleine Nachlese zum Streit über die Erhöhung der Rundfunkgebühr, in: FUNK-Korrespondenz Nr. 43 vom 25. 10. 1996, S. 1 – 3
- Czygan, Marco: Wettbewerb bei der Distribution des Fernsehens und Auswirkungen der Digitalisierung, Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Ilmenau, Diskussionspapier Nr. 13, Ilmenau 1997
- Darschin, Wolfgang/Frank, Bernward: Tendenzen im Zuschauerverhalten. Fernsehgewohnheiten und Programmbewertungen 1997, in: MP, Heft 4/1998, S. 154 – 166



- Diekmann, Bernd/Kistler, Herbert: Zuschauer über 50 unerwünscht! In: TV Hören und Sehen, Nr. 16/1998
- Diller, Ansgar: Rundfunkgeschichte, Kapitel 6 in: ARD/ZDF (Hrsg.): Was Sie über Rundfunk wissen sollten, Berlin 1997, S. 311 – 367
- DLM (Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten): Vorkehrungen zur Sicherung des chancengleichen Zugangs gegenüber technischen und Programmplattformen, vom 17. 6. 1997 (1997a), <http://www.alm.de/positio8.htm>
- DLM (Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten): Weiterentwicklung der Vorkehrungen ..., vom 16. 12. 1997 (1997b), <http://www.alm.de/DLMDVB2.htm>
- DLM (Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten): Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission vom 15. 5. 1998, <http://www.alm.de/convgb.htm>
- Doelker, Christian: Getürkte Wirklichkeit. Vom Mißbrauch der Bilder, in: Wunden, Wolfgang: Wahrheit als Medienqualität, Frankfurt 1996, S. 29 – 36
- Donges, Patrick/Steinwärder, Philipp: Die Entwicklung des Zwei-Säulen-Modells im nordrhein-westfälischen Lokalfunk, in: Rundfunk und Fernsehen (RuF), Heft 1/1998, S. 80 – 93
- Dörr, Dieter: Eine rundfunkrechtliche Beurteilung des Gebührenurteils, in: Kops, Manfred (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1995, S. 99 – 104
- Dörr, Dieter: Programmvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch funktionsgerechte Finanzausstattung, Baden-Baden 1997/98
- Dörr, Dieter: Die KEK – ein taugliches Instrument zur Bekämpfung der Medienkonzentration? In: MP, Heft 2/1998, S. 53 – 60
- Dussel, Konrad: Die Interessen der Allgemeinheit vertreten. Die Tätigkeit der Rundfunk- und Verwaltungsräte von Südwestfunk und Süddeutschem Rundfunk 1949 bis 1969, Baden-Baden/Hamburg 1995
- Duvvuri, Stefan/Schellmoser, Friedrich: Der Deutsche Fernsehmarkt. Struktur und Entwicklungstendenzen, Hypo-Bank, München 1996
- Eberle, Carl-Eugen: Die Rundfunkgebühr – Verfassungsrechtlicher Anspruch und gesellschaftspolitische Funktion, in: Stern, Klaus u. a. (Hrsg.): Die Finanzierung des Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, München 1996, S. 15 – 32
- Eberle, Ute: Das Grundrecht auf Demütigung. Wie Fernsehsender in den USA Sterbende filmen und sich dabei auf die Pressefreiheit berufen, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 19. 9. 1997
- Eimeren, Birgit van u. a.: ARD-Online-Studie 1997: Onlinenutzung in Deutschland, in: MP, Heft 10/1997, S. 548 – 557
- Elitz, Ernst: Nationale Programme – regionale Programme. Komplementäre Angebote in Deutschland, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie (IRÖ), Heft 92, Köln 1998
- Elster, Jon: Ulysses and the Sirens, rev. Aufl., Cambridge 1984 (1. Aufl. 1979)



- Engel, Christoph: Inhaltskontrolle im Internet, in: Archiv für Presserecht (AfP), Heft 3/1996, S. 220 - 227
- Engel-Flechsich, Stefan/Roßnagel, Alexander (Hrsg.): Multimedia-Recht, München 1998
- Erlei, Mathias: Meritorische Güter. Die theoretische Konzeption und ihre Anwendung auf Rauschgifte als demeritorische Güter, Münster/Hamburg 1992
- Esser-Wellié, Michael/Hufnagel, Frank-Erich: Multimedia und Kommunikation, in: AfP, Heft 5/1997, S. 787 – 789
- Festinger, Leon: A Theory of Cognitive Dissonance, Evanstown 1957
- Fleck, Florian H.: Die Rundfunkverfassungen. Eine vergleichende Weltübersicht in medienpolitischer und wirtschaftlicher Sicht, in: Brack, Hans u. a. (Hrsg.): Programmauftrag und Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, München 1984, S. 53 – 91
- Fontanari, Martin: Kooperationsgestaltungsprozesse in Theorie und Praxis, Berlin 1996
- Forrester Research: Europe's Digital TV Head Start, o. O., o. J. (1998)
- Frank, Götz: Rundfunkorganisationsrecht, in: Schiwy, Peter/Schütz, Walter (Hrsg.): Medienrecht, 2. Aufl., Neuwied/Frankfurt 1990, S. 260ff.
- Frank, Götz: Statt Staatsferne Parteienproporz. Zur Situation im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Nahamowitz, Peter/Breuer, Stefan (Hrsg.): Politik – Verfassung - Gesellschaft: Traditionslinien und Entwicklungsperspektiven, Baden-Baden 1995, S. 321 – 333
- Gehring, Günter: Rundfunk – ohne Technik geht es nicht, Kapitel 5 in: ARD/ZDF (Hrsg.): Was Sie über Rundfunk wissen sollten, Berlin 1997, S. 283 – 310
- Geppert, Martin: Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht. Zur Rolle und Zukunft der deutschen Landesmedienanstalten in einem europäischen Rundfunksystem, Berlin 1993
- Gersdorf, Hubertus: Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991
- Goerlich, Helmut: Zur „Finanzbedarfseinschätzungsprärogative“ der ARD-Anstalten als Element der Garantie freier Berichterstattung durch Rundfunk gemäß Art. 5 Abs. 1. Satz 2 GG, in: ZUM, Heft 5/1996, S. 390 - 394
- Grajczyk, Andreas: ARD 3 im Aufwind. Marktposition und Nutzungsschwerpunkte der Dritten Programme, in: MP, Heft 5/1998, S. 222 – 235
- Gräßle, Ingrid: Der Europäische Fernseh-Kulturkanal ARTE. Deutsch-französische Medienpolitik zwischen europäischem Anspruch und nationaler Wirklichkeit, Frankfurt 1995
- Grätz, Reinhard: Die Vertretung gesellschaftlicher Gruppen in den Rundfunkräten und ihre Entscheidungs- und Kontrollaufgaben, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 11, Köln 1994



