

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

Dominik Große Holtforth

**Öffentlicher Rundfunk
im digitalen Zeitalter**

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

Heft 135

Köln, im Dezember 2000

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

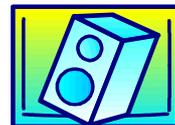
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 140: 3-934156-24-X

Schutzgebühr 7,- DM

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

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



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Dominik Große Holtforth

Öffentlicher Rundfunk im digitalen Zeitalter

1.	Einführung	4
2.	Die digitale Revolution	6
2.1.	Digitalisierung und Konvergenz.....	6
2.2.	Die Marktentwicklung bei digitalen Kommunikationsleistungen	7
3.	Zu den allokativen Funktionen von Medieninstitutionen	9
3.1.	Private Medienleistungen: Informationen, Unterhaltung und Aufmerksamkeit	9
3.2.	Die Lenkung von Aufmerksamkeit als öffentliches Gut.....	12
4.	Die allokativen Konsequenzen der Digitalisierung.....	14
5.	Anforderungen an eine künftige Medienpolitik.....	16
6.	Fazit	19
	Literatur	19

Dominik Große Holtforth*

Öffentlicher Rundfunk im digitalen Zeitalter

In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, wie sich der Mediensektor durch die Digitalisierung verändern wird und welche Anforderungen diese Veränderungen an eine effiziente Medienpolitik stellen. Die Kernfrage bei diesem Komplex lautet: Wie soll eine digitale Rundfunkordnung beschaffen sein? Antworten und Empfehlungen, die sich in erster Linie auf die Rolle öffentlicher Medien beziehen, werden aus den Funktionen abgeleitet, die Medieninstitutionen erbringen. Im Vordergrund steht dabei die Funktion öffentlicher Medieninstitutionen, die Aufmerksamkeit des Publikums auf gesellschaftlich relevante Themen zu lenken.

1. Einführung

Die Medienpolitik in Deutschland ist von wesentlichen Inkonsistenzen und Unzulänglichkeiten geprägt. So sind mit den Landesmedienanstalten regionale Behörden für bundesweites Fernsehen zuständig,¹ es fehlt an einer effektiven Konzentrationskontrolle,² während sich auf der anderen Seite einzelne Bundesländer einen heftigen Standortwettbewerb um die Ansiedlung von Medienunternehmen leisten. Auch bei der Umsetzung der verfassungsrechtlich gebotenen Staatsferne im öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehen Zweifel, die sich insbesondere aus der Zusammensetzung von Aufsichtsgremien und den daraus resultierenden Möglichkeiten der Einflussnahme von politischen Akteuren auf Programmentscheidungen ergeben.³

Die Folgen der Unzulänglichkeiten des bestehenden Regulierungsrahmens werden um so stärker, je drastischer sich der Mediensektor auf Grund techno-

* Der Verfasser war bis August 2000 wirtschaftswissenschaftlicher Referent der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). Seit September 2000 ist er als Projektmanager bei ZDF Enterprises tätig. Er gibt hier seine persönliche Meinung wider.

¹ VESTING (2000, S. 4) formuliert in diesem Zusammenhang: „Dies [die Schwierigkeiten bei der Einführung des digitalen Fernsehens in Deutschland, d. Verf.] hat sehr viel mit dem Anachronismus einer föderalen Rundfunkaufsicht in Zeiten zu tun, in denen alles eine Rolle spielen mag, jedoch nicht die zufällige Gliederung eines Fleckchens Erde nach Regionen.“ Ähnlich drastisch sieht KÜBLER (2000, S. 381) die Kompetenzzuteilung, die er als „Sündenfall“ bezeichnet.

² Zwar sind in Deutschland mit den §§ 26 bis 34 RStV Vorschriften zur Begrenzung der Medienkonzentration in Kraft, allerdings sind die dort gesetzten Grenzen eher weit, weiter ist die durch den Rundfunkstaatsvertrag gegebene Kompetenzverteilung auf die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) und die Landesmedienanstalten eher ungeeignet, die Macht der Unternehmen gegenüber den Standortinteressen verpflichteten Bundesländern einzudämmen.

³ So z. B. bei MÜLLER 1998, S. 89 ff.

logischer Veränderungen von der traditionellen Medienlandschaft entfernt. Dieses ist die aktuelle Situation. Im Konvergenzprozeß, der durch die Digitalisierung der Medientechnologien hervorgerufen wird, nehmen Übertragungs- und Anwendungsmöglichkeiten im Medienbereich in erheblichem Umfang zu. Gleichzeitig werden durch die rasante Entwicklung des Internet immer mehr Bereiche der Gesellschaft vernetzt, und immer mehr Menschen können an der Kommunikation des „someone-to-someone“ via Internet teilhaben. Der Umbau von einer push- zu einer pull-Kommunikation ist bereits im vollen Gange, wie unter anderem der Erfolg von Tauschbörsen von Musikstücken im Dateiformat MP3 zeigt.

Chancen und Risiken der Entwicklung sind leicht zu benennen. Während auf der einen Seite Knappheit überwunden wird, kann andererseits die Zunahme an übertragenen und übertragbaren Informationen zu negativen Wirkungen führen, die aus ökonomischer Sicht am ehesten als Externalitäten beschreibbar ist. Ein Vielfaches der bisher übertragenen oder ausgestrahlten Informationen trifft auf eine begrenzte menschliche Aufmerksamkeit. Wie aber schon Herbert Simon feststellte, verbrauchen Informationen menschliche Aufmerksamkeit (VESTING, 2000, S. 4). Ein „information overkill“ bei nicht vorbereiteten Empfängern, Zuschauern oder Surfern könnte die Konsequenz sein. Aber auch spezielle Probleme mit der Internet-Welt ergeben sich.¹

Als Kernfrage aus dem Prozeß der Digitalisierung ergibt sich, wie sich die Allokations- und Entscheidungsprozesse in hochentwickelten Gesellschaften verändern werden, wenn die physikalische Übertragung von Informationen und die Bereitstellung von Kommunikationsleistungen erheblich erleichtert werden. Konsequenzen sind aus ökonomischer Sicht nicht nur für den privatwirtschaftlich motivierten Austausch von Informationen und anderen Kommunikationsleistungen zu untersuchen, sondern auch für die Leistungen gesellschaftlicher Kommunikation, die aufgrund von Besonderheiten über den Markt nicht bereitgestellt werden und daher öffentlich angeboten werden müssen.

In diesem Beitrag soll dieser Kernfrage nachgegangen werden. Dazu werden zunächst die wesentlichen Merkmale der technischen Entwicklung charakterisiert. Im zweiten Schritt werden die Funktionen von Medieninstitutionen in entwickelten Gesellschaften aus allokativer Sicht beschrieben. Als wesentlich wird dabei gesehen, daß Medieninstitutionen als private oder öffentliche Unternehmen Kommunikationsmöglichkeiten bereitstellen, die die Kommunikation von

¹ So werden mit der häufig unterschlagenen Tatsache, daß Pornographie eine wesentliche Triebfeder für die Entwicklung des Internet ist, ganz neue Herausforderung an den Jugendschutz und an die – in Deutschland nur spärlich entwickelte – Medienpädagogik gestellt. Eine besondere Herausforderung an Pädagogen und Jugendschutzbeauftragte ergibt sich nicht zuletzt dadurch, daß in Deutschland alle Schulen einen Internet-Zugang erhalten sollen. Ob dieses Medium sinnvoll in den Unterricht eingebunden werden kann, scheint allerdings bei dieser Initiative von nachrangigem Interesse zu sein.



