



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

Manfred Kops

**Die deutsche Rundfunkordnung.
Ein Modell für China?**

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

Nr. 215d

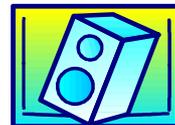
Köln, im Februar 2007

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 215d: 978-3-938933-24-4
Schutzgebühr 13,- €

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

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a
50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Manfred Kops

Die deutsche Rundfunkordnung. Ein Modell für China?*

1. Fernsehprogramme als marktfähige ökonomische Güter	3
2. Fernsehprogramme als nicht-marktfähige Güter.....	8
3. Ein geometrisches Modell zur Beschreibung von Rundfunkordnungen	13
4. Die deutsche duale Rundfunkordnung in geometrischer Darstellung	21
5. Fernsehprogramme als marktfähige oder nicht-marktfähige Güter – Konsequenzen für die chinesische Rundfunkordnung	25
6. Einige abschließende Bemerkungen aus international vergleichender Perspektive.....	31
7. Zusammenfassung.....	35
Literatur.....	37

* Die vorliegende Arbeit fasst die Inhalte verschiedener Vorträge zusammen, die der Verfasser auf mehreren Tagungen des Asian Institute for Broadcasting Development, AIBD, sowie auf zwei Konferenzen der Communication University of China, CUC, vorgetragen hat. Unter dem Titel "The German Broadcasting Order. A Model for China?" ist eine englischsprachige Fassung als Heft 215e dieser Reihe erschienen.



Verzeichnis der Abbildungen

Nr.	Inhalt	Seite
1	Steigende Ausbringungsmengen, sinkende Durchschnittskosten und verschärfte Konzentration als Folgen der Digitalisierung und Globalisierung des Rundfunks	5
2	Staatliche und kommerzielle Rundfunkveranstalter	13
3	Freiwillige, staatliche und kommerzielle Rundfunkveranstalter	16
4	Öffentlich-rechtlicher Rundfunk als hybrides System, das Elemente des Freiwilligenrundfunks, des Staatsrundfunks und des Marktrundfunks kombiniert	18
5	Die deutsche Rundfunkordnung in geometrischer Darstellung	24
6	Chinas Rundfunkordnung auf dem Weg vom Staats- zum Marktrundfunk	29
7	Ausgewählte Rundfunkordnungen im internationalen Vergleich	33

Verzeichnis der Tabellen

Nr.	Inhalt	Seite
1	Einnahmenvektoren der deutschen Rundfunkveranstalter	21
2	Einnahmenvektor der chinesischer Rundfunkveranstalter	27

Manfred Kops

Die deutsche Rundfunkordnung. Ein Modell für China?

1. Fernsehprogramme als marktfähige ökonomische Güter

Wie ökonomische Güter generell, befriedigen auch Fernsehprogramme private Bedürfnisse, hier z. B. die Wünsche der Zuschauer nach Unterhaltung, Information und Fortbildung. Folglich existiert auch eine individuelle Zahlungsbereitschaft: Solche Programme können den Zuschauern verkauft werden, entweder einzeln (Pay-per-view) oder im Abonnement (Pay-per-channel). Zudem sind Fernsehprogramme ein geeignetes Mittel, um für Produkte zu werben: Zwischen den Programmbeiträgen werden Werbe- und Sponsoring-Spots ausgestrahlt, für die die Werbung treibenden Unternehmen an die Fernsehveranstalter zahlen. Über beide Wege können Fernsehveranstalter hohe Erlöse erzielen. Und in den letzten Jahrzehnten waren sie damit in den meisten industrialisierten Ländern auch sehr erfolgreich: Ihre Umsätze und Gewinne wiesen wesentlich höhere Wachstumsraten auf als die Volkswirtschaften generell.¹ Mit der Verbreitung des Fernsehens in den weniger industrialisierten Ländern, einschließlich Asien und Chinas, hat sich diese Entwicklung in den letzten Jahren dort wiederholt.²

Fernsehprogramme weisen eine ökonomische Besonderheit auf: Ihre Herstellung verursacht hohe Kosten, aber wenn einmal eine "master copy" existiert, sind die mit der Nutzung des Programms verbundenen Kosten nahezu unabhängig von der Zahl der Zuschauer. Ökonomen nennen diese Eigenschaft "Nichtrivalität im Konsum".³ Für Fernsehproduzenten und -veranstalter beinhaltet diese Eigenschaft das Risiko, dass die Kosten der master copy nicht gedeckt werden können, falls das Programm nicht genug Zuschauer erreicht; aber auch die Chance hoher Gewinne, sobald diese Grenze überschritten wird: Weitere Gewinne können dann fast ohne zusätzliche Kosten erzielt werden, und die Produktionskosten je Ausbringungseinheit fallen durchgängig mit wachsender Ausbringungsmenge.

Andererseits finden sich auch bei den Medien variable Kosten, die den klassischen U-förmigen Verlauf aufweisen, d. h. bis zu einer bestimmten Ausbringungsmenge sinken diese Kosten pro Ausbringungseinheit, dann steigen sie wieder. Als Beispiele können etwa die sprachabhängigen Kosten für das Marketing oder für die Synchronisation oder Untertitelung von Spielfilmen genannt werden, die mit zunehmender Verbreitung – zunächst in den Weltsprachen –

¹ PRICEWATERHOUSECOOPERS 2005

² Für eine Beschreibung und Fortschreibung der ökonomischen Bedeutung von 14 Segmenten der Unterhaltungs- und Medienbranche siehe PRICEWATERHOUSE COOPERS 2005.

³ Siehe z. B. HOSKINS/FADYEN/FINN 2001.



pro Ausbringungseinheit abnehmen, dann aber, spätestens wenn ein Absatz in selten gesprochenen Sprachen angestrebt wird oder die steigenden Nachteile eines "cultural discounts" kompensiert werden müssen, wieder ansteigen. Auch die Summe aller fixen und variablen Kosten der Medienproduktion und -verbreitung weist dann einen U-förmigen Verlauf der Stückkosten auf, wobei der Anstieg um so später einsetzt und um so schwächer verläuft, je kleiner der Anteil der variablen Kosten an den (durchgängig fallenden) Fixkosten ist.

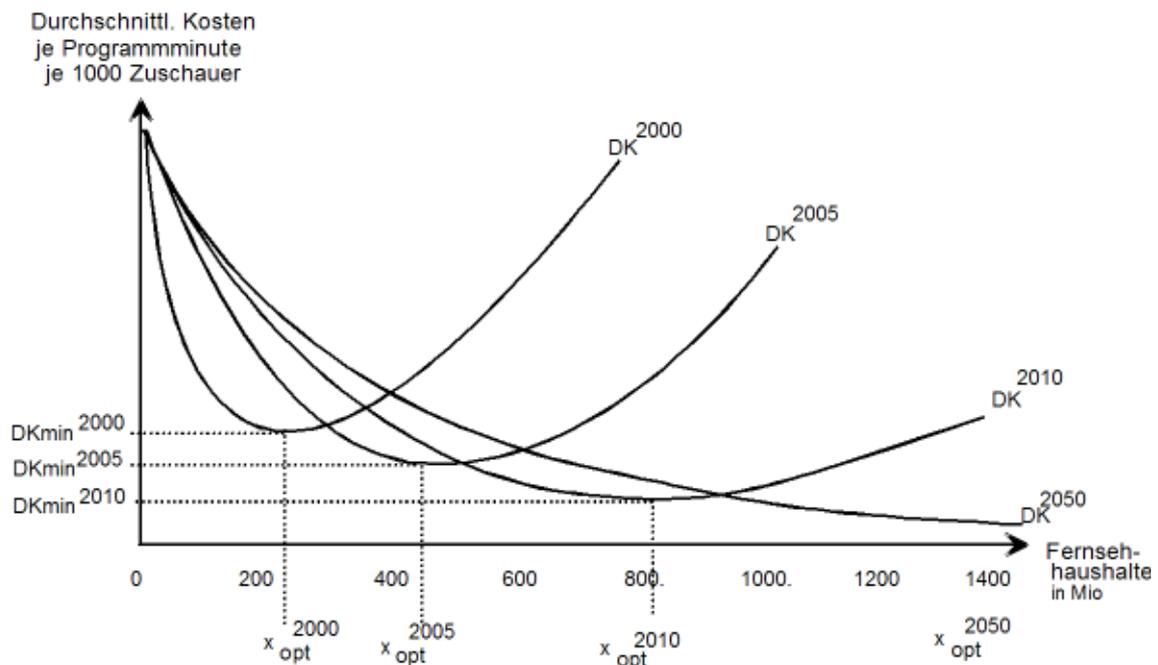
Abbildung 1 illustriert diese Zusammenhänge am Beispiel der Kosten für daily soaps. Deutlich wird bei den dafür angenommenen (fiktiven) Kostenverläufen zunächst, dass die Ausweitung der Ausbringungsmenge (bezogen auf das gewählte Beispiel: die Zahl der durch daily soaps erreichten Fernsehzuschauer oder Fernsehhaushalte) die Stückkosten (hier definiert als die Kosten je Zuschauerminute) zunächst reduziert, ab einer bestimmten Ausbringungsmenge dann infolge der steigenden variablen Kosten aber wieder steigen. Für das Jahr 2000 wird dort z. B. ein Verlauf der durchschnittlichen Stückkosten dieser Programme angenommen, deren Minimum bei 220 Millionen Haushalten liegt. Bei einem solchen Betriebsoptimum teilen sich ca. sechs private Anbieter den Weltmarkt für daily soaps (in Abbildung 1 unterstellt: 1.400.000 Haushalte).

Wenn im Zeitverlauf – z. B. in Folge der politischen Öffnung der Staaten des früheren Ostblocks und der ehemaligen asiatischen Planwirtschaften oder wegen der Digitalisierung der Medienwirtschaft – der internationale Programmhandel ausgeweitet werden kann und die Ausbringungsmengen erhöht werden können, verringern sich die Stückkosten. Die optimale Ausbringungsmenge erhöht sich dann gemäß der in Abbildung 1 unterstellten Kostenverläufe bis 2005 auf 430 Millionen Haushalte und bis 2010 auf 800 Millionen Haushalte. Als Folge nimmt die Zahl der Anbieter ab: Bei dem für 2005 unterstellten Kostenverlauf mit einem Betriebsoptimum von 430 Millionen Haushalten sinkt die Zahl der Anbieter auf ca. drei, bei dem für 2010 unterstellten Kostenverlauf mit einem Betriebsoptimum von 800 Millionen Haushalten auf unter zwei.

Unter der Annahme, Fernsehprogramme seien perfekt nichtrivalisierende und perfekt homogene Güter (d. h. hier: ohne "cultural discount"), die ausschließlich fixe (Produktions-)Kosten verursachen, fallen die durchschnittlichen Stückkosten durchgehend; und die maximale ist zugleich die optimale Ausbringungsmenge: Die Stückkosten sind am geringsten, wenn alle Zuschauer weltweit die gleichen daily soaps anschauen (in Abbildung 1 geschieht dies glücklicherweise erst im Jahr 2050); diese werden dann nur mehr von einem – natürlichen – Monopolisten produziert.¹

¹ Die sich als Folge der Nicht-Rivalität und hohen Skalenvorteile der Medien ergebende Konzentration der Medienmärkte kann in fast allen Ländern empirisch bestätigt werden (siehe z. B. MOTTA/POLO 1999; mit Bezug auf die transnationale Konzentration der europäischen Medienmärkte siehe auch COUNCIL OF EUROPE 2004). Aber auch für Güter, die rivalisieren, lässt sich empirisch eine Konzentration der Medienmärkte erkennen, weil im Zuge der Digitalisierung der Medien die Größenvorteile massiv gestiegen sind (KOPS 2006). Langfristig wird auch dies zu natürlichen Monopolen führen, zu der von den Gegnern der Globalisierung, etwa von

Abbildung 1:
Steigende Ausbringungsmengen, sinkende Durchschnittskosten und verschärfte
Konzentration als Folgen der Digitalisierung und Globalisierung des Rundfunks



Die in Abbildung 1 dargestellten hypothetischen Kostenverläufe vereinfachen die komplexe und komplizierte Wirklichkeit der Rundfunkmärkte. Sie verdeutlichen aber die Möglichkeiten von Rundfunkproduzenten und -veranstaltern, durch eine Ausweitung ihrer Ausbringungsmengen die Stückkosten zu reduzieren und die Erlöse auszuweiten – unter Ausnutzung der Nichtrivalität ihrer Programme im Extrem (im Jahr 2050) über den gesamten Absatzmarkt.

Die aus der Nichtrivalität resultierenden hohen Gewinnpotenziale von Medienunternehmen werden besonders deutlich am Beispiel von Rundfunkanstalten, deren Programmkosten bereits durch eine Ausstrahlung auf den nationalen Märkten gedeckt worden sind und die anschließend auf ausländischen Märkten verkauft werden können, ohne dass dadurch weitere (Produktions-)Kosten anfallen. Für deutsche Rundfunkanstalten ist aus dieser Perspektive beispielsweise auch und gerade der chinesische Rundfunkmarkt mit seiner hohen Zahl an Fernsehhaushalten attraktiv, zumal in China traditionell ein hohes Interesse an bestimmten deutschen Traditionen, Gepflogenheiten und Produkten besteht. Selbst wenn die deutschen Programme nur geringe Einschaltquoten erzielen, könnten dadurch bei der hohen absoluten Zahl chinesischer Fernsehhaushalte mehr Zuschauer erreicht werden als in Deutschland selbst. Kein Wunder, dass solche Perspektiven den Blutdruck deutscher Programmverkäufer hoch treiben.¹

ATTAC, kritisierten „one-goods-world“, die man z. B. in den exklusiven Shopping Centern der Welt seit längerem beobachten kann (siehe WAGNER 2002, S. 15f.).

¹ Siehe hierzu KOPS/OLLIG 2007.



Für chinesische Programme bieten sich umgekehrt auch in Deutschland Zweitverwertungsmöglichkeiten, zumal wenn sie chinesische Traditionen, Gepflogenheiten und Produkte behandeln, an denen deutsche Zuschauer besonders interessiert sind. Zwar sind die damit verbundenen Gewinnpotentiale aufgrund der geringeren Anzahl deutscher Fernsehhaushalte weniger atemberaubend als diejenigen deutscher Programme in China. Aber wenn Deutschland als Teil eines gemeinsamen europäischen oder westlichen Marktes betrachtet wird, werden auch für die chinesischen Programme beträchtliche Gewinnpotentiale deutlich.¹

Abbildung 1 zeigt auch, dass die Ausweitung der Absatzmärkte nicht nur für die Rundfunkproduzenten und -veranstalter von Vorteil ist, sondern auch für die Zuschauer. Bei funktionsfähigem Wettbewerb führt die Ausweitung der Ausbringungsmengen nämlich zu niedrigeren Stückkosten (hier Programmminutenkosten je Zuschauer), die an die Zuschauer weitergegeben werden: Pay-TV-Programme werden billiger, und werbefinanzierte Programme können mit weniger Werbespots und/oder geringeren Werbeminutenpreisen finanziert werden, so dass die Störungen durch Programmunterbrechungen und/oder die auf die beworbenen Produkte überwälzten Werbekosten sinken. Wie bei Gütern generell führt somit auch bei Rundfunkprogrammen die Kostensenkung aufgrund erhöhter Ausbringungsmengen zu einer höheren Wohlfahrt der Konsumenten.²

Aus dieser Perspektive ist der aus privaten Gewinnmotiven betriebene Programmhandel zwischen Ländern, hier am Beispiel Deutschlands und Chinas, auch gesamtwirtschaftlich wünschenswert, weil er

- die Erlöse der Programmproduzenten und -veranstalter beider Länder erhöht,
- die Stückkosten je Ausbringungsmenge senkt und damit die Effizienz und die internationale Wettbewerbsfähigkeit beider Länder steigert (mit positiven Wirkungen für ihre Arbeitsmärkte, Volkseinkommen und Staatseinnahmen), und
- die Preise der Programme beider Länder senkt, wodurch die Konsumentenrente der Zuschauer erhöht oder/und die Nutzenminderung durch Unterbrecherwerbung verringert wird.

Insofern handelt es sich beim internationalen Programmhandel (wie bei Außenhandel generell) um eine doppelte "win-win"-Konstellation, zum einen den beteiligten Ländern, zum anderen aber auch zwischen den Programmproduzenten und -konsumenten innerhalb der beteiligten Länder. Dieser Befund entspricht

¹ Siehe OLLIG 2007.

² Siehe KOPS 2000; HOSKINS/McFADYEN/FINN 2004, Kapitel 13. – Wie sich diese Vorteile zwischen den Programmanbietern und Zuschauern verteilen, hängt von der Intensität der Konsumentenpräferenzen, der Wettbewerbsintensität der Programmmärkte und dem Durchsetzungsgrad der Eigentumsrechte ab (siehe z. B. GRANT/WOOD 2004, S. 80 ff.). Angebote, die von den Konsumenten als einzigartig und nicht austauschbar angesehen werden, wie z. B. die Bücher und Filme über Harry Potter, verschaffen den Inhabern der Eigentumsrechte (in diesem Beispiel Joanne K. Rowling) hohe Einnahmen. Bei Medienprodukten, für die enge Substitute existieren und/oder die Eigentumsrechte nicht geschützt sind, profitieren demgegenüber vor allem die Konsumenten von den aus großen Ausbringungsmengen resultierenden geringen Stückkosten.

den verbreiteten ökonomischen Vorstellungen in der Tradition von Adam Smith, der darauf hingewiesen hat, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Maximierung des Privatnutzens auch den gesellschaftlichen Nutzen maximiert,¹ und von David Ricardo, der nachgewiesen hat, dass der internationale Handel alle beteiligten Länder begünstigt, auch diejenigen, die keine absoluten, sondern nur relative Produktivitätsvorteile besitzen.² Der Markt wird in dieser Tradition als der leistungsfähigste Allokationsmechanismus betrachtet, als Verfahren, mit dem die Konsumentenpräferenzen am besten erkannt und bedient und die verfügbaren Ressourcen am effizientesten genutzt werden können. Die darauf aufbauenden ökonomischen Verfahren und Instrumente sind auch auf Programmmärkte anwendbar.

