



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

Manfred Kops

Marktliche Auswirkungen
als ungeeigneter Indikator des publizistischen Nutzens
öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote

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

Heft 283

Köln, im Mai 2011

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 283: 978-3-938933-91-6

Schutzgebühr 8,00 EUR

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 u. g. 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

**Marktliche Auswirkungen
als ungeeigneter Indikator des publizistischen Nutzens
öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote***

1. Vorbemerkungen	7
2. Zur Auslegung und Praktizierung des Dreistufentests als Nutzen-Kosten-Abwägung	8
2.1. Direkter und indirekter Nutzen von Telemedien	8
2.2. Publizistischer und nicht-publizistischer Nutzen von (Tele-)Medien	8
2.3. Vier idealtypische Formen des Nutzens von (Tele-)Medien	9
2.4. Die Kosten von Telemedien	10
3. Die Vorgaben des Gesetzgebers zur Bestimmung des Nutzens öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote	12
3.1. Unklare gesetzliche Vorgaben für den Dreistufentest	12
3.2. Die vom Gesetzgeber unterstellte Eignung marktlicher Auswirkungen als Indikator des Nutzens öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote ..	13
3.3. Die fehlende Aussagekraft marktlicher Auswirkungen aus Sicht der ökonomischen Theorie des Marktversagens	14
4. Marktliche Auswirkungen und der publizistische Nutzen öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote	17
4.1. Marktmängel als Begründung für die theoretische Überlegenheit einer nicht-marktlichen Bereitstellung publizistischer Medieninhalte ...	17
4.2. Potentieller und tatsächlicher publizistischer Mehrwert einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Telemedien	19

* Überarbeitete Fassung eines Gutachtens, erstellt für den WDR-Rundfunkrat. Es ist in einer veränderten Form unter dem Titel „Zur Aussagekraft marktlicher Auswirkungen öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote im Dreistufentest“ erschienen in der Zeitschrift MedienWirtschaft, Heft 4/2010, S. 44 - 56.

5. Marktliche Auswirkungen und der nicht-publizistische Nutzen öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote	20
5.1. Die grundsätzliche Eignung marktlicher Auswirkungen als Indikator des nicht-publizistischen Nutzens von Telemedien	20
5.2. Noch ausstehende Präzisierung der Formen eines potentiellen nicht-publizistischen Nutzens von Telemedien	20
5.3. Potentieller und tatsächlicher nicht-publizistischer Mehrwert einer kommerziellen Bereitstellung von Telemedien.....	22
6. Zusammenfassung und Ausblick	23
6.1. Nochmals: Zur Auslegung und Praktizierung des Dreistufentests als (komplexe) Nutzen-Kosten-Abwägung.....	23
6.2. Die Saldierung von publizistischem und nicht-publizistischem Nutzen als ungelöstes Kernproblem des Dreistufentests.....	25
Literatur	28

Abbildungsverzeichnis

Nr.	Inhalt	Seite
1	Der publizistische und der nicht-publizistische Nutzen von (Tele-)Medien, jeweils unterschieden in einen unmittelbaren „Konsumentennutzen“ und einen mittelbaren „Bürger Nutzen“	10
2	Art, Stärke und Folgen von Marktmängeln bei den Telemedien und die sich daraus ergebenden Beeinträchtigungen ihres publizistischen Nutzens.....	16
3	Dimensionen des publizistischen Mehrwertes einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Telemedien	18
4	Dimensionen des nicht-publizistischen Mehrwertes einer kommerziellen Bereitstellung von Telemedien	21
5	Der Dreistufentest als Nutzen-Kosten-Abwägung, mit einer Unterscheidung zwischen dem (direkten und indirekten) publizistischen Nutzen und dem nicht-publizistischen Nutzen eines geplanten Angebots	24
6	Der Stellenwert des publizistischen Nutzens eines geplanten Telemedien-Angebots im Vergleich zu seinem nicht-publizistischen Nutzen ...	26

Manfred Kops

**Marktliche Auswirkungen
als ungeeigneter Indikator des publizistischen Nutzens
öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote**

1. Vorbemerkungen

Die Rundfunkräte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben die Dreistufentest-Verfahren zur Überführung ihrer Telemedien-Bestände unlängst abgeschlossen. Sie haben damit auch die Zusagen der Bundesrepublik gegenüber der Europäischen Kommission im Beihilfeverfahren über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umgesetzt. Nach den Vorgaben des am 1. 6. 2009 in Kraft getretenen 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (12. RÄStV) haben sie insgesamt 37 Telemedien-Konzepte geprüft, davon 12 zu ARD-Gemeinschaftsangeboten wie DasErste.de, tagesschau.de, boerse.ard.de oder sportschau.de. Nach Angaben der Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) haben sie über ein Jahr lang in rund 300 Sitzungen mehrere tausend Seiten Unterlagen gesichtet und die Stellungnahmen Dritter, die Ergebnisse der marktökonomischen Gutachten sowie sonstige externe Expertisen ausgewertet, wobei sie mehrere hundert Gesellschaftsvertreter beteiligten, die in Ausschüssen, Projektgruppen und Workshops die Genehmigungsvoraussetzungen für die Telemedien-Konzepte geprüft haben.

Als vorläufiges Fazit lässt sich festhalten, dass diese Dreistufentests zur Überführung der Telemedien-Bestände zu der erhofften Erhöhung der Transparenz und Legitimation der öffentlich-rechtlichen Telemedien-Angebote beigetragen haben. Auch die durch die drei Stufen dieses Tests vorgegebenen Kriterien (1. inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen entspricht, 2. in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird und 3. welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist) sind nach den bisherigen Erfahrungen grundsätzlich geeignet, um den öffentlich-rechtlichen Online-Auftritt zu begründen und zu begrenzen.

Andererseits haben die bisher abgeschlossenen Verfahren einige konzeptionelle Unklarheiten, unbestimmte Rechtsbegriffe und Verfahrensfragen offen gelegt, die die Rundfunkräte bei der Durchführung künftiger Dreistufentests – dann auch zur Zulässigkeit *neuer* öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote – beseitigen bzw. präzisieren sollten, möglichst auch im Dialog und im Konsens mit kommerziellen und nicht-kommerziellen konkurrierenden Anbietern. Dazu gehört neben der Klärung des zur Zeit konträr ausgelegten Begriffs „presseähnlicher Angebote“ vor allem der Stellenwert, der den „marktlichen Auswirkungen“ öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote im Dreistufentest beizumessen ist. Die folgenden Ausführungen befassen sich aus ökonomischer Perspektive mit dieser Frage.



2. Zur Auslegung und Praktizierung des Dreistufentests als Nutzen-Kosten-Abwägung

Die von den Rundfunkräten im Dreistufentest zu treffende Entscheidung, ob ein geplantes Telemedien-Angebot vom Auftrag umfasst ist, wird im vorliegenden Aufsatz aus ökonomischer Sicht als Nutzen-Kosten-Abwägung interpretiert: Die Rundfunkräte haben den Nutzen des geplanten Angebots gegen die damit verbundenen Kosten abzuwägen. Das Angebot ist anzunehmen, wenn der Nutzen die Kosten überwiegt.

2.1. Direkter und indirekter Nutzen von Telemedien

Als Nutzen ist dabei zuzunehmend der direkte Nutzen des geplanten (Tele-)Medien-Angebots¹ zu berücksichtigen. Zu berücksichtigen sind aber auch indirekte Wirkungen, die daraus entstehen, dass das geplante Angebot die Menge vergleichbarer Angebote anderer (öffentlich-rechtlicher, sonstiger nicht-kommerzieller und kommerzieller) Anbieter verändert. Diese indirekten Mengenwirkungen können positiv sein (wenn die vergleichbaren Angebote in einem komplementären Verhältnis zum geplanten Angebot stehen). Sie können aber auch negativ sein (wenn sie in einem substitutiven Verhältnis zum geplanten Angebot stehen). Als indirekte Wirkungen sind zudem Veränderungen der Qualität vergleichbarer Angebote anderer Anbieter zu berücksichtigen, etwa infolge neuer, von anderen Anbietern übernommener Produktionsverfahren oder Qualitätsstandards oder infolge von Veränderungen der Nachfragepräferenzen und Nutzungsgewohnheiten, die sich auch auf vergleichbare Angebote auswirken.

In der rundfunkpolitischen Debatte stehen die negativen Wirkungen öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote für kommerzielle Anbieter, die vergleichbare Angebote bereitstellen (oder deren Bereitstellung planen), im Vordergrund: Befürchtet wird, dass deren privatwirtschaftliche Finanzierung durch das öffentlich-rechtliche Angebot erschwert oder verhindert wird. Sofern solche negativen Wirkungen auftreten, können sie begrifflich entweder als „negativer Nutzen“ betrachtet werden (der vom direkten positiven Nutzen des Angebots abzuziehen ist und dann zu einem positiven oder negativen „Nettonutzen“ führt). Sie können aber als eine Form gesellschaftlicher *Kosten* betrachtet werden, die zusätzlich zu dem finanziellen Aufwand, der dem öffentlich-rechtlichen Anbieter durch die Bereitstellung des geplanten Angebots entsteht, in die Abwägung einzubeziehen sind.²

2.2. Publizistischer und nicht-publizistischer Nutzen von (Tele-)Medien

Die in § 11f Absatz 4 Satz 2 RÄStV geforderte Prüfung, „in welchem Umfang durch das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beigetragen wird“, deutet darauf hin, dass der Nutzen des geplanten Angebots als

1 Sofern im Text getroffene Aussagen nicht nur für die Telemedien gelten, sondern für die Medien allgemein, wird dies zum Ausdruck zu bringen versucht, indem der engere Begriff dem allgemeineren Begriff der Medien in Klammern vorausgestellt wird.

