

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Norbert Eickhof, Henning Never

ÖFFENTLICH-RECHTLICHER RUNDFUNK
ZWISCHEN ANSTALTSSCHUTZ UND WETTBEWERB



Diskussionsbeitrag Nr. 35

Potsdam 2000

Diskussionsbeitrag Nr. 35

Norbert Eickhof, Henning Never

**Öffentlich-rechtlicher Rundfunk
zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb**

Potsdam 2000

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Wirtschaftspolitik
Prof. Dr. Norbert Eickhof
Dipl.-Vw. Henning Never M. A.

Postfach 90 03 27
D-14439 Potsdam

Tel.: (0331) 977-3258
Fax: (0331) 977-3401

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Einführung: Marktstruktur und Marktergebnisse	1
II. Die Ausgestaltung der deutschen Rundfunkordnung durch das Bundesverfassungsgericht	4
III. Gutseigenschaften und Marktbesonderheiten	8
1. Totales Marktversagen infolge öffentlicher Güter?	8
2. Externe Effekte des Rundfunkkonsums?	9
3. Rundfunk als meritorisches Gut?	10
4. Intransitive Präferenzen beim Rundfunkkonsum?	11
5. Asymmetrische Informationen im Rundfunkbereich?	12
6. Zwischenergebnis	15
IV. Finanzierungsalternativen	16
1. Gebührenfinanzierung	16
2. Werbefinanzierung	18
3. Pay-TV	20
4. Zwischenergebnis	21
V. Reformvorschläge zur deutschen Rundfunkordnung	23
1. Neubestimmung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrages?	23
2. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die privaten Veranstalter?	25
3. Verzicht auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?	26
VI. Resümee	28
Literaturverzeichnis	29

I. Einführung: Marktstruktur und Marktergebnisse

Der Rundfunksektor in der Bundesrepublik Deutschland, der sowohl den Hörfunk als auch das Fernsehen umfaßt, ist als ein duales System konzipiert. Es beruht auf dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern. Bis Mitte der 80er Jahre bestand ein Alleinangebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten ARD und ZDF. Mit der technischen Möglichkeit, die Übertragungswege durch zusätzliche terrestrische Frequenzen zu erweitern, vor allem aber durch die flächendeckende Breitbandverkabelung sowie die Entwicklung direkteinstrahlender Satelliten kam es seit 1984 zum Markteintritt privater Hörfunk- und Fernsehanbieter, beginnend mit RTL und gefolgt ein Jahr später von SAT 1.

Seitdem hat sich vor allem die Struktur des Fernsehmarktes in Deutschland grundlegend gewandelt. Aus einem übersichtlichen, wohlgeordneten Versorgungsbereich ist einer der größten und wettbewerbsintensivsten Fernsehmärkte Europas geworden. Selbst 16 Jahre nach Einführung des privaten Fernsehens hat der Markt nichts von seiner Dynamik verloren. Im Gegenteil: Die mit der Digitalisierung der Übertragungswege mögliche Programmausweitung sowie das prognostizierte Zusammenwachsen der bisherigen audiovisuellen Medien mit den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien werden für einen weiteren Wachstums- und Entwicklungsschub sorgen.

1983 standen dem Fernsehkonsumenten zwei bundesweite Vollprogramme sowie je ein Regionalprogramm zur Verfügung. Heute können die rund 33 Millionen deutschen TV-Haushalte im Durchschnitt zwischen 35 Fernsehprogrammen wählen. Im Zuge der Programmausdehnung der privaten Anbieter auf zur Zeit 18 bundesweite sowie 78 regionale und lokale werbefinanzierte Programme und inzwischen wieder einen Pay-TV-Kanal hat der Zuschauermarktanteil der gebühren- und werbefinanzierten öffentlich-rechtlichen Anstalten kontinuierlich abgenommen. Lag dieser Anteil Anfang der 90er Jahre noch bei knapp 70 %, so hat er sich gegen Ende der Dekade bei rund 40 % eingependelt.¹ Da die durchschnittliche Sehdauer mit der

¹ Vgl. Mattern/Künstner/Zirn 1998, S. 20, sowie für eine Kurzübersicht der privaten Anbieter ALM 1997, S. 12 ff.

Programmausdehnung nicht Schritt gehalten hat, sondern nur langsam auf 188 Minuten pro Tag im Jahre 1998 gestiegen und im folgenden Jahr wieder auf 184 Minuten gesunken ist,² wird jedes weitere Programmwachstum zu Lasten der etablierten Anbieter gehen. Aber selbst weitere Marktanteilsverluste würden keine Bedrohung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks implizieren. Ausgestattet mit einer höchstlicherlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie ist seine Existenz auf unbestimmte Zeit gesichert.

Als Folge dieser Rechtsprechung entwickelte sich in der Bundesrepublik Deutschland das weltweit umfangreichste und kostenintensivste öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot. Neben den 58 Hörfunkprogrammen der zehn Landesrundfunkanstalten werden inzwischen insgesamt 15 öffentlich-rechtliche Fernsehprogramme ausgestrahlt. Bei Gesamteinnahmen von über 12 Mrd. DM pro Jahr stehen ARD und ZDF für den Fernsehbereich zusammen über 6,5 Mrd. DM allein an Rundfunkgebühren zur Verfügung.³

Diese sicher kalkulierbare und vor allem unabhängig von der tatsächlichen Nutzung garantierte Finanzierungsgrundlage der öffentlich-rechtlichen Anstalten⁴ führt fast zwangsläufig zu relativ hohen Kosten der Leistungserstellung. So liegen die Kosten pro Sendeminute des nach Marktanteilen größten öffentlich-rechtlichen Anbieters, des Gemeinschaftsprogramms der ARD, um gut 40 % über denen des größten privaten Senders, der RTL. Auch im europäischen Vergleich weisen die deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten die bei weitem ungünstigste Kostensituation auf.⁵ Natürlich sagen diese Zahlen nur bedingt etwas über die Effizienz der Leistungserstellung aus, da sowohl qualitative als auch inhaltliche Parameter die Kosten beeinflussen. Höhere Kosten pro Programmminute könnten demnach der "Preis" für ein differenziertes, inhaltlich anspruchsvolles Programm sein. Allerdings fällt auf, daß gerade die auch von den privaten Anbietern präferierten massenattraktiven Programmkategorien Sport, Fiction und Unterhaltung bei den öffentlich-rechtlichen

² Die tägliche Einschaltdauer liegt demgegenüber erheblich höher. Sie beträgt 312 Minuten und ist in den letzten Jahren weitgehend konstant geblieben. Vgl. ARD 1998, S. 421.

³ Vgl. ZDF 1998, S. 270; ARD 1998, S. 330.

⁴ Im einzelnen betrug der Gebührenanteil der ARD im Jahre 1997 77 %, der des ZDF im Jahre 1996 72 %. Vgl. ARD 1998, S. 330; ZDF 1998, S. 255.

⁵ Vgl. Mattern/Künstner/Zirn 1998, S. 42.

Anstalten für überdurchschnittlich hohe Kosten pro Programmminute sorgen. Sendungen aus den Bereichen Politik und Gesellschaft, Kultur und Wissenschaft sowie Nachrichtensendungen liegen demgegenüber unterhalb der Durchschnittskosten der öffentlich-rechtlichen Programminhalte.⁶

Angesichts dieser Entwicklung der Marktstruktur und Marktergebnisse stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage nach der Zukunftsfähigkeit des deutschen Rundfunksystems. Insbesondere interessiert die zukünftige Rolle der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Welche Leistungen sollen sie fortan erbringen, und wie sind diese zu finanzieren? Ist dafür die Aufrechterhaltung der speziellen Bestands- und Entwicklungsgarantie erforderlich? Oder sollte in Zukunft das Augenmerk generell stärker auf die Inhalte der Sendungen als auf die Organisationsform der Sendeanstalten gerichtet werden? Bevor wir uns mit der weiteren Entwicklung des Rundfunksystems beschäftigen, soll zunächst untersucht werden, wie es zur geltenden Rundfunkordnung gekommen ist.

⁶ Vgl. ARD 1998, S. 365.

II. Die Ausgestaltung der deutschen Rundfunkordnung durch das Bundesverfassungsgericht

Die Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland verfolgt den Schutz der Rundfunkfreiheit, der auf Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz zurückgeht. Danach hat jeder “das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet.”

Der normative Gehalt dieses Artikels ist wesentlich durch die den Bund und die Länder bindende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁷ ausgestaltet worden. In nunmehr über zehn Rundfunkurteilen entwirft das Gericht eine in sich geschlossene Rundfunkordnung, in der private Anbieter nur so weit zugelassen sind, wie die öffentlich-rechtlichen Anstalten dadurch nicht in ihrem Bestand und ihrer Entwicklung beeinträchtigt werden.