Auch die Welthandelsorganisation (WTO) betrachtet den Rundfunk und allgemeiner die Medien aus dieser traditionellen ökonomischen Perspektive. Sie schützt und fördert den internationalen Freihandel, auch für Dienstleistungen, und auch für audiovisuelle Dienste.³ Obwohl das "General Agreement on Trade in Services" der WTO für den audiovisuellen Sektor noch beträchtliche Ausnahmen zulässt, gibt es starke Bestrebungen, auch diesen Sektor langfristig in den internationalen Freihandel einzubeziehen.⁴ Durch den im Jahr 2001 erfolgten Beitritt Chinas zur WTO⁵ wird das auch die chinesische Medienwirtschaft zu spüren bekommen.⁶

¹ Adam Smith: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, First Published 1776 London: Methuen and Co., Ltd., ed. Edwin Cannan, 1904. Fifth edition. <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html>

² David Ricardo: *On the Principles of Political Economy and Taxation* (Reprint 1977). Hildesheim/New York: Georg Olms Verlag (1817), p. 161f. <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/ricardo/prin/index.html>

³ Die Handelspolitik der WTO wird beschrieben unter http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm11_e.htm.

⁴ Die WTO formuliert diese Erwartung auf ihren Websites wie folgt: "The Uruguay Round was only the beginning. GATS requires more negotiations, which began in early 2000 and are now part of the Doha Development Agenda. The goal is to take the liberalization process further by increasing the level of commitments in schedules." BEVIGLIA-ZAMPETTI (2005, p. 279) fasst die Perspektiven wie folgt zusammen: "The WTO regime provides a highly relevant and sophisticated framework for the audio-visual sector, both in the area of trade liberalization and in that of the protection of rights. ... We have so far only witnessed the opening salvos in the discussion."

⁵ Zur Geschichte des WTO-Beitritts Chinas und zu den damit verbundenen Konsequenzen siehe BHATTASALI/LI/MARTIN 2004.

⁶ Siehe unten, Abschnitt 5.



2. Fernsehprogramme als nicht-marktfähige Güter

Dass der Markt auch für Rundfunkprogramme ein leistungsfähiges Allokationsverfahren ist, setzt allerdings voraus, dass es sich dabei um marktfähige Güter handelt. Es ist zu bezweifeln, dass diese Voraussetzung gegeben ist. Zumindest bestimmte Programmarten und -inhalte weisen nicht die Merkmale auf, die die ökonomische Theorie – oft allerdings nur implizit oder in Fußnoten versteckt – als Bedingungen perfekt funktionierender Märkte nennt. Folglich stellt der Markt bei diesen Programmarten und -inhalten kein Angebot bereit, oder das marktliche Angebot weicht vom gesellschaftlich optimalen ab. Die Programme können dann zwar hohe private Gewinne generieren, aber ihre soziale Wohlfahrt ist gering, möglicherweise sogar negativ.¹

Die wichtigsten Formen von Marktmängeln, die bei Rundfunkprogrammen – oder besser: bei bestimmten Programmarten und -inhalten – auftreten können, sind fehlende Ausschließbarkeit, fehlende Konsumrivalität (bzw. dadurch bedingte subadditive Kostenverläufe), externe Effekte und asymmetrisch verteilte Informationen.²

- *Nicht-Ausschließbarkeit* bezeichnet die fehlende Fähigkeit eines Anbieters, den Ge- oder Verbrauch eines Gutes auf diejenigen Personen zu beschränken, die bereit und in der Lage sind, den dafür geforderten Preis zu zahlen. Fehlt diese Fähigkeit, weil ein Ausschluss technisch nicht möglich ist (z. B. bei bestimmten Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung), wirtschaftlich zu teuer ist (z. B. beim Schutz vor Diebstahl in kriminellen Gegenden) oder gesellschaftspolitisch unerwünscht ist (z. B. bei lebenswichtigen Medikamenten oder bei Informationen, die für die Funktionsfähigkeit von Gemeinwesen benötigt werden), so kommt kein privates Angebot zustande. -- In der Vergangenheit war ein technischer Ausschluss von Rundfunkprogrammen kaum möglich oder zumindest nicht wirtschaftlich. Zwar konnten durch den ersatzweisen Ausschluss von Werbezeiten (gegenüber der Werbung treibenden Wirtschaft) Rundfunkprogramme privatwirtschaftlich finanziert und damit bereitgestellt werden; allerdings richteten sich bei diesem Finanzierungsmodell die Angebote nicht nach den Präferenzen der Zuhörer und Zuschauer, sondern nach den Präferenzen der Werbung Treibenden.³ – Aufgrund des tech-

¹ Eine kurze Beschreibung der Ursachen und Formen von Marktversagen findet sich in TM TREASURY 2003, Kapitel 3; für eine Anwendung auf Medienmärkte siehe z. B. HEINRICH 1999, SCHULZ/HELD/KOPS 2002, HOSKINS/McFADYEN/FINN 2004, HELM et al 2005, KOPS 2005, LOBIGS 2005.

² Die programmlichen Wirkungen dieser Aufmerksamkeitsfixierung werden beschrieben von MOSLEY 2000, aus ökonomischer Perspektive werden diese Effekte (und die gesellschaftlichen Wirkungen der Medien) diskutiert in CROTEAU/HOYNES 2006, insbesondere S. 158 - 190.

³ Das führt unter anderem dazu, dass Programminhalte, die sich schlecht als Werbefeld eignen, von werbefinanzierten Rundfunkveranstaltern in geringerem Umfang bereitgestellt werden als von den Zuschauern gewünscht, und es führt auch zu einer mangelnden Bereitstellung von Programmen für ältere, einkommensschwache und gegen Werbebotschaften resistente Zuschauergruppen. Zudem hat die indirekte Finanzierung über Werbung auch Auswirkungen auf die Machart der Programme: Es

nischen Fortschritts, speziell der Digitalisierung der Signalübertragung, ist ein Ausschluss von Rundfunkprogrammen heute aber technisch möglich und auch wirtschaftlich. Eine an den Präferenzen der Zuhörer und Zuschauer ausgerichtete Entgeltfinanzierung einzelner Programme (Pay-per-view) oder von Programmbündeln (Pay-per-channel) ist damit möglich.¹ Sie scheitert für bestimmte Programminhalte gleichwohl weiterhin an politischen Vorbehalten, z. B. für bestimmte Informationssendungen, die für die öffentliche, insbesondere politische Kommunikation von Gemeinwesen wichtig sind, oder für bestimmte Bildungsprogramme, die vor allem für diejenigen Gesellschaftsmitglieder wichtig sind, denen es an einer privaten Zahlungsfähigkeit mangelt.²

- *Nicht-Rivalität im Konsum* wurde bereits als Besonderheit des Rundfunks erwähnt: Sobald die first copy fertig gestellt ist, können Rundfunkprogramme ohne weitere Produktionskosten von beliebig vielen Zuschauern genutzt werden. Das erklärt ihre hohen Erlöspotentiale (s. o.), ist zugleich aber auch Ursache für einen gravierenden Marktangel: Da die Kosten je Ausbringungsmenge (je Zuschauerminute) mit der Größe des erreichten Publikums fallen (vgl. nochmals die Kostenfunktion für das Jahr 2050 in Abbildung 1), sind die Kosten subadditiv, und es kommt zu einer Konzentration der Anbietermärkte, im Extrem zu natürlichen Monopolisten.³ Zudem bestehen -- unabhängig vom Konzentrationsgrad der Märkte – für alle Rundfunkanbieter hohe Anreize, Programme für kleinere Publika (mit höheren Stückkosten und geringeren Erlösen) durch Programme für große Publika (mit geringeren Stückkosten und höheren Erlösen) zu ersetzen.⁴ Das führt zu "more of the same", d. h. einer Fixierung auf den "mainstream" und einer geringen Programmvielfalt des Angebots, was vor allem für die öffentliche Kommunikation einer Gesellschaft (und damit auch für deren Effizienz, Flexibilität und Kohärenz) nachteilig ist.⁵

dominieren Gestaltungselemente, die die Aufmerksamkeit der Zuschauer erregen (Bewegung, kurze Schnitte, außergewöhnliche und schrille Themen und Charaktere, kurze und vereinfachende Darstellungen etc.) zu Lasten von Gestaltungselementen, die das Risiko des Wegzappens erhöhen (lange und ruhige Einstellungen, bekannte Themen und Charaktere, tiefgehende und komplexe Darstellungen etc.).

¹ Der Trend zur Ablösung des Free TV durch Pay-TV ist weltweit beobachtbar. Selbst in Deutschland, wo Pay-TV wegen der starken Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur schwer etabliert werden kann, verliert das kommerzielle Free TV, auch infolge der einfacher werdenden technischen Möglichkeiten, Unterbrecherwerbung zu umgehen (Stichwort: "Personal Video Recorder") und der veränderten Sehgewohnheiten (channel hopping und verminderte Senderbindung) an Boden. Siehe dazu etwa den "GII media market outlook of Germany" unter http://www.gii.co.jp/english/scr15391_media_market.html.

² Freier Zugang zur öffentlichen Kommunikation, speziell durch die Massenmedien, wird hier als eine Form der Fairness betrachtet, die – zusammen mit anderen Maßnahmen – verhindert, dass einkommensschwache und unterprivilegierte Bevölkerungsgruppen von der öffentlichen Meinungsbildung und -beeinflussung ausgeschlossen werden und dadurch im Zeitablauf im Einkommens- und Sozialgefüge weiter zurückfallen.

³ Siehe GRANT/WOOD 2004, CROTEAU/HOYNES 2006, S. 73ff.

⁴ Siehe *ibid.*, S. 153ff., KOPS 2006, S. 11.

⁵ *ebenda*



- *Positive* und *negative Externalitäten* von Rundfunkprogrammen sind ein weiterer möglicher Marktangel. Da der Markt nur die internen Wirkungen von Rundfunkprogrammen für die an den Transaktionen beteiligten Marktpartner berücksichtigt, nicht aber mögliche positive oder negative Wirkungen für Dritte, ist der Marktpreis für Programme mit positiven Externalitäten (z. B. mit gemeinwohl- oder demokratiefördernden Inhalten) zu hoch – und die vom Markt bereitgestellte Menge folglich zu gering; umgekehrt ist der Marktpreis für Programme mit negativen Externalitäten (z. B. mit gemeinwohl- oder demokratieschädigenden Inhalten) zu gering – und die vom Markt bereitgestellte Menge folglich zu hoch.¹
- Ein weiterer Marktangel besteht, falls die Informationen über die Produktqualität zwischen den Anbietern und Nachfragern von Programmen ungleich (*asymmetrisch*) verteilt sind: Wenn die Zuhörer und Zuschauer die Qualität von Programmen (z. B. die Aktualität, Ausgewogenheit, Fairness und Wahrheit von Nachrichten, politischen Berichten oder Verbraucherberatungsprogrammen) nicht beurteilen können, kommt es zu einer *adversen Selektion*: Gute Programme werden dann durch schlechtere (und billigere) Programme verdrängt.²

Obwohl das Bundesverfassungsgericht sich keiner ökonomischen Terminologie bediente, hat es diese Marktängel kommerziellen Rundfunks in seiner ständigen Rechtsprechung zur Rundfunkordnung früh erkannt und kritisiert.³ Es hat privaten Rundfunk in Deutschland lange Zeit nicht zugelassen, zunächst vor allem unter Hinweis auf die Sondersituation, in der sich Rundfunkveranstalter wegen der Frequenzknappheit und des hohen Kapitalbedarfs befänden, später auch unter Erwähnung der mangelnden Vielfalt und Gemeinwohlorientierung ihrer Angebote. Erst 1984 – und damit später als in vielen anderen Ländern – hat es diese Haltung geändert, wobei es betonte, dass die Mängel privater Rundfunkangebote in Deutschland nur toleriert werden könnten, weil die öffentliche Kommunikation durch einen leistungsfähigen und umfangreichen öffentlich-rechtlichen Rundfunk gesichert sei.⁴

In der damaligen Diskussion um die Zulassung privater Rundfunkveranstalter gab es aber auch optimistischere Stimmen. Manche Experten prognostizierten, dass die Zulassung kommerzieller Veranstalter neue, innovative Programmformate und -inhalte zur Folge haben würde, vereinzelt war gar enthusiastisch vom Ende der öffentlich-rechtlichen Bevormundung des Zuschauers und von den neuen Möglichkeiten die Rede, die grundsätzlich bestehende Fähigkeit des Marktes, Präferenzen der Nachfrager zu erkunden, nun auch für Rundfunkprogramme nutzen zu können.⁵ Andere Experten sagten voraus, dass die zu er-

¹ CROTEAU/HOYNES 2006

² LOBIGS/BRACHT 2003

³ BÖRNER o. J.; INSTITUTE OF GLOBAL LAW 1991

⁴ BVerfGE 74, 205 (4. Rundfunkurteil); BVerfGE 78, 205 (5. Rundfunkurteil); BVerfGE 83, 233 (6. Rundfunkurteil). Siehe auch EIFERT/HOFFMANN-RIEM 1999, S. 62ff.

⁵ Siehe LANGENBUCHER 1999, speziell S. 255ff.

wartenden hohen Erlöse privater Rundfunkveranstalter eine entsprechend hohe Programmqualität zur Folge hätten.

Aus heutiger Sicht haben sich diese optimistischen Erwartungen nur teilweise (manche sagen auch: kaum) erfüllt.¹ Die Ansichten darüber, ob und in welchem Maß die Zulassung kommerzieller Rundfunkveranstalter die private und öffentliche Meinungsbindung und damit auch die Gesellschaft in Deutschland verändert hat, sind sehr unterschiedlich, und die Diskussion darüber hält an.² Ähnlich enthusiastische Stimmen über die Fähigkeiten des Marktes im Rundfunkbereich, wie man sie in den achtziger Jahren in Deutschland vernehmen konnte, findet man mittlerweile aber kaum noch.³ Auch das relativiert sich aber, wenn man bedenkt, dass die Begeisterung über die Leistungsfähigkeit von Märkten generell in Deutschland, wie in anderen saturierten Marktwirtschaften Europas auch, wesentlich geringer ist als in anderen Teilen der Welt, speziell in den Transformationsländern Osteuropas und Asiens, die sich erst seit kurzem aus den Fesseln zentralwirtschaftlicher Planung befreit und die Funktionsfähigkeit von Märkten kennengelernt haben.⁴

Die andauernde Diskussion über die Qualität kommerzieller und öffentlich-rechtlicher Programme und über deren Austarierung innerhalb der deutschen "dualen" Rundfunkordnung hat aber zweifellos verdeutlicht, dass die Art und der Umfang von Marktversagen im Rundfunk erheblich abhängen von den Programmarten und -inhalten. Programme mit versteckten Qualitätsmerkmalen ("Vertrauensgüter", wie etwa politische Berichte und Kommentare) sind weniger marktfähig als "Erfahrungsgüter" (z. B. Unterhaltungssendungen oder Sportübertragungen). Und Programme mit vielen Externalitäten (wieder: politische Berichte und Kommentare, meinungsbildende und das Verhalten beeinflussende Serien oder lifestyle magazines) sind weniger marktfähig als Programme mit hauptsächlich internen Wirkungen (Unterhaltungsprogramme, Musik, Sportveranstaltungen u. ä.). Solche Befunde decken sich grundsätzlich auch mit der vor der Einführung kommerziellen Rundfunks in Deutschland vertretenen Erwartung vieler, dass sich die kommerziellen Veranstalter auf marktfähige (und gewinnträchtige) Angebote und die öffentlich-rechtlichen Veranstalter auf nicht-marktfähige gemeinwohlorientierte Angebote konzentrieren würden. Über Art und Ausmaß der bisher eingetretenen Funktionsteilung bestehen aber wiederum unterschiedliche Meinungen: So kritisieren manche, dass die kommerziellen Rundfunkveranstalter die ihnen obliegenden (auch vom Bundesverfassungsge-

¹ Eine Zusammenfassung findet sich bei SCHWARZKOPF 1999, ZART 2005.

² Siehe z. B. STOCK 2004.

³ Diese Einschätzung wird z. B. treffend zum Ausdruck gebracht durch den Titel einer aktuellen Publikation zur Thematik von ZART 2005: "Nach dem Feuerwerk".

⁴ Die Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Märkten, Güter nach den Präferenzen der Nachfrager bereitzustellen, wird erheblich beeinflusst von den Erfahrungen, die Gesellschaften mit diesem Mechanismus (und mit alternativen Mechanismen) gemacht haben. In den früheren kommunistischen Staaten Osteuropas und Asiens, auch und gerade in China, in denen die Güterbereitstellung durch den Staat über lange Jahre dominierte, wird die Leistungsfähigkeit von Märkten möglicherweise überschätzt bzw. die Art und der Umfang von Marktversagen wird unterschätzt.



richt vorgegebenen) Gemeinwohlverpflichtungen vernachlässigten. Kritisiert wird aber auch, dass die öffentlich-rechtlichen Veranstalter aufgrund eines übermäßigen Interesses an Markteinnahmen ("Selbstkommerzialisierung") und Einschaltquoten ("Mainstream-Ausrichtung") ihren Programmauftrag (mit einer im Vergleich zu den privaten Veranstaltern höheren Gemeinwohlausrichtung) aus dem Blick verlieren.

Letzteren Kritikern können die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten allerdings einmal mehr die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegenhalten, nach der sie eine breite, Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsprogramme beinhaltende "Grundversorgung" zu erfüllen haben.¹ Dahinter steht die Auffassung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Programmauftrag nur erfüllen kann, wenn er eine breite Zuschauerschaft erreicht, und dass es ihm, vor allem in Zeiten der Programmsegmentierung und abnehmenden Senderbindung, erlaubt sein muss, auch marktfähige Mainstream-Programme auszustrahlen, um diese für seinen gemeinwohlorientierten Programmauftrag erforderliche breite Zuschauerschaft zu gewinnen.² Das kann zwar nicht bedeuten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk zwecks Ausweitung seiner Zuschauerschaft sämtliche Programme ausstrahlen darf, die keinem Gemeinwohl dienen (oder dieses gar schädigen); es macht die Abgrenzung zwischen zulässigen und nicht-zulässigen öffentlich-rechtlichen Programmangeboten aber komplizierter als eine auf nicht-marktfähige Programme beschränkte Definition des öffentlich-rechtlichen Programmangeboten, für das z. B. die kommerziellen Veranstalter plädieren. Es verwundert deshalb nicht, dass über die Abgrenzung des vom Bundesverfassungsgericht beschriebenen Grundversorgungsauftrages in Deutschland sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen. Ähnlich groß sind die Auffassungsunterschiede in dieser Frage auch zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und der Europäischen Kommission, speziell der Wettbewerbsdirektion.³ Das bedeutet für die Zukunft spannende Auseinandersetzungen über den Umfang zulässiger Programmangebote der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten,⁴ aber auch über die Kompetenzen der deutschen Legislative und Judikative in einem sich vereinigenden Europa und in einer globalen Welt.⁵

¹ Zum Begriff und zur Auslegung des öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrags siehe LIBERTUS 1991, EIFERT//HOFFMANN-RIEM 1999, S. 64 m. w. N.