Unternehmen mit Konsumenten, des Staates mit seinen Bürgern oder von Parteien mit Wählern ermöglichen. Die Leistung besteht also im wesentlichen darin, die Allokation der Aufmerksamkeit zu Gunsten kommunizierter Inhalte herbeizuführen. Es wird gezeigt, daß insbesondere diese Allokationsleistung von der technischen Umwälzung erfaßt wird. Vor diesem Hintergrund wird in einem letzten Schritt ein Grundriß für eine neue Medienordnung entworfen, der sich an der Allokationsfunktion von Medieninstitutionen und den veränderten Rahmenbedingungen der Aufmerksamkeitsallokation orientiert.

2. Die digitale Revolution

Besondere Euphorie wird derzeit der Entwicklung des Internet entgegengebracht. Im World Wide Web öffnet sich jedem ans Netz angeschlossenen User die Welt. Die Passivität des Publikums, wie sie bei den herkömmlichen elektronischen Medien oft festgestellt wurde (z. B. von CHAFFEE/FRANK, 1996, S. 55), scheint dabei überwunden. Der durchaus beeindruckenden Entwicklung des Internet stehen eher bescheidene Erfolge bei der Einführung des digitalen und interaktiven Fernsehens, also der technologischen Weiterentwicklung des Leitmediums des 20. Jahrhunderts, entgegen. So scheuen Fernsehveranstalter häufig die sehr hohen Kosten der Digitalisierung, bei denen nicht unmittelbar mit zusätzlichen Erlösen gerechnet wird (O. V., 2000). In Deutschland wird die Umstellung von analoger auf digitale Fernsehübertragung durch einen Beschluß der Bundesregierung für das Jahr 2010 durchgesetzt. Die Hoffnung, daß sich bis zu diesem Datum die digitale Fernsehtechnik aufgrund von Marktentwicklungen durchsetzt, ist nicht überschäumend.

Der Gegensatz zwischen Internet-„Explosion“ und zögerlicher Fernseh-Digitalisierung läßt sich nur auflösen, wenn die zugrunde liegenden Marktprozesse und der Regulierungsrahmen in die Betrachtung einbezogen werden. Hier finden sich zahlreiche Erklärungsansätze und ebenso Hinweise auf die weitere Entwicklung der Konvergenz.

2.1. Digitalisierung und Konvergenz

Bereits hinreichend beschrieben ist die technische Seite der digitalen Medaille (s. z. B. ZERDICK/GOLDHAMMER, 1999). Digitalisierung, die durch den technischen Fortschritt in der Informationstechnologie ermöglicht wird, bedeutet, dass Informationen wie etwa Bild- und Tonsignale mit Hilfe eines binären Codes umgewandelt werden und somit die Kompression, Übertragung und Speicherung erheblich vereinfacht wird (HEINRICH, 1999, S. 49 f.). Aus der Digitalisierung erfolgt dann Konvergenz: Da jede Information - unabhängig von ihrer Entstehung oder Verwendung - digitalisiert werden kann, kann sie auch durch jede Leitung und auf jeder Frequenz transportiert werden. Die ursprünglich für sehr spezielle Kommunikations- und Medientechnologien konzipierten Übertragungswege stehen nunmehr für alle Formen der Kommunikation zur Verfügung. Hinzu kommen freiwerdende Übertragungskapazitäten aufgrund deutlich

verbesserter Kompressionsverfahren bei digitalisierten Informationen. Diese Kapazitäten ermöglichen es, dass im Gegensatz zur bisherigen Struktur der Massenkommunikation für die Empfänger von Kommunikations- und Medienleistungen Rückkanäle eingerichtet werden können, so dass diese ebenfalls Botschaften senden können. Dieser Umstand führt zu den vielfach hervorgehobenen neuen interaktiven Anwendungen im Medienbereich.

Mit Konvergenz, Interaktivität und einer erheblichen Ausdehnung der elektronischen Kommunikation sind die wesentlichen technischen Merkmale der digitalen Revolution beschrieben (MONOPOLKOMMISSION, 1998, S. 351). Allerdings unterliegt auch die Digitalisierung der elektronischen Kommunikation physikalischen und ökonomischen Zwängen. So sind bei der Umstellung von der analogen auf die digitale Übertragung von Medien- und Kommunikationsleistungen erhebliche Investitionen erforderlich, bei denen Wirtschaftlichkeit nicht per se gesichert ist. Das Internet ist dabei gegenüber dem digitalen Fernsehen im Vorteil, wie im Folgenden zu zeigen ist.

2.2. Die Marktentwicklung bei digitalen Kommunikationsleistungen

Die greifbarste Konsequenz aus der Digitalisierung spielt sich bei der Entwicklung des Internet ab. Das Internet als Vernetzung von Computer-Netzwerken stellt zunächst nur weltweite Übertragungswege für elektronische Kommunikation in Form eines Dateien-Transfers bereit. Innerhalb kurzer Frist wurde aber eine Vernetzung von Anwendern über eine kritische Masse hinaus¹ möglich, da mit dem Internet-Protokoll² ein einheitlicher, weltweiter Software-Standard globale Märkte erschlossen hat. So erscheint mittlerweile ein Auftritt von Unternehmen, insbesondere von Medienunternehmen im Internet unumgänglich. Grundsätzlich nutzen die meisten Unternehmen die neue Technologie vor allem, um ihre Absatzwege und Kundenkommunikation zu optimieren. Ob der vielfach zitierte e-commerce tatsächlich zu einem Massenphänomen wird, bleibt abzuwarten. Dagegen ist auch die business-to-business-Kommunikation positiv von der Internet-Entwicklung erfaßt worden.

Während das Internet für viele Sektoren Kommunikations- und Vermarktungs- oder andere Transaktionskosten reduziert, ohne dass die materielle Gütersphäre unmittelbar betroffen ist,³ ist der traditionelle Mediensektor damit konfrontiert, dass die eigentlichen Leistung, also die Bereitstellung von Unterhaltung und Information, unmittelbar durch die Digitalisierung verändert wird. Wesentlicher als

¹ In Deutschland hatten zu Beginn des Jahres 2000 bereits 30 % der Bevölkerung zwischen 14 und 69 Jahren (=15,9 Mio. Personen) einen Zugang zum Internet; FAZ vom 23.02.2000.

² Mit dem TCP/IP (=Transfer Control Protocol/Internet Protocol) wurde ein weltweit einheitlicher Software Standard durchgesetzt. Ohne diese Standardisierung wäre der Erfolg des Internet undenkbar gewesen.

³ Ein Yoghurt-Becher bleibt auch im digitalen Zeitalter ein Yoghurt-Becher und kann nicht digitalisiert werden.



die technischen Möglichkeiten ist hierbei aber die tatsächliche Nachfrage der Endverbraucher nach den durch die Digitalisierung ermöglichten zusätzlichen Anwendungen. Für diese Nachfragentwicklung gibt es jedoch negative Indikatoren aus der jüngeren Vergangenheit.¹ Diese und der insgesamt geringe Anteil von Medienausgaben an den Haushaltsbudgets lassen Zweifel aufkommen, ob die für eine wirtschaftliche Bereitstellung zusätzlicher Medienleistungen erforderlichen Erlöse überhaupt erzielt werden können (RUHRMANN, 1999, S. 115 ff.).