Ausgangspunkt der verfassungsgerichtlichen Argumentation ist die bereits früh entwickelte programmatische Formel von der Rundfunkfreiheit als einer dienenden Freiheit. Konkret diene sie “der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten”⁸. Die Rundfunkfreiheit wird demnach funktional interpretiert, wobei sich der Beitrag des Rundfunks nicht allein auf die Zusammenführung und Vermittlung heterogen verstreuter Einzelmeinungen beschränkt. Rundfunksendungen enthalten darüber hinaus auch ein meinungserzeugendes Element. In der Terminologie des Gerichts wird der Rundfunk somit zu einem “eminenten Faktor”⁹ des individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozesses.

Die starke kommunikative Wirkungskraft des Rundfunks gebiete es, diesen “weder

⁷ Nach § 31 Abs. 1 BVerfGG binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.

⁸ BVerfGE 57, S. 320. Seitdem in ständiger Rechtsprechung. Vgl. BVerfGE 83, S. 295 f.; BVerfGE 87, S. 197; BVerfGE 97, S. 257.

⁹ BVerfGE 12, S. 260.

dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe”¹⁰ auszuliefern. Allerdings reiche ein rein negativer, auf die Abwehr staatlicher und gesellschaftlicher Einflußnahme ausgerichteter Schutz nicht aus. Angesichts der für ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen als zentral angesehenen Bedeutung des Rundfunks wird vielmehr eine positive Ordnung für diesen Bereich gefordert.¹¹ Notwendig seien materielle, organisatorische und Verfahrensregeln, die sicherstellen, daß die Vielfalt der Meinungen im Rundfunk wiedergegeben werde. Unverzichtbar sei auch die Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Sender. Auf keinen Fall dürfe der Rundfunk, anders als zum Beispiel das Pressewesen, “dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden”, zumal einmal eingetretene “Fehlentwicklungen” im Bereich der Meinungsvielfalt kaum mehr rückgängig gemacht werden könnten.¹²

Zur Begründung seiner ordnungspolitischen Vorstellungen verweist das Gericht vor allem auf drei Besonderheiten des Rundfunks. Hierzu zählen zum einen die Knappheit der Übertragungswege und zum anderen die hohen Kosten der Rundfunkveranstaltung. Beide würden das Entstehen einer hinreichenden Anbietervielfalt verhindern. Diese Argumente erweisen sich jedoch inzwischen als obsolet. Auf die Zunahme der Übertragungswege durch zusätzliche terrestrische Frequenzen, flächendeckende Breitbandverkabelung sowie direkteinstrahlende Satelliten und auf den trotz hoher Kosten des Rundfunkangebots rasanten Anstieg der Zahl der öffentlich-rechtlichen und privaten Anbieter wurde ja bereits eingangs hingewiesen.

Drittens thematisiert das Gericht nach dem Aufkommen privater Veranstalter die Problematik der Programmfinanzierung durch Werbeeinnahmen. Die damit verbundene Notwendigkeit, möglichst hohe Einschaltquoten zu erreichen, führe, so das Gericht, zu einer verstärkten Ausstrahlung massenattraktiver Programme und verhindere ein inhaltlich differenziertes, nicht nur auf das Ziel der Zuschauermaximierung ausgerichtetes Angebot.¹³ Nach Überzeugung des Gerichts könne daher im Rundfunkbereich “auf absehbare Zeit” nicht mit der Entstehung eines “echten

¹⁰ BVerfGE 12, S. 262.

¹¹ Vgl. BVerfGE 57, S. 329; BVerfGE 83, S. 296; BVerfGE 87, S. 197 f.; BVerfGE 90, S. 88.

¹² Vgl. BVerfGE 31, S. 325; BVerfGE 57, S. 323.

¹³ Vgl. BVerfGE 73, S. 155 f.

Marktes” gerechnet werden.¹⁴ Diese Einschätzung bestimmte schließlich das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern im Rahmen der dualen Rundfunkordnung.

Privater Rundfunk ist zwar zugelassen. Seine vom Bundesverfassungsgericht konstatierten finanzierungsbedingten “Defizite” an thematischer Vielfalt können allerdings nur hingenommen werden, solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk voll funktionstüchtig bleibt. In diesem Zusammenhang entwickelte das Bundesverfassungsgericht den Begriff der “unerläßlichen Grundversorgung”¹⁵ als Bezeichnung für eine durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf jeden Fall zu erfüllende Programmleistung. Ohne den Begriff abschließend zu definieren, betonte das Gericht, daß sich die Grundversorgungsaufgabe nicht lediglich auf eine Mindestversorgung beschränke, sondern den gesamten klassischen Rundfunkauftrag mit einschließe. Vorstellungen hinsichtlich einer Aufgabenteilung in einen informativ-bildenden öffentlich-rechtlichen und einen unterhaltend-massenattraktiven privaten Anbieterzweig seien verfassungsrechtlich nicht haltbar.¹⁶ Aufgrund der raschen Entwicklung der Medienmärkte sei ferner eine endgültige inhaltliche Bestimmung des Begriffs der Grundversorgung nicht möglich. Um die Erfüllung der Grundversorgungsaufgabe auch zukünftig in einem durch technischen Wandel und veränderte Rezeptionsgewohnheiten gekennzeichneten Umfeld sicherstellen zu können, müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht nur in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner zukünftigen Entwicklung geschützt werden.¹⁷

Adressaten der verfassungsgerichtlichen Rundfunkentscheide sind die einzelnen Länder. Ihnen steht, abgeleitet aus der Kulturhoheit der Länder, die Gesetzgebungskompetenz für die Veranstaltung und Organisation des Rundfunks zu. Da Rundfunkwellen nicht vor den jeweiligen Ländergrenzen halt machen, waren die Landesregierungen gezwungen, ein gemeinsames Regelwerk zu entwickeln. Hierzu wurde 1987 der Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens unterzeichnet. Nach der Wiedervereinigung haben dann die nunmehr 16 Bundesländer zum 1. Januar 1992

¹⁴ Vgl. BVerfGE 73, S. 158.

¹⁵ So erstmalig in BVerfGE 73, S. 157 f.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 74, S. 325 f.; BVerfGE 83, S. 297 f.; BVerfGE 87, S. 199.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 83, S. 298 f.; BVerfGE 90, S. 91.

den Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland geschlossen. Dieser enthält in insgesamt acht Artikeln¹⁸ die rechtlichen Grundlagen der dualen Rundfunkordnung. Nicht zuletzt aufgrund der verfassungsgerichtlichen Judikatur wurde das Vertragswerk mehrmals geändert. Seit dem 1. Januar 1997 gilt es in Form des Dritten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge. Zur Zeit wird über die Vierte Novelle beraten, die im April 2000 in Kraft treten soll.

Wie sind die ordnungspolitischen Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts jedoch unter volkswirtschaftlichen Aspekten zu beurteilen? Ist das Mißtrauen gegenüber der Entstehung eines "echten Marktes" sowie dem "freien Spiel der Kräfte" gerechtfertigt? Um was für ein Gut handelt es sich aus ökonomischer Sicht überhaupt beim Rundfunk, welche Besonderheiten weisen die Rundfunkmärkte auf, und was folgt daraus für die Rundfunkfinanzierung?

¹⁸ Art. 1 beinhaltet den (novellierten) Rundfunkstaatsvertrag (RfStV), Art. 2 den ARD-StV, Art. 3 den ZDF-StV, Art. 4 den RfGebührenStV; Art. 5 den RfFinanzierungsStV, Art. 6 den Bildschirmtext-StV - ab 01.08.1997 ersetzt durch den MediendiensteStV - und Art. 7 und 8 verfahrens- und vertragstechnische Regelungen.

III. Gutseigenschaften und Marktbesonderheiten

1. Totales Marktversagen infolge öffentlicher Güter?

Vielfach wird davon ausgegangen, anders als etwa beim Pay-TV handele es sich zumindest beim Angebot der öffentlich-rechtlichen Sender in seiner ursprünglichen, terrestrischen Verbreitungsform um öffentliche Güter, die ja bekanntlich nicht marktfähig sind, sondern totales Marktversagen bewirken.¹⁹ Diese Auffassung ist jedoch falsch.