² BÖRGER o. J.; BUCHWALD 1999a, S. 320ff.

³ HOLZ-BACHA 2006

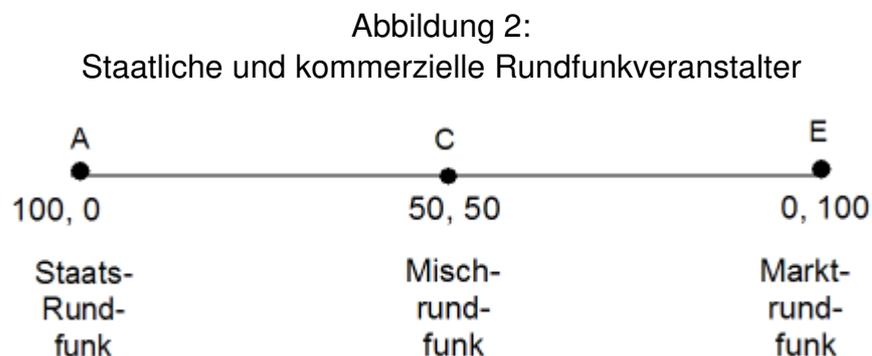
⁴ Siehe BUCHWALD 1999b, SCHWARZKOPF 1999, S. 1168ff.

⁵ Diese Diskussion beinhaltet mehrere Fragen. Zum ersten geht es dabei um die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Zentralstaaten und ihren Teilstaaten (in Deutschland z. B. zwischen dem "Bund" und den "Ländern", siehe SCHULERHARMS 1995, RÜTER 1998, LIBERTUS 2004). Zweitens geht es um die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Staatenbünden (z. B. der Europäischen Gemeinschaft) und ihren Mitgliedstaaten (siehe z. B. SCHWARZKOPF 1999, S. 1166ff., HOLZ-BACHA 2006). Und drittens geht es um die Verteilung der Zuständigkeiten globaler, internationaler Regime (z. B. der WTO oder der UNESCO) und den Einzelstaaten und Staatenbünden (SINGH 2003, GUEIRRIERI/KOOPMANN 2005).

3. Ein geometrisches Modell zur Beschreibung von Rundfunkordnungen

Die gerade beschriebene deutsche duale Rundfunkordnung entspricht nicht den üblichen Modellen, die man in ökonomischen Lehrbüchern zur Verteilung von Bereitstellungszuständigkeiten findet. Dort werden gemeinhin nur der Markt und der Staat als Grundverfahren der Güterbereitstellung diskutiert,¹ ersterer basierend auf den Anreizen der privaten Einkommenserzielung, letzterer basierend auf dem (nach Möglichkeit demokratisch legitimierten) staatlichen Zwang, der für die Erstellung und Finanzierung von Gütern erforderlich ist, die der Markt (aus unterschiedlichen Gründen) nicht oder nicht zufriedenstellend bereitstellen kann.² Für viele Bereiche, etwa die Infrastruktur oder das Bildungswesen, reicht dieses Modell auch weitgehend aus, um die real existierenden Zuständigkeiten zu beschreiben.

Bezogen auf die hier betrachtete Thematik würde dies entweder kommerzielle oder staatliche Rundfunkveranstalter implizieren (oder Mischformen, die die Elemente beider Bereitstellungssysteme in unterschiedlichen Anteilen miteinander kombinieren). Abbildung 2 verdeutlicht diese Sichtweise in Form einer Achse, die von rein kommerziellen Rundfunkveranstaltern auf der einen (dort rechten) Seite (Punkt E, mit 0 % staatlichen Einnahmen und 100 % Markteinnahmen) über verschiedene Mischformen (z. B. einen Veranstalter C mit 50 % Markteinnahmen und 50 % Staatseinnahmen) bis zu rein staatlichen Rundfunkveranstaltern auf der anderen (dort linken) Seite reicht (Veranstalter A).



Öffentliche Rundfunkveranstalter können auf dieser eindimensionalen Achse nicht eingeordnet werden. Sie werden konstituiert durch eine dritte Institution, die – neben dem Staat und dem Markt – Güter bereitstellt: den sog. „Freiwilligensek-

¹ Zur Kritik an dieser „limitationalen Dualität der klassischen Ökonomie“ siehe bereits GRETSCHMANN 1981, S. 40ff.

² Zu dieser Sicht des Staates als subsidiärer Instanz für die Bereitstellung von Gütern, die der Markt (als „Referenzmodell“) nicht zufriedenstellend bereitstellen kann, siehe z. B. das mittlerweile in der 5. Auflage erschienene, weit verbreitete Lehrbuch von FRITSCH u. a. 2003.



tor“.¹ Viele Bereiche des lokalen, religiösen, sozialen und kulturellen Lebens sind diesem „dritten“ Sektor zuzuordnen, und viele Güter und Dienstleistungen entstehen in ihm, etwa im Bereich der Familien- und Altenhilfe, der Nachbarschaftshilfe, der Freizeitaktivitäten, der Forschung und Bildung oder der Kultur. Die Wertschöpfung dieses Sektors ist erheblich, auch wenn sie statistisch nur zum geringen Teil erfasst wird und sich somit auch im Sozialprodukt kaum niederschlägt.²

Die Bereitstellung von Gütern und Diensten durch den Freiwilligensektor erklärt sich weder aus extrinsischen (finanziellen) Interessen noch aus staatlichem Zwang, sondern aus intrinsischen Anreizen der Akteure.³ Diese können sich z. B. auf Werte oder Werke beziehen, die man als gut, richtig oder schön empfindet, so dass deren Erhalt oder Schaffung innere Befriedigung stiftet, oder auch bestimmte Formen zwischenmenschlicher Beziehungen, die ethischen und moralischen Überzeugungen genügen und deren Befolgung deshalb zur Bedürfnisbefriedigung führt (oder anders ausgedrückt: durch deren Befolgung Schuldgefühle einer Nichtbefolgung vermieden werden). Solche Aktivitäten gehorchen mithin weder marktlichen noch staatlichen Regeln des Zusammenlebens, sondern entspringen den inneren Überzeugungen und Motiven der Akteure, die ihrerseits oft durch soziale Anerkennung bzw. Sanktionierung beeinflusst werden.⁴ Sofern sich diese Aktivitäten nicht auf rein private Wirkungen beschränken (wie z. B. bei der Familien- oder Nachbarschaftshilfe), sondern auch öffentliche Wirkungen entfalten (wie z. B. bei wissenschaftlichen, kulturellen oder politischen Aktivitäten), wird der „Freiwilligensektor“ auch als Zivilgesellschaft bezeichnet.⁵

¹ Zur Definition des Freiwilligensektors und ihrer Abgrenzung bzw. Überschneidung mit ähnlichen Begriffen wie demjenigen des Dritten Sektors, des Non-Profit-Sektors, der Zivilgesellschaft und des Bürgerschaftlichen Engagements siehe etwa den ausführlichen Bericht der ENQUETE-KOMMISSION 2002, siehe auch ZIMMER u. a. 1998 sowie ZIMMER/FREISE, o. J.

² Die dem Freiwilligensektor zuzurechnende Wertschöpfung lässt sich aufgrund der Unschärfe des Begriffs, aber auch aufgrund mangelnder statistischer Daten nur schwer quantifizieren (vgl. hierzu ZIMMER u.a. 1998 und die dort genannten Studien). Für Deutschland existieren Schätzungen, nach denen die Wertschöpfung des Dritten Sektors (Non-Profit-Sektor) ca. 4 % des Sozialproduktes ausmacht (siehe ANHEIER/PRILLER/ZIMMER 2000, S. 79). Deutschland liegt im internationalen Vergleich damit im Mittelfeld (ebenda, S. 80). Allerdings beziehen diese Zahlen nur die offiziell erfasste Wertschöpfung des Dritten Sektors ein, nicht aber die (wesentlich höhere) Wertschöpfung der sog. Schattenwirtschaft (Schätzungen hierzu finden sich z. B. bei ENSTE/SCHNEIDER o. J.) und vor allem auch nicht die (noch wesentlich höhere) Wertschöpfung, die ohne pekuniäre Entgeltung erbracht wird, etwa in der familiären oder der Nachbarschaftshilfe.

³ Zum Begriff und zur ökonomisch Relevanz intrinsischer Motive siehe FREY/JEGEN 2001.

⁴ ebenda

⁵ Zum Begriff der Zivilgesellschaft siehe EDWARDS 2004 sowie die auf dieser Seite in Fn. 1 genannte Literatur; zur Abgrenzung und zu den Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und dem Dritten Sektor auch ANHEIER/PRILLER/ZIMMER 2000.

Auch Rundfunksender, die mit Hilfe freiwilliger Sach- oder Geldleistungen der Bürger betrieben werden, sind dem Freiwilligensektor zuzurechnen. Sie werden hier als „öffentlicher“ Rundfunk bezeichnet. In Deutschland spricht man auch vom „Bürgerfunk“,¹ im englischsprachigen Raum üblicherweise vom „community broadcasting“. Solche „öffentlichen“ oder „freiwilligen“ Veranstalter basieren auf der Überzeugung und dem Bemühen der beteiligten Bürger, dass es bestimmte Werte und Handlungsweisen gibt, etwa politischer, religiöser, kultureller oder sozialer Art, die für eine freie individuelle und öffentliche Kommunikation wichtig sind und die deshalb auch und vor allem über den Rundfunk vermittelt werden sollten. Diese Aktivitäten lassen sich also, wie im Freiwilligensektor generell, wiederum weder aus pekuniären Interessen der Akteure erklären noch aus staatlichem Zwang. Vielmehr entspringen sie intrinsischen Motiven, etwa dem von Journalisten erwarteten Bedürfnis, politische und andere gemeinwohlrelevante Tatbestände zu recherchieren und zu kommunizieren, oder dem Publizisten zugeschriebenen Antrieb, andere Personen von Werten und Auffassungen zu überzeugen, die sie selbst für richtig und wichtig halten.

Abbildung 3 verdeutlicht dies. Dort sind die drei denkbaren Idealtypen des Staatsrundfunks, des Marktrundfunks und des Freiwilligenrundfunks in den Ecken eines Dreiecks positioniert. In der linken unteren Ecke dieses Dreiecks finden sich ausschließlich staatliche Steuerungsmechanismen (vertikale, durch hoheitlichen Zwang durchgesetzte Anordnungen), in der rechten unteren Ecke finden sich ausschließlich marktliche Steuerungsmechanismen (horizontale, durch Tauschvorteile begründete Vereinbarungen), in der oberen Ecke finden sich ausschließlich Steuerungsmechanismen des Freiwilligensektors (aus intrinsischen Motiven begründete einseitige Hilfen). Entsprechend lassen sich diese Eckpunkte durch einen Vektor x , y , z bezeichnen, bei dem x den Anteil staatlicher Steuerungsmechanismen, y den Anteil marktlicher Steuerungsmechanismen und z den Anteil von Steuerungsmechanismen des Freiwilligensektors beinhaltet.

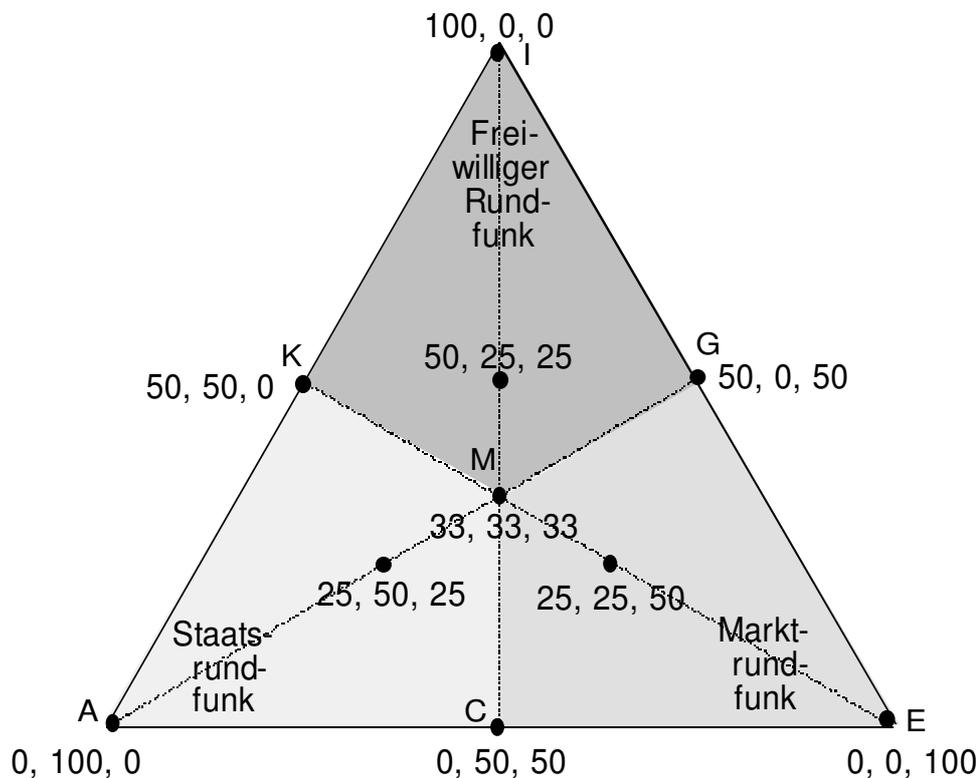
Innerhalb des Dreiecks sind dann Kombinationen angesiedelt, die zwei oder drei dieser Steuerungsmechanismen miteinander kombinieren. Z. B. ist im Zentrum des Dreiecks ein Rundfunkveranstalter positioniert, der staatliche, marktliche und Freiwilligenelemente zu gleichen Anteilen miteinander kombiniert (Vektor $33, 33, 33$),² und im Punkt G ist ein Veranstalter positioniert, der zu gleichen Anteilen marktliche Steuerungselemente und Steuerungselemente des Freiwilligensektors, aber keinerlei staatliche Steuerungselemente verwendet.

¹ Zum Begriff und zu den Formen des Bürgerfunks in Deutschland siehe LPR 2000, ALM 2006.

² Gerundete Werte. Auf eine Ausweisung der genauen Prozentsätze wird hier wie bei den folgenden Vektorwerten verzichtet.



Abbildung 3:
Freiwillige, staatliche und kommerzielle Rundfunkveranstalter



Da es schwierig ist, die Steuerungselemente des Marktes, des Staates und des Freiwilligensektors trennscharf abzugrenzen und deren quantitative Bedeutung zu erfassen, kann für die in Abbildung 3 vorgestellte Typisierung ersatzweise auch die Einnahmenstruktur der Rundfunkveranstalter herangezogen werden. Der Vektor x, y, z beschreibt dann die Anteile der Einnahmen, die ein Veranstalter vom Staat, vom Markt und vom Freiwilligensektor erhält. Dahinter steht die von Ökonomen vertretene Ansicht, dass die Verhaltensweisen von Individuen in Institutionen und damit auch das Ergebnis dieser Verhaltensweisen (hier: die Art der generierten Programmangebote) aus der Art der diesen Institutionen (und damit indirekt auch den innerhalb dieser Institutionen handelnden Individuen) erklärt werden kann. (Individuen in) Institutionen, die sich aus staatlichen Mitteln finanzieren, werden deshalb wie (Individuen in) staatliche(n) Institutionen handeln; (Individuen in) Institutionen, die sich aus Markteinkünften finanzieren, werden wie (Individuen in) private(n) Unternehmen handeln; und (Individuen in) Institutionen, die sich aus Mitteln des Freiwilligensektors finanzieren, werden wie (Individuen in) Einrichtungen des Freiwilligensektors handeln.¹

¹ Zur Erklärung des Verhaltens von Individuen und der daraus resultierenden Outputs von Organisationen aus der Art der wirksamen (finanziellen) Anreize siehe z. B. MILGROM/ROBERTS 1992 oder etwa FRANK 1997.

Organisationen des Freiwilligensektors leiden an der geringen Bereitschaft von Individuen, für öffentliche Güter zu zahlen, d. h. für Güter, die nicht nur ihnen selbst, sondern auch anderen Personen zugute kommen und von deren Nutzung die nicht zahlenden Personen auch nicht ausgeschlossen werden können. Ursache hierfür ist die bei diesen Gütern bestehende Möglichkeit (und bei den meisten Menschen auch vorhandene Neigung), „Trittbrett zu fahren“, d. h. die Güter zu nutzen, ohne einen Finanzierungsbeitrag zu leisten. Sieht man von einigen wenigen Gütern ab, für die infolge besonders hoher intrinsischer Motive ausreichende freiwillige Zahlungen gesammelt werden können, kennzeichnen sich die Organisationen des Freiwilligensektors deshalb im allgemeinen durch unzureichende Ressourcen und, dadurch bedingt, durch eine mangelnde Qualität und Professionalität ihrer Aufgabenerfüllung.¹

Dieses Problem trifft, wie die Erfahrungen in allen Ländern zeigen, auch Rundfunkveranstalter. Falls diese sich ausschließlich durch freiwillige Beiträge finanzieren, sind sie im allgemeinen nicht in der Lage, ein ausreichend breites und hochwertiges Programm anzubieten, das mit demjenigen kommerzieller oder staatlicher Sender konkurrieren kann und das damit die oben beschriebene freie individuelle und öffentliche Kommunikation gewährleistet. Allenfalls wenn sie sich auf enge (etwa religiöse, kulturelle oder lokale) Themen beschränken und mit kostengünstigen Produktions- und Verbreitungsverfahren bescheiden (etwa mit lokalem terrestrischem Hörfunk oder – neuerdings – mit Online-Angeboten), können sie als rein freiwillige Einrichtungen möglicherweise dauerhaft bestehen.