2 Siehe hierzu ausführlicher Kops, M./Sokoll, K./Bensinger, V. 2009, S. 74 ff.

publizistischer Nutzen zu verstehen ist. Diesen definieren wir als Wert, den das Angebot für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung hat. Wir unterscheiden dabei einen individuellen, dem einzelnen User direkt zufließenden publizistischen Nutzen („Konsumentennutzen“) und einen kollektiven publizistischen Nutzen, der dadurch entsteht, dass die freie Meinungsbildung die Funktions- und Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft fördert („Bürger Nutzen“). Auch letzterer erhöht die *individuelle* Wohlfahrt, allerdings nicht – wie der Konsumentennutzen – in der Form eines ausschließbaren Gutes, dessen Höhe von der Teilhabe des Einzelnen an der öffentlichen Kommunikation abhängt, sondern in der Form eines nicht ausschließbaren Gutes, dessen Höhe davon abhängt, in welchem Umfang der Einzelne von der erhöhten Funktions- und Leistungsfähigkeit der Gesellschaft profitiert.¹

Daneben stiften (Tele-)Medien aber auch einen *nicht-publizistischen Nutzen*, weil sie, wie die Medien allgemein, nicht nur "Kulturgut", sondern auch "Wirtschaftsgut" sind.² So dienen manche Telemedien – neben oder anstatt ihrer publizistischen Zielsetzungen – der Unterhaltung oder Entspannung; andere dienen hauptsächlich oder ausschließlich der Vermittlung nicht-publizistischer Informationen (wie z. B. Börsendienste und viele andere Angebote der sog. Negativliste des RÄStV).

Auch bei diesem nicht-publizistischen Nutzen kann, analog zum publizistischen Nutzen, unterschieden werden zwischen einem individuellen Nutzen, der durch ausschließbare Gutskomponenten gestiftet wird und dessen Höhe von der Art und dem Umfang der Markttransaktionen des Einzelnen abhängt (z. B. kommen die geldwerten Informationen exklusiver Börsendienste nur solchen Usern zugute, die bereit sind, dafür ein Entgelt zu entrichten), und einem kollektiven Nutzen, der allen Mitgliedern der Volkswirtschaft zufließt (z. B. können neue Telemedien-Angebote Arbeitsplätze, Kaufkraft und Konjunkturimpulse schaffen oder die Wettbewerbs- und Exportchancen der heimischen Medienwirtschaft erhöhen und damit die Volkswirtschaft insgesamt stärken).

2.3. Vier idealtypische Formen des Nutzens von (Tele-)Medien

Abbildung 1 zeigt die sich damit ergebende Typologie der unterschiedlichen Formen von Nutzen, den (Tele-)Medien stiften können. In der Praxis ist eine solche idealtypische Unterscheidung schwierig, sowohl was die Abgrenzung zwischen publizistischem und nicht-publizistischem Nutzen betrifft, als auch was

1 Der Bürger Nutzen ergibt sich somit aus denjenigen Komponenten eines Medienangebotes, die die ökonomischen Merkmale reiner öffentlicher Güter aufweisen (d. h. nicht ausschließbar sind und nicht im Konsum rivalisieren) oder die ökonomischen Merkmale sog. Allmendegüter (d. h. nicht ausschließbar sind und im Konsum rivalisieren). Zur Unterscheidung zwischen Konsumenten- und Bürger Nutzen der Medien siehe Kops, M./Sokoll, K./Bensinger, V. 2009, S. 77 ff., Kops 2010, S. 5ff., sowie Kops 2011a.

2 Zum "Doppelcharakter" der Medien als Kultur- und Wirtschaftsgut siehe für viele Heinrich 1999, S. 595ff., Kiefer 2005, S. 20ff., oder Dörr/Wiesner 2009, S. 544ff.



die Abgrenzung zwischen individuellem und kollektivem Nutzen anbelangt. Analytisch ist sie aber, wie weiter unten ausgeführt wird, hilfreich, weil sich diese vier Formen des Nutzens von (Tele-)Medien hinsichtlich ihrer Marktfähigkeit erheblich voneinander unterscheiden – und damit auch hinsichtlich der Aussagekraft, die "marktlichen Auswirkungen" für eine Beurteilung der Zulässigkeit geplanter öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote beizumessen ist.

Abbildung 1:
Der publizistische und der nicht-publizistische Nutzen von (Tele-)Medien,
jeweils unterschieden in einen unmittelbaren „Konsumentennutzen“
und einen mittelbaren „Bürger Nutzen“



2.4. Die Kosten von Telemedien

Nach § 11f Absatz 4 Satz 3 RÄStV sind als dritte Stufe des Dreistufentests Aussagen darüber zu treffen, welcher finanzielle Aufwand für das Angebot erforderlich ist. Zu welchem Zweck und mit welcher Genauigkeit der Rundfunkrat den finanziellen Aufwand (die Kosten) des neuen Angebotes zu prüfen hat, bleibt dabei offen. Bei seiner Interpretation als Nutzen-Kosten-Abwägung besteht der Sinn und Zweck dieser dritten Stufe demgegenüber unstrittig darin, den Rund-

funkrat in die Lage zu versetzen, den Nutzen des neuen Angebotes gegen dessen Kosten abzuwägen.

Um den Rundfunkrat dazu in die Lage zu versetzen, müssen die Geschäftsführungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den mit einem geplanten Telemedien-Angebot verbundenen finanziellen Aufwand in geeigneter Weise darlegen. Dazu gehört vor allem die Unterscheidung zwischen fixen und variablen Kosten, unterteilt für die verschiedenen Wertstufen des neuen Angebotes, wie insbesondere 1. die Kosten der (Eigen- oder Fremd-)Produktion der Inhalte, einschließlich anfallender Rechtenkosten, 2. der redaktionellen Gestaltung und Verknüpfung der verschiedenen (textlichen und audio- und visuellen) Elemente und 3. der Verbreitung, ggf. unterteilt nach unterschiedlichen Verbreitungsformen und -wegen. Sofern möglich, sind die Kosten auch anhand der in § 11f Abs. 1 RÄStV aufgeführten Gestaltungsmerkmale (Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer der geplanten Angebote) aufzugliedern, um dem Rundfunkrat eine unter bestimmten Bedingungen erlaubte Teilgenehmigung des geplanten Angebotes zu ermöglichen.

Nach § 11f Absatz 1 Satz 2 RÄStV muss die Beschreibung aller Telemedien auch eine Nachprüfung des Finanzbedarfs durch die KEF ermöglichen.¹ Da der auf den Finanzbedarf bezogene Prüfauftrag der KEF nicht deckungsgleich ist mit demjenigen, den der Rundfunkrat in Wahrnehmung seiner allgemeinen Aufgaben (auch für die linearen Programmangebote) und in Wahrnehmung der durch den Dreistufentest (für die Telemedien) verlangten Aufgaben zu erfüllen hat, müssen sich die im Telemedienkonzept enthaltenen Angaben zum Finanzbedarf des neuen Angebotes in ihren Inhalten, ihrer Aufbereitung und ihrem Detaillierungsgrad aber von den der KEF übermittelten Angaben unterscheiden. Das ist auch deshalb erforderlich, weil der Rundfunkrat bei der Durchführung des Dreistufentests, wie bei seinen Aufgaben generell, auch allgemeine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Prinzipien zu berücksichtigen hat, wie z. B. den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Von der Wahrnehmung dieser Aufgabe wird der Rundfunkrat nicht deshalb entbunden, weil die Geschäftsführungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die für ein neues Angebot als erforderlich angesehenen Kosten der KEF übermitteln und die KEF diese Kosten überprüft.

1 Die Rundfunkanstalten und die KEF haben sich im Juni 2009 auf eine einheitliche Form der Darlegung des Finanzbedarfs geeinigt, die diese Anforderung erfüllt. „Gemeinsamer Leitfaden von ARD, ZDF und DR zur Ermittlung der Telemedienkosten gem. 12. RÄStV“ vom 25. 6. 2009. Als „Beispiele der Angebotsformen nach heutigem Stand“ werden in dieser Vereinbarung (unter 4. „Angebotsformen“) genannt: 4.1. Rich Media (Inhalte im Internet, die durch Video, Audio oder Animation etc. angereichert sind): a) „Auslieferung der Seiten“, b) „On-demand-Streams der Sendungen und Beiträge (keine Live-Streams)“, c) „On-demand-Streams von Audios und Videos (Vorberichterstattung, Langfassungen, Kurzfassungen, keine Live-Streams)“, d) „Mediatheken“, e) „Bildergalerien“, f) „Slide-Shows“, g) „Podcast für Video und Hörfunk“, h) „Download“, 4.2. Interaktion/Kommunikation: a) „Foren, Chats, Gästebücher“, b) „Blogs“, c) „Communities“, d) „Newsletter“, e) „Spiele“, f) „Plattformen für User Generated Content“, g) „eCards“; 4.3. Sonstiges: a) „Verlinkung“, b) „Eigen- und Fremdproduktionen“, c) „Programminformationen“.