Öffentliche Güter sind üblicherweise durch Nichtrivalität beim Konsum und Nichtausschließbarkeit der Interessenten definiert. Nichtrivalität ist jetzt in der Tat gegeben. Der Rundfunkempfang durch eine Person A rivalisiert nicht mit dem gleichzeitigen Empfang durch B. Und dem Sender entstehen auch keine Mehrkosten, wenn sein Programm von einer zusätzlichen Person empfangen wird. Demgegenüber ist das zweite Definitionskriterium öffentlicher Güter nun nicht erfüllt. Vom Rundfunkempfang kann zumindest rechtlich jeder Interessent ausgeschlossen werden, der nicht bereit ist, das geforderte Entgelt zu entrichten. Rundfunksendungen stellen somit keine öffentlichen, sondern private Güter dar.²⁰ Und das gilt nicht nur für die Sendungen öffentlich-rechtlicher, sondern auch für die der privaten Anbieter einschließlich des Pay-TV. Der einzige Unterschied besteht darin, daß beim Pay-TV der Ausschluß zahlungsunwilliger Interessenten mit geringeren Transaktionskosten durchgeführt werden kann als bei den traditionellen Sendearten.

Rundfunksendungen sind ähnlich marktfähig wie Fußballspiele oder Mautstraßen. Totales Marktversagen liegt jedenfalls nicht vor. Das schließt allerdings nicht aus, daß jetzt einzelne Marktfunktionen ausbleiben, so daß partielles Marktversagen gegeben sein kann. In der Tat wird auf mehrere, angebots- und nachfragespezifische Besonderheiten von Rundfunkmärkten verwiesen, die ein partielles Marktversagen begründen können. Dabei handelt es sich um externe Effekte des Rundfunkkonsums, um Rundfunk als meritorisches Gut, um intransitive Präferenzen beim Rundfunkkonsum sowie um asymmetrische Informationen im Rundfunkbereich. Betrachten wir diese Aspekte der Reihe nach und fragen, ob die geltende Rundfunkordnung die geeignete Maßnahme bezüglich der einzelnen Besonderheiten darstellt.

¹⁹ Zum Begriff des totalen und partiellen Marktversagens vgl. Eickhof 1993, S. 210.

2. Externe Effekte des Rundfunkkonsums?

Externe Effekte sind Auswirkungen des Konsums oder der Produktion auf andere Wirtschaftseinheiten, die von diesen entweder nutzen- bzw. gewinnsteigernd oder nutzen- bzw. gewinnmindernd bewertet werden. Erstere werden bekanntlich als positive, letztere als negative externe Effekte bezeichnet. Vielfach wird nun davon ausgegangen, der Rundfunkkonsum sei weitgehend mit positiven externen Effekten verbunden. Gerade durch den Konsum politischer Informationssendungen und kulturell anspruchsvoller Programme würden die Rezipienten in die Lage versetzt, am demokratischen Gemeinwesen als politisch informierte und soziokulturell gebildete Individuen verantwortungsvoll teilzunehmen.²¹ Der Gesamtnutzen bestimmter Programme beinhalte demnach einen über den individuellen Nutzen hinausgehenden Zusatznutzen. Dieser Zusatznutzen müsse bei der Wohlfahrtsanalyse des Rundfunks mitberücksichtigt werden. Da aber dieser Zusatznutzen nicht in das Nachfragekalkül des einzelnen Rezipienten einfließt, werden dessen private Nachfrage und damit auch das private Angebot suboptimal bleiben. Erst ein öffentlich-rechtliches Angebot könne das Wohlfahrtsmaximum realisieren.

Eine solche Argumentation erscheint allerdings mehr als fragwürdig. Zum einen ist zu beachten, daß externe Effekte praktisch bei jeder Produktions- und Konsumtätigkeit auftreten. Externalitäten sind somit als ubiquitär anzusehen und deshalb in der Regel nicht zur Begründung öffentlicher Aktivitäten heranzuziehen.²² Zum anderen ist zu bezweifeln, ob die behaupteten Konsequenzen, konkret: der Zusatznutzen bestimmter Rundfunkprogramme, tatsächlich auftreten. Zur Klärung dieser Zusammenhänge bedarf es eingehender medienwissenschaftlicher Untersuchungen. Und letztlich ist zu fragen, ob ein solcher Zusatznutzen, sofern er denn nachgewiesen werden kann, unbedingt von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erbracht werden muß. Schließlich könnten aus dem Gebührenaufkommen auch Anreize für die privaten Anbieter zur Sendung sozial erwünschter Programme finanziert werden.

3. Rundfunk als meritorisches Gut?

²⁰ Vgl. Eickhof 1999, S. 269.

²¹ Vgl. beispielsweise Eberle 1997, S. 358; Kübler 1997, S. 24 f.; Holznagel 1999, S. 36 ff.

²² Vgl. Eickhof 1986, S. 473; Eickhof 1993, S. 213.

Meritorische Güter sind zwar verwandt, aber nicht identisch mit externen Effekten. Jetzt geht es nicht um Auswirkungen des Konsums oder der Produktion von Gütern, sondern um die Güter selber.²³ Konkret erhalten diese das Attribut “meritorisch”, wenn von ihnen “zu wenig” nachgefragt wird. Sie “verdienen” es, in größerem Umfang abgesetzt zu werden. Die Ursache der suboptimalen Nachfrage wird in “verzerrten” Konsumentenpräferenzen gesehen. Die Aufgabe des Staates bestehe dann darin, den Absatz der meritorischen Güter zu fördern. Dabei kann die Förderung von der Subventionierung bis hin zur unmittelbaren Bereitstellung mit Konsumzwang reichen. Häufig werden nun die Sendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als meritorische Güter²⁴ und die Rundfunkgebühr als adäquate Finanzierungsquelle²⁵ angesehen. Diese Sicht ruft jedoch Kritik hervor.

Zwar soll hier nicht bestritten werden, daß es meritorische Güter gibt und daß beispielsweise ein Impfzwang, eine Versicherungspflicht oder die Subventionierung von Jugendfreizeiteinrichtungen gerechtfertigt sein können. Allerdings ist es fraglich, ob die Sendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten per se als meritorische Güter zu klassifizieren sind. Zum einen ist zu berücksichtigen, daß sich die Programminhalte der öffentlich-rechtlichen und der privaten Rundfunkanstalten immer mehr angleichen,²⁶ so daß eigentlich auch letztere an den Rundfunkgebühren zu beteiligen wären.²⁷ Zum anderen fragt sich, woher der Staat die Informationen hat, daß die Nachfrage nach bestimmten Rundfunksendungen ohne staatliche Intervention “zu gering” ausfallen würde. Welche Konsumentenpräferenzen sind als unverzerrt, welche als verzerrt zu diagnostizieren; was ist überhaupt der Maßstab für den richtigen individuellen Rundfunkkonsum? Und wieso funktioniert beispielsweise der Markt für Printerzeugnisse auch ohne staatliche Hilfe?

Das Konzept des meritorischen Gutes basiert auf einem paternalistischen

²³ Vgl. Musgrave/Musgrave/Kullmer 1990, S. 73 ff.

²⁴ Vgl. Kohl 1997, S. 68; Kübler 1997, S. 26, sowie grundsätzlich zur öffentlichen Aufgabe des Rundfunks Hoffmann-Riem 1983, S. 402 f.

²⁵ Vgl. Eberle 1996, S. 15 ff.

²⁶ Zur Diskussion um die beobachtbare Programmkonvergenz öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter vgl. Bruns/Marcinkowski 1996, S. 461 ff.; Brosius/Zubayr 1996, S. 198 ff.

²⁷ Vgl. hierzu auch unsere Ausführungen unter V.3.

Staatsverständnis, das dem ökonomischen Leitbild der Konsumentensouveränität entgegensteht und nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein kann. Es setzt Wissen voraus, das der Staat in der Regel nicht hat, und es engt den individuellen Handlungsspielraum ein, so daß es nur in existenziellen Bereichen angewandt werden sollte. Und selbst wenn der Staat die erforderlichen Informationen hätte und sich der Rundfunkbereich als existenziell erweisen würde, bliebe die Frage, warum der Staat bestimmte Anbieter von Rundfunkprogrammen und nicht bestimmte Programminhalte unmittelbar fördert.

