

# ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Nr 79

Eine liberale  
Rundfunkordnung für die  
Zukunft

Justus Haucap,  
Christiane Kehder,  
Ina Loebert

Mai 2015

## IMPRESSUM

### DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Veröffentlicht durch:

düsseldorf university press (dup) im Auftrag der  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,  
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Universitätsstraße 1,  
40225 Düsseldorf, Deutschland  
[www.dice.hhu.de](http://www.dice.hhu.de)

### Herausgeber:

Prof. Dr. Justus Haucap  
Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)  
Tel: +49(0) 211-81-15125, E-Mail: [haucap@dice.hhu.de](mailto:haucap@dice.hhu.de)

### DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Alle Rechte vorbehalten. Düsseldorf 2015

ISSN 2190-992X (online) - ISBN 978-3-86304-679-8

# EINE LIBERALE RUNDFUNKORDNUNG FÜR DIE ZUKUNFT

Eine ökonomische Untersuchung

*Gutachten im Auftrag von PROMETHEUS – Das Freiheitsinstitut gGmbH*

Justus Haucap · Christiane Kehder · Ina Loebert

Mai 2015

---

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Executive Summary</b>	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>2 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland</b>	<b>9</b>
2.1 Die duale Medienordnung .....	9
2.2 Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	10
2.3 Governance-Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	14
2.4 Programmsparten und Budgetaufteilung.....	16
2.5 Zuschauerprofile .....	19
2.6 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im internationalen Vergleich .....	21
2.7 Evaluation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland .....	22
2.7.1 Auftragserfüllung.....	22
2.7.2 Effizienzprobleme öffentlicher Unternehmen .....	24
<b>3 Ökonomische Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks</b>	<b>27</b>
3.1 Marktversagenstheorien .....	27
3.1.1 Rundfunkinhalte als öffentliche Güter .....	28
3.1.2 Meritorische Güter und externe Effekte.....	29
3.1.3 Informationsasymmetrien und Media Bias.....	32
3.2 Kritische Würdigung der Marktversagenstheorien.....	33
<b>4 Brauchen wir einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk?</b>	<b>36</b>
4.1 Berechtigung und Ausmaß eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	36
4.2 Das neuseeländische Rundfunksystem.....	37
4.2.1 Status quo ante .....	37
4.2.2 Die Reform des neuseeländischen Rundfunksystems und Status quo .....	38
4.2.3 Bewertung des neuseeländischen Rundfunksystems .....	41
<b>5 Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft</b>	<b>43</b>
5.1 Ausschreibungswettbewerb um förderungswürdige Programminhalte.....	43
5.2 Kommission zur Vergabe von Förderungsaufträgen .....	44
5.3 Finanzierung durch einen Stiftungsfond.....	45
5.4 Abschließende Beurteilung.....	46
<b>6 Fazit</b>	<b>47</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>48</b>

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Rundfunkbeitrag pro Jahr in ausgewählten Ländern (2012) .....	12
Abbildung 2: Gesamtaufkommen in Mio. Euro pro Jahr in ausgewählten Ländern .....	13
Abbildung 3: Aufkommen pro Kopf in ausgewählten Ländern.....	13
Abbildung 4: Zuschauer pro Mio. Euro Aufkommen.....	14
Abbildung 5: Programmstruktur ARD 2013.....	16
Abbildung 6: Programmstruktur ZDF 2013.....	17
Abbildung 7: Budgetaufteilung auf ausgewählte Programmbereiche der ARD (in Mio. Euro).....	19
Abbildung 8: Budgetaufteilung auf ausgewählte Programmbereiche des ZDF (in Mio. Euro).....	19
Abbildung 9: Marktanteil des öffentlichen Rundfunks in ausgewählten Ländern .....	22

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Governance-Modelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	15
Tabelle 2: Selbstkosten je Erstsendeminute für diverse Programmbereiche .....	18
Tabelle 3: Hauptfinanzierungsquelle des öffentlichen Rundfunks in 30 ausgewählten Ländern .....	21

## EXECUTIVE SUMMARY

Deutschland hat den größten und teuersten öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Welt. Daher ist es wenig verwunderlich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk immer wieder im Mittelpunkt öffentlicher Diskussion steht. Eine wichtige Frage dabei ist, ob das duale Konzept für Hörfunk und Fernsehen – die Koexistenz öffentlich-rechtlicher und privater Sender – in Deutschland angesichts neuer Technologien (Digitalisierung) und einem veränderten Mediennutzungsverhalten in seiner jetzigen Form noch angemessen ist oder nicht einer grundlegenden Reform bedarf.

Auch der Umfang und die Art der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland durch den seit 2013 erhobenen Rundfunkbeitrag muss kritisch beleuchtet werden. So handelt es sich beim neuen Rundfunkbeitrag um einen nutzungsunabhängigen Zwangsbeitrag, der sich nach der einfachen Regel – eine Wohnung oder Betriebsstätte, ein Beitrag – ergibt und damit die Möglichkeit ausschließt, den Rundfunkbeitrag durch den Verzicht auf ein Empfangsgerät zu vermeiden. Dadurch werden deutlich mehr Haushalte erfasst als dies beim bis zum Januar 2013 existierenden Gebührenmodell der Fall war, bei dem Bürger nur dann zur Zahlung verpflichtet wurden, wenn sie auch ein Empfangsgerät besaßen. Dieser Umstand hat zu erheblichen Mehreinnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geführt.

Traditionell wurde die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit verschiedenen Marktversagenstheorien begründet, die heute nicht mehr anwendbar sind. Insbesondere die raschen technologischen Veränderungen der vergangenen Jahre lassen traditionelle Begründungen für ein so umfassendes öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot auf wackeligen Beinen stehen. War die Zahl möglicher Fernsehkanäle früher technologisch begrenzt und damit auch die Möglichkeit der Erstellung eines umfangreichen und anspruchsvollen Fernsehprogramms, so besteht diese Beschränkung heute nicht mehr. Zudem sind die finanziellen Anforderungen zum Betreiben eines Fernsehkanals stark gesunken und heute relativ niedrig, sodass besonders hohe Eintrittskosten kaum noch als Argument für die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebotes Gültigkeit besitzen. Zusätzlich schwächt die immer stärker werdende Nutzung des Internets als Hauptinformationsmedium die Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Sicherung der Meinungsvielfalt.

Neue technologische Möglichkeiten stellen heute ein äußerst umfangreiches Programmangebot bereit mit etwa 400 TV-Programmen in Deutschland, zahlreichen Video-on-Demand-Angeboten und neuen Kommunikationskanälen. Diese Angebotsvielfalt sorgt für eine Meinungsvielfalt, die insbesondere durch das Internet ein zuvor nicht dagewesenes Ausmaß erreicht.

Paradoxerweise hat das weitgehende Verschwinden früher womöglich einmal existierender Marktversagenstatbestände jedoch nicht zu einer Rückführung öffentlich-rechtlicher Programmangebote geführt, sondern – ganz im Gegenteil – zu einer noch weiteren Expansion und aktiven Verdrängung privater Inhalte, insbesondere im Internet.

So können die öffentlich-rechtlichen Sender innerhalb des dualen Rundfunksystems mittlerweile ein beachtliches Produktionsvolumen mit 23 Fernsehkanälen und 63 Radiosendern aufweisen.

Diese stetige Expansion der öffentlichen-rechtlichen Rundfunkanstalten hat dazu geführt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland mittlerweile zu den größten und teuersten in der Welt gehört. Insbesondere die Gebührenhöhe muss unter Berücksichtigung der besonderen Kostenstrukturen von Rundfunksendern beurteilt werden, die eine deutliche Degression der Durchschnittskosten mit steigenden Zuschauerzahlen erwarten lassen: Bei gleicher Versorgungsqualität sollte der Finanzierungsbeitrag pro Haushalt oder Einwohner tendenziell mit der Bevölkerungszahl sinken, da auch die Durchschnittskosten pro Zuschauer sinken. Unter diesem Aspekt ist es besonders bemerkenswert, dass Deutschland als eines der bevölkerungsreichsten und recht dicht besiedelten Länder eine Spitzenposition beim Rundfunkbeitrag einnimmt. Dies kann als Indikator für eine weit überdurchschnittliche Versorgung der Bevölkerung gewertet werden.

In dieser Studie werden die veränderten Rahmenbedingungen nun zum Anlass genommen, eine Neugestaltung des Rundfunksystems in Deutschland anzuregen. Dabei orientiert sich der hier präsentierte Vorschlag an den Reformen Neuseelands Anfang dieses Jahrtausends. Es wird vorgeschlagen, die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten weitgehend zu privatisieren und aus den Privatisierungserlösen einen Stiftungsfonds zu gründen, mit dessen Mitteln gesellschaftlich bedeutsame Programminhalte bezuschusst werden können. Zugleich soll für kapitalertragsschwache Zeiten eine Untergrenze gesetzlich festgelegt werden (z. B. als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes), um gesellschaftlich erwünschte Inhalte (z. B. im Bereich des Bildungsfernsehens) zu fördern. Bedeutsam für die Förderung ist die Definition klarer Kriterien für die Förderung. Von herausragender Bedeutung ist dabei das Subsidiaritätsprinzip, nach dem nur Programminhalte gefördert werden sollen, die sich nicht am Markt durch Werbung oder im Bezahlfernsehen finanzieren lassen, also nicht vom Markt erbracht werden.

Über die Förderungswürdigkeit von Programminhalten soll eine unabhängige Kommission entscheiden, die aus Repräsentanten der Zivilgesellschaft bestehen soll und nicht von aktiven Politikern dominiert werden darf, deren Anteil auf 25% zu begrenzen ist. Die Förderung soll durch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren ermittelt werden, sodass Anreize für eine effiziente Produktion gesetzt werden. Eine solche Rundfunkordnung reflektiert die technologischen Entwicklungen und sorgt für ein weitgehend effizientes Angebot von Rundfunkinhalten.



## 1 EINLEITUNG

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht immer wieder im Mittelpunkt öffentlicher Diskussion. Eine Debatte bezieht sich auf die zunehmende Ausdehnung öffentlich-rechtlicher Angebote ins Internet (Telemedienangebote) und die damit einhergehende Verdrängung privater Angebote. Eine andere Diskussion betrifft den Umfang und die Art der Finanzierung durch den seit 2013 erhobenen Rundfunkbeitrag, der zu erheblichen Mehreinnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geführt hat. Diese Mehreinnahmen sind letztlich alleine dem Umstand geschuldet, dass es sich beim neuen Rundfunkbeitrag um einen nutzungsunabhängigen Zwangsbeitrag handelt, der sich nach der einfachen Regel – eine Wohnung oder Betriebsstätte, ein Beitrag – ergibt und damit die Möglichkeit ausschließt, den Rundfunkbeitrag durch den Verzicht auf ein Empfangsgerät zu vermeiden. Dadurch werden deutlich mehr Haushalte erfasst als dies beim bis zum Januar 2013 existierenden Gebührenmodell der Fall war, bei dem Bürger nur dann zur Zahlung verpflichtet wurden, wenn sie auch ein Empfangsgerät besaßen.

Auch die Frage nach der eigentlichen Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird in der öffentlichen Diskussion immer wieder aufgeworfen. Ein zentraler Aspekt dabei ist, ob das duale Konzept für Hörfunk und Fernsehen – die Koexistenz öffentlich-rechtlicher und privater Sender – in Deutschland angesichts neuer Technologien (Digitalisierung) und einem veränderten Mediennutzungsverhalten in seiner jetzigen Form noch angemessen ist oder nicht einer grundlegenden Reform bedarf. Insbesondere die starke Ausdehnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss hier kritisch beleuchtet werden.

Traditionell wurde die Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit verschiedenen Marktversagenstheorien begründet, die heute nicht mehr anwendbar erscheinen. Insbesondere die raschen technologischen Veränderungen der vergangenen Jahre lassen traditionelle Begründungen für einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf wackeligen Beinen stehen. War die Zahl möglicher Fernsehkanäle früher technologisch begrenzt und damit auch die Möglichkeit der Erstellung eines umfangreichen und anspruchsvollen Fernsehprogramms, so besteht diese Beschränkung heute nicht mehr. Zudem sind die finanziellen Anforderungen zum Betreiben eines Fernsehkanals stark gesunken und heute relativ niedrig, sodass besonders hohe Eintrittskosten heute kaum noch als Argument für die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks Gültigkeit besitzen. Dies gilt insbesondere für Internetformate. Die verringerten Kosten können damit als eine Ursache für den in den vergangenen Jahren zu beobachtenden steten Anstieg von Anbietern gewertet werden. Zusätzlich schwächt die immer stärker werdende Nutzung des Internets als Hauptinformationsmedium die Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Sicherung der Meinungsvielfalt.

Neue technologische Möglichkeiten stellen heute ein äußerst umfangreiches Programmangebot bereit mit etwa 400 TV-Sendern in Deutschland, zahlreichen Video-on-Demand-Angeboten und neuen Kommunikationskanälen. Diese Angebotsvielfalt sorgt für eine Meinungsvielfalt, die insbesondere durch das Internet ein zuvor nicht dagewesenes Ausmaß erreicht.

Paradoxerweise hat das weitgehende Verschwinden früher womöglich einmal existierender Marktversagenstatbestände jedoch nicht zu einer Rückführung öffentlich-rechtlicher Programmangebote geführt,

sondern – ganz im Gegenteil – zu einer noch weiteren Expansion und aktiven Verdrängung privater Inhalte, insbesondere im Internet.

So können die öffentlich-rechtlichen Sender innerhalb des dualen Rundfunksystems mittlerweile ein beachtliches Produktionsvolumen mit 23 Fernsehkanälen und 63 Radiosendern aufweisen.

Diese stetige Expansion der öffentlichen-rechtlichen Rundfunkanstalten hat dazu geführt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland mittlerweile zu den größten und teuersten in der Welt gehört. Insbesondere die Gebührenhöhe muss unter Berücksichtigung der besonderen Kostenstrukturen von Rundfunksendern beurteilt werden, die eine deutliche Degression der Durchschnittskosten mit steigenden Zuschauerzahlen erwarten lassen: Bei gleicher Versorgungsqualität sollte der Finanzierungsbeitrag pro Haushalt oder Einwohner tendenziell mit der Bevölkerungszahl sinken, da auch die Durchschnittskosten pro Zuschauer sinken. Unter diesem Aspekt ist es besonders bemerkenswert, dass Deutschland als eines der bevölkerungsreichsten und recht dicht besiedelten Länder eine Spitzenposition beim Rundfunkbeitrag einnimmt. Dies kann als Indikator für eine weit überdurchschnittliche Versorgung der Bevölkerung gewertet werden

Ziel dieser Studie ist es, die veränderten Rahmenbedingungen des Fernseh- und Hörfunkmarktes zum Anlass zu nehmen, eine Neugestaltung des Rundfunksystems in Deutschland anzuregen. Unser Vorschlag basiert dabei auf einer weitgehenden Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Aus den Privatisierungserlösen sollte ein Stiftungsfonds aufgelegt werden, aus dessen Kapitalerträgen gesellschaftliche gewünschte Programminhalte bezuschusst werden können. Über die Förderungswürdigkeit von Programminhalten sollte eine unabhängige Kommission entscheiden, wobei Fördergelder in wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren mit klaren Vergabekriterien bewilligt werden sollten. Eine solche Rundfunkordnung reflektiert die technologischen Entwicklungen und sorgt für ein weitgehend effizientes Angebot von Rundfunkinhalten.

## 2 DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNK IN DEUTSCHLAND

### 2.1 DIE DUALE MEDIENORDNUNG

Das duale Rundfunksystem aus Hörfunk und Fernsehen beschreibt die Koexistenz von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, welche seit Einführung des privaten Rundfunks Anfang der 1980er Jahre die deutsche Fernseh- und Hörfunklandschaft prägt.

Privatwirtschaftliche Anbieter von Hörfunk- und Fernsehprogrammen arbeiten i. d. R. gewinnorientiert. Sie sind in Deutschland primär werbefinanziert sowie in kleineren Teilen durch direkte Zahlungen der Zuschauer (Bezahlfernsehen und Video on Demand). Nach Angaben des VPRT machten im Jahr 2013 Werbeeinnahmen privater TV-Anbieter (wie etwa RTL, Sat. 1, Pro7 etc.) 3,8 Mrd. Euro aus, während die Erlöse aus Pay-TV (wie etwa Sky) und Pay-Video on Demand (wie etwa maxdome, Netflix) zusammen bei rund 2,1 Mrd. Euro lagen.<sup>1</sup>

Anders als private Unternehmen in den meisten anderen Märkten benötigen private Rundfunkanbieter jedoch eine explizite Zulassung, d.h. die Veranstaltung privaten Rundfunks bedarf grundsätzlich einer staatlichen Zulassung. Über diese Zulassung entscheidet bei bundesweit verbreiteten Programmen die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) und bei landesweiten oder regionalen Programmen die jeweils zuständige Landesmedienanstalt. Im Jahr 2013 existierten in Deutschland nach Angaben des VPRT 391 private TV-Programme, davon 159 bundesweite sowie 232 landesweite, regionale und lokale Angebote.<sup>2</sup>

Neben der Zulassung unterliegt der private Rundfunk auch einer staatlichen Aufsicht über die Programme. Auch diese Aufgabe wird durch die Landesmedienanstalten wahrgenommen, welche über die Einhaltung der Landesmediengesetze wachen.

Die Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter ist es, eine sog. Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen sicherzustellen. Die Grundversorgung versteht sich dabei als ein gesellschaftlich gewünschtes Angebot, welches nicht durch private Anbieter erbracht wird.<sup>3</sup> Innerhalb des dualen Rundfunksystems haben öffentlich-rechtliche Sender ein beachtliches Produktionsvolumen mit 23 Fernsehkanälen<sup>4</sup> und 63 Radiosendern. In den vergangenen Jahren findet zudem eine verstärkte Ausdehnung öffentlich-rechtlicher Angebote ins Internet (Telemedienangebote) statt.

<sup>1</sup> Vgl. <http://www.vprt.de/thema/marktentwicklung/marktdaten/ums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze-tv/content/marktdaten-fernsehen-?c=0>.

<sup>2</sup> <http://www.vprt.de/thema/marktentwicklung/marktdaten/ums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze-tv/content/marktdaten-fernsehen-?c=0>.

<sup>3</sup> Die Grundversorgung umfasst die Empfangbarkeit der Sendungen für alle Bürger, die Abdeckung der gebotenen meinungsbezogenen und gegenständlichen Vielfalt durch inhaltliche Standards des Programms und die wirksame Sicherung dieser Standards durch organisatorische und verfassungsrechtliche Vorkehrungen (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz.767).

<sup>4</sup> Dies sind: Das Erste/ARD, ZDF, 3sat, ARTE, BR, hr, MDR, NDR, Radio Bremen, rbb, SR, SWR, WDR, ARD alpha, Einsfestival, EinsPlus, Kika, Phoenix, tagesschau24, ZDF Info, ZDF Kultur, ZDF neo sowie Deutsche Welle TV, wobei viele der Regionalsender (wie etwa WDR, MDR, NDR, BR, SWR, rbb) noch sog. Regionalfenster betreiben.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk besitzt ein eigenes Aufsichts- und Finanzierungssystem, welches in Abschnitt 2.3 detaillierter vorgestellt wird. Die Finanzierung erfolgt primär durch Zwangsabgaben (dazu mehr in Abschnitt 2.2).

Über die Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Sender im Bereich Fernsehen existieren unterschiedliche Zahlen. Der VPRT ging in dem im November 2014 publizierten VPRT-Jahresbericht 2014 davon aus, dass die Gesamteinnahmen der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender im Jahr 2013 bei etwa 5,5 Mrd. Euro lagen, wobei der Großteil der Erlöse mit etwa 4,7 Mrd. Euro aus dem Rundfunkbeitrag stammt.<sup>5</sup> Hinzu kamen nach VPRT-Angaben Werbeeinnahmen von rund 295 Mio. Euro und sonstige Erlöse von etwa 500 Mio. Euro.<sup>6</sup>

## 2.2 FINANZIERUNG DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

Das umfangreiche Programm von ARD, ZDF und Deutschlandradio (inkl. 3Sat, Arte, Kika) wird im Wesentlichen durch einen nutzungsunabhängigen Zwangsbeitrag im abgabenrechtlichen Sinne finanziert, dem sog. Haushaltsbeitrag. Die Berechnung des Rundfunkbeitrags erfolgt seit Januar 2013 nach einer einfachen Regel: Eine Wohnung oder Betriebsstätte – ein Beitrag. Dieser beträgt seit dem 01.04.2015 17,50 Euro pro Monat je Haushalt<sup>7</sup>, unabhängig davon, wie viele Personen in diesem Haushalt leben oder wie viele Rundfunkgeräte dort existieren.<sup>8</sup> Für Unternehmen und Einrichtungen des Gemeinwohls gelten ebenso gesonderte Regelungen wie für Hotel- und Gästezimmer sowie Ferienwohnungen. Durch die Zwangsabgabe existiert keine Möglichkeit, die Zahlung des Rundfunkbeitrags zu vermeiden, auch nicht durch den Verzicht auf ein Empfangsgerät, wie dies früher möglich war. Allerdings besteht die Möglichkeit, sich aus sozialen Gründen nach § 4 Abs. 1 RBStV befreien zu lassen. Begründet wird die fehlende Ausstiegsoption durch die technische Entwicklung der vergangenen Jahre, die es praktisch unmöglich macht zu kontrollieren, wer auf welchem Wege (mobil, Tablets, PCs etc.) Rundfunksendungen konsumiert (vgl. wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S. 11).<sup>9</sup>

Im Jahre 2012 wurden nach Angaben der KEF durch Gebühren 7306,7 Mio. Euro eingenommen (vgl. KEF, 2014, S. 141). Der ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice, die Nachfolgeorganisation der GEZ, nennt hingegen Gesamterträge von 7.492,5 Mio. Euro im Jahr 2012 und 7.681,2 Mio. Euro im Jahr 2013 (vgl. ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice, 2014, S. 38). Seitdem ist das Aufkommen durch die Reform der Rundfunkgebühren mit der Umstellung auf den Haushaltsbeitrag noch einmal deutlich angestiegen. Nach Berechnungen von Haucap et al. (2014) müssten die Rundfunkanstalten bei konsequenter (d. h. vollzugsdefizitärer Umsetzung) des RBStV nach konservativster Berechnung bei einem regulären Beitrag von 17,98 Euro pro Monat ein jährliches Beitragsaufkommen in Höhe von mindestens 8,37 Mrd. Euro realisieren. Hanfeld (2015) zitiert jüngst in der FAZ<sup>10</sup> aus einer internen Berechnung des Rundbeitragservices,

<sup>5</sup> Vgl. <http://www.vprt.de/thema/marktentwicklung/marktdaten/ums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze-tv/content/marktdaten-fernsehen-?c=0>.

<sup>6</sup> Vgl. <http://www.vprt.de/thema/marktentwicklung/marktdaten/ums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze-tv/content/marktdaten-fernsehen-?c=0>.

<sup>7</sup> Bis dahin betrug er vom 01.01.2013 bis zum 31.03.2015 17,98 Euro. Der ermäßigte Rundfunkbeitrag beträgt seit dem 01.04.2015 5,83 Euro pro Monat, vorher betrug er vom 01.01.2013 bis zum 31.03.2015 5,99 Euro.

