



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

Manfred Kops

**Diversifizierte Verfahren
zur Bereitstellung von Informationsgütern**

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

Heft 123

Köln, im April 2000

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

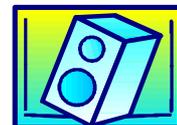
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 123²: 3-934156-12-6

Schutzgebühr 12,-- 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

Kritik und Kommentare zum vorliegenden Entwurf werden
ebenfalls an die obigen Anschriften erbeten oder direkt an die
Email-Adresse des Verfassers: Manfred.Kops@Uni-Koeln.de



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: +49(0)221-23 35 36

Telefax: +49(0)221-24 11 34

Manfred Kops

**Diversifizierte Verfahren
zur Bereitstellung von Informationsgütern***

1. Markt und Staat als alternative Verfahren zur Bereitstellung von Gütern .	1
1.1. Die Wahl geeigneter Bereitstellungsverfahren als ordnungspolitische Aufgabe	1
1.2. Der Markt als Bereitstellungsverfahren und seine Mängel.....	2
1.3. Marktmängel als Kriterien für die Verteilung der Zuständigkeiten von Markt und Staat.....	6
2. Markt und Staat als alternative Verfahren zur Bereitstellung von Rundfunkprogrammen im Rahmen der dualen Rundfunkordnung.....	11
2.1. Duale Regulierungsintensität versus optimale Regulierungsintensität...	11
2.2. Optimale Regulierungsintensität, technische Übertragungs- knappheiten und Subadditivitäten	14
2.3. Optimale Regulierungsintensität und Ausschließbarkeit.....	17
2.4. Optimale Regulierungsintensität, externe Effekte und asymmetrisch verteilte Informationen	22
2.5. Optimale Regulierungsintensität und „verzerrte“ Präferenzen	25
2.6. Zwischenergebnis	29
3. Die notwendige Fortentwicklung der dualen Rundfunkordnung zu einer dienstebezogen diversifizierten Informationsordnung.....	35
3.1. Die Übertragung des Marktmängel-Konzepts auf Informationsgüter	35
3.2. Notwendigkeit einer stärkeren Differenzierung der die Bereitstellung von Informationsgütern regelnden Informationsordnung	39
3.3. Ausblick	41
Zusammenfassung	45
Literatur	51

* Überarbeitete Fassung eines Referates, das der Verfasser auf dem Symposium „Von der dualen Rundfunkordnung zur dienstebezogen diversifizierten Informationsordnung“ vorgetragen hat, das vom Hans-Bredow-Institut an der Universität Hamburg und dem Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln am 25. Februar 2000 in Hamburg veranstaltet wurde. Einige der dort vorgebrachten Argumente sind in die hier vorgelegte Fassung berücksichtigt worden. Weitere Kritik und Anregungen werden an den Verfasser über die Postanschrift des Instituts für Rundfunkökonomie oder über die Email-Adresse Manfred.Kops@Uni-Koeln.de erbeten.

Abbildungsverzeichnis

Nr.	Inhalt	Seite
1	Formen der Güterbereitstellung.....	3
2	Regulierungsintensität im deutschen dualen Rundfunksystem.....	12
3	Aus den Marktmängeln von Rundfunkprogrammen abgeleiteter Umfang einer hoheitlichen Regulierung/Bereitstellung.....	31
4	Aus den Marktmängeln von Informationsgütern abgeleiteter Umfang einer hoheitlichen Regulierung/Bereitstellung.....	38
5	Abgestufte Regulierungsintensität in einer dienstebezogenen diversifizierten Informationsordnung.....	40

Manfred Kops

Diversifizierte Verfahren zur Bereitstellung von Informationsgütern

1. Markt und Staat als alternative Verfahren zur Bereitstellung von Gütern

1.1. Die Wahl geeigneter Bereitstellungsverfahren als ordnungspolitische Aufgabe

(1) Für die Bereitstellung (Produktion, Verteilung und Finanzierung) von Gütern kommen *unterschiedliche Verfahren* in Betracht. Diese unterscheiden sich durch mehrere Gestaltungsmerkmale voneinander, z. B. durch die für die Verteilung der Güter maßgeblichen Kriterien (Bedürftigkeit versus individuelle Kaufkraft), durch die für die Finanzierung der Güter maßgeblichen Kriterien (Kosten- oder Nutzenäquivalenz versus individuelle Leistungsfähigkeit) und durch die Art und Weise, in der die Verteilungs- und Finanzierungskriterien definiert und kontrolliert werden (Steuerung durch soziale Kontrolle und Sanktionen versus Steuerung per Gesetz).¹

(2) Diese Bereitstellungsverfahren 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.

(3) 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 Leistungsmerkmale 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.

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.



1.2. Der Markt als Bereitstellungsverfahren und seine Mängel

(4) Der *Markt* ist eines dieser Bereitstellungsverfahren. Bei ihm wird die Güterverteilung und -finanzierung dezentral durch freiwillige Tauschbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern geregelt. Individuelle Präferenzen und die individuelle Kaufkraft der Wirtschaftssubjekte bestimmen somit darüber, welche Güter in welcher Form produziert und wie die produzierten Güter auf die einzelnen Wirtschaftssubjekte verteilt werden. Die damit verbundene Fähigkeit, die Güter gemäß den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte zu erstellen und zu verteilen und die Produktionsfaktoren in ihre jeweils produktivste Verwendungsmöglichkeit zu lenken (und dabei auch auf veränderte technische, institutionelle, soziale Rahmenbedingungen reagieren zu können), bewirken eine effiziente Mittelverwendung und eigenverantwortliches Handeln. Sie gewährleisten auch, daß der Markt, sozusagen als Nebenprodukt (Adam Smith' "invisible hand"), auch die gesellschaftliche Wohlfahrt des Kollektivs (als Summe der individuellen Wohlfahrt aller seiner Mitglieder, sog. „methodologischer Individualismus“) maximiert.¹

(5) Allerdings ist diese Leistungsfähigkeit des Marktes an bestimmte *Voraussetzungen* gebunden. Bei Gütern, bei denen diese nicht erfüllt sind, können sich die Vorzüge des Marktes nur beschränkt (mit sog. *Marktmängeln*) entfalten, oder eine Bereitstellung kommt überhaupt nicht zustande (sog. *Marktversagen*).² Zudem führt der Markt auch bei vollkommen marktfähigen Gütern zu bestimmten Ergebnissen, die aus gesellschaftlicher Sicht nachteilig sein können. Zu ihnen gehört die Verteilung der Güter nach Maßgabe der individuellen Kaufkraft, die bei bestimmten Gütern (z. B. Gesundheits- und Bildungsgütern) unter verteilungspolitischen, aber auch unter allokatiospolitischen Gesichtspunkten (etwa im Hinblick auf ihre desintegrierenden Wirkungen) nachteilig sein kann. Bei bestimmten Gütern (Nahrungsmitteln?, Infrastruktureinrichtungen?) kann auch die über den Markt (durch private Unternehmen) nicht längerfristig gesicherte Versorgung einen Nachteil darstellen. Bei wiederum anderen Gütern und Lebensbereichen werden die mit dem Markt verbundenen Konkurrenzbeziehungen als aus soziologischer oder sozialpolitischer Sicht nachteilig betrachtet.

(6) Bestimmte Marktmängel können von den Marktteilnehmern durch positive oder negative Sanktionen, d. h. ohne hoheitliche Eingriffe („horizontal“) korrigiert werden. Voraussetzung hierfür ist, daß das Marktverhalten auch von sozialen Kontakten bzw. den damit verbundenen Anreizen abhängt. Dies ist der Normalfall (der „sozial regulierten marktlichen Bereitstellung, Typ 1 in der folgenden Abbildung 1). Er unterscheidet sich vom idealtypischen („unregulierten“) Marktmodell der ökonomischen Lehrbücher (Typ 0), das anonyme Angebots-/Nachfrage-Beziehungen unterstellt und damit für eine Verhaltensteuerung per sozialer Sanktionierung keinen Raum hat (und insofern realtypisch kaum anzutreffen ist).

¹ Zu diesen Vorteilen des Marktes vgl. grundlegend bereits HAYEK 1944, ausführlich auch GIRSCH 1960 oder LUCKENBACH 1986, zusammenfassend GIERSCH 1983.

² Zur Theorie des Marktversagens allgemein und den einzelnen Formen von Marktversagen bzw. Marktmängeln siehe etwa FRITSCH u. a. 1993.

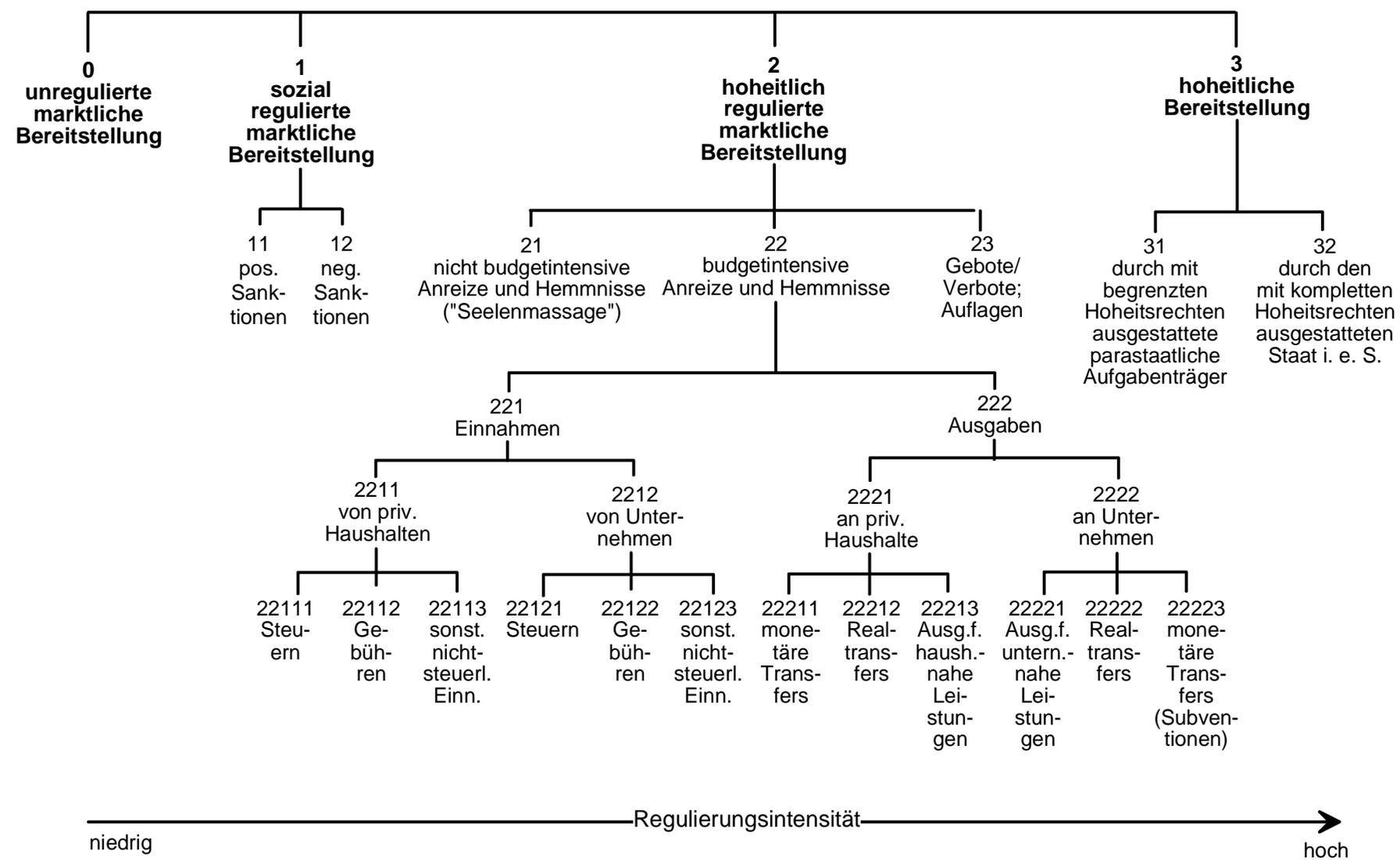


Abbildung 1:
Formen der Güterbereitstellung



(7) Unter bestimmten Bedingungen (keine Kollektive, hohe Transparenz des Verhaltens der einzelnen Kollektivmitglieder, hohe soziale Kontrolle, hohe Bedeutung traditioneller Verhaltensweisen und –normen u. ä.) kann die soziale Regulierung die vom Markt gesetzten Verhaltensanreize teilweise oder auch vollständig außer Kraft setzen. Faktisch liegt dann eine „nichtmarktliche Bereitstellung“ mit einer u. U. hohen (nichthoheitlichen) Regulierungsintensität vor (in Abbildung 1 wäre diese Bereitstellungsform folglich auf dem auf der Abszisse abgetragenen Kontinuum weiter rechts anzusiedeln), selbst wenn formal der Markt als Bereitstellungsverfahren zugelassen ist. Freiwilligeneinrichtungen und private Unternehmen, die ihr Erwerbstreben gemeinnützigen Zielen unterordnen (bis hin zu Non-Profit-Organisationen), sind Beispiele für solche Organisationen, die Güter unabhängig von oder gegen die Regeln des Marktes bereitstellen.¹

(8) Eine Alternative zum „sozial regulierten Markt“ bildet der „hoheitlich regulierte Markt“ (Typ 2 in Abbildung 1). Hier werden bestimmte Handlungsanreize bzw. Folgen von Marktmängeln „vertikal“, d. h. durch hoheitliche Eingriffe, korrigiert. Das Spektrum dieser Eingriffe reicht dabei von „sanften“ Eingriffen (etwa: der staatlichen „Seelenmassage“, Typ 21) über budgetintensive Anreize und Hemmnisse (Typ 22) bis hin zu Ge- und Verboten (Typ 23).

(9) Mit zunehmender Anonymisierung und Globalisierung der Marktbeziehungen verlagern sich die materiellen Marktprozesse mehr und mehr vom sozial regulierten Markt (Typ 1) zum nicht regulierten Markt (Typ 0). In der Literatur wird dieser Prozeß auch als „Entfesselung des Marktes“ bezeichnet.² Marktmängel, die früher in einem sozial transparenten und kontrollierten Umfeld durch soziale Sanktionen korrigiert werden konnten, wie z. B. die Verhinderung einer Bereitstellung von Gütern mit negativen Externalitäten, die Förderung einer Bereitstellung von Gütern mit positiven Externalitäten oder die Rationierung nicht ausschließbarer rivalisierender Güter (Allmendegüter), bedürfen dann einer verstärkten hoheitlichen Regulierung. Während der Hoheitsstaat durch eine solche soziale Steuerung und Bändigung der Marktkräfte früher entlastet wurde, wird sein Eingriff im Zuge der Anonymisierung und Globalisierung des Marktes zunehmend erforderlich. Die stärkere hoheitliche Regulierung ist dann aber nicht Ausdruck einer insgesamt höheren Regulierungsintensität (als Summe aller sozialen und hoheitlichen Regulierungen), sondern lediglich Folge der Substitution einer nicht mehr wirksamen sozialen Steuerung durch eine hoheitliche Steuerung.³

¹ Als solches kommen z. B. unabhängige Stiftungen, Hochschulen und Bibliotheken (KUBICEK 2000) und „Community Networks“ (GELLNER 2000) in Betracht.