4. Intransitive Präferenzen beim Rundfunkkonsum?

Verwandt mit dem Konzept der verzerrten Konsumentenpräferenzen ist das der intransitiven, d. h. nicht widerspruchsfreien Konsumentenpräferenzen. Übergeordneten, reflexiven Präferenzen stehen jetzt offenbarte, spontane Präferenzen gegenüber.²⁸ Beide Arten müssen nicht übereinstimmen. Vielmehr können sich "schizophrene" Konsummuster ergeben: Tatsächlich handelt man so, wie man eigentlich nicht handeln wollte.²⁹ Für den Rundfunkbereich kann dies beispielsweise bedeuten, daß man sich einen schlichten Unterhaltungsfilm ansieht, obwohl man sich vorgenommen hatte, ein hochwertiges Bildungsprogramm zu rezipieren. Wegen dieser Gefahren komme es nun darauf an, daß den Rezipienten möglichst viele hochwertige Angebote gemacht werden. Insofern seien die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unverzichtbar.³⁰ Diese Argumentation stößt allerdings ebenfalls auf Kritik.

Auch das Konzept der intransitiven Konsumentenpräferenzen, das als individualistische Meritorik bezeichnet werden kann, kann den Konflikt zwischen Konsumentensouveränität und gesellschaftspolitisch motiviertem öffentlichem Handeln nicht lösen. Die Annahme intransitiver Präferenzordnungen unterstellt die Existenz eines festen Standpunktes in einer komplexen, evolutischen Umwelt. Demgegenüber ist davon auszugehen, daß während des Konsums von Rundfunksendungen wie auch von anderen Gütern eine Vielzahl von Einflüssen, Neubewertungen und revidierten Entscheidungen freiwillig aufgrund individueller Konsumentenpräferenzen erfolgt, so daß nicht "Widersprüchlichkeit" zu diagnostizieren ist. Doch selbst wenn es intransitive

²⁸ Vgl. Erlei 1992, S. 34 ff.; Kiefer 1994, S. 433; Kops 1997, S. 163 f.

²⁹ Vgl. Kirsch 1997, S. 86 ff.

³⁰ Vgl. Kiefer 1994, S. 433.

Konsumentenpräferenzen gäbe, wäre zu berücksichtigen, daß öffentlich-rechtliche Angebote an diesem Sachverhalt nichts ändern könnten. Es wird ja gerade unterstellt, daß bei der Bereitstellung eines hochwertigen und eines inferioren Programmes eben nicht das erstgenannte ausgewählt wird.

Abweichungen von den übergeordneten, reflexiven Präferenzen würden erst dann ausgeschaltet, wenn ein Gebot zum Konsum der hochwertigen oder ein Verbot der Ausstrahlung der inferioren Sendungen existierte. Ersteres ist jedoch aus verfassungsrechtlichen und ordnungspolitischen Gründen völlig indiskutabel, letzteres nur in Ausnahmefällen im Rahmen der geltenden Rechtsordnung möglich. Dem einzelnen Rezipienten verbleibt eventuell das Instrument der Selbstbindung. Die zukünftige Digitalisierung des Rundfunks macht es möglich, inferiore Sendungen mit einem bestimmten Code zu versehen. Das Selbstbindungsarrangement kann dann quasi automatisiert werden, indem das Empfangsgerät so programmiert wird, daß von vornherein bestimmte Sendungen ausgefiltert werden. Die Aufgabe des Staates besteht jetzt allenfalls darin, derartige Neuerungen zu fördern. Eine Bestands- und Entwicklungsgarantie öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht gerechtfertigt.

5. Asymmetrische Informationen im Rundfunkbereich?

Eine letzte nachfragespezifische Besonderheit von Rundfunkmärkten, die ein partielles Marktversagen begründe und ein öffentlich-rechtliches Angebot erfordere, wird in Informationsmängeln der Rezipienten bzw. in asymmetrischen Informationen zwischen Nachfragern und Anbietern gesehen. Rundfunksendungen stellen Erfahrungs- bzw. Vertrauensgüter dar. Die Qualität eines Programms kann in der Regel erst nach dem Konsum beurteilt werden. Vor allem im Nachrichtenbereich ist selbst eine Ex-post-Beurteilung vielfach nicht möglich. Daher drohe nun das Problem eines Akerlofschen "Marktes für Zitronen".³¹ Der Konsument müsse den Rundfunkaussagen vertrauen. Fehle dieses Vertrauen jedoch, könne es zu einer adversen Selektion auf dem Markt kommen, indem hochwertige, kostspielige Inhalte aufgrund des Mißtrauens der Rezipienten nicht mehr in einem kostendeckenden Umfang nachgefragt und deshalb auch nicht mehr angeboten werden. Anders als auf

³¹ Vgl. Akerlof 1970, S. 488 ff.

Wettbewerbsmärkten üblich, führe der Selektionsprozeß nun nicht zu einer ständigen Verbesserung, sondern Verschlechterung der Qualität des Angebots.³² Lediglich gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten könnten sich dieser Tendenz widersetzen.³³ Aber auch diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen.

Zunächst einmal ist zu bezweifeln, ob Selektionsprozesse im Rundfunkbereich auf Informationsdefizite zurückzuführen sind. Hinzu kommt, daß die Gefahr einer adversen Selektion nicht als Begründung für gebührenpflichtige öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten dienen kann. Vielmehr wird die Herausbildung spezialisierter Informationsmärkte öffentliche Aktivitäten weitestgehend überflüssig machen. Informationszeitschriften können bereits vor der Programmausstrahlung über die inhaltliche Qualität kritisch berichten. Im Bereich der Filmwirtschaft ist ein derartiges Vorgehen ja schon seit längerem gang und gäbe. Ein disziplinierender Einfluß auf die Qualität der Programme geht darüber hinaus von den konkurrierenden Anbietern aus.³⁴ Diese verfügen zum einen über eine genaue Kenntnis der Angebote der Wettbewerber und haben zum anderen ein Interesse, die Reputation ihrer Konkurrenten zu schmälern, indem sie auf minderwertige Programminhalte aufmerksam machen. Die Kontrolle verläuft nun um so wirksamer, je geringer der Konzentrationsgrad auf dem Rundfunkmarkt ist, da somit die Möglichkeit zu wettbewerbsbeschränkendem, kollusivem Verhalten der Marktteilnehmer abnimmt.

Der skizzierte Kontrollmechanismus wird durch die Digitalisierung des Rundfunks noch verstärkt. Aufgrund der zusätzlichen Übertragungsmöglichkeiten wird der Markteintritt neuer Anbieter erleichtert und somit die Voraussetzung dafür geschaffen, das etablierte Angebotsoligopol aufzubrechen. Darüber hinaus kommt es durch die Konvergenz der traditionellen audiovisuellen Medien mit den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien³⁵ auch zu einer qualitativen Veränderung des Informationsangebots und der Informationsrezeption. Die klassische Unterscheidung zwischen Print- und elektronischen Medien wird der heutigen Entwicklung nicht mehr gerecht. Die Grenzen zwischen Schrift, Bild und Ton

³² Vgl. Eickhof 1993, S. 219; Heinrich 1996, S. 165 ff.

³³ Vgl. hierzu allgemein auch Baum 1996, S. 242 ff.

³⁴ Vgl. Hartwig/Schröder 1998, S. 15.

³⁵ Vgl. Europäische Kommission 1997, S. 1 ff.

verwischen sich. Information wird zu einer Dienstleistung auf einem rasch expandierenden, heterogenen Markt.

Die einzelnen Rundfunkanbieter können durch Programmschwerpunkte bewußt eine bestimmte inhaltliche Kompetenz demonstrieren. Hierzu zählt neben einem kontinuierlich hohen journalistischen Niveau auch die Verknüpfung einzelner Inhalte mit bestimmten, als kompetent eingestuften Persönlichkeiten. Generell wird durch die zukünftige Angebotsvermehrung die Notwendigkeit zur Profilierung des jeweiligen Anbieters insbesondere im Informationsbereich zunehmen. Aktivitäten zur Erhöhung spezifischer Kompetenzzuweisungen gelten somit als Marketinginvestitionen zum Aufbau langfristiger Geschäfts- bzw. Kundenbeziehungen. Da diese Investitionen kein Gut im klassischen Sinne darstellen, sondern immateriellen Charakter haben, nimmt ihr Wert bei offensichtlichem Fehlverhalten eines Anbieters stark ab.³⁶ Es besteht daher kein Grund zu der Annahme, daß der Wettbewerbsprozeß nicht auch auf dem Markt für Informationen seine disziplinierende Wirkung freisetzen wird.

Denkbar ist schließlich die Herausbildung spezieller brancheninterner Prüf- oder Zertifizierungsverfahren für die Einhaltung bestimmter journalistischer Standards. Auf diese Weise werden - wie bereits jetzt in anderen Dienstleistungsbereichen - die Produktionsprozesse transparent und für den Konsumenten vergleichbar. Argumente für staatliche Aktivitäten lassen sich allenfalls bezüglich einer Steigerung des Informationsniveaus finden. Man denke etwa an die öffentliche Förderung einer unabhängigen "Stiftung Medienrat".³⁷ Dagegen können Hinweise auf mögliche Informationsmängel bzw. Informationsasymmetrien nicht als Begründung für gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten verwandt werden.