- Grätz, Reinhard/Bohnsack, Anke: Die Regionalberichterstattung als wichtiger Bestandteil des WDR Fernsehens, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 76, Köln 1997
- Grosse-Holtforth, Dominik: Zwischen Pressefreiheit und Propaganda, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 85, Köln 1997
- Gugenberger, Bernd/Meier, Andreas (Hrsg.): Der Souverän auf der Neben Bühne. Essays und Zwischenrufe zur deutschen Verfassungsdiskussion, Opladen 1994
- Gundlach, Hardy: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen zwischen öffentlichem Auftrag und marktwirtschaftlichem Wettbewerb, Berlin 1998
- Hachmeister, Lutz: Ein Amateurgewerbe. Warum die Medienpolitik in Deutschland so ist, wie sie ist, in: SZ vom 12. 10. 1998
- Halefeldt, Horst O.: Immer näher ran. Regionalisierung im Wettbewerb 1983 – 1996, in: ARD-Jahrbuch 1996, Hamburg/Baden-Baden 1996, S. 87 - 100
- Hall, Peter Chr.: Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland. Dualer Rundfunk: ein neues System – und die Folgen, Kapitel 1 in: ARD/ZDF (Hrsg.): Was Sie über Rundfunk wissen sollten, Berlin 1997, S. 15 – 85
- Hall, Peter Chr./Haubrich, Joachim (Hrsg.): Kritik am Markt. Was kosten Qualität und Quote? Mainz 1993
- Haller, Michael: Das allmähliche Verschwinden des journalistischen Subjekts. Die Bedeutung der redaktionellen Organisation für die Informationsproduktion, in: Wunden, Wolfgang (Hrsg.): Wahrheit als Medienqualität, Frankfurt/Main 1996, S. 37 – 46
- Hamilton, James T.: Channeling Violence. The Economic Market vor Violent Television Programming, Princeton 1998
- Hamm, Ingrid (Hrsg.): Bericht zur Lage des Fernsehens für den Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland, Gütersloh 1995
- Hamm, Ingrid (Hrsg.): Die Zukunft des dualen Systems, Gütersloh 1998
- Hansmeyer, Karl-Heinrich: Der Wandel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom gruppenspezifischen zum kollektiven Gut, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 48, Köln 1995, in leicht gekürzter Form erschienen in: Stern, Klaus u. a. (Hrsg.): Die Finanzierung des Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, München 1996, S. 33 - 50
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Rundfunkprogramme als Klubgüter, in: Matschke, Manfred/Schildbach, Thomas (Hrsg.): Unternehmensberatung und Wirtschaftsprüfung, Stuttgart 1998, S. 201 – 222
- Hartstein, Reinhard u. a.: Rundfunkstaatsvertrag. Kommentar zum Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens, 2. Aufl., München 1995
- Hasebrink, Uwe: Fernsehen und Hörfunk in Europa: Angebote und Nutzung, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.); Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, Baden-Baden/Hamburg 1998, S. 106 – 132