3. Die Vorgaben des Gesetzgebers zur Bestimmung des Nutzens öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote

3.1. Unklare gesetzliche Vorgaben für den Dreistufentest

Die in § 11f Absatz 4 Satz 3 RÄStV enthaltene Vorgabe, dass „dabei die marktlichen Auswirkungen des geplanten Angebots zu berücksichtigen sind“, lässt offen, auf welche Stufe des Dreistufentests sich dieses „dabei“ bezieht. Damit lässt er auch offen, ob „marktliche Auswirkungen“ nur als Indikator für den publizistischen Nutzen des Angebots zu verstehen sind oder auch als Maßgröße für einen nicht-publizistischen Nutzen. Der Wortlaut spricht für die erstere Auslegung. Er lässt aber auch die letztere Auslegung zu, wenn man unterstellt, dass das „dabei“ sich auch auf die in § 11f Absatz 4 Satz 2 RÄStV angesprochenen demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft bezieht, und wenn man weiter unterstellt, dass diese Bedürfnisse sich nicht auf die freie Meinungsbildung beschränken, sondern auch nicht-publizistische Bedürfnisse einschließen (z. B. die durch ein geplantes Angebot beeinflussten Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten).

Angesichts dieser Rechtsunsicherheit empfiehlt es sich für die Rundfunkräte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, bei ihren durch den Dreistufentest geforderten Abwägungen auch nicht-publizistische Wirkungen zu berücksichtigen, zumal auch die Rundfunkmitteilung der Europäischen Kommission diese Auslegung stützt.¹ Sie können die nicht-publizistischen Wirkungen im Vergleich zu den publizistischen Wirkungen aber geringer gewichten (siehe unten).

¹ Siehe die „Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 2. Juli 2009“ („Rundfunkmitteilung“), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_de.pdf. Dort heißt es in der lfd. Nr. 88: „Um sicherzustellen, dass die öffentliche Finanzierung wesentlicher neuer audiovisueller Dienste den Handel und den Wettbewerb nicht in einem Ausmaß verzerrt, das dem gemeinsamem Interesse zuwiderläuft, haben die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Ergebnisse der offenen Konsultation die Gesamtauswirkungen neuer Dienste auf den Markt zu untersuchen, indem sie die Situation bei Bestehen des geplanten neuen Dienstes mit der Situation ohne ihn vergleichen. Im Rahmen der Prüfung der Auswirkungen auf den Markt sind beispielsweise folgende Aspekte zu untersuchen: das Vorhandensein ähnlicher bzw. substituierbarer Angebote, der publizistische Wettbewerb, die Marktstruktur, die Marktstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, der Grad des Wettbewerbs und die potenziellen Auswirkungen auf private Initiativen. Die Auswirkungen müssen gegen den Wert abgewogen werden, den die betreffenden Dienste für die Gesellschaft haben. Sind die Auswirkungen auf den Markt überwiegend nachteilig, so dürfte eine staatliche Finanzierung zugunsten der audiovisuellen Dienste nur dann verhältnismäßig sein, wenn sie durch den Mehrwert, der sich aus der Erfüllung sozialer, demokratischer und kultureller Bedürfnisse der Gesellschaft ergibt, gerechtfertigt ist, wobei auch das gesamte bestehende öffentlich-rechtliche Angebot zu berücksichtigen ist.“ Auch bei diesen Formulierungen könnte man zwar die Auffassung vertreten, dass die marktlichen Auswirkungen wiederum nur der Bestimmung des publizistischen Nutzens dienen, etwa wenn dort „der publizistische Wettbewerb“ oder der „Grad des Wettbewerbs und die potenziellen Auswirkungen auf private Initiativen“ (im Sinne publizistischer Initiativen)

3.2. Die vom Gesetzgeber unterstellte Eignung marktlicher Auswirkungen als Indikator des Nutzens öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote

Weil der Gesetzgeber marktliche Auswirkungen als einen geeigneten Indikator des Nutzens öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote betrachtet, dabei aber offen lässt, ob er dies nur auf deren publizistischen Nutzen oder auch auf ihren nicht-publizistischen Nutzen bezieht, muss diese Eignung sowohl für den publizistischen Nutzen von Telemedien erörtert werden (Abschnitt 4) als auch für ihren nicht-publizistischen Nutzen (Abschnitt 5).

Dass der Gesetzgeber sie auf den publizistischen Nutzen bezieht, legt, wie schon erwähnt, bereits der Wortlaut des RÄStV nahe. Aber auch der Umstand, dass er die Einholung eines Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen geplanter Telemedien-Angebote vorschreibt, spricht dafür. Die Rundfunkräte haben solche marktlichen Auswirkungen bei ihrer Beurteilung des publizistischen Nutzens geplanter Angebote deshalb zwingend zu berücksichtigen. Sie haben dabei nicht nur festzustellen (bzw. durch das obligatorische Gutachten feststellen zu lassen), welche marktlichen Auswirkungen das geplante Angebot hat, sondern sie müssen auch darlegen, wie hoch sie angesichts der festgestellten marktlichen Auswirkungen den (direkten und indirekten) publizistischen Nutzen dieses Angebotes veranschlagen. Die für diese Schlussfolgerungen unterstellten Wirkungsverläufe haben sie darzulegen, sie sollten sich dabei durch eine entsprechende Beauftragung vom obligatorischen Gutachter unterstützen lassen.

Die Annahme des Gesetzgebers, dass sich marktliche Auswirkungen als Indikator des publizistischen Nutzens von Telemedien eignen, ist ökonomisch allerdings sowohl für den individuellen Nutzen als auch (nach Aggregation des individuellen Nutzens) für den volkswirtschaftlichen bzw. gesellschaftlichen Nutzen nur unter zwei Voraussetzungen begründet: 1. müssen für diese Telemedien Märkte existieren, und 2. müssen diese Märkte bestimmte wohlfahrtsökonomische Marginalbedingungen erfüllen¹ (vereinfacht: sie dürfen keine gravierenden Marktängel aufweisen).

Schon die erste Bedingung ist für viele Medien, auch für viele Telemedien, aber nicht erfüllt. Ein Teil der Telemedien wird überhaupt nicht auf (End-)Märkten ge-

angesprochen werden. Die pauschale Formulierung „Sind die Auswirkungen auf den Markt überwiegend nachteilig ...“ legt andererseits die Vermutung nahe, dass hier nicht-publizistische Wirkungen in die Abwägung einbezogen werden sollen, weil ansonsten wohl die Formulierung „Sind die über den Markt verursachten publizistischen Wirkungen überwiegend nachteilig ...“ gewählt worden wäre. Auch der WDR-Rundfunkrat hat sich in einer Pressemitteilung („WDR-Rundfunkrat: Apps in Dreistufentest integrieren, http://www.wdr.de/unternehmen/senderprofil/gremien/rundfunkrat/pressemitteilungen/pressemeldung_2010_01_19.jsp) unlängst dieser Meinung angeschlossen: „Mit dem Rundfunkstaatsvertrag hat uns der Gesetzgeber ... unzweifelhaft auferlegt, dass bei den Telemedien insbesondere auch die wirtschaftlichen Auswirkungen des öffentlich-rechtlichen Handelns einbezogen werden müssen.“

¹ Siehe hierzu Fritsch/Wein/Ewers 2007, S. 29ff.



handelt. Dazu gehören in Deutschland die öffentlich-rechtlich bereitgestellten Telemedien, die aus der Rundfunkgebühr finanziert werden und bei denen kein direkter Austausch zwischen Anbietern und Nachfragern existiert. Auch für die Vielzahl unentgeltlicher Angebote, die aus intrinsischen Motiven ohne Erwerbsziele angeboten werden, existieren keine Märkte; gerade im Internet ist dieser Anteil sehr hoch.¹ Für wiederum andere Angebote existieren nur mittelbare Märkte, das gilt auch für die meisten kommerzielle Angebote, die sich nicht aus direkten Entgeltzahlungen, sondern aus Werbung, Sponsoring oder anderen Einnahmen (Merchandising, Telefonmehrwertdienste u. ä.) finanzieren. Zwar können „marktliche Auswirkungen“ dann simuliert werden, indem bestimmte Annahmen zum Wert dieser Angebote und zur Zahlungsbereitschaft der Rezipienten bzw. User unterstellt werden („Schattenpreise“); es ist aber fraglich, ob solche Berechnungen noch „marktliche Auswirkungen“ in dem im Rundfunkstaatsvertrag gemeinten Sinn wiedergeben und ob die Ergebnisse solcher Berechnungen noch die für eine Entscheidung der Rundfunkräte erforderliche Justitiabilität besitzen.

Auch die zweite Voraussetzung dafür, dass „marktliche Auswirkungen“ ein geeigneter Indikator des publizistischen Nutzens geplanter Angebote sind, ist allenfalls teilweise erfüllt, weil die allokativen Mängel von Medienmärkten überdurchschnittlich hoch sind. Besonders hoch sind sie gerade bei solchen Angeboten, die der freien Meinungsbildung dienen, und hier wiederum bei solchen, bei denen der Bürgernutzen der Medien im Vordergrund steht. Das aber sind gerade diejenigen Angebote, die zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören. Geringer sind die Marktmängel bei Angeboten, bei denen nicht der publizistische Nutzen im Vordergrund steht, sondern ein nicht-publizistischer Nutzen, und hier vor allem der nicht-publizistische Nutzen für den einzelnen Rezipienten/User (der Konsumentennutzen). Dieser spielt für den öffentlichen Auftrag aber keine Rolle, und für die Telemedien ist die Bereitstellung solcher Angebote dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch die sog. Negativliste des Rundfunkstaatsvertrags auch untersagt.²

3.3. Die fehlende Aussagekraft marktlicher Auswirkungen aus Sicht der ökonomischen Theorie des Marktversagens

Diese fehlende Möglichkeit, aus Marktwirkungen auf den publizistischen Nutzen zu schließen, lässt sich aus ökonomischen Eigenschaften ableiten, durch die sich die Medien, vor allem die publizistisch wertvollen Medien, von normalen Wirtschaftsgütern unterscheiden. Diese Eigenschaften können in die ökonomische Theorie des Marktversagens integriert werden, wenn man darunter nicht nur dessen Extremform versteht, bei der überhaupt keine marktliche Bereitstellung zustande kommt, sondern auch gemäßigte Formen, bei denen ein vom Markt bereitgestelltes Angebot mehr oder minder stark und mehr oder minder gut er-