Neben solchen grundsätzlichen Besonderheiten bei Medienleistungen, die die Vermarktung digitaler Medienprodukte erschweren, gibt es insbesondere bei der Einführung des digitalen Fernsehens zusätzliche Probleme. Offensichtlich ist der Erfolg von Vermarktungsmaßnahmen zur Einführung digitaler Fernseh-Empfangstechnologien in erheblicher Weise durch Pfadabhängigkeit gekennzeichnet. Es sind also nicht nur finanzielle Ressourcen, die über den Vermarktungserfolg entscheiden. Wird z. B., so wie in Deutschland, der Versuch gemacht, mit einer wenig ausgereiften Technologie bei einer Set-Top-Box für digitales Fernsehen, Märkte zu erschließen, können lock-in-Effekte der inferioreren Technologie in Folge von Netzwerkexternalitäten und Standardisierung (dazu: BLIND/BÜHRING, 1996) zu einer für den Gesamtmarkt ungünstigen Ausgangslage für die Etablierung neuer Produkte führen. Wenn sich die schlechtere Technologie also durchsetzt, kann ein Markt aber nicht vollständig entwickelt werden. Daher erleidet nicht nur der First-Mover Verluste, sondern auch eintrittsbereite Konkurrenten, die alternative Produkte entwickelt haben.

Dem boomenden Internet steht in Deutschland, aber auch in anderen Ländern eine Entwicklung des digitalen Fernsehens gegenüber, bei der traditionelle (Konzentrations-)Probleme die Entwicklung digitaler Märkte erschweren. Die Komplexität der Vermarktungsfrage erhöht sich also durch die bereits bestehenden Schwierigkeiten im Medienmarkt. Die Erlöspotentiale klassischer Medienleistungen beim Endverbraucher sind bereits stark eingeschränkt, auch beim Pay-TV sind – zumindest in Deutschland – durch ein breites Angebot im Free-TV enge Grenzen gesetzt. Für Medienunternehmen bedeuten die Grenzen klassischer Medienmärkte ein großes Hemmnis bei der Digitalisierung des Fernsehens. Darüber hinaus stehen sie zunehmend in einem intensiven Wettbewerbsverhältnis mit Netzbetreibern, die aufgrund struktureller Monopolisierungstendenz, aber auch aufgrund in die Internet-Gegenwart „geretteter“ monopolistischer Spielräume eine oftmals günstigere Finanzierungsposition haben als die traditionellen Programmveranstalter und in die Medienmärkte eindringen. Diese Ausgangssituation erhöht bei Medienunternehmen den Druck zur vertikalen Integration.

¹ So wurden übereuphorische Erwartungen an den Aktienmärkten gebremst, als im ersten Halbjahr 2000 zunehmend deutlich wurde, dass nicht alle Unternehmensgründungen im Internetbereich erfolgreich sind.

Die Zukunft des digitalen Fernsehens und die Entstehung von Märkten für digitale Medienleistungen auf der Plattform Fernsehen sind also noch völlig offene Prozesse. Um so wichtiger erscheinen aber nicht erst jetzt politische Rahmenseetzungen, die den Strukturwandel begleiten und erleichtern. Dazu ist aber die Berücksichtigung der wesentlichen Funktionen von Medieninstitutionen in entwickelten Gesellschaften erforderlich.

3. Zu den allokativen Funktionen von Medieninstitutionen

3.1. Private Medienleistungen: Informationen, Unterhaltung und Aufmerksamkeit

Die Funktionen von Medieninstitutionen sind in der ökonomischen Literatur bereits umfassend beschrieben (ORR, 1987; WEBER, 1990, S. 14 ff.; zur Presse ZOHLNHÖFER, 1989, S. 38 ff.). Aus der individuellen Sicht der Endverbraucher¹ stellen Medieninstitutionen Informationen und Unterhaltung bereit, die je nach Medienart in verschiedener Art, zu verschiedenen Zeitpunkten und mit unterschiedlichen Wirkungen konsumiert werden. Gerade durch die technischen Möglichkeiten der Digitalisierung können diese Leistungen zunehmend „privatisiert“, also individuellen Bedürfnissen angepasst werden, Pay-per-View und Video-on-Demand sind die bereits eingeführten neuen Entgeltlösungen im Fernsehbereich.

Mit Informations- und Unterhaltungsleistungen ist aber nur ein Teil der Leistungen von Medieninstitutionen beschrieben. Betrachtet man die Finanzierungsstruktur von Medienleistungen so wird rasch deutlich, dass noch vor der Finanzierung durch den Endverbraucher als Nachfrager von Information und Unterhaltung vor allem die Werbefinanzierung maßgeblich ist. Der Begriff „Werbefinanzierung“ ist aber nur eine bedingt geeignete Umschreibung für die wesentliche Funktion von Medieninstitutionen und Medienmärkten: die Erzeugung und Lenkung von Aufmerksamkeit (WITT, 1996).

Ausgangspunkt der Betrachtung dieser entscheidenden Funktion soll ein scheinbarer Widerspruch sein: Ein Großteil menschlicher Kommunikation erfolgt zu dem Zweck, das Verhalten von Individuen zu beeinflussen (KÜBLER, 1994, S. 47 f.). Grundsätzlich gilt dabei, dass diese werbende Kommunikation nur bei ausreichender Aufmerksamkeit der Empfänger zu den beabsichtigten Wirkungen führt. Das gilt sowohl für Unternehmen, die Produktwerbung betreiben als auch für politische Parteien im Wahlkampf. Wie aber kann man sich der Aufmerksamkeit und damit des Erfolgs der Kommunikation sicher sein?

Es scheint, als ob direkte Kommunikation in Form der unmittelbaren Ansprache der Werbung wesentlich mehr Sicherheit über den Erfolg gibt, als das bei der indirekten Kommunikation in den Massenmedien der Fall ist (SHILLER, 1995,

¹ Diese sind je nach Medienart Leser, Zuhörer, Zuschauer oder „Surfer“.



S. 183). Bei der Werbung in Zeitungen, Radio- und Fernsehprogrammen kann eben nur mit hohem Aufwand¹ festgestellt werden, ob ausreichende Aufmerksamkeit vorliegt und somit die grundlegende Voraussetzung für einen Erfolg der Werbung erfüllt ist.

Die empirische Beobachtung über eingesetzte Werbemittel kommt aber zu einem diametral entgegengesetztem Ergebnis. Werbung, sei es Produkt- und Markenwerbung oder politische Wahlkampfwerbung, ist die wesentliche Einnahmequelle von Medieninstitutionen wie Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen, Radio- und Fernsehveranstaltern. Tatsächlich verschiebt sich der Vergleich von direkter und indirekter Übertragung, wenn für die Entscheidung eines Senders über eine Verbreitungsart seiner Werbung nicht nur die technische Seite betrachtet wird, sondern darüber hinaus institutionelle Arrangements in Kommunikationsprozessen.² Die Bedeutung von Medieninstitutionen ergibt sich dabei aufgrund der Knappheit der menschlichen Aufmerksamkeit und aus dem ökonomischen Anreiz, Kommunikationskosten zu reduzieren (vgl. auch VARIAN, 1996, S. 44).

