



Institut für Rundfunkökonomie der Universität zu Köln

Manfred Kops

**25 Jahre Institut für Rundfunkökonomie –
ein Rückblick**

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

Nr. 299

Köln, im April 2015

Universität zu Köln

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät



Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 299: 978-3-86409-008-0

Schutzgebühr 7,00 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 unten genannte Postanschrift

Herausgeber



Institut für Rundfunkökonomie der Universität zu Köln

Pohligstraße 1

50969 Köln

Telefon: (0221) 470 5332

Telefax: (0221) 470 5393

Universität zu Köln

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät



Manfred Kops

25 Jahre Institut für Rundfunkökonomie – ein Rückblick*

1. Entstehungsgeschichte des Instituts für Rundfunkökonomie.....	5
2. Betriebswirtschaftslehre für Rundfunkveranstalter.....	5
3. Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	6
4. Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag im Internet	7
5. Ökonomische Begründung einer diversifizierten Rundfunk- und Medienordnung.....	8
6. Föderativer Rundfunk	9
7. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	11
8. Die Finanzierung der privaten Online-Medien.....	12
9. Die Finanzierung der Printmedien	13

* Erschienen in: MedienWirtschaft, Heft 1/2015, S. 40 - 45

Manfred Kops

25 Jahre Institut für Rundfunkökonomie – ein Rückblick

1. Entstehungsgeschichte des Instituts für Rundfunkökonomie

Das Institut für Rundfunkökonomie wurde im Jahr 1990 gegründet. Dem gingen längere Vorarbeiten zur Bestimmung der inhaltlichen Aufgaben und der rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltung des Instituts voraus. Beteiligt daran waren von Seiten der Universität zu Köln vor allem die Professoren Karl-Heinrich Hansmeyer (damaliger Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft und Dekan der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät) und Günter Sieben (damaliger Direktor des Seminars für ABWL & Wirtschaftsprüfung). Letzterer hatte in den Achtziger Jahren als Gutachter verschiedentlich Kontakte mit dem Westdeutschen Rundfunk, speziell mit dessen damaligem Verwaltungsdirektor, Professor Norbert Seidel, und dem damaligen Leiter der Hauptabteilung Finanzen, Walter Wössner, und auch mit dem damaligen Vorsitzenden des Rundfunkrates, Reinhard Grätz. Mit diesen war der Plan entstanden, unter dem Dach der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln ein Institut zu gründen, das sich in Forschung und Lehre mit einzel- und gesamtwirtschaftlichen Fragen des Rundfunks befassen sollte.

Die dafür erforderlichen Finanzmittel sollten durch einen Förderverein bereitgestellt werden, dem der WDR über seine Werbetochter und andere Unternehmen sowie auch Einzelpersonen angehören sollten. Inhaltlich sollten die Arbeiten durch ein Direktorium geleitet werden, das aus Angehörigen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät bestehen und durch einen wissenschaftlichen Beirat unterstützt werden sollte. Diese Überlegungen wurden im Lauf des Jahres 1990 in einer Satzung präzisiert. Parallel dazu erfolgten die organisatorischen Vorbereitungen zur Institutsgründung. Nachdem die Institutsatzung durch die Wiso-Fakultät der Universität angenommen worden war und sich der Förderverein und der wissenschaftliche Beirat des Instituts konstituiert hatten, nahm das Institut im Oktober 1990 seine Arbeit auf.

2. Betriebswirtschaftslehre für Rundfunkveranstalter

Die Auswahl und Bearbeitung der Untersuchungsthemen oblag laut Satzung dem Direktorium des Instituts. Der Institutsbeirat, bis heute unverändert unter dem Vorsitz von Reinhard Grätz, und der Förderverein, zunächst unter dem Vorsitz von Walter Wössner, danach von Rainer Kampmann, haben auch nie versucht, hierauf Einfluss zu nehmen. Dass die Anwendung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse auf Rundfunkanstalten einen ersten thematischen Schwerpunkt der Arbeiten des Instituts bildete, erklärt sich aus dessen Entstehungsgeschichte und der fachlichen Ausrichtung seines betriebswirtschaftlichen Gründungsdirektors. Dadurch konnte an Untersuchungen und Gutachten angeknüpft werden, die an dessen Lehrstuhl erstellt worden waren, vor allem zur Organisation, zum Marketing, zur Finanzierung und zum Controlling, also zu Themen,



deren Übertragung und praxistaugliche Fortentwicklung für öffentlich-rechtliche wie für private Rundfunkanstalten sich damals aufdrängten: beispielsweise zu Produktionssteuerungs- und -kontrollverfahren, zur Optimierung der Organisationsstrukturen und Produktpaletten (unter Beachtung rechtlicher Vorgaben zum Programmauftrag), zur Kostenrechnung, zum Marketing, zur Personalwirtschaft und nicht zuletzt zu Geschäfts- und Finanzierungsmodellen.