- Heck, Ralph: Betriebswirtschaftliche Herausforderungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Berg, Hans Joachim (Hrsg.): Rundfunkgremien in Deutschland. Namen. Organe. Institutionen, 1. Ausgabe, Berlin 1995, S. 25 - 30
- Hege, Hans: Offene Wege in die digitale Zukunft. Überlegungen zur Fortentwicklung des Medienrechts, Berlin 1995
- Heinrich, Herbert: Deutsche Medienpolitik, Darmstadt 1991
- Heinrich, Jürgen: Medienökonomie, Bd. 1, Opladen 1994
- Herrgesell, Oliver: Hasenjagd. Die Dritten Programme sind im Quotenrennen erfolgreich – und verlieren dabei ihre Identität, in: Adolf Grimme Institut (Hrsg.): Jahrbuch Fernsehen 1997/98, Marl u. a. 1998, S. 47 – 57 (1998a)
- Herrgesell, Oliver: „Das Risiko des Pragmatismus“. Keine Angst vor Konzentration, Sicherung von ARD und ZDF: Wolfgang Clement verdeutlicht die neue Medienpolitik, in: Berliner Zeitung (BZ) vom 25. 10. 1998 (1998b)
- Hess, Wolfgang: Zur Rangfolge bei der Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen in Kabelanlagen, in: AfP, Heft 3/1996, S. 233 – 236
- Hoffmann, Rüdiger: Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit, Berlin 1975
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, Berlin 1979
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Massenmedien, in: Benda, Ernst u. a. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts, Studienausgabe, Teil 1, Berlin/New York 1984, S. 389 - 475
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, Baden-Baden 1991 (1991a)
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunk in den neuen Ländern mit alten Schwächen: Der ungenierte Parteienzugriff, in: AfP, Heft 3/1991, S. 606 - 611 (1991b)
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunkaufsicht zwischen Staatsfreiheit und Staatseinfluß, Berlin 1995
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Pay TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Eine verfassungsrechtliche Analyse auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden/Hamburg 1996
- Holznagel, Bernd: Probleme der Rundfunkregulierung im Multimedia-Zeitalter, in: ZUM, Heft 1/1996, S. 16 – 26
- Holznagel, Bernd u. a.: Regulierungsziele und –konzepte für digitales Fernsehen in der Bundesrepublik Deutschland. Zusammenfassung des Zwischenberichts. LfR, Düsseldorf 1998
- Hoppmann, Erich: Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren. Positive Rundfunkordnung im Kommunikationsprozeß freier Meinungsbildung, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh 1988, S. 163 - 198



- Horn, Murray J.: *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge 1995
- Hümmerich, Klaus: Rundfunkgebühren: Staatsvertragliche Entwürfe zur Umsetzung des 8. Rundfunkurteils, in: *AfP*, Heft 1/1996, S. 25 - 31
- Jarass, Hans D.: *Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten am Beispiel des Zweiten Deutschen Fernsehens*, ZDF-Schriftenreihe, Heft 42, Mainz 1992
- Jarass, Hans D.: Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet. Zum Anwendungsbereich der Rundfunkfreiheit, des Rundfunkstaatsvertrags und des Mediendienste-Staatsvertrags, in: *AfP*, Heft 2/1998, S. 133 – 141
- Jarren, Otfried: Rundfunk und Rundfunkregulierung in Deutschland – Probleme, Defizite und Zukunftsaufgaben, in: Schatz, Heribert u. a. (Hrsg.): *Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft?* Opladen 1997, S. 203 – 215
- Jenöffy-Lochau, Marek: *Medien, Propaganda und Public Choice*, Wiesbaden 1997
- Kammann, Uwe: *Wellenreiten. Privatisierung und Auslagerung: neuer Kurs bei ARD und ZDF?* In: Adolf Grimme Institut (Hrsg.): *Jahrbuch Fernsehen 1997/98*, Marl u. a. 1998, S. 18 – 30 (1998a)
- Kammann, Uwe: *Letzte Ausfahrt Leipzig*, in: *epd medien* Nr. 31 vom 25. 4. 1998 (1998b)
- Kelm, Hartmut: *Vielfalt der Einnahmequellen als Schutz vor Abhängigkeiten*, in: *MP*, Heft 1/1990, S. 357 – 363
- Kepplinger, Hans Mathias: *Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): *Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk*, Gütersloh 1988, S. 163 – 198
- Kepplinger, Hans Mathias: *Medienzugang, Medienmonopol, Medienkonzentration: Läßt sich mit rechtlichen Mitteln Meinungs- und Programmvielfalt sichern? Stellungnahme aus wissenschaftlicher Sicht*, in: *Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1995/II*, München 1995, S. 45 – 81
- Kepplinger, Hans Mathias/Hartmann, Werner: *Stachel oder Feigenblatt? – Rundfunk- und Fernsehräte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung*, Frankfurt am Main 1989
- Kiefer, Marie-Luise: *Wettbewerb im dualen Rundfunksystem? Betrachtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*, in: *MP*, Heft 9/1994, S. 430 – 438
- Kiefer, Marie-Luise: *Das Publikum als Kunde*, Kapitel 3 in: ARD/ZDF (Hrsg.): *Was Sie über Rundfunk wissen sollten*, Berlin 1997, S. 189 – 230
- Kiefer, Marie-Luise: *Medienkultur als Nachfrageproblem?* In: Duchkowitsch, Wolfgang u. a. (Hrsg.): *Journalismus als Kultur*, Opladen/Wiesbaden 1998, S. 227 – 240
- Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, Baden-Baden 1997