² Siehe etwa BRYAN/FARRELL 1996, speziell zur Problematik der nachlassenden sozialen Regulierung des Marktes in Folge der Globalisierung auch MARTIN/SCHUMANN 1996, WOESSNER 1996, NOE 1997 oder HAFEZ 2000.

³ Sowohl die soziale Regulierung als auch die hoheitliche Regulierung des Marktes werden in der rechtswissenschaftlichen Literatur des öfteren als „Selbststeuerung“ oder „Selbstregulierung“ bezeichnet (wobei dann zwischen einer „sozial regulierten Selbstregulierung“ und einer „hoheitlich regulierten Selbstregulierung“ unterschieden wird, siehe HOFFMANN-RIEM 2000, S. 11). In der ökonomischen Literatur ist eine solche Terminologie nicht anzutreffen; sie erscheint auch unzweckmäßig, da der Begriff der Selbstre-

(10) Dem (nicht regulierten, sozial regulierten oder hoheitlich regulierten) Markt steht die *hoheitliche Bereitstellung* gegenüber (Typ 3 in Abbildung 1). Bei ihr wird die Produktion, Verteilung und Finanzierung hoheitlich geregelt (wobei die Entscheidungen darüber über Verfahren der kollektiven Willensbildung, insbesondere über politische Wahlen getroffen werden). Die hoheitliche Bereitstellung bietet sich bei Gütern an, bei denen die Ergebnisse der marktlichen Bereitstellung gesellschaftlich unerwünscht sind (etwa bei den oben genannten Gütern, bei denen eine von der individuellen Kaufkraft unabhängige Verteilung angestrebt wird), und sie eignet sich für die Bereitstellung von Gütern, die große Marktmängel aufweisen oder bei denen eine Bereitstellung durch den Markt nicht zustande kommt. Insofern steht die hoheitliche Bereitstellung aus der ordnungstheoretischen Sicht der (sozialen) Marktwirtschaft in einem subsidiären Verhältnis zur marktlichen Bereitstellung: Sie ist nur dann angeraten, wenn eine marktliche Bereitstellung nicht zustande kommt oder wenn die Bereitstellungsergebnisse des Marktes schlechter sind als die Ergebnisse der hoheitlichen Bereitstellung.

(11) Innerhalb der hoheitlichen Bereitstellung läßt sich die staatliche Bereitstellung (Typ 32) von der parastaatlichen Bereitstellung (Typ 31) unterscheiden. Bei ersterer gibt der Staat i. e. S. (die zentralen und ggf. dezentralen Gebietskörperschaften) qua hoheitlicher Aufgaben- und Einnahmenkompetenzen vor, welche Güter wie hergestellt, verteilt und (zwangs-)finanziert werden. Bei letzterer bestimmen mit (begrenzten) Hoheitsrechten ausgestattete (parastaatliche) Aufgabenträger (Glaubensgemeinschaften, öffentliche Unternehmen, Verbände u. ä.) über die Herstellung, Verteilung und (Zwangs-)Finanzierung.

(12) Für die verschiedenen Güter(gruppen) ist unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Eigenschaften das jeweils geeignetste Bereitstellungsverfahren auszuwählen, indem die Vorzüge und Schwächen der verschiedenen Verfahren einander gegenübergestellt werden und die sich daraus insgesamt ergebende relative Leistungsfähigkeit bestimmt wird. Bei der *Abwägung der relativen Leistungsfähigkeit marktlicher und nichtmarktlichen Bereitstellungsverfahren* ist zu beachten, daß auch die Funktionsfähigkeit letzterer an bestimmte Bedingungen geknüpft ist. Insofern ist die Analyse der Marktfähigkeit von Gütern und die Identifikation von Marktmängeln bzw. Marktversagen durch eine Analyse der *Staatsfähigkeit* (oder allgemeiner: Kollektivfähigkeit) und die Identifikation von *Staatsmängeln und Staatsversagen* (Kollektivmängeln und Kollektivversagen) zu ergänzen; und die Wahl einer marktlichen oder nichtmarktlichen Bereitstellung ist unter Abwägung der in beiden Fällen zu erwartenden (allerdings je nach Art der Güter unterschiedlich hohen) Mängel vorzunehmen.

gulierung auf intrinsische Motive der ökonomisch Handelnden (bei Marktteilnehmern also insbesondere Motive der Maximierung individueller Erlöse und individuellen Nutzens) hindeutet, während in der hier referierten rechtswissenschaftlichen Verwendung mit der „Selbstregulierung“ gerade umgekehrt eine *Fremdregulierung* durch am Marktaustausch nicht beteiligte Dritte (beim sozial regulierten Markt) bzw. durch den Staat i. w. S. (beim hoheitlich regulierten Markt) gemeint ist.



(13) Die Abwägung der relativen Leistungsfähigkeit von Markt und Staat ist eine *ordnungspolitische Aufgabe*, die ihrerseits dem Staat obliegt. Der Staat ist damit zugleich Schiedsrichter und Mitspieler. Dies erhöht das Risiko, daß der Staat infolge einer Überschätzung seiner Fähigkeiten oder/und in Verfolgung eigener, nicht am Gemeinwohl ausgerichteter Interessen auch die Bereitstellung solcher Güter an sich zieht, die durch den Markt oder andere Verfahren (z. B. eine Selbstversorgung) besser bereitgestellt werden könnten.

1.3. Marktmängel als Kriterien für die Verteilung der Zuständigkeiten von Markt und Staat

(14) In der ökonomischen Literatur findet sich infolge von Unterschieden in der Terminologie und im zugrunde gelegten Abstraktionsniveau kein einheitlicher *Katalog von Marktfehlern/Marktmängeln* bzw. von Ursachen einer eingeschränkten Funktionsfähigkeit des Marktes. Im folgenden werden fünf solcher Ursachen unterschieden, die dazu führen, daß die über den Markt vorgenommene Güterbereitstellung nicht in der Lage ist, den Nutzen für die Summe aller Mitglieder eines Kollektivs (den gesellschaftlichen Nutzen, s. o.) zu maximieren. Im einzelnen handelt es sich dabei um die folgenden Ursachen:¹

1. *Subadditive Kostenverläufe* (im wesentlichen: sinkende Durchschnittskosten) bewirken, daß das betreffende Gut von einem Unternehmen (dem natürlichen Monopolisten) billiger hergestellt werden kann als von mehreren Unternehmen. Damit fehlt der Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern; und der natürliche Monopolist kann überhöhte Preise oder/und unzulängliche Produktqualitäten durchsetzen.
2. Die *fehlende Ausschließbarkeit vom Konsum*, d. h. die fehlende (oder zu kostspielige) Möglichkeit, die Nutzung der bereitgestellten Güter auf zahlungsfähige und –willige Personen zu beschränken. Eine marktliche Bereitstellung kommt bei nicht ausschließbaren Gütern nicht zustande, da private Anbieter aufgrund des Trittbrettfahrer-Verhaltens der Konsumenten keine Erlöse erzielen; bei schwer ausschließbaren Gütern ist eine marktliche Bereitstellung zwar möglich, sie kann unter Berücksichtigung der Ausschlußkosten aber weniger leistungsfähig sein als eine hoheitliche Bereitstellung.
3. *Asymmetrisch verteilte Informationen*, d. h. zwischen den Marktpartnern bestehende Unterschiede in der Informiertheit über relevante Produkteigenschaften, können dazu führen, daß eine marktliche Bereitstellung unterbleibt oder die Ergebnisse der marktlichen Bereitstellung mit gravierenden Mängeln behaftet sind (adverse Selektion, moral hazard; vgl. HEINRICH 1999, S. 38ff, KOPS 2000).
4. *Technologische externe Effekte*, d. h. die (positive oder negative) Veränderung der Wohlfahrt von Personen, die an der Entscheidung über die (marktliche) Bereitstellung des Gutes nicht beteiligt sind, führen dazu, daß Güter vom Markt in einem gesamtwirtschaftlich (d. h. die Wohlfahrt aller Betroffenen berücksichtigenden) suboptimalen Umfang bereitgestellt werden: Güter mit positiven Externalitäten werden vom Markt in einem gesamtwirtschaftlich zu geringen, Güter mit negativen Externalitäten in einem gesamtwirtschaftlich zu großen Umfang bereitgestellt.
5. „*Verzerrte*“ *Präferenzen der Nachfrager* werden vom Markt nicht korrigiert, da dieser die von den einzelnen Wirtschaftsobjekten bekundeten Präferenzen anerkennt (sog. Konsumentensouveränität). Güter, deren Nutzen von den Nachfragern unterschätzt

¹ Vgl. hierzu die Kataloge von Marktmängeln bei MACKSCHEIDT/STEINHAUSEN 1977, FRITSCH u. a. 1993 und HEINRICH 1999, die z. T. zusätzliche, in den hier vorgelegten Katalog aber subsummierbare Formen von Marktmängeln nennen.



wird („meritorische“ Güter, siehe MUSGRAVE 1959, ders. 1969), werden dadurch vom Markt in einem aus besser informierter (staatlicher?) Sicht zu geringen Umfang bereitgestellt; Güter, deren Nutzen von den Nachfragern überschätzt wird („demeritorische“ Güter), werden umgekehrt vom Markt in einem zu hohen Umfang bereitgestellt.

(15) Allerdings ist die hierbei unterstellte trennscharfe (dichotome) Unterscheidung von vollkommen marktfähigen Gütern einerseits und mit Marktmängeln oder Marktversagen behafteten Gütern andererseits wenig realistisch. Tatsächlich verfügen fast alle Güter über (mehr oder minder große) Marktmängel:

1. die *Kostenverläufe* vieler Güter sind infolge von Größen- und/oder Fühlungsvorteilen subadditiv. Dementsprechend sind bei vielen Gütern keine polypolistischen, sondern oligopolistische Angebotsstrukturen anzutreffen. Die Wettbewerbstheorie konzidiert dies, indem sie nicht den perfekten, sondern den funktionsfähigen Wettbewerb fordert. Lediglich bei Gütern mit massiven Subadditivitäten (perfekt nichtrivalisierenden Gütern oder natürlichen Monopolen) wird ein Marktversagen angenommen, das eine umfassende Regulierung oder eine kollektive Bereitstellung erforderlich macht.
2. die *Ausschließbarkeit vom Konsum* ist bei den meisten Gütern ebenfalls begrenzt. Im Einzelhandel wird z. B. ein durchschnittlicher „Warenschwund“ von ca. 4 % in Kauf genommen, dessen Vermeidung zusätzliche Ausschlußkosten in betriebswirtschaftlich nicht vertretbarem Umfang erfordern würde. Durch neue Vertriebsformen (E-Commerce) und neue Ausschlußtechniken (elektronische Diebstahlsicherungen) kann die Ausschließbarkeit bei vielen Gütern aber möglicherweise noch erhöht werden, so daß eine marktliche Bereitstellung auch bei solchen Gütern möglich wird, die heute noch als nicht marktfähig, weil nicht ausschließbar angesehen werden (Emissionskontrollen bei Umweltgütern, innerstädtische Verkehrswege u. ä.).
3. Die *asymmetrische Verteilung der Informationen* über relevante Gutseigenschaften ist ebenfalls eher die Regel als die Ausnahme. Entscheidend für die Funktionsfähigkeit des Marktes ist der Umfang der Asymmetrie bzw. die Höhe des Aufwandes, der für Verfahren zum Abbau der Asymmetrie (Signaling und Screening, siehe KOPS 2000) aufgewandt werden muß.
4. Auch *technologische externe* Effekte finden sich bei vielen Gütern. Maßgeblich für die Marktfähigkeit ist deshalb auch hier nicht deren vollständige Absenz, sondern ihr (begrenzter) Umfang im Verhältnis zu den internen Effekten.
5. Daß die *Präferenzen* der einzelnen Nachfrager im Vergleich zu gesellschaftlichen Wertungen oder zum Informationsstand von Experten „*verzerrt*“ sind, läßt sich ebenfalls für viele Güter beobachten. Auch hier fehlt die Marktfähigkeit aber nur bei Gütern, bei denen diese Verzerrungen gravierend sind, d. h. die Einschätzung des Nutzers des Gutes durch den Nachfrager erheblich von der gesellschaftlichen Einschätzung/Experteneinschätzung abweicht und hierfür auch systematische Ursachen genannt werden können (bspw. eine hohe Abhängigkeit der Konsumententscheidungen von den äußeren Rahmenbedingungen, unter denen diese Entscheidungen getroffen werden).

(16) Damit lassen sich *vier unterschiedliche Gütergruppen* unterscheiden:

- a) (in der Praxis kaum anzutreffende) „vollkommen marktfähige Güter“, bei denen keinerlei Marktmängel vorliegen,
- b) begrenzt marktfähige Güter, die einen oder mehrere Marktmängel aufweisen, deren Nachteile aber geringer sind als diejenigen einer nichtmarktlichen Bereitstellung,



- c) begrenzt marktfähige Güter, die eine oder mehrere Formen von Marktmängeln oder Marktversagen aufweisen, deren Nachteile höher einzuschätzen sind als die Nachteile einer nichtmarktlichen Bereitstellung und
- d) (in der Praxis ebenfalls kaum anzutreffende) „vollkommen nichtmarktfähige Güter“, die durch den Markt überhaupt nicht (nicht einmal mit gravierenden Mängeln) bereitgestellt werden können.

(17) Die *relative Bedeutung* dieser verschiedenen Gutstypen variiert bei einer nach Sektoren bzw. Gütergruppen differenzierenden Betrachtung. Für „Konsumgüter“ beispielsweise ist von einem hohen Anteil der durch den Markt ohne Mängel oder mit vertretbaren Mängeln bereitstellbaren Güter auszugehen, während z. B. bei „Gütern der örtlichen Daseinsvorsorge“ (z. B. der Energieversorgung, der Abfallwirtschaft, des öffentlichen Personenverkehrs und der inneren Sicherheit) der Anteil begrenzt marktfähiger und nicht marktfähiger Güter wesentlich höher ist (was den empirischen Befund erklärt, nach dem solche Güter überwiegend vom Staat, d. h. hier: den Gemeinden und Gemeindeverbänden, bereitgestellt werden).

(18) Für durch den Markt ohne Mängel bereitstellbare Güter sind nach der ordnungspolitischen Auffassung der sozialen Marktwirtschaft zwingend *private Unternehmen* zuständig. Eine staatliche Regulierung oder gar eine direkte staatliche Betätigung ist für diese Güter nicht zulässig. -- Für durch den Markt mit „vertretbaren Mängeln“ bereitstellbare Güter sind ebenfalls *private Unternehmen* die (zunächst, siehe aber unten, lfd. Nr. 19) adäquaten Aufgabenträger. Deren staatliche Regulierung kann angebracht sein, um das Ausmaß der Marktmängel zu verringern. Hierzu steht dem Staat ein umfangreiches Instrumentarium unterschiedlich intensiver Instrumente zur Verfügung (siehe Abbildung 1). Die Regulierungen sind allerdings nur gerechtfertigt, wenn die dadurch erzielbaren Verbesserungen der Marktergebnisse die Kosten der Regulierung übersteigen, und die Intensität der Regulierungsmaßnahmen sollte mit dem Umfang der Marktmängel korrespondieren.