Der ganz überwiegende Teil solcher Rundfunkveranstalter versucht deshalb, die freiwillig bereitgestellten Ressourcen durch kommerzielle Einnahmen oder/und durch staatliche Hilfen aufzustocken. Dadurch werden Elemente des Freiwilligensektors mit Elementen des Marktes und/oder des Staates kombiniert. Es entsteht ein hybrides System, das im Englischen als public service broadcasting, in der spezifisch deutschen (besonders staatsfernen) Variante auch als öffentlich-rechtlicher Rundfunk bezeichnet wird. Auch der in der deutschen Finanzwissenschaft eingeführte Begriff der Parafiski beschreibt diesen hybriden Charakter treffend:² Ähnlich wie andere Parafiski, etwa die Sozialversicherungsanstalten, die Kirchen und die Wohlfahrtsverbände,³ verfolgen sie Zielsetzungen, die intrinsische Motive verlangen und auch wecken, für eine professionelle Aufgabenerfüllung gleichwohl staatsähnlicher Einnahmen bedürfen, weil ihre fehlende Ausschließbarkeit und das daraus resultierende Trittbrett-Fahren ihre ausreichende Finanzierung durch freiwillige Zahlungen verhindern.

¹ Mit dem Titel seines Buches „Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheidende Organisationen im 'Dritten Sektor' zwischen Markt und Staat“ drückt SEIBEL 1992 dies treffend und provokant aus. Bezeichnenderweise hat z. B. auch der World Summit on the Information Society, der die Stärkung nichtstaatlicher, nichtmarktlicher NGOs als Akteure der internationalen politischen Entscheidungsfindung anstrebt, mit diesem Problem zu kämpfen. Siehe hierzu PEYER 2003.

² Siehe TIEPELMANN/VAN DER BEEK 1997.

³ Siehe die betreffenden Beiträge ebenda.

erfüllt bei den „durch die Zivilgesellschaft beeinflussten staatlichen Veranstaltern“ (die in Abbildung 4 im hellgrau markierten Sektor LKSN angesiedelt sind).¹

Die Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Zivilgesellschaft, wie sie in Abbildung 4 auch graphisch zum Ausdruck kommt, verdeutlicht dessen doppelte Bedrohung durch den Staat und durch den Markt. Sie zeigt aber auch, dass sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht vollständig in den Schutz der Zivilgesellschaft und damit in den Freiwilligensektor zurückziehen kann. Vielmehr muss er mit dem Staat und dem Markt zusammenarbeiten, um die erforderlichen Ressourcen aufbringen zu können.

- Dem Staat muss er sich nähern (und damit auch begrenzt ausliefern), damit er die Hoheitsrechte erhält (und durchsetzen kann), Zwangseinnahmen (etwa eine Rundfunkgebühr) zu erheben; er muss andererseits aber ausreichend Distanz vom Staat halten, weil dieser andernfalls Einfluss auf die Programminhalte nehmen kann, wodurch seine Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung verloren gehen und die intrinsischen Motive freiwilliger Akteure, auf die er angewiesen ist, zerstört werden.²
- Dem Markt muss er sich nähern (und damit ebenfalls begrenzt ausliefern), um Entgelte für bestimmte (möglichst programmferne) Leistungen erwirtschaften zu können, etwa für Werbezeiten oder für den Handel mit Programmen. Auch hier muss er andererseits ausreichend Distanz halten, um kommerzielle Ansprüche an die Programminhalte und -gestaltung abwehren zu können und – auch hier –, um die erforderlichen intrinsischen Motive der freiwilligen Akteure nicht zu zerstören.³

Ein unabhängiger und zugleich leistungsfähiger öffentlich-rechtlicher Rundfunk muss deshalb gegenüber beiden Sektoren keine maximale, sondern eine optimale Distanz einhalten. Die zu finden, ist in der politischen Praxis eine ähnlich schwierige Aufgabe, wie sie Odysseus auf seiner Seepassage zwischen Skylla and Charybdis zu bewältigen hatte.

¹ Berücksichtigt man, dass in Deutschland an die Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besonders hohe Anforderungen gestellt werden, so könnte man auch nur diejenigen Rundfunkveranstalter als öffentlich-rechtliche betrachten, die innerhalb des Segments JRSK angesiedelt sind. Der englische Begriff des public service broadcasting (der alle Rundfunkveranstalter im Segment JRNL einschließt) wäre dann weiter als der deutsche Begriff des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; öffentlich-rechtlicher Rundfunk wäre mit anderen Worten eine besonders staatsferne Teilmenge des public service broadcasting. Wir folgen dieser Differenzierung im Folgenden nicht, sondern verwenden den deutschen Begriff des öffentlich-rechtlichen Rundfunks synonym zum Begriff des public service broadcasting.

² TIEPELMANN/VAN DER BEEK (1997) sprechen im Untertitel ihres Sammelbandes über die Parafiski zutreffend von einem „Balanceakt zwischen Staats- und Bürger-nähe“, den die Intermediäre zu bewältigen haben.

³ Die Verdrängung intrinsischer Motive durch eine Entgeltung zunächst freiwilliger Leistungen ist als Form des „crowding out“ in der ökonomischen Literatur verschiedentlich erörtert worden. Dabei ist vor allem das Beispiel der Blutspenden angeführt worden, deren Qualität und Menge nach der Einführung einer Entgeltzahlung gesunken war. Siehe FREY/REGEN 2001.



Dadurch stärkt der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Funktionsfähigkeit der kollektiven Willensbildung und die Qualität der kollektiven Entscheidungen. Er trägt aber auch dazu bei, dass diejenigen, die ihre Meinungen im gesellschaftlichen Diskurs nicht durchsetzen können, die Mehrheitsmeinungen besser verstehen und mittragen können – was die Kohärenz und Integration der Gesellschaft erhöht.^{1,2}

¹ Auf die Notwendigkeit, den in politischen Abstimmungen unterlegenen Kollektivmitgliedern die kontrovers getroffenen Kollektiventscheidungen zu vermitteln und ihnen auch deutlich zu machen, dass die gleichen Kollektivmitglieder in anderen Rollen zu Abstimmungsgewinnern gehören, hat z. B. die ökonomische Theorie der Verfassung immer wieder hingewiesen. Siehe etwa KIRSCH 2004.

² Man könnte einwenden, dass es sich hierbei zwar um schützenswerte Aufgaben, nicht notwendigerweise aber um Aufgaben eines öffentlichen, freiwilligen Rundfunks handelt, weil auch kommerzielle oder staatliche Rundfunkveranstalter auf diese Aufgaben verpflichtet werden könnten. Dem steht entgegen, dass kommerzielle Rundfunkveranstalter eine freie individuelle und öffentliche Kommunikation nicht erfüllen können, weil sie privatwirtschaftliche, letztlich gewinnbringende Aufgaben verfolgen. Insofern ist ihr Angebot nicht ausgewogen oder – um einen Begriff des Deutschen Verfassungsgerichts zu verwenden – nicht „tendenzfrei“. Ökonomisch betrachtet fehlt die Tendenzfreiheit, weil die privaten Produktions- und Konsumententscheidungen nur die internen Folgen für die beteiligten Unternehmen und Rezipienten beachten, nicht aber die massiven externen Folgen, die die Massenmedien aufgrund ihrer gesellschaftlichen Wirkungen auch für Dritte, an diesen Entscheidungen nicht Beteiligte entfalten (vgl. hierzu KOPS 2005, S. 349ff.). Und der Staatsrundfunk kann sie nicht erfüllen, weil er die Interessen des Staates – beim Regierungsrundfunk sogar enger die Interessen der jeweils Regierenden – verfolgt, die ebenfalls nicht deckungsgleich mit den Interessen der Gesellschaft und insofern ebenfalls nicht tendenzfrei sind. Kommerzielle und staatliche Rundfunkveranstalter können deshalb allenfalls einzelne Elemente zur öffentlichen Kommunikation beisteuern (und haben für diese auch ihre Existenzberechtigung), für die Gewährleistung einer umfassenden öffentlichen Kommunikation bedarf es aber eines nicht-kommerziellen und nicht-staatlichen Rundfunks, der hier als „freiwilliger“ oder auch „öffentlicher“ Rundfunk bezeichnet wird.

4. Die deutsche duale Rundfunkordnung in geometrischer Darstellung

Das im letzten Abschnitt beschriebene Modell zur geometrischen Darstellung von Rundfunksystemen lässt sich auf die deutsche duale Rundfunkordnung anwenden. Tabelle 1 zeigt die dafür benötigten Einnahmenvektoren der in Deutschland existierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD, ZDF, DeutschlandRadio, Deutsche Welle), des Dritten Sektors ("Bürgerfunk") und der großen kommerziellen Fernsehveranstalter (RTL-Group und ProSiebenSat.1)

Tabelle 1:
Einnahmenvektoren der deutschen Rundfunkveranstalter

	3. Sektor 1		Staatl. Einn. 2		Markteinn. 3		Rundfunkgebühr		Summe aller Einn		Einnahme-Vektor			
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	(3 Sektor/Staat/Markt)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12a)	(12b)	(12c)	(12d)
ARD	0,0	0,0%	0,0	0,0%	955,1	15,8%	5.093,7	84,2%	6.048,8	100%	0%	0%	100%	100%
ZDF	0,0	0,0%	0,0	0,0%	272,8	14,8%	1.575,5	85,2%	1.848,3	100%	0%	0%	100%	100%
DLR	0,0	0,0%	4,4	2,1%	16,0	7,5%	192,8	90,4%	213,2	100%	0%	22%	78%	100%
DW	0,0	0,0%	301,9	96,3%	11,7	3,7%	0,0	0,0%	313,6	100%	0%	96%	4%	100%
Ö.-R. insges.	0,0	0,0%	306,3	3,6%	1.255,6	14,9%	6.862,0	81,5%	8.423,9	100%	0%	20%	80%	100%
Bürgermedien 4	60,0	66,7%	5,0	5,6%	10,0	11,1%	15,0	16,7%	90,0	100%	80%	7%	13%	100%
RTL-Gruppe 5	0,0	0,0%	0,0	0,0%	3.249,5	100,0%	0,0	0,0%	3.249,5	100%	0%	0%	100%	100%
Pro7Sat.1-Gr. 6	0,0	0,0%	0,0	0,0%	2.593,2	100,0%	0,0	0,0%	2.593,2	100%	0%	0%	100%	100%
sonst. Priv. 7	0,0	0,0%	0,0	0,0%	897,9	100,0%	0,0	0,0%	897,9	100%	0%	0%	100%	100%
Private insges.	0,0	0,0%	0,0	0,0%	6.740,6	100,0%	0,0	0,0%	6.740,6	100%	0%	0%	100%	100%
Summe	60,0	0,4%	311,3	2,0%	8.006,2	52,5%	6.877,0	45,1%	15.254,5	100%	1%	4%	96%	100%

	3. Sektor 1		Staatl. Einn. 2		Markteinn. 3		Rundfunkgebühr		Summe aller Einn		Einnahme-Vektor			
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	(3 Sektor/Staat/Markt)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12a)	(12b)	(12c)	(12d)
ARD	3.395,8	56,1%	1.697,9	28,1%	955,1	15,8%	5.093,7	0,0%	6.048,8	100%	56%	28%	16%	100%
ZDF	1.050,3	56,8%	525,2	28,4%	272,8	14,8%	1.575,5	0,0%	1.848,3	100%	57%	28%	15%	100%
DLR	128,5	60,3%	68,7	32,2%	16,0	7,5%	192,8	0,0%	213,2	100%	60%	32%	8%	100%
DW	120,8	38,5%	181,1	57,8%	11,7	3,7%	0,0	0,0%	313,6	100%	39%	58%	4%	100%
Ö.-R. insges.	4.695,4	55,7%	2.472,9	29,4%	1.255,6	14,9%	6.862,0	0,0%	8.423,9	100%	56%	29%	15%	100%
Bürgermedien 4	70,0	77,8%	10,0	11,1%	10,0	11,1%	15,0	0,0%	90,0	100%	78%	11%	11%	100%
RTL-Gruppe 5	0,0	0,0%	0,0	0,0%	3.249,5	100,0%	0,0	0,0%	3.249,5	100%	0%	0%	100%	100%
Pro7Sat.1-Gr. 6	0,0	0,0%	0,0	0,0%	2.593,2	100,0%	0,0	0,0%	2.593,2	100%	0%	0%	100%	100%
andere Priv. 7	0,0	0,0%	0,0	0,0%	897,9	100,0%	0,0	0,0%	897,9	100%	0%	0%	100%	100%
Private insges.	0,0	0,0%	0,0	0,0%	6.740,6	100,0%	0,0	0,0%	6.740,6	100%	0%	0%	100%	100%
Summe	4.765,4	0,4%	2.482,9	16,3%	8.006,2	52,5%	6.877,0	45,1%	15.254,5	100%	31%	16%	52%	100%

1 Spenden und geldwerte Dienst- und Sachleistungen von Privatpersonen und NGO-Einrichtungen
 2 Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt (an Deutsche Welle) und aus Landes- und Gemeindehaushalten (an Bürgerfunk)
 3 Einnahmen aus Werbung, Sponsoring, Programmverkauf, Rechteverwertung, Zinseinnahmen etc.
 4 hauptsächl. als geldwerte Dienstleistungen; auch geringe Anteile an der Rundfunkgebühr (via Zuweisungen von L.medienanst.)
 5 RTL, RTL II, VOX, Super RTL, N-TV, RTL-Shop, Traumpartner TV; Werbeeinnahmen + 50 % der Werbeeinn. als sonst.Markeinn.
 6 SAT.1, ProSieben, Kabel eins, N24, NeunLive; Werbeeinnahmen + 50 % der Werbeeinnahmen als sonstige Markteinkünfte
 7 incl. private Hörfunkanbieter; Werbeeinnahmen + 10 % der Werbeeinnahmen als sonstige Markteinkünfte

Quellen: ARD-Jahrbuch 2005, ZDF-Jahrbuch 2005, ZAW 2006, MP-Basisdaten 2005, Europ. Audiovisuelle Informationsstelle 2005

Gemäß den drei denkbaren Idealformen zur Bereitstellung von Rundfunkprogrammen unterscheidet Tabelle 1 zwischen Einnahmen des Dritten Sektors (oder der "Zivilgesellschaft", Spalte 2), staatlichen Einnahmen (Spalte 4) und marktlichen Einnahmen (Spalte 6). Als vierte Einnahmeform wird im oberen Teil von Tabelle 1, Spalte 8, die Rundfunkgebühr ausgewiesen. Sie entspricht keinem der Idealtypen, sondern enthält sowohl Elemente staatlicher Einnahmen (weil der Staat den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die hoheitlichen Rechte zur Erhebung dieser Gebühr einräumt) als auch Elemente zivilgesellschaftlicher Einnahmen (weil über die Höhe der Gebühr und die Mittelverwen-



dung staatsferne, zivilgesellschaftliche Gremien entscheiden). Die relative Stärke beider Einflüsse ist nicht eindeutig bestimmbar; in Deutschland kann aber aufgrund der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks davon ausgegangen werden, dass der zivilgesellschaftliche Einfluss (z. B. durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kontrollierenden "Rundfunkräte") höher ist als der staatliche Einfluss.^{1,2} Im unteren Teil von Tabelle 3 sind demzufolge zwei Drittel der Rundfunkgebühr dem Dritten Sektor zugerechnet worden (Sp. 2), ein Drittel ist dem staatlichen Sektor zugerechnet worden (Sp. 4). Unter diesen Annahmen errechnet sich für die ARD ein Einnahmenvektor von 56 %, 28 %, 16 %, für das ZDF ein Vektor von 57 %, 28 %, 15 %, und für das DLR (das keine Werbung ausstrahlen darf) ein Vektor von 60 %, 32 %, 8 % (siehe im unteren Teil von Tabelle 1 die Spalten 12a, 12b, 12c).

Eine Besonderheit der deutschen Rundfunkordnung ist der deutsche Auslandssender Deutsche Welle (DW), deren Programmauftrag im DW-Gesetz wie folgt beschrieben wird. "Die Angebote der Deutschen Welle sollen Deutschland als europäisch gewachsene Kulturnation und freiheitlich verfassten demokratischen Rechtsstaat verständlich machen. Sie sollen deutschen und anderen Sichtweisen zu wesentlichen Themen vor allem der Politik, Kultur und Wirtschaft sowohl in Europa wie in anderen Kontinenten ein Forum geben mit dem Ziel, das Verständnis und den Austausch der Kulturen und Völker zu fördern. Die Deutsche Welle fördert dabei insbesondere die deutsche Sprache."³ Aufgrund dieses Programmauftrags und auch weil Ihre Programme nicht innerhalb Deutschlands, sondern nur im Ausland empfangen werden können, wird die DW nicht aus der Rundfunkgebühr finanziert, sondern aus Steuereinnahmen des Bundes. Auch für diese Anstalt sind aber Vorkehrungen getroffen worden, die den staatlichen Einfluss auf die Programminhalte eng begrenzen und den zivilgesellschaftlichen Einfluss stärken.⁴ Im unteren Teil von Tabelle 1 werden deshalb nur 60 % der staatlichen Finanzmittel, die der DW zufließen, dem Staatssektor zugerechnet (Sp. 4), 40 % werden dem Dritten Sektor zugerechnet (Sp. 2).⁵ Der Einnahmenvektor der

¹ Siehe LIBERTUS 2004.

² Dass zwei Drittel der Rundfunkgebühr dem Dritten Sektor und ein Drittel dem Staatssektor zugerechnet werden, lässt sich auch durch einen Vergleich mit den Rundfunkordnungen anderer Länder begründen, in denen für die Höhe der Staatszahlungen oft keine expliziten und transparenten Kriterien existieren und von daher die Gefahr besteht, dass der Staat mit Hilfe eines "goldenen Zügels" Einfluss auf die Programminhalte nimmt.

³ § 4 des Deutsche-Welle-Gesetzes vom 16. 12. 1997 (BGBl. I S. 3094), letztmals geändert durch das "Gesetz zur Änderung des Deutsche-Welle-Gesetzes" vom 15. 12. 2004 (BGBl. I, S. 3456).

⁴ So obliegen auch bei der DW die Programmentscheidungen schwergewichtig einem staatsfernen, aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen zusammengesetzten "Rundfunkrat". Siehe NIEPALLA 2003, NIEPALLA 2005.

⁵ Wie bei der an ARD, ZDF und DLR fließenden Rundfunkgebühr kann auch hier die Aufteilung der an die DW fließenden staatlichen Mittel nur annähernd vorgenommen werden. Dass ein Teil dieser Einnahmen (nach unserer Einschätzung: 40 %) nicht als staatliche sondern als zivilgesellschaftliche Einnahmen anzusehen ist, begründet sich vor allem aus den begrenzten staatlichen Möglichkeiten, Einfluss auf die Programmentscheidungen zu nehmen. Andererseits dürfte der staatliche Einfluss auf

DW beträgt damit 39 %, 58 %, 4 %.¹ Summiert man die Einnahmen aller öffentlich-rechtlichen Anstalten, ergibt sich ein durchschnittlicher Einnahmenvektor von 56 %, 29 %, 15 %.