- Kleine-Erfkamp, Stefan: Die Rolle der Marktakteure bei der Entwicklung des digitalen Fernsehens in Deutschland. Ein wertschöpfungsorientierter Strategieansatz, Arbeitspapiere des IRÖ, Nr. 87, Köln 1997
- Kleinsteuber, Hans J.: Medienmacht im ungleichen Wettbewerb. Stimmt die Balance von öffentlichem und kommerziellem Rundfunk im dualen System? In: Schatz, Heribert u. a. (Hrsg.): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Opladen 1997, S. 244 - 257
- Kleinsteuber, Hans J./Rosenbach, Marcel: Digitales Fernsehen in Europa: Eine Bestandsaufnahme, in: RuF, Heft 1/1998, S. 24 – 57
- Klemm, Elmar: Zeitliche Stabilität der Fernsehnutzung, in: planung & analyse, Heft 3/1998, S. 26 – 31
- Knieps, Günter: Zugang zu Netzen. Verselbständigung, Nutzung, Vergütung, Eigentumsschutz, in: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb (Hrsg.): Referate des XXXI. FIW-Simposions, Köln u. a. 1998, S. 67 - 79
- Knüpfer, Uwe: Fernsehen macht dumm – glauben viele Amerikaner, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) vom 17. 9. 1997
- Kohl, Helmut: Ökonomische Vielfaltskonzepte im Spiegel juristischer Anforderungen - oder: Die Zahnbürste und das Fernsehen -, in: ders. (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, Konstanz 1997, S. 63 – 69
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97) 623; <http://www.ispo.cec.be/convergence.gb>
- Konert, Bertram: Konvergenz und Marktzugang im Bereich des digitalen Fernsehens und des World Wide Web, EIM Working Paper, o. O. (Düsseldorf) 1998
- König, Elke: Zielorientierte externe Rechnungslegung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland: Überlegungen zu einer an den Informationsinteressen der Rundfunkteilnehmer ausgerichteten externen Rechnungslegung, München 1983
- König, Michael: Die Einführung des digitalen Fernsehens. Neue Probleme und Implikationen für den Wettbewerb und die Medienkonzentration, Baden-Baden 1997
- Kops, Manfred: Die Gebührenfestsetzung als Bestandteil einer rundfunkspezifischen Theorie des Finanzausgleichs i. w. S., in: ders. (Hrsg.): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem Gebührengesetz des Bundesverfassungsgerichts, Schriften zur Rundfunkökonomie, Bd. 1, Berlin 1995, S. 5 – 48
- Kops, Manfred: Rechtfertigen Nachfragemängel eine Regulierung von Rundfunkprogrammen? Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 72, Köln 1996, in leicht gekürzter Form auch veröffentlicht in: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, Konstanz 1997, S. 151 – 183
- Kops, Manfred: Regelungsinhalte und Gestaltungsprinzipien von Finanzverfassungen, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 82, Köln 1997



- Kops, Manfred/Hansmeyer, Karl-Heinrich: Zur ökonomischen Begründung und Ausgestaltung einer föderalen Rundfunkordnung, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 2, 3. Aufl. 1996
- Kops, Manfred/Sieben, Günter (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Schriften zur Rundfunkökonomie, Bd. 3, Berlin 1996 (1996a)
- Kops, Manfred/Sieben, Günter: Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion – einführende Bemerkungen, in: dies. (Hrsg.): Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Schriften zur Rundfunkökonomie, Bd. 3, Berlin 1996, S. 9 – 20 (1996b)
- Koschnick, Wolfgang J.: Schwafelrunden. Rundfunkräte und Medienanstalten sind teuer und wenig effektiv, in: Der Tagesspiegel vom 22. 9. 1997
- KPMG: Public Policy Issues Arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence, o. O. (London) 1996
- Krafczyk, Hartmut: Trau keinem Zuschauer über 50, in: TV-Movie Nr. 4/1998, S. 14
- Krempel, Stephan: Rechnungshöfe und Rundfunk-Beteiligungsunternehmen. Ein Beitrag zur Finanzkontrolle im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Baden-Baden 1996
- Kresse, Hermann: Grundversorgung und noch viel mehr? In: ZUM, Heft 1/1996, S. 59 - 68
- Kresse, Hermann: Outsourcing im Privatfernsehen – am Beispiel des RTL-Dienstleistungskonzepts -, in: ZUM, Heft 7/1994, S. 385 – 392
- Kronberger Kreis: Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung e. V., Bd. 19, Bad Homburg 1989
- Krotz, Friedrich: Zur Konzeption einer Stiftung Medientest, in: RuF, Heft 1/1996, S. 214 – 229
- Kruse, Jörn: Demokratiedefizite und Funktionsmängel in der Politik, in: Kruse, Jörn/Mayer, Otto G. (Hrsg.): Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Baden-Baden 1995, S. 9 - 41
- Kruse, Jörn: Konzentration und Regulierung privater Fernsehanbieter, Hohenheimer Diskussionspapier Nr. 131, Stuttgart-Hohenheim 1996
- Krüger, Udo Michael: Boulevardisierung der Information im Privatfernsehen, in: MP, Heft 7/1996, S. 362 - 374
- Krüger, Udo Michael/Zapf-Schramm, Thomas: ARD 3 – mit stabilem Programmprofil im Wettbewerb behauptet, in: MP, Heft 12/1997, S. 638 – 651
- Kuhne, Helmut: Alles Konvergenz oder was? Das EU-Grünbuch: eine Auseinandersetzung, in: epd Medien Nr. 38 vom 20. 5. 1998, S. 9 – 15
- Lampe, Joachim: Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Fernsehproduktions- und Sendebetriebe, in: MP, Heft 5/1992, S. 299 – 305