Medieninstitutionen müssen folglich als Organisationen gesehen werden, die Kommunikationskosten durch technologische, aber auch durch arbeitsteilig-organisatorische Vorteile reduzieren helfen (vgl. auch KLEINMANN, 1985, S. 52). Organisiert ein Unternehmen, eine Partei o.ä. seine externe Kommunikation mit Hilfe einer Medieninstitution, erzielt es Kostenvorteile, die der Medieninstitution entgolten werden. Die Kostenvorteile basieren aber auf der Spezialisierung von Medieninstitutionen bei der Erzielung und Lenkung von Aufmerksamkeit. Wesentlich ist vor allem, dass aufgrund der Spezialisierung von Medieninstitutionen auch bei sehr vielen Empfängern Aufmerksamkeit erzeugt werden kann.³ Das Prinzip dabei scheint auf den ersten Blick einfach: Es werden attraktive Programme erstellt, die die Aufmerksamkeit eines Publikums erzeugen. Dadurch, dass in diese Programme Werbebotschaften integriert werden, die für sich genommen keine Aufmerksamkeit erzielen würden, gelingt es, Aufmerksamkeit auf die Werbebotschaften zu lenken, die letztlich zu einer Verhaltensänderung bei den aufmerksamen Empfängern führen sollen.

¹ So wurde im Zusammenhang mit einer Ausschreibung der KEK, die zur Ermittlung von Zuschaueranteilen für die Medienkonzentrationskontrolle erfolgen sollte, ein Betrag von 20. Mio. DM für den Neuaufbau eines Zuschauerpanels genannt.

² Dieser Aspekt wird umfassend bei GROÙE HOLTFOETH (2000, S. 35 f.) diskutiert.

³ Das heißt aber nicht, daß Kommunikationsinstitutionen nur für Prozesse der Massenkommunikation Bedeutung haben. McCLOSKEY/KLAMER (1995, S. 192 f.) zählt Lehrer, Verkäufer, Rechtsanwälte u. a. zum kommunizierenden bzw. überzeugenden Teil im Wirtschaftskreislauf. Gemäß der hier verwendeten Definition der Kommunikationsinstitution können also Schulen, Vertriebsabteilungen in Unternehmen, aber auch insbesondere Nachrichtenagenturen u. a. Anbieter von Botschaften als Kommunikationsinstitutionen gesehen werden.

Die Aufmerksamkeit des Publikums ist Gegenstand der Transaktionen auf den Werbemärkten, die sich nach Art der erzeugten Aufmerksamkeit – z. B. der Reichweite oder demografische Merkmale - unterscheiden.¹ Marktversagensprobleme auf den Werbemärkten bestehen in der Regel nicht, die Aufmerksamkeit des Publikums ist ein privates Gutes, das Werbetreibenden exklusiv zur Verfügung gestellt werden kann. Auch besteht ein wesentliches Allokationsergebnis darin, daß der Preismechanismus eine Gefangenendilemma-Situation (vgl. auch WITT, 1996, S. 6) bei der Konkurrenz um die Aufmerksamkeit verhindert oder zumindest die Konkurrenz um die Aufmerksamkeit abmildert.

Die Allokation der Aufmerksamkeit durch Medieninstitutionen ist aber nur vordergründig eine triviale Angelegenheit. Das zeigt eine Betrachtung der der Programmebene vor- und nachgelagerten Märkte des Mediensektors. Diese stehen in enger Beziehung zur Erzeugung und Lenkung von Aufmerksamkeit. So wird der Wert eines Programminputs dadurch determiniert, wieviel Aufmerksamkeit damit erzielt werden kann. Entsprechend steigt z. B. der Wert eines Spielfilms, wenn im Zuge der Kinoausstrahlung für diesen Film geworben wurde, also Aufmerksamkeit auf den Film gelenkt wurde. Über die gesamte Wertschöpfungskette des Mediensektors spielen diese Wechselspiele der Aufmerksamkeit eine wesentliche Rolle und bei zunehmend diagonal integrierten Medienkonzernen ist die Interdependenz der Aufmerksamkeit in verschiedenen Medienmärkten im Zuge der Cross Promotion wesentliche Triebfeder für externes Unternehmenswachstum.² Maßgeblich ist aber auch das erhebliche Risiko, mit dem insbesondere Programmproduzenten konfrontiert sind und je nach Marktmacht durch das Schnüren von „Paketen“ oder die Vereinbarung über „Output-Deals“ zu vermindern suchen.³

Aber nicht nur privatwirtschaftliche Unternehmen fragen Aufmerksamkeit bei Medieninstitutionen nach. Auch politische Parteien und Kandidaten sind darauf angewiesen, daß für ihr „Produkt“ - ein politisches Programm oder ihre Kandi-

¹ Die eingeschränkten Substitutionsbeziehungen zeigen Preisunterschiede bei den einzelnen Märkten an, z. B. zwischen dem Hörfunk- und Fernsehwerbemarkt.

² Diese Entwicklung dürfte zunehmend die Konzentrationskontrolle der Kartellbehörden erschweren, deren wesentlichste Kriterien zur Abgrenzung von Märkten in den Wechselspielen der Preise und nicht im Wechselspiel der Aufmerksamkeit gefunden werden. Um so wesentlicher wird aber eine medienspezifische Konzentrationskontrolle, die umfassend die Wirkung von Medieninhalten auf die Meinungsbildung erfaßt und beurteilt.

³ Das klassische Beispiel für marktmächtige Programmproduzenten sind die sogenannten „Majors“, also in Hollywood angesiedelte Filmproduktionsunternehmen, die üblicherweise in die großen Medienkonzerne wie Time Warner, News Corp., Viacom, etc. integriert sind. Die Marktmacht ermöglicht es den Studios, mit Fernsehveranstaltern und Rechteinhabern sogenannte Output-Deals zu schließen. Dabei wird für einen festen Zeitraum die gesamte Produktion des Studios Gegenstand des Rechteerwerbs, ohne daß feststeht, welche Filme überhaupt produziert werden und welche „Kassenschlager, welche „Flops“ sein werden.



daten – Aufmerksamkeit besteht. Da politische Akteure – sofern Regierungsverantwortung besteht - aber über die Mittel des hoheitlichen Zwangs verfügen, kann der Zugang zur Aufmerksamkeit durch die Regulierung des Mediensektors erzwungen werden.¹ Durch Programmauflagen oder andere Regulierungen kommt es zu einer Quasi-Besteuerung von Medieninstitutionen, die die erzeugte Aufmerksamkeit ja auch zugunsten von privatwirtschaftlicher Produktwerbung am Markt veräußern könnten. Die von politischen Akteuren wie Parteien und Regierungen durch Regulierung erzielte Aufmerksamkeit ist aber wie die Aufmerksamkeit, die werbetreibende Unternehmen erwerben, ein privates Gut.

Die Allokation der Aufmerksamkeit wird also nicht nur durch Marktprozesse bestimmt, sondern auch durch hoheitlichen Zwang. Allokativ kann der Einsatz hoheitlichen Zwangs allerdings berechtigt sein, wenn Aufmerksamkeit für solche Kommunikation herangezogen wird, die der Bereitstellung öffentlicher Güter dient. Am wesentlichsten wird dieser Zusammenhang bei der Frage nach der Funktionsfähigkeit demokratischer Entscheidungsprozesse.