1 Siehe Vogel 2008, S. 245.

2 Siehe Kops/Sokoll/Bensinger 2009, S. 20ff.

kennbar von demjenigen Angebot abweicht, das auf perfekten Märkten erbracht würde.¹

Überträgt man die von der Ökonomie unterschiedenen Formen solcher Markt-mängel auf Medienmärkte, so lässt sich zeigen, dass auf imperfekten Märkten bereitgestellte Medien auch hinsichtlich von Kriterien Mängel aufweisen, die von anderen Wissenschaften, insbesondere von der Publizistik- und der Rechtswissenschaft, als Maßstäbe ihres publizistischen Nutzens angesehen werden. Medienmärkte lassen sich dann kennzeichnen durch:

- a) eine *fehlende Beschränkung auf interne Effekte*, die zu einer *mangelnden Gemeinwohlorientierung* der kommerziellen Angebote führt,
- b) eine *fehlende oder schwierige Ausschließbarkeit*, die zu einer *mangelnden Tendenzfreiheit* der kommerziellen Angebote gegenüber den Interessen Werbungtreibender führt (von uns auch kurz als „*mangelnde Kommerzferne*“ bezeichnet),
- c) eine *fehlende Additivität der Kosten*, die zu Preisvorteilen für Mehrheitsangebote („mainstream“) und Preisnachteilen für Minderheitsangebote und damit zu einer *mangelnden Vielfalt* der kommerziellen Angebote führt,
- d) eine *fehlende Symmetrie der Informationsverteilung* zwischen Anbietern und Nachfragern, die zu einer *mangelnden Qualität* der kommerziellen Angebote führt,
- e) einen *fehlenden Verzicht auf Suggestion*, der zu *mangelnder Reflexivität* der kommerziellen Angebote führt.²

Neben diesen allokativen Mängeln von Medienmärkten ist zudem zu berücksichtigen der distributive „Marktmangel“

- a) der *fehlenden Fairness der marktlichen „Ausgangsverteilung“*, die dazu führt, dass kommerzielle Angebote nicht die für eine freie Meinungsbildung erforderliche Zugänglichkeit bzw. „kommunikative Chancengleichheit“ besitzen.³

Damit beantwortet sich zum einen die Frage nach der Eignung marktlicher Auswirkungen als Indikator des publizistischen Nutzens von Medien: Diese ist insgesamt äußerst gering. Vor allem bei Medien, bei denen der publizistische Nutzen dominiert, treten erhebliche Marktmängel auf (siehe die in Abbildung 2 durch unterschiedlich große Kreise vorgenommene Abstufung), so dass marktliche Auswirkungen als Nutzenindikator nicht brauchbar sind. Ihr geringer Informationswert dürfte den zu ihrer Bestimmung erforderlichen hohen methodischen und empirischen Aufwand nicht rechtfertigen (vielleicht aber ihr eventuell höherer Informationswert für die Höhe ihres nicht-publizistischen Nutzens, siehe unten, Abschnitt 5).

1 Schulz/Held/Kops 2002, S. 107ff.

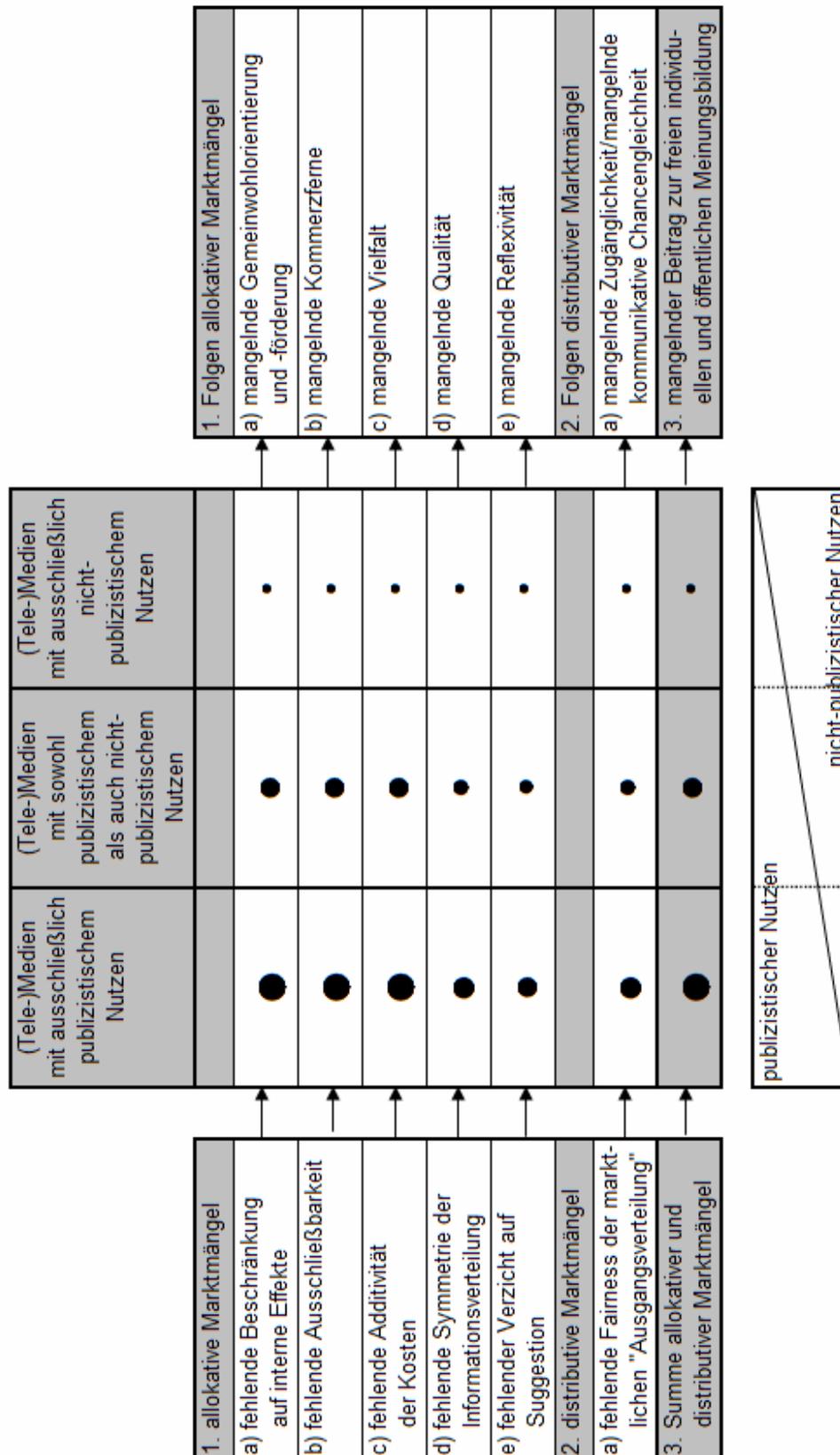
2 Siehe zu diesen allokativen Marktmängeln von Medien z. B. Heinrich 1999, S. 21ff.; Kiefer 2005, S. 130ff.; Kops 2005, S. 341ff.; Lobigs 2005; Rau 2007.

3 Vgl. Schulz 1998.



Abbildung 2:

Art, Stärke und Folgen von Marktmängeln bei den Telemedien und die sich daraus ergebenden Beeinträchtigungen ihres publizistischen Nutzens



Diese Aussage gilt für die Telemedien im besonderen wie für die Medien allgemein. Zwar sind einige Marktmängel bei den digitalen und über das Internet verbreiteten Telemedien tendenziell geringer als bei analogen und über knappe Frequenzen übertragenen Rundfunkprogrammen oder bei den über materielle Inhaltsträger verbreiteten Druckmedien;¹ andere Marktmängel können bei den Telemedien aber umgekehrt auch noch gravierender sein als bei anderen Medien, z. B. aufgrund der noch höheren Kostensubadditivität ihrer Herstellung und Verbreitung² oder aufgrund einer besonders hohen Suggestivkraft. Auch bei den Telemedien variiert, wie bei den Medien allgemein, das Ausmaß der Marktmängel aber beträchtlich, je Inhalten und Gestaltungsmerkmalen. Die Rundfunkräte müssen deshalb bei der Prüfung der Zulässigkeit der jeweils geplanten öffentlich-rechtlichen Telemedien-Angebote deren Besonderheiten beachten und auch benennen.