- Lampe, Joachim/Mewes, Peter: Produktionssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: MP, Heft 5/1998, S. 214 – 221
- Lange, Bernd-Peter/Woldt, Runar: Fernsehverantwortung im internationalen Vergleich, Gütersloh 1995
- Langenbucher, Wolfgang R.: Das schleichende Gift Quote. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Sackgasse, in: epd, Nr. 66/1994, S. 3 – 7
- Leidinger, Adalbert: Programmverantwortung im Spannungsfeld von Programmgrundsätzen und Rundfunkfreiheit, in: Deutsches Verwaltungsblatt vom 1. 3. 1989, S. 230 – 238
- Lerche, Peter: Gestaltungskompetenz des Gesetzgebers und Programmbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Assmann, Heinz-Dieter u. a. (Hrsg.): Wirtschafts- und Medienrecht in der offenen Demokratie, Heidelberg 1997, S. 239 – 250
- Libertus, Michael: Zur Frage der Entscheidungskompetenz bei der Wahrnehmung der Grundversorgungsaufgabe, in: ZUM, Heft 10/1995, S. 699 – 701
- Libertus, Michael: Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im neuen Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren zwischen verfassungsrechtlichen Vorgaben und staatsvertraglicher Realität, in: ZUM, Heft 12/1996, S. 947 – 952 (1996a)
- Libertus, Michael: Grundversorgungsauftrag und elektronische Benutzerführungssysteme, in: ZUM, Heft 5/1996, S. 394 – 397 (1996b)
- Lilienthal, Volker: Die Gremienplage. Die Rundfunkaufsicht alten Stils ist überholt (1), in: epd, Nr. 61 vom 5. 8. 1995, S. 3 – 7 (1995a)
- Lilienthal, Volker: Loyalitäten, Vertraulich. Rundfunkgremien: Gegner von Struktur-reformen, in: epd, Nr. 63 vom 16. 8. 1995, S. 4 – 9 (1995b)
- Lilienthal, Volker: Die Kommerzialisierung der Fernseh-Fiction: Product Placement und das Programm, in: Pethig, Rüdiger/Blind, Sofia (Hrsg.): Fernsehfinanzierung. Ökonomische, rechtliche und ästhetische Perspektiven, Opladen 1998, S. 119 – 146
- Löwitsch, Georg: Schnurstracks in die Privatisierungsfalle, in: TAZ vom 29. 9. 1997
- Ludwig, Johannes: Zur Ökonomie der Medien: Zwischen Marktversagen und Querfinanzierung, Opladen 1998
- Luecken, Verena: Alle gucken, keiner sieht. Amerika beweist: Der freie Markt macht Fernsehen dumm, in: FAZ vom 9. 2. 1995
- Luhmann, Niklas: Sinn der Kunst und Sinn des Marktes – zwei autonome Systeme, in: Müller, Florian/Müller, Michael (Hrsg.): Markt und Sinn. Dominiert der Markt unsere Werte? Frankfurt/New York 1996, S. 195 – 207
- Luxenburger, Rolf: Möglichkeiten einer strategischen Reorganisation der ARD. Unter besonderer Berücksichtigung der Konzeption der Transnationalen Unternehmung, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 88, Köln 1998
- Mackscheidt, Klaus: Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen 1973



- Mahrenholz, Ernst Gottfried: Verfassungsfragen des Rundfunkfinanzausgleichs, Baden-Baden 1997 (1997a)
- Mahrenholz, Ernst Gottfried: Grundversorgung und Programmfreiheit, in: Assmann, Heinz-Dieter u. a. (Hrsg.): Wirtschafts- und Medienrecht in der offenen Demokratie, Heidelberg 1997, S. 251 – 260 (1997b)
- Marmor, Lutz: Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 17, Köln 1994
- Mattern, Klaus/Künstner, Thomas: Fernsehsysteme im internationalen Vergleich, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Die Zukunft des dualen Systems, Gütersloh 1998, S. 15 – 203
- Meckel, Miriam: Die neue Übersichtlichkeit. Zur Entwicklung des Format-Fernsehens in Deutschland, in: RuF, Heft 4/1997, S. 475 – 485
- Merten, Klaus: Konvergenz der deutschen Fernsehprogramme. Eine Langzeituntersuchung 1980 – 1993, Münster/Hamburg 1994
- Meyrat, Pierre: Die Rolle des Marktes bei der Einführung von digitalem Fernsehen und Multimediadiensten, in: AfP, Heft 5/1997, S. 768 – 771
- Michel-Kommission (Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum): Bericht der Kommission ..., Kornwestheim 1970
- Mitchell, Jeremy/Blumler, Jay G. (Red.): Fernsehen und Zuschauerinteressen: Untersuchungen zur Verantwortlichkeit europäischer Fernsehsender, Baden-Baden 1995
- Morath, Frank A.: Realität ist nicht wirklich. Informationen über die desinformierte Gesellschaft, in: Die Zeit vom 26. 9. 1998
- Müller, Monica: Markt- und Politikversagen im Fernsehsektor, Frankfurt 1998
- Müller-Römer, Frank: Rundfunkversorgung (Hörfunk und Fernsehen). Verbreitung von Rundfunkprogrammen und neue Rundfunkdienste, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1998/99, Baden-Baden/Hamburg 1998 (1998a)
- Müller-Römer, Frank: Anforderungen an ein Gesamtkonzept für das digitale Fernsehen, Vortrag anlässlich des BLM-Rundfunkkongresses 1998, Manuskript München 1998 (1998b)
- Niskanen, William: Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971
- Noam, Eli: Cyber-TV. Thesen zur dritten Fernsehrevolution, Gütersloh 1996
- Oppermann, Thomas: Rundfunkgebühr – Rundfunkordnung – Rundfunkideologie, in: JZ, Heft 9/1994, S. 499ff.
- Oppermann, Thomas: Zukunftsperspektiven der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks, in: Stern, Klaus u. a.: Die Finanzierung des Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, München 1996, S. 51 - 62