3.2. Die Lenkung von Aufmerksamkeit als öffentliches Gut

In der ökonomischen Theorie der Demokratie besteht ein wesentliches Ergebnis darin, daß Wähler schlecht über politische Programme informiert sind (DOWNS, 1968). Wähler haben nur geringe Anreize, hohe Kosten einer informierten Wahlentscheidung zu tragen, die wiederum nur geringen privaten Nutzen verspricht. Folglich drohen solche Wahlkämpfe, bei denen nur noch unterhaltsame Politik vermittelt wird. Diese Politik wird von Wählern eben wegen des Unterhaltungswerts wahrgenommen, aber nicht, weil es um die Konkurrenz möglichst sachgerechter Lösungsvorschläge für gesellschaftliche Probleme geht.² Unterhaltsame Politik dagegen reduziert die politische Kommunikation auf Zuspitzung, Personalisierung und Skandalberichterstattung.³

Die Qualität demokratischer Entscheidung kann also gesteigert werden, wenn Medieninstitutionen die Aufmerksamkeit des Publikums auch auf solche Themen lenken, bei denen Parteien oder Kandidaten anhand ihrer Vorschläge zur Lösung gesellschaftlicher Probleme konkurrieren. Werden durch informiertere Wahlentscheidungen tatsächlich die Programme gewählt, die die besten Lösungen für Probleme enthalten, hat die Verbesserung der Entscheidungen den Charakter eines öffentlichen Gutes. Wenn der politische Wettbewerb bessere Lösungen hervorbringt, weil die Kommunikation effektiver gestaltet wird, kann

¹ Verschiedene Regulierungssituationen und die damit verbundene Aufmerksamkeitsallokation zu Gunsten politischer Werbung werden bei GROßE HOLT FORTH (2000, S. 119 ff.) diskutiert.

² Eine besonders kritische Auseinandersetzung mit dieser Ausrichtung der Politikberichterstattung in Fernsehprogrammen findet sich bei POSTMAN (1985, S. 145 ff.).

³ Beispielhaft sei auf einen nordrhein-westfälischen Regionalpolitiker hingewiesen, der sich in seinem Wahlkampf vor allem durch stark dem „Zeitgeist“ angepaßte Medienauftritte ausgewiesen hat.

von diesen Wirkungen niemand ausgeschlossen werden, noch herrscht Rivalität. Alle Bürger profitieren also im Idealfall von den positiven Wirkungen eines an Sachproblemen und deren Lösungen orientierten „agenda-setting“.

Da die Allokation der Aufmerksamkeit aber nicht kostenlos erfolgen kann, ist eine Ausstattung einer oder mehrerer Medieninstitutionen mit ausreichenden Mitteln erforderlich. Dabei besteht das für öffentliche Güter typische Problem, daß eine private Bereitstellung nicht zustande kommt. Rationale Nutznießer – also annahmegemäß alle Individuen – verhalten sich als Trittbrettfahrer. Folglich ist zur Korrektur dieses Marktversagens eine öffentliche Finanzierung erforderlich. Da diese Finanzierung aber aufgrund des Gegenstands der öffentlichen Kommunikation unmittelbar in den politischen Wettbewerb eingreift, muß zur Reduzierung von Wettbewerbsverzerrungen sichergestellt sein, daß die Mittelausstattung auf einer neutralen Basis erfolgt.

In Deutschland sind durch die Verfassungsrechtsprechung im wesentlichen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit der Bereitstellung eines Forums für die politische Meinungsbildung beauftragt. Private Medieninstitutionen in den Bereichen Presse und Rundfunk hingegen stellen in erster Linie Aufmerksamkeit für die Kommunikation von Unternehmen mit den Konsumenten bereit.¹ Regelmäßig ist aber bei der Kommunikationsleistung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland die Bedingung für einen verzerrungsfreien politischen Wettbewerb nicht erfüllt. So bestimmen die wesentlichen Akteure des politischen Wettbewerbs, die beiden großen Volksparteien, als Träger der Landesregierungen, die Mittelausstattungen der Rundfunkanstalten, besetzen die Rundfunkgremien, die eigentlich mit dem Prinzip des Binnenpluralismus die Vielfalt der in der Gesellschaft vertretenen Meinung repräsentieren sollten, und beeinflussen nicht unwesentlich die Besetzung der Leitungspositionen bei den Rundfunkanstalten (KOPS, 1999, Teil D).

Trotz dieser Mängel haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg wichtige Beiträge für die Entwicklung und Festigung einer demokratischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland geleistet. Regelmäßig konnten die öffentlichen Medieninstitutionen das Publikum in politische Prozesse einbinden, indem die diffizile Balance aus Programmatraktivität und Aufmerksamkeit für politische Sachfragen hergestellt wurde. Noch heute bestimmt die „Tagesschau“ der öffentlich-rechtlichen ARD als wichtigste deutsche Nachrichtensendung den vor allem für die privaten Medieninstitutionen so wesentlichen Zeitplan des Programmschemas im Fernsehen. Alle Wettbewerbsvorstöße gegen diese Dominanz schlugen bislang fehl. Ob das aber in der Zukunft noch der Fall sein wird, ist fraglich. Mit der Digitalisierung

¹ Natürlich beeinflussen auch diese Medieninstitutionen die öffentliche Meinungsbildung, das gilt insbesondere für die privatwirtschaftliche Presse. Allerdings ist sie der Zielsetzung einer freien Meinungsbildung nicht in erster Linie verpflichtet, da sich ihr unternehmerisches Handeln auf die Erzeugung und Bereitstellung von Aufmerksamkeit richtet.



der Kommunikation ist eine völlige Veränderung der Medienwelt zu erwarten. In dieser dürften die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter den jetzigen Bedingungen nur geringe Chance haben, ihre bisherige Funktion wahrzunehmen.

4. Die allokativen Konsequenzen der Digitalisierung

Die Funktionsweise der Aufmerksamkeitsallokation wird bislang noch wesentlich durch die technischen Spezifika der Massenkommunikation bestimmt. Diese ist einseitig und setzt daher einen passiven Leser, Zuschauer oder Zuhörer voraus, sie bringt vor allem bei der elektronischen Kommunikation enorme Skaleneffekte hervor und war daher bislang in der Lage, große Gruppen in der Gesellschaft zu integrieren.

Institutionell kann die „marktorientierte“ Auswahl geeigneter Programminhalte als entscheidender Beitrag der traditionellen Massenmedien gesehen werden. „Marktorientiert“ heißt, daß je nach Finanzierungsmodell Inhalte und Programme gemäß der Präferenzfunktion des Geldgebers her- und zusammengestellt werden: Zur Lenkung von Aufmerksamkeit auf die Produktwerbung der Unternehmen, zur Lenkung von Aufmerksamkeit auf politisch nachgefragte „Qualitätsprogramme“ bei öffentlich-rechtlichen Medieninstitutionen und zu einer privatisierten, individuell vollständig bestimmten Aufmerksamkeitsallokation im Pay-TV oder anderen nutzerfinanzierten Medienleistungen. Marktbeziehungen zwischen Programmveranstalterebene und Produktionsebene sind dabei entscheidend für die erfolgreiche Aufmerksamkeitsallokation, während die Übertragungsebene wohl auch wegen der bisherigen Regulierung nachrangig ist.

Diese funktionale Ordnung des Mediensektors ändert sich durch die Digitalisierung entscheidend. Wesentlichstes Merkmal des Internet als Vorreitermedium der Digitalisierung ist die Aktivierung des passiven Zuschauers und der damit einhergehende Wegfall von Transaktionsebenen insbesondere bei den elektronischen Massenmedien. Weiter wird die Digitalisierung auch die Kosten der Inhalteproduktion reduzieren, da die Verarbeitung, Vervielfältigung und Speicherung von Daten erheblich erleichtert wird. Dadurch werden gewinnmaximale Publika eher erreicht als bei traditionellen Massenmedien. Auf der anderen Seite nimmt durch den Verbrauch von Aufmerksamkeit durch immer mehr Medienleistungen der Wert jedes einzelnen kommunikativen Kontakts zu. Das gilt sowohl aus Sicht des Empfängers potentieller Botschaften, als auch für die Sender dieser Botschaften, die in ihrem Kommunikationserfolg von der Aufmerksamkeit der Empfänger abhängen.