6. Zwischenergebnis

³⁶ Vgl. Williamson 1983, S. 519 ff.

³⁷ Vgl. Jarren 1996, S. 218.

Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts wie auch eines Großteils der Literatur zum Rundfunkmarkt sowie zur Rundfunkordnung erweist sich aus ökonomischer Sicht als mehr oder weniger verfehlt. Beim Rundfunk handelt es sich nicht um ein öffentliches, sondern um ein privates Gut. Und die behaupteten angebots- und nachfragespezifischen Besonderheiten sind entweder gar nicht vorhanden oder wohl vorhanden, aber nicht geeignet, die Position des Bundesverfassungsgerichts zu stützen. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erscheint somit als ungerechtfertigt.

Darüber hinaus stößt gerade die praktische Durchsetzung der vom Bundesverfassungsgericht präferierten Gebührenfinanzierung auf erhebliche Probleme, so daß auch das zentrale Finanzierungsinstrument der öffentlich-rechtlichen Anstalten auf den Prüfstand gehört. Fraglich ist ferner, ob die vom Gericht unterstellten Effekte der Werbefinanzierung auch tatsächlich zutreffen. Schließlich ist zu überlegen, welche Rolle das vom Gericht nicht näher behandelte Pay-TV aus ökonomischer Sicht spielen sollte. Wenden wir uns daher diesen drei Finanzierungsalternativen der Reihe nach zu.

IV. Finanzierungsalternativen

1. Gebührenfinanzierung

Die Entscheidung für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Gebühren ist nicht Ausdruck ökonomischer Notwendigkeiten, sondern medienpolitischer Überlegungen. Ausgangspunkt war das Ziel, unabhängig von Einschaltquoten eine Erhöhung der publizistischen Vielfalt zu erreichen. Dieses Ziel ist auch grundsätzlich realisierbar. Vor allem bei begrenzten Kanal- bzw. Übertragungskapazitäten und einer unterstellten Konzentration des privaten Angebots auf sog. "Common-denominator"-Programme - d. h. Programme, die aus Gründen der Zuschauermaximierung beim Publikumsgeschmack den "kleinsten gemeinsamen Nenner" zu treffen versuchen - können dank der Gebührenfinanzierung abweichende Programmangebote gemacht werden. Unter der plausiblen Annahme, daß die Programmpräferenzen der Rezipienten einer Gaußschen Normalverteilung mit den beiden Polen "low culture" und "high culture" ähneln, lassen sich durch ein gebührenfinanziertes Angebot auch weit außen liegende "High-culture"-Programmpräferenzen bedienen.³⁸ Aufgrund der Geschmacksguteigenschaft des Rundfunks wirkt die genaue inhaltliche Bestimmung der entsprechenden Minderheitenprogramme allerdings erhebliche Probleme auf.³⁹ Darüber hinaus nimmt mit zunehmender Ausweitung der Übertragungskapazitäten und stärkerer Ausdifferenzierung des privaten Angebotes die Notwendigkeit, gebührenfinanzierte Alternativprogramme anzubieten, weiter ab.⁴⁰ Hinzu kommen noch folgende Kritikpunkte.

Bei der Rundfunkgebühr handelt es sich um eine Zwangsgebühr, die bereits am Besitz eines Rundfunkgeräts und damit an der Möglichkeit zum Rundfunkkonsum ansetzt. Beim Gebühreneinzug spielt der tatsächliche Konsum des gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Angebots dagegen keine Rolle. Selbst ein

³⁸ Vgl. Kops 1997, S. 170 f.

³⁹ Selbst die Zerlegung des Qualitätsbegriffs in einzelne Dimensionen der Programmqualität führt nicht weiter. So unterscheiden Schatz/Schulz die Kategorien Vielfalt, Relevanz, Professionalität, Akzeptanz und Rechtmäßigkeit, aber insbesondere die ersten beiden Begriffe scheinen intersubjektiv kaum vergleichbar. Vgl. Schatz/Schulz 1992, S. 690 ff. Was verbleibt, ist eine politische Entscheidung. Vgl. hierzu auch unsere Ausführungen unter V.1.

⁴⁰ Vgl. Noam 1988, S. 207 ff.; Müller 1998, S. 136 ff.

technisch realisierbarer vollständiger Ausschluß der Empfangsmöglichkeit öffentlich-rechtlicher Programme entbindet nicht von der Zahlungspflicht.⁴¹ Die Rundfunkgebühr kann insofern als eine von Haushalten und Unternehmen erhobene Steuer auf die Möglichkeit zum Rundfunkempfang charakterisiert werden, vergleichbar zum Beispiel mit der - durchaus obsoleten - Kfz-Steuer. Während jedoch letztere sogar noch verschiedene Steuerklassen kennt und damit Reaktionsmöglichkeiten der Steuerpflichtigen zuläßt, wird die Rundfunkgebühr unterschiedslos fällig. Der potentielle Rezipient steht somit vor einer Alles-oder-nichts-Entscheidung. Entweder wird die Gebühr entrichtet und alle Programme können konsumiert werden, oder die Möglichkeit zum Empfang irgend eines Rundfunkangebotes bleibt verwehrt.

Diese Alternative hat Auswirkungen auf die Ausrichtung des Programmangebots. Die Gebührenfinanzierung erfolgt weitgehend erfolgsunabhängig. Das gebührenfinanzierte Angebot hat sich nur marginal an den Konsumentenpräferenzen zu orientieren. Für die individuelle Zahlungsbereitschaft muß lediglich sichergestellt sein, daß der Nutzen der generellen Empfangsmöglichkeit dieses Angebots über den Kosten in Form der erhobenen Gebühr liegt. Diese Beziehung gilt allerdings nur so lange, wie allein die gebührenfinanzierten Sender durch ihr Programmangebot die Höhe des Nutzenniveaus bestimmen. Im Rahmen der dualen Rundfunkordnung zerfällt dieser Zusammenhang jedoch. Der Nutzen des Gesamtsystems Rundfunk wird nun nicht länger allein von den gebührenfinanzierten Sendern bestimmt, sondern von der Summe aller Anbieter und damit auch der privaten Veranstalter. Die Notwendigkeit der Berücksichtigung der individuellen Zahlungsbereitschaften von seiten des gebührenfinanzierten Rundfunks geht jetzt noch weiter zurück. Der Rezipient hat durch seine Nachfrage kaum einen Einfluß auf das Programmangebot des gebührenfinanzierten Rundfunks. Im Extrem muß er selbst dann einen Preis entrichten, wenn seine individuelle Zahlungsbereitschaft für das gebührenfinanzierte Angebot Null beträgt.

Empirisch zeigt sich, daß ein Teil der Rezipienten die gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Angebote überhaupt nicht nutzt.⁴² Dieser Befund enthält durchaus sozialpolitische Brisanz, denn die Gruppe der "Nicht-Nutzer" der öffentlich-rechtlichen Programme scheint insbesondere unter den jüngeren und formal weniger gebildeten Rezipienten besonders ausgeprägt zu sein. Unter dieser

⁴¹ Vgl. BVerfG in ständiger Rechtsprechung, zuletzt bestätigt in BVerfG 1999.

⁴² Zur Nutzung des Rundfunkangebots und zu den Nutzerprofilen vgl. Kliment/Brunner 1998, S. 268 ff.; Berg/Kiefer 1996. Einer aktuellen Infratest-Umfrage zufolge würde rund ein Drittel aller Rundfunkteilnehmer im Fall einer nur noch freiwilligen Rundfunkgebühr die Zahlung einstellen und völlig auf die Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten verzichten; vgl. FAZ vom 20.10.1999, S. 31.

Prämisse muß festgestellt werden, daß sich die Gruppe der Älteren, formal Gebildeteren und Besserverdienenden ihren Rundfunkkonsum zumindest teilweise durch jüngere, formal weniger gebildete und schlechterverdienende Rundfunkteilnehmer subventionieren läßt.⁴³

2. Werbefinanzierung

Beim werbefinanzierten Rundfunk existiert keine direkte marktliche Austauschbeziehung zwischen den Programmveranstaltern und den Rezipienten.⁴⁴ Die Finanzierung des Programms erfolgt lediglich indirekt über das von den Veranstaltern durch ihre Programminhalte erstellte Gut "Zuschaueraufmerksamkeit". Die Zuschaueraufmerksamkeit wird durch die Einschaltquote gemessen und auf Basis der sog. 1.000er Kontaktpreise an die werbungtreibende Industrie veräußert. Dementsprechend ändert sich der Charakter des gehandelten Gutes auf dem Rundfunkmarkt: Bei Werbefinanzierung ist das Programmangebot lediglich Mittel zum Zweck der Veräußerung von Zuschaueraufmerksamkeit. Zu Recht wird daher das eigentliche Rundfunkprogramm auch als Werberahmenprogramm bezeichnet.