- Ory, Stephan: Rundfunkgebühr zwischen Staatsfreiheit und Parlamentsvorbehalt, in: AfP, Heft 3/1989, S. 616 – 621
- Ory, Stephan: Internet-Radio: Lizenz für Private, Gebühr für Anstalten? In: AfP, Heft 6/1997, S. 845 - 849
- Ory, Stephan: Ohne die Suggestivkraft des Bildes – warum ist das Radio so stark reglementiert? In: Ory, Stephan/Bauer Helmut G. (Hrsg.): Hörfunk-Jahrbuch 97/98, Berlin 1998, S. 293 - 302
- Ossenbühl, Fritz: Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, München 1975
- Ott, Klaus: „Jede Mark wird aufgelesen“. In der ARD wächst der Unmut über die Gefährdung der journalistischen Glaubwürdigkeit, in: SZ vom 10. 12. 1997
- Ott, Klaus: Es ist schon alles geprüft, aber noch nicht von allen, in SZ vom 29. 6. 1998 (1998a)
- Ott, Klaus: Länder sind schlechte Medienwächter, in: SZ vom 15. 10 1998 (1998b)
- Ott, Klaus: Ein Rat für alles. SPD will die zersplitterte Medienaufsicht nach kanadischem Vorbild neu gestalten, in: SZ vom 14. 10. 1998 (1998c)
- Pellny, Stefan: Konzentrationskontrolle für den privaten Rundfunk. Wirksame Sicherung der Meinungsvielfalt durch Konzentrationskontrolle? In: AfP, Heft 1/1998, S. 35 – 40
- Pieper, Antje K.: Wesentliche Eckpunkte des Gebührenurteils des BVerfG, in: ZUM, Heft 8/9/1994, S. 484 - 488
- Pieper, Antje K.: Neue Ordnung in Sachen Kommunikation. Multimedia zwischen Ländern, Bund und Europäischer Union, in: ARD-Jahrbuch 1996, Hamburg/Baden-Baden 1996, S. 57 – 65
- Pintzke, Thomas: Expansion und Verspartung: zur Wettbewerbsstrategie des öffentlich-rechtlichen Hörfunks im dualen System, in: VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation, Hrsg.): Privater Hörfunk in Deutschland. Zur Situation des dualen Rundfunksystems und den Rahmenbedingungen des Wettbewerbs, Berlin 1996, S. 25 – 50
- Plog, Jobst: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Spielball der Politik. Gebühren als Mittel der Medienpolitik, in: Medium, Heft 2/1992, S. 5 - 7
- Polaczek, Dietmar: Ehebruch vor der Kamera. Italiens Privatsender und das „Fernsehen für die Mülltonne“, in: FAZ vom 5. 4. 1995
- Postinett, Axel: Von Moralaposteln und mündigen Bürgern, in: HB vom 19. 5. 1998
- Reiter, Udo: Überlegungen zur Struktur der ARD, abgedruckt in: epd medien Nr. 30 vom 22. 4. 1998
- Ricker, Reinhart, unter Mitarbeit von Müller-Malm, Friedrich: Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich, München 1987
- Ricker, Reinhart: Rundfunkkontrolle durch Rundfunkteilnehmer? Opladen 1992

- Ricker, Reinhart: Fragen zur Rechtmäßigkeit der Veranstaltung und Verbreitung Dritter Fernsehprogramme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, in: ZUM, Heft 3/1998, S. 181 – 195
- Ricker, Reinhart/Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht, München 1997
- Ridder, Christa-Maria: US-Kinderfernsehen zwischen Kommerz und Regelungsversuchen im öffentlichen Interesse, in: MP, Heft 1/1997, S. 31 – 42
- Röper, Horst: Mehr Spielraum für Konzentration und Cross ownership im Medien-sektor, in: MP, Heft 12/1996, S. 610 – 620
- Rossen, Helge: Staatsfreie Rundfunkaufsicht? Zur Zusammensetzung und Wahl des Medienrats der Medienanstalt Berlin-Brandenburg, in: ZUM, Heft 8/9/1992, S. 408 – 414
- Roßnagel, Alexander: Einführung, in: Engel-Flechsich, Stefan/Roßnagel, Alexander (Hrsg.): Multimedia-Recht, München 1998, S. 1 – 24
- Rotering, Joachim: Zwischenbetriebliche Kooperation als alternative Organisationsform. Ein transaktionskostentheoretischer Erklärungsansatz, Stuttgart 1993
- Rowland, Willard D./Tracey, Michael: Selbstmord aus Angst vor dem Tod? Aktuelle Herausforderungen für den öffentlichen Rundfunk überall auf der Welt, in MP, Heft 8/1989, S. 469 – 480
- Ruß-Mohl, Stephan: Der I-Faktor. Qualitätssicherung im amerikanischen Journalismus – Modell für Europa? Osnabrück 1994
- Rüther, Günther (Hrsg.): Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Baden-Baden 1996
- Schatz, Heribert/Schulz, Winfried: Qualität von Fernsehprogrammen. Kriterien und Methoden zur Beurteilung von Programmqualität im dualen Fernsehsystem. In: MP, Heft 11/1992, S. 690 – 712
- Scheble, Roland: Perspektiven der Grundversorgung, Baden-Baden 1994
- Schellhaaß, Horst M.: Instrumente zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1994, S. 233 – 253 (1994a)
- Schellhaaß, Horst M.: Sicherung der Rundfunkfreiheit – Eine ökonomische Interpretation der Fernsehurteile, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Heft 2/1994, S. 228 - 244 (1994b)
- Scherer, Frank: Der Staatsvertrag über den Südwestrundfunk und die ARD-Reform, in: ZUM, Heft 1/1998, S. 8 – 18
- Schoch, Friedrich: Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften im Online-Bereich, in: AfP, Heft 3/1998, S. 253 – 261
- Scholz, Rupert: Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot? In: AfP, Heft 1/1995, S. 357 – 362
- Schröder, Guido: Die Ökonomie des Fernsehens – eine mikroökonomische Analyse, Münster 1997