Es besteht die Chance, daß sich auf diesem Fundament autonome Netzwerke gesellschaftlicher Kommunikation bilden, die bisherige Sozialisierungsgrenzen überwinden und die Gesellschaft insgesamt offener und demokratischer machen. Auf der anderen Seite gilt aber auch in der digitalen Welt die Gesetz-

mäßigkeit unendlich sinkender Durchschnittskosten der Information.¹ Es besteht also genau so gut die Gefahr, daß sich wiederum etablierte Medienkonzerne an die Spitze der Märkte setzen und diese beherrschen. Die mit der Offenheit verbundene Vielfalt ist dann bedroht, wenn große Medienkonzerne wie Time Warner, Disney oder Bertelsmann vollständig vertikal integrierte Abspielketten bilden, deren erstes Ziel es ist, eigene Inhalte auf von den Unternehmen kontrollierten Übertragungswegen zu verbreiten.

Es ist bereits jetzt zu beobachten, daß die medientypischen Konzentrationsprobleme in der digitalisierten Medienwelt des Internet fortgeschrieben werden und so die Allokation der Aufmerksamkeit beeinträchtigt wird. Monopole im Übertragungsbereich bedeuten aber dann eine erhebliche Gefährdung der erforderlichen Offenheit digitaler Netzwerke, wenn die monopolisierten Übertragungswegen vertikal mit der Inhalteproduktion verbunden sind. Die Anreize zu einer solchen Verbindung liegen auf der Hand: Telekommunikations- oder Internetunternehmen haben aufgrund ihrer Gatekeeper-Position das Potential und vor allem den Anreiz, auch bei der Inhalteproduktion Monopolrenten abzuschöpfen.² Eine Konsequenz der Digitalisierung scheint vor diesem Hintergrund zu sein, dass der klassische Rundfunk als die Verbreitung von Medieninhalten an die Allgemeinheit relativ an Bedeutung verliert. Nicht nur, daß das Internet zu einer Aktivierung und damit zu Verspartung und Fragmentierung des Publikums führen wird, vielmehr wird auch - zumindest in Deutschland und anderen Ländern - die Bedeutung des Rundfunks aufgrund der restriktiven Regulierung abnehmen. Während im Internet regulatorische „Narrenfreiheit“ herrscht, unterliegen

¹ Grundsätzlich können neue Distributionswege und -möglichkeiten vor allem den Urhebern von Inhalten zugute kommen. Diese können erhebliche Transaktionskosten einsparen, wenn sie die Inhalte direkt über das Internet distribuieren können. Allerdings bleibt das Grundprinzip der Vermarktung von Filmen und Programmbeiträgen entlang der Wertschöpfungskette, das Windowing (OWEN/WILDMAN, 1992, S. 26 ff.), auch im digitalen Zeitalter erhalten. Die digitale Technologie und die – bislang noch gewährleistete – Offenheit der Netze können aber auch bei der Produktion von Inhalten Revolutionäres vollbringen. Neue technische Möglichkeiten werden sich nicht nur auf herkömmliche Formate wie Spielfilme, Serien, Spiele und Songs beschränken. Kreative Potentiale können an allen Rändern des Internets gedeihen und bei offenen Netzen Zugang zu den Zahlungsströmen finden.

² Allerdings bedeutet dieses nicht nur aus der wettbewerbspolitischen Offenheitserfordernis ein besonderes Problem. Auch aus Sicht der Unternehmen im Übertragungsbereich gibt es Argumente gegen eine Integration des Inhaltebereichs. Eine Integration ist dann nicht vorteilhaft, wenn mit ihr ein Verzicht auf das Programmierungs-Know How von Fernseh- und Hörfunkveranstaltern verbunden ist. Allerdings dürfte der Anreiz zur vertikalen Integration stärker sein als diese Erkenntnis. Ein prominentes Beispiel für eine solche Integration ist die Übernahme des niederländischen Fernsehproduktionsunternehmens Endemol (bekannt vor allem durch das „Big-Brother“-Format) durch den spanischen Telekommunikationskonzern Telefonica. In Deutschland ist die mehr oder weniger enge Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Telekom und der KirchGruppe ein Beispiel für die zunehmende Verbindung der Übertragungs- mit der Inhalteebene.



Rundfunkveranstalter in Deutschland einer Vielzahl beeinträchtigender Auflagen, die Medienunternehmen in die „offenen Arme“ des Internets treiben. Auch wenn es allokativ widersinnig erscheint, Spielfilme über das Internet zu den Haushalten zu transportieren, während diese mit Kabel- oder Satellitenanschluß ausgestattet sind: sobald auf den Übertragungswegen des Internet ausreichende Bandbreiten zur Verfügung stehen, werden auf diesem Weg auch Filme und ganze Programme zur Verfügung gestellt, da auf diesem Wege neue Märkte erschlossen werden können. Ob und wie die traditionelle Regulierung dann noch greifen kann, ist offen.

Die Politik wird als Minimalanforderung zunächst die Offenheit der Netze sicherzustellen haben. Darüber hinaus wird sie aber auch mit einem gänzlich neuen Problem konfrontiert sein: Wenn erst einmal durch breitbandige Übertragungswege eine Fülle neuer Plattformen entstanden ist, erlebt die Allokationsfunktion der Medien eine nicht unwesentliche Einschränkung. Diese Einschränkung bezieht sich auf die Bereitstellung von Aufmerksamkeit zur Bereitstellung öffentlicher Güter. Im digitalen Zeitalter haben Inhalteanbieter und Datentransporteure verbesserte Möglichkeiten, nur noch die Mediendienste bereitzustellen, mit denen unmittelbare Zahlungsströme generiert werden können. Wenn aber dadurch die Organisation gesellschaftlicher Kommunikation als ein wesentliches Funktionsprinzip demokratischer Gemeinwesen bedroht ist, ist eine gesetzgeberische Reaktion erforderlich.

5. Anforderungen an eine künftige Medienpolitik

Mit Hilfe einer funktionierenden Wettbewerbspolitik besteht aufgrund der Interaktivität digitaler Medien im Grundsatz die Chance, daß sich Medienmärkte immer stärker zu „normalen“ Märkten ohne besondere Marktversagensprobleme entwickeln. Dieses gilt in erster Linie für die Bereitstellung von privaten Gütern wie Informations- und Unterhaltungsleistungen an Endverbraucher. Lediglich das Problem negativer Externalitäten bei nicht jugendfreien Inhalten sollte für den Endverbraucherbereich eine staatliche Aufsicht oder die Organisation einer Selbstregulierung erfordern.

Für die Bereitstellung gesellschaftlicher Kommunikation als öffentliche Güter bleibt eine staatliche Aufgabe. Das schließt in einem demokratisch verfaßten Staat ein, daß durch Kommunikation eine ausreichende Teilhabe der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen angestrebt wird. Da die Bürger, wie die ökonomische Theorie der Demokratie feststellt, wenig Anreiz haben, ihre knappe Aufmerksamkeit zur Information über politische Themen zu verwenden, haben in zahlreichen Ländern öffentliche Rundfunkveranstalter die virtuellen Foren der Aufmerksamkeit auch für politische Diskurse bereitgestellt. Dabei wird das gleiche Prinzip angewandt, wie auch in der Aufmerksamkeitslenkung zugunsten der Unternehmenskommunikation: durch attraktive Inhalte wird eine Bindung von Zuschauern an Programme und Programmarken, an Film- und

Serienformate erreicht und die so entstehende Aufmerksamkeit auf Botschaften gelenkt, die das Publikum selbständig nicht wahrgenommen hätte.