<sup>8</sup> Bei dem bis Dezember 2012 gültigen Gebührenmodell wurden Bürger nur dann zur Zahlung des Beitrags verpflichtet, wenn sie auch ein Empfangsgerät besaßen.

<sup>9</sup> Grundlegendes Problem hierbei ist, dass durch die fehlende Ausstiegsoption eine polit-ökonomische Bremse für Gebührenerhöhungen fehlt (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S. 11).

<sup>10</sup> <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/ard-und-zdf-kassieren-ueppig-durch-rundfunkbeitrag-13589755.html>

wonach das Mehraufkommen zwischen 2013 und 2020 auf insgesamt 2.615 Millionen Euro geschätzt wird. Diesen Zahlen liegt bereits zugrunde, dass der monatliche Rundfunkbeitrag seit dem 1. April 2015 nur noch 17,50 Euro statt 17,98 Euro beträgt. Ohne die Absenkung würde sich das Mehraufkommen ansonsten bis Ende 2020 angeblich auf 3,868 Mrd. Euro summieren. Zugleich benennt die Schätzung ebenfalls den zuletzt von der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfes der Rundfunkanstalten (KEF) öffentlich bestätigten Mehrerlös von 1,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2013 bis 2016.

Im April 2015 hat die ARD nun detailliertere Zahlen dazu vorgelegt, wieder Rundfunkbeitrag von 17,50 Euro anteilig ausgegeben wird.<sup>11</sup> An die ARD fließen 12,37 Euro und an das ZDF 4,32 Euro. Die verbliebenen 81 Cent gehen an das Deutschlandradio (48 Cent) und die Landesmedienanstalten (33 Cent). Von den 12,37 Euro, welche an die ARD fließen, wird fast genau ein Drittel, nämlich 4,12 Euro pro Beitragszahler, für sogenannte Gemeinschaftsaufgaben der ARD-Sendeanstalten verwendet. Fast 70% davon wiederum, nämlich 2,88 Euro, werden für das Fernsehprogramm „Das Erste“ verwendet. Für Spartenprogramme werden 49 Cent pro Beitragszahler verwendet, für den Beitragsservice 42 Cent und für sonstige Zwecke 33 Cent.

Rund zwei Drittel des Beitragsaufkommens, das der ARD zufließt, geht an die Landesrundfunkanstalten. Im Durchschnitt pro regulärem Beitragszahler sind dies 8,25 Euro. Die Höhe der Einnahmen für die verschiedenen Sender (NDR, WDR, etc.) richtet sich dabei nach der Größe des Sendegebiets sowie der Anzahl der Beitragszahler. An die dritten Fernsehprogramme gehen im Durchschnitt 3,06 Euro, an die Hörfunkprogramme 2,22 Euro. Weitere bedeutende Posten sind nach ARD-Angaben Multimedia (22 Cent), GEMA/GVL und andere (25 Cent), Musikensembles (41 Cent), Ausstrahlung (55 Cent), Technik/IT 37 Cent, Verwaltung (46 Cent) und Marketing (13 Cent). Für das öffentlich-rechtliche Fernsehprogramm werden demnach mindestens 10,88 Euro pro Beitragszahler ausgegeben (4,32 Euro ZDF, 2,88 Euro „Das Erste“, 0,49 Euro ARD-Spartenprogramme, 3,12 Euro für Dritte Programme plus ARD alpha und 0,07 Euro für die digitalen Programme tagesschau24, EinsPlus und Einsfestival). Für den öffentlich-rechtlichen Hörfunk sind dies 2,70 Euro (2,22 Euro ARD-Hörfunk, 0,48 Euro Deutschlandradio). Innerhalb der ARD verbleiben 3,59 Euro, die sich grob als Gemeinkosten innerhalb der ARD klassifizieren lassen mögen. Zumindest ist die Aufteilung dieser Gelder auf Fernsehen und Hörfunk von außen betrachtet unklar, da sie für den Beitragsservice (ehemals: GEZ), die Verwaltung, Marketing, Musikensembles, Technik/IT etc. ausgegeben werden. Eine anteilige Aufteilung auf Fernsehen (6,56 Euro) und Hörfunk (2,22 Euro) innerhalb der ARD würde dem Fernsehen 2,38 Euro zurechnen und dem Hörfunk 1,21 Euro. Der Anteil des öffentlich-rechtlichen Fernsehens beträgt dann 13,26 Euro pro Monat und Beitragszahler und der des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 3,91 Euro (sowie 33 Cent für den Landesmedienanstalten). Da nach Angaben der ARD<sup>12</sup> 1 Cent vom Beitrag einem Aufkommen von 4,42 Mio. Euro im Jahr entspricht, ist das öffentlich-rechtliche Fernsehen dann mit 5.861 Mio. Euro pro Jahr nur aus Beitragsaufkommen versorgt – deutlich mehr als der VPRT noch im November 2014 berechnet hatte.<sup>13</sup> Für den öffentlich-rechtlichen Hörfunk stehen demnach 1.728 Mio. Euro zur Verfügung, wobei die ARD noch immer von einem Gesamtbeitragsaufkommen von 7735 Mio. Euro pro Jahr auszugehen scheint, obgleich sich – wie schon erwähnt – eine deutliche Zunahme des Beitragsaufkommens abzeichnet.

<sup>11</sup> [http://www.ard.de/home/intern/die-ard/17\\_50\\_Euro\\_Rundfunkbeitrag/309602/index.html](http://www.ard.de/home/intern/die-ard/17_50_Euro_Rundfunkbeitrag/309602/index.html)

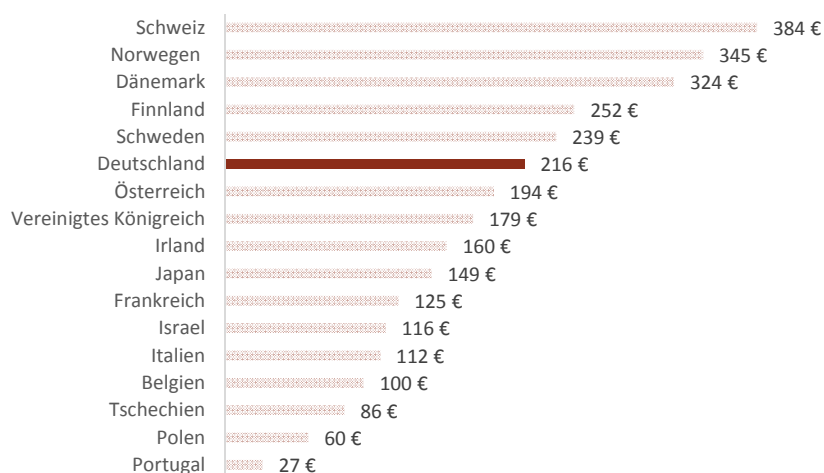
<sup>12</sup> [http://www.ard.de/home/intern/die-ard/17\\_50\\_Euro\\_Rundfunkbeitrag/309602/index.html](http://www.ard.de/home/intern/die-ard/17_50_Euro_Rundfunkbeitrag/309602/index.html)

<sup>13</sup> Vgl. <http://www.vprt.de/thema/marktentwicklung/marktdaten/ums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze-tv/content/marktdaten-fernsehen-?c=0>.

Zusätzlich zu den Beitragseinnahmen werden zudem Einnahmen durch Werbung und Sponsoring generiert. Diese spielen jedoch, wie oben schon ausgeführt, nur eine untergeordnete Rolle,<sup>14</sup> zu ca. 85% finanziert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus den Rundfunkbeiträgen. Die Ausstrahlung von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist zudem an Restriktionen geknüpft, was Sendezeit und den Umfang an Werbeunterbrechungen angeht (vgl. 13. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 10. März 2010, § 16).

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland gehört zu den größten und teuersten in der Welt. Abbildung 1 stellt die Rundfunkgebühren pro Jahr (Stand 2012) in ausgewählten Ländern dar. Am höchsten ist der Rundfunkbeitrag in der Schweiz mit 384 Euro pro Jahr.

**ABBILDUNG 1: RUNDFUNKBEITRAG PRO JAHR IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN (2012)**

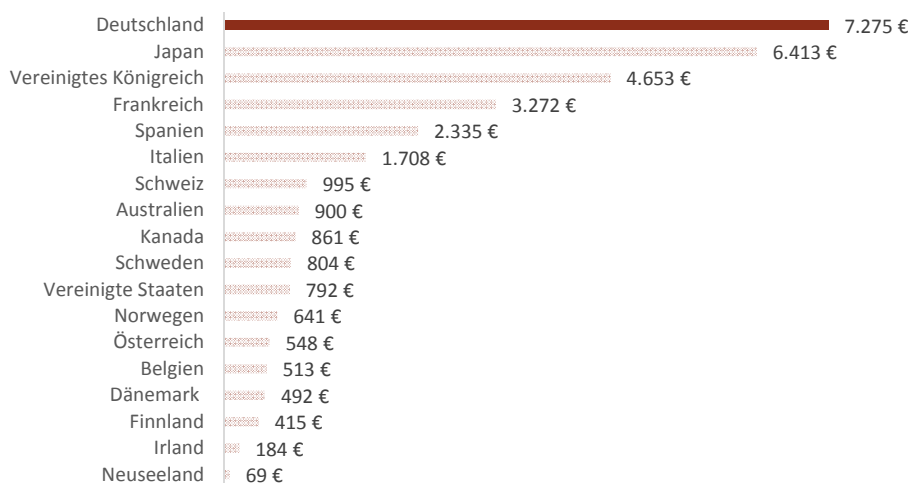


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten des Gutachtens des wissenschaftlichen Beirats des BMF (2014).

Zwar liegt Deutschland mit 216 Euro pro Jahr (bzw. 210 Euro pro Jahr seit dem 01.04.2015) nur auf Platz 6 beim Vergleich des Beitrags pro Haushalt. Wird jedoch das Gesamtaufkommen an Beiträgen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betrachtet (vgl. Abbildung 2), dann nimmt Deutschland ganz klar die Spitzenposition ein.

<sup>14</sup> Im Jahre 2012 wurden bei der ARD Nettowerbeumsätze von 357,8 Mio. Euro erzielt, beim ZDF waren es 132,1 Mio. Euro (vgl. KEF, 2014, S.157f.).

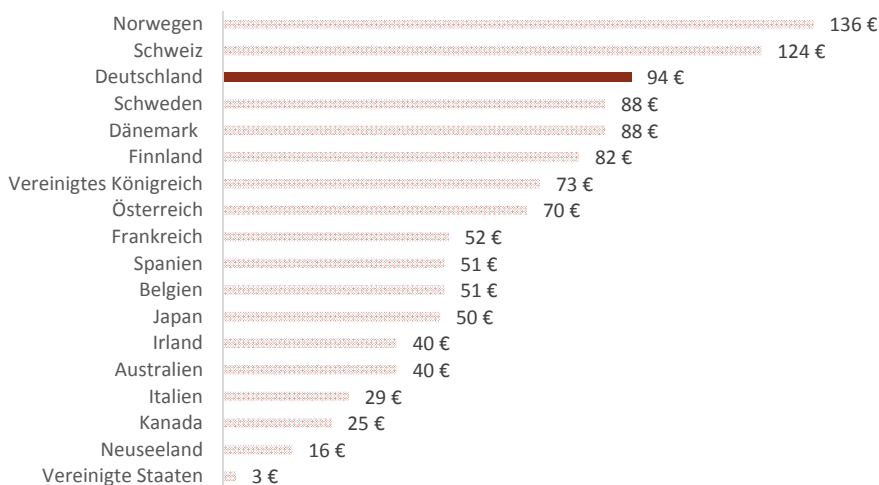
ABBILDUNG 2: GESAMTAUFKOMMEN IN MIO. EURO PRO JAHR IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten des Gutachtens des wissenschaftlichen Beirats des BMF (2014).

Auch bei einem Vergleich der öffentlichen Mittel pro Kopf (Stand 2011) gehört Deutschland zur Spitzengruppe der untersuchten Länder (vgl. Abbildung 3).

ABBILDUNG 3: AUFKOMMEN PRO KOPF IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten des Gutachtens des wissenschaftlichen Beirats des BMF (2014).

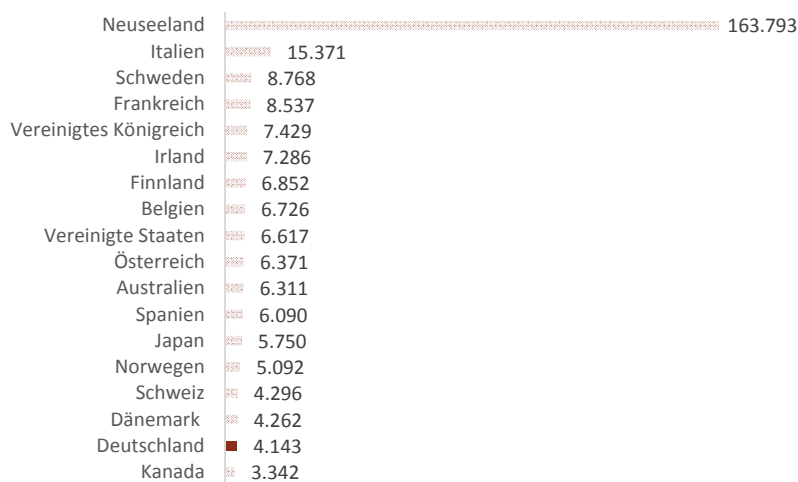
Eine Bewertung der Gebührenhöhe muss unbedingt im Hinblick auf die zugrundeliegenden Kostenstrukturen von Rundfunksendern geschehen. So weist die Produktion von Medieninhalten starke Größenvorteile, sog. „Economies of Scale“, auf. Die Kosten der Produktion werden vor allem durch die sog. „First Copy Costs“ bestimmt, d. h. für die einmalige Erstellung eines Inhalts. Die Produktionskosten sind weitgehend unabhängig von der letztendlichen Zuschauerzahl, weitere Zuschauer zum gleichen oder auch einem späteren Zeitpunkt verursachen keine weiteren Produktionskosten. Die First Copy Costs sind damit weitgehend unabhängig von der Anzahl der Zuschauer. Ist der Inhalt erst einmal produziert, dann kann er relativ kosten-

günstig verbreitet werden. Im Vergleich zu den Programmerstellungskosten sind die Kosten der Distribution relativ gering. So hat etwa die ARD im Zeitraum von 2009 bis 2012 für die Programmerstellung 9471,5 Mio. Euro aufgewendet und für die Programmverbreitung 1457,5 Mio. Euro, was einem Verhältnis von etwa 6,5:1 entspricht (vgl. KEF, 2014, S. 25). Noch günstiger ist relativ gesehen die Verbreitung des ZDF-Programms. Von 2009 bis 2012 wurden beim ZDF 4687,4 Mio. Euro für die Programmerstellung aufgewendet und 297,5 Mio. Euro für die Programmverbreitung, was einem Verhältnis von fast 16:1 entspricht. Die Verbreitungskosten sind, im internationalen Vergleich, weniger von der Zuschauerzahl abhängig als vielmehr von der Bevölkerungsdichte sowie geographischen Faktoren.

Insgesamt betrachtet führt eine Ausweitung der Zuschauerzahlen zu fallenden Durchschnittskosten pro Zuschauer (siehe hierzu auch Abschnitt 3.1.2). Daher ist eine deutliche Degression der Durchschnittskosten mit steigenden Zuschauerzahlen zu erwarten: Bei gleicher Versorgungsqualität sollte der Finanzierungsbeitrag pro Haushalt oder Einwohner daher tendenziell mit der Bevölkerungszahl sinken, da auch die Durchschnittskosten pro Zuschauer sinken. Unter diesem Aspekt ist es besonders bemerkenswert, dass Deutschland als eines der bevölkerungsreichsten und recht dicht besiedelten Länder eine Spitzenposition beim Rundfunkbeitrag einnimmt. Dies kann als Indikator für eine weit überdurchschnittliche Versorgung der Bevölkerung gewertet werden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.20).

Ein Vergleich der Anzahl von Zuschauern pro Mio. Euro Aufkommen zeigt (wenig überraschend), dass Deutschland auf dem vorletzten Platz liegt (vgl. Abbildung 4).

**ABBILDUNG 4: ZUSCHAUER PRO MIO. EURO AUFKOMMEN**



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten des Gutachtens des wissenschaftlichen Beirats des BMF (2014).

## 2.3 GOVERNANCE-STRUKTUR DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

Aus politökonomischer Perspektive besteht bei der Bereitstellung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks das grundlegende Problem, dass die Politik in einem Konflikt in Bezug auf die Kontrollmöglichkeit steht: Sie muss als politische Vertretung der Beitragszahler für eine effiziente Verwendung der Zwangsbeiträge Sorge tragen und gleichzeitig die journalistische Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten wahren. Um dieses Problem zu lösen, haben Staaten verschiedene Governance-Modelle entwickelt.



Tabelle 1 gibt einen Überblick über Governance-Modelle in verschiedenen Ländern. Hierbei lassen sich fünf Modelle unterscheiden: das nordeuropäische Modell, das parlamentarische Modell, das korporatistische Modell, das französische Modell und sonstige Modelle. Die drei erstgenannten Modelle haben gemeinsam, dass die Aufsicht auf einem dualistischem System (Dual Board) basiert, d. h. es kommt zu einer Trennung zwischen Vorstand/Management und Aufsichtsgremien. Die beiden letztgenannten Modelle basieren auf einem monistischen System (Single Board). Des Weiteren unterscheiden sich die Modelle in Bezug auf die Besetzung der Aufsichtsgremien, der Finanzierung und die Frage, ob Werbung geschaltet werden darf (vgl. Hanretty, 2007).

**TABELLE 1: GOVERNANCE-MODELLE DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS**

	Nordeuropäisches Modell	Parlamentarisches Modell	Korporatistisches Modell	Französisches Modell	Sonstige Modelle
Elemente der Governance					
Aufsicht	Dual Board	Dual Board	Dual Board	Single Board	Single Board
Ernennung der Aufsicht durch	Regierung	Parlament	Zivilgesellschaftliche Proporzregeln	Regulierer	Regierung
Finanzierung	Gebühr	Gebühr/ Steuermittel	Gebühr	Gebühr	Steuermittel
Werbung	Nein	Ja/Nein	Ja	Ja	Ja
Länder					
	Dänemark	Estland	Deutschland	Bulgarien	Australien
	Großbritannien	Finnland	Israel	Frankreich	Kanada
	Irland	Italien	Kroatien		Portugal
	Japan	Lettland	Österreich		Südafrika
	Norwegen	Rumänien	Slowenien		
		Ungarn			

Quelle: Gutachten des wissenschaftlichen Beirats des BMF (2014).

Die Governance-Struktur der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten in Deutschland folgt dem korporatistischen Modell. Das oberste für die Programmkontrolle zuständige Aufsichtsgremium der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist der Rundfunkrat (bzw. der Fernsehrat beim ZDF).<sup>15</sup> Die grundlegenden Aufgaben des Rundfunkrates bestehen darin, die Einhaltung des gesetzlichen Sendeauftrages zu überwachen sowie die Offenheit des Zugangs zum Programm der Sendeanstalten für verschiedene gesellschaftlich relevante Gruppierungen sicherzustellen, um dem Prinzip der Vielfaltsicherung gerecht zu werden. Hierbei ist zu beachten, dass der Rundfunkrat die Programmplanung nicht selbst bestimmt. Hierzu wählt er sog. Intendanten und steht diesen bei der Programmplanung in beratender Funktion zur Seite. Den Intendanten obliegen damit die Geschäftsführung sowie die künstlerische Leitung der Anstalten. Weitere Aufgaben des Rundfunkrates sind die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates, die Genehmigung des Haushalts sowie

<sup>15</sup> Der Rundfunkrat setzt sich aus Mitgliedern verschiedener gesellschaftlich relevanter Gruppen und Organisationen zusammen (bspw. Frauenverbände, Kirchen, Fraktionen oder Gewerkschaften), die i. d. R. durch Funktionäre vertreten sind. Damit soll ein möglichst breiter Querschnitt der Bevölkerung abgebildet werden. Der Anteil der politischen Vertreter soll jedoch nicht zu hoch sein (i. d. R. nicht größer als 30%), um die Unabhängigkeit vor direkten Eingriffen der Politik zu wahren sowie die Glaubwürdigkeit der Sender als auch die der Nachrichtensendungen selbst zu erhöhen. Die gesetzliche Bestimmung für die Rundfunkräte ist Ländersache, was dazu führen kann, dass sich die Räte hinsichtlich ihrer Aufgaben und Mitgliederzahlen unterscheiden.

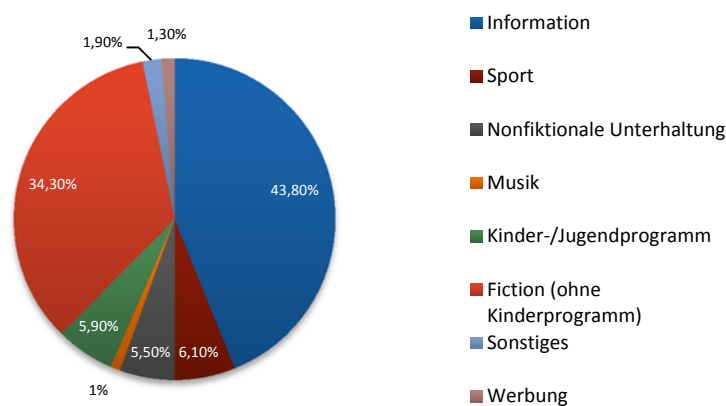
des Jahresberichts. Der Verwaltungsrat ist für die wirtschaftliche Kontrolle der Rundfunkanstalten sowie für die Kontrolle der Geschäftsführung des Intendanten verantwortlich.

Die Aufsicht über die Finanzierung der Sender übernimmt ein vom Management der Sender unabhängiges und pluralistisch besetztes Gremium, die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF).<sup>16</sup> Sie soll, unter Beachtung der Programmautonomie, den angemeldeten Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überprüfen, den Finanzbedarf feststellen und auf Grundlage dessen den Landesregierungen eine Empfehlung für die Festsetzung des Rundfunkbeitrages unterbreiten. Gesetzliche Grundlage der KEF ist der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV), er regelt das Verfahren zur Bestimmung der Rundfunkgebühr, aber auch ihre Höhe und ihre Aufteilung.

## 2.4 PROGRAMMSPARTEN UND BUDGETAUFTEILUNG

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind aufgrund der Programmautonomie<sup>17</sup> alleine für die Ausgestaltung und die Umsetzung des Grundversorgungsauftrags verantwortlich. Im Folgenden wird die Programmstruktur von ARD und ZDF genauer dargestellt. Dabei werden die ausgestrahlten Sendungen nach acht Sparten (1) Information, (2) Sport, (3) Nonfiktionale Unterhaltung, (4) Musik, (5) Kinder-/ Jugendprogramm, (6) Fiction (ohne Kinderprogramm), (7) Sonstiges und (8) Werbung unterteilt. Diese Sparten decken die Grundfunktionen Information, Unterhaltung und Werbung ab. Die folgenden beiden Abbildungen stellen die Programmstruktur von ARD und ZDF für das Jahr 2013 dar (vgl. Krüger, 2014).