Der Bürgerfunk weist einen Einnahmenvektor von 78 %, 11 %, 11 % auf. Der größte Teil seiner Einnahmen besteht aus zivilgesellschaftlichen freiwilligen Leistungen, vor allem aus unentgeltlicher Freiwilligenarbeit der sich dort engagierenden Journalisten, Techniker und Administratoren. Damit entspricht der Bürgerfunk am ehesten dem Idealtypus der Dritte-Sektor-Ökonomie. In geringem Umfang erhält er auch finanzielle Mittel aus der Rundfunkgebühr (die gemäß der oben begründeten Zuordnung zum Teil als zivilgesellschaftliche, zum Teil als staatliche Ressourcen anzusehen sind), sowie marktliche Einnahmen (etwa aus dem Verkauf von Programmrechten, nicht aber aus Werbung, die dem Bürgerfunk nicht erlaubt ist. – Die kommerziellen Rundfunkveranstalter finanzieren sich dagegen ausschließlich aus Markteinkommen, in erster Linie aus Werbung und Sponsoring, daneben auch aus dem Verkauf von Programmrechten und – neuerdings verstärkt – aus Transaktionsgeschäften, wie dem Merchandising und diversen Leistungen, die über Telefonanrufe generiert und finanziert werden. Ihr Einnahmenvektor lautet somit 0 %, 0 %, 100 %.² – Für die Summe aller (privaten und öffentlich-rechtlichen) Rundfunkveranstalter insgesamt errechnet sich ein durchschnittlicher Einnahmenvektor von 31 %, 16 %, 52 %.

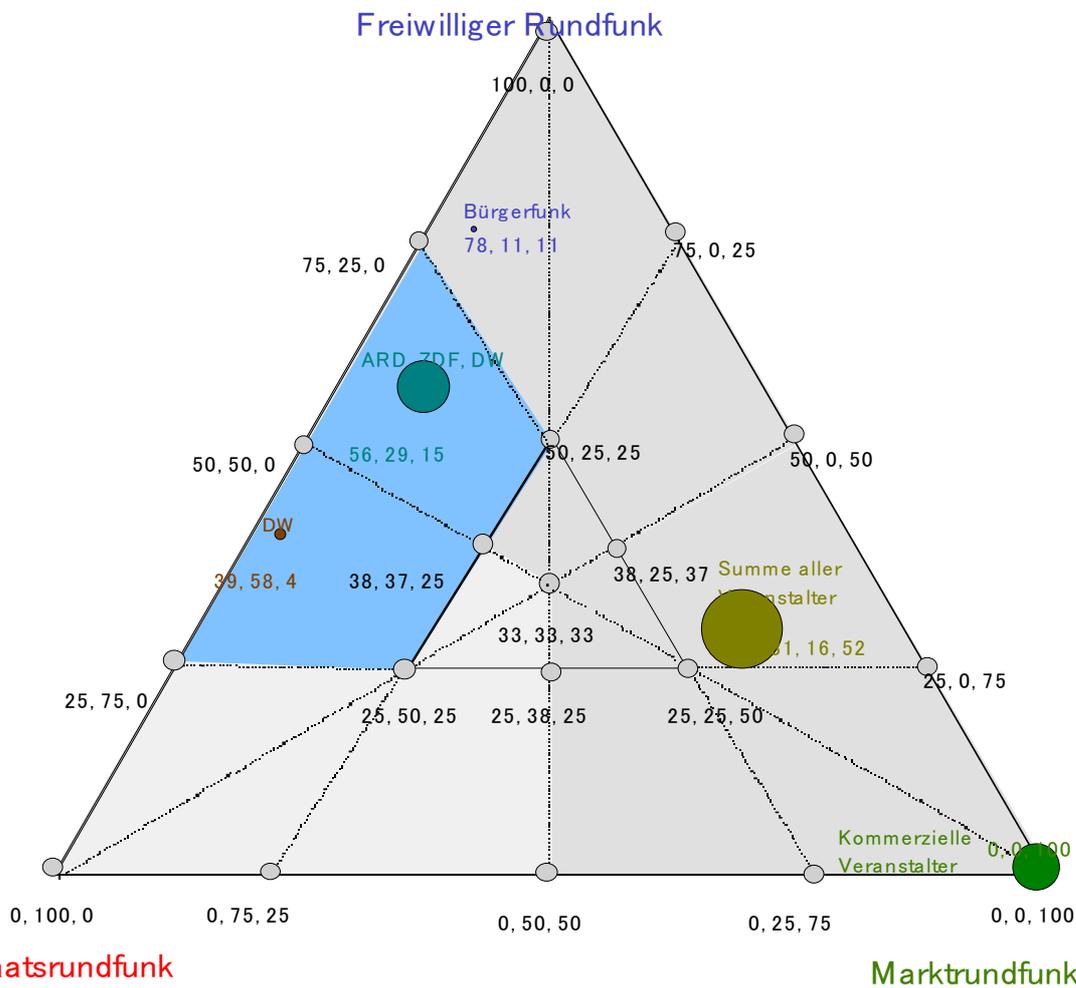
Abbildung 5 verdeutlicht die Struktur der deutschen Rundfunkordnung mit Hilfe dieser Einnahmenvektoren in der bereits erläuterten geometrischen Darstellungsweise. Der oberen Ecke des Dreiecks, das die Idealform zivilgesellschaftlicher Bereitstellung repräsentiert, am nächsten gelegen ist der Bürgerfunk. Obwohl auch ihm in geringerem Umfang staatliche und marktliche Ressourcen zufließen, fällt der Bürgerfunk damit in das in Abbildung 4 enthaltene Segment IHRJ, dem "rein freiwillige Rundfunkveranstalter" zuzurechnen sind. Die geringe Größe des Kreises zeigt, dass der Bürgerfunk in Deutschland quantitativ aber nicht ins Gewicht fällt.³

die DW höher sein als bei ARD, ZDF und DLR (dort nach unserer Einschätzung: 33,3 %), bei denen die Parlamente nur unter eng definierten Voraussetzungen von der Höhe der Gebühreneinnahmen abweichen können, die die KEF, eine staatsferne Kommission zur Bestimmung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihnen einräumt.

- ¹ Das Beispiel verdeutlicht, dass die Einstufung als öffentlich-rechtlicher oder staatlicher Rundfunk nicht nur davon abhängt, welche Instanz über die Höhe der Einnahmen entscheidet, sondern auch davon, welche Entscheidungsspielräume sie dabei besitzen.
- ² Eine (im vorliegenden Rahmen nicht mögliche) detaillierte Untersuchung würde zeigen, dass auch kommerzielle Rundfunkveranstalter Ressourcen des dritten Sektors und des Staates in Anspruch nehmen. Diese sind quantitativ allerdings gering, so dass sie für den hier angestrebten Überblick vernachlässigt werden können. Siehe KOPS 2001.
- ³ In Abbildung 5 wird die quantitative Bedeutung der Rundfunkveranstalter durch die Größe der Kreise verdeutlicht. Diese entsprechen der Summe der Einnahmen der jeweiligen Veranstalter (siehe Tabelle 1, Sp. 10).



Abbildung 5:
Die deutsche Rundfunkordnung in geometrischer Darstellung



Vom Ideal der "freiwilligen Veranstalter" etwas weiter entfernt als der Bürgerfunk sind die deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD, ZDF und DR.¹ In Abbildung 4 liegen diese Anstalten im Sektor JRSK; nach der dortigen Klassifikation sind sie folglich als "staatlich beeinflusste freiwillige Veranstalter" anzusehen. Lediglich die DW liegt als aus dem Staatshaushalt finanzierte Anstalt im Sektor KSNL, d. h. noch etwas näher am Staatssektor. Nach der in Abbildung 4 enthaltenen Typologie ist die DW damit ein "durch die Zivilgesellschaft beeinflusster staatlicher Veranstalter", der ebenfalls unter dem Oberbegriff des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu subsumieren ist. – Die kommerzielle Rundfunkveranstalter in Deutschland sind in der unteren rechten Ecke des Dreiecks angesiedelt. Sie entsprechen damit dem Idealtypus marktlicher Bereitsteller. – Für die Summe aller deutschen Rundfunkveranstalter ist die durchschnittliche Position (Einnahmenvektor 31 %, 16 %, 52 %, s. o.) im Segment GFPQ gele-

¹ Abbildung 5 zeigt lediglich die Position, die sich für den Durchschnitt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD, ZDF und DR) errechnet. Die Position der einzelnen Anstalten unterscheidet sich von dieser Position nur unwesentlich (siehe KOPS 2001).

gen, insgesamt ist die deutsche Rundfunkordnung somit, nach der in Abbildung 4 enthaltenen Klassifikation, als "zivilgesellschaftlich beeinflusste marktliche Rundfunkordnung" einzustufen.

Grundsätzlich wird diese Struktur der deutschen Rundfunkordnung von den meisten Experten in Deutschland positiv beurteilt. Die Kombination der beiden Hauptsäulen, des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (mit einem Gesamtbudget von 8,4 Milliarden €, siehe Tabelle 1, Sp. 10) und des kommerziellen Rundfunks (mit einem Gesamtbudget von 6,8 Milliarden €), wird überwiegend als angemessen betrachtet, als Voraussetzung für eine ausgewogene Mischung von Programmen, die dem Gemeinwohl dienen, insbesondere einer vielfältigen und intensiven öffentlichen Kommunikation, und Programmen, die die vielfältigen Privatinteressen der Zuschauer, insbesondere nach Unterhaltung, befriedigen. Über die Einzelheiten und die Feinabstimmung dieser dualen Ordnung wird allerdings permanent gestritten.¹

5. Fernsehprogramme als marktfähige oder nicht-marktfähige Güter – Konsequenzen für die chinesische Rundfunkordnung

So wie sich die deutsche Rundfunkordnung mit der Zulassung kommerzieller Rundfunkveranstalter Mitte der achtziger Jahre gravierend verändert hat, hat auch die chinesische Rundfunkordnung, etwa seit Ende der achtziger Jahre, einen grundlegenden Wandel durchgemacht. Während der Rundfunk, wie die Massenmedien generell, bis dahin weitestgehend ein vom Staat kontrolliertes und genutztes Propagandainstrument war, bewegt sich die chinesische Rundfunkordnung, wie die chinesische Medienordnung generell, seitdem auf den Marktsektor zu (siehe Abbildung 6). Allerdings ist dieser Weg weniger eindeutig, als es von der chinesischen Regierung in ihren offiziellen Verlautbarungen beschrieben wird. Die optimistischen Erwartungen beispielsweise, die mit verschiedenen Maßnahmen der Chinesischen Behörde für Radio, Film und Fernsehen (SARFT) und des Chinesischen Handelsministeriums (MOFCOM) verbunden wurden, ausländischen Medienunternehmen joint ventures mit chinesischen Unternehmen zu ermöglichen, auch zur Produktion von Filmen und Fernsehprogrammen,² haben sich bisher nicht erfüllt. Die Märkte öffnen sich nur langsam, und für ausländische Investoren bestehen noch immer enorme, allerdings oft schwer erkennbare Marktzutrittschranken. Mit den Vorgaben der WTO sind diese z. B. nicht vereinbar, obwohl China 2002 der WTO beigetreten ist.³ Mit

¹ Siehe STOCK 2005 mit vielen weiteren Nachweisen.

² Siehe FABER/XIAOMEI 2005, S. 3ff. sowie verschiedene Beiträge in KOPS/OLLIG 2007.

³ Die stärksten Barrieren verursacht die SARFT die alle ausländischen Fernsehprogramme kontrolliert, z. B. hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit den kulturellen, moralischen und politischen Werten Chinas (siehe FABER/XIAOMEI 2005, S. 7ff.). Auch die ausführlichen Begründungen und Dokumente, die der SARFT von den Importeuren ausländischer Programme vorgelegt werden müssen (in chinesischer Sprache), bilden ein merkliches Hemmnis. Ein anderes ist die Bestimmung, nach der nur 15 % (bei Filmen und Fernsehspielen: 25 %) aller im chinesischen Fernsehen gezeigten



Blick auf einige aktuelle Maßnahmen vertreten nicht wenige Beobachter sogar die Meinung, dass der Transformationsprozess der Medien in China mittlerweile zum Stillstand gekommen ist oder gar zurückgenommen wird.¹ Durch die so genannte "February 2005 Notice" zum Beispiel ist die staatliche Regulierung von Joint Ventures zwischen chinesischen und ausländischen Medienunternehmen intensiviert worden,² und im Sommer 2005 hat die chinesische Regierung die Ausstrahlung ausländischer, insbesondere US-amerikanischer Filme im chinesischen Fernsehen erheblich eingeschränkt.³

Abbildung 6 verdeutlicht dies mit Hilfe der eingeführten Dreieck-Modells. Noch in den siebziger Jahren war die chinesische Rundfunkordnung im linken unteren Eckpunkt des Dreiecks angesiedelt. Sämtliche Ressourcen der Rundfunkveranstalter wurden, direkt oder indirekt, von der chinesischen Regierung gesteuert. Mit der seit Anfang der achtziger Jahre einsetzenden Reformpolitik hat sich diese Position in Richtung Marktsektor verlagert. Eine genaue Positionierung anhand der Einnahmenvektoren der chinesischen Rundfunkveranstalter, analog zu der im letzten Abschnitt für die deutsche Rundfunkordnung erläuterten Vorgehensweise, ist allerdings aus mehreren Gründen schwierig. Zum einen existieren in China etwa 350 Fernsehveranstalter, für die meisten von ihnen sind keine offiziellen Zahlen über Art und Höhe ihrer Einnahmen verfügbar.⁴ Schwierig ist vor allem die quantitative Bestimmung der Anteile staatlicher, kommerzieller und zivilgesellschaftlicher Ressourcen. Mehr noch als bei den Einnahmen deutscher Rundfunkveranstalter überlagern und vermischen sich nämlich bei den Einnahmen chinesischer Rundfunkveranstalter die Elemente dieser drei Grundtypen; vor allem der staatliche Einfluss ist in vielen vermeintlichen Markteinnahmen vorhanden, oft versteckt und kaum quantifizierbar.

Aus diesen Gründen wird hier nur eine grobe Schätzung versucht. Sie basiert auf Daten der CMM 2005a, auf Zahlen über den relativen Anteil verschiedener Einnahmearten bei ZHANG 2001, S. 233, QIAN 2002, S. 80, und CHIN 2005, S. 121, und auf eigenen Einschätzungen. Ausgangspunkt sind die Zahlen der CMM, nach denen die Gesamteinkünfte der chinesischen Rundfunkanstalten aus Werbung im Jahr 2004 3.521 Milliarden US \$ betragen.⁵ Addierte man weitere 5 % dieses Betrages (= 176 Millionen. US \$) als "andere eigene Marktein-

Programme aus dem Ausland stammen dürfen (siehe ebenda, S. 14, sowie BENSINGER 2005; CMM 2005b, S. 10ff.). Aktuelle Berichte über den Stand des chinesischen Medienrechts und der chinesischen Medienpolitik finden sich unter <http://www.chinalawandpractice.com/default.asp>.

¹ Siehe SY 2005. Auf der anderen Seite werden mittlerweile aber auch viele Vorgänge, die früher Gegenstand interner und nicht-öffentlicher Verwaltungsentscheide waren, nach expliziten und transparenten Kriterien entschieden (siehe CARNABUCI 2004, BENSINGER 2005, GUO 2004).

² BENSINGER 2005, S. 8.

³ ebenda

⁴ Für 2002 nennt OLLIG (2007, S. 3) 338 nationale, regionale und lokale Rundfunkveranstalter.

⁵ CMM 2005a

künfte",¹ 1,92 % (= 81 Millionen US \$) als "Einnahmen aus privaten Investitionen",² und 1,66 % (= 70 Millionen US \$) als "sonstige Einnahmen",³ so ergibt sich als Summe der Markteinnahmen ein Betrag von 3.849 Millionen US \$ (3.521 + 176 + 81 + 79 + 70). Weiterhin unterstellen wir unter Rückgriff auf diese Quellen, dass die Staatseinnahmen 9,22 % der gesamten Einnahmen (= 381 Millionen US \$) ausmachen.⁴ Freiwillige Leistungen des Dritten Sektors erhalten die chinesischen Rundfunkveranstalter nach diesen Quellen nicht. – Insgesamt ergibt sich damit für die Summe der chinesischen Rundfunkveranstalter ein Einnahmenvektor von 0 %, 9 %, 91 % (Spalte 12 im oberen Teil von Tabelle 2).