- Schröter, Christian/Ewald, Karl: Onlineangebote von Rundfunkveranstaltern in Deutschland, in: MP, Heft 9/1996, S. 478 – 486
- Schuler-Harms, Margarete: Rundfunkaufsicht im Bundesstaat. Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten, Baden-Baden/Hamburg 1995
- Schuler-Harms, Margarete: Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, 98/99, Baden-Baden/Hamburg 1998, S. 133 – 151
- Schulz, Wolfgang: Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, Baden-Baden/Hamburg 1998
- Schusser, Oliver: Wertschöpfungskette und Wertschöpfungssystem des deutschen Fernsehmarktes, Diss. Köln 1998
- Schwartzel, Uwe: Benchmarking für Rundfunkveranstalter, Schriften zur Rundfunkökonomie, Band 4, Köln 1997
- SDR/SWF (Süddeutscher Rundfunk/Südwestfunk): Bericht der Landesrundfunkanstalten SDR und SWF über die Umsetzung ihrer Kooperationsvereinbarung vom 12. Februar 1990, Baden-Baden/Stuttgart 1995
- Seeger, Peter: Euphorie und Ernüchterung – Strukturwandel der elektronischen Medien, in: Schatz, Heribert u. a. (Hrsg.): Machtkonzentration in der Multimedia-gesellschaft? Opladen 1997, S. 124 – 135
- Seidel, Norbert/Libertus, Michael: Rundfunkökonomie, Wiesbaden 1993
- Seidel, Norbert/Schwartzel, Uwe: Finanzierungsmöglichkeiten für Fernsehunter-nehmen, in: Pethig, Rüdiger/Blind, Sofia (Hrsg.): Fernsehfinanzierung, Opladen 1998, S. 13 - 42
- Sell, Friedrich-Wilhelm v.: Die Rundfunkgebührenerhöhung 1997, in: Medium, Heft 2/1996, S. 8
- Seufert, Wolfgang: Medienübergreifende Unternehmenskonzentration – Mittel zur Kostensenkung oder zur Erhöhung von Marktmacht? In: Schatz, Heribert u. a. (Hrsg.): Machtkonzentration in der Multimedia-gesellschaft? Opladen 1997, S. 258 – 273
- Seufert, Wolfgang: Wirtschaftliche Aspekte von Hörfunk und Fernsehen, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, Baden-Baden/Hamburg 1998, S. 152 – 168
- Sieben, Günter u. a.: Planung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Baden-Baden 1988
- Sieben, Günter/Schwartzel, Uwe: Finanzierung und Wirtschaftlichkeit lokaler Fernsehveranstalter, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 60, Köln 1996
- Siebenhaar, Hans-Peter: Europa als audiovisueller Raum. Ordnungspolitik des grenzüberschreitenden Fernsehens, Opladen 1994
- Sieber, Stefanie: Bundesweit verbreiteter Rundfunk: Zur Weiterverbreitung von Satelliten-Fernsehprogrammen in Bayern, in: ZUM, Heft 1/1998, S. 27 – 38



- Sommer, Heinz-Dieter: Öffentlich-rechtliche Programmstrategien im digitalen Hörfunk. Einbindung aller Hörerkreise durch Aufbau einer Programmfamilie, in: MP, Heft 8/1997, S. 418 – 426
- Sommer, Heinz: Wieviele Radioprogramme braucht der öffentlich-rechtliche Rundfunk? In: Ory, Stephan/Bauer Helmut G. (Hrsg.): Hörfunk-Jahrbuch 97/98, Berlin 1998, S. 121 – 134
- Stammler, Dieter: Nüchterner, ehrlicher. Für eine ganzheitliche Kommunikationspolitik, in: epd medien, Nr. 62 vom 12. 8. 1998, S. 3 – 7
- Starck, Christian: „Grundversorgung“ und Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Berlin 1996
- Stern, Klaus/Bethge, Herbert: Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, München 1972
- Stettner, Rupert: Ist es öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF), gestattet, Pay-TV zu veranstalten? In: ZUM, Heft 5/1995, S. 293 – 306
- Stettner, Rupert: Die Rechtspflicht der Landesmedienanstalten zur Kabelbelegung, Berlin 1998
- Stipp, Horst: Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen? In: MP, Heft 2/1998, S. 76 – 82
- Stock, Martin: Weg vom Grundgesetz? In: epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 84 vom 26. 10. 1996
- Stolte, Dieter: Bleibt Fernsehen Fernsehen? Diskussionsbeitrag von ZDF-Intendant Prof. Dieter Stolte zu den Veränderungen des Fernsehens in einem sich verschärfenden multimedialen Wettbewerb, in: Beilage zum IW-Medienspiegel vom 15. 12. 1997 (1997a)
- Stolte, Dieter: „Das Vollprogramm verlassen heißt, die Gesellschaft verlassen“, in: textintern vom 18. 7. 1997 (1997b)
- Stoiber, Edmund/Biedenkopf, Kurt: Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Kops, Manfred/Sieben, Günter: Die Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der aktuellen Diskussion, Berlin 1996, S. 121 – 130
- Stuiber, Heinz-Werner: Medien in Deutschland, Band 2: Rundfunk, 1. und 2. Teil, Konstanz 1998
- Thoma, Helmut: Der träge Mensch. TV-Vollprogramme behalten ihre Bedeutung, in: Media Trend, Nr. 48/1997 (1997a)
- Thoma, Helmut (Hrsg.): Zwischen Mitwirkung und Mitverantwortung. Der RTL-Programmausschuß 1988 – 1996. Aufgaben, Themen und Dokumente, Frankfurt/Main 1997 (1997b)
- Thomann, Jörg: Schau keinen über dreißig. Im gnadenlosen Kampf um die Quote frönt das Fernsehen dem Jugendwahn, in: Die Zeit vom 21. 10. 1997