Wie oben gezeigt, wird die Lenkung der Aufmerksamkeit von großen Publika auf allgemeine Themen in der digitalen Medienwelt erheblich erschwert. Wichtigste Ursache ist zum einen die Aktivierung des Publikums, aber auch die gesteigerte Konkurrenz um die Aufmerksamkeit der Menschen. Diese Konkurrenz gewinnen in ganz üblicher Weise entweder besonders ressourcenstarke oder besonders innovative Unternehmen. Da aber die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weder besonders innovativ noch im Vergleich zu privaten Medienkonzernen besonders ressourcenstark sind, ist deren Erfolg im Kampf um die Aufmerksamkeit nicht besonders wahrscheinlich. Sicher ist die Ausstattung mit Gebührengeldern aus Sicht privater Fernsehveranstalter ein üppiger Luxus. Die den öffentlich-rechtlichen Anstalten zur Verfügung stehenden Mittel sind dennoch im Vergleich zu den Umsatzzahlen der „Major Player“ eher bescheiden. Um ernsthaft um die knapper werdende Aufmerksamkeit konkurrieren zu können, dürfte die derzeitige Gebührenausrüstung in dem bestehenden institutionellen Rahmen kaum genügen. Aber auch dieser Rahmen sollte im Zuge einer reformierten Medienpolitik überprüft werden.

Prinzipiell erscheint es eine wenig innovative und geeignete Form der Aufmerksamkeitslenkung zu sein, wenn den bestehenden Institutionen und Strukturen im öffentlichen Rundfunk lediglich ein digitaler „Mantel“ umgehängt wird, der digitale Zusatzinformationen zum analogen Programm bietet. Es kann also nicht ausreichend sein, den öffentlichen Rundfunkveranstaltern zusätzliche Ressourcen und Übertragungsmöglichkeiten zu sichern, damit diese im digitalen Fernsehen die herkömmlichen Programme verbreiten.¹

Vielmehr sollte die Medienpolitik bei der Gestaltung einer Medienordnung, die auch ausreichend Raum für die politische Kommunikation bietet, bereit sein, neue Wege zu gehen. Zunächst sollte eine öffentliche Finanzierung von Kommunikationsleistungen unter strikter Unabhängigkeit von Parteien und Politikern erfolgen. Denkbar ist eine institutionelle Lösung wie sie in der Geldpolitik in vielen Ländern erfolgreich praktiziert wird. Da allerdings die Zielgröße der öffentlichen Kommunikation schwer quantifizierbar ist, scheint eine Indexierung der Finanzausrüstung eines öffentlichen Kommunikationsbereichs an plausible Größen wie etwa Bevölkerungsentwicklung oder Umfang des Medienkonsums, der sich verlässlich ermitteln lässt, geeignet.²

¹ Auch eine Subventionierung einzelner Informationsangebote mit Hilfe von Steuergeldern (NEVER/FRIEDRICHSEN, 1999, S. 105 f.) ist keine geeignete Lösung. Da die staatlichen Akteure, die über die Subventionen zu entscheiden hätten, gleichzeitig Nachfrager nach Aufmerksamkeit sind, würde eine solche Lösung das Informationsangebot noch drastischer verzerren, als es die binnenplurale Lösung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk derzeit tut.

² Eine Diskussion zur Indexierung findet sich bei KOPS (1995).



Eine neugeordnete Medienpolitik muß sich weiter den Mechanismen der neuen Mediensysteme anpassen und die dort vorhandenen Mechanismen zur Erzeugung und Lenkung von Aufmerksamkeit berücksichtigen. Ein wesentliches Prinzip hat sich bereits jetzt schon durchgesetzt: die Bedeutung von Portalen oder Plattformen. Ein Portal im Internet ist ein Dienst, der als Register oder Inhaltsverzeichnis den Zugang zu anderen Diensten erleichtert. Regelmäßig werden bei einem Portal auch qualifizierte Suchmöglichkeiten angeboten, häufig bewertet der Portalanbieter auch die eingetragenen Seiten.

Portale werden häufig von Anbietern aus dem traditionellen Medienbereich bereitgestellt (z. B. bei www.focus.de oder www.prosieben.de). Allerdings sind auch neu gegründete Unternehmen führend, so z. B. der US-amerikanische Portalanbieter Yahoo. Solange diese unabhängig bleiben, ist eine diskriminierungsfreie Aufbereitung der insgesamt zugänglichen Inhalte gewährleistet. Werden allerdings führende Internet-Portale in die großen Medienkonzerne integriert, besteht wiederum die Gefahr, daß die im eigenen Unternehmen produzierten Inhalte bevorzugt werden.

Aber auch im digitalen Fernsehen wird mit zunehmenden Programmangebot die Portalfunktion erheblicher. Bereits jetzt werden im digitalen Pay-TV Plattformen wie etwa „Premiere World“ oder „BSkyB“ bereitgestellt, deren Aufgabe es ist, Inhalte zu bündeln und vor allem für dieses Bündel von Inhalten eine Markenfunktion zu übernehmen. Einzelne Inhalte oder Genres treten dann in der Vermarktung hinter der Marke des Portals oder der Plattform zurück.

Der Vermarktungsstrategie von Plattform-Anbietern im Fernsehen können wichtige Hinweise für eine zukünftige Rolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter entnommen werden. Wesentlich für die Vermarktung ist, daß die herkömmliche Ebene der Programmveranstaltung zweigeteilt wird. In einer nachgelagerten Ebene ist wesentlichstes Merkmal des angebotenen Produkts, daß die Zuschauer eine individuelle Auswahl treffen können. Eine Biblio- oder besser Videotheks-Option entsteht. Die „Regale“ jedoch werden vom Plattform-Anbieter „gefüllt“. Dieser garantiert mit seiner Markenphilosophie den Plattform-Abonnenten, daß dauerhaft attraktive Angebote bereitgestellt werden.

Aus Sicht der Aufmerksamkeitsallokation heißt dieses zunächst, daß der Plattform-Veranstalter im Vergleich zu einem werbefinanzierten Programmanbieter den Zuschauern eine stärkere Autonomie über ihre Aufmerksamkeit beläßt. Auf der anderen Seite ermöglicht die der individuellen Wahlebene vorgelagerte Plattform-Ebene einen Fortbestand der Aufmerksamkeitsbündelung. Da alle Zuschauer ihre Aufmerksamkeit auf die Plattform-Ebene lenken müssen, um von dort zu der Ebene individueller Wahlfreiheit zu gelangen, kann z. B. auch eine Plattform werbefinanziert werden. Die gleiche Option besteht für Portale im Internet, bei denen die Kombination aus verschiedenen Finanzierungsformen sicherlich noch reichhaltiger sind.