Diese Themen flossen auch in das rundfunkökonomische Lehrangebot ein, das die Direktoren, Mitarbeiter/innen und Lehrbeauftragten des Instituts in den ersten Jahren aufbauten, in denen die in der Region ansässigen Rundfunkveranstalter, -produzenten und -vermarkter verstärkt Betriebswirtschaftler/innen mit fachspezifischen Kenntnissen benötigten, die Universität Köln aber noch keine Lehrstühle geschaffen hatte, die das erforderliche Lehrangebot bereitstellen konnten. Mit der 1993 begründeten Reihe "Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie", deren (mittlerweile 300) Titel von Beginn an kostenlos online gestellt wurden, und der 1995 im Vistas-Verlag begründeten Reihe "Schriften zur Rundfunkökonomie" wurden dann auch früh Plattformen geschaffen, die die Ergebnisse dieser Arbeiten den Studierenden und der Fachöffentlichkeit verfügbar machten.

Mit der steigenden wirtschaftlichen Bedeutung von Medienunternehmen ist auch die Zahl der Publikationen zu ihrer Betriebswirtschaftslehre über die Zeit erheblich angewachsen (in diesem Bereich konnte die Medienökonomie, wenngleich auf Kosten einer gewissen Kommodisierung, in den letzten Jahrzehnten wohl auch die größten theoretischen Fortschritte erzielen). Mit der zugleich gestiegenen Anzahl universitärer und außeruniversitärer Einrichtungen, die sich in Forschung und Lehre mit der Medienökonomie befassen, ist deshalb der relative Einfluss des Instituts innerhalb der Medienökonomie naturgemäß gesunken.

3. Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Neben der Betriebswirtschaftslehre privater Rundfunkanstalten bildete die ökonomische Bestimmung der Aufgaben und der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen zweiten frühen Themenschwerpunkt des Instituts. Dieser war durch die in Deutschland seit 1984 zugelassenen privaten Rundveranstalter auch rundfunkpolitisch bedeutsam geworden. Angesichts der bei Wirtschaftswissenschaftlern verbreiteten Präferenz für den Markt als Referenzmodell für die Bereitstellung von Gütern verhielt sich eine ökonomische Herangehensweise an diese Fragen vielen Vertretern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwar nichts Gutes; sie erschien auch unvereinbar mit dem bis Mitte der Achtziger Jahre bestehenden Bereitstellungsmonopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das von Rechtswissenschaftlern vor allem mit der "Sondersituation" des Rundfunks begründet worden war (Frequenzknappheit sowie ein nur wenige Veranstalter ermöglichender hoher technischer und finanzieller Aufwand). Auf der anderen Seite hatten die in Deutschland bereits seit den Siebziger Jahren erhobenen Forderungen nach einer Zulassung privater Rundfunkveranstalter verdeutlicht, dass bei den Diskussionen um die Ausgestaltung der deutschen Rundfunkordnung, zumal im einflussreicher werdenden Brüssel, die Aufgaben des öffentlich-

rechtlichen Rundfunks nicht ausschließlich aus der in Deutschland dominierenden rechtswissenschaftlichen Sichtweise hergeleitet werden konnten, es vielmehr angeraten schien, hierbei auch wirtschaftswissenschaftliche Argumente einzubeziehen. Das Institut konnte hierfür an Arbeiten des Seminars für Finanzwissenschaft und des finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität Köln anknüpfen, die von Professor Hansmeyer geleitet wurden, später auch an Arbeiten der Lehrstühle von Professor Horst M. Schellhaaß, Professor Heiner Meulemann und Professor Detlef Schoder, die den Gründungsdirektoren nachfolgten und zusätzlich wettbewerbstheoretische, mediensoziologische und medientechnische Sichtweisen einbrachten.