(19) Der *Staat* darf mit Marktmängeln behaftete Güter nur bereitstellen, sofern er dies mit geringeren Mängeln und/oder zu geringeren Kosten kann als die (ggf. regulierten) privaten Unternehmen. Diese Wahl zwischen einer Regulierung der privatwirtschaftlichen Bereitstellung und einer direkten staatlichen Bereitstellung bildet eine Variante der allgemeineren Wahl zwischen horizontaler oder vertikaler Integration (grundlegend hierzu WILLIAMSON 1990). Die empirische Klärung dieser Frage ist schwierig, da hierbei die ggf. unterschiedlichen Qualitäten der privatwirtschaftlich oder hoheitlich bereitgestellten Güter ebenso berücksichtigt und quantifiziert werden müssen wie die mit den verschiedenen Verfahren verbundenen längerfristigen Allokationswirkungen (z. B. ihre unterschiedliche Fähigkeit zur Anpassung an sich ändernde Konsumentenpräferenzen) und die Art und Höhe der mit einer Regulierung privater Unternehmen bzw. einer öffentlichen Bereitstellung verbundenen Kosten.

(20) Die graduellen Übergänge zwischen perfekt marktfähigen, begrenzt marktfähigen und nicht marktfähigen Gütern erfordern eine ebensolche *graduelle Abstufung der Regulierungsintensität* der Bereitstellungsverfahren. So sollte die Bereit-



stellung von Gütern, die im Übergangsbereich zwischen perfekt marktfähigen und begrenzt marktfähigen Gütern angesiedelt sind, durch Instrumente reguliert werden, die die autonomen Entscheidungen der Marktteilnehmer nur im erforderlichen geringen Umfang („sanft“) beeinflussen (etwa durch „Seelenmassage“, siehe Abbildung 1); und die Bereitstellung von Gütern, die im Übergangsbereich zwischen begrenzt marktfähigen und nicht marktfähigen Gütern angesiedelt sind, sollte durch Instrumente reguliert werden, die zwischen Formen einer intensiven Regulierung des Marktes und einer direkten hoheitlichen Bereitstellung angesiedelt sind (z. B. durch die Vergabe begrenzter hoheitlicher Aufgaben- und/oder Einnahmekompetenzen an private Unternehmen).



2. Markt und Staat als alternative Verfahren zur Bereitstellung von Rundfunkprogrammen im Rahmen der dualen Rundfunkordnung

2.1. Duale Regulierungsintensität versus optimale Regulierungsintensität

(21) 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 Aufgabenträgern* 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 werbungtreibenden Wirtschaft bestimmt werden.¹

(22) 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;² 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. Seitdem existiert in Deutschland eine *duale Rundfunkordnung* mit privaten Rundfunkunternehmen und mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

(23) Obwohl beide als Agenten der Rundfunkteilnehmer fungieren, die (als Prinzipale) Rundfunkprogramme bereitgestellt haben möchten, unterscheiden sich kommerzielle und öffentlich-rechtliche 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 werbungtreibende 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. Solche Hoheitsrechte sind z. B. nationale oder regionale Versorgungsmonopole,

¹ BVerfGE 12, 205, 261; 31, 314, 326; bereits modifizierend in 57, 295, 322

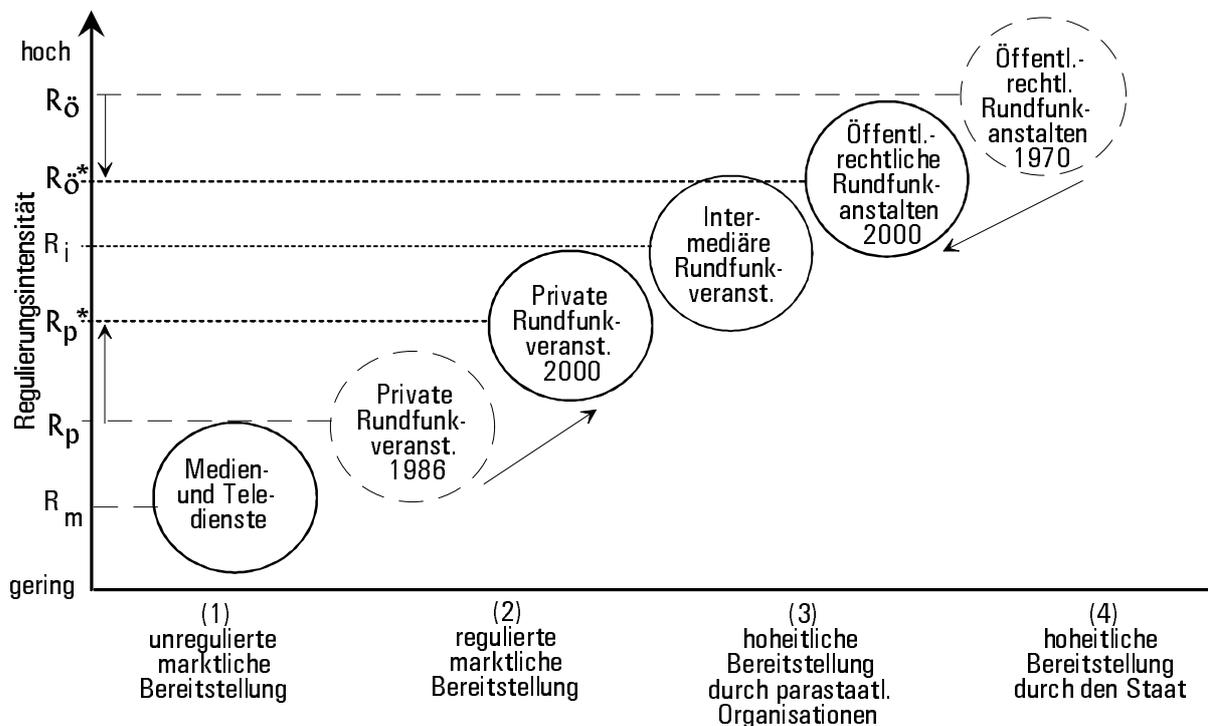
² BVerfGE 90, 60, 87



exklusive Senderechte für bestimmte Ereignisse und vor allem das Privileg zur Erhebung nutzungsunabhängiger Rundfunkgebühren.

(24) Folglich unterscheiden sich auch die den Rundfunkteilnehmern (als den Prinzipalen) für die Steuerung der privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter (als den 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. Die duale Rundfunkordnung Deutschlands kennzeichnet sich damit – unter Bezug auf das in Abbildung 1 wiedergegebene Instrumentarium – unter anderem dadurch, daß sich die Regulierungsintensitäten, der die beiden Aufgabenträgertypen dieses Systems unterworfen sind, erheblich voneinander unterscheiden (R_p versus $R_ö$ in Abbildung 2).

Abbildung 2:
Regulierungsintensität im deutschen dualen Rundfunksystem



(25) Allerdings ist bei den kommerziellen Programmanbietern in Deutschland seit ihrer Zulassung die gesellschaftliche Regulierung sukzessive erhöht worden, so daß sich der privatwirtschaftliche Teil des dualen Systems von der Marktsteuerung fortentwickelt hat. So müssen sie eine Reihe von Vorschriften (zum Jugend- und Ehrenschutz, zum Inhalt und Ausmaß von Werbung, zu Parteiensendungen, zu Drittsendungen religiöser Art, zur Kurzberichterstattung und zur Gerichtsberichterstattung) erfüllen, die sie in ihren Programmentscheidungen einschränken.¹ Hinzu kommen verschiedene Auflagen, die sie für ihre Zulassung erfüllen müssen. Z. B. müssen die kommerziellen Vollprogrammanbieter zwecks Erhöhung ihrer thematischen oder/und regionalen Programmvielfalt 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.²

(25a) Eine gewisse Verwässerung des idealtypischen Steuerungsmechanismus ist mit der Quotenausrichtung, insbesondere im Vorabendprogramm („Werberahmenprogramm“) umgekehrt aber auch bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu beobachten. Unter Berücksichtigung dieser Annäherungen haben die Unterschiede in der Regulierungsintensität, der die beiden Bestandteile der dualen Rundfunkordnung in Deutschland unterworfen sind, abgenommen (R_p^* versus $R_{\ddot{o}}^*$ in Abbildung 2).

(25b) Gleichwohl bleibt zu prüfen, ob nicht – auch im Hinblick auf die Ausdifferenzierung der Informationsgüter bzw. -dienste (siehe unten, Abschnitt 3) – die *Übergänge zwischen der Regulierungsintensität der beiden Regime fließender gestalten werden sollten*, indem zwischen die beiden Bestandteile ein zusätzliches intermediäres Element (mit einer Regulierungsintensität von R_i in Abbildung 2) eingeführt wird. – Gleiches gilt für die fehlende Abstufung der Regulierungsintensität privater Rundfunkangebote R_p und der Regulierungsintensität von *Mediendiensten* R_m . Bei letzteren wird auf eine Regulierung fast vollständig verzichtet, obwohl die Zuordnung verschiedenener neuer Informationsdienste zur Gruppe der Mediendienste oder des Rundfunks strittig ist.

(26) Welche Programme im derzeitigen dualen System von den (regulierten) kommerziellen Veranstaltern und welche Programme von den (teilkommerzialisierten) öffentlich-rechtlichen Anstalten bereitgestellt werden sollen (und ob sie damit der Regulierungsintensität R_p^* oder $R_{\ddot{o}}^*$ unterliegen), läßt sich unter Beachtung der graduellen Abstufung der Marktmängel nicht dichotom und eindeutig, sondern nur *diskret und damit oft kontrovers entscheiden*. Dabei ergibt sich aus den ordnungspolitischen Grundsätzen der Wirtschaftswissenschaft folgende Leitlinie:³

¹ Siehe hierzu im einzelnen etwa RICKER/SCHIWY 1997, S. 394ff.).

² Beispielsweise unterwirft sich RTL bereits seit 1988 der programmlichen Aufsicht durch einen Programmausschuß, der eine den öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten ähnliche Funktion wahrnimmt (THOMA 1997b).

³ Das folgende nach KOPS 1998.



- ◆ 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);
- ◆ Rundfunkprogramme, die begrenzte Marktmängel aufweisen, sollten ebenfalls von *kommerziellen Veranstaltern* bereitgestellt, hierbei aber *hoheitlich reguliert* werden. Dabei sollte die Intensität der Regulierung dem Ausmaß der Marktmängel entsprechen.
- ◆ Rundfunkprogramme, die erhebliche Marktmängel aufweisen, müssen hoheitlich bereitgestellt werden (weil es hierfür eines nichtmarktlichen, auf hoheitlichen Rechten basierenden Verfahrens bedarf, das die Mängel, insbesondere die programmlichen Defekte einer marktlichen Bereitstellung verhindert). Als hoheitliche Aufgabenträger kommen dabei der Staat i. e. S. (die Gebietskörperschaften) in Betracht, oder – mit Blick auf die beim Rundfunk angeratene Staatsferne – die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als mit begrenzten Hoheitsrechten ausgestattete parafiskalische Aufgabenträger.

(27) Die zielgerechte Zuordnung der Programmaufgaben wird dabei um so einfacher, je mehr *Zwischenformen* „gemischter“ *Aufgabenträger* zwischen den reinen Formen (nicht regulierter) privater Rundfunkveranstalter und (mit umfassenden Hoheitsrechten ausgestatteter) öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten existieren. Eine solche Ausdifferenzierung der „dualen“ Rundfunkordnung in Richtung zu einer „programmbezogen diversifizierten“ Rundfunkordnung erleichtert es auch, die Intensität der Regulierung stärker an funktionalen bzw. inhaltlichen Merkmalen der Rundfunkprogramme auszurichten.

2.2. Optimale Regulierungsintensität, technische Übertragungsknappheiten und Subadditivitäten

(28) Die Frage nach der relativen Bedeutung der verschiedenen Aufgabenträgertypen und der Intensität der Regulierung, der sie unterworfen werden sollten, bleibt trotz einer solchen Ausdifferenzierung der Aufgabenträgerschaft klärungsbedürftig. Aus ökonomischer Sicht läßt sich diese Frage beantworten, indem die in Teil 1 allgemein beschriebene *Marktversagenstheorie auf Rundfunkprogramme übertragen* wird. Dabei kann man bei einer abstrakteren Sichtweise die Marktfähigkeit von Rundfunkprogrammen generell untersuchen, oder man kann, bei einer konkreteren Betrachtungsweise, verschiedene Typen von Rundfunkprogrammen auf ihre (dann unterschiedliche) Marktfähigkeit überprüfen.

(29) 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 1998) über 60 % aller Fernsehhaushalte angeschlossen sind, und mit der Satellitentechnik, über die bis 100 Programme von mittlerweile über 25 % aller Fernsehhaushalte empfangen werden können, hat sich diese technische Knappheit wesentlich reduziert; eine weitere erhebliche Erhöhung (grob gerechnet: bis zu ei-

ner 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.

(30) 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. Würden auf technische Übertragungsknappheiten zurückgehende Vorschriften bereits vorher unter Hinweis auf die technisch *mögliche* Kanalvervielfachung dereguliert,¹ entstünde ein, wenn auch nur vorübergehendes, Regelungsdefizit mit möglicherweise nicht mehr zu korrigierenden Schäden (bspw. in Form einer verringerten Programmviefalt oder einer Kommerzialisierung der Programminhalte und der dadurch bewirkten kaum umkehrbaren Veränderungen der Zuschauerpräferenzen).

(31) 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 angreifbaren² Netzbetreibern angeboten werden.³ 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).⁴

(32) Zudem entstehen im Zuge der Digitalisierung neue Wertstufen 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 Grö-

¹ Siehe etwa entsprechende Forderungen im „Grünbuch Konvergenz“ der KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1997); kritisch dazu z. B. die DLM 1998 und KUHNE 1998.

² Netzbetreiber mit starken Größenvorteilen sind schwer angreifbar, weil für potentielle Konkurrenten beim Markteintritt erhebliche irreversible Kosten anfallen (KNIEPS 1998).

³ 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.).

⁴ Siehe HEGE 1995; S. 38ff; CZYGAN 1997, S. 25, WALTER 1999, KOPS 1999.



ßenvorteile bestehen, könnten sich *oligopolistische oder monopolistische Angebotsstrukturen* entwickeln, vor allem, wenn diese Dienstleistungen von Unternehmen erbracht werden, die mit Programmanbietern vertikal integriert sind.¹ 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.²

(33) 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.³ Hinzu kommen verschiedene Fühlungsvorteile, etwa bei der Vermarktung und Finanzierung von Rundfunkprogrammen und anderen Medienprodukten.⁴ 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*.

¹ 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., WALTER 1998, KOPS 1999.

² LIBERTUS 1996b; KÖNIG 1997, S. 42ff.; DLM 1997a; DLM 1997b; HOLZNAGEL u. a. 1998.