4. Marktliche Auswirkungen und der publizistische Nutzen öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote

4.1. Marktmängel als Begründung für die theoretische Überlegenheit einer nicht-marktlichen Bereitstellung publizistischer Medieninhalte

Die ökonomische Theorie des Marktversagens bietet somit auch die Möglichkeit, den *publizistischen Mehrwert* eines nicht-marktlichen (bezogen auf den Dreistufentest: eines öffentlich-rechtlichen) Angebots gegenüber einem kommerziellen Angebot deduktiv herzuleiten, und zwar in einer den Ökonomen, auch den Wettbewerbsökonomien, geläufigen Theorie, die die Ergebnisse dann aber in eine Sprache übersetzt, die auch für Nicht-Ökonomen, z. B. für Rundfunkrechtler, Publizistikwissenschaftler und Journalisten, verständlich ist. Damit wird der öffentlich-rechtliche Programmauftrag wirtschaftswissenschaftlich legitimiert. Zugleich wird damit die Frage beantwortet, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus Marktversagen begründet werden kann: Er kann es, wenn das Marktmängelkonzept adäquat und vollständig auf die Telemedien übertragen wird und dabei auch die von anderen Disziplinen gewonnenen Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit und zu den Leistungsdefiziten kommerzieller Medien berücksichtigt werden.³

Wegen der bei einer solchen Übertragung bestehenden hohen theoretischen und empirischen Unsicherheiten wird es sich dabei allerdings nur um eine ökonomische Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dem Grunde nach handeln. Über das Ausmaß des publizistischen Mehrwerts eines öffentlich-rechtlichen Angebots im Vergleich zu einem kommerziellen Angebot wird man sich

1 Siehe hierzu Kops 2010.

2 Siehe ebenda.

3 Einige Ökonomen, gerade im deutschsprachigen Schrifttum, haben auf diese Notwendigkeit zur interdisziplinären Zusammenarbeiten hingewiesen (vgl. etwa Kiefer 1994, S. 430ff., oder Heinrich 2005, S. 325ff. Blume/Gostomzyk 2010, S. 6ff., haben unlängst auch den Dreistufentest als „interdisziplinäre Herausforderung“ bezeichnet.



weiter auseinander setzen müssen.¹ Das hat u. a. der „Methodenstreit“ um den Dreistufentest gezeigt, bei dem ein Teil der beteiligten Ökonomen die Existenz von Marktmängeln bei den Telemedien weitestgehend bestritten hat, während andere sie für gravierend erachtet haben.² Die Rundfunkräte sollten sich an dieser Diskussion beteiligen, und sie sollten die aus der ökonomischen Theorie des Marktversagens ableitbaren Argumente systematisch auf die jeweils zu prüfenden geplanten Angebote anwenden.

Abbildung 3:
Dimensionen des publizistischen Mehrwertes
einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Telemedien

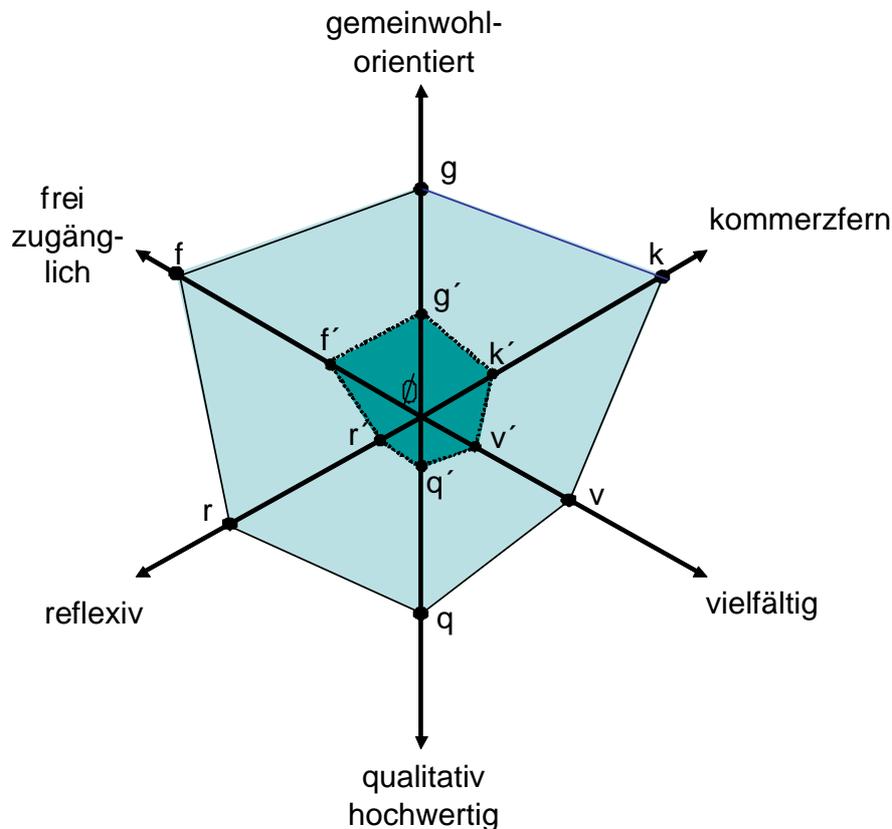


Abbildung 3 verdeutlicht diese Aufgabe für zwei fiktive öffentlich-rechtliche Angebote: Für jede der dort ausgewiesenen sechs Dimensionen, die aus einem ökonomischen Marktmangel entwickelt worden sind, sollten die Rundfunkräte unter Berücksichtigung der Begründungen der Geschäftsführungen, aber auch der Stellungnahmen Dritter, etwa der kommerziellen Anbieter, darlegen, wie groß der

1 Siehe Kops 2010.

2 Siehe dazu etwa die Kontroverse zwischen Dewenter/Haucap 2009, Haucap 2009, die Marktmängel für Medien weitgehend bestreiten, und Hildebrand/Böge 2009, die diese Marktmängel für gravierend halten (in ihren Marktgutachten gleichwohl einem im Europäischen Kartellrecht angewandten „more economic approach“ folgen, der die Besonderheiten von Medienmärkten ignoriert).

publizistische Mehrwert gegenüber einem kommerziellen, mit Marktmängeln behafteten Angebot ist. Bei einigen Angeboten wird der publizistische Mehrwert für alle betrachteten Dimensionen beträchtlich sein (das Angebot gkvqrf), für andere, etwa die Angebote der Negativliste des RÄStV, wird er gering sein (das Angebot g'k'v'q'r'f'); bei wiederum anderen Angeboten wird er sich auf eine oder wenige Dimensionen beschränken oder überhaupt nicht existieren.

4.2. Potentieller und tatsächlicher publizistischer Mehrwert einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung von Telemedien

Das Ausmaß des publizistischen Mehrwerts eines Telemedien-Angebotes hängt somit in erster Linie von der Anzahl und Stärke der bei ihm auftretenden Marktmängel ab. Es wäre aber falsch, die hinsichtlich einer oder mehrerer Dimensionen des publizistischen Nutzens theoretisch ableitbare Überlegenheit einer nicht-marktlichen (hier: öffentlich-rechtlichen) Bereitstellung (die man als „potentiellen“ publizistischen Mehrwert einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung bezeichnen könnte) gleichzusetzen mit dem *tatsächlich* erzielten publizistischen Mehrwert. Eine solche Gleichsetzung, die in ordnungspolitischen Auseinandersetzungen über eine marktliche oder staatliche Bereitstellung von Gütern zu Recht als "Nirwana-Ansatz" kritisiert wird,¹ verkennt, dass auch die nicht-marktliche Bereitstellung mit Mängeln ("Staatsmängeln" oder hier besser: "Kollektivmängeln") behaftet sein kann, aufgrund derer der tatsächlich erzielte Mehrwert geringer ist als der ohne Kollektivmängel erzielbare potentielle Mehrwert, er möglicherweise sogar negativ ausfällt (d. h. noch schlechtere Ergebnisse generiert als die mangelhafte marktliche Bereitstellung).

Die Rundfunkräte können sich bei der Prüfung eines geplanten öffentlich-rechtlichen Telemedien-Angebotes deshalb nicht auf die möglichen Mängel einer kommerziellen Bereitstellung und die dadurch bestimmte Höhe des *potentiellen* publizistischen Mehrwertes seiner öffentlich-rechtlichen Bereitstellung beschränken, sondern müssen auch berücksichtigen (und beeinflussen), inwieweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk die sich ihm durch eine nicht-marktliche Finanzierung und Bereitstellung der geplanten Angebote bietenden Chancen tatsächlich nutzt, die das Gemeinwohl, die Kommerzferne, die Vielfalt, die Qualität, die Reflexivität und die freie Zugänglichkeit mindernden Zwänge des Marktes ignorieren zu können. Diesen Diskurs haben sie vor allem mit den Geschäftsführungen ihrer Anstalten zu führen, die aufgrund des in Deutschland geltenden Intendantenprinzips umfangreiche, aber nicht unbegrenzte Zuständigkeiten zur Gestaltung des Programmangebotes besitzen.² Dafür müssen sie unabhängig sein von ihren Anstalten.

1 Etwa schon von Külp 1982, S. 483ff.

2 Siehe hierzu Näheres bei Kops 2011b.



5. Marktliche Auswirkungen und der nicht-publizistische Nutzen öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote

5.1. Die grundsätzliche Eignung marktlicher Auswirkungen als Indikator des nicht-publizistischen Nutzens von Telemedien

Geht man von der oben begründeten Annahme aus, dass die Rundfunkräte bei der Entscheidung, ob ein geplantes Angebot vom Auftrag umfasst ist, auch Formen eines *nicht-publizistischen* Nutzens (oder auch: nicht-publizistischer Kosten, siehe oben, Abschnitt 3.1.) zu berücksichtigen haben, so stellt sich auch hier die Frage, inwieweit sich marktliche Auswirkungen als Indikator eines solchen nicht-publizistischen Nutzens eignen.

Dass diese Eignung für den nicht-publizistischen Nutzen von Telemedien grundsätzlich höher ist als für ihren publizistischen Nutzen, lässt sich bereits aus dem in Abschnitt 3.3. entwickelten Befund ableiten, dass die Marktmängel bei Angeboten, die der öffentlichen Kommunikation und der freien Meinungsbildung dienen, überdurchschnittlich groß sind, während sie bei Angeboten, bei denen der nicht-publizistische Nutzen für den einzelnen Rezipienten/User im Vordergrund steht, geringer sind oder ganz fehlen.