Daraus wurden am Institut über die Jahre verschiedene, auch für die medienpolitische Diskussion über die Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung in Deutschland relevante Argumentationsstränge entwickelt. Diese bezogen sich zum ersten auf die ökonomische Beurteilung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Rechtsprechung zu den Defiziten eines privaten Rundfunks und der für dessen Zulassung erforderlichen Existenz eines vielfältigen, qualitativ hochwertigen, tendenzfreien und allgemein zugänglichen öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sie zeigten, dass durch eine adäquate und interdisziplinäre Auslegung wirtschaftswissenschaftlicher Theorien, speziell der Theorie des Marktversagens, die von der Rechtswissenschaft und anderen Wissenschaften (z. B. der Publizistikwissenschaft) behaupteten Mängel eines kommerziellen Rundfunks ökonomisch erklärt werden konnten: ihre fehlende Gemeinwohlorientierung und -förderung vorrangig als Folge einer fehlenden Berücksichtigung externer Effekte, ihre mangelnde Tendenzfreiheit als Folge einer mangelnden direkten Ausschließbarkeit (und der daraus resultierenden Verkürzung auf für die Werbewirtschaft interessante Programminhalte und Publika), ihre mangelnde Vielfalt als Folge subadditiver Kostenverläufe, ihre mangelnde Qualität als Folge einer asymmetrischen Informationsverteilung, ihre mangelnde Reflexivität als Folge ihrer (opportunistisch genutzten) Suggestivität und ihre eingeschränkte Zugänglichkeit und die damit verbundene fehlende kommunikative Chancengleichheit als Folge vom Markt nicht beachteter verteilungspolitischer (etwa bildungs-, arbeitsmarkt-, kultur- und integrationspolitischer) Aufgaben. Deutlich wurde auch, dass diese ökonomischen Ansätze den Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht auf "gesellschaftlich wünschenswerte" Inhalte begrenzten, die vom kommerziellen Rundfunk nicht angeboten wurden (auf einen "meritorischen Nischenrundfunk"), sondern im Gegenteil dessen breiten Auftrag mit Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung begründen konnten, den das Rundfunkrecht ihm zuwies.

4. Der öffentlich-rechtliche Programmauftrag im Internet

Weil sie die Vorrangigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegenüber einem kommerziellen Rundfunk nicht ausschließlich, nicht einmal vorrangig aus den vom Bundesverfassungsgericht zunächst in den Vordergrund gestellten Besonderheiten herleitete, konnte die ökonomische Theorie des Marktversagens auch unmittelbar auf die schon in den Neunziger Jahren einsetzende me-



dienpolitische Diskussion über Art und Umfang öffentlich-rechtlicher Online-Dienste (Telemedien) übertragen werden. An ihr beteiligte sich das Institut schon früh mit Vortragsveranstaltungen und Veröffentlichungen. Medienpolitisch relevant wurden diese bereits mit der Vorbereitung des 1996 verabschiedeten Mediendienste-Staatsvertrags, der in allen Ländern einheitliche Rahmenbedingungen für die verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten elektronischer Informations- und Kommunikationsdienste schaffen sollte (aufgrund unterschiedlicher Auffassungen von Bund und Ländern über die Gesetzgebungskompetenzen allerdings 1997 wieder außer Kraft gesetzt wurde), später auch durch die im Rundfunkstaatsvertrag zu verankernde Regelung des öffentlich-rechtlichen Online-Angebots, die allerdings erst 2009 (durch den 11. RÄStV) erfolgte. Nach ihr sollten die öffentlich-rechtlichen Online-Angebote ("Telemedien") gemäß § 11 f Abs. 4 RStV den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechen, qualitativ zum publizistischen Wettbewerb beitragen und verhältnismäßige Kosten verursachen (der "Drei-Stufen-Test"). Der "Public Value" öffentlich-rechtlicher Angebote ließ sich aus dieser Perspektive als Nutzenüberschuss gegenüber den an der Zahlungsbereitschaft von Rezipienten und intermediären Finanzierern (insbesondere von Werbung treibenden Unternehmen) ausgerichteten kommerziellen Programmangeboten charakterisieren. Ökonomisch konnte er als eine klassische Nutzen-Kosten-Abwägung interpretiert werden (bei der den dafür zuständigen Rundfunkräten wegen der Unbestimmtheit der Kriterien allerdings ein hoher Beurteilungsspielraum einzuräumen war). Dadurch konnte auch deutlich gemacht werden, dass die im Drei-Stufen-Test angesprochenen „marktlichen Auswirkungen“ keinen geeigneten Indikator für den gesellschaftlichen Nutzen öffentlich-rechtlicher Telemedien-Angebote abgaben.