Mit dem Portal- oder Plattform-Modell scheint sich also für die digitale Medienwelt eine neue Institution zur Allokation der Aufmerksamkeit herauszubilden. Portale vereinen die notwendige Aufmerksamkeitsbündelung mit den neu entstehenden Möglichkeiten individueller Wahlfreiheiten für die Nutzer. Aus der Allokationsfunktion der Medien und aus dem öffentlichen Charakter der Aufmerksamkeitslenkung auf politische Themen folgt dann zwingend, daß eine wesentliche Funktion der öffentlichen Medien in der digitalen Zukunft die Bereitstellung von Portalen sein muß, die einen erheblichen Teil der Bevölkerung erreichen. Wenn öffentliche Unternehmen mit ausreichenden Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet sind, um attraktive Portale im Internet und Plattformen im digitalen Fernsehen bereitzustellen, können sie wie bisher, ausreichende Aufmerksamkeit für die politische Kommunikation bereitstellen. Darüber hinaus können öffentliche Portale eine diskriminierungsfreie Darstellung aller verfügbaren Inhalte gewährleisten, sie können den Erfordernissen des Jugendschutzes Rechnung tragen und sie können auch Minderheiten den Zugang zur Aufmerksamkeit gewähren.

6. Fazit

Digitalisierung und die damit einhergehende Konvergenz von Medientechnologien haben sich bislang vor allem in der Entwicklung des Internet gezeigt. Bei der Entwicklung des digitalen Fernsehens jedoch erweisen sich traditionelle Konzentrationsprobleme des Mediensektors aber auch die im Vergleich zum Internet erheblich höhere Regulierungsdichte als Hemmschuh für die Verbreitung digitalisierter Rundfunkleistungen. Von der ungleichen Verteilung der Entwicklungspotentiale sind in Deutschland, aber auch in vielen anderen europäischen Ländern, in erster Linie öffentliche Rundfunkveranstalter betroffen, deren wesentlichste Funktion die Bereitstellung von Aufmerksamkeit für die demokratische Kommunikation ist. Diese Funktion hat dann die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes, wenn dadurch die Effizienz öffentlicher Entscheidungen gesteigert wird.

Durch den Boom des Internet und den Bedeutungsverlust des klassischen Rundfunks wird diese Allokationsfunktion öffentlicher Medieninstitutionen gefährdet. Werden Medieninstitutionen im digitalen Zeitalter nur noch private Medien- und Kommunikationsgüter bereitgestellt, ist die Funktionsfähigkeit demokratischer Gesellschaften erheblich gefährdet. Als Konsequenz daraus erwächst der Medienpolitik die Aufgabe, öffentliche Medieninstitutionen mit solchen Ressourcen und Kompetenzen auszustatten, die ihnen die Allokation der Aufmerksamkeit zugunsten politischer Kommunikation auch im digitalen Zeitalter ermöglichen. Öffentliche Medieninstitutionen müssen also in die Lage versetzt werden, in den Wettbewerb der Portale und Plattformen einzutreten. Gleichzeitig ist stärker als bisher, insbesondere in Deutschland, zu gewährleisten, daß die Organisation der politischen Kommunikation unabhängig von den im Wettbewerb stehenden Parteien und Politikern erfolgt. Eine – nach dem Vorbild der Europäischen Zentralbank – unabhängige Medienaufsicht sollte den für die politische Kommunikation erforderlichen Ressourcenbedarf festlegen.



Literatur

- Blind, Sofia/Bühning, Jens (1996): Die ökonomische Theorie des Standards und ihre Anwendung auf den Medienbereich, in: Homo Oeconomicus, Bd. XIII, S. 515 ff.
- Chaffee, Steven/Frank, Stacey (1996): How Americans Get Political Information: Print versus Broadcasting News, in: Kathleen Hall Jamieson (Hrsg.): The media and politics; the annals of the American Academy of Political and Social Science, S. 48 – 58, Thoausands Oaks u. a.
- Downs, Anthony (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen
- Friedrichsen, Mike/Never, Henning (1999): Digitalisierung als Chance? Öffentliche Angebote, Konsumentensouveränität und Nachfragemängel im Rundfunk, in: Manfred Knoche/Gabriele, Siegert: Strukturwandel der Medienwirtschaft im Zeitalter digitaler Kommunikation, München, S. 91 - 111
- Goldhammer, Klaus/Zerdick, Axel (1999): Rundfunk Online. Entwicklungen und Perspektiven des Internets für Hörfunk- und Fernsehanbieter, in: Schriftenreihe der Landesmedienanstalt, Bd. 14, Berlin
- Große Holtforth, Dominik (2000): Medien, Aufmerksamkeit und politischer Wettbewerb, Berlin
- Heinrich, Jürgen (1999): Medienökonomie, Band 2, Opladen
- Kleinmann, Klaus (1985): Die langfristige Entwicklung von Kommunikation und Staatsausgaben, Frankfurt am Main
- Kops, Manfred (1995): Manfred Kops: Indexierung der Rundfunkgebühr? Berlin
- Kops, Manfred (1999): Prinzipien zur Gestaltung von Rundfunkordnungen. Ökonomische Grundlagen und rundfunkpolitische Konsequenzen, in: Berg. H. J. (Hrsg.): Rundfunkgremien in Deutschland, 2. Ausg. Berlin 1999, S. 11 - 113
- Kübler, Friedrich (2000): Medienkonzentrationskontrolle zwischen Rundfunk- und Kartellrecht – eine rechtsvergleichende Skizze, in: Theodor Baums, Klaus J. Hopt und Norbert Horn (Hrsg.): Corporations, Capital Markets and Business in the Law, Dordrecht, S. 375 – 390
- Kübler, Hans-Dieter (1994): Kommunikation und Massenkommunikation. Ein Studienbuch, Münster
- McCloskey, Donald/Klamer, Arjo (1995): One Quarter of the GDP is Persuasion, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 85, S. 191 - 195
- Monopolkommission (1998): Marktöffnung umfassend verwirklichen, XII. Hauptgutachten 1996/1997, Baden-Baden



- Müller, Monica (1998): Markt- und Politikversagen im Fernsehsektor, Frankfurt am Main
- O. V. (2000): USA: TV-Stationen sträuben sich gegen Digitalfernsehen, in: Funkkorrespondenz vom 20.04.2000
- Orr, Daniel (1987): Notes on the mass media as an economic institution, in: Public Choice, Vol. 53, S. 79 - 95
- Owen, Bruce/Wildman, Steven S. (1992): Video Economics, Cambridge, Mass.
- Postman, Neil (1985): Wir amüsieren uns zu Tode. Urteilsbildung im Zeitalter der Unterhaltungsindustrie, München
- Ruhrmann, Georg (1999): Digitales Fernsehen in Deutschland, in: Manfred Knoche/Gabriele, Siegert: Strukturwandel der Medienwirtschaft im Zeitalter digitaler Kommunikation, München, S. 113 - 127
- Shiller, Robert J. (1985): Conversation, Information and Herd Behavior, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 85, S. 181 - 190
- Varian, Hal (1996): The Information Economy. How much will two bits be worth in the digital marketplace?, in: Educom, Jan./Feb. 1996, S. 44 - 46
- Vesting, Thomas (2000): Ökonomie im Überfluss - Medienregulierung im Zeitalter der Vernetzung, in: epd Medien vom 25.03.2000, S. 3 – 6
- Weber, Lukas (1990): Die deutsche Rundfunkordnung nach der Zulassung privater Anbieter, München
- Witt, Ulrich (1996): The Political Economy of Mass Media Societies, in: MPI for Research into Economic Systems; Papers on economic & evolution, No. 9601, Jena
- Zohlhöfer, Werner (1989): Zur Ökonomie des Pressewesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Michael Schenk (Hrsg.): Medienökonomie – Einführung in die Ökonomie der Medien, München, S. 35 - 75

ISSN 0945-8999
ISBN 3-934156-24-X