Bei unterstelltem Gewinnmaximierungsverhalten der Veranstalter werden diese versucht sein, durch ein attraktives Rahmenprogramm möglichst viel Zuschaueraufmerksamkeit verkaufen zu können. Die Folge ist die oftmals beklagte Ausrichtung der privaten Anbieter an massenattraktiven Programminhalten. Hierbei richtet sich das Angebot nicht nach den absoluten, sondern nach den relativ zueinander "kompatiblen" Präferenzen der Rezipienten. Gesucht wird der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die maximale Rezipientenzahl einigen kann. Darüber hinaus vermag ein werbefinanziertes System nicht zwischen unterschiedlichen Zahlungsbereitschaften der Rezipienten für bestimmte Programminhalte zu unterscheiden. Der Ja/Nein-Charakter der Programmwahl läßt lediglich den Rückschluß zu, daß ein bestimmtes Programm einem anderen vorgezogen wurde, nicht aber, mit welcher In-

⁴³ Ähnlich, wenngleich mit explizitem Bezug auf die Finanzierung des deutsch-französischen Kultursenders "Arte", Beck/Prinz 1999, S. 71 f.

⁴⁴ Das Bundeskartellamt lehnt denn auch die Existenz eines Zuschauermarktes im werbefinanzierten Rundfunk ab. Unterschieden wird vielmehr zwischen dem Fernsehwerbemarkt, dem Pay-TV-Markt, dem Sport-Verwertungsrechte-Markt, dem Markt für Filmrechte sowie dem Hörfunkwerbemarkt. Vgl. Bundeskartellamt 1997, S. 153 f.; Bundeskartellamt 1999, S. 163 f.

tensität die Wahl erfolgte. So können selbst sehr starke Programmpräferenzen unberücksichtigt bleiben, wenn die entsprechende Gruppe zahlenmäßig gering ist.⁴⁵

Obwohl insbesondere in Situationen mit geringen oder begrenzten Übertragungskapazitäten eine Tendenz zur Diskriminierung einzelner Minderheiten erkennbar ist, werden die Konsumentenpräferenzen insgesamt durchaus nicht ignoriert. Zwar bleibt durch die Fixierung auf die Maximierung der Zuschauerzahl die Intensität der individuellen Konsumentenpräferenzen unberücksichtigt. Aber ein Programm, das sich nicht an den Konsumentenpräferenzen orientiert, ist mangels Nachfrage auch nicht zu erwarten. Die Angebotssteuerung im werbefinanzierten Rundfunk erfolgt somit mittelstark an Hand der Konsumentenpräferenzen.

Zu beachten ist aber auch, daß die Rezipienten aus der Sicht der werbungtreibenden Wirtschaft nicht als eine homogene Gruppe betrachtet werden. Dieses hat Auswirkungen auf die Programmgestaltung, denn die Sender werden versuchen, ihre programmlichen Angebote auf die für die Werbekunden interessanten Zielgruppen zu konzentrieren.⁴⁶ Damit wird ein Auseinanderfallen von publizistischem und ökonomischem Wettbewerb denkbar. Bei einer starken Konzentration der werbungtreibenden Wirtschaft auf eine bestimmte Zielgruppe ist es möglich, daß Angebote mit einer hohen Einschaltquote, d. h. publizistisch erfolgreiche Programme, aus dem Angebot genommen werden (oder gar nicht erst angeboten werden), wenn der Publikumserfolg nicht in der auf dem Werbemarkt definierten Zielgruppe erfolgt.

Gleichzeitig kann die durch die Werbewirtschaft vorangetriebene Segmentierung der Rezipienten in unterschiedliche Zielgruppen auch zu einer verstärkten Differenzierung des Programmangebots führen. Nicht nur die reine Anzahl der Werbekontakte, sondern auch die Qualität dieser Kontakte entscheidet über den Erfolg der Werbeinblendung.⁴⁷ Es entspricht betriebswirtschaftlichem Kalkül, für die Erreichung einer homogenen, einkommensstarken und mit überproportional vielen sog.

⁴⁵ Vgl. Owen/Wildman 1992, S. 117.

⁴⁶ So unterscheiden zum Beispiel die öffentlich-rechtlichen Anstalten bei ihrer Zuschauerschaft neun unterschiedliche Bevölkerungstypen. Dabei reicht das Spektrum von den "jungen Wilden" bis zu den "Zurückgezogenen". Vgl. FAZ vom 2.11.1999, S. 50.

⁴⁷ Vgl. Reuff 1997, S. 482.

Meinungsbildnern besetzten Gruppe höhere Kontaktpreise zu zahlen als für eine größere, aber starke Streuverluste aufweisende heterogene Gruppe. Aufgrund dieses Zusammenhangs werden die Programmveranstalter versucht sein, auch zielgruppenspezifische Minderheitenangebote zu machen. Der zu beobachtende Erfolg bestimmter Wirtschafts- und Informationskanäle ist hierfür exemplarisch.

In einem werbefinanzierten System droht demnach nicht zwangsläufig ein am Massengeschmack orientiertes, fortschreitend uniformes Angebot im Sinne eines "more of the same". Bei zunehmenden Übertragungskapazitäten und gleichzeitig sinkenden Verbreitungskosten ist, zumindest im begrenzten Umfang, auch Raum für differenzierte, anspruchsvolle Programmangebote.

3. Pay-TV

Eine Angebotssteuerung gemäß den individuellen Konsumentenpräferenzen wird im Rundfunkbereich erst durch das Pay-TV und in noch stärkerem Maße durch das Pay-per-view erreicht. Abonniert der Rezipient im erstgenannten Fall für eine bestimmte Zeit einen oder mehrere Kanäle seiner Wahl, so zahlt er im zweitgenannten Fall für jede empfangene Sendung. Mit Hilfe eines dem Empfangsgerät vorgeschalteten Decoders ist nun die Anwendung des Ausschlußprinzips beim Rundfunkempfang ohne große Zusatzkosten möglich. Eine Umwegsfinanzierung, sei es durch Gebühren oder durch Werbung, wird überflüssig. Es entsteht eine direkte marktliche Austauschbeziehung zwischen den Anbietern einzelner Programminhalte und deren Rezipienten. Diese macht es erstmalig möglich, auch die jeweiligen Präferenzintensitäten der Rezipienten zu berücksichtigen. Daraus ergeben sich bestimmte Folgen für die Angebotserstellung.

Die Steuerung des Angebotes erfolgt nun nicht länger durch medienpolitische Vorgaben oder durch den (vermeintlichen) Zwang zu möglichst hohen Einschaltquoten, sondern durch die Preise, die die Rezipienten aufgrund ihrer Präferenzintensitäten zu entrichten bereit sind. Damit wird der einheitliche Preis, der heute von den Rezipienten als nutzungsunabhängige Gebühr zu entrichten ist, durch eine Vielzahl verschiedener Preise abgelöst. Der Rezipient wird somit in die Lage versetzt, selbst zu entscheiden, was ihm das einzelne Angebot wert ist. Ausschlaggebend für die Angebotssteuerung ist jetzt lediglich die Zahlungsbereitschaft der Individuen. Wie auf dem Pressemarkt wird es preisgünstige, aber auch hochpreisige Angebote, massenkompatible "General-interest"-Programme wie spezifische "Special-interest"-

Inhalte geben. Diese Entwicklung impliziert zwar nicht zwangsläufig das Ende des klassischen, verschiedene Bevölkerungsgruppen integrierenden Vollprogramms, aber dessen Bedeutung als elektronische "Feuerstelle", um die man sich allabendlich versammelt, wird abnehmen.⁴⁸

Eine stärkere Ausbreitung des Pay-TV stößt allerdings angesichts des breiten Angebots des fälschlicherweise so bezeichneten Free-TV in Deutschland auf erhebliche Schwierigkeiten. Die Generierung eines für das Pay-TV notwendigen Zusatznutzens über das schon bestehende Angebot hinaus ist naturgemäß bei einem umfangreichen, vielfältigen "Free"-TV-Angebot relativ schwierig. Für einen Durchbruch des Bezahlfernsehens benötigen die Anbieter vor allem exklusive Programminhalte. Eine weiterhin extensive Auslegung des öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrages durch das Bundesverfassungsgericht, gepaart mit der im Rahmen des Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrages geplanten Einführung einer Positivliste zur unverschlüsselten Ausstrahlung einzelner Großereignisse, stellt dagegen eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung dar und wird die Ausbreitung des Pay-TV auch zukünftig wirksam behindern.⁴⁹

4. Zwischenergebnis

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird nicht nur durch die Bestands- und Entwicklungsgarantie, sondern auch durch die Gebührenfinanzierung privilegiert. Bei dieser Finanzierungsalternative ist der ökonomische Druck auf die Anbieter, ihr Programm an den Präferenzen der Rezipienten auszurichten, minimal. Die Programmgestalter können sich für High- oder Low-culture-Programme, aber auch für Common-denominator-Programme entscheiden, ohne von den Rezipienten eine Sanktion zu erfahren.