5. Ökonomische Begründung einer diversifizierten Rundfunk- und Medienordnung

Hinzuweisen war aber auch darauf, dass bei der Übertragung der ökonomischen Marktversagenstheorie auf Rundfunkprogramme die Stärken des Marktes als Verfahren zur Entdeckung latenter (aber auch zur Schaffung neuer) Nachfrager-Präferenzen nicht aus dem Blick geraten durften. Das gilt weniger für informierende und bildende Inhalte, die vorrangig der öffentlichen Kommunikation dienen und damit (auch) einen öffentlichen Nutzen ("Bürgernutzen") stiften, sehr wohl aber für zerstreute, unterhaltende und beratende Inhalte, die den Rezipienten vorrangig einen privaten Nutzen ("Konsumentennutzen") stiften. Die ab Mitte der Achtziger Jahre schnell expandierenden kommerziellen Angebote, die sich in ihren Inhalten und ihrer Machart von den bis dahin üblichen öffentlich-rechtlichen Angeboten zum Teil drastisch unterschieden, bestätigten diese Einschätzung.

Zu erinnern war überdies an die für andere Anwendungsbereiche abgeleitete Erkenntnis, dass Mängel einer marktlichen Bereitstellung nicht zwingend die Überlegenheit einer nicht-marktlichen Bereitstellung (üblicherweise durch den Staat, möglicherweise aber auch durch den Dritten Sektor oder die "Zivilgesell-

schaft") bedeuteten (der "Nirwana-Ansatz"), es vielmehr einer Abwägung der (beschränkten) allokativen und distributiven Leistungsfähigkeit des Marktes mit der ebenfalls beschränkten Leistungsfähigkeit dieser konkurrierenden Bereitstellungsverfahren bedurfte. Das entsprach der damals auch von Rundfunkrechtlern erhobenen Forderung nach einer stärker "diversifizierten" (Medien) Ordnung, die für die verschiedenen Mediengattungen, -inhalte und -publika jeweils die besonderen Stärken der Verfahren nutzen und deren besondere Schwächen vermeiden konnte. In diese Abwägung einzubeziehen waren als Stärken des (demokratischen) Staats z. B. dessen gesellschaftliche Repräsentativität und Legitimität, als (schwerwiegende) Schwächen aber auch seine Neigung, die Medien für eigene politische Zwecke zu vereinnahmen, und als Stärken der Zivilgesellschaft die in der Regel hohe intrinsische Motivation und Gemeinnutzorientierung ihrer Akteure, allerdings auch ihre oft mangelnde (formale) gesellschaftliche Legitimation und ihre auf eine mangelnde Ressourcenausstattung zurückgehende mangelnde Professionalität.

Auch diese Überlegungen stützten die vorwiegend von der Rechtswissenschaft für die deutsche Medienordnung entwickelten Vorgaben (z. B. der Staatsferne, der Diversität und der Pflicht zur Gestaltung einer positiven Ordnung), offenbarten andererseits aber auch Begründungsdefizite und Reformbedarfe, z. B. die erforderliche Verhinderung einer Selbstkommerzialisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (durch marktliche Einkünfte und durch eine übermäßige Gratifizierung des marktlichen (Quoten-)Erfolgs von Programmen) oder die erforderliche Professionalisierung der Rundfunkräte und die (vom Bundesverfassungsgericht unlängst vorgegebene) Reduzierung der dortigen staatlichen Einflüsse. In diesem Kontext entstand am Institut zudem ein Verfahren zur Beschreibung und zum (Längs- und Querschnitts-) Vergleich von Medienordnungen, dessen Kernmerkmal in der Stärke der Einflüsse besteht, die der Markt, der Staat und die Zivilgesellschaft auf die Medien ausüben.

6. Föderativer Rundfunk

Einen weiteren frühen Arbeitsschwerpunkt des Instituts bildete die räumliche und funktionale (bzw. thematische) Gliederung der Medien, sowohl hinsichtlich ihrer Bereitstellungs- als auch hinsichtlich ihrer Beaufsichtigungs- und Regulierungszuständigkeiten. Auch hierbei konnte an föderalismustheoretische Arbeiten angeknüpft werden, die am Seminar und am Forschungsinstitut von Professor Hansmeyer erstellt worden waren. Praktische Relevanz entwickelte diese Thematik zum einen durch die damalige politische Diskussion für die räumliche Gliederung des gerade entstandenen und sich ausweitenden privaten Hörfunks, z. B. für die Abgrenzung von Sendegebieten des lokalen Hörfunks im Spannungsfeld zwischen raumbezogenen Programmaufgaben und Erlöspotentialen, und für die Abgrenzung, Finanzierung und Beaufsichtigung kommerzieller Fernsehveranstalter, die primär bundesweite Programme anboten, aber auch lokale oder regionale Programme planten (Stichwort „Ballungsraumfernsehen“).