³ Während der Nutzen von Rundfunkprogrammen für den einzelnen Rezipienten abnimmt, wenn das Publikum eine optimale Größe überschreitet (siehe HANSMEYER/KOPS 1998), bleiben die Werbeerlöse pro erreichtem Zuschauer konstant. Dies ist eine Folge der unten ausführlicher dargestellten Mängel der Werbefinanzierung, bei der die Erlöse nicht vom Nutzen für die Rezipienten abhängen, sondern vom Nutzen für die Werbung Treibenden. Hinzu kommt, daß die großen Veranstalter für jeden erreichten Zuschauer einen wesentlich höheren Preis („Kontakt-Preis“) erzielen als die kleinen Veranstalter (siehe SEUFERT 1997, S. 267ff.).

⁴ Siehe ebenda, S. 269ff.

2.3. Optimale Regulierungsintensität und Ausschließbarkeit

(34) 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“ 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.

(35) 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 werbungstreibenden Wirtschaft*, die von den kommerziellen Rundfunkveranstaltern eine Bezahlung der überlassenen Werbezeiten ohne größere Transaktionskosten und ohne hoheitliche Unterstützung durchsetzen kann.¹

(36) 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 Dazu wird es so gestaltet, 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 Werbebotschaft-

¹ KIEFER 1994, S. 432

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



ten nicht empfänglich sind (z. B. ältere Menschen mit festen Verbrauchsgewohnheiten).¹ 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 Konsumorientierung² und Affektivität der Programme (etwa durch sexuelle Reize³ und Gewalt⁴ oder die Verletzung der Intimsphäre)⁵ und im Hinblick auf die Ausblendung konsumkritischer,⁶ vielfaltssteigernder⁷ und komplizierter⁸ Themen.⁹ Nachteilig ist zudem, daß Rundfunkprogramme von den 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

¹ Siehe zum damit verbundenen „Jugendwahn“ und zu den Rückwirkungen auf die Programminhalte THOMANN 1997 und DIEKMANN/KISTLER 1998.

² BRINKMANN 1997, S. 160. Besonders problematisch ist dies für Kinderprogramme; siehe BAAKE 1998 sowie am Beispiel des US-Kinderfernsehens RIDDER 1997.

³ Siehe z. B. Kurt TOZZER „Sex sells“, in DÖJ, Heft 3/1998; grundlegend zur Problematik auch HAMILTON 1998, GRIMM 1999 und GROSSMAN/DeGAETONA 1999.

⁴ Siehe hierzu vor allem HAMILTON 1998, der die für die Fernsehveranstalter bestehenden Anreize zur Darstellung von Gewalt aufzeigt („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“.

⁵ 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 vor allem mit Bezug auf die sog. „Schmuddel-Talkshows“ (etwa der Nachmittags-Talkshow „Arabella“, siehe z. B. POSTINETT 1998) sowie die sog. „Big Brother“- Sendungen diskutiert worden.

⁶ BRINKMANN 1997, S. 160

⁷ Siehe ebenda sowie grundlegend Gerbner, der für das amerikanische Fernsehen bereits in den siebziger Jahren eine „mainstreaming“-Funktion behauptete.

⁸ „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 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 „Banalisation“ 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.

⁹ 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.

Aktivitäten „übernutzt“ werden.¹ Neben diesen allokativen Nachteilen weist der werbefinanzierte Rundfunk aber auch distributive Mängel auf: Da bei ihm keine Konnexität zwischen Inanspruchnahme und Höhe des Finanzierungsbeitrags besteht, genügen seine Verteilungswirkungen nicht dem verteilungspolitischen Äquivalenzprinzip, sie dürften aber auch nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechen.²

(37) Die *Werbefinanzierung* ermöglicht damit zwar eine privatwirtschaftliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen, die gewichtige *Vorteile* (Effizienz, Innovationskraft, Präferenzorientierung der privatwirtschaftlichen Rundfunkbereitstellung 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 („negative Programmstruktureffekte“). 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.

(38) 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 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 Steuerungsfähigkeit des Preissystems um so größer ist, je kleiner die entgeltspflichtigen Programmsegmente sind).

¹ 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 BLANK-ART 1998, S. 61ff.).

² 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 erworben 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.



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. Marktmängel infolge fehlender Ausschließbarkeit bestehen dann weder in ihrer ursprünglichen, gravierenden Form (einer Verhinderung privatwirtschaftlicher Bereitstellung), noch in der beim werbefinanzierten Privatfernsehen bestehenden abgeschwächten Form (negativer Programmstruktureffekte). Für kommerzielle Rundfunkprogramme empfiehlt sich somit sowohl aus allokativer 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 im Zuge der technischen Veränderungen abzeichnende Verdrängung werbefinanzierter Programme durch entgeltfinanzierte Programme (vgl. SCHÖSSLER 2000) 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, beteiligt sein, und in Deutschland wird sich die Umstrukturierung aufgrund des außergewöhnlich hohen Ausmaßes kommerzieller und öffentlich-rechtlicher Free-TV-Angebote langsamer vollziehen als in anderen Staaten.

(39) Bei öffentlich-rechtlichen Programmen sind die allokativen Vorteile einer Entgeltfinanzierung geringer. Vermieden wird hier nur die „Nullpreis-bedingte“ Übernutzung 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 diskutierten nachfrageseitigen Marktmängel verzerrt sind, würde eine an der Zahlungsbereitschaft der Zuschauer ausgerichtete Programmpolitik hingegen ähnlich gravierende Fehlallokationen auslösen, wie sie oben für die einseitige Ausrichtung an 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

(40) 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 Gebühr

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 Ein-

renhöhe 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.¹ Auch im Hinblick auf solche Verteilungswirkungen empfiehlt es sich deshalb, auf eine Entgeltfinanzierung öffentlich-rechtlicher Programme zu verzichten.² 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.³

(41) 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, ein Problem, das im Zuge der technischen Konvergenz zwischen Rundfunkgeräten und Computertechnologie noch an Bedeutung gewinnen wird (nach einer Vereinbarung der Länder wird auf die Erhebung von Rundfunkgebühren für Netz-PCs bis zum Jahr 2003 verzichtet).

(42) Eine stärkere Ersetzung der Gebührenfinanzierung durch eine Entgeltfinanzierung wird allerdings langfristig möglich, wenn alle Rundfunkteilnehmer über Set-Top-Boxen und Smartcards verfügen. Mit deren Hilfe könnten die *relativen Preise von Bezahlprogrammen technisch einfach und kostengünstig verändert* werden (vgl. hierzu grundsätzlich nochmals das in Abbildung 1 dargestellte Instrumentarium). Dadurch ließe sich die Nutzung der Programme sowohl mit Blick auf

nahmen 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.

¹ Siehe hierzu BVerfGE, etwa 57, 329 und 327.

² 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.

³ In dieser allgemeinen Formulierung deckt das Ergebnis sowohl die aus rundfunkrechtlicher Sicht entwickelte Einschätzung von BETHGE (1996) und HOFFMANN-RIEM (1996), 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 auch als sog. „Randnutzung“ für unzulässig halten.



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.

2.4. Optimale Regulierungsintensität, externe Effekte und asymmetrisch verteilte Informationen

(43) 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 In-

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 Z. B. wäre denkbar, einkommensschwachen oder sozial unterprivilegierten Rundfunkteilnehmern (Arbeitslosen, Asylanten u. a.) alle oder ausgewählte (etwa kulturell oder integrationspolitisch wichtige) 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.

halten negative Folgen für andere Personen bzw. wiederum für die Gesellschaft als ganze hat.¹

(44) Obliegt die Entscheidung über solche, mit positiven oder negativen Externalitäten behaftete Programme 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)² 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).

(45) 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 Gewaltdarstellung³ oder von Werbung für Alkohol und Tabakwaren, sondern auch für

¹ 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 bedenklicher 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.

² Siehe Abbildung 1 auf S. 3. Vgl. ausführlicher hierzu 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.

³ 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 be-



subtilere und nur langfristig erkennbare, aber möglicherweise nicht minder schädliche Wirkungen wie die Propagierung bestimmter tradiert Rollen und Verhaltensmuster oder die Kommerzialisierung von Lebensbereichen, die sich hierfür nicht eignen.¹ 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.²

(46) 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,³ 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 inspiziert werden können (wie z. B. Musiksendungen oder fiktionale Unterhaltung), sind die damit verbundenen Marktmängel möglicherweise so gering, daß sie die hoheitliche Regulierung kommerzieller Rundfunkangebote oder gar deren öffentlich-rechtliche Bereitstellung nicht rechtfertigen. Hingegen sind die Marktmängel 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. Das gilt vor allem, wenn eine privatwirtschaftli-

stehen 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). Siehe ausführlich zur Problematik HAMILTON 1998 oder MERTEN 1999; provokant GROSSMAN/DeGAETANO 1999.

¹ Siehe zum letzteren Problem LUHMANN 1996 oder CAMPBELL 1997, überzeugend auch THUREAU-DANGIN 1998.

² 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-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.

³ Siehe etwa HEINRICH 1994, S. 101ff.; KOPS 1996, S. 14ff.; SCHRÖDER 1997, S. 18ff., oder GUNDLACH 1998, S. 68ff.

che Bereitstellung hohe finanzielle Anreize für eine spektakuläre, unfaire oder unwahre Darstellung beinhaltet („Scheckheftjournalismus“ etc., siehe KOPS 1998, S. 9ff, sowie ausführlicher zur Problematik ders. 2000).

(47) Informationsasymmetrien sind auch für die Wahl zwischen einer hoheitlich regulierten marktlichen Bereitstellung und einer direkten hoheitlichen Bereitstellung von besonderem Einfluß. Güter, deren Produkteigenschaften für die Konsumenten/Rezipienten schwer erkennbar sind und von daher einer Regulierung bedürfen, sind nämlich in der Regel auch für Intermediäre (etwa für die Rundfunkveranstalter oder für Regulierungsbehörden) schwer erkennbar. Die Prüfung der Frage, ob durch eine Regulierung der marktlichen Bereitstellung die Güter in der gewünschten Weise verändert werden, verursacht deshalb möglicherweise Transaktionskosten, die über die Ineffizienzen (höheren Produktionskosten) hinausgehen, die bei einer direkten hoheitlichen Bereitstellung im Vergleich zu einer marktlichen Bereitstellung in Kauf genommen werden müssen.¹

2.5. Optimale Regulierungsintensität und „verzernte“ Präferenzen

(48) Ob „verzernte“ Präferenzen beim Rundfunk von Bedeutung sind und eine hoheitliche Regulierung des Programmangebots rechtfertigen oder erfordern, ist äußerst strittig. Die dahinter stehende Vorstellung, nach der „Experten“, insbesondere Regierungen und Bürokratien, besser als der einzelne Bürger den Nutzen von Gütern beurteilen können, stößt bei Ökonomen, die dem einzelnen grundsätzlich die Fähigkeit und das Recht zubilligen, selbst entscheiden zu können, welche Güter seine Wohlfahrt am stärksten erhöhen, generell 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 (sog. „intransitive Präferenzen“), ist ihr allerdings im Hinblick auf eine Reihe von Verhal-

¹ In der Terminologie von WILLIAMSON (1991): die vertikale Integration (per öffentlich-rechtlicher Bereitstellung) ist unter Berücksichtigung der Summe aller (Produktions- und Transaktions-)Kosten leistungsfähiger als die horizontale Kooperation (per Regulierung der marktlichen Bereitstellung).

² Siehe KOPS 1996, S. 12ff. Deshalb wird die pauschale Verneinung der Konsumentensouveränität der Rezipienten (im vorliegenden Zusammenhang auch als fehlende Medienkompetenz bezeichnet) von den meisten Ökonomen zurückgewiesen, obwohl sie innerhalb der Medienwissenschaft und Medienpolitik häufig anzutreffen ist. (So hat sich der derzeitige Vorsitzende der ARD, Peter Voss, unlängst (VOSS 2000, S. 17) z. B. wie folgt geäußert: „Sicher, der ´mündige´ Bürger wüßte die richtige Antwort: Er würde ´Birte Karalus´, ´Sabrina´, ´Ricky´, ´Arabella Kiesbauer´ oder wie sie alle heißen, nicht einschalten. Der mündige Bürger jedoch ist ein Ideal, das sich nicht von selbst verwirklicht, sondern deren Verwirklichung von den Medien gefördert und unterstützt werden muß. Wird aber das Ideal mit der Wirklichkeit verwechselt, dann ist diese Vorstellung nur ein Wunschtraum von Utopisten und visionären Wirtschaftsfundamentalisten. Die Quoten sprechen eine andere Sprache: Talk hat nach wie vor Erfolg; je schmutziger, desto höher die Einschaltquoten.“



tensweisen 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.

(49) „*Intransitive*“ Präferenzen als eine Unterform „verzerrter“ Präferenzen bilden damit sehr wohl einen *Marktmangel*, weil durch sie eine marktliche, an den bekundeten 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.² 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.³

(50) 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.⁴ Diese *Situations-*

¹ Allgemein zum Konzept der „intransitiven Präferenzen“ siehe BRENNAN/LOMASKY 1983 oder ERLEI 1992, bezogen auf Rundfunkprogramme KOPS 1996, S. 18ff. oder – kritisch – HEINRICH 1999, S. 41ff.

² 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.

³ 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.

⁴ 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" ausgewähl-

abhängigkeit der Programmwahl manifestiert sich täglich in hohen Einschaltquoten für leichte bis dümmliche 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 Verdummungslotze.¹ In der Medienwirkungsforschung wird dieser Zusammenhang bisweilen auch – vornehmer – als „Escape-Funktion“ des Fernsehens bezeichnet.

(51) 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 *geeigneterer 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. Beispielsweise könnten die Zuschauer dafür votieren, daß geplante Programmformate a la „Big Brother“ im deutschen Fernsehen nicht ausgestrahlt werden dürfen - so wie Odysseus es befürwortete, daß er durch Fesseln daran gehindert wurde, den Lockungen der Sirenen zu erliegen.

(52) 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.

(53) Aus solchen abstrakten vertragstheoretischen Überlegungen läßt sich für die aktuellen rundfunkpolitischen Auseinandersetzungen zum ersten ableiten, daß *im*

ten Kultur- oder Bildungsprogramme allzu häufig ungesehen 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).

¹ Siehe dazu KIEFER 1994, S. 433; dies. 1998.



*öffentlich-rechtlichen Rundfunk keine Finanzierungsformen von größerem Gewicht sein dürfen, die die Programmacher dazu veranlassen, ihre Entscheidungen an den bekundeten Präferenzen der Zuschauer auszurichten.*¹ Aber auch wenn dies gewährleistet ist, bedarf es ergänzender Regelungen, weil sich die Programmverantwortlichen aus unterschiedlichen Gründen² 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.³ Langfristig ist eine Annahme des Kampfes um Einschaltquoten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk deshalb in der Tat der "Selbstmord aus Angst vor dem Tod".⁴

(54) 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.^{5,1} Daß diese Bot-

¹ 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.

² 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).

³ 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.

⁴ So der Titel des lesenswerten Aufsatzes von ROWLAND/TRACEY 1989.