ABBILDUNG 5: PROGRAMMSTRUKTUR ARD 2013

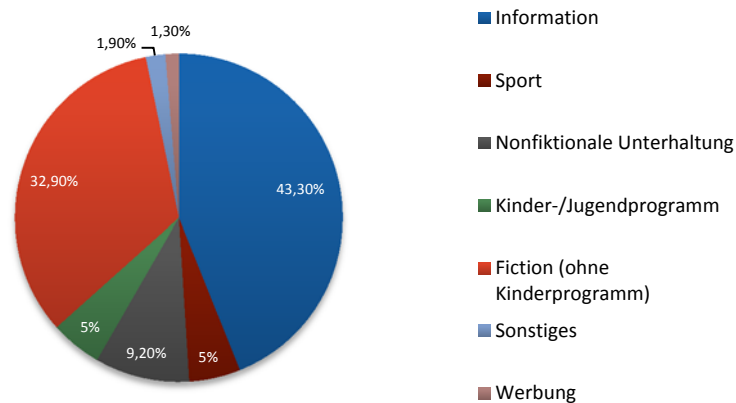


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten aus Krüger (2014).

<sup>16</sup> Die KEF besteht aus 16 unabhängigen Sachverständigen, die von den Ministerpräsidenten der Länder für eine Dauer von fünf Jahren berufen werden, eine Wiederberufung ist möglich. Die Sachverständigen werden aus den Bereichen Wirtschaftsprüfung und Unternehmensberatung, Betriebswirtschaft, Rundfunkrecht, Medienwirtschaft, Rundfunktechnik und Rechnungsprüfung durch Landesrechnungshöfe benannt (§ 4 RFinStV).

<sup>17</sup> Zum Schutz der öffentlich-rechtlichen Anbieter vor mittel- oder unmittelbarer Einflussnahme durch den Staat oder anderer gesellschaftlicher Gruppen bei der Bereitstellung ihrer Medienprodukte und zur Sicherstellung der Meinungsvielfalt erhielten die Anstalten eine umfassende Programmautonomie. Zusätzlich wurde ihnen das Recht eingeräumt ihren Finanzbedarf zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitgehend selbst zu bestimmen (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz.775).

ABBILDUNG 6: PROGRAMMSTRUKTUR ZDF 2013



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten aus Krüger (2014).

Bei beiden Sendern ist der Informationsanteil an der Gesamtsendezeit mit 43,8% bei der ARD und 43,3% beim ZDF am größten. Danach folgt bei beiden Sendern die Sparte „Fiction“ mit über 30% der Gesamtsendezeit. Zwar sind die Informationsanteile im Vergleich zu kommerziellen Anbietern wie RTL oder ProSieben relativ hoch (vgl. hierzu genauer Krüger, 2014, S.219ff.), dennoch muss die Programmstruktur etwas differenzierter beurteilt werden. So zeigt eine Aufgliederung in Sendungsformen, dass die Subsparte „Magazin“ einen relativ großen Anteil (23,0% bei der ARD und 25% beim ZDF) in der Sparte „Information“ einnimmt (vgl. Krüger, 2014, Tabelle 3). Dahinter verbergen sich Programme wie das Morgenmagazin oder das Frühstückfernsehen aber auch Boulevardmagazine, deren politisch-gesellschaftliche Bedeutung zumindest differenziert betrachtet werden muss. Magazinsendungen nehmen auch bei privaten Sendern ein relativ hohes Gewicht ein (vgl. Krüger, 2014, S.230). Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass derartige Sendungen auch leicht von kommerziellen Anbietern bereitgestellt werden können.<sup>18</sup>

Eine Betrachtung der Spartenprofile zur Hauptsendezeit (zwischen 19.00 und 23.00 Uhr), in der regelmäßig die meisten Zuschauer angezogen werden, zeigt, dass die meiste Sendezeit der Sparte „Fiction“ (ARD 42% und ZDF 45%) gewidmet wird (vgl. Krüger, 2014, S.223).

Bei Ereignisübertragungen (sowohl Berichterstattung als auch Ereignisübertragung selbst) übertreffen die öffentlich-rechtlichen Sender ganz klar die privaten Sender (vgl. Krüger, 2014, S.224). Die Gründe dafür liegen i. d. R. in exklusiven Sportübertragungsrechten bei großen Sportevents wie Fußball, Wintersportveranstaltungen oder den Olympischen Spielen. Insbesondere in diesem Bereich ist davon auszugehen, dass ein ausreichendes Angebot auch durch private Anbieter sichergestellt werden könnte.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> So gibt es bei den privaten Sendern durchaus auch Magazinsendungen, die qualitativ mit den öffentlich-rechtlichen Angeboten mithalten können, wie beispielsweise SpiegelTV, SternTV oder das Kulturmagazin 10 vor 11 von RTL, das Wissenschaftsmagazin Planetopia von Sat.1 oder Galileo von ProSieben. Die Boulevardmagazine Brisant (ARD) und Hallo Deutschland (ZDF) lassen sich thematisch und schwerpunktmäßig kaum von Explosiv – Das Magazin (RTL) oder Taff (ProSieben) unterscheiden. Auch haben diese Programme weitgehend dieselbe Sendezeit, was darauf hindeutet, dass dieselbe Zielgruppe angesprochen werden soll. Ein Frühstückfernsehen gibt es bei Sat.1 und auch bei RTL (Guten Morgen Deutschland).

<sup>19</sup> Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die typischerweise zu erwartenden hohen Einschaltquoten großer Sportereignisse. So konnte beispielsweise das Endspiel der Fußball-Weltmeisterschaft 2014 zwischen Deutschland und Argentinien die höchste jemals in

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat in ihrem letzten Bericht (vgl. KEF, 2014, S.36ff.) die Relation aus dem Umfang der Sendezeit und dem Ressourceneinsatz ausgewählter Programme untersucht, um daraus Rückschlüsse zu ziehen, welche Schwerpunkte das Programm ausweist. Dabei wurden die Sendeleistung in Erstsendede minute und der Ressourceneinsatz in Selbstkosten gemessen. Sowohl bei der ARD (459 Mio. Euro) als auch beim ZDF (342 Mio. Euro) ist der Programmbereich „Sport“ der finanziell bedeutendste. Die höchsten Selbstkosten pro Erstsendede minute generieren bei beiden Sendern das Ressort „Fernsehspiel“ gefolgt vom Ressort „Sport“.

**TABELLE 2: SELBSTKOSTEN JE ERSTSENDERMINUTE FÜR DIVERSE PROGRAMMBEREICHE**

ARD		ZDF	
Programmbereich	Selbstkosten pro Erstsendede minute	Programmbereich	Selbstkosten pro Erstsendede minute
Fernsehspiel	29.500 €	Fernsehspiel	15.500 €
Sport	11.500 €	Sport	10.500 €
Spielfilm	9.500 €	Reihen/Serien	7.800 €
Unterhaltung	6.300 €	Unterhaltung	4.400 €
Politik/Gesellschaft	2.700 €	Kultur	2.800 €
Kultur/Wissenschaft	2.300 €	Politik	2.800 €
		Aktuelles	2.800 €

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf den Angaben des 19. KEF Berichts (vgl. KEF, 2014, S.37).

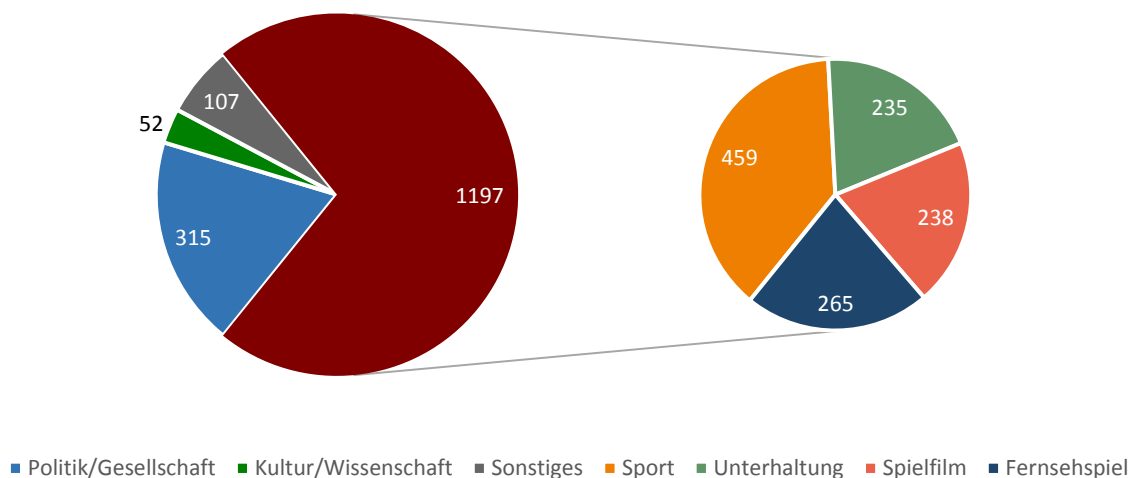
Tabelle 2 stellt die Ergebnisse für ausgewählte Programmbereiche dar.<sup>20</sup> Wie sich leicht erkennen lässt, sind sowohl bei der ARD als auch beim ZDF die teuersten Programmbereiche solche, die vorwiegend auch von privaten Sendern angeboten werden.

Abbildung 7 stellt die Budgetaufteilung von ARD auf einzelne Programmsparten grafisch dar. Nimmt man die Programmbereiche Sport, Unterhaltung, Spielfilm und Fernsehspiel zusammen, dann wird schnell ersichtlich, dass rund drei Viertel des Budgets für Programme aufgewendet werden, die leicht von kommerziellen Anbietern bereitgestellt werden können.

Deutschland gemessene Einschaltquote von 34,57 Mio. Zuschauern erreichen, was einem Marktanteil von 86,2% entspricht (vgl. [http://www.ard.de/home/intern/die-ard/Sport\\_in\\_der\\_ARD/270870/index.html](http://www.ard.de/home/intern/die-ard/Sport_in_der_ARD/270870/index.html)).

<sup>20</sup> Die Zahlen wurden aus den Angaben von Abbildung 4 und Abbildung 5 des 19. KEF Berichts berechnet (vgl. KEF, 2014). Hierbei sei ausdrücklich angemerkt, dass es sich nur um ungefähre Werte handelt.

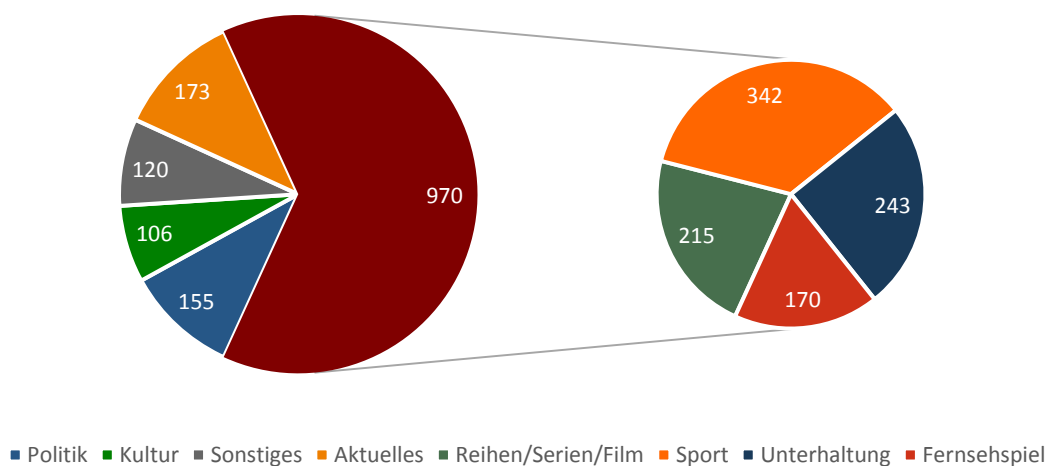
ABBILDUNG 7: BUDGETAUFTEILUNG AUF AUSGEWÄHLTE PROGRAMMBEREICHE DER ARD  
(IN MIO. EURO)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten des 19. KEF Berichts (KEF, 2014).

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Untersuchung der Budgetaufteilung des ZDF (vgl. Abbildung 8).

ABBILDUNG 8: BUDGETAUFTEILUNG AUF AUSGEWÄHLTE PROGRAMMBEREICHE DES ZDF  
(IN MIO. EURO)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten des 19. KEF Berichts (KEF, 2014).

## 2.5 ZUSCHAUERPROFILE

Die ARD hat sich in ihrem Jahrbuch 2008 intensiv mit dem Thema „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Jugend“ beschäftigt (vgl. ARD, 2008, S.23ff.). Dabei wird das Zuschauerprofil der öffentlich-rechtlichen Sender als ein durch ein hohes und steigendes Durchschnittsalter gekennzeichnetes beschrieben, mit weiter

zunehmender Tendenz. Überzeugende Strategien, die auf eine erfolgreiche Ansprache der jüngeren Generation abzielten, seien bislang kaum erkennbar. Im Jahre 2008 lag das Durchschnittsalter der Zuschauer von Das Erste/ARD und ZDF bei etwa 60 Jahren, fast die Hälfte der Zuschauer war über 65 Jahre alt und lediglich rund 5% unter 30 Jahren. Dabei hat das ZDF noch einmal deutlich ältere Zuschauer als die ARD. Im Vergleich dazu lag das Durchschnittsalter der privaten Sender mit ca. 45 Jahren weit darunter. Diese Zahlen scheinen auch heute noch mehr oder minder unverändert zu gelten.<sup>21</sup> Bei den dritten Programmen ist das Durchschnittsalter noch einmal höher, mit dem BR mit 64 Jahren an der Spitze.<sup>22</sup> Sorge bereitet auch das Tempo, mit dem das Durchschnittsalter im Vergleich zu den privaten Sendern steigt. So ist das Durchschnittsalter in den 15 Jahren von 1993-2008 bei der ARD um elf Jahre, beim ZDF um acht Jahre gestiegen. Bei RTL und Sat.1 ist das Durchschnittsalter im selben Zeitraum dagegen nur um rund 3,5 Jahre gestiegen, bei ProSieben hat es hingegen um 1,5 Jahre abgenommen. Schon damals wurde eine fortschreitende Spaltung des Fernsehmarktes festgestellt: Die älteren Zuschauer sehen öffentlich-rechtlich, die jüngeren privat. Der zentrale Grund für diese Entwicklung wird jedoch weniger in einem veränderten Medienverhalten jüngerer Generationen, sondern vielmehr in deren fehlender Akzeptanz für die öffentlich-rechtlichen Programme gesehen. Insbesondere diese fehlende Akzeptanz wird als Ursache dafür gewertet, dass die öffentlich-rechtlichen Sender in Zukunft mehr und mehr Zuschauer verlieren, da Ergebnisse der Medienforschung darauf hindeuten, dass die Sehgewohnheiten jüngerer Generationen prägend für deren Sehgewohnheiten im Alter sind (vgl. ARD, 2008, S.25).

Die öffentlich-rechtlichen Sender werden außerdem etwas mehr in Westdeutschland geschaut als in Ostdeutschland. So lag der gemeinsame Marktanteil der Fernsehprogramme<sup>23</sup> von ARD und ZDF im Jahr 2010 in Westdeutschland bei 26,9% und in Ostdeutschland bei 22,2% (vgl. Zubayr und Gerhard, 2011, S.130). Dies wird auch durch Zahlen des Marktforschungsunternehmens Media Control bestätigt. Demnach schauten die Einwohner der neuen Bundesländer und Berlin im Jahr 2010 bevorzugt RTL. In den alten Bundesländern war das Erste der beliebteste Sender (vgl. Focus Online, 2010).

Die Zuschauerprofile öffentlich-rechtlicher und privater Sender unterscheiden sich auch im Hinblick auf den Bildungsgrad der Zuschauer. So konsumieren gebildete Zuschauer öffentlich-rechtliche Sender und weniger private. Wenig gebildete Zuschauer konsumieren am meisten RTL. Sat.1 und ProSieben werden mehr oder weniger genauso konsumiert wie ARD und ZDF (vgl. Heinrich, 2010, S.501).

Die Unterschiede in den Zuschauerprofilen öffentlich-rechtlicher und privater Sender haben klare verteilungspolitische Implikationen. So profitieren vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk, vereinfacht ausgedrückt, primär ältere und gebildete Westdeutsche. Da der Haushaltsbeitrag zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks pauschal entrichtet wird und nicht nutzungsabhängig anfällt, kommt es tendenziell zu einem impliziten Transfer mit regressiver Wirkung von (a) jüngeren, (b) weniger gebildeten Bürgerinnen und Bürger, die (c) in Ostdeutschland wohnen, an (d) ältere, (e) besser gebildete Bürgerinnen und Bürger, die im Westen leben. Letztere gehören typischerweise auch zu den einkommensstärkeren und vermögenden Teilen der Bevölkerung, erstere eher zu den einkommensschwächeren und weniger vermögenden Teilen. Einkommensschwächere Teile der Bevölkerung zahlen damit für eine Leistung in Relation zu ihrem Einkom-

<sup>21</sup> Vgl. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/2120/umfrage/durchschnittliches-alter-der-zuschauer-ausgewaehlter-fernsehsender/>.

<sup>22</sup> Vgl. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/183279/umfrage/durchschnittsalter-der-fernseh Zuschauer-nach-sender/>.

<sup>23</sup> Bezogen auf Zuschauer ab 3 Jahren, Montag bis Sonntag, 3.00 Uhr-3.00 Uhr in Prozent.

men relativ mehr als der Teil der Bevölkerung, der diese Leistung primär konsumiert – der einkommensstärkere Teil der Bevölkerung. Grob ausgedrückt kommt es durch die aktuelle Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks somit implizit zu Transfers von Ost nach West, von jung zu alt und von arm zu reich.

## 2.6 DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RUNDFUNK IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

In den meisten europäischen Ländern, so wie auch in den USA, Neuseeland oder Australien, gibt es einen öffentlich-rechtlichen oder ähnlich gestellten Rundfunk. Ein Vergleich zeigt, dass sich Finanzierungsmodelle und Marktanteile des öffentlichen Rundfunks in den einzelnen Ländern stark unterscheiden. Die meisten Finanzierungsmodelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks basieren auf Gebühren bzw. Beiträgen oder Steuern (vgl. Tabelle 3). Lediglich in zwei Ländern, Neuseeland und Polen, werden die Einnahmen hauptsächlich aus Werbung gewonnen. In den USA stellen Spenden die Haupteinnahmequelle dar.

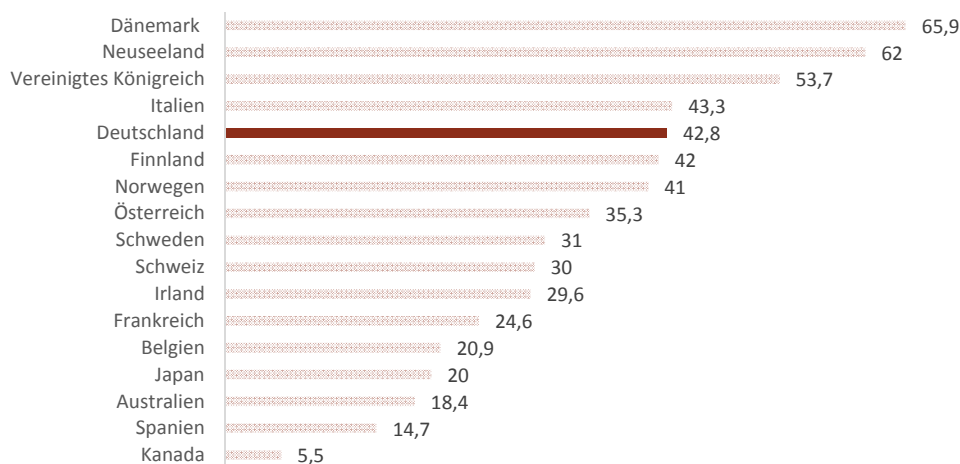
**TABELLE 3: HAUPTFINANZIERUNGSQUELLE DES ÖFFENTLICHEN RUNDFUNKS IN 30 AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN**

Gebühr	Steuern	Werbung	Spenden
Dänemark	Australien	Neuseeland	Vereinigte Staaten
Deutschland	Belgien	Polen	
Frankreich	Bulgarien		
Irland	Estland		
Israel	Finnland		
Italien	Island		
Japan	Kanada		
Norwegen	Lettland		
Österreich	Litauen		
Portugal	Niederlande		
Schweden	Russland		
Schweiz	Spanien		
Tschechien	Ungarn		
Vereinigtes Königreich			

Quelle: Gutachten des wissenschaftlichen Beirats des BMF (2014, S.38).

Abbildung 9 gibt einen Überblick über die entsprechenden Marktanteile des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den untersuchten Ländern. Hierbei wird schnell deutlich, dass Marktanteile in den einzelnen Ländern große Unterschiede aufweisen. Auch in Bezug auf die Marktanteile nimmt Deutschland eine relativ starke Position mit 42,8% ein. Nur in drei Ländern haben öffentlich-rechtliche bzw. staatliche Anbieter deutlich höhere Marktanteile, und zwar in Dänemark, Neuseeland und in Großbritannien.

ABBILDUNG 9: MARKANTEIL DES ÖFFENTLICHEN RUNDFUNKS IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten des Gutachtens des wissenschaftlichen Beirats des BMF (2014), Angaben in Prozent. Anmerkung: Der Zeitpunkt der Messung der Marktanteile variiert zwischen 2010 und 2013.

## 2.7 EVALUATION DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS IN DEUTSCHLAND

### 2.7.1 AUFTRAGSERFÜLLUNG

Die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegt in der Erfüllung der sog. Grundversorgung der Bevölkerung mit einem gesellschaftlich gewünschten Rundfunkangebot, das nicht durch private Anbieter erbracht wird. Was damit genau gemeint ist, wird nicht klar definiert. Der Programmauftrag ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der sich auf die Gewährleistung der Freiheit der Berichterstattung im Rundfunk bezieht (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG). Eine Konkretisierung des Programmauftrags findet sich in Gesetzen der Bundesländer und in den Programmgrundsätzen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Gemeint ist i. d. R. ein für die Allgemeinheit geeignetes Bildungs- und Informationsangebot im Bereich Politik, Kunst und Kultur. Ziel eines solchen Programmauftrages ist es, die pluralistische Meinungsbildung zu fördern, kulturelle Vielfalt zu gewährleisten und die Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen an der gesellschaftlichen Kommunikation und Meinungsbildung sicherzustellen. Was genau unter Meinungsvielfalt zu verstehen ist und wie sich diese messen lässt, ist dabei keineswegs eindeutig (vgl. im Detail Dewenter, 2011, sowie Dewenter und Heimeshoff, 2013, S.230 ff.).

Betrachtet man das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Sender (vgl. Abschnitt 2.4), dann fällt jedoch auf, dass dieses weit über das im „Grundauftrag“ definierte Maß hinausgeht (vgl. dazu auch detailliert Dewenter und Heimeshoff, 2013, S. 244 ff.). Folglich stellt sich die Frage, ob tatsächlich der eigentliche Auftrag im Zentrum des Interesses der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten liegt oder doch eher der Wunsch nach Größe und Wachstum als Ziel sui generis (wie schon die ökonomische Theorie der Bürokratie suggeriert, vgl. bereits Niskanen, 1968, 1975) sowie die Erreichung einer hohen Quote, unabhängig vom Inhalt. Verstärkt wird diese Vermutung durch die Tatsache, dass viele Inhalte gesendet werden, die auch von privaten Sendern erbracht würden, wie beispielsweise Sport, Spielfilme oder Soaps etc. Bei großen



Sportereignissen lässt sich beispielsweise beobachten, dass gerade die öffentlich-rechtlichen Sender regelmäßig den Bieterwettbewerb um eine Ausstrahlung gewinnen. Im Hinblick auf die hohen Kosten für Sportrechte ist fraglich, ob es tatsächlich Aufgabe einer quasisteuerfinanzierten öffentlichen Anstalt ist, Elemente der Unterhaltungsindustrie, in diesem Falle den Spitzensport, mitzufinanzieren.<sup>24</sup> Die dafür aufgebrauchten Ressourcen fehlen außerdem für die Finanzierung der Inhalte, die zum eigentlichen Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Sender gehören.