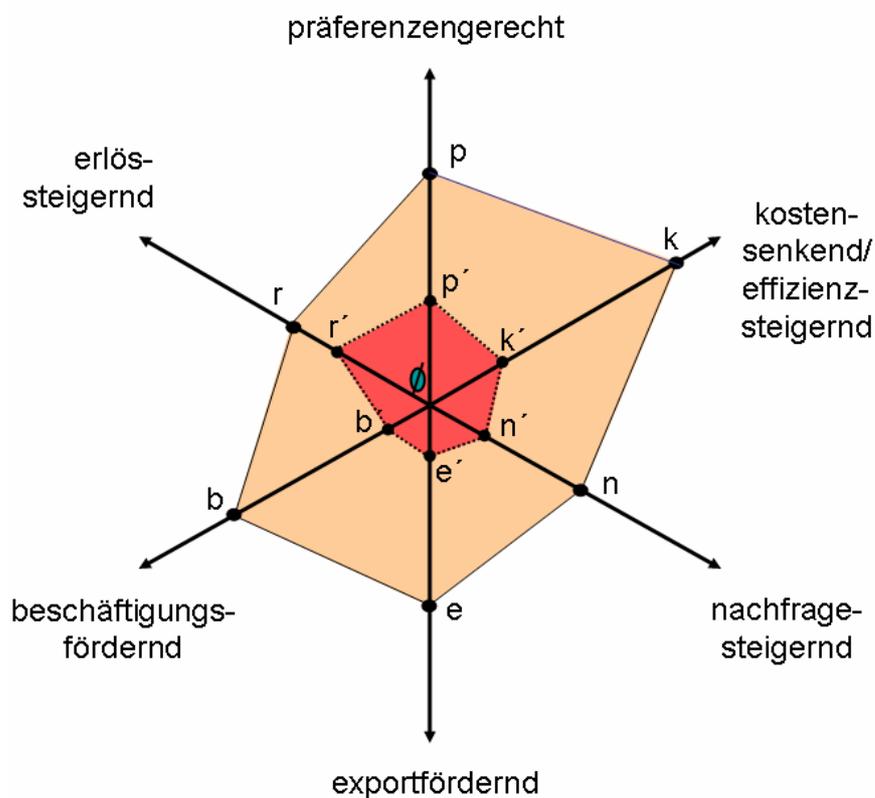
Das erklärt und rechtfertigt, warum der Gesetzgeber die Einholung eines Gutachtens zu den marktlichen Auswirkungen als Bestandteil des Dreistufentests zwingend vorschreibt. Es bedeutet andererseits, dass die Rundfunkräte bei der Beauftragung dieser Gutachten die Bestimmung derjenigen marktlichen Auswirkungen in den Vordergrund stellen sollten, die die *nicht-publizistischen* Wirkungen des geplanten Angebots zum Ausdruck bringen, und dass sie zum publizistischen Nutzen geplanter Angebote ebenfalls – fakultative – Gutachten einholen sollten, für die marktliche Auswirkungen zu Recht keine Rolle spielen. Entgegen der Einschätzung des Gesetzgebers dürften letztere wegen des Stellenwerts des publizistischen im Vergleich zum nicht-publizistischen Nutzen und wegen der Komplexität dieser Aufgabe auch mindestens ebenso hilfreich sein wie die obligatorischen Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen geplanter Angebote. Diese unterschiedliche Aussagekraft sollte auch bei der Höhe der für Gutachten verausgabten Mittel berücksichtigt werden.

5.2. Noch ausstehende Präzisierung der Formen eines potentiellen nicht-publizistischen Nutzens von Telemedien

Bei der Bestimmung des Umfangs eines nicht-publizistischen Nutzens von Telemedien sollte – analog zur Vorgehensweise für den publizistischen Nutzen – zunächst geklärt werden, welcher Art solche nicht-publizistischen Wirkungen sein können. In der aktuellen medienpolitischen Debatte liegt das Hauptaugenmerk auf den durch öffentlich-rechtliche Telemedien-Angebote beeinträchtigten Erlösen aus vergleichbaren kommerziellen Angeboten. Daneben lassen sich aber eine Vielzahl anderer Formen nicht-publizistischer Wirkungen unterscheiden, die zusammen mit den veränderten privatwirtschaftlichen Erlösen bzw. als deren Folge auftreten.

Solche Dimensionen des nicht-publizistischen Nutzens von Telemedien können aus der ökonomischen Theorie, insbesondere der Konjunktur- und Wachstumstheorie, aber auch der Theorie der Regionalwirtschaft oder der Außenhandelswirtschaft abgeleitet werden, ähnlich wie wir das in Abschnitt 4.1. mit Bezug auf die ökonomische Theorie des Marktversagens für die Dimensionen des publizistischen Nutzens getan haben. Ad hoc haben wir die in der nachstehenden Abbildung 4 enthaltenen Dimensionen unterschieden; deren Diskussion und Präzisierung, auch unter Rückgriff auf die erwähnten Spezialökonomien, steht noch aus.

Abbildung 4:
Dimensionen des nicht-publizistischen Mehrwertes
einer kommerziellen Bereitstellung von Telemedien



Das Ausmaß des nicht-publizistischen Nutzens eines geplanten öffentlich-rechtlichen Angebots kann dann in der gleichen Weise dargestellt werden, wie es in Abbildung 3 für das Ausmaß des publizistischen Nutzens beschrieben wurde: Trägt man auf den Strahlen den nicht-publizistischen Mehrwert eines kommerziellen Angebots gegenüber einem öffentlich-rechtlichen Angebot ab, so beschreibt der Abstand vom Ursprung das Ausmaß, in dem eine marktliche Bereitstellung des Angebots einen höheren nicht-publizistischen Nutzen stiftet als das öffentlich-rechtliche Angebot (oder umgekehrt ausgedrückt; in dem eine nicht-marktliche Bereitstellung des Angebots nicht-publizistische Zusatzkosten verursacht).

Bei einigen Angeboten wird dieser nicht-publizistische Mehrwert für alle betrachteten Dimensionen beträchtlich sein (das Angebot $pknebr$), bei anderen



Angeboten wird sich nur ein kleiner Mehrwert gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung ergeben (das Angebot p'k'n'e'b'r'), bei wiederum anderen Angeboten kann sich der nicht-publizistische Mehrwert auf eine oder wenige Dimensionen beschränken oder vollständig fehlen. Auch hier ist die Operationalisierung und empirische Bestimmung für verschiedene Dimensionen bzw. Formen nicht-publizistischer Wirkungen schwierig, trägt aber zur Strukturierung des erforderlichen medienpolitischen Diskurses bei.

5.3. Potentieller und tatsächlicher nicht-publizistischer Mehrwert einer kommerziellen Bereitstellung von Telemedien

Spiegelbildlich zu der für den publizistischen Nutzen von Telemedien getroffenen, aus der Theorie des Marktversagens begründeten Annahme der theoretischen Überlegenheit einer nicht-marktlichen Bereitstellung ist für den nicht-publizistischen Nutzen von Telemedien die theoretische Überlegenheit einer marktlichen Bereitstellung anzunehmen. Auch hier ist aber zwischen einem *potentiellen nicht-publizistischen Mehrwert* einer kommerziellen Bereitstellung zu unterscheiden, der auf der Annahme beruht, dass der Markt seine Überlegenheit zur nicht-publizistischen Nutzenstiftung voll ausschöpft, und einem *tatsächlich erzielten nicht-publizistischen Mehrwert*, der berücksichtigt, dass auch die marktliche Bereitstellung mit Mängeln behaftet sein kann.

Die Rundfunkräte müssen bei der Prüfung des nicht-publizistischen Mehrwertes einer marktlichen Bereitstellung deshalb auch berücksichtigen, inwieweit der Markt seine potentielle Überlegenheit zur effizienten, nachfragesteigernden, export- und beschäftigungsfördernden und präferenzgerechten Bereitstellung von Telemedien tatsächlich nutzt; den Diskurs darüber haben sie primär mit den kommerziellen Anbietern zu führen. Auch hierbei können sie sich durch entsprechend beauftragte obligatorische und fakultative Gutachten unterstützen lassen.

Für diese Bestimmung des nicht-publizistischen Mehrwertes einer marktlichen Bereitstellung geplanter Telemedien besitzen marktliche Auswirkungen eine wesentlich höhere Aussagekraft als für die Bestimmung des publizistischen Mehrwertes einer nicht-marktlichen Bereitstellung. Ihre Ermittlung ist allerdings aus mehreren Gründen schwierig. So ist die Branche starken technischen und ökonomischen Veränderungen unterworfen, was Voraussagen für die marktlichen Auswirkungen auf vorhandene vergleichbare Angebote erschwert, vor allem aber Aussagen für erst in Zukunft zu erwartende Angebote, die nach dem Willen des Gesetzgebers bei der Abwägung durch die Rundfunkräte zu berücksichtigen sind. Die zu ihrer Prognose benötigten Wirkungsannahmen geraten daher schnell überkomplex und übermäßig spekulativ. Hinzu kommt, dass diese Annahmen nur quantifiziert werden können, wenn die dafür erforderlichen empirischen Daten verfügbar sind. Auch hiervon ist aber nicht auszugehen, weil Vergangenheitsdaten aufgrund der erwähnten Dynamik der Telemedien schnell veralten und weil kommerzielle Anbieter ihre Geschäftsgeheimnisse wahren wollen und deshalb kaum bereit sind, aktuelle Daten offen zu legen.

6. Zusammenfassung und Ausblick

6.1. Nochmals: Zur Auslegung und Praktizierung des Dreistufentests als (komplexe) Nutzen-Kosten-Abwägung

Die Interpretation und Formalisierung des Dreistufentests als (komplexe) Nutzen-Kosten-Abwägung steht noch weitgehend aus; sie ist aber wünschenswert, weil dadurch einzel- und gesamtwirtschaftliche Erkenntnisse der Ökonomie für die Durchführung dieses Tests genutzt werden können, insbesondere auch von den Rundfunkräten, denen diese Aufgabe vom Gesetzgeber übertragen worden ist. Dabei müssen die Erkenntnisse anderer Wissenschaften, zuzunächst der Rechts-, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, einbezogen werden.