- Thureau-Dangin, Philippe: Die Beine der Konkurrenz. Wenn Wettbewerb zur leitenden Idee wird: Eine Gesellschaft ohne Schatten und eine Gegenwart ohne Zukunft, in: FAZ vom 12. 9. 1998
- Tiepelmann, Klaus/van der Beek, Gregor (Hrsg.): Theorie der Parafiski, Berlin/New York 1992
- Tiepelmann, Klaus/van der Beek, Gregor (Hrsg.): Politik der Parafiski. Intermediäre im Balanceakt zwischen Staats- und Bürgernähe, Hamburg 1997
- Titze, Hans/Hardt, Peter: Digitale Produktionssysteme, in: ZDF-Jahrbuch 1996, Mainz 1997, S. 234 – 236
- Verheugen, Günter: Wesen und Wirken der Rundfunkgremien in Deutschland, in: Berg, Hans-Joachim (Hrsg.): Rundfunk-Gremien in Deutschland, 2. Ausgabe, Berlin 1998, S. 103 – 119
- Vesting, Thomas: Prozedurales Rundfunkrecht. Grundlagen – Elemente – Perspektiven, Baden-Baden/Hamburg 1997
- Vesting, Thomas: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Pethig, Rüdiger/Blind, Sofia (Hrsg.): Fernsehfinanzierung, Opladen 1998, S. 170 - 191
- Voss, Jens: Gewalt in den Medien wirkt leise und heimlich auf die Jugend, in: Rheinische Post vom 31. 3. 1998
- Vowe, Gerhard: Medienpolitik im Spannungsfeld von staatlicher Steuerung und Selbstregulierung. Das Beispiel der „Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen“, in: Schatz, Heribert u. a. (Hrsg.): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Opladen 1997, S. 216 – 243
- VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation): Zehn besser Gründe für die Beibehaltung des status quo, mimeo, Bonn 1994
- VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation): Das private Fernsehen. Die Rahmenbedingungen und Perspektiven einer Wachstumsindustrie, Bonn 1995
- VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation): Private Spartenprogramme in Deutschland. Rahmenbedingungen und Perspektiven, Bonn, Bad-Godesberg 1996
- VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation): Rahmenordnung für eine Medienordnung 2000 plus, abgedruckt in: Medienspiegel, Nr. 1/2 vom 5. 1. 1998 und Nr. 3 vom 12. 1. 1998
- Wanninger, Birgit: Das Fernsehprogramm wirbt für die Reklame dazwischen, in: Rheinische Post vom 20. 8. 1998
- Weber, Lukas: Die deutsche Rundfunkordnung nach der Zulassung privater Anbieter, München 1990
- Weirich, Dieter: Medien 2000. Kommunikationszukunft in Deutschland, Berlin 1997



- Weischenberg, Siegfried: „Die Gaukler und Aufklärer wachsen immer mehr zusammen“. Die Schreinemakerisierung des Fernsehens: Es geht nur um Köpfe, in: FAZ vom 23. 11. 1997
- Wilke, Jürgen: Was heißt journalistische Qualität. Auch ein Versuch zur Bestimmung ihrer Kriterien, in: Duchkowitsch, Wolfgang u. a. (Hrsg.): Journalismus als Kultur, Opladen/Wiesbaden 1998, S. 133 – 142
- Wille, Karola/Heckel, Mario: Verfassungsrechtliche Aspekte bei der Kabeleinspeisung – Zur Auslegung des Begriffs „gesetzlich bestimmtes Programm“, in: ZUM, Heft 4/1997, S. 240 – 245
- Winter, Martin: Halbwahrheiten und Gerüchte – aber exklusiv! In US-amerikanischen Medien häufen sich Falschmeldungen und unzulängliche Recherchen, in: FR vom 9. 7. 1998
- Wunden, Wolfgang (Hrsg.): Wahrheit als Medienqualität, Frankfurt/Main 1996
- ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen): Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ZDF-Schriftenreihe, Heft 51, Mainz 1994
- ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen): Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft, ZDF-Schriftenreihe, Heft 54, Mainz 1998
- Zimmer, Jochen: Pay TV: Durchbruch im digitalen Fernsehen? Bezahlfernsehen in Deutschland und im internationalen Vergleich, in: MP, Heft 7/1996, S. 386 - 401
- Zimmer, Jochen: Fernsehempfang: In Zukunft Satellit vor Kabel? In: MP, Heft 7/1998, S. 352 – 366

ISSN 0945-8999
ISBN 3-930788-89-6