Die rundfunkrechtliche Vorzugsstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gründet sich auf vermutete finanzierungsbedingte inhaltliche Defizite des werbe-

⁴⁸ Vgl. Noam 1996, S. 40 f.

⁴⁹ Liegt der Anteil der Pay-TV-Haushalte an allen Fernsehhaushalten in Deutschland z. Z. bei 5,5 %, so betragen diese Anteile in Italien 12 %, in Spanien 23 %, in Großbritannien 30 % und in Frankreich 34 %.

finanzierten privaten Rundfunks. Befürchtet wird ein Verlust der Meinungsvielfalt durch die Ausstrahlung überwiegend massenattraktiver Programme. Diese Befürchtung ist jedoch nur zum Teil berechtigt. Denn auch im werbefinanzierten Rundfunk existieren Anreize zu einer zielgruppenspezifischen Ausdifferenzierung des Angebots über die massenattraktiven Programminhalte hinaus.

Am schwersten hat es bei uns das Pay-TV, obwohl es am stärksten der geltenden marktwirtschaftlichen Ordnung entspricht. Bei ihm ist der Druck auf die Programmgestalter, die Konsumentenpräferenzen zu beachten, am größten. Nicht zu übersehen sind jedoch die Probleme, die sich aus der massiven Wettbewerbsverzerrung seitens des gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben.

V. Reformvorschläge zur deutschen Rundfunkordnung

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind nicht um ihrer selbst willen gegründet worden. Oberstes Ziel der deutschen Rundfunkordnung ist vielmehr, wie bereits erläutert, die Sicherung der Meinungsvielfalt als Voraussetzung für einen Prozeß der freien und umfassenden Meinungsbildung der Individuen. Im Mittelpunkt der verfassungsgerichtlich geforderten positiven Rundfunkordnung sollte demnach die Sorge um die Vielfalt der gesendeten Inhalte und nicht das Bemühen um die Konservierung einer bestimmten Organisationsform stehen. Die anfangs sogar ausschließliche Ausgestaltung der Sender als öffentlich-rechtliche Anstalten stellt nur ein denkbare Mittel von vielen zur Erreichung des vorgegebenen Vielfaltziels dar.⁵⁰ Angesichts der vorausgegangenen Untersuchung der Rundfunkmärkte sowie der Finanzierungsalternativen muß jedoch die Frage, ob es sich hierbei auch um das effizienteste Mittel handelt, verneint werden.

Allein mit Hinweisen auf Marktbesonderheiten kann die uneingeschränkte Bestands- und Entwicklungsgarantie des (weitgehend) gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wie gezeigt, nicht länger gerechtfertigt werden. Eine grundlegende Überprüfung der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist aus ordnungspolitischer Sicht überfällig. Hierzu sollen im folgenden einige Vorschläge skizziert werden. Die Überlegungen reichen von einer Neudefinition des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrages bis hin zur grundsätzlichen Infragestellung eines staatlich garantierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

1. Neubestimmung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrages?

Sowohl für den werbefinanzierten privaten Rundfunk als auch für das Pay-TV gilt,

⁵⁰ Bereits in seinem ersten Rundfunkurteil hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, daß die öffentlich-rechtliche Organisationsform für die verfassungskonforme Ausgestaltung des Rundfunks nicht die einzig denkbare Lösung darstellt: "Insbesondere ist es von der Bundesverfassung nicht gefordert, daß Veranstalter von Rundfunksendungen nur Anstalten des öffentlichen Rechts sein können. Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts könnte Träger von Veranstaltungen dieser Art sein, wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichend Gewähr bietet, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt." BVerfGE 12, S. 262; bestätigend BVerfGE 73, S. 153.

daß Programme, denen der ökonomische Erfolg versagt bleibt bzw. die keine Marktnachfrage hervorrufen, auch nicht bereitgestellt werden. Völlig anders ist dagegen die Ausgangslage beim gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Sein Beitrag zur Meinungsvielfalt ist medienpolitisch bestimmt und nur minimal von den Rezipienten abhängig. Anders als im privatwirtschaftlich organisierten, auf Gewinnerzielung ausgerichteten Rundfunk können nun auch nicht marktfähige Inhalte bereitgestellt werden. Man denke etwa an die bereits früher angesprochenen High-culture-Programme, die nur von bestimmten Minderheiten präferiert werden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht können sie am ehesten als meritorische Güter im ebenfalls schon früher erläuterten Sinn interpretiert werden.

Da es sich beim Gut "Rundfunkinhalt" um ein grundsätzlich marktfähiges Gut handelt, sollte es prinzipiell auch von privaten Rundfunkgesellschaften angeboten werden. Die einzige Legitimation für ein zusätzliches öffentliches Rundfunkangebot besteht dann in der Bereitstellung politisch erwünschter nicht marktfähiger Programme. Damit ist eine Neudefinition des bisher extensiv ausgelegten Grundversorgungsbegriffs unumgänglich. Es erweist sich als notwendig, diesen auch semantisch mehrdeutigen Begriff durch eine eindeutige Funktionsbestimmung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu ersetzen.⁵¹ Dessen Funktion bestände dann darin, politisch erwünschte nicht marktfähige Programme auszustrahlen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verbliebe als komplementärer Anbieter meritorischer Inhalte.⁵²

Im einzelnen sind diese Inhalte⁵³ vom Gesetzgeber so präzise wie eben möglich zu definieren. Die angemessene Finanzierungsart für ein derartiges Angebot ist die Gebührenfinanzierung. Nur sie ermöglicht die Ausstrahlung nicht marktfähiger Inhalte unabhängig von einer Ausrichtung an Einschaltquoten oder Zielgruppen. Entsprechend ist auch im deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, analog zur britischen BBC, der vollständige Verzicht auf die Werbefinanzierung angezeigt. Alle aktuellen Überlegungen, die bestehenden Werberestriktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu lockern, gehen daher in die falsche Richtung.

⁵¹ Vgl. auch Bullinger 1999, S. 93 ff.

⁵² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat 1999, S. 31 ff.

Eine solche Lösung ist nicht nur ordnungspolitisch legitimierbar, sondern hat darüber hinaus auch den Vorteil, daß erstmalig die Kosten für die Erstellung meritorischer nicht marktfähiger Leistungen transparent gemacht werden können. Nur auf der Basis offengelegter Kosten ist ein rationaler Diskurs über Notwendigkeit, Art und Umfang sowie Finanzierbarkeit des nicht marktfähigen Angebots möglich. Ohne derartiges Wissen muß die Festlegung und Überwachung solcher Angebote eine Insiderveranstaltung unter Ausschluß der Öffentlichkeit bleiben.

Die Beschränkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf meritorische Programme und Gebührenfinanzierung ist aber auch aus praktischen Gründen angezeigt. Denn andernfalls bleibt selbst bei einer gesetzlichen Verpflichtung, die Gebühreneinnahmen lediglich für die Produktion nicht marktfähiger Inhalte zu verwenden, ein Abgrenzungs- und Kontrollproblem bestehen. Wie kann verhindert werden, daß die Gebühreneinnahmen nicht zur Quersubventionierung marktfähiger Inhalte verwendet werden? Darüber hinaus dürfte die Koppelung von Gewinnerzielungsabsichten und meritorischen Interessen unter dem Dach einer Anstalt zu Kompetenzstreitigkeiten und Uneinigkeiten bei der strategischen Ausrichtung der Anstalt führen. Zu befürchten ist, daß die Gewinnerzielungsabsicht langfristig die meritorische Orientierung dominieren wird.

2. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die privaten Veranstalter?