⁵ 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

schaft intellektuell schwer vermittelbar ist, weil ein die bekundeten Präferenzen der Zuschauer bewußt ignorierender Rundfunk dem gängigen, vordergründig rationalen und liberalen Postulat der Konsumentensouveränität zu widersprechen scheint,² 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.

2.6. Zwischenergebnis

(55) 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

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.“

¹ 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 Beitragzahler in Anspruch genommen werden).

² 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.



inneren Logik zwangsläufig Vielfalts- und Qualitätsdefizite haben muß, wenn es wirtschaftlichen Erfolg haben will.¹

(56) 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 Hauptformen 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, 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.*

(57) 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 Rundfunkprogramme hinsichtlich der Zahl der technisch realisierbaren Programmangebote *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.

(58) Bei einer solchen kumulativen Betrachtungsweise ist das Ausmaß der Marktmängel bei Rundfunkprogrammen im Vergleich zu anderen Gütern insgesamt als hoch zu beurteilen (siehe Abbildung 3). Bei der Bewertung ist allerdings eine Differenzierung erforderlich. Diese betrifft einmal die (in Abbildung 3 einbezogene) Unterscheidung der Programme nach Übertragungsformen (über Antenne, Kabel oder Satellit), die sich vor allem in einem unterschiedlichen Ausmaß von Marktmängeln infolge technischer Übertragungsknappheiten, möglicherweise aber auch in unterschiedlich hohen *Größenvorteilen der Produktion und Nutzung* niederschlägt, zum anderen die (in Abbildung 3 nicht explizit berücksichtigte) Unterscheidung, ob die Programme unverkodet oder (wie bei digitaler Übertragung ohne Schwierigkeiten möglich) verkodet übertragen werden; dies schlägt sich vor allem in einer unterschiedlich schwierigen bzw. teuren Ausschließbarkeit nieder. Eine Differenzierung der Bewertung von Rundfunkprogrammen ergibt sich außerdem natürlich aus den (in Abbildung 3 ebenfalls nicht zum Ausdruck kommenden) unterschiedlichen Inhalten und Macharten der Rundfunkprogramme, die sich auf

¹ ZDF 1998, S. 16

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.“

die Zahl der erreichten Zuschauer und die Suggestivkraft der Programme auswirken (und sich beim in Abbildung 3 verwendeten Kriterienkatalog in einem unterschiedlich hohen Ausmaß externer, d. h. gesellschaftlicher Effekte der Programme niederschlagen). Der erforderliche Umfang einer hoheitlichen Bereitstellung (wie auch des hoheitlichen Regulierungsbedarfs einer privaten Bereitstellung) ergibt sich dann als korrespondierendes Merkmal des Umfangs solcher Marktmängel. Bei den in Abbildung 3 zusammengestellten, dort tendenziell als hoch beurteilten Marktmängeln ergibt sich folglich auch ein tendenziell hoher Regulierungsbedarf.

(59) 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 werden kann), sowie auch der 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 marktfähige Konsumgüter 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 nicht marktfähige 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 marktfähig 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.

¹ So etwa die Vorstellungen des KRONBERGER KREISES 1989, des VPRT 1998 oder des WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT 1999. 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.



Abbildung 3:
Aus den Marktmängeln von Rundfunkprogrammen abgeleiteter
Umfang einer hoheitlichen Regulierung/Bereitstellung

Marktmangel \ Rundfunk	Antenne, analog	K. & S., analog	verkodet, digital
Subadditivitäten insgesamt	xxxx	xxx	xxx
- technische Übertragungsknapph.	xxx	xx	
- Größenvorteile der Produktion	x	x	x
- Größenvorteile der Nutzung (Nichtrivalität)	xxx	xxx	xxxx
fehlende Ausschließbarkeit	xxxx	xxxx	x
- bei nicht werbefinanzierten Programmen	xxxx	xxxx	
- bei werbefin. Progr. (neg. Programmstruktureffekte)	xxx	xxx	xxx
Externe Effekte	xx	xx	xx
für andere Nutzer			
positive	xx	xx	xx
negative	xxx	xxx	xxx
für andere Veranstalter			
positive	x	x	x
negative	x	x	x
Informationsasymmetrien	xxx	xxx	xxx
verzerrte Präferenzen	xxx	xxx	xxx
- infolge intransitiver Präferenzen	xxx	xxx	xxx
- infolge affektiver Inhalte/Form	xx	xx	xx
Ausmaß der Marktmängel insgesamt	xxx	xxx	xx
insges. erforderliche Regulierungsintensit.	xxx	xxx	xx

xxxx = sehr groß xxx = groß xx = weniger groß x = gering



(60) Die bisweilen behauptete *Unvereinbarkeit von ökonomischer und rechtswissenschaftlicher Sichtweise*¹ 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 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 zur Kenntnis genommen und rechtsdogmatisch zu beantworten versucht hat.²

¹ Siehe zur Problematik KOHL 1997.

² Siehe die entsprechenden Einschätzungen bei VESTING 1997 (z. B. S. 23) oder SCHOCH 1998, der (auf S. 255) von der „Insuffizienz tradiierter Argumentationsmuster“ spricht.



3. Die notwendige Fortentwicklung der dualen Rundfunkordnung zu einer dienstebezogen diversifizierten Informationsordnung

3. 1. Die Übertragung des Marktmängel-Konzepts von Rundfunkprogrammen auf andere Informationsgüter

(61) Der hier unterbreitete ökonomische Ansatz begründet die hoheitliche Regulierung bzw. hoheitliche (öffentlich-rechtliche) Bereitstellung von Rundfunkprogrammen mit Mängeln einer (unregulierten) marktlichen Bereitstellung. Die Anwendbarkeit eines solchen Ansatzes beschränkt sich nicht auf bestimmte Darstellungs- und Verbreitungsformen, wie z. B. den klassischen Rundfunk, der sich unidirektional und zu feststehenden Sendezeiten an große Publika wendet, sondern er kann auf alle Informationsgüter angewandt werden, also etwa auch auf rundfunkähnliche Dienste, die von einzelnen Nutzern bzw. kleinen Nutzergruppen zeitlich versetzt oder zeitunabhängig abgerufen werden können. Dazu gehören beispielsweise auf Datenleitungen digital verbreitete Programme (Web-TV), Online-Dienste, (Near-)Video on Demand, Teleshopping, Business-TV, Telelearning oder Datendienste (wie z. B. Börseninformationssysteme, Verkehrsleitsysteme oder Überwachungsanlagen). Dabei ist die Form der technischen Verbreitung und der Darstellungstechnik („Abspieltechnik“) solcher Dienste unerheblich, so daß die Funktionsmängel einer marktlichen Bereitstellung und das daraus abzuleitende Ausmaß ihrer hoheitlichen Regulierung bzw. Bereitstellung unabhängig davon abgeleitet werden können, ob sie über Antenne, Kabel, Satellit, Telefonleitungen oder andere, neue Verteilwege verbreitet und ob sie mit einem Fernsehgerät, einem Personal Computer oder einem digitalen Multifunktionsgerät genutzt werden.

(62) Dies ist ein Vorteil, weil die *Verbreitungsformen* von Informationsgütern, vor allem im Zuge der Digitalisierung der übertragenen Informationen, derzeit *einem raschen Wandel unterliegen*. Zudem verändern sich auch die Formen, in denen die Rezipienten die Informationen nutzen, z. B. wegen der Verbreitung neuer, flexiblerer, komfortablerer und leistungsfähigerer multifunktionaler Empfangsgeräte, die eine gemeinsame Nutzung und Integration computergestützter elektronischer Nutz- und Steuerdaten (z. B. von Simulationsprogrammen oder Computerspielen) und digitaler Rundfunksignale ermöglichen. Als Folge dieser technischen Veränderungen wandelt sich schließlich auch das Nutzungsverhalten, z. B. indem Angebote, die zu fest vorgegebenen Zeiten „ausgestrahlt“ werden, durch zeitlich versetzte oder zeitunabhängig abrufbare Angebote verdrängt werden, indem stärker segmentierte bzw. formatierte Angebote sich gegenüber sog. Vollprogrammen durchsetzen, indem Angebote stärker zu Bouquets verknüpft und/oder über sog. Navigationssysteme abgerufen werden, indem die Inhalte und Abläufe zunehmend beeinflusst werden können („Interaktive Programmangebote“) oder indem ein größerer Teil nicht kostenpflichtiger (gebühren- oder werbefinanzierter) Angebote durch entgeltfinanzierte Angebote ersetzt wird.

(63) Überträgt man die in Abschnitt 2 für Rundfunkprogramme angestellten Überlegungen zur Marktfähigkeit auf die wichtigsten Formen von Informationsgütern bzw. -diensten, so fallen bei den meisten von ihnen die Marktmängel vermutlich geringer aus als beim klassischen Rundfunk. Entsprechend kleiner ist bei diesen



Diensten die Notwendigkeit einer hoheitlichen (öffentlich-rechtlichen) Bereitstellung und die erforderliche Intensität einer hoheitlichen Regulierung der marktlichen Bereitstellung (vgl. Abbildung 4, auf eine nach Übertragungsformen differenzierende Betrachtung von Rundfunkprogrammen ist dort, anders als in Abbildung 3, verzichtet worden). Das gilt vor allem für Datendienste, Tele-Learning und -shopping und sog. Business-TV, bei denen größere Marktmängel allenfalls aufgrund von Subadditivitäten infolge von Skalenerträgen der Produktion und Nutzung, aufgrund externer Effekte und (bei werbefinanzierten Angeboten) aufgrund negativer Programmstruktureffekte der Werbung auftreten; dagegen spielen technische Übertragungskapazitäten und Ausschlußprobleme (bei der für diese Dienste unterstellten verschlüsselten digitalen Übertragung) keine Rolle, und Marktunvollkommenheiten infolge asymmetrisch verteilter Informationen und intransitiver Präferenzen gehen zumindest nicht über das bei anderen Gütern übliche, für eine marktliche Bereitstellung unproblematische Ausmaß hinaus. Allerdings lassen sich solche Schlußfolgerungen nur als Tendenzaussagen für typische oder durchschnittliche Angebote solcher audiovisueller Medien formulieren, die – je nach ihren konkreten Zielsetzungen, Inhalten und Gestaltungsformen – differenziert werden müssen.¹

(64) Andere audiovisuelle Medien, wie z. B. (Near-)Video on demand, Online Dienste und Web-TV, weisen im Hinblick auf ihre Marktmängel und die Weite des daraus resultierenden öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags demgegenüber eine höhere Ähnlichkeit mit dem klassischen Rundfunk auf. Zwar bestehen auch bei diesen Diensten (bei einer wiederum unterstellten verkodeten digitalen Übertragung) keine technischen Übertragungsknappheiten und keine Ausschlußprobleme. Subadditivitäten, externe Effekte, asymmetrisch verteilte Informationen, intransitive Präferenzen und (bei werbefinanzierten Diensten) negative Programmstruktureffekte der Werbung sind für diese Dienste aber ähnlich kennzeichnend wie für Rundfunkprogramme, und je nach dem Inhalt, der Machart (Suggestivkraft) und Verbreitung solcher audiovisueller Angebote erfordert der Umfang dieser Marktmängel bei ihnen eine ebenso weite, möglicherweise sogar eine umfassendere hoheitliche Regulierung/Bereitstellung wie beim klassischen Rundfunk.

(65) Als Veränderungen, die für eine mögliche säkulare *Abnahme* der Marktfähigkeit bestimmter Informationsgüter und damit für eine verstärkte hoheitliche Regulierung/Bereitstellung sprechen, sind beispielsweise zu berücksichtigen (KOPS 2000):

¹ Beispielsweise könnten Computerspiele (die in der in Tabelle 1 verwendeten Typologie unter Datendienste zu subsumieren wären und damit keinem Regulierungs- und öffentlich-rechtlichen Bereitstellungsauftrag unterliegen) je nach Machart durchaus gesellschaftliche Wirkungen entfalten, die sich im hier verwendeten Beurteilungskatalog als positive Externalitäten (z. B. bei kultur-, integrations- und demokratiefördernden Spielen) oder als negative Externalitäten (z. B. bei desintegrierenden, demokratiefeindlichen oder gewaltfördernden Spielen) niederschlagen und für die – ggf. auch aufgrund einer bei ihnen bestehenden höheren Anfälligkeit gegenüber intransitiven Präferenzen (Stichwort Spielsucht am Computer) - ein Regulierungsbedarf und ein öffentlich-rechtlicher Funktionsauftrag erforderlich sind, der hinter dem des klassischen Rundfunks nicht zurücksteht.

- die mit zunehmender Vermittlung der Realität über die Medien abnehmenden Möglichkeiten des einzelnen, den Wahrheits- bzw. Plausibilitätsgrad von Informationen zu beurteilen (=Anstieg der Informationsasymmetrie zulasten der Rezipienten),
- die mit zunehmender Zahl audiovisueller Angebote und den mit der Digitalisierung und Virtualisierung dieser Angebote verbundenen technischen Möglichkeiten, Informationsgüter in einer für den Rezipienten nicht erkennbaren Weise zu manipulieren (Veränderung „vom Inspektionsgut“ zum „Erfahrungsgut“, bzw. „Vertrauensgut“, = ebenfalls Anstieg der Informationsasymmetrie zulasten der Rezipienten),
- die damit zugleich verbundenen Möglichkeiten, Informationen mit aufmerksamkeits- (und ertrags-)steigernden Eigenschaften zu produzieren, die von den Rezipienten nicht erkennbare Mängel (fehlende Wahrheit, Fairneß, Ausgewogenheit) aufweisen oder/und auf die Befriedigung der „verzerrten“ („intransitiven“) Präferenzen (Sensationslust, Gewalt, Indiskretion etc.) der Rezipienten abzielen,
- die mit zunehmender Kommerzialisierung der Medien und abnehmender Bedeutung nichtmonetärer Steuerungselemente journalistischer Arbeit verbundenen steigenden Anreize, solche Informationsasymmetrien zulasten der Rezipienten auszunutzen,
- die mit zunehmender Kommerzialisierung der Medien, zunehmender Anonymität/ Intransparenz der Angebotsstrukturen und abnehmender Bedeutung nichtmonetärer Steuerungselemente abnehmenden Möglichkeiten und Anreize, eine solche Ausnutzung asymmetrischer Informationsstrukturen durch interne Kontrollen und Sanktionen innerhalb der journalistischen Profession zu verhindern,
- die mit zunehmender Kommerzialisierung und zunehmendem Leistungsdruck vieler Lebensbereiche verbundene verstärkte Nutzung bestimmter audiovisueller Dienste als Zerstreuungs- und „Escape-„Medien, die ebenfalls eine stärkere Orientierung der Angebote an den verzerrten Präferenzen der Rezipienten fördert,
- die mit zunehmender Wettbewerbsintensität und zunehmender räumlicher Ausweitung der Märkte (Globalisierung) steigenden Tendenzen zur vertikalen und diagonalen Konzentration (KOPS 1999b), die die Zahl der Anbieter reduziert und deren Marktmacht, auch im Hinblick auf eine Diskriminierung neuer Anbieter, erhöht.