Die Föderalismustheorie erwies sich aber auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als ergiebig: Die durch Einflüsse der Alliierten, zum Teil unter Bezug auf überkommene Landesgrenzen gebildeten föderativen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland boten vor allem für die (Neu-)Ordnung der räumlichen Zuständigkeiten ein reiches Arbeitsfeld. Daneben eröffnete sie auch für die Beurteilung der funktionalen Zuständigkeiten, die sich nach dem Kriege historisch und ohne jegliche zentralstaatliche Ebene entwickelt hatten, wichtige Einsichten, z. B. zu den Vor- und Nachteilen einer Kooperation oder Fusionierung von Fachredaktionen der einzelnen Landesrundfunkanstalten und zur gemeinsamen Erfüllung zentraler Aufgaben. Einige dieser Überlegungen sind in die Neugliederung der südwestdeutschen Rundfunklandschaft und die Abgrenzung der ostdeutschen Sendegebiete eingeflossen, andere sind bis heute nicht umgesetzt worden, auch weil (ähnlich wie beim Langzeitthema der Länderneugliederung) die Kreise der Betroffenen von denjenigen der Entscheidenden abweichen. Bei zunehmenden Finanzierungsproblemen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dürften diese Themen aber wieder in den Blick geraten. ARD-Finanzausgleich und Anstaltsfusionierungen sowie eine stärkere thematisch-funktionale Aufgabenteilung wären hier als Stichworte zu nennen.

Letztlich geht es bei all diesen Fragen um die Anpassung der föderalen Strukturen an Veränderungen der Bedeutsamkeit (oder ökonomisch formuliert: von Nutzen und Kosten) medialer Inhalte mit unterschiedlich weiten räumlichen (z. B. lokalen, regionalen, nationaler und supranationalen) Bezügen. Diese ist für die öffentlich-rechtlichen Anbieter auch insofern wichtig, als sich deren Programmpolitik – ungeachtet der bestehenden und gegebenenfalls reformbedürftigen föderativen Strukturen – an der relativen Bedeutsamkeit ausrichten muss, die die Rezipienten und die Gesellschaft einer lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen öffentlichen Kommunikation beimessen, die andererseits aber auch beachten müssen, wie sich ihre Angebote auf die Einstellungen ("Präferenzen") ihrer Rezipienten auswirken und welche gesellschaftlichen Wirkungen sie damit erzeugen. Das gilt konkret beispielsweise für den Stellenwert einer europäischen Berichterstattung (und die damit erzielbaren Beiträge zur Schaffung einer europäischen Identität) oder für den Dialog zwischen Europa und der nicht-europäischen, insbesondere der islamischen Welt. Und es gilt sowohl für den Auslandsrundfunk als auch für die auf einen Inlandsauftrag beschränkten Anstalten. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist die Bedeutsamkeit medialer Inhalte mit unterschiedlich weiten räumlichen Bezügen zudem auch für kommerzielle Anbieter ein wichtiger Faktor ihrer "Produktpolitik", die mit sich verändernden Präferenzen der Rezipienten (und auch hier: einer veränderten gesellschaftlichen Dringlichkeit) immer wieder angepasst werden muss.

Die aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus ableitbaren Beiträge zur Beurteilung und Gestaltung föderativer Strukturen können sich auch nicht auf die Produktionsstrukturen und -ergebnisse beschränken, sondern sollten auch die Lenkungs- bzw. Regulierungsstrukturen einer kritischen Prüfung unterziehen. Das betrifft zum einen wiederum die Regulierungszuständigkeiten für die Inhalte unterschiedlicher räumlicher Weite, beim privaten Rundfunk in Deutsch-