Eine Orientierung an Einschaltquoten ist darüber hinaus für den eigentlichen Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Sender nicht sachgerecht. Die (Programm-)Orientierung an Einschaltquoten eines rein kommerziellen Fernsehangebots kann – zumindest bei einer Knappheit von Sendeplätzen – dazu führen, dass ein Rundfunkangebot Lücken aufweist und (wünschenswerte) Nischenangebote nicht hinreichend abgedeckt werden (vgl. hierzu genauer Abschnitt 3.1.2). Sofern dies zutrifft, sollte genau dieses Programmangebot durch öffentlich-rechtlichen Sender bereitgestellt werden. Eine Duplikation bereits angebotener Inhalte kann hingegen die Meinungsvielfalt kaum befördern, wichtig ist vielmehr das Füllen nicht besetzter Lücken. Problematisch kann hier nun sein, dass eine Orientierung an Einschaltquoten und den Wünschen von Werbekunden, bei öffentlich-rechtlichen Sendern zu ähnlichen Fehlanreizen<sup>25</sup> wie bei privaten Sendern im Hinblick auf die Programmgestaltung führt, sofern öffentlich-rechtliche Sender mit privaten um Zuschauer und Werbekunden konkurrieren statt komplementäre Inhalte anzubieten.<sup>26</sup>

Im Hinblick auf die Programmentscheidungen ist jedenfalls aus ökonomischer Perspektive fraglich, ob sich diese tatsächlich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und der aus diesen abgeleitete Finanzbedarf damit zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist, wie in § 3 Abs. 1 RFinStV festgelegt. Für einen eher verschwenderischen Umgang mit den öffentlichen Geldern mangelt es jedenfalls nicht an Evidenz. Laut einer Studie des deutschen Steuerzahlerinstituts könnten die öffentlich-rechtlichen Sender, insbesondere bei den Ausgaben für Film- und Sportrechte, jedes Jahr mehr als eine halbe Mrd. Euro einsparen (vgl. Deutsches Steuerzahlerinstitut, 2013). Laut Focus Online kosteten 245 Stunden Berichterstattung bei den Olympischen Spielen in London 20 Mio. Euro, wo ARD und ZDF mit insgesamt 480 Leuten, davon 150 Redakteuren, vor Ort waren. Beachtlich wird diese Zahl, wenn man bedenkt, dass gerade mal knapp 400 deutsche Sportler bei den Spielen teilnahmen. Im Vergleich dazu schaffte das französische Fernsehen 300 Stunden Berichterstattung mit nur 50 Redakteuren für 10 Mio. Euro. (vgl. Focus Online, 2013).

Auch die Monopolkommission (2006, Tz.775/Tz.800) hat in ihrem 16. Hauptgutachten schon darauf hingewiesen, dass die Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, was dessen Autonomie bei der Programmgestaltung und, damit einhergehend, die Feststellung seines Finanzbedarfs anbetrifft, den Gesetzgeber vor ein sog. Governance-Problem stellt und dazu führt, dass sich die öffentlich-rechtlichen Sender ohne Rücksicht auf ihre Kostenentwicklung immer weiter verbreiten. Dies zeigt sich in jüngster Zeit beson-

<sup>24</sup> Die ARD-Sportschau erhält beispielsweise regelmäßig den Zuschlag für die Bundesligarechte. Allein für Zusammenfassungen der Spiele in der Sportschau und den dritten Programmen zahlt die ARD 100 Mio. Euro pro Jahr (vgl. Handelsblatt, 2012). Die Monopolkommission (2006, Tz.760) weist, insbesondere in Bezug auf die Übertragungsrechte großer Sportereignisse, auf den hohen Grad an Positionalität dieser Programme hin, durch die außerordentliche Reichweiten und Werbeumsätze erzielt werden können (vgl. auch Kruse, 2000).

<sup>25</sup> Zur Theorie des sog. Media Bias und dadurch ausgelösten Fehlanreizen siehe Abschnitt 3.1.3.

<sup>26</sup> In diesem Zusammenhang ist außerdem darauf hinzuweisen, dass das grundlegende Ziel der Gebührenfinanzierung gerade darin liegt, dem Rundfunk eine breite, von Einschaltquoten und politischen Interessen unabhängige Finanzierungsbasis zu gewährleisten (vgl. § 13 Abs. 1 RStV).

ders deutlich an der zu beobachtenden zunehmenden Ausdehnung öffentlich-rechtlicher Angebote im Internet (vgl. schon Dewenter und Haucap, 2009). Prinzipiell sind Informationsmärkte im Internet durch eine umfassende Meinungsvielfalt charakterisiert, weshalb sich die grundsätzliche Frage stellt, warum hier überhaupt ein öffentlich-rechtliches Angebot nötig ist. Viel schwerwiegender ist jedoch darüber hinaus, dass das Angebot öffentlich-rechtlicher Inhalte weitreichende Konsequenzen für das Wettbewerbsgeschehen auf diesen Märkten hat. So geht damit eine Verdrängung privater Angebote einher, da das Angebot von (unentgeltlichen) Nachrichteninhalten auf den Internetseiten öffentlich-rechtlicher Anbieter in Konkurrenz zu den Online-Angeboten der klassischen Printmedien steht. Der Markteintritt von gebührenfinanzierten und nicht-gewinnorientierten Anbietern hat einen grundlegenden Einfluss auf das Wettbewerbsgeschehen im Markt mit der Folge, dass sich kein selbst tragendes, qualitativ hochwertiges Subskriptionssystem privater Anbieter entwickeln kann. Dies verschärft die ohnehin angespannte Situation der Zeitungsverlage zusätzlich (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.28 sowie Dewenter und Haucap, 2009).<sup>27</sup>

## 2.7.2 EFFIZIENZPROBLEME ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN

Aus der ökonomischen Theorie ist weitgehend bekannt, dass öffentliche Unternehmen erhebliche Effizienzprobleme aufweisen und keine ausreichenden Anreize besitzen, sich an Kundenpräferenzen zu orientieren<sup>28</sup>, Kosten zu minimieren oder Innovation hervorzubringen.

### *Ineffiziente Personal- und Lohnentscheidungen*

Die fehlende Disziplinierung durch den Markt hat häufig zur Folge, dass ineffiziente Entscheidungen getroffen werden. Dies illustrieren auch die immer wiederkehrenden Diskussionen um die Gagen und Gehälter bekannter Moderatoren, Intendanten oder Redakteure der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender. So wurde vor ein paar Jahren beispielsweise bekannt, dass Intendanten von der ARD und dem ZDF mit ca. 300.000 Euro im Jahr mehr verdienen als die Bundeskanzlerin. Ebenso sollen Millionen von Gebühreneinnahmen in die Tasche von Moderatoren wandern (vgl. Siebenhaar, 2012).

Auch für Korruption und Vetternwirtschaft liefert die Presse genügend Evidenz. So wurden jüngst Vorwürfe der Vetternwirtschaft im Zuge der Umstrukturierung der Beitragssammelstelle und bei der Besetzung von Geschäftsbereichsleiterstellen bekannt (vgl. Soldt, 2015). Eine persönliche Vertraute des Geschäftsführers sollte zur Abteilungsleiterin gemacht werden, eine Sekretärin zur Geschäftsbereichsleiterin aufsteigen – eine Position für die eigentlich ein abgeschlossenes Fachhochschulstudium vorausgesetzt wird.

Die Liste der Skandale um die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist lang (vgl. Handelsblatt, 2015). Einer der größten Betrugsfälle, der bekannt wurde, war der Fall Doris Heinze, die als NDR-Fernsehspielchefin Drehbücher, die sie mit ihrem Mann unter einem Pseudonym geschrieben hatte, beim Sender unterbrachte. Wegen Bestechlichkeit und Untreue in 48 Fällen wurde ein ehemaliger Herstellungsleiter des Kinderkanals im Jahre 2011 vom Landgericht Erfurt zu fünf Jahren und drei Monaten Haft verurteilt. Er hatte den Sender mit Scheinrechnungen und fingierten Rechnungen um viele Millionen Euro betrogen. Ähnlich

<sup>27</sup> Ist obendrein eine Werbefinanzierung der öffentlich-rechtlichen Anbieter zulässig, wird die Wettbewerbsposition der Printmedien zusätzlich geschwächt, da finanzielle Mittel fehlen.

<sup>28</sup> Die mangelnde Orientierung an Kundenpräferenzen liegt beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk insbesondere an der Gebührenfinanzierung, die wenig Aufschluss über die Präferenzen der Zuschauer liefert. Haben Zuschauer hingegen die Wahl zu bezahlen oder nicht, können und müssen Pay-TV Sender besser auf die Präferenzen reagieren und ein passendes Programm anbieten.

erging es dem ehemaligen Sportchef des Hessischen Rundfunks, der im Jahre 2008 wegen Untreue und Bestechlichkeit zu zwei Jahren und acht Monaten Haft verurteilt wurde. Er hatte über einen Zeitraum von fünf Jahren 440.000 Euro aus Sponsorengeldern für Sportveranstaltungen in die eigene Tasche gesteckt und dem Hessischen Rundfunk damit einen Schaden von mindestens 285.000 Euro beschert. Im Jahre 2009 wurde ein ehemaliger Fernseh-Sportchef des Mitteldeutschen Rundfunks wegen Vorteilsannahme, Steuerhinterziehung und Betrug zu einem Jahr und elf Monaten Haft auf Bewährung und einer Geldstrafe von 8250 Euro verurteilt. Er soll Schmiergelder empfangen und dafür bestimmte Veranstaltungen und Interviews werbewirksam im MDR platziert haben. Wegen Bestechlichkeit und Bestechung, Betrug und Untreue wird derzeit auch noch gegen den früheren MDR Unterhaltungschef ermittelt. Vorgeworfen wird ihm, Darlehen und Zuschüsse bei Produktionsfirmen eingefordert und so Zahlungen in sechsstelliger Höhe abgezweigt zu haben. Ein ehemaliger TV-Moderator verlor sein Job beim Hessischen Rundfunk, weil er wegen Zwangsprostitution und Kokain-Besitz ins Visier der Staatsanwaltschaft geraten war. Zumindest einen Beigeschmack hat auch, dass der ehemalige Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz und Verwaltungsratschef des ZDF, Kurt Beck, sich im Jahre 2009 seinen 60. Geburtstag vom ZDF hat mitfinanzieren lassen.

### *Fehlende Kosteneffizienz*

Neben der Anfälligkeit für ineffiziente Personal- und Lohnentscheidungen erschwert der fehlende Wettbewerb eine auf Kosteneffizienz ausgerichtete Kontrolle. Zwar werden die periodisch erfolgenden Bedarfsanmeldungen von der KEF überprüft und gegebenenfalls nach unten korrigiert, jedoch basiert das Genehmigungsverfahren faktisch auf einem reinen Kostenerstattungsprinzip (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz.824). Die Monopolkommission (2006, Tz.824) hat schon in ihrem 16. Hauptgutachten auf die damit verbundenen, aus der ökonomischen Literatur wohlbekannten Anreizprobleme, hingewiesen. Neben einer ineffizienten Entlohnung der Produktionsfaktoren und einer permanenten, über die Zuwachsraten der Nachfrage hinausgehenden Ausweitung des Angebots wie zuvor dargelegt, führt eine reine Kostenerstattung außerdem zu überdurchschnittlich hohen Produktionskosten und einem Überbietungswettbewerb auf den Beschaffungsmärkten. Insbesondere im Überbietungswettbewerb auf den Beschaffungsmärkten sieht die Monopolkommission den Grund für die vermeintliche Notwendigkeit, die Gebührenhöhe ständig nach oben anzupassen. Dies liegt insbesondere daran, weil die Kosten zunehmend durch den Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten und die Gebührenhöhe selbst getrieben werden. Die Preise attraktiver Programminhalte (solche mit hoher Positionalität) steigen aufgrund der Verfolgung hoher Einschaltquoten und der Nachfrage der öffentlich-rechtlichen Sender. Eine Erhöhung der Gebühren und die damit einhergehende Stärkung der öffentlich-rechtlichen Sender im Wettbewerb mit den privaten Sendern führt demnach zu einer Erhöhung der Preise für diese attraktiven Inhalte und erfordert eine erneuerte Gebührenerhöhung (vgl. auch Kruse, 2000).

Das Problem der Kostenkontrolle wird zusätzlich durch die politische Dimension des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dem Schutz vor politischer Einflussnahme verschärft. So verhindert die Sonderstellung und Autonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zum einen eine Überprüfung ihrer Aktivitäten durch den Gesetzgeber auf ihren meritorischen Charakter hin. Zum anderen führt sie dazu, dass der Wettbewerb zwischen Rundfunkanbietern als Kontroll-Mechanismus seine Wirkung verliert. Beides wäre unter Effizienz- und Kostengesichtspunkten jedoch unabdingbar (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz.776). Grundsätzlich ist eine Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Sender durch Rechnungshöfe zulässig, findet jedoch wegen der massiven Gegenwehr der Rundfunkanstalten faktisch nicht statt (vgl. Wissenschaftlicher

Beirat des BMF, S.22).<sup>29</sup> Eine effektive Kostenkontrolle wäre jedoch, insbesondere im Hinblick auf das immense Finanzierungsvolumen bzw. der Finanzierungsweise, besonders wünschenswert (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.33). Dass sich die öffentlich-rechtlichen Sender nicht gerade durch Kostendisziplin auszeichnen, zeigt sich zum einen daran, dass jährlich öffentliche Gelder für Programme verwendet werden, die auch von privaten Sendern angeboten würden. Darüber hinaus werden jährlich Millionen für den immensen Verwaltungsapparat ausgegeben, der durch Ineffizienz und Intransparenz gekennzeichnet ist (vgl. Siebenhaar, 2012). Laut der ARD werden rund 0,50 Euro pro Beitragszahler pro Monat nur für die Verwaltung ausgegeben.<sup>30</sup> Außerdem kosten die Spartenkanäle und digitalen Sender, die i. d. R. 24 Stunden am Tag senden, in Relation zu deren sehr geringen Einschaltquoten sehr viel Geld. Weiterhin stellt sich die Frage, ob Gelder zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch zur Finanzierung von Geburtstagen der Verwaltungsratschefs ausgegeben werden sollten, wie im Falle von Kurt Beck geschehen.

<sup>29</sup> Dies zeigt sich durch diverse von den Sendern in Auftrag gegebene Rechtsgutachten (vgl. hierzu bspw. Ossenbühl, 1984 sowie Jarass, 1992).

<sup>30</sup> Vgl. [http://www.ard.de/home/intern/die-ard/17\\_98\\_Euro\\_Rundfunkbeitrag/309602/index.html](http://www.ard.de/home/intern/die-ard/17_98_Euro_Rundfunkbeitrag/309602/index.html).

## 3 ÖKONOMISCHE GRUNDLAGEN DES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

### 3.1 MARKTVERSAGENSTHEORIEN

Die Rechtfertigung für die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebotes wird in der Regel pauschal über die Theorie des Marktversagens begründet. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass ein aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive optimales Rundfunk- und Hörfunkangebot nicht alleine durch den Markt hervorgebracht werden kann (vgl. z. B. schon Samuelson, 1958 und für Deutschland z. B. Kops, 2005). Deshalb müsse das private Angebot mit staatlicher Unterstützung ergänzt werden.

Aus ökonomischer Perspektive wird diese Argumentation für ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot vehement kritisiert. So ist ein staatlicher Eingriff zur Korrektur von Marktversagen aus ordnungspolitischer Sicht nur gerechtfertigt, wenn

(1) das gesamtgesellschaftlich gesehene optimale Leistungspaket zu effizienten Preisen nicht über den Markt bereitgestellt wird und

(2) keine anderen Abhilfemöglichkeiten („remedies“) existieren, die dem betrachteten Eingriff überlegen sind.

In Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bleibt anzumerken, dass sich die Diskussion meist ausschließlich mit Punkt (1) befasst, d. h. der Frage, ob überhaupt Marktversagen im Rundfunk existiert. In der Realität lässt sich das in der ökonomischen Theorie häufig zugrunde gelegte Modell des vollkommenen Marktes (d. h. eines perfekt funktionierenden Marktes) nicht vorfinden, da auf allen Märkten Marktunvollkommenheiten existieren (vgl. schon Pigou, 1920). Das bedeutet, dass es auf freien Märkten zu einer im Vergleich zum Lehrbuchmodell ineffizienten Allokation der Ressourcen kommt, wenn das tatsächliche Marktergebnis vom wohlfahrtsoptimalen Ideal abweicht, das jedoch in der Realität niemals erreichbar ist (vgl. Coase, 1960, Demsetz, 1969, Williamson, 1996). Eine derartige Situation wird deshalb häufig als „Marktversagen“ bezeichnet. Marktversagen bedeutet somit, dass ein Markt nicht in der Lage ist, allen potenziellen Nachfragern mit einer Wertschätzung für ein bestimmtes Angebot, die höher ist als die durch sie zusätzlich verursachten gesamtgesellschaftlichen Kosten, dieses Angebot auch zu liefern. Aus der daraus resultierenden Divergenz zwischen Angebot und Nachfrage wird der regulierende Eingriff des Staates in den Markt häufig direkt abgeleitet (vgl. Dewenter und Haucap, 2009, S.4), obgleich die zweite o. g. Bedingung nicht überprüft wird.

In der ökonomischen Literatur werden in der Regel vier klassische Marktversagenstatbestände analysiert:

- (1) Öffentliche Güter: Wenn ein zusätzlicher Nutzer eines Gutes keine zusätzlichen Kosten verursacht (Grenzkosten = Null), dann sollte dieses Gut entgeltfrei angeboten werden. Dies leistet der Markt typischerweise nicht.

- (2) Marktmacht (und natürliche Monopole): Wenn ein Unternehmen dauerhaft erhebliche Marktmacht besitzt, dann kann die Möglichkeit bestehen, dass dieses Unternehmen den Preis für ein bestimmtes Gut bzw. eine bestimmte Leistung über Grenzkostenniveau setzt. Dadurch werden Nachfrager vom Konsum des Gutes/ der Leistung ausgeschlossen, obwohl ihre Wertschätzung dafür höher ist, als die zusätzlichen Kosten es wären, die sie verursachen würden. Das Resultat einer derartigen Situation ist eine Unterversorgung der Nachfrage.
- (3) Externe Effekte: Die Grundproblematik bei externen Effekten liegt darin, dass Anbieter oder auch Nachfrager entweder den Nutzen oder die Kosten nicht hinreichend berücksichtigen, die ihre Produktion oder ihr Konsum auf unbeteiligte Dritte hat. Je nachdem, ob eine positive oder eine negative Externalität vorliegt, kommt es bei unbeeinflussten Marktpreisen zu Unter- bzw. Überproduktion (-Konsum).
- (4) Informationsasymmetrien: Unzureichende Informationen über ein bestimmtes Produkt oder eine Dienstleistung (beispielsweise über die Qualität) führt dazu, dass Nachfrager ihre Wertschätzung gegenüber diesen nicht korrekt ermitteln können und deshalb auf den Konsum verzichten. Auf der Seite der Anbieter kann es hingegen sein, dass diese nicht hinreichend viele Nachfrager von der wahren Qualität ihres Produktes überzeugen können, um dieses abzusetzen, sodass die Produktion unterbleibt.

### 3.1.1 RUNDFUNKINHALTE ALS ÖFFENTLICHE GÜTER

Marktversagen im Fernseh- und Hörfunkbereich wurde traditionell dadurch begründet, dass Rundfunkinhalte prinzipiell grenzkostenlos mehrnutzbar sind und diese deshalb die Charakteristika öffentlicher Güter aufweisen. Nach der Theorie der öffentlichen Güter werden Güter nach den beiden Kriterien

(1) der Ausschließbarkeit und

(2) der Rivalität unterschieden.

Ausschließbarkeit ist gegeben, wenn Individuen mit vertretbarem Aufwand von der Nutzung eines Gutes ausgeschlossen werden können. Rivalität im Konsum ist gegeben, wenn der Konsum eines Gutes durch ein Individuum den Konsum durch ein anderes Individuum be- oder verhindert. Bei rein privaten Gütern besteht die Möglichkeit, nicht zahlungswillige Konsumenten auszuschließen, und es ist Rivalität im Konsum gegeben. Ein Beispiel hierfür sind Lebensmittel. Wenn ein Ausschluss grundsätzlich möglich ist, jedoch keine Rivalität im Konsum existiert, wird von einem sog. „Klubgut“ gesprochen. Beispiele hierfür sind Kabelfernsehen oder Online-Plattformen. Hier kann ein Ausschluss durch Bezahlschranken vorgenommen werden, gleichzeitig wird der Nutzen der Nachfrager durch weitere Nachfrager nicht beeinträchtigt. Bei einem rein öffentlichen Gut ist ein Ausschluss zahlungswilliger Nutzer nicht mit vertretbarem Aufwand möglich, und es existiert Nicht-Rivalität im Konsum. Dies bedeutet, dass das Gut von vielen Nachfragern konsumiert werden kann, ohne dass es sich verbraucht oder der Konsum eines weiteren Nachfragers den Nutzen der anderen beeinträchtigt. Deshalb betragen die Grenzkosten der Bereitstellung einer zusätzlichen Einheit Null. Der Konsument erfährt jedoch einen positiven Nutzen durch den Konsum des Gutes. Der gesamtgesellschaftlich effiziente Preis bei Grenzkosten von Null ist ebenfalls Null. Mit einem Preis von Null können Fixkosten jedoch nicht gedeckt werden, weshalb eine Bereitstellung über den Markt nicht stattfindet. Nach der Theorie der öffentlichen Güter wird es ohne Ausschluss zahlungsunwilliger Konsumenten zu keinem

privaten Angebot kommen. Oft genannte Beispiele für öffentliche Güter sind der Umweltschutz, die Landesverteidigung oder die Straßenbeleuchtung.

Die öffentliche Guts-Argumentation in Bezug auf die Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks stammt aus den Anfängen des Rundfunks, als es mit dem analogen Signal tatsächlich kaum möglich war, Nachfrager vom Konsum auszuschließen. Der Konsum von Rundfunkinhalten ist außerdem durch Nicht-Rivalität gekennzeichnet. Audiovisuelle Medien, wie wir sie heutzutage nutzen, ermöglichen hingegen einen relativ einfachen Konsumausschluss über Verschlüsselungsverfahren, weshalb die obige Argumentation heute nicht mehr als Begründung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks hervorgebracht werden kann (vgl. Beyer und Beck, 2009, S.77 sowie Armstrong und Weeds, 2007, S.82).