Tabelle 2:
Einnahmenvektor der chinesischen Rundfunkveranstalter

	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%	(3. Sektor/Staat/Markt)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12a)	(12b)	(12c)	(12d)
	0	0,0%	391	9,2%	3.849	90,8%	0	0,0%	4.240	100%	0%	9%	91%	100%
1	"Subventionen" von der Regierung (9,22 % von 4.240 Mio. US \$ Gesamteinnahmen = 391 Mio. US \$)													
2	Werbeeinnahmen (3.521 Mio. US \$) plus sonstige Markteinnahmen (5 % von 4.240 Mio. US \$ Gesamteinnahmen = 176 Mio. US \$), plus private Investitionen (1,92 % from 4.240 Mio. US \$ Gesamteinnahmen = 81 Mio. US \$), plus "sonstige Einnahmen" (1,66 % from 4.240 Mio. US \$ Gesamteinnahmen = 70 Mio. US \$)													
	Quelle: Schätzungen auf der Basis von CMM 2005, ZHANG 2001, S. 233, QIAN 2002, S. 80, CHIN 2005, S. 121													
	3. Sektor 1		Staatl. Einn. 2		Markteinn. 3		Rundfunkgeb.		Summe aller Einn.		Einnahme-Vektor			
	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%	(3. Sektor/Staat/Markt)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12a)	(12b)	(12c)	(12d)
	42	1,0%	2.292	54,1%	1.905	44,9%	0	0,0%	4.240	100%	1%	54%	45%	100%
1	1 % der Staatseinnahmen in Höhe von 391 Mio. US \$ (=3,9 Mio. US \$) und 1 % der Markteinnahmen in Höhe von 3.849 Mio. US \$ (=38,49 Mio. US \$)													
2	99 % der "staatlichen Subventionen" in Höhe von 391 Mio. US \$ (= 387 Mio. US \$) plus 49,5 % der 3.849 Mio. US \$ (=1.905 Mio. US \$) der Markteinnahmen													
3	49,5 % der Markteinnahmen in Höhe von 3.849 Mio. US \$													
	Quelle: Schätzungen auf der Basis von CMM 2005, ZHANG 2001, S. 233, QIAN 2002, S. 80, CHIN 2005, S. 121													

Allerdings muss dieser Vektor korrigiert werden, um die qualitativen Besonderheiten der chinesischen Einnahmenstrukturen auch quantitativ zum Ausdruck zu bringen (ähnlich wie wir dies oben auch bei der Bestimmung der Einnahmenvektoren der deutschen Rundfunkveranstalter erläutert haben). Eine erste Korrektur betrifft die dem Dritten Sektor zuzurechnenden Einnahmen. Den vorliegenden Daten nach existieren in China solche Einnahmen nicht. Aber es meh-

¹ Nach QIAN 2002, S. 80, (zitiert nach CHIN 2005, S. 121) hat sich der Anteil der Werbeeinnahmen an den gesamten Markteinnahmen von 85 % im Jahr 1995 auf 92 % im Jahr 2002 erhöht. Für 2004 liegen uns keine Daten vor, aber wenn man die Zahlen für 1995 und 2002 extrapoliert, kann man davon ausgehen, dass 2004 die Werbeeinnahmen etwa 95 % und die sonstigen Markteinnahmen etwa 5 % (=176 Millionen US \$) ausmachten.

² Dieser Anteil wird von ZHANG 2001, S. 233, (zitiert nach CHIN 2005, S. 121) für 2000 genannt. Wir unterstellen hier, dass dieser Anteil auch für 2004 gilt.

³ ebenda

⁴ ebenda



ren sich die Anzeichen, dass sich auch in China mittlerweile zivilrechtliche Kräfte etabliert haben, die die Höhe und Verwendung der marktlichen und staatlichen Einnahmen der Rundfunkanstalten beeinflussen. Obwohl diese Einflüsse noch schwach sind und wegen fehlender formaler Zuständigkeiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen nur indirekt wirken, z. B. über die Entscheidungsprozesse der politischen Parteien und Parlamente, wäre es falsch, sie vollständig außer acht zu lassen.¹ Als grobe Schätzung unterstellen wir vielmehr, dass jeweils 1 % der im oberen Teil von Tabelle 2 aufgeführten staatlichen und marktlichen Einnahmen dem dritten Sektor zuzurechnen sind. In absoluten Beträgen bedeutet dies 41 Millionen US \$; das sind ca. 1 % der Gesamteinnahmen der chinesischen Rundfunkveranstalter (siehe Sp. 2 und 3 im unteren Teil von Tabelle 2).

Eine zweite Korrektur betrifft die Markteinkünfte. Wie bereits angesprochen, werden die chinesischen Rundfunkveranstalter von der Regierung, speziell von der SARFT und der MOFCOM, weiterhin streng kontrolliert. Eine genauere Betrachtung zeigt aber auch, dass auch die vermeintlichen Markteinnahmen der chinesischen Rundfunkveranstalter erheblichen staatlichen Einflüssen unterworfen sind, z. B. weil die Werbepreise staatlich administriert werden und weil die Regierungen die Monopolstellungen der Rundfunkveranstalter auf den (Werbe-) Märkten schützen.² Dadurch können die Regierungen die Höhe der "Markteinkommen" – und damit auch die Programmangebote – der Rundfunkanstalten wirksam steuern. Es erscheint daher angemessen, einen Teil der im oberen Teil von Tabelle 2 genannten Markteinkommen, wir halten 50 % für angemessen, dem Staatssektor zuzurechnen.³ Unter Berücksichtigung dieser Korrekturen verändert sich der Einnahmenvektor der chinesischen Rundfunkanstalten auf 1 %, 54 %, 45 % (siehe Spalte 12 im unteren Teil von Tabelle 2).

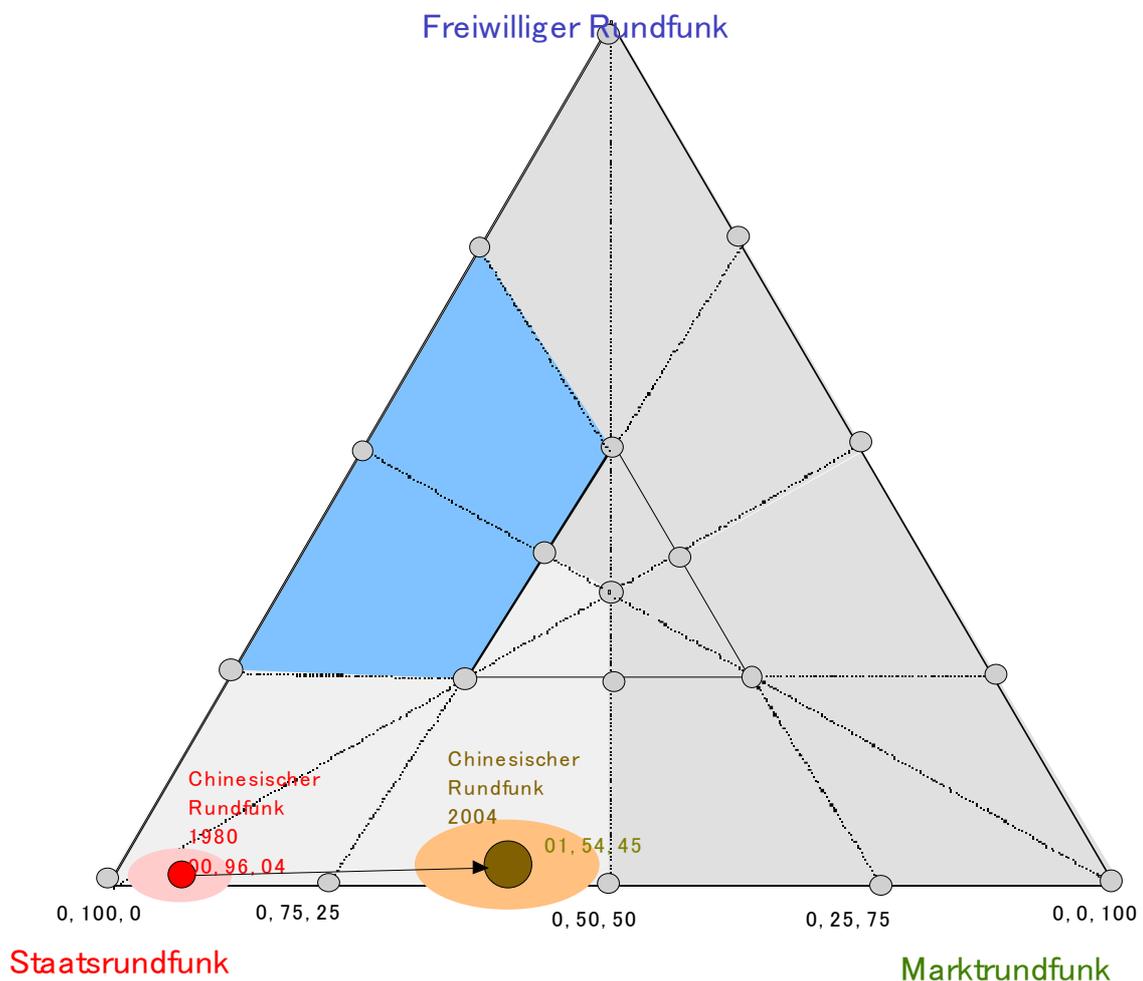
Abbildung 6 zeigt die Chinesische Rundfunkordnung auf der Basis dieses Vektors in der eingeführten grafischen Darstellung. Wegen der unzureichenden Datenlage handelt es sich dabei, wie gesagt, nur um eine grobe Annäherung, die zudem stark von der Art der vorzunehmenden Zurechnungskorrekturen abhängt. Würde z. B. ein geringerer Teil der Markteinkommen dem Staatssektor zugerechnet als in unseren Berechnungen (dort 50 %), würde sich die Lage der chinesischen Rundfunkordnung weiter nach rechts, in Richtung Marktsektor, verschieben (in Abbildung 6 wird der damit verbundene Unsicherheitsraum durch eine beige eingefärbte Ellipse angedeutet).

¹ In verschiedenen neuen Studien wird über in den letzten Jahren in China entstandene basisdemokratische und zivilgesellschaftliche Bewegungen berichtet (YE 2003, YU 2003, QIN 2004, LU 2005, HEBERER 2006). Andere Autoren bewerten solche gesellschaftliche Trends pessimistischer. HEILMANN 2004, S. 217, beispielsweise erwartet, dass die außerstaatlichen Interessengruppen sich nicht in zivilgesellschaftlichen Einrichtungen organisieren, sondern schrittweise in den staatlichen Willensbildungsprozess einbezogen werden.

² Siehe CHIN 2005, S. 125ff., mit weiteren Quellenhinweisen.

³ Da wir 1 % der Markteinnahmen dem Dritten Sektor zugerechnet haben, werden nur 49,5 % der Markteinnahmen in Höhe von 3.849 Mio. US \$ (= 1.905 Mio. US \$) dem Staatssektor zugerechnet, die anderen 49,5 % werden dem Marktsektor zugerechnet.

Abbildung 6:
Chinas Rundfunkordnung auf dem Weg vom Staatsrundfunk zum Marktrundfunk



Auch die vertikale Position könnte sich verändern, falls der zivilgesellschaftliche Einfluss auf den chinesischen Rundfunk anders eingeschätzt würde, als wir dies getan haben. Gleichwohl würde sie auch dann in der Nähe der Basislinie des Dreiecks verbleiben: Eine nennenswerte Verlagerung nach oben ist wegen des derzeitigen geringen Einflusses zivilgesellschaftlicher Kräfte für die chinesische Rundfunkordnung (und allgemeiner: Gesellschaftsordnung) nicht anzunehmen.

Eine solche Einschränkung der chinesischen Rundfunkordnung auf horizontale Verlagerungen entlang der Basislinie, weg vom Staats- zum Marktsektor, erscheint aus deutscher Perspektive ambivalent. Einerseits ist sie wegen der sich verringernden staatlichen Steuerung der Medien positiv zu bewerten; andererseits verstärkt die wachsende Marktnähe neue Abhängigkeiten und neue, aus Mängeln der Medienmärkte resultierende Unzulänglichkeiten.¹ Aus dieser Sicht ist die chinesische Rundfunkordnung durch die bisherigen Transformations-

¹ Siehe die oben erwähnten Formen von Marktversagen im Medienbereich. Vgl. dazu genauer KOPS 2005, speziell zu der verminderten Angebotsvielfalt und deren gesellschaftlichen Nachteilen siehe KOPS 2006.



maßnahmen nicht wirklich verbessert worden, sondern nur vom Regen (staatlicher Bevormundung) in die Traufe (kommerzieller Abhängigkeiten) geraten.

Positiver sind die bisherigen Veränderungen dann zu werten, wenn man den bisher erfolgten Austausch eines Teils des staatlichen Einflusses durch Markteinflüsse als Voraussetzung für eine künftige Stärkung zivilgesellschaftlicher Einflüsse ansieht. In der Tat dürften solche Bemühungen eher erfolgreich sein in einer Gesellschaft, in der nicht länger ausschließlich staatliche Steuerungselemente dominieren, sondern sich staatliche (zentrale) und marktliche (dezentrale) Steuerungselemente vermischen. Die bisherigen Veränderungen der chinesischen Medienordnung wären dann richtig und wichtig, bedürften aber weiterer – und in Zukunft wohl verstärkter – Maßnahmen, die den zivilgesellschaftlichen Einfluss stärken und sowohl den staatlichen als auch den marktlichen Einfluss beschneiden, d. h. – ausgedrückt in der eingeführten graphischen Darstellungsweise – die die Position der chinesischen Rundfunkordnung nach oben, Richtung Dritten Sektor, verschieben.

Angesichts des großen Einflusses, den die nach privatwirtschaftlichen Erlösen strebenden globalen Medienkonglomerate, wie z. B. dasjenige von Murdoch, auf die nationalen und internationalen Rundfunkordnungen nehmen, aber auch angesichts ähnlich gerichteter Kommerzialisierungsbestrebungen der WTO,¹ ist allerdings zu bezweifeln, ob solche Veränderungen erreicht werden können. Dazu bedürfte es verstärkter Bemühungen zivilgesellschaftlicher Organisationen, auch internationaler Art, die ein Gegengewicht zu den starken kommerziellen Kräften nationaler und internationaler Medienunternehmen herstellen. Diese sind zur Zeit allerdings nicht in Sicht – sieht man einmal von der UNESCO ab, die die staats- und kommerzfreie öffentliche Kommunikation traditionell gefördert² und 2005 mit der Konvention zur kulturellen Vielfalt der Medien ein wichtiges potentiell Instrument internationaler Medienpolitik vorgelegt hat.³ Organisationen in Ländern mit wirkungsvollen zivilgesellschaftlichen Strukturen betätigen sich ganz überwiegend im nationalen Rahmen; selbst die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in diesen Ländern, die ein Modell für staatlich oder marktlich dominierte Rundfunkordnungen sein könnten, engagieren sich unter Verweis auf ihre nationalen Programmaufträge kaum für diese Aufgabe. Ob sich die Medienordnungen Chinas und anderer Transformationsstaaten in absehbarer Zukunft aus der Umklammerung durch Staat und Markt lösen können, muss deshalb bezweifelt werden.

¹ Siehe KOPS 2006.

² Die UNESCO hat sich dieser Aufgabe in der Vergangenheit mit verschiedenen, ganz unterschiedlichen Programmen angenommen. Siehe die Zusammenstellung unter [http://portal.unesco.org/search/...](http://portal.unesco.org/search/)

³ http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=29078&URL_DO=DO_TOPIC&RL_ECTION=201.html. Siehe hierzu METZE-MANGOLD 2006, METZE-MANGOLD/MERKEL 2006.

6. Einige abschließende Bemerkungen aus international vergleichender Perspektive

Aus einer international vergleichenden Sicht sind die für China festgestellten Veränderungen typisch; sie lassen sich in ähnlicher Form in vielen Staaten beobachten. Abbildung 7 verdeutlicht dies unter Verwendung des Dreieck-Modells am Beispiel ausgewählter Staaten und für den Zeitraum zwischen 1995 und 2005. Die Kreise repräsentieren dort wieder die durchschnittlichen Einnahmenstrukturen der in diesen Staaten existierenden Rundfunkveranstalter, die Größe der Kreise spiegelt wieder die wirtschaftliche Bedeutung des Rundfunks in diesen Staaten wider.¹

Es wird deutlich, dass die für China beschriebene Veränderung der Rundfunkordnung in ähnlicher Weise auch für andere Transformationsstaaten gilt – in Abbildung 7 sind Polen und die Ukraine ausgewiesen. Allerdings haben diese Veränderungen in diesen Staaten einen anderen, weniger stark vom Staat kontrollierten Ausgangspunkt; und auch die Richtung und Geschwindigkeit, mit der sich die Medienordnungen in diesen Ländern vom Staat wegbewegt haben, unterscheiden sich graduell von den für China beschriebenen: Sie verliefen weniger schnell, und auch die zivilgesellschaftlichen Einflüsse waren dort etwas stärker.

Abbildung 7 zeigt auch, dass die Rundfunkordnungen in Europa (Großbritannien und Deutschland werden dort als Beispiele berücksichtigt) stärker vom dritten Sektor beeinflusst (und damit vom Staats- und Marktsektor unabhängiger) sind als in den Transformationsstaaten. Ihre Position in der geometrischen Darstellung hat sich im Zeitablauf auch kaum verändert. In Großbritannien kann man nach überwiegender Meinung lediglich eine leichte Verlagerung in Richtung Marktsektor feststellen (hauptsächlich als Ergebnis der erhöhten Marktanteile kommerzieller Rundfunkveranstalter, zusätzlich auch in Folge einer partiellen Selbstkommerzialisierung der BBC),² und vermutlich auch ein leichte Verlagerung in Richtung Staatssektor (als Folge eines erhöhten politischen Drucks, der nach der Gilligan-Affaire auf die BBC ausgeübt wird).³ – In Deutschland ha-

¹ Der Kreis für Deutschland beispielsweise repräsentiert die Summe der Einnahmen aller deutscher Rundfunkveranstalter (15.270 Mio. € = 19.583 Mio. US \$, siehe Tabelle 1, S. 21, und Abbildung 5, S. 24), und der Kreis für China repräsentiert die Summe der Einnahmen aller Chinesischer Rundfunkveranstalter (4.240 Mio. US \$, siehe Tabelle 2, S. 27). Für andere Untersuchungszahlen wären die Pro-Kopf-Einnahmen der Rundfunkveranstalter die besser geeignete Größe. In diesem Fall wären die Unterschiede z. B. zwischen Deutschland und China viel höher.

² Siehe PADOVANI/TRACEY 2003; UBIQUS 2004, S. 20ff.; BORN 2005; zur schwierigen Abwägung der BBC, einerseits möglichst hohe Markteinnahmen zu erzielen (um die Höhe der Rundfunkgebühr damit reduzieren zu können), andererseits aber eine zu starke Marktorientierung zu vermeiden (und damit die gesellschaftliche Legitimation für eine Gebührenfinanzierung zu erhalten), siehe DCMS 2006, S. 38 ff.

³ Einzelheiten zu den Auseinandersetzungen zwischen der BBC und der Britischen Regierung, die den BBC-Reporter Andrew Gilligan einer tendenziösen Berichterstattung beschuldigt hatte, finden sich in CHAFETZ 2003, PHILLIPS 2004. Zu den Fol-



ben sich der Kommerzialisierungsdruck einerseits und die Versuche zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Einflüsse weitgehend ausgeglichen;¹ ebenso wie die Versuche, staatlichen Einfluss auszuweiten und die gegenläufigen Versuche, die politische Unabhängigkeit des Rundfunks zu sichern und zu stärken.² Von daher hat sich die Position der deutschen Rundfunkordnung in den letzten zehn Jahren kaum verändert.