land z. B. die Zuständigkeiten der Landesmedienanstalten im Verhältnis zu ihren bundesweiten Gremien (GVK, ZAK, KJM, KEK etc.) und beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Zuständigkeiten der Rundfunk- und Verwaltungsräte der einzelnen Anstalten im Verhältnis zu den hierfür gebildeten bundesweiten Gremien und Organisationen (KEF, GVK, ARD-Programmbeirat) und deren Verhältnis zu den europäischen und anderen supranationalen Regulierungsbehörden. Zum anderen betrifft es auch die Aufgabenverteilung der für die verschiedenen Mediengattungen entstandenen Regulierungsbehörden, z. B. der von den Landesmedienanstalten für den privaten Rundfunk wahrgenommenen im Verhältnis zu den von den Rundfunkgremien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wahrgenommenen Aufgaben, aber auch zu den Aufsichts- und Regulierungsaufgaben, die für andere Mediengattungen (Film, Presse, Online-Medien) wahrgenommen werden (müssen), im Zuge der Konvergenz aber zusammenwachsen und neu geregelt werden müssen – aus ökonomischer Sicht wiederum unter Abwägung der sich verändernden (privaten und gesellschaftlichen) Nutzen und Kosten alternativer Regulierungsstrukturen. Medienökonomischen Sachverstand kann die Medienpolitik auf ihrer Suche nach einem konsistenten und gattungsübergreifenden Medienstaatsvertrag daher wohl gebrauchen, vor allem das deutsche Medienrecht, das sich durch eine gattungsspezifische Regulierung unter Verwendung mittlerweile unbrauchbarer technischer Unterscheidungsmerkmale kennzeichnet und zudem europarechtliche Vorgaben und (zum Teil unklare und überlappende) Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zu beachten hat.

7. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Fragen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschäftigten das Institut seit seiner Gründung immer wieder. So veranstaltete es z. B. eine Serie von Expertengesprächen und -vorträgen zu den Konsequenzen des Rundfunkgebührenurteils von 1995. Diese wurden ebenso in den Schriftenreihen des Instituts veröffentlicht wie die Ergebnisse der Vortragsveranstaltungen, die das Institut – z. T. zusammen mit dem Institut für Rundfunkrecht – zu Fragen der Finanzierung abhielt. So befasste sich eine 1995 vom Institut für Rundfunkrecht unter Beteiligung des Instituts für Rundfunkökonomie abgehaltene Tagung mit den Konsequenzen des gerade erwähnten Gebührenurteils, und eine 1997 von beiden Instituten gemeinsam ausgerichtete Tagung widmete sich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Licht des europäischen Rechts. Spätere Tagungen des Instituts behandelten die Sportrechte-Verwertung (2000), Aufgaben und Finanzierung des Auslandsrundfunks (2006), europarechtliche und nationale Vorgaben zur Rundfunkfinanzierung (2007) und die sich aus der Medienkonvergenz für die Rundfunkfinanzierung ergebenden Konsequenzen (2010).

Letztere Thematik war durch die langfristigen Prognosen des Gebührenaufkommens, die das Institut seit 2005 für die GEZ durchgeführte, bereits früh in den Blick geraten. Dabei war deutlich geworden, dass das Gebührenaufkommen aufgrund demografischer Faktoren, aber auch infolge der Vielzahl neuer, hybrider Empfangsgeräte und des damit verbundenen veränderten Nutzerverhaltens und



erhöhten Gebührenwiderstands ab dem Jahr 2010 zurückgehen würde, mit dann zunehmender Geschwindigkeit. Diese Prognosen wurden zunächst bezweifelt. Spätestens die Ist-Zahlen für 2011 bestätigten dann aber die Einschätzung des Instituts, dass dahinter keine einmaligen Sonderfaktoren standen, sondern langfristige strukturelle Veränderungen, die einen beträchtlichen und sich verstärkenden Gebührenrückgang zur Folge haben würden. Diese Arbeiten, eine Form politischer Politikberatung, die das Institut auch nach den bei seiner Gründung beabsichtigten Zielsetzungen erbringen sollte, wurden auch in den politischen Raum kommuniziert. Sie förderten dort die Bereitschaft, die geräteabhängige Rundfunkgebühr im Jahr 2013 durch einen geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag zu ersetzen, zumal diese Einschätzung auch aus verfassungsrechtlicher Sicht als erforderlich und wohl begründet angesehen wurde. So betonte etwa Paul Kirchhof in einem 2010 erstellten Gutachten den gesellschaftlichen Nutzen, den ein der freien Meinungsbildung und der öffentlichen Kommunikation verpflichteter öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht nur den Rundfunkteilnehmern, sondern allen Mitgliedern der Gesellschaft stiftet – ein Gedanke, den Hansmeyer in seinem Referat "Der Wandel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom gruppenspezifischen zum kollektiven Gut" aus ökonomischer Sicht bereits auf der Jahrestagung 1996 der beiden Rundfunkinstitute hervorgehoben hatte.