Die Diskussion über die Einstufung von Fernsehinhalten als öffentliche Güter findet sich in der ökonomischen Literatur schon sehr früh in den 1960er Jahren. So argumentierte Samuelson (1958) beispielsweise, dass die Möglichkeit des Ausschlusses vom Konsum nicht ausreicht, die Bereitstellung eines (öffentlichen) Gutes über den Markt (als privates Gut) sicherzustellen. Da die Grenzkosten eines weiteren Nachfragers immer Null sind, ist auch der wohlfahrtsoptimale Preis Null und ein Ausschluss damit ineffizient. Eine kritische Diskussion dieser Argumentation findet sich bei Minasian (1964). Kernargument bei Minasian (1964) ist folgendes: Zur Fernsehproduktion werden Übertragungskapazitäten benötigt, die ein knappes Gut darstellen. Hierdurch werde ein Allokationsmechanismus benötigt, um zu entscheiden, wie viele und welche Ressourcen für welche Fernsehproduktion benötigt werden. Allein die Tatsache, dass ein zusätzlicher Zuschauer zu Grenzkosten von Null versorgt werden könne, ließe deshalb nicht den Schluss zu, dass Marktversagen existiere. Ein Preis von Null erlaube aufgrund des fehlenden Preismechanismus keine Rückschlüsse darauf, ob sich ein weiterer Kanal bzw. ein zusätzliches Programm volkswirtschaftlich lohnen würde. Aufgrund dessen könnte man auch nicht angemessen entscheiden, welche Inhalte überhaupt produziert und welche Programme wann und wie oft gezeigt werden sollen und welche nicht. Die Gegenreaktion auf diese Argumentation gibt Samuelson (1964). Für eine Zusammenfassung siehe Frank (1998) oder Wacker (2007).

### **3.1.2 MERITORISCHE GÜTER UND EXTERNE EFFEKTE**

In der heutigen Diskussion des öffentlich-rechtlichen Fernsehens spielt die Theorie der meritorischen Güter eine besondere Rolle.<sup>31</sup> Meritorische Güter sind solche, deren Produktion als auch deren Konsum gesellschaftlich besonders erwünscht ist. Das Kernargument der Meritorik liegt darin, dass Individuen entweder selbst nicht wissen, welche Fernsehprogramme gut für sie sind und diese deshalb nicht nachfragen oder aber, dass Individuen zwar wissen, welche Programme gut für sie wären, diese aber dennoch nicht nachfragen, weil sie anderen Versuchungen unterliegen. Eine rein marktwirtschaftliche Bereitstellung würde deshalb zu einem Angebot führen, das nicht dem gesellschaftlich wünschenswerten Angebot entspricht, so die Argumentation. Deshalb müsse der Staat korrigierend eingreifen. Des Weiteren wird angenommen, dass es Individuen gibt, die genau wissen, wie der „richtige“ Konsum von politischer Information für den unmündigen Bürger aussieht und, dass es gut für die Allgemeinheit ist, wenn er vermehrt konsumiert wird. Diese Individuen sollen dann wiederum entscheiden, welche Programme den „nicht wissenden“ zur Verfügung gestellt werden sollen, damit diese zum Allgemeinwohl konsumiert werden (vgl. Dewenter und

<sup>31</sup> Hierbei bleibt anzumerken, dass die Theorie der meritorischen Güter in der ökonomischen Theorie als weitgehend diskreditiert angesehen werden kann.

Haucap, 2009, S.4). Zentral ist also die Annahme, dass ein rein privatwirtschaftliches Angebot von Medienangeboten eine unzureichende Qualität und Vielfalt aufweist und damit nicht dem entspricht, was die staatlichen Entscheidungsträger als optimal ansehen. Für die Finanzierung und Erstellung dieser fehlenden Angebote müsse daher der Gesetzgeber Sorge tragen.

Es ist nicht schwer zu verstehen, warum diese Theorie in der Ökonomie weitgehend diskreditiert ist. So schreiben z. B. schon Baumol und Baumol (1981, S. 426 f.) im Kontext der staatlichen Kunstförderung: „The term merit good merely becomes a formal designation for the unadorned value judgement that the arts are good for society and therefore deserve financial support...the merit good approach is not really a justification for support – it merely invents a bit of terminology to designate the desire to do so.“ Das Konzept der Meritorik liefert somit keine sinnvolle ökonomische Begründung für die Bereitstellung eines Gutes; es ist nicht mehr als ein Werturteil, dass jemand sich etwas Spezielles wünscht. In der Ökonomie führt das Konzept daher ein Schattendasein, im Grunde wird es primär als pseudowissenschaftliche Begründung für eigene Überzeugungen benutzt, vor allem von Interessengruppen.

Ein ökonomisch zumindest theoretisch deutlich belastbareres Argument liegt in der Gefahr einer unzureichenden Qualität und Vielfalt eines rein werbefinanzierten Programmangebots. Eine reine Werbefinanzierung führt zu einer Programmorientierung an Zielgruppen und Einschaltquoten, da höhere Einschaltquoten von bestimmten Zielgruppen höhere Werbeeinnahmen generieren.<sup>32</sup> Deshalb werden insbesondere die Programminhalte angeboten, die große Zielgruppen der Werbeindustrie ansprechen, da die Werbeindustrie für diese Inhalte eine entsprechend große Zahlungsbereitschaft hat. Diese Inhalte sind jedoch nicht unbedingt identisch mit den Inhalten, für die bestimmte Zuschauergruppen die höchste Wertschätzung haben. Folglich steuert nicht die Zahlungsbereitschaft der Nutzer das Angebot, sondern die Attraktivität und die Anzahl der Zuschauer als Rezipienten von Werbebotschaften sind für die Programmgestaltung entscheidend (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz.758). Dies führt zu einem grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Programmemachern und Zuschauern, der dazu führen kann, dass ein rein kommerzielles Rundfunkangebot Lücken aufweist und (wünschenswerte) Nischenangebote nicht hinreichend abgedeckt werden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.23f.).<sup>33</sup> Ist die Zahlungsbereitschaft der Zuschauer für diese Programminhalte jedoch hinreichend hoch, dann kann ein Angebot dieser Programme im gesellschaftlichen Interesse liegen und eine öffentliche Bereitstellung theoretisch rechtfertigen.<sup>34</sup> Praktisch ist jedoch anzumerken, dass ein kommerzielles TV-Angebot keineswegs ausschließlich werbefinanziert ist, sondern auch im Bezahlfernsehen besteht. Gerade Inhalte, für die eine hohe Zahlungsbereitschaft besteht, sollten daher am Markt privat angeboten werden. In der Tat ist bei rund 400 Programmen im deutschen Fernsehen mit rund 75 Pay-TV-Sendern<sup>35</sup> kaum von einer Unterversorgung auszugehen. Dabei lag die Zahl der privaten TV-Programme in Deutschland 2013 bei 391, davon 159 bundesweite sowie 232 landesweite, regionale

<sup>32</sup> Schon Steiner (1952) und Beebe (1977) haben die Möglichkeit von Marktversagen bei der Programmgestaltung eines rein privatwirtschaftlich organisierten, werbefinanzierten Rundfunkmarktes identifiziert. Die Tatsache, dass bei einer reinen Werbefinanzierung die Anzahl der Rezipienten, aber nicht deren Zahlungsbereitschaft im Mittelpunkt des Interesses der Anbieter steht führt dazu, dass spezielle Interessen nicht bzw. zu wenig bedient werden und zu viel „Mainstream“ angeboten wird. Diese Argumentation basiert jedoch auf den zentralen Annahmen, dass die Anzahl der verfügbaren Kanäle knapp ist und signifikante Fixkosten bestehen, was, wie noch gezeigt wird, heute nicht mehr ohne Weiteres unterstellt werden kann.

<sup>33</sup> Beispiele für derartige Nischeninhalte sind bestimmte Reportagen oder Bildungs- und Kulturprogramme.

<sup>34</sup> In Bezug auf diese Argumentation bleibt anzumerken, dass die fehlende Vielfalt kommerzieller Medienprodukte in der medienökonomischen Literatur sehr differenziert gesehen und teilweise auch wiederlegt wird (vgl. bspw. Anderson und Coate, 2005; Mullainathan und Shleifer, 2005; Peitz und Valletti, 2008).

<sup>35</sup> Vgl. <http://de.statista.com/themen/765/fernsehsender/>.



und lokale Angebote.<sup>36</sup> Da Programmplätze heute aufgrund des technischen Fortschritts nicht mehr knapp sind, ist faktisch auch nicht mehr von einer Unterversorgung mit speziellen Inhalten auszugehen.

Im Hinblick auf die besondere Bedeutung von Medien für die Meinungsbildung der Bevölkerung wird ein potenzieller Mangel an Qualität und Vielfalt gleichwohl als nicht akzeptabel erachtet, da die Meinungsvielfalt sichergestellt werden müsse.<sup>37</sup> Diese Argumentation basiert auf dem dualen Wert, der dem Gut „Information“ in der medienökonomischen Literatur typischerweise zugesprochen wird. So hat die Information zum einen einen privaten Wert, wie ihn alle anderen Güter auch besitzen. Darüber hinaus besitzt das Gut Information auch einen öffentlichen Wert, der in der Entscheidung eines Konsumenten, das Gut Information zu konsumieren, nicht berücksichtigt wird. Dadurch dass ein Konsument von Information besser informiert ist und sich weiterbildet (privater Wert), kann dieser auch besser am politischen Leben teilnehmen und schafft dadurch einen Wert für die Gesellschaft als Ganzes (öffentlicher Wert). Angenommen wird, dass kommerzielle Medienanbieter diesen öffentlichen Wert nicht hinreichend berücksichtigen. Damit wird Marktversagen durch eine Art besondere Externalität begründet, von der die Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlichen Programms abgeleitet wird (vgl. Dewenter und Haucap, 2009, S.10). Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird somit eine besondere Bedeutung für das soziale, demokratische und kulturelle Leben zugeschrieben.<sup>38</sup>

Aus ökonomischer Perspektive wird die Gefahr, dass ein rein privatwirtschaftliches Angebot von Medienangeboten in einer verminderten Meinungsvielfalt resultiert, wie folgt begründet. Die Produktion von Medieninhalten ist, wie oben bereits beschrieben, durch Größenvorteile, den sog. „Economies of Scale“, charakterisiert. Die Kosten für die Produktion von Inhalten werden im Allgemeinen durch die „First Copy Costs“ bestimmt. Ist ein spezifischer Inhalt einmal erstellt, kann dieser typischerweise mit sehr geringen Kosten verbreitet werden. Das bedeutet, dass die Gesamtkosten der Produktion weitgehend unabhängig von der produzierten Menge sind. Weist die Produktion hohe Fixkosten auf, dann können mit steigender Produktion die Durchschnittskosten und damit auch die Preise gesenkt werden. Bei sehr hohen Fixkosten und einem großen Marktvolumen kann dies dazu führen, dass ein monopolistischer Anbieter entsteht. Das gleiche gilt für Verbundvorteile, sog. „Economies of Scope“. Sind Inhalte erst einmal produziert, können sie relativ kostengünstig wieder verwendet werden. Die Grenzkosten eines zusätzlichen Nutzers sind nahezu Null. Für einen Produzent von Medieninhalten ist es aus diesem Grund rational, eine möglichst weite Verbreitung der Inhalte zu erreichen, da dies keine zusätzlichen Kosten verursacht, jedoch mit zusätzlichen Gewinnen verbunden sein kann. Damit wird die Gefahr einer unzureichenden Meinungsvielfalt aus den spezifischen Kostenstrukturen von Medienmärkten abgeleitet, die Konzentrationsfördernd sein können (vgl. Kiefer, 2005). Gerade für den Bereich der audiovisuellen Medien dürfte dieses Argument jedoch heute aufgrund

<sup>36</sup> <http://www.vprt.de/thema/marktentwicklung/marktdaten/ums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze/werbeums%C3%A4tze-tv/content/marktdaten-fernsehen-?c=0>.

<sup>37</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ist eine einseitige Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch einen Missbrauch des Mediums Rundfunk zu vermeiden, die aus einer rein marktwirtschaftlichen Bereitstellung des Rundfunkangebots resultieren würde (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz.769).

<sup>38</sup> So lautet der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach § 11 RStÄV „durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote, als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.“ Auf europäischer Ebene wird diese Bedeutung am „Protokoll von Amsterdam“ (Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten) deutlich. Darin wird ausgeführt, dass der „öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren.“ Außerdem wurde die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Förderung der kulturellen Vielfalt im Jahre 2005 im Übereinkommen der Unesco zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen anerkannt, welches der Rat im Namen der Europäischen Kommission angenommen hat und nun Teil des Gemeinschaftsrechts ist.

des dramatischen technischen Fortschritts kaum noch gelten, wie schon die oben zitierte Koexistenz von rund 400 TV-Programmen in Deutschland suggeriert.

### 3.1.3 INFORMATIONSSASYMMETRIEN UND MEDIA BIAS

Theoretisch kann es im Mediensektor auch aufgrund von Informationsasymmetrien zu Marktversagen kommen (vgl. hierzu ausführlich Monopolkommission, 2006, Tz.772). Insbesondere bei politischen oder informativen Sendungen, wie Nachrichten, ist es für Zuschauer schwer möglich, die Qualität der Sendung (bspw. den Wahrheitsgehalt) angemessen zu beurteilen. Bei Unterhaltungssendungen kann die Qualität oftmals erst nachträglich beurteilt werden. Derartige Informationsasymmetrien zwischen Programmanbietern und Zuschauern können dazu führen, dass sich Konsumenten mit ihrer Zahlungsbereitschaft an einer durchschnittlich zu erwartenden Qualität orientieren und nicht bereit sind, für hohe Qualität zu bezahlen, da das Risiko besteht, dass sie doch nur eine mindere Qualität für einen hohen Preis erhalten. Hohe Qualität wird folglich nicht entlohnt, was dazu führt, dass Anbieter hoher Qualität aus dem Markt austreten. Dies kann soweit führen, dass nur noch Sendungen schlechter Qualität gezeigt werden und der Markt für gute Qualität zusammenbricht. Hieraus wird eine Daseinsberechtigung öffentlich-rechtlicher Anbieter abgeleitet, die mit ihren (vermeintlich) qualitativ hochwertigen Inhalten eine gewisse Signalfunktion besitzen (vgl. Gundlach, 2009, S.83ff.). Zumindest in Bezug auf Unterhaltungssendungen, Spielfilme, Soaps etc. scheint diese theoretische Befürchtung jedoch eher weltfremd, da Rezensionen und Vorberichte in den Printmedien und im Internet oftmals vorab bestehende Informationsasymmetrien recht gut beseitigen. Anzumerken ist zudem, dass einige der erfolgreichsten Fernsehserien und Spielfilme von privaten Anbietern (wie etwa dem amerikanischen Pay-TV-Sender HBO) produziert werden.

Eine etwas anders gelagerte Theorie geht davon aus, dass aufgrund der unzureichenden Möglichkeit der Zuschauer, Qualität und Wahrheitsgehalt der Berichterstattung angemessen zu beurteilen, Raum für Meinungsmanipulation geschaffen würde. Man spricht hier von einem sog. Media Bias, also einer verzerrten oder tendenziösen Berichterstattung. So könnten für Journalisten, Verleger und Programmverantwortliche Anreize bestehen, einseitig und selektiv zu berichten (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz.772). Als Beispiel wird oftmals der US-amerikanische Sender Fox genannt. Insbesondere bei privaten, werbefinanzierten Medien kann eine Gefahr einer verzerrten Berichterstattung zugunsten ihrer Werbekunden bestehen, was sich bspw. in einer zu unkritischen oder rücksichtsvollen Berichterstattung über diese zeigt. In der Tat gibt es eine Reihe von empirischen Belegen für diesen Media Bias (vgl. etwa Dewenter und Heimeshoff, 2013, S. 232 ff. für einen Überblick).

Bei öffentlich-rechtlichen Sendern kann diese Gefahr geringer eingeschätzt werden, wenngleich dann konsequenterweise auf Werbung und Sponsoring verzichtet werden müsste, um diese Gefahr möglichst vollständig zu bannen. Zudem wird bei öffentlich-rechtlichen Sendern die Gefahr einer zu unkritischen Berichterstattung über Politiker gesehen, von denen die Sender bzw. die Mitarbeiter, insbesondere das leitende Personal, in gewisser Weise mehr oder minder abhängen. Somit sind also unterschiedliche Verzerrungen zu vermuten. Während werbefinanzierte Medien ggf. zu unkritisch gegenüber Werbekunden sind, sind öffentlich-rechtliche Programmanbieter ggf. zu unkritisch gegenüber den Politikern in ihren Aufsichtsgremien. Zugleich bleibt anzumerken, dass – sofern aus der Media-Bias Argumentation eine Daseinsberechtigung für die öffentlich-rechtlichen Sender abgeleitet wird – deren Angebot dann konsequenterweise werbefrei sein sollte, da sie sonst ähnlichen Fehlanreizen unterliegen wie ggf. die privaten Sender.

In Bezug auf die Qualitätsdiskussion rühmen sich die öffentlich-rechtlichen Sender damit, ein im Vergleich zu einem privaten Angebot qualitativ hochwertiges Fernsehen anzubieten. Manifestiert wird diese These typischerweise dadurch, dass insbesondere gebildete Zuschauer die öffentlich-rechtlichen Sender sehen. Die privaten Sender werden hingegen verstärkt von weniger gebildeten Teilen der Bevölkerung konsumiert. Hinter der Argumentation steckt die implizite Annahme, dass das öffentlich-rechtliche Fernsehprogramm qualitativ hochwertig ist weil die Zuschauer ein hohes Bildungsniveau haben. Problematisch bei dieser Argumentation ist, dass der Qualitätsbegriff hochgradig subjektiv und kaum objektiv zu definieren ist. Die Aussage, ein Fernsehprogramm sei qualitativ hochwertig, weil gebildete Zuschauer es als solches ansehen, während weniger gebildete Bürgerinnen und Bürger tendenziell stärker Privatfernsehen konsumieren (boshaft auch als „Unterschichtenfernsehen“ verunglimpft), ist kaum als vernünftige Operationalisierung des Qualitätsbegriffes anzusehen und zeugt eher von Arroganz als von einer irgendwie objektiv messbaren Qualität.

## 3.2 KRITISCHE WÜRDIGUNG DER MARKTVERSAGENSTHEORIEN

### *Öffentliche Güter*

Die öffentliche Guts-Argumentation kann heute nicht mehr als Begründung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks hervorgebracht werden, da im Zuge der Digitalisierung und Entschlüsselung von Inhalten das Argument der fehlenden Ausschließbarkeit keine Gültigkeit mehr besitzt. Dennoch bleibt zu berücksichtigen, dass ein Ausschluss, wenn auch technisch möglich, insbesondere bei Mediengütern mit einem hohen öffentlichen Wert, wie bspw. Nachrichten, gesellschaftlich nicht unbedingt erwünscht ist, woraus eine Daseinsberechtigung grundsätzlich abgeleitet werden könnte. In diesem Fall ist es jedoch unabdingbar, den genauen Auftrag klar zu definieren und abzugrenzen, wie es die Europäische Kommission (2009) bereits gefordert hat.

Grundsätzlich ist zudem zu berücksichtigen, dass der Rundfunk für den Meinungsbildungsprozess zunehmend an Bedeutung verliert. Durch das veränderte Mediennutzungsverhalten findet in diesem Bereich mehr und mehr Wettbewerb durch andere Kanäle statt, wie sich insbesondere durch das Internet zeigt, das eine immer größere Rolle für die Meinungsbildung spielt.

### *Meritorische Güter und externe Effekte*

Das Argument der Meritorik ist eng mit dem Konzept der externen Effekte verknüpft. So wird insbesondere von Informations- und Bildungssendungen angenommen, dass sie nicht nur den Nutzen der Konsumenten selbst steigern, sondern auch den der Gesellschaft als Ganzes, da gebildete Bürger die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft verbessern (vgl. Holznapel, 1999, S.117f. oder Herman, 1993). Da ein rein kommerzielles Rundfunkangebot kein Angebot hervorbringt, das die „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“ erfüllt, sind korrektive Eingriffe des Staates erforderlich.

Zentrales Problem der Meritorik-Argumentation liegt darin, dass sie empirisch kaum überprüfbar ist und damit nicht mehr als eine scheinbare wissenschaftliche Begründung für Marktversagen liefert, die sich allein aus dem Umstand heraus entwickelt hat, dass Marktversagen im klassischen Sinne nicht identifiziert werden kann (vgl. Dewenter und Haucap, 2009, S.18). Darüber hinaus stellt sich die berechtigte Frage, ob

Zuschauer durch die bloße Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots tatsächlich ihren Konsum dahingehend ändern, dass sie mehr Bildungssendungen und weniger Unterhaltungssendungen anschauen. Dies gilt neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in noch viel stärkerem Maße für Online-Inhalte (vgl. Dewenter und Haucap, 2009, S.18). Zudem lässt sich empirisch kein eindeutiges Ergebnis in Bezug auf die unterstellte, von Medien ausgehende positive Externalität nachweisen.<sup>39</sup> Insgesamt steht die Meritorik-Argumentation also auf sehr wackeligen Beinen, da sie keine empirisch überprüfbare ökonomische Rechtfertigung für die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks bietet (vgl. Dewenter und Haucap, 2009 sowie Holznagel, Dörr und Hildebrand, 2008).

Im Zusammenhang mit der Gefahr einer unzureichenden Programmvielfalt – sei es aus Gründen der Werbefinanzierung rein privatwirtschaftlicher Anbieter oder aufgrund der Kostenstrukturen von Medienprodukten, ist Folgendes zu sagen. Der Theorie einer unzureichenden Programmvielfalt unterliegt die zentrale Annahme, dass Transmissionskapazitäten knapp sind. Aufgrund dessen werden sich im Wettbewerb um knappe Frequenzen immer die Programme durchsetzen, die den größten Marktanteil haben. Folglich kommt es, insbesondere bei Bildungs- und Informationssendungen, die typischerweise weniger Zuschauer anlocken, zu einer Unterversorgung.

Diese Argumentation krankt jedoch an der Tatsache, dass die Annahme knapper Transmissionskapazitäten heute nicht mehr ohne Weiteres unterstellt werden kann. Die Digitalisierung hat die Medienlandschaft grundlegend umstrukturiert. Die Frequenzknappheit, die früher die zentrale Marktzutrittsbarriere auf der Distributionsebene darstellte, wurde durch die Möglichkeiten der Komprimierung der Daten erheblich entschärft. Insbesondere das Internet, aber auch die Digitalisierung des terrestrischen Rundfunks führen, rein technisch betrachtet, zu einer unbegrenzten Anzahl von Sendern (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.28) mit der Möglichkeit, auch Nischenprodukte anzubieten. Auch die Monopolkommission (2006, Tz.773) weist daraufhin, dass das Argument einer unzureichenden Qualität und Meinungsvielfalt in Zeiten der Digitalisierung der Übertragungstechnik in Verbindung mit einem diversifizierten Fernsehangebot und einem gut funktionierendem Pay-TV Angebot an Relevanz verliert. Grundsätzlich könnten in einem derartigen System, ähnlich wie im Zeitungsmarkt, auch kleine Konsumentengruppen bedient werden. Auf die hohe Zahl privater werbefinanzierter TV-Sender sowie von Pay-TV-Sendern in Deutschland haben wir oben bereits verwiesen

Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass es mittlerweile auch andere Mediennutzung jenseits des klassischen Fernsehens gibt, wie bspw. Internet, Netflix, Youtube etc. Das Internet hat eine grundlegend andere Mediennutzung mit sich gebracht. Insbesondere für die junge Generation wird das Internet mehr und mehr zum Hauptinformationsmedium (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.29f.). Für die zukünftige Entwicklung darf stark angenommen werden, dass sich dieser Trend fortsetzt und dass die Informationsverbreitung über knappe Rundfunkkanäle damit noch mehr an Bedeutung verliert. Damit verringert sich auch die Gefahr für die oft postulierten politisch-gesellschaftlichen Risiken eines rein privatwirtschaftlichen Fernsehangebots, die oft als Daseinsberechtigung für ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot herangezogen werden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.30).