Hinzu kommen die mit einer marktlichen Bereitstellung verbundenen verteilungspolitischen Nachteile bei solchen Informationsgütern, die für die berufliche Bildung und die beruflichen Entwicklungschancen von (steigender) Bedeutung sind und die deshalb nicht nach Maßgabe des individuellen Einkommens verteilt werden sollten (Stichwort „digital divide“).¹

(66) Von den verschiedenen, in Abbildung 4 aufgeführten Informationsgütern zu unterscheiden sind die verschiedenen Übertragungswege, über die diese Informationsgüter verbreitet werden. Abbildung 4 nennt exemplarisch die „digitalen Breitbandnetze,“ für die aufgrund vorliegender Subadditivitäten und ggf. bestehender Informationsasymmetrien (bezüglich technischer Standards und Schnittstellen) Marktmängel zu konstatieren sind. Rundfunkfrequenzen und analoge oder digitale Kabelnetzplätze wären andere Übertragungswege, die auf Art und Umfang bestehender Marktmängel zu untersuchen wären.

(67) Die Art der (nicht regulierten oder regulierten) marktlichen oder hoheitlichen Bereitstellung könnte bei einer solchen Differenzierung für Übertragungswege und übertragene Informationsgüter getrennt festgelegt werden, so wie z. B. im Straßenverkehr die transportierten Güter (nicht gefährliche Transportgüter, Gefahren-

¹ Siehe zur Problematik KUBICEK 2000.



güter, Personenbeförderungen) und die verschiedenen Verkehrswege (Ortstraßen, Landstraßen, Bundesstraßen, Autobahnen, Wasserwege u. a.) nach unterschiedlichen Kriterien und unabhängig voneinander reguliert werden.

Abbildung 4:
Aus den Marktmängeln von Informationsgütern
abgeleiteter Umfang einer hoheitlichen Regulierung/Bereitstellung

Informationsgut Marktmangel	Rundfunk	Web-TV	Online-Dienste	(Near) Video on Demand	Tele-Shopping	Tele-Learning	Business TV	Datendienste	dig. Breitband-Netze
Subadditivitäten insgesamt	xxxx	xxx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
- technische Übertragungsknapph.	xxx								
- Größenvorteile der Produktion	x	x	x	x	x	x	x	x	xx
- Größenvorteile der Nutzung (Nichtivalität)	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
fehlende Ausschließbarkeit	xxxx								
- beinichtwerbefinanzierten Programmen	xxxx								
- beiwerbefh. Progr. (neg. Programmstruktureffekte)	xxx	xx	xx	xx	xx	xx	x	x	
Externe Effekte	xx	xx	x	x	x	x			
fürandere positive	xx	xx	xx	xx	x	x			
Nutzer negative	xxx	xx	xx	xx	x				
fürandere positive	x					x	x	x	
Veranstalter negative	x								
Informationsasymmetrien	xxx	xxx	xxx	xx		xx	xx		xx
verzerrte Präferenzen	xxx	xx	xx	xx	x				
- infolge intransitiver Präferenzen	xxx	xx	xx	xx	x				
- infolge affektiver Inhalte/Form	xx	xx	xx	xx	x				
Ausmaß der Marktmängel insgesamt	xxx	xxx	xx	xx	x	x	x	x	x
insges. erforderliche Regulierungsintensität	xxx	xxx	xx	xx	x	x	x	x	x

xxxx = sehr groß

xxx = groß

xx = weniger groß

x = gering

(68) Gegen eine getrennte Regulierung spricht andererseits, daß die Eigenschaften (und der Regulierungsbedarf) mancher Informationsgüter durch die Art der Übertragung beeinflusst wird. Beispielsweise hängt die Suggestivkraft der elektronischen Medien u. a. von der Zahl und Auflösung der übertragenen Bilder (und damit von der Kapazität der Übertragungswege) ab, möglicherweise auch von der Existenz eines Rückkanals und der Zahl zeitgleich erreichbarer Rezipienten. Bei einer getrennten Regulierung von Informationsinhalten und Übertragungswegen sollte deshalb geprüft werden, ob für bestimmte Kombinationen von Inhalten und Übertragungswegen zusätzliche Regeln erlassen werden müssen (so wie z. B. im Verkehrswesen bestimmte Kombinationen von Transportgütern und Transportwegen, etwa Gefahrentransporte in Alpentunneln, explizit geregelt werden).

3.2. Notwendigkeit einer stärkeren Differenzierung der die Bereitstellung von Informationsgütern regelnden Informationsordnung

(69) Die sich in Abbildung 4 widerspiegelnde unterschiedliche Marktfähigkeit der verschiedenen Informationsgüter zeigt die Notwendigkeit, auch die Informationsordnung, mit der die Bereitstellung dieser Dienste geregelt wird, stärker differenzieren zu müssen. An die Stelle der dualen Rundfunkordnung, die mit privaten Rundfunkveranstaltern und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur zwei Typen von Aufgabenträgern (und zwei Regulierungsintensitäten) unterscheidet, sollte eine dienstebezogen diversifizierte Informationsordnung treten, die auf dem Kontinuum unterschiedlicher Marktfähigkeit (und Regulierungsbedürftigkeit) mehrere Typen von Informationsgütern unterscheidet und jedem dieser Typen ein im Hinblick auf deren Marktmängel jeweils geeignetes Regulierungsinstrumentarium zuordnet.

(70) Abbildung 5 zeigt, unter Anknüpfung an oben (Abbildung 2, lfd. Nr. 24) angestellte Überlegungen, die für eine solche Differenzierung in Betracht kommende Vorgehensweise. Die bestehenden, für private Rundfunkanbieter einerseits und für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten andererseits geltenden Regulierungsverfahren wären zu verallgemeinern, indem sie auf – unterschiedlich regulierungsbedürftige – Informationsgüter bezogen würden (in Abbildung 3 werden diese noch sehr allgemein als „nicht marktfähige Informationsgüter“ und „Informationsgüter mit begrenzten Marktmängeln“ bezeichnet). Dazwischen wäre eine intermediäre Kategorie von „Informationsgütern mit gravierenden Marktmängeln“ einzufügen, schließlich könnte eine weitere Kategorie von „Informationsgütern mit geringen Marktmängeln“ gebildet werden. (Abbildung 5 weist der Vollständigkeit halber auch die Kategorie der „voll marktfähigen Informationsgüter“ aus, bei denen – ähnlich wie derzeit bei den „Mediendiensten“ – auf jegliche rundfunkrechtliche Regulierung verzichtet werden sollte).

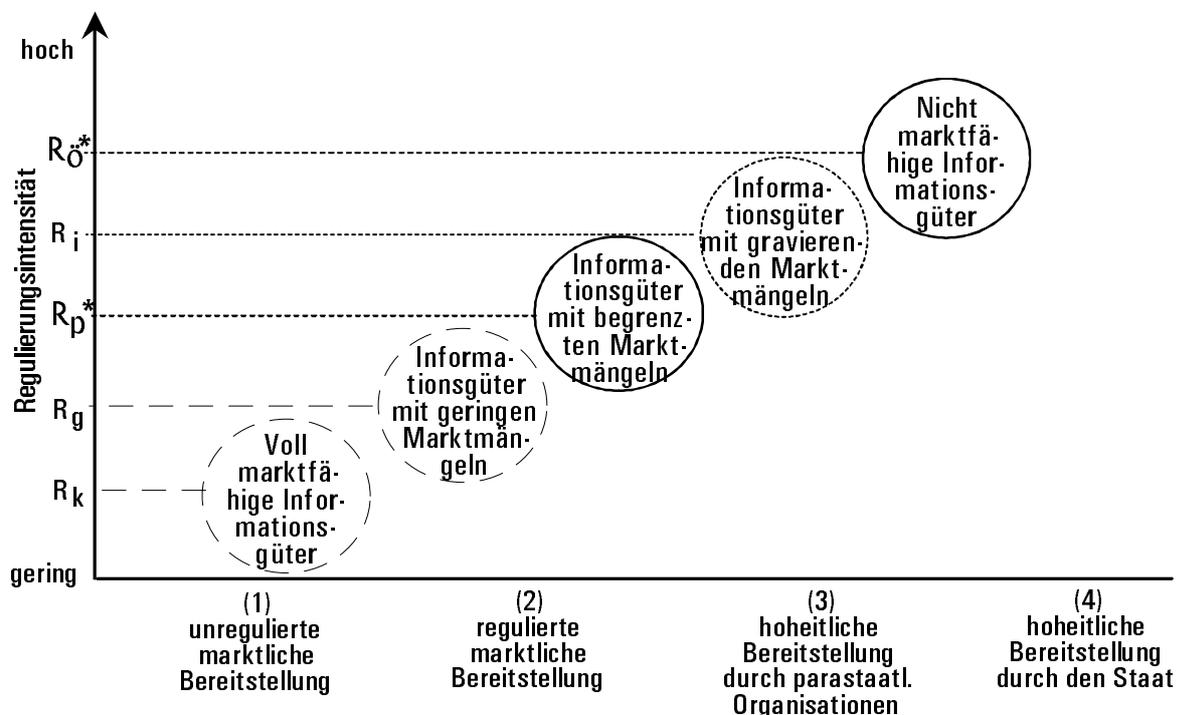
(71) Für jede dieser Kategorien wäre der Regulierungsbedarf unter Bezug auf die Intensität der bei ihr bestehenden Marktmängel zu bestimmen, und es wären die zur Umsetzung dieser (unterschiedlich intensiven) Regulierung erforderlichen In-



strumente (finanzielle Anreize, Ge- und Verbote, hoheitliche Bereitstellung, siehe Abbildung 1) festzulegen.¹

(72) Welcher der unter lfd. Nr. 70 ganz allgemein unterschiedenen Kategorien die einzelnen Informationsangebote zuzuordnen sind, ist unter Berücksichtigung der Intensität ihrer Marktmängel wie auch der im rundfunkrechtlichen Schrifttum genannten Kriterien für die Abgrenzung und Abstufung von Rundfunk („Meinungsrelevanz“, „Allgemeinheit des Adressatenkreises“, „Suggestivkraft“)² zu entscheiden. Dabei sind diese rechtswissenschaftlichen Kriterien in die ökonomische Terminologie der Marktversagenstheorie zu übersetzen.

Abbildung 5:
Abgestufte Regulierungsintensität
in einer dienstebezogen diversifizierten Informationsordnung



(73) Die Regulierungsintensität, der Informationsgüter zu unterwerfen wären, könnte mithin, unabhängig von technischen und organisatorischen Merkmalen, danach bemessen werden, inwieweit der Markt die an Informationsgüter gestellten gesellschaftlichen Erwartungen (siehe SCHULZ/HELD 2000) erfüllt bzw. verletzt. Dabei verbietet sich allerdings eine einzelfallbezogene Zuordnung der einzelnen Informationsgüter zu den verschiedenen Kategorien unterschiedlichen Regulierungsbedarfs; vielmehr ist eine pauschalierende Zuordnung erforderlich, wie sie derzeit in verschiedenen einfachgesetzlichen Definitionen des deutschen Rundfunkrechts (vgl. JANIK 2000, S. 9f.) angewandt wird.

¹ Die hierbei mit Blick auf die bestehenden rundfunkrechtlichen Ansätze in Frage kommenden Instrumente werden beschrieben bei HOFFMANN-RIEM u.a. 1999 sowie bei SCHULZ/HELD 2000.

² GERSDORF 1995, S. 91ff.; HOFFMANN-RIEM 1996, S. 43ff.; KOPS 1997; JANIK 2000.

(74) Die Regulierungsintensität könnte dann auch unabhängig von den organisatorischen bzw. formaljuristischen Merkmalen der Anbieter an der Regulierungsdürftigkeit der jeweils angebotenen Informationsdienste ausgerichtet werden. Damit wären z. B. von Online-Diensten im Internet verbreitete Stand- oder Bewegtbilder, abhängig von ihren Inhalten, ihrer Suggestivkraft und der Art (Konsumentensouveränität) und Zahl der Rezipienten einer ebenso intensiven Regulierung zu unterwerfen wie die traditionellen Rundfunkveranstalter, umgekehrt könnte auf eine Regulierung bestimmter, voll marktfähiger Informationsgüter auch dann verzichtet werden, wenn diese Güter von privaten oder öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern unterbreitet werden.

3.3. Ausblick

(75) Die Diskussion um die Regelungsbedürftigkeit unterschiedlicher Informationsgüter und um die erforderliche Fortentwicklung der Informations- und Kommunikationsordnung der Bundesrepublik wird traditionell von rundfunkrechtlichen Argumenten bestimmt. Dabei wird die allgemeine ökonomische Diskussion der Regelungsbedürftigkeit vom Markt bereitgestellter Güter und deren Anwendung auf verschiedene Versorgungsbereiche (etwa: die Umwelt-, Bildungs- oder Gesundheitspolitik) kaum zur Kenntnis genommen. Umgekehrt haben die Ökonomen sich mit der Frage der Regelungsbedürftigkeit von Informationsgütern bisher kaum befaßt; und sie haben die von der Rechtswissenschaft, aber auch von anderen Disziplinen (etwa: der Kommunikationswissenschaft, der Medienwirkungsforschung und der Politikwissenschaft) in dieser Frage vorgebrachten Argumente nicht ausreichend zur Kenntnis genommen und nicht ausreichend in die ökonomische Theorie und Terminologie zu übertragen versucht.¹

(76) Im Zuge der einsetzenden interdisziplinären Diskussion² sollten zunächst die Kriterien für die Leistungsfähigkeit alternativer Bereitstellungsverfahren („Pareto-optimalität“, „Anreizkompatibilität“, „informationsmäßige Durchführbarkeit“, „Transaktionskosteneffizienz“) mit den Forderungen verglichen werden, die andere Wissenschaften an die Qualität von Bereitstellungsverfahren stellen. Hierbei sind insbesondere die von der Rechtswissenschaft entwickelten Zielvorgaben³ zu berücksichtigen und in die ökonomische Terminologie zu übertragen.

(77) Anschließend ist zu prüfen, inwieweit die verschiedenen Bereitstellungsverfahren für (Informations-)Güter in der Lage sind, diese Anforderungen zu erfüllen, bzw. unter welchen Bedingungen und aufgrund welcher Ursachen sie hierzu nicht in der Lage sind. Die hierbei in Abschnitt 2 des vorliegenden Papiers exemplarisch

¹ Diese Kritik müssen sich z. B. das Papier des KRONBERGER KREISES 1989, die Studie der KPMG 1996 und das Gutachten des WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BMWI 1999 gefallen lassen.

² Siehe hierzu die Beiträge zu dem vom Hans-Bredow-Institut an der Universität Hamburg und dem Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln am 25. 2. 2000 veranstalteten Symposium „Von der dualen Rundfunkordnung zur dienstbezogen diversifizierten Informationsordnung“; siehe auch HOFFMANN-RIEM 2000.