Die aufwändigen Prognosen des Rundfunkgebührenaufkommens, die das Institut für die GEZ durchführte, wurden aus diesen Gründen ab 2009 um Prognosen zum Aufkommen alternativer Abgabeformen ergänzt. Neben einer "vereinfachten", für alle (klassischen und neuen) Empfangsgeräte einheitlichen Gebühr gehörte dazu auch der (2013 dann auch eingeführte) geräteunabhängige Beitrag, für den das Institut aufgrund demographischer Faktoren langfristig zwar ebenfalls einen moderaten Aufkommensrückgang prognostizierte, nicht aber die für die Rundfunkgebühr erwartete starke Erosion infolge zunehmender Abgabewiderstände und eines zunehmend schwieriger werdenden Nachweises vorgehaltener Empfangsgeräte.

8. Die Finanzierung der privaten Online-Medien

Durch die ab etwa 2000 einsetzende Expansion der Online-Angebote erhöhte sich deren Bedeutung für die medienökonomische Forschung und Lehre. Die Anpassung der für den linearen Rundfunk ermittelten Befunde an die gravierenden digitalisierungsbedingten Veränderungen der Übertragungskanäle, Empfangsgeräte und Nutzungsgewohnheiten wurde dadurch dringlicher. Auch die Fragen der Finanzierung mussten, bezogen auf die kommerziellen Medien, neu in den Blick genommen werden. Das wurde bereits bei verschiedenen Referaten der Jahrestagungen des Instituts zur "Deregulierung des Rundfunks im Zuge technischer Konvergenz?" (2001) und zu "öffentlich-rechtlichen Online-Diensten in der Dualen Rundfunkordnung" (2003) erörtert. Es bildete dann auch die explizite Thematik mehrerer Jahrestagungen: 2009 befasste diese sich mit den (auch betriebswirtschaftlichen) "Herausforderungen der Individualisierung der Medien"; 2010 mit den "Herausforderungen und Chancen Internet-basierter Medien" und 2013 mit dem Thema "Connected TV". Dabei wurden die eingangs

erwähnten betriebs- und finanzwissenschaftlichen Ergebnisse zum (linearen) Rundfunk auf die Vielzahl multimedialer Push- und Pull-Angebote übertragen und um medien- und informationstechnische Aspekte ergänzt – organisatorisch vor allem durch die enge Zusammenarbeit mit dem Seminar für Wirtschaftsinformatik der Universität zu Köln, dessen Direktor Detlef Schoder 2008 in das Direktorium des Instituts eintrat. Damit stellte sich übrigens auch die (bis heute offene) Frage einer inhaltlich gebotenen, wohl aber auch mit dem Verlust einer eingeführten "Markenbezeichnung" verbundene Umbenennung des Instituts (etwa in ein Institut für Medienökonomie).

Auch die Ergebnisse der früheren wohlfahrts- und finanzwissenschaftlichen Arbeiten des Instituts mussten angepasst und fortentwickelt werden. Das galt beispielsweise für die oben erwähnten Marktmängel (und damit auch für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Marktes im Vergleich mit derjenigen des Staates und der Zivilgesellschaft), die für die Online-Angebote anders zu beurteilen waren als für den klassischen linearen Rundfunk, vor allem hinsichtlich ihrer veränderten (Nicht-)Ausschließbarkeit und (Nicht-)Nichtrivalität. Daraus ließen sich ökonomische Folgerungen ableiten, beispielsweise für die Optimierung der Geschäfts- und Finanzierungsmodelle kommerzieller Anbieter und für die Austarierung der Urheberrechte im Spannungsverhältnis zwischen Autorschutz und wirtschaftlichen Produktionsanreizen einerseits und dem Interesse der Gesellschaft an freier Zugänglichkeit der Inhalte und an ihrer Gemeinwohl fördernden Nutzung und Fortentwicklung für die öffentliche Meinungsbildung und die öffentliche Kommunikation andererseits. Die hier für die Medienökonomie bestehenden Potentiale wurden bisher allerdings erst ansatzweise genutzt, wie beispielsweise die derzeit noch ungeklärte und kontrovers diskutierte Regelung der Verwertungsrechte der Produzenten und der in den komplizierten Verwertungsketten agierenden Intermediäre von Online-Angeboten zeigt. Auch am Institut für Rundfunkökonomie konnten diese Fragen in den letzten Jahren aufgrund der größer gewordenen Kluft zwischen den exponentiell wachsenden Themenstellungen und Anforderungen der Internetökonomie einerseits und den begrenzten personellen Ressourcen andererseits nicht im wünschenswerten Umfang bearbeitet werden, auch weil durch die erwähnten langfristigen Gebührenprognosen immer größere Anteile dieser Ressourcen gebunden wurden.