<sup>39</sup> So zeigen beispielsweise Prat und Strömberg (2006), dass die Wahlbeteiligung in Schweden mit der Einführung des Privatfernsehens zugenommen hat, wohingegen Gentzkow (2006) für die USA einen negativen Effekt zwischen dem Wachstum der TV Branche und der Wahlbeteiligung schätzt.

Anders hingegen wird die Problematik einer durch die Werbefinanzierung hervorgerufenen Orientierung der Programmbieter an Einschaltquoten beurteilt. So ist nicht völlig von der Hand zu weisen, dass daraus ein, aus Sicht bestimmter Zuschauergruppen, nicht optimales Programmangebot resultiert. Dieser Mangel ließe sich aus Sicht der Monopolkommission jedoch besser über zusätzliche, nicht werbefinanzierte Programme kompensieren (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz.773).

### *Informationsasymmetrien*

Die empirische und modelltheoretische Literatur zeigt, dass Informationsasymmetrien bei Anbietern den Anreiz wecken können, tendenziös bzw. verzerrt zu berichten (vgl. z. B. Gentzkow und Shapiro, 2006, 2008 sowie Reuter und Zitzewitz, 2006, Dewenter und Heimeshoff, 2013). Allerdings wird auch gezeigt, dass das Problem der Tendenzberichterstattung durch Wettbewerb reduziert wird. Folglich stellt sich die Frage, ob aus Informationsasymmetrien tatsächlich eine Daseinsberechtigung für einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgeleitet werden sollte oder ob dieses Problem nicht besser durch die Förderung eines funktionsfähigen Wettbewerbs gelöst werden könnte, wie die Monopolkommission (2006, Tz.772) bereits in ihrem 16. Hauptgutachten zurecht angemerkt hat. Eine möglichst hohe Anzahl von Verlagen und Sendern ist letztlich der beste Garant für die Meinungsvielfalt. Wettbewerbskräfte führen außerdem dazu, dass Manipulationen von Wettbewerbern aufgedeckt werden, um so in die eigene Reputation zu investieren. Das Problem der Informationsasymmetrien verliert außerdem an Bedeutung, wenn berücksichtigt wird, dass bestimmte Sendungen (oder generell Medienprodukte) regelmäßig konsumiert werden, wodurch Zuschauer in die Lage versetzt werden, die Qualität zu beurteilen (vgl. Beyer und Beck, 2008). Für den Anbieter ist die Produktion guter Qualität damit eine Möglichkeit, in seine Reputation zu investieren. Insbesondere der Printmedienmarkt zeigt, dass der Marktmechanismus funktioniert und dass durchaus hohe Qualität bereitgestellt wird, was sich an vielen renommierten Printmedien zeigt.

Zudem ist fraglich, ob ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot tatsächlich weniger verzerrt ist als ein rein kommerzielles. So kam es in der Vergangenheit jedenfalls immer wieder zu Diskussionen um politische Einflussnahme auf die öffentlich-rechtlichen Sender, wie bspw. die damals politisch geführte Diskussion um die Vertragsverlängerung des ZDF Chefredakteurs Nikolaus Bender zeigt. Wie bereits zuvor ausgeführt, ist das öffentlich-rechtliche Fernsehen also lediglich anders nicht aber unbedingt weniger verzerrt als privates Fernsehen.

Im Hinblick auf die vorangegangene Analyse bleibt damit abschließend zu sagen, dass kein generelles Marktversagen auf dem Rundfunkmarkt unterstellt werden kann. Im Gegenteil: Der technische Fortschritt und die Digitalisierung machen etwaiges Marktversagen noch unwahrscheinlicher als es dies in der Vergangenheit war. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommen schon Armstrong und Weeds (2007, S. 82), die wie folgt ausführen: „Digital broadcasting greatly mitigates traditional market failures and, so this context, the market will give people broadly what they want to watch. In this sense, the ‘market failure’ basis for public broadcasting falls away.“ Dies wiederum sollte grundlegend bei der Abgrenzung des Umfangs eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots berücksichtigt werden.

## 4 BRAUCHEN WIR EINEN ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNK?

### 4.1 BERECHTIGUNG UND AUSMAß EINES ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKS

Die Mediennutzung entwickelt sich mehr und mehr in Richtung Internet. Auch bietet das Internet mittlerweile Sendeformate mit vergleichbarer Suggestivkraft wie die klassischen Hörfunk- und Fernsehformate. Zugleich findet sich durch zahlreiche neue Angebote eine Vielfalt an Meinungen, die der traditionelle Rundfunk gar nicht hat abdecken können. Die Sonderrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Wahrung und Sicherstellung der Meinungsvielfalt wird damit zunehmend weniger bedeutend. Da es heute praktisch keine Knappheit mehr an Sendeplätzen gibt, stellt sich die berechtigte Frage, welche Rolle der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei dieser Entwicklung zukünftig noch spielen sollte.

Trotz der deutlich gesunkenen Gefahr von Marktversagen mag ein gewisses Maß an öffentlich geförderten Sendungen auch in einer liberalen Gesellschaft vertretbar sein. Dies gilt primär wegen des potenziellen Media Bias und gegebenenfalls auch wegen des Fehlens von Nischenprodukten. Das zweite Argument ist gleichwohl angesichts der nicht mehr vorhandenen Knappheit von Sendeplätzen kaum noch haltbar, da bei hinreichender Wertschätzung und Zahlungsbereitschaft, Bezahlangebote schnell entwickelt werden können. Somit bleibt das Argument des Media Bias, welches aufgrund der Konkurrenz um die (begrenzte) Aufmerksamkeit der Zuschauer noch eine gewisse Plausibilität entfaltet. Selbst wenn das Media Bias-Argument für die Förderung eines gesellschaftlich gewünschten Programmangebots sprechen mag, stellt sich jedoch die Frage, ob dieses Angebot tatsächlich durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten bereitgestellt werden muss oder ob eine Bereitstellung auch anders erfolgen kann. Erfahrungen aus anderen Ländern deuten darauf hin, dass es auch ohne dezidierte öffentliche Sender gehen kann.

Sollten gesellschaftspolitische oder andere Gründe – wie das der politischen Durchsetzbarkeit – jedoch für ein Programmangebot durch dezidiert öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sprechen, so ist unbedingt zu berücksichtigen, dass ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk grundsätzlich nur dort tätig werden sollte, wo tatsächlich kein adäquates Angebot durch privatwirtschaftlich-gewinnorientierte Anbieter zu erwarten ist oder ein derartiges Angebot erhebliche Mängel aufweist, die auch nicht durch weniger invasive Eingriffsmöglichkeiten beseitigt werden können. Das Leistungsspektrum der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten sollte demnach neu präzisiert werden und dabei einem strengen Subsidiaritätsprinzip folgen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.23). Dass das gegenwärtige Leistungsspektrum diesem Prinzip nicht gerecht wird, lässt sich mit einem Blick in das Programm von ARD und ZDF erkennen. So lassen sich zahlreiche Sendeformate der öffentlich-rechtlichen Anbieter kaum noch von denen der privaten Anbieter unterscheiden. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Flut an Sportsendungen, Soaps oder Spielfilmen auf ARD und ZDF beobachtet – Sendeformate die klar kommerziell geprägt sind und nicht zwingend durch Zwangsabgaben finanziert werden müssen. Ebenso ist fraglich, ob wir tatsächlich eine Anzahl von 23 öffentlich-rechtlichen TV-Sendern und 63 öffentlich-rechtliche Radiosendern brauchen.

Bevor wir im letzten Kapitel unsere Ansätze für eine Neugestaltung des Rundfunksystems in Deutschland vorstellen, die nicht auf einem öffentlich-rechtlichen Angebot beruhen, aber dennoch bestimmten gesellschaftspolitischen Zielen gerecht werden, wird im nächsten Abschnitt als Reformbeispiel das neuseeländische Rundfunksystem vorgestellt.

## 4.2 DAS NEUSEELÄNDISCHE RUNDFUNKSYSTEM

### 4.2.1 STATUS QUO ANTE

Bis zur Rundfunkreform im Jahr 1988 waren die vom Rundfunkminister (Minister of Broadcasting) beauftragte Broadcasting Corporation of New Zealand (BCNZ) sowie das Broadcasting Tribunal für die staatliche Rundfunkpolitik verantwortlich. Dabei hatte die BCNZ nicht nur eine hoheitlich legitimierte Monopolstellung im Bereich Fernsehen inne (1987 wurde mit TV 3 zum ersten Mal ein Privatsender als Wettbewerber der BCNZ zugelassen), sondern betrieb auch 34 der insgesamt 64 in Neuseeland lizenzierten Radiosender sowie ein eigenes Orchester, und zwar das New Zealand Symphony Orchestra. Zusätzlich beriet die BCNZ die Regierung in sämtlichen rundfunk- und medienpolitischen Fragen und betrieb alle Übertragungseinrichtungen – anstatt sie von einem Telekommunikationsunternehmen anzumieten (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.16).

Ferner oblag der BCNZ die Einziehung der vom neuseeländischen Parlament festgesetzten Rundfunkgebühr, die im Jahr 2000 abgeschafft wurde. Sie belief sich Ende der 1990er auf 110 NZ Dollar (etwa 78 Euro) pro Jahr und musste von allen Besitzern oder Eigentümern eines Fernsehgerätes aufgebracht werden. Besitzer von Radioempfängern wurden 1973 von der Gebühr befreit. Eine weitere Ausnahme stellten allein lebende Rentner dar, sie mussten lediglich 73 NZ Dollar (etwa 52 Euro) entrichten. Karitative Einrichtungen, Gefängnisse und alle Personen, die belegen konnten, dass sie nicht in der Lage waren, mit ihrem Fernsehgerät terrestrisch verbreitete Rundfunksignale, also die in Neuseeland angebotenen Free-to-air-Programme, zu empfangen, waren von der Gebühr gänzlich befreit (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.16).

Anders als in Deutschland spielte die Rundfunkgebühr als Einnahmequelle für die BCNZ eine eher untergeordnete Rolle, da sie sich überwiegend aus Werbeeinnahmen finanzierte. Zudem war die BCNZ verpflichtet, einen Teil ihres Gewinns an den neuseeländischen Staatshaushalt zu überweisen. Ende der 1990er Jahre erreichten die Gebühreneinnahmen – bezogen auf die Gesamteinkünfte aller sowohl öffentlich-rechtlicher als auch privater TV-Anbieter – gerade mal einen Anteil von ca. 9%. In Deutschland war die vergleichbare Zahl etwa 40% (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.16.).

Im Gegensatz zur BCNZ finanzierte sich das Broadcasting Tribunal aus der von Rundfunkanbietern zu entrichtenden Zwangsabgabe und war nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Vergabe von Frequenzen verantwortlich, was sich als eine erhebliche Markteintrittsbarriere für neue Anbieter erwies. Ursächlich hierfür war die extrem restriktive Frequenzvergabepolitik, die vor allem dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, also der BCNZ, zugutekam. Ferner fungierte das Broadcasting Tribunal als „moralische Instanz“ und überwachte die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Qualitätsstandards („good taste and decency“) seitens der Rundfunkanbieter in ihren Programmen (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.16).

## 4.2.2 DIE REFORM DES NEUSEELÄNDISCHEN RUNDFUNKSYSTEMS UND STATUS QUO

### *Reformmaßnahmen*

Im Zuge der Reorganisation des Rundfunksystems wurde BCNZ entflochten. Während die beiden staatlichen Fernsehprogramme TV ONE und TV 2 unter dem Dach des Nachfolgeunternehmens „Television New Zealand Ltd“ (TVNZ) zusammengefasst wurden, gingen die englischsprachigen Hörfunkprogramme auf das Nachfolgeunternehmen „Radio New Zealand“ (RNZ) über. Beide Unternehmen sind sog. „Crown Entities“, d. h. sie befinden sich im Staatsbesitz (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.16, SCC<sup>40</sup>). Ferner sind sie zur Gewinnmaximierung bzw. Verlustminimierung verpflichtet (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.16). TVNZ betreibt gegenwärtig die Fernsehsender TV One, TV 2, TV One plus 1 (wie TV One, die Ausstrahlung erfolgt lediglich eine Stunde später), TV 2+1 (wie TV 2, die Ausstrahlung erfolgt lediglich eine Stunde später), TVNZ Heartland sowie TVNZ Kidzone24. Die beiden letzten werden im Bezahlfernsehen, also im Pay TV, genauer gesagt auf SKY und Igloo ausgestrahlt (vgl. TVNZ<sup>41</sup>).<sup>42</sup> Der Aufsichtsrat von TVNZ wird vom Minister of Broadcasting und dem Minister of Finance benannt (vgl. TVNZ, 2013, S.5).

Das Angebot von RNZ beschränkt sich auf „Radio New Zealand National“, „Radio New Zealand Concert“, „Radio New Zealand International“ sowie „AM Network“, das sämtliche Sitzungen des neuseeländischen Parlaments überträgt (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.17, RNZ<sup>43</sup>).

Das New Zealand Symphony Orchestra sowie das Aotearoa Maori Radio, das ausschließlich Programminhalte in der Sprache der Maori sendet, wurden gesellschaftsrechtlich und operationell verselbstständigt. Ferner wurde die Finanzierung des Orchesters reorganisiert. Anstatt aus dem Gebührenaufkommen, wurde sein Unterhalt fortan ausschließlich aus Steuermitteln bestritten (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.16).

Die Reformmaßnahmen sahen zudem vor, dass TVNZ seine gesamten Übertragungswege an ein Tochterunternehmen – die Broadcast Communications Ltd – auslagert, das verpflichtet wurde, diese Wettbewerber diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen. Die Politikberatungsfunktion, die quo ante die BCNZ innehatte, oblag fortan einer neu eingerichteten Fachabteilung des damaligen Ministry of Commerce (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.17).

### *Finanzierung des Rundfunks*

Das Finanzierungsmodell des neuseeländischen Rundfunks unterscheidet sich, wie zuvor bereits angedeutet wurde, signifikant von den Finanzierungsmodellen der meisten anderen Länder. Auch nach der Reform müssen sich die staatlichen Rundfunkveranstalter – genauso wie die privaten – über den Markt finanzieren. Darüber hinaus können alle, d. h. sowohl der staatliche als auch der private Rundfunk, Fördergelder für die Produktion von Programminhalten mit einem besonderen gesellschaftlichen Interesse beantragen (vgl.

<sup>40</sup> State Service Commission, [https://www.ssc.govt.nz/state\\_sector\\_organisations](https://www.ssc.govt.nz/state_sector_organisations).

<sup>41</sup> Vgl. <http://tvnz.co.nz/tvz-corporate-comms/tvz-4880728>.

<sup>42</sup> Online betreibt TVNZ TVNZ Ondemand sowie die Website ONenews.co.nz (vgl. TVNZ Online: <http://tvnz.co.nz/tvz-corporate-comms/tvz-4880728>).

<sup>43</sup> Vgl. <http://www.radionz.co.nz/about>.



NZ On Air, 2014a, S.6). Eine Ausnahme bilden Programminhalte, die im Bezahlfernsehen (Pay-TV) laufen. Sie werden nicht bezuschusst bzw. subventioniert (vgl. NZ on Air<sup>44</sup>).

Die Vergabe der Fördergelder obliegt der staatlichen, im Zuge der Reform im Jahr 1989 gegründeten, von der Regierung kontrollierten Organisation NZ On Air (vgl. Lucht, 2004, S.290), deren Verwaltungsratsmitglieder vom Rundfunkminister bestimmt werden. Gegenwärtig gehören dem Verwaltungsrat sieben Personen an (vgl. NZ On Air, 2014a, S.6).

NZ On Air entscheidet autonom, welche Sendungen von einem besonderen gesellschaftlichen Interesse und damit förderfähig sind. Die Entscheidungen basieren zum einen auf den im Broadcasting Act 1989 verschriftlichten Kriterien, nach denen z. B. Programminhalte, die „New Zealand music“ (Unterhaltungsmusik oder klassische Musik, die von Neuseeländern entweder komponiert, produziert, aufgenommen oder aufgeführt wurde), „Drama“ (Fernseh- und Hörspiele sowie Theateraufführungen) und „Documentary“ (Dokumentarfilme) zum Gegenstand haben, grundsätzlich bezuschusst werden dürfen. Zu fördern sind laut Section 36 Abs. 1c des Broadcasting Act 1989 auch Sendungen für Frauen, Kinder, Behinderte und Minoritäten, wie Neuseelands Ureinwohner, die Maori.<sup>45</sup> Zum anderen muss NZ On Air laut Section 39 des Broadcasting Act 1989 vor der Vergabe der Fördergelder prüfen, ob der Antragsteller gegebenenfalls die Möglichkeit hat, sein Projekt auch aus anderen Quellen zu finanzieren, welche Einschaltquoten zu erwarten sind, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Produktion von einem Sender ausgestrahlt wird und ob die Sendung die Programmvielfalt zu erhöhen vermag (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.18, Section 39 Broadcasting Act 1989). Als nicht subventionsfähig werden von NZ On Air „news, sport, mainstream current affairs and most popular factual/reality series“ eingestuft. Der Auffassung von NZ On Air zufolge werden diese Inhalte auch ohne öffentliche Förderung in ausreichendem Umfang angeboten (vgl. NZ On Air, 2014b, S.12).

Das Auswahlverfahren hat zur Konsequenz, dass die Antragsteller, zu denen neben den privaten und staatlichen Rundfunkunternehmen auch unabhängige Programmveranstalter gehören, mit ihren jeweiligen Programmanschlägen im Wettbewerb um die Produktionskostenzuschüsse stehen.

Um Transparenz zu gewährleisten, veröffentlicht NZ On Air neben den geförderten Produktionen auch die dafür bewilligten Beträge. Darüber hinaus misst NZ On Air durch repräsentative Befragungen die Zufriedenheit der Zuschauer mit den ausgewählten Projekten. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die NZ On Air gesetzlich nur dazu verpflichtet ist, mit Zuschauern respektive Zuhörern, den Vertretern der Rundfunkschaffenden, den Maori sowie sonstigen Personen, die ein Interesse am Rundfunksystem haben, in regelmäßigen Abständen darüber zu beraten, wie die Aufgaben am effektivsten erfüllt werden können (vgl. Mattern und Künstner, 1998, S.18, NZ On Air<sup>46</sup>).

Die Produzenten subventionierter Programminhalte dürfen die Rechte an ihrem geistigen Eigentum behalten und die Programme nicht nur in Neuseeland, sondern auch im Ausland vermarkten (vgl. NZ On Air, 2014a, S.6). Dies erhöht theoretisch den Anreiz, sich um die Fördergelder zu bewerben.

<sup>44</sup> Vgl. <http://www.nzonair.govt.nz/television/what-we-fund/>.

<sup>45</sup> Im Gegensatz zu „Te Māngai Pāho“ (Māori Broadcast Funding Agency) fördert NZ On Air nur Maori-Programme, die alle Neuseeländer ansprechen und die Vergangenheit, die Gegenwart und die Zukunft der Maori zum Gegenstand haben (vgl. NZ On Air, 2014a, S.24.).

<sup>46</sup> Vgl. <http://www.nzonair.govt.nz/television/what-we-fund/>.

Neben der Förderung von Programmen mit einem besonderen gesellschaftlichen Interesse, subventioniert NZ On Air auch Sendeanlagen in Gebieten, die aus wirtschaftlichen Gründen von privaten Anbietern außen vor gelassen werden (vgl. Beck, 2011, S.221).

Da im Jahr 2000 die Rundfunkgebühr in Neuseeland abgeschafft wurde, wird NZ On Air direkt aus staatlichen Mitteln finanziert (vgl. Norris und Pauling, 2012, S.25). Die Höhe des NZ On Air Gesamtbudgets orientiert sich an dem Mittelaufkommen, das vor der Umstellung im Jahr 2000 durch die Erhebung der Rundfunkgebühr erzielt wurde. Damals betrug die Rundfunkgebühr 87 NZ Dollar (etwa 62 Euro) pro Jahr (vgl. Norris und Pauling, 2012, S.25).<sup>47</sup>

Für die Finanzierung von TVNZ hat die Förderung nach wie vor eine äußerst geringe Bedeutung. 95% der Einnahmen realisiert TVNZ über kommerzielle Aktivitäten – überwiegend über Werbung. Lediglich 5% der Einnahmen werden über öffentliche Fördermittel für spezielle Projekte erzielt (vgl. TVNZ<sup>48</sup>).

Abschließend ist zu erwähnen, dass zur Erreichung der gesellschaftlichen Ziele der neuseeländischen Rundfunkpolitik, die Mindestanzahl an öffentlichen Fernseh- und Radioprogrammen gesetzlich fixiert sowie die qualitativen Mindeststandards für Programminhalte in Section 4 des Broadcasting Act 1989 festgelegt ist. Diese gelten sowohl für die staatlichen als auch für die privaten Fernseh- und Radioanbieter. Die Broadcasting Standards Authority (BSA) überwacht deren Einhaltung (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.17). Für die Überwachung der Hörfunk- und Fernsehwerbung ist die Advertising Standards Authority (ASA) verantwortlich. Hierbei handelt es sich um ein ausschließlich privat finanziertes Organ der freiwilligen Selbstkontrolle der werbetreibenden Wirtschaft und der Werbeträger (vgl. Knorr und Winkler, 2000, S.18).

### *Maori Broadcast*

Eine Ausnahme bildet der Maori Broadcast. Er genießt eine Sonderstellung und wird zu einem großen Teil aus dem Staatshaushalt finanziert. Das Budget des Maori Television im Rechnungslegungsjahr 2013/2014 betrug ca. 34 Mio. NZ Dollar (etwa 23 Mio. Euro). Im Gegensatz zu TVNZ stellten die Werbeeinnahmen lediglich 3% (1 Mio. NZ Dollar) des Gesamtbudgets. Das Gros, also 16,7 Mio. NZ Dollar (etwa 11,3 Mio. Euro) kam aus dem Staatshaushalt. Weitere 16,1 Mio. NZ Dollar (etwa 11 Mio. Euro) wurden dem Maori Television von der Māori Broadcast Funding Agency zur Verfügung gestellt (vgl. Maori Television, 2014, S.24).

Bei der Māori Broadcast Funding Agency („Te Māngai Pāho“) handelt es sich um eine gesellschaftlich und organisatorisch selbständige New Zealand Crown Entity, also eine staatliche Organisation, deren Aufgabe die Förderung der Kultur und Sprache der neuseeländischen Ureinwohner – der Maori – durch die Bereitstellung von Geldern für entsprechende Fernseh- und Hörfunkprogramme ist (vgl. Te Māngai Pāho, 2014). Wie bei NZ On Air wird auch bei der Māori Broadcast Funding Agency der Verwaltungsrat – bestehend aus sieben Personen – von einem Minister, und zwar dem Minister of Maori Affairs, bestimmt.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Das Budget der NZ On Air betrug im Rechnungslegungsjahr 2013/2014 knapp 131 Mio. NZ Dollar (ca. 92,5 Mio. Euro). Davon gab NZ On Air 82 Mio. NZ Dollar (ca. 57,9 Mio. Euro) für Fernseh- und ca. 38,5 Mio. NZ Dollar (ca. 27 Mio. Euro) für Hörfunkproduktionen aus. Auf reine Web-Inhalte entfielen etwa 2,5 Mio. NZ Dollar (ca. 1,8 Mio. Euro). Die Betriebskosten der NZ On Air beliefen sich auf 3,4 Mio. NZ Dollar (ca. 2,4 Mio. Euro). Das sind ca. 2,6% des Gesamtbudgets (vgl. NZ On Air, 2014a, S.34).