³ Siehe hierzu etwa das dort vorgetragene Referat von SCHULZ/HELD 2000.



für Rundfunkprogramme vorgenommene Anwendung der ökonomischen Theorie des Marktversagens ist dabei auf die neuen Informationsgüter zu übertragen. Dabei sind die von der Rechtswissenschaft, der Kommunikationswissenschaft, der Medienwirkungsforschung und anderen einschlägigen Disziplinen genannten Argumente für und gegen eine marktliche Bereitstellung (für eine hoheitliche Regulierung bzw. hoheitliche Bereitstellung) zu berücksichtigen.

(78) Unter Berücksichtigung dieser Wertungen sind die Grundelemente¹ einer Informationsordnung aufzuzeigen, die verschiedene, dem unterschiedlichen Regulierungsbedarf der einzelnen (Gruppen von) Informationsgütern jeweils angemessene Bereitstellungsverfahren beinhaltet. Bei einer zu erwartenden unterschiedlichen Regulierungsbedürftigkeit wird es sich dabei um eine gemischte, abgestufte Informationsordnung handeln, die sowohl eine unregulierte marktliche Bereitstellung (für voll marktfähige Informationsgüter) enthält als auch verschiedene Formen unterschiedlich intensiv regulierter marktlicher Bereitstellung (für begrenzt marktfähige Informationsgüter) als auch Verfahren der hoheitlichen Bereitstellung durch nichtmarktliche Aufgabenträger (für nicht marktfähige Informationsgüter). Die Grundrichtung der vermutlich erforderlichen Veränderungen wird dabei im Titel des mehrfach erwähnten Symposions „Von der dualen Rundfunkordnung zur dienstebezogen diversifizierten Informationsordnung“, wenngleich dort noch als Frage, angedeutet.

(79) Auch bei einem grundsätzlichen Konsens über die Notwendigkeit einer solchen dienstebezogenen Ausdifferenzierung der Informationsordnung und der dabei erforderlichen Stärkung der „Selbstregulierung“² sind derzeit noch viele Fragen offen, sowohl was das Ausmaß der Verlagerungen (von einer hoheitlichen Bereitstellung zu einer hoheitlich regulierten marktlichen Bereitstellung einerseits und von einer hoheitlich regulierten marktlichen Bereitstellung zu einer sozial regulierten marktlichen Bereitstellung andererseits) betrifft als auch was die im Zuge dieser Umstellung zu lösenden Gestaltungsaufgaben im Detail anbelangt.³

(80) Bei der Beantwortung dieser Fragen sollten die Lösungen beibehalten werden, die sich in der bestehenden, begrenzt abgestuften dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik bewährt haben. Es sollten aber auch rechtliche und ökonomische Lösungen aus anderen Ländern⁴ und auch aus anderen Regelungsberei-

¹ „Tools“ im Sinne von HOFFMANN-RIEM u. a. 2000 sowie von SCHULZ/HELD 2000.

² Zu den Vorbehalten gegenüber diesem in der Rechtswissenschaft verwendeten Begriff siehe nochmals Fn. 3 auf S. 4.

³ Siehe für einen Überblick über solche aktuelle Gestaltungsprobleme der deutschen Rundfunkordnung KOPS 1998; vgl. auch HOFFMANN-RIEM (2000, S. 21) der als solches die Fragen nennt „nach der für sonstige Tätigkeiten geforderten Programmveranstaltung i. e. S., nach den Grenzen der Kooperation mit Dritten, nach Regeln der Beteiligungsverwaltung, nach der Möglichkeit der Produktion auch für sonstige Medienunternehmen, nach der haushaltswirtschaftlichen Behandlung oder nach medienspezifischem Controlling. Wieweit selbstregulative Mechanismen ausreichen oder deren regulative Umhegung erforderlich ist, bedarf weiterer Abklärung.“

⁴ Siehe etwa den Überblick über die in ausgewählten Staaten gewählten Lösungen bei HOFFMANN-RIEM u. a. 2000, S. 83ff.



chen, etwa dem Umweltbereich,¹ daraufhin überprüft werden, ob durch ihre Übertragbarkeit auf die deutsche Informationsordnung deren Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die oben (lfd. Nr. 1 – 3 und 12 - 13) allgemein beschriebenen Ziele verbessert werden kann.

(81) Auch die zunehmend von der Europäischen Union betriebene Medienpolitik² ist bei der Ausdifferenzierung der nationalen diversifizierten Informationsordnungen verstärkt zu beachten. Zum einen sind die dort entwickelten Lösungen, ähnlich wie die nationalen Rundfunkordnungen anderer Staaten, auf ihre Übertragbarkeit auf die deutsche Informationsordnung zu überprüfen; zum anderen – und längerfristig wichtiger – muß aber auch geprüft werden, welche nationalstaatlichen rundfunk- und informationspolitischen Kompetenzen an die Europäische Union abgegeben werden sollten und welche Rückwirkungen die dabei erforderliche Harmonisierung der nationalstaatlichen Regelungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten haben wird.

¹ Siehe hierzu etwa GAWEL 1991, derselbe 1993, derselbe 1994.

² Siehe DÖRR 1998, für einen aktuellen Überblick über die europäischen audiovisuelle Politik auch SCHMITTMANN u. a. 2000.



Zusammenfassung

1. Markt und Staat als alternative Verfahren zur Bereitstellung von Gütern

Für die Bereitstellung (Produktion, Verteilung und Finanzierung) von Gütern kommen unterschiedliche Verfahren in Betracht. Je nach Beschaffenheit der Güter sind diese Verfahren *allokativ* (insbesondere hinsichtlich ihrer Paretooptimalität, ihrer Transaktionskostenarmut und ihrer Anreizkompatibilität) und *distributiv* (insbesondere bezüglich einer dem Bedarfs- oder Leistungsprinzip entsprechenden Verteilung der Güter und einer dem Äquivalenz- oder Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechenden Verteilung der Finanzierungslast) *unterschiedlich leistungsfähig*. 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.

Idealtypische Bereitstellungsverfahren sind die dezentrale und horizontale Koordination des „unregulierten“ *Marktes* (hierbei einigen sich die einzelnen Wirtschaftssubjekte über ökonomische Transaktionen nach Maßgabe des ihnen daraus zufließenden Nutzens) und die zentrale und vertikale Koordination des *staatlichen bzw. hoheitlichen Plans* (hierbei werden die Wirtschaftssubjekte zur Durchführung ökonomischer Transaktionen durch hoheitliche Rechte des Staates i. w. S. gezwungen). Als Zwischenformen sind ferner der „sozial regulierte“ *Markt* zu berücksichtigen, bei dem die ökonomischen Entscheidungen des einzelnen nicht nur von der Höhe des damit verbundenen Eigennutzes, sondern auch vom Nutzen für andere (und damit: vom Gemeinnutz) bestimmt werden (der den einzelnen Wirtschaftssubjekten durch soziale Kontakte, sprich: positive und negative Sanktionen, signalisiert wird), sowie der „hoheitlich regulierte“ *Markt*, bei dem die mit ökonomischen Entscheidungen verbundenen Folgen für Dritte ebenfalls das ökonomische Handeln des einzelnen beeinflussen (über hoheitliche Anreize oder Ge- und Verbote). Die (sozial- oder hoheitlich) regulierte marktliche Bereitstellung wird in der rundfunkrechtlichen Literatur bisweilen auch (mißverständlicherweise) als „selbst-regulierte“ marktliche Bereitstellung bezeichnet.

In der sozialen Marktwirtschaft wird der (unregulierte) *Markt* wegen seiner allokativen Stärken (hohe Anreize zu sparsamem, effizientem und eigenverantwortlichem Handeln, hohe ökonomische Entscheidungsfreiheit des einzelnen, Transaktionskostenarmut), aber auch wegen seiner distributiven (Leistungs-)Gerechtigkeit grundsätzlich *als leistungsfähigstes Bereitstellungsverfahren* angesehen. Allerdings besteht diese Leistungsfähigkeit nur bei Gütern, die bestimmte Bedingungen (Ausschließbarkeit, Rivalität in der Nutzung bzw. additive Produktionskosten, symmetrisch verteilte Informationen über die Gutseigenschaften, keine technologischen Externalitäten, Konsumentensouveränität) aufweisen. Andernfalls kommt eine marktliche Bereitstellung nicht zustande (*Marktversagen*) oder fällt gesamtwirtschaftlich suboptimal aus (*Marktmängel*).



Für diesen Fall ist zu prüfen, ob durch eine soziale (horizontale) oder hoheitliche (vertikale) *Regulierung* die Leistungsfähigkeit des Marktes verbessert werden kann oder ob eine *nichtmarktliche (hoheitliche) Bereitstellung* durch den Staat i. e. S. (die Gebietskörperschaften) oder parastaatliche Hoheitsträger vorzuziehen ist. Bei dieser Entscheidung sind sowohl die jeweils zu erwartenden *Marktmängel* als auch die mit einer hoheitlichen Regulierung oder hoheitlichen Bereitstellung eventuell zu erwartenden *Kollektivmängel* gegeneinander abzuwägen, d. h. es ist auf dasjenige Bereitstellungsverfahren zurückzugreifen, das die geringste Summe aus Markt- und Kollektivmängeln aufweist.

Eine Volkswirtschaft, die eine Vielzahl unterschiedlich gearteter Güter bereitzustellen hat, bedarf deshalb eines Instrumentariums, das – mit unterschiedlichen Anteilen – alle der o. g. Bereitstellungsverfahren enthält, so daß auf das unter Beachtung der jeweiligen Gutseigenschaften am besten geeignete Verfahren zurückgegriffen werden kann. Dabei sollte, dem Grundsatz der *Subsidiarität* entsprechend, auf das jeweils am geringsten regulierte Verfahren zurückgegriffen werden, das sich für die Bereitstellung des jeweiligen Gutes eignet. Z. B. sollte geprüft werden, ob nicht eine (sozial oder hoheitlich regulierte) marktliche Bereitstellung die gleichen (oder gar bessere) Ergebnisse erzielt wie eine hoheitliche Bereitstellung (Stichworte: „Stärkung der Selbstregulierung“ und „Privatisierung“). Und ebenso sollte geprüft werden, ob nicht eine unregulierte (oder weniger stark regulierte) Bereitstellung die gleichen (oder bessere) Ergebnisse erzielt wie eine (sozial oder hoheitlich) stärker regulierte Bereitstellung (Stichwort: Deregulierung).

2. Markt und Staat

als alternative Verfahren zur Bereitstellung von Rundfunkprogrammen im Rahmen der dualen Rundfunkordnung

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 Aufgabenträgern* 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 werbungtreibenden Wirtschaft bestimmt werden.

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 Vorder-

grund seiner Argumentation, sondern dessen besonders hohe gesellschaftliche Wirkung und Bedeutung; 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. Seitdem existiert in Deutschland eine *duale Rundfunkordnung* mit (hoheitlich regulierten) privaten Rundfunkunternehmen und mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Welche Programme von den (teilkommerzialisierten) öffentlich-rechtlichen Anstalten und welche Programme von den (hoheitlich regulierten) privaten Rundfunkveranstaltern bereitgestellt werden sollen, ist seitdem Gegenstand einer kontroversen Diskussion, die unter dem Stichwort vom „*Funktionsauftrag*“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in jüngerer Vergangenheit auch allgemeines Interesse findet. Als ordnungspolitischer Grundsatz für die Beantwortung dieser Frage gilt:

- ◆ 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);
- ◆ Rundfunkprogramme, die begrenzte Marktmängel aufweisen, sollten ebenfalls *von kommerziellen Veranstaltern* bereitgestellt, hierbei aber *hoheitlich reguliert* werden. Dabei sollte die Intensität der Regulierung dem Ausmaß der Marktmängel entsprechen.
- ◆ Rundfunkprogramme, die erhebliche Marktmängel aufweisen, müssen hoheitlich bereitgestellt werden (weil es hierfür eines nichtmarktlichen, auf hoheitlichen Rechten basierenden Verfahrens bedarf, das die Mängel, insbesondere die programmlichen Defekte einer marktlichen Bereitstellung verhindert). Als hoheitliche Aufgabenträger kommen dabei der Staat i. e. S. (die Gebietskörperschaften) in Betracht, oder – mit Blick auf die beim Rundfunk angeratene Staatsferne – die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als mit begrenzten Hoheitsrechten ausgestattete parafiskalische Aufgabenträger.

Die konkrete Ausfüllung dieser Leitlinien erfordert die Überprüfung und Gewichtung der bei einer kommerziellen bzw. hoheitlichen Bereitstellung von Rundfunkprogrammen auftretenden Markt- und Kollektivmängel. Betrachtet man diese 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 aus den negativen Programmstruktureffekten, die (werbefinanziertes)



kommerzielles Fernsehen bezüglich der Inhalte und Vielfalt, der Machart und der avisierten Zielgruppen aufweist.

Von der verschiedentlich behaupteten perfekten Marktfähigkeit des Rundfunks, die durch die digitalisierungsbedingte Kanalvielfalt erreicht würde, 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.*

Angesichts der „Weichheit“ der verschiedenen Marktversagensformen hängt die Frage, in welchem Umfang die Versorgung mit Rundfunkprogrammen in Zukunft dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegen sollte (und in welchem Umfang sie kommerziellen Veranstaltern überlassen werden kann), sowie auch die Frage, in welchem Umfang die kommerziellen Programmangebote einer hoheitlichen Regulierung bedürfen, allerdings von schwer belegbaren *gesellschaftspolitischen Auffassungen* ab. Wer Rundfunkprogramme als marktfähige Konsumgüter 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 nicht marktfähige 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 marktfähig 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.

3. Die notwendige Fortentwicklung der dualen Rundfunkordnung zu einer dienstebezogen diversifizierten Informationsordnung

Der in Abschnitt 2 unterbreitete ökonomische Ansatz, der die hoheitliche Regulierung bzw. hoheitliche (öffentlich-rechtliche) Bereitstellung von Rundfunkprogrammen mit Mängeln einer (unregulierten) marktlichen Bereitstellung begründet, beschränkt sich nicht auf bestimmte Darstellungs- und Verbreitungsformen, wie z. B. den klassischen Rundfunk, der sich unidirektional und zu feststehenden Sendezeiten an große Publika wendet, sondern er kann *auf alle Informationsgüter angewandt werden*, also etwa auch auf rundfunkähnliche Dienste, die von einzelnen Nutzern bzw. kleinen Nutzergruppen zeitlich versetzt oder zeitunabhängig abgerufen werden können, wie z. B. auf Datenleitungen digital verbreitete Programme (Web-TV), Online-Dienste, (Near-)Video on Demand, Teleshopping, Business-TV, Telelearning oder Datendienste (wie z. B. Börseninformationssysteme, Verkehrsleitsysteme oder Überwachungsanlagen). -- Dies ist ein Vorteil, weil die *Verbreitungsformen* von Informationsgütern, vor allem im Zuge der Digitalisierung der übertragenen Informationen, derzeit *einem raschen Wandel unterliegen* und sich auch die Formen verändern, in denen die Rezipienten die Informationen nutzen, z. B. wegen der Verbreitung neuer, flexiblerer, komfortablerer und leistungsfähigerer multifunktionaler Empfangsgeräte, die eine gemeinsame Nutzung und Integration computergestützter elektronischer Nutz- und Steuerdaten (z. B. von Simulationsprogrammen oder Computerspielen) und digitaler Rundfunksignale ermöglichen.