9. Die Finanzierung der Printmedien

Das gilt auch für die derzeit intensiv diskutierte Frage der Finanzierung des Qualitätsjournalismus. Die Medienökonomie hat bereits aufzeigen können, dass die Ursachen für die hierbei bestehenden Schwierigkeiten ebenfalls aus der bereits angesprochenen ökonomischen Theorie des Marktversagens abgeleitet werden können, zunächst aus der asymmetrischen Informationsverteilung als Ursache adverser Selektion, aus den vom Markt ausgeblendeten positiven (gemeinwohlfördernden) und negativen (gemeinwohlschädigenden) externen Effekten des Journalismus, aus der mangelnden direkten Ausschließbarkeit der journalistischen Inhalte (die deren Finanzierung durch Werbung und Transaktionseinkünfte erfordert, dadurch zugleich aber ihre Vielfalt, Qualität und Ten-



denzfreiheit beeinträchtigt) und aus hoch subadditiven Kosten, die eine Konzentration der Anbieter- und Inhaltevielfalt bewirken. Auch hausgemachte Fehler der Verlage (zu späte Adaption der digitalen Techniken, Verzicht auf Anpassung der Finanzierungsmodelle) sind von der Medienökonomie bereits beschrieben worden.

Andere Gründe für die Finanzierungsprobleme des Qualitätsjournalismus, speziell des politischen Journalismus und des Lokaljournalismus, bedürfen noch einer genaueren medienökonomischen Analyse. Zu nennen sind hier vor allem die Folgen der digitalisierungsbedingten Individualisierung, Entlinearisierung und Fragmentierung der Inhalte, die eine für die materielle Presse und den linearen Rundfunk mögliche Verkopplung und Finanzierung von öffentlichen, Bürgernutzen stiftenden Inhalten mit privaten, Konsumentenutzen stiftenden Inhalten zu Lasten ersterer erschwert haben. Diese Wirkungszusammenhänge und die dadurch erforderlich gewordene Ergänzung oder Ersetzung eines marktlich bereitgestellten gemeinwohlorientierten Qualitätsjournalismus durch einen (staatsfernen) Nicht-Markt-Journalismus stehen noch am Anfang; sie müssen in den nächsten Jahren aber intensiviert und dabei auch von einer nicht kommodisierten Medienökonomie begleitet werden.

Dabei müssten aus ökonomischer Perspektive auch die Wirkungen untersucht werden, die die verschiedenen denkbaren Finanzierungsformen des Journalismus auf dessen Inhalte ausüben. Stichworte hier wären z. B. der durch eine indirekte Querfinanzierung durch ausschließbare Inhalte ausgehende kommerzielle „Media Bias“ oder der von einer Finanzierung durch öffentliche (Steuer-)Einnahmen ausgehende Staatseinfluss – und die damit jeweils verbundene Gefährdung der von Medienrechtlern geforderten „Tendenzfreiheit“ sowie der damit verbundenen Gefährdung der freien Meinungsbildung, insbesondere der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Demokratie. Das Institut für Rundfunkökonomie veranstaltet zusammen mit dem Institut für Rundfunkrecht am 19. 6. 2015 eine Tagung zu dieser Fragestellung. Themen dürften dem Institut in den nächsten Jahren jedenfalls, unabhängig von seiner Namensführung, nicht ausgehen.

Von solchen thematischen Perspektiven abgesehen erscheint es mir wichtig, dass das Institut, wie die Medienökonomie generell, sich künftig verstärkt mit Fragen der empirischen Umsetzung ihrer theoretischen Arbeiten befasst. Das wäre auch für die Lösung anstehender medienpolitischer Aufgaben wichtig, die auf Konstrukte zurückgreift, die empirisch nicht annähernd gemessen werden können (Meinungsmacht, Marktzugangsschranken, externe Effekte, Informationsasymmetrien etc.). Dafür muss die Medienökonomie wohl auch stärker als bisher die Erkenntnisse und Methoden anderer Wissenschaften, etwa der empirischen Sozialforschung, der Medienpsychologie und der Wirtschaftsinformatik, einbeziehen.

ISBN 978-3-86409-008-0

ISSN 0945-8999