Der vorliegende Aufsatz unternimmt einen solchen Versuch. Er betrachtet die Entscheidung, ob ein geplantes öffentlich-rechtliches Telemedien-Angebot zu genehmigen ist, als Nutzen-Kosten-Vergleich, bei dem die Rundfunkräte den publizistischen und nicht-publizistischen Nutzen zu bestimmen und (in unserer Terminologie: zum *Gesamtnutzen*) zu aggregieren und dem finanziellen Aufwand gegenüberzustellen haben, der für das Angebot erforderlich ist. Bei einer kardinalen Bezifferung des Gesamtnutzens und der Kosten des Angebots ergibt sich dann als *Nettonutzen* ebenfalls eine kardinale Größe. Ist diese positiv, ist das Angebot zu genehmigen, ist sie negativ, ist das Angebot abzulehnen.

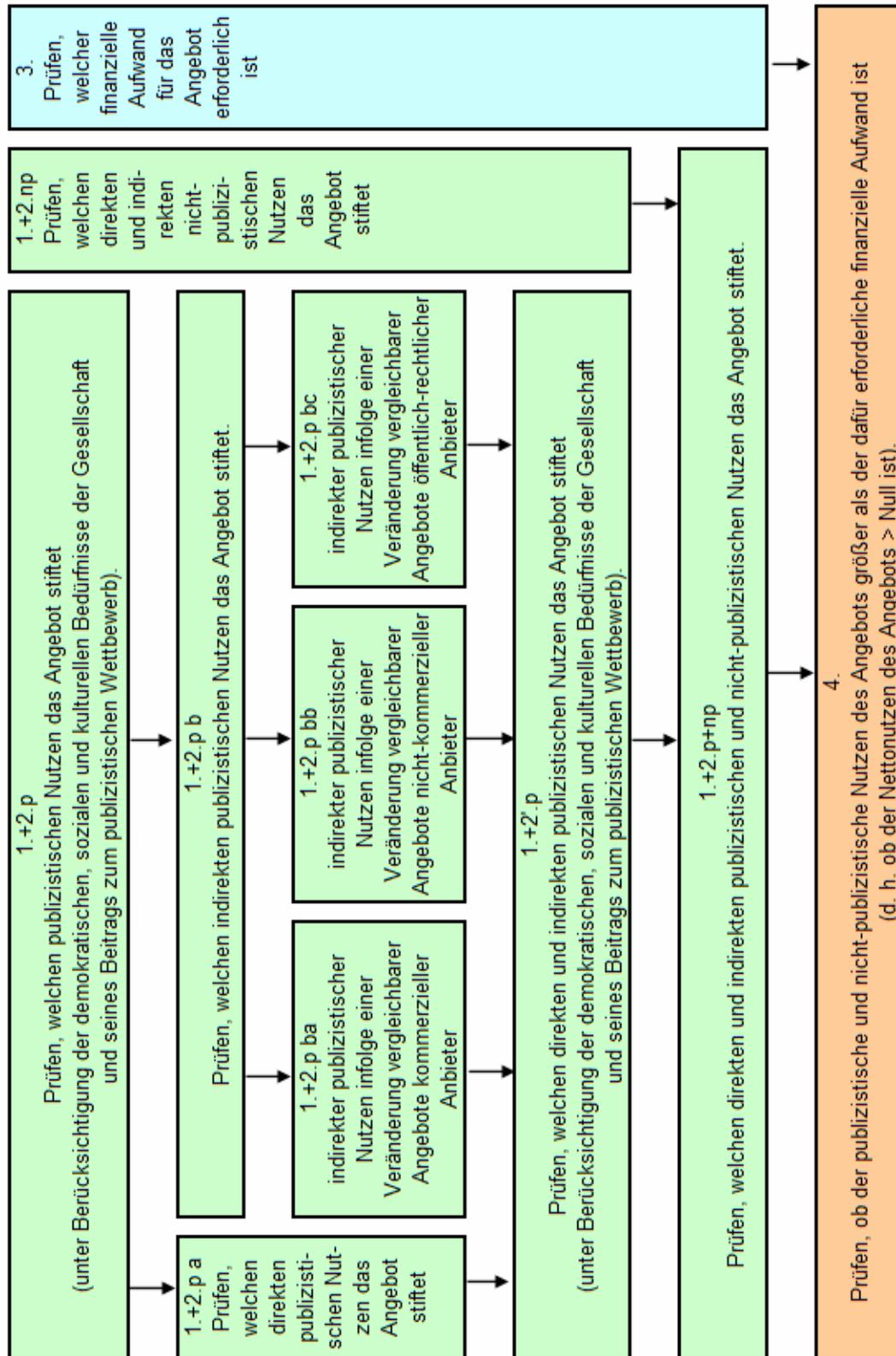
Abbildung 5 zeigt die Logik einschließlich der an anderer Stelle¹ hergeleiteten Einzelformen des publizistischen und nicht-publizistischen Nutzens: Durch die auf den beiden ersten Stufen des Dreistufentests zu beantwortende Frage, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht und in welchem Umfang es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt, wird sein publizistischer Nutzen bestimmt. Dabei ist zwischen einem direkten und einem aus der Veränderung vergleichbarer Angebote anderer Anbieter resultierenden indirekten publizistischen Nutzen zu unterscheiden. Die Summe aus publizistischem und nicht-publizistischem Nutzen ist dann gegen die Kosten des Angebots abzuwägen.

Weil der publizistische und der nicht-publizistische Nutzen eines geplanten Angebots nur schwer qualifiziert, geschweige denn quantifiziert werden können (und damit auch keine Quantifizierung des Nettonutzens möglich ist), wird die Entscheidung, ob ein Angebot vom Auftrag umfasst ist, in der Praxis aber (noch) nicht mit der hier beschriebenen Exaktheit einer Nutzen-Kosten-Abwägung erfolgen. Vielmehr dürfte sie auf der Grundlage qualitativer Abwägungen stattfinden, mit allenfalls ordinalen Einschätzungen der dabei zu berücksichtigenden, in den Abbildungen 3 und 4 zusammengefassten Faktoren.

1 Siehe Kops/Sokoll/Bensinger, 2009, S. 74ff.



Abbildung 5:
 Der Dreistufentest als Nutzen-Kosten-Abwägung, mit einer Unterscheidung zwischen dem (direkten und indirekten) publizistischen Nutzen und dem nicht-publizistischen Nutzen eines geplanten Angebots



Die Interpretation und Darstellung der Entscheidung als Nutzen-Kosten-Abwägung ist dennoch hilfreich, weil sie die Abwägung systematisiert und dazu beiträgt, dass alle entscheidungsrelevanten Aspekte von den Rundfunkräten geprüft werden. Vor allem die aus der ökonomischen Theorie des Marktversagens abgeleiteten Determinanten des publizistischen Nutzens von Telemedien können dazu beitragen, dass die für die Anstalten im Vordergrund stehenden publizistischen Wirkungen mit den von kommerziellen Anbietern und auch von der Europäischen Kommission im Vordergrund stehenden ökonomischen Wirkungen verbunden werden. Die publizistisch relevanten Vorteile einer öffentlich-rechtlichen Bereitstellung können dann angemessen in die medienpolitischen Entscheidungen einbezogen werden, weil sie sich auf (wohlfahrts-)ökonomische Argumente stützen können, ohne sich auf marktökonomische Argumente beschränken zu müssen.

6.2. Die Saldierung von publizistischem und nicht-publizistischem Nutzen als ungelöstes Kernproblem des Dreistufentests

Die bei einem solchen Ansatz erforderliche Gesamtabwägung publizistischer und nicht-publizistischer Wirkungen eines Angebots offenbart auch die Achillesferse des Dreistufentests. Welches relative Gewicht den publizistischen im Vergleich zu nicht-publizistischen Wirkungen beizumessen ist, ist bisher weitgehend ungeklärt.¹ Es hängt im Wesentlichen davon ab, welche Bedeutsamkeit den Medien als Institution der freien Meinungsbildung (aber auch der von einer freien Meinungsbildung ausgehenden Stärkung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Gesellschaft) beigemessen wird im Vergleich zum Wert der Medien als Wirtschaftsgütern.