Überträgt man die für Rundfunkprogramme angestellten Überlegungen zur Marktfähigkeit auf die neuen Informationsgüter und -dienste, so sind bei den meisten von ihnen (Datendienste, Tele-Learning und -shopping und sog. Business-TV) die *Marktmängel vermutlich geringer als beim klassischen Rundfunk*. Entsprechend kleiner ist die Notwendigkeit einer hoheitlichen (öffentlich-rechtlichen) Bereitstellung und die erforderliche Intensität einer hoheitlichen Regulierung der marktlichen Bereitstellung.

Andere audiovisuelle Medien, wie z. B. (Near-)Video on demand, Online Dienste und Web-TV, weisen im Hinblick auf ihre Marktmängel und die Weite des daraus resultierenden öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags demgegenüber eine höhere Ähnlichkeit mit dem klassischen Rundfunk auf. Zwar bestehen bei diesen Diensten keine technischen Übertragungsknappheiten und (bei einer unterstellten verkodeten digitalen Übertragung) keine Ausschlußprobleme. Subadditivitäten, externe Effekte, asymmetrisch verteilte Informationen, intransitive Präferenzen und (bei werbefinanzierten Diensten) negative Programmstruktureffekte der Werbung sind für diese Dienste aber ähnlich kennzeichnend wie für Rundfunkprogramme, und je nach dem Inhalt, der Machart (Suggestivkraft) und Verbreitung solcher audiovisueller Angebote erfordert der Umfang dieser Marktmängel bei ihnen *eine ebenso weite, möglicherweise sogar eine umfassendere öffentlich-rechtliche Betätigung wie beim klassischen Rundfunk*, vor allem, wenn man die mit einer marktlichen Bereitstellung verbundenen, bei einer Verteilung nach Maßgabe des individuellen Einkommens auftretenden Nachteile berücksichtigt (Stichwort „*digital divide*“).



Wegen der im Zuge der technischen Veränderungen entstehenden neuen Informationsgüter und -dienste muß die Informationsordnung, mit der deren Bereitstellung geregelt wird, stärker differenziert werden als bisher. Die duale Rundfunkordnung, die mit privaten Rundfunkveranstaltern und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur zwei Typen von Aufgabenträgern (und zwei Regulierungsintensitäten) unterscheidet, sollte durch eine *dienstebezogen diversifizierte Informationsordnung ersetzt* werden, die auf dem Kontinuum unterschiedlicher Marktfähigkeit (und Regulierungsbedürftigkeit) mehrere Typen von Informationsgütern unterscheiden und jedem dieser Typen ein im Hinblick auf deren Marktmängel jeweils geeignetes Regulierungsinstrumentarium zuordnen kann.

Die Regulierungsintensität könnte dann unabhängig von den organisatorischen bzw. formaljuristischen Merkmalen der Anbieter an der Regulierungsbedürftigkeit der jeweils angebotenen Informationsdienste ausgerichtet werden. Damit wären z. B. von Online-Diensten im Internet verbreitete Stand- oder Bewegtbilder, je nach ihren Inhalten, ihrer Suggestivkraft und der Art (Konsumentensouveränität) und Zahl der Rezipienten einer ebenso intensiven Regulierung bzw. der gleichen öffentlich-rechtlichen Bereitstellungspflicht zu unterwerfen wie die traditionellen Rundfunkveranstalter. Umgekehrt könnte auf eine Regulierung bestimmter, voll marktfähiger Informationsgüter unabhängig davon verzichtet werden, ob diese von privaten oder öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern bereitgestellt werden.

Auch bei einem grundsätzlichen Konsens über die Notwendigkeit einer solchen dienstebezogenen Ausdifferenzierung der Informationsordnung und der dabei erforderlichen Stärkung der „Selbstregulierung“ sind derzeit noch viele Fragen offen, sowohl was das *Ausmaß der Verlagerungen* (von einer hoheitlichen Bereitstellung zu einer hoheitlich regulierten marktlichen Bereitstellung einerseits und von einer hoheitlich regulierten marktlichen Bereitstellung zu einer sozial regulierten marktlichen Bereitstellung andererseits) betrifft, als auch was die im Zuge dieser Umstellung zu lösenden *Gestaltungsaufgaben im Detail* anbelangt. Bei der Beantwortung dieser Fragen sollten die Lösungen beibehalten werden, die sich in der bestehenden, begrenzt abgestuften dualen *Rundfunkordnung der Bundesrepublik* bewährt haben. Es sollten aber auch *rechtliche und ökonomische Lösungen aus anderen Ländern und auch aus anderen Regelungsbereichen*, etwa dem Umweltbereich, daraufhin überprüft werden, ob durch ihre Übertragbarkeit auf die deutsche Informationsordnung deren Leistungsfähigkeit verbessert werden kann. Auch die zunehmend von der Europäischen Union betriebene Medienpolitik ist bei der Ausdifferenzierung der nationalen diversifizierten Informationsordnungen verstärkt zu beachten.

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
- 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)
- 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
- Brennan, Geoffrey/Lomasky, Loren: Institutional Aspects of „Merit Goods“ Analysis, in: Finanzarchiv, NF Bd. 41/1983, S. 183 - 206
- Breunig, Christian: Zwischen Standortpolitik und Vielfaltziel. 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
- Bryan, Lowell/Farrell, Diana: Der entfesselte Markt. Die Befreiung des globalen Kapitalismus, Wien/Frankfurt 1997 (im Original: Market Unbound, New York 1996)
- Bullinger, Martin: Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden 1980
- 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
- Czygan, Marco: Wettbewerb bei der Distribution des Fernsehens und Auswirkungen der Digitalisierung, Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Ilmenau, Diskussionspapier Nr. 13, Ilmenau 1997
- Diekmann, Bernd/Kistler, Herbert: Zuschauer über 50 unerwünscht! In: TV Hören und Sehen, Nr. 16/1998



- 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>
- Dörr, Dieter: Europäische Medienordnung und -politik, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, 24. Aufl., Baden-Baden/Hamburg 1998, S. 71 – 93
- 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
- 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
- Erlei, Mathias: Meritorische Güter. Die theoretische Konzeption und ihre Anwendung auf Rauschgifte als demeritorische Güter, Münster/Hamburg 1992
- Frisch, Michael u. a.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München 1993
- Gawel, Erik: Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz. Allokative Effekte instrumentell diversifizierter Lenkungsstrategien für Umweltgüter, Berlin 1991
- Gawel, Erik: Marktliche und aussermarktliche Allokation in staatlich regulierten Umweltmedien. Das Problem der Primärallokation durch Recht, Köln 1993
- Gawel, Erik: Staatliche Steuerung durch Umweltverwaltungsrecht – eine ökonomische Analyse, Köln 1994
- Gellner, Winand: Die Potentiale von nicht institutionell verfestigten „Akteuren“ (Community Networks), Referat vorgetragen auf dem Symposium „Von der dualen Rundfunkordnung zur dienstebezogen diversifizierten Informationsordnung?“ am 25. 2. 2000 in Hamburg, Veröffentlichung in Vorbereitung
- Gersdorf, Hubertus: der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, Berlin 1995
- Girsch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik – Grundlagen, Wiesbaden 1960
- Girsch, Herbert: Die Ethik der Wirtschaftsfreiheit, in: Vaubel, Roland/Barbier, Hans D. (Hrsg.): Handbuch Marktwirtschaft, Pfullingen 1986, S. 12 - 22
- Goldhammer, Klaus/Zerdick, Axel: Rundfunk Online. Entwicklung und Perspektiven des Internets für Hörfunk- und Fernsehanbieter, Berlin 2000
- Grimm, Jürgen: Fernsehgewalt. Zuwendungsattraktivität, Erregungsverläufe, Sozialer Effekt, Opladen 1999
- Grossman, Dave/DeGaetona, Gloria: Stop Teaching Our Kids to Kill, New York et al 1999

- Gundlach, Hardy: Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen zwischen öffentlichem Auftrag und marktwirtschaftlichem Wettbewerb, Berlin 1998
- 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
- Hayek, Friedrich A. von: The Road to Selfdom, London 1944
- Hege, Hans: Offene Wege in die digitale Zukunft. Überlegungen zur Fortentwicklung des Medienrechts, Berlin 1995
- Heinrich, Jürgen: Medienökonomie, Bd. 1: Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt, Opladen 1994
- Heinrich, Jürgen, Medienökonomie, Bd. 2: Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1999
- 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: Pay TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Eine verfassungsrechtliche Analyse auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden/Hamburg 1996
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Thesen zur Regulierung der dualen Rundfunkordnung, in: Medien und Kommunikationswissenschaft, Heft 1/2000, S. 7 – 21
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, Schulz, Wolfgang, Held, Thorsten: Konvergenz und Regulierung. Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien, Baden-Baden 2000
- Holznapel, 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
- Janik, Viktor: Der deutsche Rundfunkbegriff im Spiegel technischer Entwicklungen, in: AfP, Heft 1/2000, S. 7 – 16
- Kelm, Hartmut: Vielfalt der Einnahmequellen als Schutz vor Abhängigkeiten, in: MP, Heft 1/1990, S. 357 – 363
- 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
- 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>
- König, Michael: Die Einführung des digitalen Fernsehens. Neue Probleme und Implikationen für den Wettbewerb und die Medienkonzentration, Baden-Baden 1997
- 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 (1997a)
- Kops, Manfred: Rundfunkbegriff und Rundfunkregulierung in den Zeiten von Multimedia, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 83, Köln 1997 (1997b)
- Kops, Manfred: Prinzipien zur Gestaltung von Rundfunkordnungen. Ökonomische Grundlagen und rundfunkpolitische Konsequenzen. Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 100, Köln 1998 (auch erschienen in Berg, Hans Joachim (Hrsg.): Rundfunkgremien in Deutschland, 2. Ausgabe, Berlin 1999, S. 11 –113)
- Kops, Manfred: Nationale Konzentrationskontrolle und internationale Wettbewerbsfähigkeit von Rundfunkveranstaltern, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 115, Köln 1999 (erscheint in: Kops, Manfred u. a.: Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt, München 2000)
- Kops, Manfred: Informationsmängel der Nachfrager als Rechtfertigung einer Regulierung der medialen Berichterstattung, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 124, Köln 2000
- KPMG: Public Policy Issues Arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence, o. O. (London) 1996
- Kronberger Kreis: Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung e. V., Bd. 19, Bad Homburg 1989
- Krüger, Udo Michael: Boulevardisierung der Information im Privatfernsehen, in: MP, Heft 7/1996, S. 362 - 374
- Kubicek, Herbert: Die Rolle von unabhängigen Stiftungen, Hochschulen und Bibliotheken – Erfahrungen in den USA, Referat vorgetragen auf dem Symposium „Von der dualen Rundfunkordnung zur dienstebezogen diversifizierten Informationsordnung?“ am 25. 2. 2000 in Hamburg, Veröffentlichung in Vorbereitung
- Kuhne, Helmut: Alles Konvergenz oder was? Das EU-Grünbuch: eine Auseinandersetzung, in: epd Medien Nr. 38 vom 20. 5. 1998, S. 9 – 15



- Langenbucher, Wolfgang R.: Das schleichende Gift Quote. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Sackgasse, in: epd, Nr. 66/1994, S. 3 – 7
- Libertus, Michael: Grundversorgungsauftrag und elektronische Benutzerführungssysteme, in: ZUM, Heft 5/1996, S. 394 – 397 (1996b)
- 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
- Luckenbach, Helga: Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, München 1986
- 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
- Mackscheidt, Klaus/Steinhausen, Jörg: Finanzpolitik II: Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Düsseldorf 1977
- Martin, Hans-Peter/Schumann, Harald: Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Reinbek 1996
- Merten, Klaus: Gewalt durch Gewalt im Fernsehen, Opladen/Wiesbaden 1999
- Noé, Claus: Staatenlose Marktkräfte versus Kultur der Zivilgesellschaft, in: Heidelberger Club für Wirtschaft und Kultur e. V. (Hrsg.): Globalisierung. Der Schritt in ein neues Zeitalter, Berlin/Heidelberg 1997, S. S. 85 – 94
- 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
- Ott, Klaus: „Jede Mark wird aufgelesen“. In der ARD wächst der Unmut über die Gefährdung der journalistischen Glaubwürdigkeit, in: SZ vom 10. 12. 1997
- Postinett, Axel: Von Moralaposteln und mündigen Bürgern, in: HB vom 19. 5. 1998
- 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
- 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
- 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)
- Schmittmann, Michael u. a.: Die europäische audiovisuelle Politik. Ein Überblick zum Jahresbeginn 2000, in: AfP, Nr. 1/2000, S. 38 – 56



- Scholz, Rupert: Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot? In: AfP, Heft 1/1995, S. 357 – 362
- Schoch, Friedrich: Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften im Online-Bereich, in: AfP, Heft 3/1998, S. 253 – 261
- Schössler, Julia: Konsequenzen der Digitalisierung für werbefinanzierte TV-Veranstalter, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 122, Köln 2000
- Schröder, Guido: Die Ökonomie des Fernsehens – eine mikroökonomische Analyse, Münster 1997
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten: Rechtliche Maßstäbe zur Beurteilung der Defizite und ihrer Ausgleichsmöglichkeiten, Referat vorgetragen auf dem Symposium „Von der dualen Rundfunkordnung zur dienstbezogenen diversifizierten Informationsordnung?“ am 25. 2. 2000 in Hamburg, Veröffentlichung in Vorbereitung)
- Seufert, Wolfgang: Medienübergreifende Unternehmenskonzentration – Mittel zur Kostensenkung oder zur Erhöhung von Marktmacht? In: Schatz, Heribert u. a. (Hrsg.): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Opladen 1997, S. 258 – 273
- Seeger, Peter: Euphorie und Ernüchterung – Strukturwandel der elektronischen Medien, in: Schatz, Heribert u. a. (Hrsg.): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Opladen 1997, S. 124 - 135
- Starck, Christian: „Grundversorgung“ und Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Berlin 1996
- 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
- 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
- Vesting, Thomas: Prozedurales Rundfunkrecht. Grundlagen - Elemente - Perspektiven, Baden-Baden/Hamburg 1997
- Voss, Peter: Das Kartellrecht allein ist kein ausreichendes Instrument zur Kontrolle des Rundfunks, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1/2000, S. 13 – 17
- VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation): Zehn besser Gründe für die Beibehaltung des status quo, mimeo, Bonn 1994
- Walter, Dirk: Preispolitik von Pay-TV-Anbietern. Eine wettbewerbspolitische Analyse, Arbeitspapiere des IRÖ, Heft 110, Köln 1999



- 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
- Williamson, Oliver E. Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen 1990 (im Original: The Economic Institutions of Capitalism, New York 1985)
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Gutachten über eine „Offene Medienordnung“, vervielfältigtes Manuskript, o. O., o. J. (1999)
- Wössner, Mark: Medienverantwortung im Global Market, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Verantwortung im freien Medienmarkt. Gütersloh 1996, S. 71 – 75
- 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
- Zerdick, Axel u. a.: Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, Berlin u. a. 1999

ISSN 0945-8999
ISBN 3-934156-12-6