<sup>48</sup> Vgl. <http://tvnz.co.nz/tvz-corporate-comms/tvz-4880728>.

<sup>49</sup> Vgl. <http://www.justice.govt.nz/publications/global-publications/d/directory-of-official-information-archive/directory-of-official-information-december-2011/alphabetical-list-of-entries-1/t/te-reo-whakapuaki-irirangi-maori-broadcasting-funding-agency>.

Um ihrer Verpflichtung nachzukommen, finanziert die Māori Broadcast Funding Agency gegenwärtig 21 Iwi-Radiostationen<sup>50</sup> und die Eigenproduktionen des Maori-Fernsehfunks sowie des TVNZ über die direkte Bereitstellung von Geldmitteln (vgl. Ministry of Justice<sup>51</sup>). Parallel dazu bezuschusst bzw. subventioniert die Māori Broadcast Funding Agency, ähnlich wie die NZ On Air, Fernseh- und Hörfunkprogramme unabhängiger Programmproduzenten, die sich mit ihren Projekten bei der Māori Broadcast Funding Agency bewerben müssen. Auch bei der Māori Broadcast Funding Agency werden die Ergebnisse des Auswahlverfahrens veröffentlicht. Voraussetzung für alle durch Māori Broadcast Funding finanzierten und subventionierten Programme ist, dass sie die Maori-Kultur und -Sprache zum Gegenstand haben (vgl. Ministry of Justice<sup>52</sup>).

Die Māori Broadcast Funding Agency wird nahezu vollständig über Steuermittel finanziert. Ihr Gesamtbudget belief sich im Rechnungslegungsjahr 2013/2014 auf 54 Mio. NZ Dollar (etwa ca. 34,4 Mio. Euro). Davon wurden 41,3 Mio. NZ Dollar (etwa 29,4 Mio. Euro) für Fernsehprogramme im Umfang von 1679 Stunden aufgewendet. Der Mittelaufwand für den Maori-Hörfunk belief sich auf 11 Mio. NZ Dollar (etwa 8 Mio. Euro). Dafür wurden Hörfunkprogramme im Umfang von fast 66000 Stunden Sendezeit eingekauft bzw. produziert. Die Verwaltungskosten der Māori Broadcast Funding Agency betragen 2014 2,74 Mio. NZ Dollar (vgl. Te Māngai Pāho, 2014).

### 4.2.3 BEWERTUNG DES NEUSEELÄNDISCHEN RUNDFUNKSYSTEMS

Im Gegensatz zu Deutschland vertraut Neuseeland bei der Konzeption des Rundfunksystems wesentlich stärker auf Marktkräfte und hat den Einfluss des Staates auf ein zur Sicherung der Grundversorgung erforderliches Mindestmaß reduziert und gleichzeitig für alle Rundfunkanbieter identische Rahmenbedingungen bezüglich Finanzierung, Qualitätsstandards sowie Werberichtlinien etabliert. Dies ist eine Voraussetzung für unverfälschten Wettbewerb.

Der Wettbewerb um die Produktionskostenzuschüsse setzt Anreize, Programminhalte kostengünstig zu produzieren. Sind die Produktionskosten eines privaten Senders oder Produktionsunternehmens zudem geringer als die eines staatlichen Unternehmens, wirkt das neuseeländische Fördersystem kostensenkend: Bei gegebenem Budget entsteht ein Mehr an geförderten Programminhalten (vgl. Beck, 2011, S.221).

Die Finanzierung des neuseeländischen Staatsfernsehens über den Markt ist jedoch nicht unumstritten. Kritisiert wird vor allem der hohe Werbeanteil am Programm, da es in Neuseeland keine Werbequote, also keine Begrenzung der Werbung im Rundfunk, gibt. Einige Kritiker monieren auch die vorgeblich geringe Qualität und Vielfalt von Nachrichten- und Informationssendungen sowie die Tatsache, dass nur ein Teil der subventionierten Produktionen zur Hauptsendezeit ausgestrahlt wird (vgl. Mattern und Künstler 1998, S.292). Daher stellen Kritiker wie Mattern und Künstler (1998) in Frage, ob die öffentliche Förderung von Programmen mit einem besonderen gesellschaftlichen Interesse in einem sonst privatwirtschaftlich organisierten Fernsehsystem einen öffentlichen Veranstalter vollständig substituieren kann.

<sup>50</sup> Bei den Iwi-Radiostationen handelt es sich um Radiosender, die auf Frequenzen senden, die speziell zur Verbreitung der Maori-Kultur und -Sprache reserviert wurden (vgl. Te Māngai Pāho: <http://www.tmp.govt.nz/iwi-radio-stations>).

<sup>51</sup> Vgl. <http://www.justice.govt.nz/publications/global-publications/d/directory-of-official-information-archive/directory-of-official-information-december-2011/alphabetical-list-of-entries-1/t/te-reo-whakapuaki-irirangi-maori-broadcasting-funding-agency>.

<sup>52</sup> Vgl. <http://www.justice.govt.nz/publications/global-publications/d/directory-of-official-information-archive/directory-of-official-information-december-2011/alphabetical-list-of-entries-1/t/te-reo-whakapuaki-irirangi-maori-broadcasting-funding-agency> sowie <http://www.tmp.govt.nz/funding-process>.

Anzumerken ist jedoch, dass der die Sendezeit betreffende Kritikpunkt zum Teil auch dem vergleichsweise niedrigen Budget von NZ On Air geschuldet ist. Die Hauptsendezeit, auch „prime time“ genannt, ist die teuerste und am besten umworbene Zeit. Daher werden hier in der Regel die aufwändigsten und kostspieligsten Produktionen platziert. Da die NZ On Air bzw. die Öffentlichkeit die Sendezeit quasi einkaufen muss, zu der die subventionierten Programme ausgestrahlt werden, gilt: Je höher das Budget der NZ On Air, desto mehr aufwändige für die Hauptsendezeit produzierte Programme können gefördert werden (vgl. Beck, 2011, S.222). Darüber hinaus ist an dieser Stelle anzumerken, dass die NZ On Air bestrebt ist, mindestens die Hälfte des Etats für Fernsehprogramme aufzubringen, die zur Hauptsendezeit, also der „prime time“, gesendet werden. Im Jahr 2014 wurden 54% des Fernsehfunk-Etats für Programminhalte ausgegeben, die in der zuschauerreichsten Zeit ausgestrahlt wurden (vgl. NZ On Air, 2014a, S.14). Ob 54% zu viel oder zu wenig ist, kann kaum objektiv beurteilt werden.

Diskussionswürdiger ist sicherlich die Umstellung der Finanzierung auf Haushaltsmittel. Der Vorteil liegt zum einen in der verteilungspolitischen Wirkung der Lösung. Die Querfinanzierung eines gebührenpflichtigen Programms, in dem Geringverdiener, die überwiegend privatfinanzierte Produktionen sehen, den Konsum öffentlich geförderter Programme der Besserverdienenden bezahlen, entfällt.<sup>53</sup> Auch die „Jagd nach Schwarzsehern“ gehört mit der Umstellung der Vergangenheit an. Als Problem wird hingegen die Gefahr eines wachsenden Einflusses des Staates auf die Programminhalte gesehen (vgl. Beck, 2011, S.223). Ferner kann der Geldgeber versuchen, Einfluss auf den Zeitpunkt der Ausstrahlung einer Sendung auszuüben, wenn er z. B. befürchten muss, dass sie die in Kürze bevorstehenden Wahlen beeinflussen könnte. Ein ähnlich gelagerter Fall wurde 2011 bei NZ On Air bekannt (vgl. Norris und Pauling, 2012, S.36).

Abschließend bleibt zu sagen, dass auch das neuseeländische Rundfunksystem nicht gänzlich fehlerfrei ist. Das Modell kann somit nicht direkt als Blaupause für ein tragfähiges Modell in Deutschland angesehen werden, die 1:1 umgesetzt werden kann. Dennoch beinhaltet das Modell durchaus sinnvolle Elemente, die für ein zukunftsträchtiges deutsches Modell dienen können. Im folgenden und letzten Kapitel wird ein Vorschlag für eine Neugestaltung des Rundfunksystems in Deutschland vorgestellt. Grundlegender Rahmen hierbei stellt ein System dar, das völlig auf einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk verzichtet und nicht beitragsfinanziert ist, sondern bei der Finanzierung stärker auf Marktkräfte setzt, wie dies beim neuseeländischen Rundfunksystem geschieht.

<sup>53</sup> Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass bei der Steuererhebung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Steuerzahler Rechnung getragen wird.

## 5 EINE LIBERALE RUNDFUNKORDNUNG FÜR DIE ZUKUNFT

### 5.1 AUSSCHREIBUNGSWETTBEWERB UM FÖRDERUNGSWÜRDIGE PROGRAMMINHALTE

Insbesondere aufgrund des potenziellen Media-Bias ist auch in einer liberalen Gesellschaft ein gewisses Maß an öffentlich geförderten Sendungen vertretbar. Ob dies zwangsläufig durch einen beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk geschehen muss, ist jedoch fraglich.

Wie das neuseeländische Rundfunksystem zeigt, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Programminhalte mit einem besonderen gesellschaftlichen Interesse finanziell zu fördern – ähnlich wie dies aktuell schon bei der Filmförderung der Fall ist. Zentraler Vorteil hierbei im Vergleich zu einem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist, dass Marktkräfte zur Geltung kommen und die zahlreichen Effizienzprobleme beseitigen, die insbesondere durch die reine Kostenerstattung, wie sie im gegenwärtigen deutschen System besteht, hervorgerufen werden. Dies gilt insbesondere für die dem fehlenden Wettbewerb geschuldete ineffiziente Kostenkontrolle. Welche Probleme daraus resultieren, wurde bereits ausführlich in Abschnitt 2.7.2 dargelegt und soll an dieser Stelle nicht wiederholt werden.

Um die Grundversorgung der Bevölkerung mit einem gesellschaftlich gewünschten Bildungs- und Informationsangebot im Bereich Politik, Kunst und Kultur sicherzustellen, empfehlen wir deshalb, einen Ausschreibungswettbewerb um Programminhalte mit besonderem gesellschaftlichen Interesse zu etablieren und diese finanziell zu fördern, ähnlich wie im neuseeländischen System. Grundsätzlich sollten sich alle Sender – sowohl private als auch öffentliche – die förderungswürdige Konzepte haben, bewerben können. Damit wird ein Wettbewerb um Produktionskostenzuschüsse etabliert, der den Programmveranstaltern Anreize setzt, effizient zu produzieren und damit Impulse für eine optimale Angebotssteuerung setzt. Denn nur wer qualitativ hochwertige Inhalte zum besten Preis-Leistungsverhältnis produziert, wird den Produktionskostenzuschuss erhalten.

Hierzu bedarf es zunächst einmal einer genauen Definition, welche Sendeinhalte förderungswürdig sind bzw. einer Definition und gesetzlichen Verankerung von Kriterien für förderungswürdige Programminhalte. Zu beachten hierbei ist, dass die Programmvielfalt angemessen berücksichtigt wird. Um dies sicherzustellen, müssen einzelne Ausschreibungen für verschiedene (Programm-)Sparten vorgenommen werden und das Gesamtbudget muss auf diese Sparten aufgeteilt werden. Bei der Definition von Kriterien gilt es unbedingt ein strenges Subsidiaritätsprinzip anzuwenden, d. h. förderungswürdig sind nur solche Programminhalte, die ohne Förderung nicht in ausreichendem Maße angeboten werden.<sup>54</sup> Außerdem muss ein Kriterienkatalog für die Vergabe entwickelt werden. So kann bspw. nicht alleine der Preis für die Vergabe einer Förderung ausschlaggebend sein, sondern es müssen Aspekte berücksichtigt werden, wie bspw. die Sendezeit oder die inhaltliche Qualität einer Sendung. Außerdem sollte die Leistungsfähigkeit der Anbieter bei

<sup>54</sup> Wie bereits erwähnt, hat der wissenschaftliche Beirat des BMF (2014, S.23) die Berücksichtigung eines strengen Subsidiaritätsprinzips jüngst für die Definition des Leistungsspektrums der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten in Deutschland betont.

der Vergabe eine zentrale Rolle spielen: Hat der Anbieter Erfahrung in der Produktion eines speziellen Inhalts? Kann er Referenzprojekte vorweisen? Diese Art des Ausschreibungswettbewerbs ist im Prinzip nichts Neues, da er in zahlreichen Jurisdiktionen im Bereich der Filmförderung bereits praktiziert wird.

Die genaue Ausgestaltung des Fördersystems ist zwar nicht trivial, jedoch bleibt in diesem Zusammenhang anzumerken, dass hierdurch prinzipiell keine neuen Probleme geschaffen werden, da es sich im Kern um dieselben Herausforderungen handelt, denen die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten heute schon bei ihren Entscheidungen über die konkrete Erfüllung ihres Programmauftrags gegenüberstehen. Der Unterschied besteht vor allem darin, dass dies heute im Wesentlichen intransparent geschieht, während bei klaren Kriterien die Entscheidungen einer unabhängigen Kommission mit transparenten Förderzahlen die Transparenz deutlich höher wäre.

Über die Vergabe von Förderungsaufträgen soll eine Kommission entscheiden, deren genaue Ausgestaltung im nächsten Abschnitt diskutiert wird. Wie die Finanzierung eines solchen Rundfunksystems aussehen soll, wird in Abschnitt 5.3 dargelegt. Darüber hinaus ist zu hinterfragen, ob in einem derartigen System überhaupt öffentlich-rechtliche Sendeanstalten benötigt werden oder ob, wie wir vorschlagen, eine weitgehende Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Sender nicht die bessere Alternative ist (vgl. hierzu Abschnitt 5.3).

## **5.2 KOMMISSION ZUR VERGABE VON FÖRDERUNGS-AUFTRÄGEN**

Die Vergabe von Förderungsaufträgen soll durch eine unabhängige Kommission geschehen, in der Zusammensetzung nicht unähnlich den Rundfunkräten im bisherigen System (vgl. Abschnitt 2.3). Mitglieder der Kommission sollen Repräsentanten der Zivilgesellschaft sein und die Kommission darf nicht von Politikern dominiert werden. Der Anteil von aktiven Politikern sollte daher auf 25% beschränkt werden. Der Kommission obliegt damit die Zuständigkeit für die Programmkontrolle, d. h. sie muss für die Wahrung der gesetzlich verankerten Kriterien bei ihrer Programmauswahl sorgen. Darüber hinaus soll sie über die Förderungsaufträge sowie die Vergabe von Förderungsgeldern entscheiden. Dazu zählt auch, das Gesamtbudget für die Ausschreibungen auf die einzelnen Programmsparten aufzuteilen und dadurch eine optimale Programmvierfalt zu gewährleisten.

Die Kommission soll aus Vertretern der Zivilgesellschaft bestehen, ähnlich wie der Rundfunkrat, d. h. aus Mitgliedern verschiedener gesellschaftlich relevanter Gruppen und Organisationen. Für die Regelungen zur Zusammensetzung dieser Kommission empfehlen wir ein Vorgehen nach Vorbild der Zusammensetzung des ZDF Fernsehrates. Dabei werden Mitglieder von Institutionen oder der Bundes- bzw. der Landesregierungen entweder entsandt oder auf Vorschlag einer Organisation bzw. eines Verbandes durch Ministerpräsidenten berufen. Ziel ist es, einen möglichst breiten Querschnitt der Bevölkerung abzubilden. Zentral bei der Ausgestaltung bzw. bei der Wahl der Mitglieder der Kommission ist, dass der Anteil staatlicher und staatsnaher Mitglieder einer strikten Begrenzung unterliegt. Die Unabhängigkeit der Kommission von der Tagespolitik sollte oberstes Prinzip bei der Auswahl ihrer Mitglieder sein. Damit wird einerseits die Unabhängigkeit vor direkten Eingriffen der Politik gewahrt und außerdem die Glaubwürdigkeit des Programms erhöht.

Zu den Aufgaben der Kommission gehört neben der Bewilligung von Förderanträgen und der Vergabe von Aufträgen auch die Gewährleistung der Transparenz. Dies ist insbesondere wichtig im Hinblick auf die Verwendung der Mittel, d. h. die geförderten Produktionen sowie die darauf verwendeten Fördergelder müssen offengelegt werden.

### **5.3 FINANZIERUNG DURCH EINEN STIFTUNGSFOND**

Häufig diskutierte Vorschläge zur Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks zielen entweder auf eine Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt ab oder auf eine moderne Nutzungsgebühr. Eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln, die eine Belastung nach Leistungsfähigkeit sicherstellt, wird als sachgerecht erachtet, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk als ein Gut betrachtet wird, das allen Bürgern gleichermaßen zur Verfügung gestellt werden sollte (vgl. hierzu genauer wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.34f.).

Eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln weist zwar einerseits Vorteile im Hinblick auf eine bessere demokratische Legitimierung und Kontrolle auf und setzt parlamentarische Hürden im Hinblick auf ein Ausufern der Finanzierungsansprüche (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.27). Jedoch ist eine solche Finanzierung auch nicht unkritisch zu sehen, insbesondere im Hinblick auf den damit einhergehenden staatlichen Einfluss auf die Programmgestaltung, aber auch hinsichtlich der Gefahr ausufernder Steuererhöhungen. Als Argument gegen die Finanzierung aus Steuermitteln wird auch angebracht, dass Entscheidungsträger bezüglich des Finanzierungsbedarfs leichter beeinflusst werden können (vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.27).

Um die neuen technologischen Bedingungen stärker zu berücksichtigen, würde sich ggf. eine nutzungsabhängige Gebühr empfehlen, wobei entweder ein Subskriptionssystem für einzelne Kanäle oder ein „Pay-per-View“ System technisch etabliert werden könnte, das mit einem Gutscheinsystem kombiniert werden könnte. Der Vorteil eines solchen Subskriptionssystems liegt darin, dass Nutzungsgebühren zumindest ansatzweise Aufschluss über die Wertschätzungen der Zuschauer für bestimmte Programme offerieren und die Zahlungsbereitschaft der Nutzer damit eine wichtige Steuerungsfunktion einnimmt. Außerdem finanziert es sich über die Zahlungsbereitschaft der Nutzer selbst (vgl. hierzu genauer wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2014, S.35). Gegenüber einer allgemeinen Steuerfinanzierung haben Subskriptionsmodelle jedoch den Nachteil, dass sie ggf. Programminhalte ersetzen, welche ohnehin privat im Pay-TV oder werbefinanziert erstellt worden wären, da sich tendenziell marktfähige Inhalte durchsetzen werden.

Um den oben genannten Problemen Rechnung zu tragen, die mit einer Steuer- oder einer Haushaltsfinanzierung einhergehen, schlagen wir vor, einen Stiftungsfond für die Finanzierung förderungswürdiger Inhalte zu gründen. Grundsätzlich stellt sich in dem von uns vorgeschlagenen Rundfunksystem die Frage, ob öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten überhaupt noch benötigt werden. Durch die Etablierung eines Ausschreibungswettbewerbs um förderungswürdige Programminhalte werden für private Sendeanstalten ausreichend Anreize gesetzt, derartige Inhalte zu produzieren. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der technischen Entwicklungen der vergangenen Jahre, die es für Zuschauer möglich macht, unbegrenzt Sender zu empfangen und damit Anbietern die Möglichkeit eröffnet, auch Nischenprogramme anzubieten.

Wir schlagen vor, die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten weitgehend zu privatisieren<sup>55</sup> und das Privatisierungsvermögen als Fond anzulegen. Die daraus resultierenden Kapitalerträge können dann zur Finanzierung förderungswürdiger Programme genutzt werden. Zudem schlagen wir vor, für Zeiten schwacher Kapitalerträge eine garantierte Untergrenze zu definieren, die sich z. B. als fester Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes definieren lässt, um eine möglichst große Unabhängigkeit zu gewährleisten. Sollten die Kapitalerträge aus dem Privatisierungsvermögen diese Untergrenze erreichen, müssen die Mittel aus öffentlichen Haushaltsmitteln aufgefüllt werden. Um ein Ausufern der Ansprüche zu verhindern, muss die Untergrenze gesetzlich verankert werden, z. B. als prozentualer Anteil am BIP.

## **5.4 ABSCHLIEßENDE BEURTEILUNG**

Grundlegendes Ziel in unseren Überlegungen zur Ausgestaltung eines zukunftsfähigen Rundfunks in Deutschland liegt darin, ein System zu etablieren, welches ohne eine Rundfunkgebühr tragfähig ist und damit die vielfältigen Fehlanreize des bestehenden Systems beseitigt. Ferner soll Marktkräften stärker Rechnung getragen und damit ein wettbewerbs- und wohlfahrtsförderndes Umfeld geschaffen werden.

In dem von uns dargestellten Vorschlag gelten für alle Rundfunkanbieter identische Rahmenbedingungen bezüglich der Finanzierung und der definierten Qualitätsstandards, wodurch eine zentrale Voraussetzung für unverfälschten Wettbewerb zwischen Anbietern geschaffen wird. Der Wettbewerb zwischen den Anbietern bei der Vergabe von Förderungsaufträgen trägt zudem zu einer effizienten Kostenkontrolle bei und setzt Impulse für eine optimale Angebotssteuerung.

---

<sup>55</sup> Eine Ausnahme bildet die Deutsche Welle, die eher als Teil der deutschen Außenpolitik angesehen werden kann als Teil der Medienpolitik. Für die Sendung im Ausland bietet sich ggf. eine eigene Sendeanstalt an, die dann jedoch aus dem Budget des Außenministeriums mitfinanziert werden kann.



## 6 FAZIT

Wie wir in diesem Gutachten dargelegt haben, sind in der Vergangenheit eventuell einmal bestehende Marktversagenstatbestände im Bereich des Rundfunks heute durch technologische Entwicklungen weitgehend entfallen. Trotzdem wächst das öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot in Deutschland stetig an, sodass Deutschland heute über den weltweit größten und teuersten öffentlich-rechtlichen Rundfunk verfügt. Eine ökonomische Rechtfertigung dafür gibt es nicht.

Weder muss Marktversagen korrigiert werden noch muss die Meinungsvielfalt durch einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Zeiten sich drastisch ändernden Mediennutzungsverhaltens sichergestellt werden. Neue technologische Möglichkeiten stellen heute ein äußerst umfangreiches Programmangebot mit etwa 400 TV-Sendern in Deutschland bereit, zahlreichen Video-on-Demand-Angeboten und neuen Kommunikationskanälen. Diese Angebotsvielfalt sorgt auch für eine Meinungsvielfalt, die insbesondere durch das Internet ein zuvor nicht dagewesenes Ausmaß erreicht.

Die veränderten Rahmenbedingungen wurden in dieser Studie nun zum Anlass genommen, eine Neugestaltung des Rundfunksystems in Deutschland anzuregen.