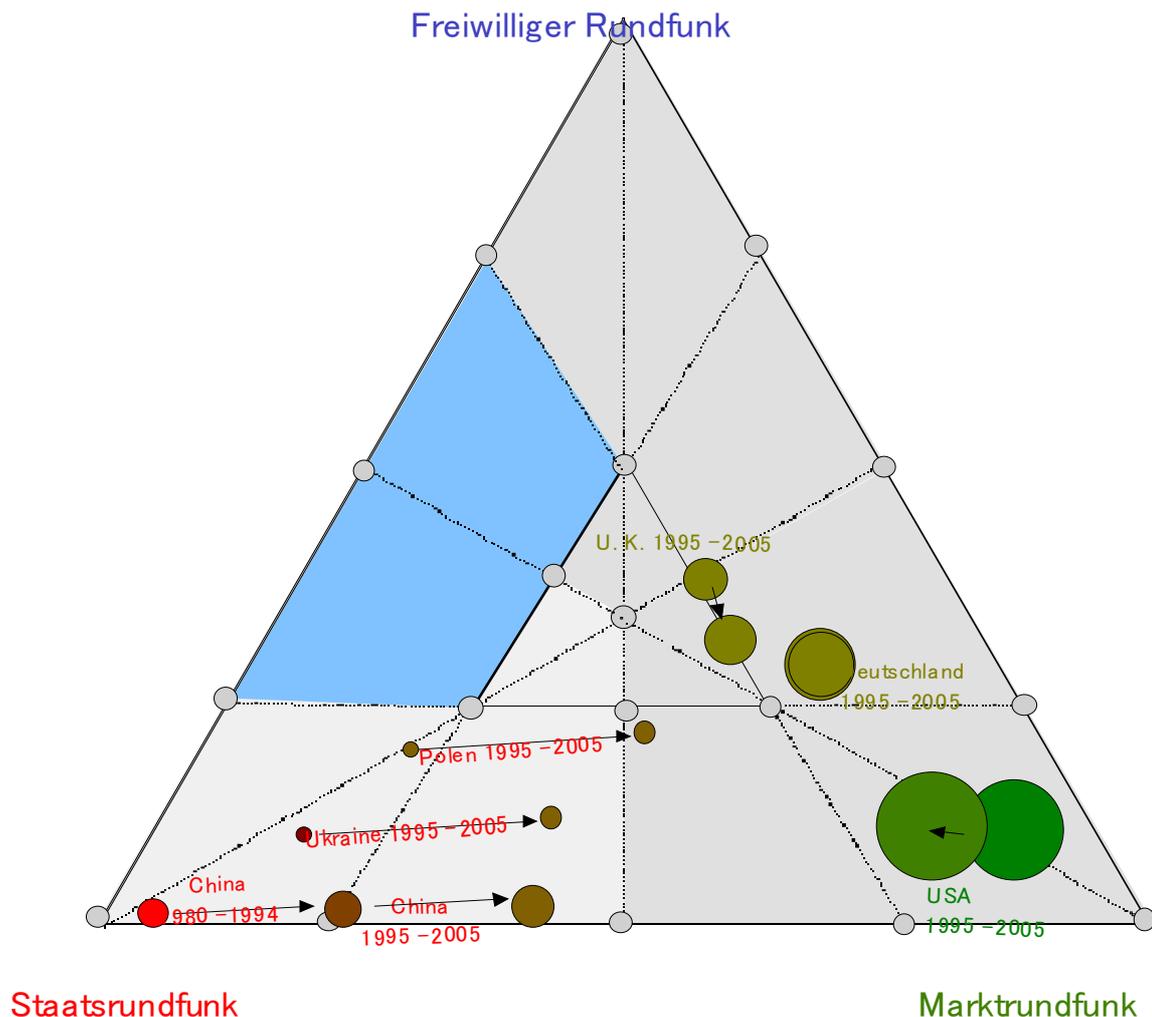
Im Vergleich zu Deutschland und Großbritannien sind die Rundfunkordnungen der meisten Länder stärker kommerzialisiert (die USA sind das augenfälligste Beispiel)³ oder sie sind stärker vom Staat gesteuert (wie die früheren kommunistischen Staaten Osteuropas).⁴ Im Zuge der dortigen gesellschaftlichen Transfor-

gen, die diese Auseinandersetzungen für die politische Unabhängigkeit der BBC hatten, siehe PALAST 2004, BORN 2005.

- ¹ Die Zuschaueranteile der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind nach der Zulassung kommerzieller Rundfunkanbieter im Jahr 1984 permanent gefallen. Erst im Jahr 2002 haben sie sich erstmals konsolidiert. Auf der anderen Seite existieren ausreichende Belege dafür, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mehr Produkte in die Vereinigten Staaten exportieren möchten.
- ² Einerseits ist die Unabhängigkeit der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch das Deutsche Bundesverfassungsgericht gestärkt worden, das 1994 ein staatsfernes Verfahren zur Bemessung der Gebühreneinnahmen verordnet hat (siehe LIBERTUS 2004, für eine genauere Beschreibung dieses Verfahrens siehe das INSTITUTE OF GLOBAL LAW 1994). Andererseits haben die Landesparlamente im Jahr 2005 gegen dieses verfassungsrechtlich vorgeschriebene Verfahren verstoßen, indem sie der von der staatsfernen Kommission zur Ermittlung der Rundfunkgebühren vorgeschlagenen Gebührenerhöhung nicht vollständig zugestimmt haben. Siehe zu den Einzelheiten dieser Entscheidung und den möglichen Folgen für den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk MEIER 2005, S. 29ff.
- ³ Rundfunk wird in den USA traditionell als Aufgabe des Marktes betrachtet. In den Neuziger Jahren haben sich dort vorhandene Elemente eines nicht-marktlichen Rundfunks (public service) sogar weiter zurückgebildet (siehe TRACEY 1998). In den letzten Jahren ist dort aber auch verstärkt Kritik an einer übermäßigen Kommerzialisierung laut geworden, und es wurden einige Regeln zu seiner gesellschaftlichen Steuerung eingeführt (siehe hierzu z. B. <http://www.freepress.net/content/projects>). Das erklärt die in Abbildung 7 beschriebene leichte Aufwärts-Verschiebung der Position der US-amerikanischen Rundfunkordnung. Gleichzeitig hat sich in den USA in den letzten Jahren, speziell nach dem 9. 11. 1997, aber auch der staatliche Druck auf den Rundfunk erhöht (siehe LEONE/ANRIG 2003), was die in Abbildung 7 geschriebene Links-Verschiebung erklärt.
- ⁴ Die in Abbildung 7 gezeigten Positionen basieren auf Daten zweier Studien, die die Einnahmenstrukturen der Rundfunksysteme von 12 Staaten (McKINSEY 1999) bzw. 20 Staaten (McKINSEY 2004) beschreiben. Allerdings werden diese Einnahmen nicht nach der von uns zugrunde gelegten Typologie den drei Basissystemen Markt, Staat und Dritter Sektor zugeordnet, sondern den Kategorien "Government grants", "advertising/sponsoring", "license fee", and "other" (McKINSEY 1999, S. 29ff.). Deshalb haben wir auch diese Daten, wie im Text für die Rundfunksysteme Deutschlands und Chinas genauer beschrieben, umkategorisiert werden (siehe genauer hierzu KOPS 2001). Die Studien von McKINSEY sind in der Literatur intensiv diskutiert worden, z. B. von WITHERS 2000, MACQUARIE 2002 (beide konzentriert auf die Australian Broadcasting Cooperation) und von JACKSON/THOMAS 2001 (mit Schwerpunkt auf die Canadian Broadcasting Cooperation). Neben den beiden Studien von McKinsey finden sich qualitative Beschreibungen nationaler Rundfunkordnungen auch in ESSER/PFETSCH 2004, in HALLIN/MANCINI 2004 sowie in KOPS 2007.

mationsprozesse haben sich die Rundfunkordnungen dieser Staaten aber von der staatlichen Bevormundung gelöst und dem Markt genähert. Staaten, in denen die Transformation früher eingesetzt hat, wie das in Abbildung 7 genannte Polen, sind auf diesem Weg bereits weiter als Staaten, in denen sie erst später begonnen wurde, wie z. B. die Ukraine.^{1,2}

Abbildung 7:
Ausgewählte Rundfunkordnungen im internationalen Vergleich



¹ Zur aktuellen Entwicklung der Rundfunkordnung der Ukraine siehe KHABYUK 2005, KHABYUK 2007. -- Die hier festgestellte Verlagerung stimmt überein mit der Feststellung von KLEINSTEUBER (2003, S. 156), nach der im Zuge der Globalisierung der Marktsektor stärker wächst als der Staatssektor und der Dritte Sektor.

² Abbildung 7 zeigt auch die unterschiedliche quantitative Bedeutung des Rundfunks in den dort berücksichtigten Staaten: Die Größe der Kreise entspricht der Summe der in den Ländern für Rundfunk verausgabten Mittel. Mit 4.240 Mio. US € (siehe oben Tabelle 2, S. 27) verfügen die chinesischen Rundfunkveranstalter z. B. über weniger als ein Drittel des Budgets, das insgesamt den deutschen Rundfunkveranstaltern zur Verfügung steht (15.270 Mio. US €, siehe oben, Tabelle 1, S. 21), und über weniger als ein Fünftel des Budgets der US-amerikanischen Rundfunkveranstalter. Für die Pro-Kopf-Beträge ergeben sich noch erheblich größere Unterschiede.



Legt man die Deutsche Rundfunkordnung als Referenzsystem zugrunde, muss man die Rundfunkordnungen aller Staaten kritisieren, die zu stark von einer einzigen Bereitstellungsform dominiert werden, unabhängig davon, ob es sich dabei um den Markt oder den Staat handelt. Bezogen auf unser Dreieck-Modell bedeutet das, dass im Zentrum des Dreiecks positionierte Lösungen angestrebt und alle in der Nähe einer Ecke des Dreiecks positionierte Lösungen vermieden werden sollten. Mit Blick auf die materiell vorfindbaren Lösungen würde für die Rundfunksysteme der meisten Staaten eine zweite Empfehlung lauten, die zivilgesellschaftlichen Einflüsse zu stärken (und damit zugleich die staatlichen und/oder marktlichen Einflüsse zu reduzieren) bzw. – wiederum bezogen auf die graphische Darstellung – eine Verlagerung nach oben anzustreben.

Allerdings sind solche Empfehlungen problematisch, weil bei der Gestaltung von Rundfunkordnungen die kulturellen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Eigenheiten jedes Staates berücksichtigt werden müssen. Speziell die Auffassungen über den Wert unterschiedlicher Rundfunkangebote (etwa von Informations- und Bildungsprogrammen im Vergleich zu Unterhaltungsprogrammen), über die durch den Rundfunk zu erfüllenden Aufgaben und über die relativen Leistungsfähigkeit von Staat, Markt und Drittem Sektor unterscheiden sich – auch historisch bedingt – erheblich.

Das gilt zum Beispiel auch für Deutschland und China, zwei Ländern mit ganz unterschiedlichen Traditionen, Kulturen und historischen Erfahrungen, und mit ganz unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen und politischen Systemen. Von daher wäre es unsinnig, eine in Deutschland und für Deutschland entwickelte und dort als angemessen betrachtete Rundfunkordnung auch für China als best geeignete Lösung vorzuschlagen. Die Gegenüberstellung der von diesen Ländern gewählten Lösungen kann allerdings – wie internationale Vergleiche generell – das Spektrum der denkbaren Optionen aufzeigen, die für eine mögliche Verbesserung der bestehenden Ordnungen in Betracht gezogen werden können; und sie kann Hinweise darauf geben, welche Faktoren die Leistungsfähigkeit dieser Ordnungen beeinflussen und bei der Optimierung zu beachten sind.¹

¹ Siehe hierzu ausführlicher KOPS 2007.

7. Zusammenfassung

Rundfunkprogramme erfüllen private Bedürfnisse nach Information, Bildung und Unterhaltung. Von daher können sie, wie andere Güter auch, auf Märkten verkauft werden, entweder an die Zuschauer und Zuhörer direkt (via Pay-TV), oder indem sie als Rahmenprogramm für Rundfunkwerbung verwendet werden, die an die Werbung treibenden Unternehmen verkauft und den Zuschauern und Zuhörern kostenlos (als Free TV) überlassen werden. In beiden Vermarktungsformen können Rundfunkprogramme hohe private Gewinne generieren; und in der Vergangenheit haben sie dies in den meisten Ländern auch in einem über das allgemeine Wirtschaftswachstum weit hinaus gehenden Umfang getan.

Programmverkäufe zwischen Staaten sind eine interessante Möglichkeit zur Steigerung solcher Gewinne. Weil Rundfunkprogramme nicht im Konsum rivalisieren, d. h. der Nutzen für die Zuhörer und Zuschauer unabhängig davon ist, wie viele Personen die Programme anschauen, kann durch die Verwertung von Programmen auf ausländischen Märkten der Erlös bei unveränderten Produktionskosten gesteigert werden. Kostentheoretisch zeigt sich dies in mit der Ausweitung der Ausbringungsmengen (hier: der verkauften Programmminuten) sinkenden Stückkosten ("Programmminutenkosten", d. h. Kosten je Programmminute je Zuschauer/Zuhörer). Das kommt sowohl den Zuschauern und Zuhörern zugute, die *ceteris paribus* weniger für die Programme bezahlen müssen oder weniger Werbeunterbrechungen in Kauf nehmen müssen, als auch den Programmproduzenten und -veranstaltern, die höhere Erlöse erzielen. Es nutzt aber auch den Staaten, in denen diese Produzenten und Veranstalter angesiedelt sind, weil geringere Stückkosten höhere internationale Wettbewerbsfähigkeit bedeuten und dies die Zahl der Arbeitsplätze, auch die öffentlichen Einnahmen erhöht. Von daher steigert der internationale Programmhandel nicht nur die privaten Gewinne der beteiligten Unternehmen sondern auch die gesellschaftliche Wohlfahrt der beteiligten Staaten.

Allerdings weisen Rundfunkprogramme – zumindest in bestimmten Formen bzw. mit bestimmten Inhalten – einige Besonderheiten auf, aufgrund derer eine marktliche Bereitstellung überhaupt nicht zustande kommt oder die Ergebnisse vom gesellschaftlichen Optimum abweichen: 1. subadditive Kostenverläufe (infolge fehlender Konsumrivalität bzw. hohen Größenvorteilen), 2. fehlende Ausschließbarkeit, 3. positive und negative Externalitäten, und 4. asymmetrisch verteilte Informationen zur Qualität der Programme. Infolge dieser Marktmängel kommt es 1. zu einer hohen Konzentration auf Seiten der Programmproduzenten und -veranstalter und zu einer geringen Angebotsvielfalt, 2. (im Falle werbefinanzierter Angebote) zu einem an den Präferenzen der Werbung Treibenden ausgerichteten Programmangebot, das von den Programmpräferenzen der Zuschauer und Zuhörer abweicht, 3. zu einer Unterversorgung an gemeinwohlfördernden Programmen mit positiven Externalitäten und einer Überversorgung mit gemeinwohlschädigenden Programmen mit negativen Externalitäten, und 4. (bei Programmen mit versteckten Qualitätsmerkmalen) zu einer Verdrängung hochwertiger Programme durch minderwertige Programme ("adverse Selektion").



Aus diesen Gründen können ausschließlich über Märkte geregelte Rundfunkordnungen weder das von den Zuschauern und Zuhörern privat gewünschte Angebot erfüllen, noch können sie das für eine breite und vielfältige öffentliche Kommunikation erforderliche Programmangebot bereitstellen, das es komplexen und heterogenen Gesellschaften ermöglicht, schnelle, effiziente und konsensfähige kollektive Entscheidungen zu treffen. In Deutschland ist dies vor allem vom Bundesverfassungsgericht in verschiedenen Urteilen zur Rundfunkordnung betont worden. Unter ihrem Einfluss ist eine sog. duale Rundfunkordnung entstanden, die sowohl private Rundfunkveranstalter beinhaltet, die in erster Linie Programme für die privaten Bedürfnisse der Zuschauer und Zuhörer bereitstellen (und damit Gewinne erzielen), als auch öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, die zivilgesellschaftlichen Einflüssen unterliegen und stärker auf einen gemeinwohlorientierten Programmauftrag verpflichtet sind (und dafür Gebühreneinnahmen erhalten).

Im internationalen Vergleich ist die deutsche duale Rundfunkordnung weniger kommerzialisiert als die Rundfunkordnungen anderer Länder, vor allem weil in Deutschland der öffentlich-rechtliche Rundfunk infolge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, aber auch aufgrund der hohen Ergiebigkeit und Aufkommensreagibilität der ihm überlassenen Gebührenbemessungsgrundlage finanziell überdurchschnittlich gut ausgestattet ist. Zugleich ist der Staatseinfluss in Deutschland geringer als in den meisten Rundfunkordnungen. Verglichen damit ist der Staatseinfluss in China (noch) hoch, obwohl er seit Anfang der achtziger Jahre sukzessiv gelockert worden ist und die marktlichen Einflüsse sukzessive stärker geworden sind. Nennenswerte zivilgesellschaftliche Einflüsse finden sich dort bisher kaum.

Aus deutscher Sichtweise könnte man aus dem Vergleich die Empfehlung ableiten, die zivilgesellschaftlichen Einflüsse zu stärken (und damit zugleich die staatlichen und/ oder marktlichen Einflüsse zu reduzieren) bzw. – bezogen auf die im vorliegenden Beitrag eingeführte graphische Darstellung von Rundfunkordnungen im Form eines Dreieck-Modells – eine Verlagerung nach oben vorzunehmen. Allerdings sind solche Empfehlungen problematisch, weil bei der Gestaltung von Rundfunkordnungen die kulturellen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Eigenheiten jedes Staates berücksichtigt werden müssen. Das gilt ganz besonders für Deutschland und China, zweier Länder mit ganz unterschiedlichen Traditionen, Kulturen und historischen Erfahrungen, und mit ganz unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen und politischen Systemen. Die Gegenüberstellung der von diesen Ländern gewählten Lösungen kann allerdings – wie internationale Vergleiche generell – das Spektrum der denkbaren Optionen aufzeigen, die für eine mögliche Verbesserung der bestehenden Ordnungen in Betracht gezogen werden können; und sie kann Hinweise darauf geben, welche Faktoren die Leistungsfähigkeit dieser Ordnungen beeinflussen und bei der Optimierung zu beachten sind.