Bezogen auf die kontrovers diskutierte Tagesschau-Applikation für Smartphones² wäre also z. B. zu klären, ob der dadurch entstehende publizistische

1 Wimmer 2009, S. 322, sieht die grundlegende Schwäche des Dreistufentests darin, dass „klare materielle Abwägungsdirektiven (fehlen), welchen Grad an Konkretheit und welches Gewicht die erwarteten positiven, vielfaltsfördernden Effekte eines Angebots haben müssen, um seine absehbaren Kosten, seien sie finanzieller oder publizistischer Natur, zu rechtfertigen.“

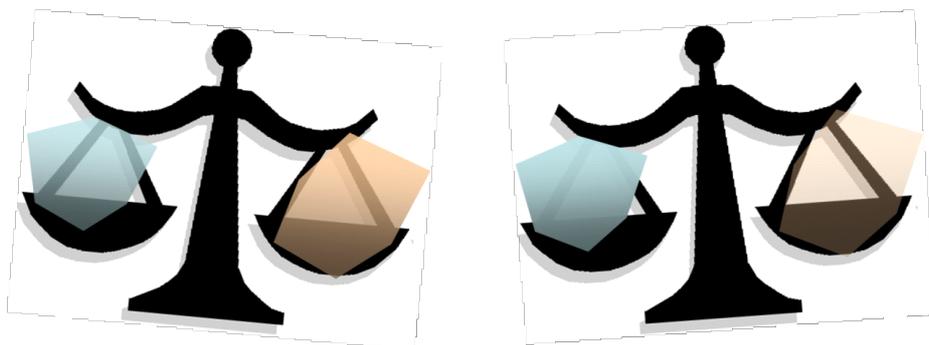
2 Die Kontroverse bezieht sich zum einen auf die Kosten, die der ARD für die Entwicklung dieser Applikation entstehen (und von ihr selbst auf 30.000 € beziffert wurden), zum anderen auf die nicht-publizistischen (wirtschaftlichen) Kosten, die den kommerziellen Anbietern durch dieses Angebot entstehen (Springer-Chef Döpfner hatte in einem Focus-Artikel die Meinung vertreten, dass die öffentlich-rechtlichen Apps die Durchsetzung bezahlter Applikationen gefährden und dies Tausende von Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft kosten könne). Diskussionen entzündeten sich aber auch an der grundsätzlicheren Frage, ob die Einführung öffentlich-rechtlicher Applikationen von den Rundfunkräten durch einen expliziten Dreistufentest zu genehmigen sei oder eine Genehmigung der durch die Apps verbreiteten Angebote („tagesschau.de“) ausreiche, wenn diese auch auf deren Distributionswege einschließt. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sehen sich durch Ausführungen in der Rundfunkmitteilung der Europäischen Kommission und unter Hinweis auf das Telemedienkonzept der ARD, das sämtliche relevanten Distributionswege erlaubt, in dieser letzteren Position bestätigt.



Mehrwert eine Verminderung der kommerziellen Erträge vergleichbarer kommerzieller Angebote um 1 Mio. €, 10 Mio. € oder 100 Mio. € p.a. (oder den Verzicht auf 100, 1.000 oder 10.000 von kommerziellen Anbietern zu schaffenden Arbeitsplätzen) rechtfertigt. Die Auffassungen darüber variieren, sowohl zwischen dem deutschen Verfassungsrecht und dem europäischen Medienrecht wie auch zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den kommerziellen Anbietern von Telemedien. Nach Ansicht der ersteren wäre die Tagesschau-Applikation vielleicht schon dann vom Auftrag umfasst, wenn sie einen vergleichsweise geringen publizistischen Mehrwert hätte, auch wenn dies – bezogen auf die obigen Merkmale – private Erlöse von 10 Mio. € oder 100 Mio. € kosten würde, oder von 1.000 oder 10.000 Arbeitsplätzen. Nach Ansicht letzterer wäre sie demgegenüber vielleicht schon bei Ertragseinbußen von 1 Mio. € oder 100 nicht geschaffenen Arbeitsplätzen abzulehnen.

Solange diese Kernfrage nach dem Gewicht des publizistischen Nutzens eines neuen Angebots im Vergleich zu seinem nicht-publizistischen Nutzen (in Abbildung 6 repräsentiert durch die unterschiedlich intensive Schattierung der in den Waagschalen liegenden Sechsecke) nicht geklärt ist, macht es wenig Sinn, den nicht-publizistischen oder gar den publizistischen Nutzen eines geplanten Angebots anhand seiner marktlichen Auswirkungen mit (pseudo-)exakten Methoden zu berechnen (in Abbildung 6: die Größe der in den Abbildungen 3 und 4 dargestellten Sechsecke zu bestimmen). Auch hierfür bedarf es des medienpolitischen und vor allem des gesellschaftspolitischen Diskurses, an dem sich die Rundfunkräte in ihrer durch den Dreistufentest gestärkten Rolle ebenfalls beteiligen können und sollten.¹

Abbildung 6:
Der Stellenwert des publizistischen Nutzens
eines geplanten Telemedien-Angebots
im Vergleich zu seinem nicht-publizistischen Nutzen



¹ Zu den Chancen und Herausforderungen, die der Dreistufentest den Rundfunkräten als Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen bei der Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags eröffnet und abverlangt, siehe die Beiträge in Kops 2009.



Falls diese Kernfrage nicht geklärt wird, droht sie aber auch zu der Sollbruchstelle zu werden, die manche bereits zu erkennen glauben und die dazu führen könnte, dass der mit dem Beihilfekompromiss und dessen Umsetzung im Rundfunkstaatsvertrag angestrebte Ausgleich zwischen den Interessen der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Gebührenzahler einerseits und den kommerziellen Anbietern von Telemedien und deren Konsumenten andererseits misslingt.¹

¹ Siehe z. B. die Ankündigung des Bundesverbands Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), alle politischen und juristischen Mittel auszuschöpfen, um gegen die Öffentlich-Rechtlichen vorzugehen und dabei auch zu prüfen, mit der Begrenzung der öffentlich-rechtlichen Online-Aktivitäten erneut die EU-Kommission zu befassen: "Drei-Stufen-Test wird zur Farce – Verleger rüffeln Online-Freibrief für ARD", in: sat+kabel vom 20. Juli 2010. Unlängst hat auch der Zeitungsverlegerverband NRW eine Klage in Brüssel angekündigt, um die seiner Meinung nach unzulässigen „presseähnlichen“ öffentlich-rechtlichen Angebote zu unterbinden. Siehe „Online-Konkurrenz: Verleger sagen ARD/ZDF mal wieder den Kampf an – Klage“, in: sat+kabel vom 5. 5. 2011.



Literatur

- Blume, J./Gostomzyk, T. (2010): Der Dreistufentest als interdisziplinäre Herausforderung, in: epd medien, Nr. 51/2010, S. 6ff.
- Dewenter, R./Haucap, J. (2009): Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten. Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests. Gutachten im Auftrag des VPRT e. V. Baden-Baden 2009
- Dörr, R./Wiesner, J. (2009): Grundlinien europäischer Medienpolitik. In: Media Perspektiven, Heft 10/2009, S. 544 - 552
- Fritsch, M./Wein, Th., /Ewers, H.-J. (2007): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, München 2007
- Haucap, J. (2009): Rauchbomben und Nebelkerzen im Drei-Stufen-Test, carta vom 21. 10. 2009, <http://carta.info/16623/rauchbomben-und-nebelkerzen-im-drei-stufen-test/>
- Heinrich, J. (1999): Medienökonomie, Band 2: Fernsehen und Hörfunk, Opladen 1999
- Heinrich, J. (2005): Zur Funktionalität des Wettbewerbs im dualen System, in: Ridder, Ch.-M. u. a. (Hrsg.), Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 325 ff.
- Hildebrand, D./Böge, U. (2009): Zum Methodenstreit beim Drei-Stufen-Test, in: epd medien, Nr. 79/2009 vom 07. 10. 2009, S. 8ff.
- Kiefer, M.-L. (1994): Wettbewerb im dualen Rundfunksystem? Betrachtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In: Media Perspektiven, 9/1994, S. 430 - 438
- Kiefer, M.-L. (2005): Medienökonomik. Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien, München/Wien, 2. Aufl. 2005
- Kops, M. (2005): Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren? In: Ridder, Ch.-M. u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 341 - 366, auch erschienen als Arbeitspapier Nr. 196 des Instituts für Rundfunkökonomie, Köln 2005, www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/publikationen/arbeitspapiere/ap196.php
- Kops, M. (Hrsg., 2009): Der Drei-Stufen-Test als Chance für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Lit-Verlag, Münster/New York 2009
- Kops, M. (2010): Publizistische Vielfalt als Public Value? Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 265, Köln, im April 2010, <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/26510.pdf>, S. 5ff., auch erschienen in: Gundlach, Hardy (Hrsg.): Public Value in der Digital- und Internetökonomie, Köln 2011, S. 46 - 78
- Kops, M. (2011a): Stichwort Allmendegut, in: Sjurts, I. (Hrsg.): Lexikon der Medienwirtschaft, 2. Auflage, Wiesbaden 2011, S. 8 - 11



- Kops, M. (2011b): Stichwort Mehrwert, publizistischer, in: Sjurts, I. (Hrsg.): Lexikon der Medienwirtschaft, 2. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 403 - 407
- Kops, M./Sokoll, K./Bensinger, V. (2009): Rahmenbedingungen für die Durchführung des Dreistufentests, Gutachten erstellt für den Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 252, Köln/ Berlin, im März 2009, <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/25209.pdf>
- Külp, B. (1982): Artikel Wohlfahrtsökonomik II, in: Albers, W. u. a. (Hrsg.) Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1982, S. 483ff.
- Lobigs, F. (2005): Medienmarkt und Medienmeritorik – Beiträge zur ökonomischen Theorie der Medien, Diss. Zürich 2005, <http://www.dissertationen.unizh.ch/2006/lobigs/diss.pdf>
- Rau, H. (2007): Qualität in einer Ökonomie der Publizistik. Betriebswirtschaftliche Lösungen für die Redaktion, Wiesbaden 2007
- Schulz, W. (1998): Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, Baden-Baden 1998
- Schulz, W./Held, Th./Kops, M. (2002): Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, Baden-Baden 2002, S. 107ff.
- Vogel, A. (2008): Online-Geschäftsfelder der Pressewirtschaft. Web 2.0 führt zu neuem Beteiligungsboom der Verlage, in: Media Perspektiven, Heft 5/2008, S. 236 - 246
- Wimmer, N. (2009): Sind gebührenfinanzierte Angebote wertvoller als privat finanzierte? Überlegungen zu einer Kernfrage des Drei-Stufen-Tests, in: AfP Heft04/2009, S. 321 - 325

ISBN 978-3-938933-91-6

ISSN 0945-8999