Es wird vorgeschlagen, die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten weitgehend zu privatisieren und aus den Privatisierungserlösen einen Stiftungsfonds zu gründen, mit dessen Mitteln gesellschaftlich bedeutsame Programminhalte bezuschusst werden können. Zugleich soll für kapitalertragsschwache Zeiten eine Untergrenze gesetzlich festgelegt werden (z. B. als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes), um gesellschaftlich erwünschte Inhalte (z. B. im Bereich des Bildungsfernsehens) zu fördern. Bedeutsam für die Förderung ist die Definition klarer Kriterien für die Förderung. Von herausragender Bedeutung ist dabei das Subsidiaritätsprinzip, nach dem nur Programminhalte gefördert werden sollen, die sich nicht am Markt durch Werbung oder im Bezahlfernsehen finanzieren lassen, also nicht vom Markt erbracht werden.

Über die Förderungswürdigkeit von Programminhalten soll eine unabhängige Kommission entscheiden, die aus Repräsentanten der Zivilgesellschaft bestehen soll und nicht von aktiven Politikern dominiert werden darf, deren Anteil auf 25% zu begrenzen ist. Die Förderung soll durch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren ermittelt werden, sodass eine effiziente Produktion befördert wird. Eine solche Rundfunkordnung reflektiert die technologischen Entwicklungen und sorgt für ein weitgehend effizientes Angebot von Rundfunkinhalten.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Anderson, S. und S. Coate (2005), Market Provision of Broadcasting: A Welfare Analysis, in: *Review of Economic Studies* 72, 947-972.
- ARD (2008), ARD-Jahrbuch 2008 – Vielfalt als Stärke.
- ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice (2014), Geschäftsbericht 2013
- Armstrong, M. und H. Weeds (2007), Public Service Broadcasting in the Digital World, in: P. Seabright und J. von Hagen (Hrsg.), *The Economic Regulation of Broadcasting Markets*, Cambridge University Press, Cambridge, 81-149.
- Baumol, W.J. und H. Baumol (1981), Book Review: The Economics of the Performing Arts C. D. Throsby, G. A. Withers, *Journal of Political Economy* 89, 425-428.
- Beebe, J.H. (1977), Institutional Structure and Program Choices in Television Markets, in: *Quarterly Journal of Economics* 91, 15-37.
- Beck, H. (2011), *Medienökonomie: Print, Fernsehen und Multimedia*, 3. aktualisierte Auflage zur Krise der deutschen Medienbranche, Springer, Heidelberg.
- Beyer, A. und H. Beck (2008), Wo Politiker in der ersten Reihe sitzen, in faz.net vom 24.05.2008, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/oeffentlich-rechtliches-internet-wo-politiker-in-der-ersten-reihe-sitzen-1258851-p3.html>.
- Beyer, A. und H. Beck (2009), Brauchen wir eine öffentlich-rechtliche Zeitung?, in: D. Wentzel (Hrsg.), *Medienökonomik: Theoretische Grundlagen und ordnungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten*, Lucius & Lucius, Stuttgart, 75-100.
- Broadcasting Act 1989, New Zealand.
- Coase, R.H. (1960), The Problem of Social Cost, in: *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.
- Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013), Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland, Bedeutung, Finanzierung und Reformoptionen.
- Demsetz, H. (1969), Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: *Journal of Law and Economics* 12, 1-22.
- Dewenter, R. (2011), Der Mediensektor zwischen Wettbewerb und Regulierung: Aktueller und zukünftiger (De-) Regulierungsbedarf, in: T. Theurl (Hrsg.), *Gute Regeln oder Wirtschaftslenkung*, Duncker & Humblot, Berlin, 145-179.
- Dewenter, R. und J. Haucap (2009), *Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten, Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests*, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Dewenter R. und U. Heimeshoff (2013), Neustrukturierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehlandschaft: Theoretische Hintergründe und Reformoptionen, in: R. Dewenter, J. Haucap und C. Kehder (Hrsg.), *Wettbewerb und Regulierung in Medien, Politik und Märkten*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 225-260.
- Europäische Kommission (2009), Allgemeine Grundsätze für eine ökonomisch ausgerichtete Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen nach Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag, Arbeitspapier der EU-Kommission, verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/germany\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/germany_de.pdf).
- Focus Online (2010), Ossid schauen länger als Wessis, verfügbar unter: [http://www.focus.de/kultur/medien/fernsehkonsum-ossid-schauen-laenger-als-wessis\\_aid\\_538864.html](http://www.focus.de/kultur/medien/fernsehkonsum-ossid-schauen-laenger-als-wessis_aid_538864.html).

- Focus Online (2013), So verschleudern ARD und ZDF 7,5 Milliarden Euro, verfügbar unter: [http://www.focus.de/kultur/medien/rundfunkbeitrag-fuer-medien-moloch-so-verschleudern-ard-und-zdf-7-5-milliarden-euro\\_aid\\_890515.html](http://www.focus.de/kultur/medien/rundfunkbeitrag-fuer-medien-moloch-so-verschleudern-ard-und-zdf-7-5-milliarden-euro_aid_890515.html).
- Frank, B. (1998), Making Economics Exciting by Constructing a Quasi-Debate: The Case of the Samuelson-Minasian Controversy, in: *Journal of Economic Education* 29, 41-46.
- Gentzkow, M. (2006), Television and Voter Turnout, in: *Quarterly Journal of Economics* 121, 931-972.
- Gentzkow, M. und J. Shapiro (2006), Media Bias and Reputation, in: *Journal of Political Economy* 114, 280-316.
- Gentzkow, M. und J. Shapiro (2008), Competition and Truth in the Market for News, in: *Journal of Economic Perspectives* 22(2), 133-154.
- Gundlach, H. (2009), Medienökonomisches Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen der geplanten NDR Mediathek, Hamburg.
- Handelsblatt (2012), Sky und ARD erhalten Bundesligarechte, Handelsblatt vom 16.04.2012, verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/sport/fussball/zeitungsbericht-sky-und-ard-erhalten-bundesliga-rechte/6516920.html>.
- Handelsblatt (2015), Die Skandale der Öffentlich-Rechtlichen, Handelsblatt vom 27.03.2015, verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/panorama/aus-aller-welt/heinze-emig-kiewel-und-co-die-skandale-der-oeffentlich-rechtlichen/7174206.html>.
- Hanfeld, M. (2015), Rundfunkbeitrag: Komisch, wo all die Milliarden herkommen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.05.2015, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/ard-und-zdf-kassieren-ueppig-durch-rundfunkbeitrag-13589755.html>
- Hanretty, C. (2007), Five Ways to Govern a Public Broadcaster, mimeo, European University Institute, Florenz.
- Haucap, J., H.-T. Normann, V. Benndorf und B. Pagel (2014), Das Rundfunkbeitragsaufkommen nach der Reform des Rundfunkfinanzierungsmodells, DICE Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 58, online unter: <https://ideas.repec.org/p/zbw/diceop/58.html>.
- Heinrich, J. (2010), Medienökonomie, Band 2: Hörfunk und Fernsehen, Wiesbaden.
- Herman, E.S. (1993), The Externalities Effects of Commercial and Public Broadcasting, in: K. Nordenstreng und H.I. Schiller (Hrsg.), *Beyond National Sovereignty: International Communication in the 1990s*, Ablex Publishing, Norwood, 85-115.
- Holznapel, B. (1999), Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF: Bedeutung, Anforderungen und Unverzichtbarkeit unter Berücksichtigung der Digitalisierung, der europäischen Einigung und der Globalisierung der Informationsgesellschaft, ZDF Schriftenreihe Nr.55, ZDF: Mainz.
- Holznapel, B., D. Dörr und D. Hildebrand (2008), Elektronische Medien. Entwicklungs- und Regulierungsbedarf, Studie des Münchner Kreises, Vahlen Verlag, München.
- Jarass, H.D. (1992), Reichweite der Rechnungsprüfung bei Rundfunkanstalten am Beispiel des Zweiten Deutschen Fernsehens, Rechtsgutachten.
- KEF, Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (2014), 19. Bericht.
- Kiefer, M.L. (2005), Medienökonomik. Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien, Oldenbourg Verlag, München/ Wien.
- Knorr, A. und K. Winkler (2000), Die duale Rundfunkordnung in der Kritik, in: *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 51, 317-354.

- Kops, M. (2005), Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, in: C.-M. Ridder u.a. (Hrsg.), *Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 341-366.
- Kruse, J. (2000), Sportveranstaltungen als Fernsehware, in: H.M. Schellhaaß (Hrsg.), *Sportveranstaltungen zwischen Liga- und Medien Interessen*, Hofman, Schorndorf, 15-39.
- Krüger, U.M. (2014), Profile deutscher Fernsehprogramme – Tendenzen der Angebotsentwicklung, in: *Media Perspektiven* 4/2014, 219-241.
- Lucht, J. (2004), *Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Auslaufmodell? Grundlagen, Analysen, Perspektiven*, Wiesbaden.
- Mattern, K. und T. Künstner (1998), Fernsehsysteme im internationalen Vergleich, in: I. Hamm (Hrsg.), *Die Zukunft des dualen Systems, Aufgaben des dualen Rundfunkmarktes im internationalen Vergleich*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 15-204.
- Maori Television (2014), *Annual Report of Māori Television Service For the year ended 30 June 2014*.
- Minasian, J.R. (1964), Television Pricing and the Theory of Public Goods, in: *Journal of Law and Economics* 7, 71-80.
- Monopolkommission (2006), *Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor*, 16. Hauptgutachten, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Mullainathan, S. und A. Shleifer (2005), The Market for News, in: *American Economic Review* 95, 1031-1053.
- Niskanen, W. (1968), The Peculiar Economics of Bureaucracy, in: *American Economic Review* 58, 293-305.
- Niskanen, W. (1975), Bureaucrats and Politicians, in: *Journal of Law and Economics* 18, 617-643.
- Norris, P. und B. Pauling (2012), *NZ On Air: An Evaluative Study 1989-2011*, A research report for NZ On Air.
- NZ On Air (2014a), *Annual Report, for the year ended 30 June 2014*.
- NZ On Air (2014b), *NZ On Air Briefing Notes For Hon Amy Adams Minister Of Broadcasting*, October 2014.
- Ossenbühl, F. (1994), *Rundfunkfreiheit und Rechnungsprüfung*.
- Peitz, M. und T.M. Valletti (2008), Content and Advertising in the Media: Pay-TV versus Free-to-Air, in: *International Journal of Industrial Organization* 4, 949-965.
- Pigou, A.C. (1920), *The Economics of Welfare*, Macmillan, London.
- Prat, A. und D. Strömberg (2006), *Commercial Television and Voter Information*, CEPR Discussion Paper 4989, CEPR, London.
- Reuter, J. und E. Zitzewitz (2006), Do Ads Influence Editors? Advertising and Bias in the Financial Media, in: *Quarterly Journal of Economics* 121, 197-227.
- Samuelson, P.A. (1958), Aspects of Public Expenditure Theories, in: *Review of Economics and Statistics* 40, 332-338.
- Samuelson, P.A. (1964), Public Goods and Subscription TV: Correction of the Record, in: *Journal of Law and Economics* 7, 81-83.
- Siebenhaar, H.P. (2012), *Die Nimmersatten, Die Wahrheit über das System ARD und ZDF*, Eichborn-Verlag, Köln.
- Soldt, R. (2015), *Korruptionsvorwürfe gegen GEZ: Beitragsservice für Vertraute*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.03.2015, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/korruptionsvorwurfe-gegen-beitragsservice-von-ard-zdf-und-deutschlandradio-13502006.html>.

- Steiner, P.O. (1952), Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting, in: *Quarterly Journal of Economics* 66, 194-223.
- Te Māngai Pāho (2014), Annual Report, For the year ended 30 June 2014.
- TVNZ (2013), Statement of Intent: For 3 Years Ending 30 June 2016.
- Wacker, K. (2007), Wettbewerb und Regulierung auf dem deutschen Fernsehmarkt: Deregulierungsbedarf und Umsetzungsbedingungen, Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Williamson, O.E. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Wissenschaftlicher Beirat des BMF (2014), Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen.
- Zubayr, C. und H. Gerhard (2011), Tendenzen im Zuschauerverhalten, Fernsehgewohnheiten und Fernsehreichweiten im Jahr 2010, in: *Media Perspektiven* 3/2011, 126-138.

## BISHER ERSCHIENEN

- 79 Haucap, Justus, Kehder, Christiane und Loebert, Ina, Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, Mai 2015.
- 78 Hamelmann, Lisa und Haucap, Justus, Kartellrecht und Wettbewerbspolitik für Online-Plattformen, Oktober 2015.
- 77 Haucap, Justus, Ordnungspolitik und Kartellrecht im Zeitalter der Digitalisierung, Oktober 2015.
- 76 Böckers, Veit, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Thorwarth, Susanne, Auswirkungen der Fernbusliberalisierung auf den Schienenpersonenverkehr, August 2015.  
Erscheint in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik.
- 75 Baumann, Florian, Freier Warenverkehr und unverfälschter Wettbewerb in der Europäischen Union: Der Beitrag der europäischen Produkthaftung, August 2015.  
Erscheint in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik.
- 74 Baumann, Florian, Recht und Ökonomie aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften, August 2015.
- 73 Haucap, Justus, Pavel, Ferdinand, Aigner, Rafael, Arnold, Michael, Hottenrott, Moritz und Kehder, Christiane, Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber, August 2015.
- 72 Hamelmann, Lisa, Haucap, Justus und Wey, Christian, Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit von Meistbegünstigungsklauseln auf Buchungsplattformen am Beispiel von HRS, August 2015.  
Erschienen in: Zeitschrift für europäisches Wettbewerbsrecht (ZWeR), 13 (2015), S. 245-264.
- 71 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Thorwarth, Susanne und Wey, Christian, Die Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts zur Nachfragemacht im Lebensmittel-einzelhandel - Ein Kommentar aus ökonomischer Perspektive, Februar 2015.  
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 65 (2015), S. 605-618.
- 70 Haucap, Justus, Thomas, Tobias und Wagner, Gert G., Zu wenig Einfluss des ökonomischen Sachverständs? Empirische Befunde zum Einfluss von Ökonomen und anderen Wissenschaftlern auf die Wirtschaftspolitik, Februar 2015.  
Erschienen in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 40 (2014), S. 422-436.
- 69 Haucap, Ökonomie des Teilens – nachhaltig und innovativ? Die Chancen der Sharing Economy und ihre möglichen Risiken und Nebenwirkungen, Januar 2015.  
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 91-95.
- 68 Dewenter, Ralf und Giessing, Leonie, Die Langzeiteffekte der Sportförderung: Auswirkung des Leistungssports auf den beruflichen Erfolg, Januar 2015.
- 67 Haucap, Justus, Thomas, Tobias und Wagner, Gert G., Welchen Einfluss haben Wissenschaftler auf Medien und die Wirtschaftspolitik?, Dezember 2014.  
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 68-75.
- 66 Haucap, Justus und Normann, Hans-Theo, Jean Tirole – Ökonomie-Nobelpreisträger 2014, Dezember 2014.  
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 94 (2014), S. 906-911.

- 65 Haucap, Justus, Implikationen der Verhaltensökonomik für die Wettbewerbspolitik, Oktober 2014.  
Erschienen in: C. Müller & N. Otter (Hrsg.), Behavioral Economics und Wirtschaftspolitik, Lucius & Lucius: Stuttgart 2014, S. 175-194.
- 64 Bucher, Monika und Neyer, Ulrike, Der Einfluss des (negativen) Einlagesatzes der EZB auf die Kreditvergabe im Euroraum, Mai 2015 (Erste Version Oktober 2014).
- 63 Bataille, Marc und Steinmetz, Alexander, Kommunale Monopole in der Hausmüllentsorgung, August 2014.  
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 56-62.
- 62 Haucap, Justus und Kehder, Christiane, Stellen Google, Amazon, Facebook & Co. wirklich die marktwirtschaftliche Ordnung zur Disposition?, August 2014.  
Erschienen in: ifo Schnelldienst, 67/16 (2014), S. 3-6.
- 61 Coenen, Michael und Jovanovic, Dragan, Minderheitsbeteiligungen in der Zusammenschlusskontrolle: Zeigen schleichende Übernahmen auf eine Schutzlücke?, Juli 2014.  
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 64 (2014), S. 803-813.
- 60 Mahlich, Jörg, Sindern, Jörn und Suppliet, Moritz, Vergleichbarkeit internationaler Arzneimittelpreise: Internationale Preisreferenzierung in Deutschland durch das AMNOG, Mai 2014.  
Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 16 (2015), S. 164-172.
- 59 Watanabe, Kou, Optimale Rahmenbedingungen in der wirtschaftspolitischen Beratung: Vier Konzepte als institutionelle Ergänzung, Mai 2014.
- 58 Haucap, Justus, Normann, Hans-Theo, Benndorf, Volker und Pagel, Beatrice, Das Rundfunkbeitragsaufkommen nach der Reform des Rundfunkfinanzierungsmodells, Februar 2014.
- 57 Bataille, Marc und Hösel, Ulrike, Energiemarkteffizienz und das Quotenmodell der Monopolkommission, Februar 2014.  
Erschienen in: Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER), 18 (2014), S. 40-44.
- 56 Haucap, Justus und Thomas, Tobias, Wissenschaftliche Politikberatung: Erreicht der Rat von Ökonomen Politik und Öffentlichkeit?, Januar 2014.  
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 94 (2014), S. 180-186.
- 55 Haucap, Justus und Pagel, Beatrice, Ausbau der Stromnetze im Rahmen der Energiewende: Effizienter Netzausbau und effiziente Struktur der Netznutzungsentgelte, Januar 2014.  
Erschienen in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 39 (2013), S. 235-254.
- 54 Coenen, Michael und Haucap, Justus, Krankenkassen und Leistungserbringer als Wettbewerbsakteure, Januar 2014.  
Erschienen in: D. Cassel, K. Jacobs, C. Vauth & J. Zerth (Hrsg.), Solidarische Wettbewerbsordnung, Verlag medhochzwei: Heidelberg 2014, S. 259-282.
- 53 Coenen, Michael und Haucap, Justus, Kommunal- statt Missbrauchsaufsicht: Zur Aufsicht über Trinkwasserentgelte nach der 8. GWB-Novelle, Dezember 2013.  
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 64 (2014), S. 356-363.
- 52 Böckers, Veit, Haucap, Justus und Jovanovic, Dragan, Diskriminierende Gebotsbeschränkungen im deutschen Großhandelsmarkt für Strom: Eine wettbewerbsökonomische Analyse, November 2013.

- 51 Haucap, Justus, Braucht Deutschland einen Kapazitätsmarkt für eine sichere Stromversorgung?, November 2013.  
Erschienen in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 62 (2013), S. 257-269.
- 50 Haucap, Justus und Kühling, Jürgen, Systemwettbewerb durch das Herkunftslandprinzip: Ein Beitrag zur Stärkung der Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeit in der EU? – Eine ökonomische und rechtliche Analyse, September 2013.  
Erschienen in: W. Kaal, M. Schmidt und A. Schwartze (Hrsg.), Recht im ökonomischen Kontext: Festschrift zu Ehren von Christian Kirchner, Mohr Siebeck: Tübingen 2014, S. 799-815.
- 49 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Klein, Gordon J., Rickert, Dennis und Wey, Christian, Die Bestimmung von Nachfragemacht im Lebensmitteleinzelhandel: Theoretische Grundlagen und empirischer Nachweis, September 2013.  
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 64 (2014), S. 946-957.
- 48 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Klein, Gordon J., Rickert, Dennis und Wey, Christian, Wettbewerbsprobleme im Lebensmitteleinzelhandel, September 2013.  
Erschienen in: P. Oberender (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme im Lebensmitteleinzelhandel, Duncker & Humblot: Berlin 2014, S. 11-38.
- 47 Falck, Oliver, Haucap, Justus, Kühling, Jürgen und Mang, Constantin, Alles Regulierung oder was? – Die Bedeutung der Nachfrageseite für eine wachstumsorientierte Telekommunikationspolitik, August 2013.  
Erschienen in: ifo Schnelldienst, 66/15 (2013), S. 42-46.
- 46 Haucap, Justus und Mödl, Michael, Entwickeln sich wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Politikberatung auseinander? – Warum engagieren sich nicht mehr ökonomische Spitzenforscher in der Politikberatung?, Juli 2013.  
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 93 (2013), S. 507-511.
- 45 Neyer, Ulrike und Vieten, Thomas, Die neue europäische Bankenaufsicht – eine kritische Würdigung, Juli 2013.  
Erschienen in: Credit and Capital Markets (früher: Kredit und Kapital), 47 (2014), S. 341-366.
- 44 Haucap, Justus und Kehder, Christiane, Suchmaschinen zwischen Wettbewerb und Monopol: Der Fall *Google*, Juni 2013.  
Erschienen in: R. Dewenter, J. Haucap & C. Kehder (Hrsg.), Wettbewerb und Regulierung in Medien, Politik und Märkten: Festschrift für Jörn Kruse zum 65. Geburtstag, Nomos-Verlag: Baden-Baden 2013, S. 115-154.
- 43 Dewenter, Ralf und Heimeshoff, Ulrich, Neustrukturierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehlandschaft: Theoretische Hintergründe und Reformoptionen, Juni 2013.  
Erschienen in: R. Dewenter, J. Haucap & C. Kehder (Hrsg.), Wettbewerb und Regulierung in Medien, Politik und Märkten: Festschrift für Jörn Kruse zum 65. Geburtstag, Nomos-Verlag: Baden-Baden 2013, S. 225-260.
- 42 Coppik, Jürgen, Wirkungen einer Einführung des Konzeptes der vermeidbaren Kosten auf die Endverbraucher, Juni 2013  
Erschienen in: Netzwirtschaften & Recht, 11 (2014), S. 20-30.
- 41 Haucap, Justus und Heimeshoff, Ulrich, Vor- und Nachteile alternativer Allokationsmechanismen für das 900- und 1800-MHz-Frequenzspektrum, März 2013.  
Erschienen in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 39 (2013), S. 71-90.
- 40 Haucap, Justus und Mödl, Michael, Zum Verhältnis von Spitzenforschung und Politikberatung. Eine empirische Analyse vor dem Hintergrund des Ökonomenstreits, März 2013.  
Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 14 (2013), S. 346-378.



- 39 Böckers, Veit, Coenen, Michael und Haucap, Justus, Stellungnahme zu: Mit mehr Marktwirtschaft die Energiewende aktiv gestalten - Verantwortung für den Energie- und Industriestandort Nordrhein-Westfalen übernehmen, Februar 2013.
- 38 Herr, Annika (Hrsg.), Beiträge zum Wettbewerb im Krankenhaus- und Arzneimittelmarkt - Band 2: Arzneimittel, Januar 2013.
- 37 Herr, Annika (Hrsg.), Beiträge zum Wettbewerb im Krankenhaus- und Arzneimittelmarkt - Band 1: Krankenhäuser, Januar 2013.
- 36 Dewenter, Ralf und Haucap, Justus, Ökonomische Auswirkungen der Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseinhalte im Internet (Leistungsschutzrecht für Presseverleger), Januar 2013.

Ältere Ordnungspolitische Perspektiven finden Sie hier:  
<https://ideas.repec.org/s/zbw/diceop.html>

**Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf**

**Düsseldorfer Institut für  
Wettbewerbsökonomie (DICE)**

Universitätsstraße 1\_ 40225 Düsseldorf  
[www.dice.hhu.de](http://www.dice.hhu.de)