Literatur

- ALM (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten): ALM Jahrbuch 2005, Vistas, Berlin 2006
- Anheier, Helmut K./Priller, Eckhardt/Zimmer, Annette: Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors. In: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.). Zur Zukunft der Demokratie. Berlin 2000, S. 71 - 98
- Bensinger, Viola: Cooperation with China in the TV Sector; Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics, No. 207, Cologne 2005, www.rundfunkinstitut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap207.php
- Beviglia-Zampetti, Americo: WTO rules in the audio-visual sector, in: Guerrieri, Paolo/Iapadre, P. Lelio/Koopmann, Georg (eds.): Cultural Diversity and International Economic Integration. The Global Governance of the Audio-Visual Sector, Cheltenham/Northampton 2005, S. 261 - 284
- Bhattachali, Deepak/Li, Shantong/Martin, Will (eds.): China and the WTO, World Bank, Washington 2004
- Born, Georgina: Uncertain Vision: Birt, Dyke and the Reinvention of the BBC, London: Vintage 2005
- Börner, Thomas: German Broadcasting Law, <http://www.hull.ac.uk/php/lastcb/rundfunk.htm>
- Buchwald, Manfred: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Institutionen – Auftrag – Programm, in: Schwarzkopf, Dietrich (Hrsg.): Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit, Band 1, dtv, München 1999, S. 316 - 406 (1999a)
- Buchwald, Manfred: Fernsehen im Wettbewerb, in: Schwarzkopf, Dietrich (Hrsg.): Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit, Band 2, dtv, München 1999, S. 615 - 642 (1999b)
- Carnabuci, Conni: The Opening of China's Media Sector, Hong Kong Lawyer 06/2004, S. 57ff.
- Chafetz, Josh: The Disgrace of the BBC, Vol.008, Issue 47, o.O., 25. 08. 2003, http://www.travelbrochuregraphics.com/extra/disgrace_of_the_BBC.htm
- Chin, Yik-Chan: From the Local to the Global: Chinese Television from 1996 to 2003, Diss., Westminster University, London 2005
- CMM Intelligence (ed): China Media Facts, <http://www.cmmintelligence.com/2005> (2005a)
- CMM Intelligence (ed): China Media Yearbook & Directory, Beijing 2005 (2005b)
- Council of Europe: Transnational media concentrations in Europe, Report prepared by the Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, AP-MD 2004, 7, www.coe.int/T/E/Human_Rights/media
- Croteau, David/Hoynes, William: The Business of Media. Corporate Media and the Public Interest, 2. ed., Sage, London/New Delhi 2006



- DCMS (Department for Culture, Media and Sport): A public service for all: The BBC in the digital age, March 2006, http://www.bbccharterreview.org.uk/have_your_say/white_paper/bbc_whitepaper_march06.pdf
- Edwards, Michael: Civil Society. Polity Press, Cambridge, 2004
- Eifert, Martin/Hoffmann-Riem, Wolfgang: Die Entstehung und Ausgestaltung des dualen Rundfunksystems, in: Schwarzkopf, Dietrich (Hrsg.): Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit, Band 1, dtv, München 1999, S. 50 – 116
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Opladen 2002, auch als Bundestagsdrucksache 14/8900 abrufbar unter <http://dip.bundestag.de/btd/14/089/1408900.pdf>
- Enste, Dominik/Schneider, Friedrich: Schattenwirtschaft und irreguläre Beschäftigung: Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen, o. J, <http://www.economics.uni-linz.ac.at/schneider/Schattenwirtschaft%20und%20Irregulaere%20Beschaeftigung%20160605.pdf>
- Esser, Frank/Pfetsch, Barbara (eds): Comparing Political Communication. Theories, Cases, and Challenges, Cambridge University Press, 2004
- Faber, Tim/Fu, Xiaomei: Rechtliche Rahmenbedingungen für Film und Fernsehen in China; Arbeitspapier Nr. 208 des Instituts für Rundfunkökonomie, Köln 2005, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap208.php
- Frank, Robert H.: Microeconomics and Behavior, Third Edition, New York et al. 1997
- Frey, Bruno S./Jegen, Reto: Motivation Crowding Theory' Journal of Economic Surveys 15(5), 2001, S. 598 - 611
- Fritsch, Michael/Wein, Thomas/Ewers, Hans-Jürgen: Marktversagen und Wirtschaftspolitik. 5. Aufl., Vahlen, München 2003
- Grant, Peter S./Wood, Chris: Blockbusters and Trade Wars. Popular Culture in a Globalized World, Vancouver 2004
- Gretschmann, Klaus: Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft, Berlin 1981
- Guerrieri, Paolo/Iapadre, P. Lelio/Koopmann, Georg (eds.): Cultural Diversity and International Economic Integration. The Global Governance of the Audio-Visual Sector, Cheltenham/Northampton 2005
- Guo, Zhenzhi: WTO, "Chanye Hua" of the Media and Chinese Television, Working Paper No. 189 of the Institute for Broadcasting Economics, Cologne 2004, <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/18904.pdf>
- Hallin, Daniel/Mancini, Paolo: Comparing Media Systems, Cambridge University Press, Cambridge 2004
- Heberer, Thomas: China – Entwicklung zur Zivilgesellschaft? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 49/2006, S. 20 - 26

- Heilmann, Sebastian: Das politische System der Volksrepublik China, 2. Aufl., Wiesbaden 2004
- Heinrich, Jürgen: Medienökonomie, Band 2: Hörfunk und Fernsehen, Westdeutscher Verlag, Opladen 1999
- Helm, Dieter et al: Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age, Eastleigh 2005
- Helm, Dieter: Consumers, Citizens, and Members: Public Service Broadcasting and the BBC, in: Helm, Dieter et al: Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age, Eastleigh 2005, S. 1 - 22
- Holtz-Bacha, Christina: Medienpolitik für Europa, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006
- Hoskins, Colin/McFadyen, Stuart/Finn, Adam: Global Television and Film. An Introduction to the Economics of the Business, New York 1997
- Hoskins, Colin/McFadyen, Stuart/Finn, Adam: Refocusing the CBC, In: Canadian Journal of Communication, Vol. 26, No. 1, 2001, open journal systems, <http://www.cjc-online.ca/viewarticle.php?id=616&layout=html>
- Hoskins, Colin/McFadyen, Stuart/Finn, Adam: Media Economics. Applying Economics to New and Traditional Media, Sage, London/New Delhi 2004
- Institute of Global Law: 6. Rundfunkurteil. North Rhine-Westphalia Broadcasting Case, http://www.ucl.ac.uk/laws/global_law/german-cases/cases_bverg.shtml?05feb1991
- Institute of Global Law: Cable penny-decision, http://www.ucl.ac.uk/laws/global_law/german-cases/cases_bverg.shtml?22feb1994
- Jackson, Joseph E. F./Thomas, Terrence J.: The State of the Canadian Broadcasting, Report prepared for the House of Commons, 23 April 2001, revised 1 May 2001, <http://www.parl.gc.ca/InfocomDoc/37/1/HERI/PressReleases/TermsRef-e.htm>
- Keane, John: Global Civil Society? Cambridge University Press, Cambridge 2003
- Khabyuk, Olexiy: Der ukrainische Rundfunk zwischen Staat und Markt. Platz für einen dritten Weg? Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 180, Köln 2004, http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/das_institut/spende_ap.php?filename=18004.pdf
- Khabyuk, Olexiy: The Introduction of Public Service Broadcasting in Ukraine: Preconditions and Missed Opportunities; Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics, No. 227e, Cologne 2007; http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/das_institut/spende_ap.php?filename=22707e.pdf; also available in German language as "Die Einführung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Ukraine: Voraussetzungen und verpasste Gelegenheiten", Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 227, Köln 2007, http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/das_institut/spende_ap.php?filename=22707.pdf
- Kirsch, Guy: Neue Politische Ökonomie, UTB, 5. Auflage 2004



- Kleinsteuber, Hans J.: Der Dialog der Kulturen in der Kommunikationspolitik, in: Cippitelli, Claudia (Hrsg.): Nur Krisen, Kriege, Katastrophen, München 2003, S. 145 - 192
- Kops, Manfred: Combating Media Concentration by the German Market Share Model, in: The European Journal of Communication Research, Vol. 25, No. 3/2000, S. 233 - 267, also published as Working Paper No. 118 of the Institute for Broadcasting Economics, Cologne 2000, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap118.php
- Kops, Manfred: What Is Public Service Broadcasting and How Should It Be Financed? (Summary); Working Paper No. 145 of the Institute for Broadcasting Economics, Cologne 2001, <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap145se.php>
- Kops, Manfred: Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren? In: Ridder, Christa-Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, S. 341 - 366, auch veröffentlicht als Arbeitspapier Nr. 196 des Instituts für Rundfunkökonomie, Köln 2005, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap196.php
- Kops, Manfred: Globalisierung der Medienwirtschaft. Nutzen und Kosten, Gewinner und Verlierer, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 211d, Köln, Mai 2006, <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/21106e.pdf>
- Kops, Manfred: A Revenue-Based Methodology for the Classification and Comparison of Broadcasting Systems, Working Paper No. 223 of the Institute for Broadcasting Economics, Cologne 2007, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 223, Köln 2007, http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/das_institut/spende_ap.php?filename=22307.pdf; in print
- Kops, Manfred/Ollig, Stefan (eds.): The Internationalization of the Chinese TV Sector – Economic, Social and Legal Consequences after the WTO Entry, 2007 (in print)
- Langenbucher, Wolfgang R.: Rundfunk und Gesellschaft, in: Schwarzkopf, Dietrich (Hrsg.): Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit, Band 1, dtv, München 1999, S. 149 - 315
- Leone, Richard C./Anrig, Greg: The War on Our Freedoms: Civil Liberties in an Age of Terrorism, Public Affairs, New York 2003
- Libertus, Michael: Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, Beck, München 1991
- Libertus, Michael: Essential Aspects Concerning the Regulation of the German Broadcasting System. Historical, Constitutional and Legal Outlines, Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics, University of Cologne, No. 193, Köln 2004, <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/19304.pdf>
- Lobigs, Frank: Medienmarkt und Medienmeritorik – Beiträge zur ökonomischen Theorie der Medien, Diss. Zürich 2005



- Lobigs, Frank/Bracht, Bernd: "Information You Can Trust – Workable Journalistic Competition as a Fundamental Institution of the Media", Paper presented at the EAEPE 2003/Infonomics Conference „The Information Society – Understanding Its Institutions Interdisciplinary” in Maastricht, 2003
- LPR (Landesanstalt für Privaten Rundfunk) Hessen: Organisations- und Kommunikationsstruktur nichtkommerzieller Lokalradios in Hessen, Schriftenreihe Band 11, koPäd, München 2000 (2000b)
- Lu, Yiyi: The Growth of Civil Society in China. Key challenges for NGOs, Chatham House, Asia Program, Briefing Paper, February 2005, <http://www.chathamhouse.org.uk/pdf/research/asia/China.pdf>
- Macquarie (Macquarie Bank Limited): Report to the Australian Broadcasting Corporation. An Analysis of the ABC's Funding Relative to International Public Broadcasters and Domestic Peers, 2002, http://www.aph.gov.au/Senate/committee/ecita_ctte/estimates/add_0304/cita/abc_q009att1.pdf#search=%22macquarie%20Report%20to%20the%20Australian%20Broadcasting%20Corporation%22.
- McKinsey&Company: Public Service Broadcasting Around the World, 1999, mimeo
- McKinsey&Company: Review of Public Service Broadcasting Around the World, Sept. 2004, http://www.mckinsey.com/practices/mediaentertainment/home/content/pdfs/PSB_Review.pdf
- Meier, Henk Erik: "Für ein paar Cent weniger"? Ein Beitrag zur aktuellen Rundfunkgebührenpolitik, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 197, Köln 2005, http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/das_institut/spende_ap.php?filename=19707.pdf
- Metze-Mangold, Verena: Zwischen Welthandel und kultureller Vielfalt – Welchen Spielraum lassen WTO und UNESCO für die Regulierung der audiovisuellen Medien? Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 212, Köln, im März 2006, <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap212.php>
- Metze-Mangold, Verena/Merkel, Christine M.: Magna Charta der internationalen Kulturpolitik. Die UNESCO-Kulturkonvention vor der Ratifizierung, in: Media Perspektiven, Nr. 7/2006, S. 362 - 373
- Milgrom, Paul/Roberts, John: Economics, Organization and Management, London et al. 1992
- Mosley, Ivo (ed): Dumbing down. Culture, politics, and the mass media, Imprint Academic, Thorverton 2000
- Motta, Massimo/Polo, Michele: Concentration and public policies in the broadcasting industry: the future of television. In: Economic Policy, 1999, Nr. 25, pp. 295 - 334
- Niepalla, Peter: Deutsche-Welle-Gesetz, Kommentar. Das Gesetz über den deutschen Auslandsrundfunk, Nomos, Baden-Baden 2003



- Niepalla, Peter: Selbstverpflichtungserklärungen als Instrument der Qualitätssicherung – Positionen und Erfahrungen der Deutschen Welle, Arbeitspapier Nr. 198 des Instituts für Rundfunkökonomie, Köln 2005, www.rundfunkinstitut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap198.php
- Ollig, Stefan: Chinese TV Programs for Foreign Countries? A Consumer Theory Perspective, Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics, No. 205c, Cologne 2005, www.rundfunkinstitut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap205c.php
- Ollig, Stefan: Wettbewerbsstrategien für den Export chinesischer Fernsehprogramme, Schriften zur Rundfunkökonomie, Bd. 10, Vistas Berlin 2007
- Padovani, Cinzia/Tracey, Michael: Report on the Conditions of Public Service Broadcasting, in: Television & New Media, Vol. 4, No. 2/2003, S. 131 - 153
- Palast, Greg: Waging War on the BBC, GregPalast.com. Posted January 29, 2004, <http://www.alternet.org/story/17694/>
- Peyer, Chantal: On the Question of Financing at the World Summit on the Information Society, in: Heinrich Böll Foundation (Ed.): Visions in Process, World Summit on the Information Society, Geneva 2003 – Tunis 2005, pp. 24 - 29
- Phillips, Melanie: The BBC's lost ethic, Melaniephillips.com, Daily Mail, 2 February 2004 <http://www.melaniephillips.com/articles-new/?p=192>
- PriceWaterhouseCoopers: Global Entertainment and Media Outlook 2005 – 2009, 6th Annual Edition, New York, June 2005
- Quian, Wei: Politics, market and media: Research on the institutional transformation of China's television. Zhengzhou: Henan People's Publish House, 2002 (in Chinesisch)
- Qin, Hui: NGO in China: The third sector in the globalization process and social transformation, 2004, http://web.mit.edu/chinapolicy/www/seminars/4_21_04_ngo.pdf#search=%22market%20failure%20transformation%20process%22
- Rüter, Klaus: Föderalismus als Organisationsprinzip des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, Arbeitspapier Nr. 93 des Instituts für Rundfunkökonomie, Nr. 93, Köln 1998, <http://www.rundfunkinstitut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap093.php>
- Schuler-Harms, Margarete: Rundfunkaufsicht im Bundesstaat, Baden-Baden 1995
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Kops, Manfred: Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation. Ein interdisziplinärer Versuch unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Marktfähigkeit neuer Kommunikationsdienste, Nomos, Baden-Baden 2002
- Schwarzkopf, Dietrich: Das duale System in der sich verändernden Medienordnung, in: ders. (ed.): Rundfunkpolitik in Deutschland, Vol. 2, dtv, München 1999, S. 1140 - 1189
- Seibel, Wolfgang: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im 'Dritten Sektor' zwischen Markt und Staat, Nomos, Baden-Baden 1992



- Singh, J. P. International Communication Regimes, in: Johnston, Donald H. (ed.): Encyclopedia of International Media and Communications, Vol. 2, Academic Press. Amsterdam et al., 2003, S. 463 - 476
- Stock, Martin: Das deutsche duale Rundfunksystem: Alte Probleme, neue Perspektiven, LIT-Verlag, Münster 2004
- Stock, Martin: Zum Reformbedarf im dualen Rundfunksystem: Public-Service-Rundfunk und kommerzieller Rundfunk – wie können sie koexistieren? Arbeitspapier Nr. 204 des Instituts für Rundfunkökonomie, Köln 2005, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap204.php
- Sy, Gregory: China's Media Clampdown: Going Back on Past Promises? In: China Law & Practice, (2005), <http://www.chinalawandpractice.com/includes/print.asp?SID=4770>
- Tiepelmann, Klaus/van der Beek, Gregor (Hrsg.): Politik der Parafiski. Intermediäre im Balanceakt zwischen Staats- und Bürgernähe, Hamburg 1997
- TM Treasury: Green Book, Appraisal and evaluation in central government, <http://greenbook.treasury.gov.uk/annex01.htm>
- Tracey, Michael: The Decline and Fall of Public Service Broadcasting, Oxford/New York 1998
- Ubiquitous Reporting: BBC Royal Charter Review: An Analysis of Responses to the DCMS Consultation, June 2004, http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf_documents/ubiquitous_analysis_bbccr_responses.doc
- Wagner, Bernd: Kulturelle Globalisierung. Von Goethes "Weltliteratur" zu den weltweiten teletubbies, in: Das Parlament, Heft B 12/2002, S. 10 - 18
- Withers, Glenn: Public Broadcasting Policy: Two Studies, Discussion Paper No. 79, Nov. 2000, http://arc.cs.odu.edu:8080/dp9/getrecord/oai_dc/eprints.anu.edu.au/oai:eprints.anu.edu.au:1250
- Ye, Zhang: China's Emerging Civil Society, CNAPS Working Paper, August 2003, <http://www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/ye2003.pdf>
- Yu, Keping: The Emerging of China's Civil Society and its Significance for Governance, Focus Asien, Schriftenreihe des Asienhauses, Nummer 11, Essen 2003
- Zart, Birgit (Hrsg.): Nach dem Feuerwerk: 20 Jahre duales Fernsehen in Deutschland, Reinhard Fischer, München 2005
- Zhang, Yi: Analysing 2000 Shanghai TV Rating. Shanghai Broadcasting Studies. 03/04-2001, pp. 31 - 33 (in Chinese)
- Zimmer, Annette/Anheier, Helmut/Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Der Dritte Sektor in Deutschland, Berlin: edition sigma 1998
- Zimmer, Annette/Freise, Matthias: Bringing Society Back In: Civil Society, Social Capital, and Third Sector, nez, Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft, http://nez.uni-muenster.de/download/CONNEX_22.feb.pdf, n.d.

ISSN 0945-8999

ISBN 978-3-938933-24-4