Ein weiterer Reformvorschlag besteht darin, ebenfalls eine Beschränkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf meritorische Programme zu fordern, jedoch von einer Finanzierung der nicht marktfähigen Programme durch Gebühren abzusehen. Statt dessen seien die privaten Veranstalter zur vollständigen Subventionierung des komplementären Angebots heranzuziehen.⁵⁴

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit der Logik der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die die Zulassung privater Veranstalter an die Existenz eines funk-

⁵³ Dabei ist wohl in erster Linie an Informations-, Kultur- und Bildungssendungen zu denken.

⁵⁴ Vgl. Friedrichsen/Neuer 1999, S. 126 ff.

tionstüchtigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks knüpft.⁵⁵ Neu ist nun, daß die privaten Veranstalter selber für die Funktionstüchtigkeit der komplementären Anbieter zu sorgen haben. Hierin kommt auch die Vorstellung zum Ausdruck, daß es eines öffentlichen Angebots bedarf, um die inhaltlichen Defizite der privaten Anbieter auszugleichen.

Aus ökonomischer Sicht kann bei diesem Vorschlag schließlich von einem Versuch der Korrektur negativer externer Effekte privater Programme durch die eigenverantwortliche Absicherung der öffentlich-rechtlichen Anstalten gesprochen werden. Voraussetzung dafür ist allerdings die Möglichkeit der Identifizierung und Quantifizierung negativer Externalitäten der privaten Programmausstrahlung. Da derartige Möglichkeiten jedoch nicht gegeben sind, soll dieser Reformvorschlag nicht weiter vertieft werden.

3. Verzicht auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk?

Ein dritter Reformvorschlag setzt ebenfalls bei der Bereitstellung meritorischer nicht marktfähiger Rundfunkprogramme an. Aus Gründen der verfassungsrechtlich geforderten Staats- und Interessengruppenferne soll die Finanzierung der entsprechenden Programminhalte wiederum durch Gebühren erfolgen. Der zentrale Unterschied zum erstgenannten Reformvorschlag besteht darin, daß nun ein exklusiver Funktionsauftrag zugunsten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kategorisch abgelehnt wird. Letztere müssen jedoch keineswegs völlig beseitigt werden. Allerdings liegt eine formelle und materielle Privatisierung der Anstalten durchaus auf der Linie dieses Reformvorschlags. Beseitigt werden soll indes die duale Rundfunkordnung, die - wie bereits mehrfach angesprochen - einen Teil der Anbieter durch die umfangreiche Bestands- und Entwicklungsgarantie vom freiheits-sichernden und effizienzsteigernden Wettbewerbsprozeß ausnimmt.

Grundlage dieses Vorschlags ist die konsequente Umsetzung der Überlegung, daß es auch bei der Frage der Bereitstellung meritorischer Angebote in erster Linie um die

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 73, S. 158 f.; BVerfGE 74, S. 324 f.; BVerfGE 83, S. 297; BVerfGE 87, S. 199; BVerfGE 90, S. 90.

Sicherung der Programminhalte und nicht bestimmter Programmveranstalter gehen sollte. Insofern ist die Garantie bestimmter Organisationsformen, konkret: der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, als zielinkonform abzulehnen und vielmehr nach Wegen zu suchen, wie das Gebührenaufkommen direkt der Produktion der geforderten Inhalte zugute kommen kann. In erster Linie geht es nun darum, auch bei der Produktion nicht marktfähiger Inhalte möglichst wettbewerbliche Strukturen auf der Anbieterseite zu etablieren und dauerhaft geschützte Monopole zu verhindern.⁵⁶

Ähnlich wie beim erstgenannten Reformvorschlag sind die meritorischen Inhalte auch jetzt so präzise wie eben möglich vom Gesetzgeber zu definieren. Im Rahmen von Ausschreibungen wäre es sodann möglich, Wettbewerb um diese Inhalte zu initiieren.⁵⁷ Diese Lösung wäre flexibel und entwicklungsoffen. Sollten sich die gesellschaftspolitischen Vorstellungen hinsichtlich Art und Umfang der erwünschten meritorischen Angebote ändern oder sollten die Anbieter im Zuge der fortschreitenden Ausdifferenzierung des Programmangebots zukünftig auch bislang nicht marktfähige Programme ausstrahlen, könnte darauf relativ einfach reagiert werden. Bedient werden die Kategorien schließlich von unabhängigen Anbietern, die sich um zeitlich befristete Lizenzen bewerben. Wer die Ausschreibungsbedingungen erfüllt, kann eine Lizenz erhalten und am Gebührenaufkommen partizipieren.

Um den Wettbewerb der Programmanbieter nicht unnötig zu beschränken, sollten keine spezifischen Vorgaben hinsichtlich der publizistischen Umsetzung der ausgeschriebenen Leistungen gemacht werden. Für die Ausstrahlung der Inhalte sind feste Sendeplätze vorzugeben, die von den Programmveranstaltern nicht verschoben werden dürfen. Selbstverständlich ist allen Versuchen, seitens der Programmveranstalter Einfluß auf die auszuschreibenden meritorischen Inhalte zu nehmen, entgegenzutreten. Die Durchführung der Ausschreibung und die Kontrolle der meritorischen Inhalte sollte einem binnenplural zusammengesetzten Gremium übertragen werden. Dieses könnte sich aus Mitgliedern der bestehenden Landesmedienanstalten oder einer neu zu bildenden Medienanstalt aller Länder⁵⁸ zusammensetzen.

⁵⁶ Vgl. auch Hartwig/Schröder 1999, S. 290.

⁵⁷ Vgl. Eickhof 1999, S. 269.

⁵⁸ Vgl. Vultejus 1999, S. 8.

VI. Resümee

In der Bundesrepublik Deutschland besteht ein duales Rundfunksystem. Überwiegend gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Anstalten stehen ausschließlich werbefinanzierte private sowie ein Pay-TV-Anbieter gegenüber. Und während der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Sender kontinuierlich sinkt, nehmen ihr Programmumfang und Finanzierungsbedarf ständig zu. Diese Entwicklung wird durch eine höchstrichterliche Bestands- und Entwicklungsgarantie ermöglicht.

Auf keinen Fall dürfe das gesamte Rundfunksystem, so das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, den Marktkräften überlassen werden. Aus ökonomischer Sicht erweisen sich die ordnungspolitischen Vorstellungen des Verfassungsgerichts sowie die marktbezogenen Ausführungen eines Großteils der Literatur jedoch als obsolet. Weder handelt es sich beim Rundfunk um ein öffentliches Gut noch können die von zahlreichen Autoren vorgebrachten angebots- und nachfragebezogenen Besonderheiten der Rundfunkmärkte den gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seiner gegenwärtigen Form rechtfertigen.

Eine Analyse der Finanzierungsalternativen zeigt, daß der ökonomische Druck auf die Anbieter, ihr Programm an den Präferenzen der Rezipienten auszurichten, vom Pay-TV über die werbefinanzierten privaten Sender bis hin zum gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk abnimmt. Letzterer könnte daher in den Dienst eines besonderen Programmauftrags gestellt werden. Durch die Beschränkung auf politisch erwünschte nicht marktfähige High-culture-Programme würde er zugleich die für seine Privilegierung erforderliche Rechtfertigung erfahren.

Ein Angebot meritorischer Güter ist allerdings nicht an die Existenz öffentlich-rechtlicher Anstalten gebunden. Vielmehr kann es im Wege der Ausschreibung auch von privaten Sendern erstellt werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erweist sich damit letztlich als verzichtbar. Rundfunkfreiheit bzw. Vielfaltsicherung ist jedoch nicht nur ohne den traditionellen Anstaltsschutz möglich, sondern auch effizienter als bisher realisierbar.

Literaturverzeichnis:

- Akerlof, George A. (1970): The Market for 'Lemons': Quality, Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, S. 488 - 500.
- ALM - Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (1997): Programmbericht zur Lage und Entwicklung des Fernsehens in Deutschland 1996/97, Berlin.
- ARD - Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (1998): ARD-Jahrbuch 98, Hamburg.
- Baum, Achim (1996): Inflationäre Publizistik und mißlingender Journalismus, in: Altmeppen, Klaus-Dieter (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems, Opladen, S. 237 - 249.
- Beck, Hanno/Prinz, Aloys (1999): Die Zukunft des Fernsehens, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 50, S. 66 - 90.
- Berg, Klaus/Kiefer, Marie-Luise (1996): Massenkommunikation V, Baden-Baden.
- Brosius, Hans-Bernd/Zubayr, Camille (1996): Vielfalt im deutschen Fernsehprogramm, in: Rundfunk und Fernsehen, 44. Jg., S. 185 - 213.
- Bruns, Thomas/Marcinkowski, Frank (1996): Konvergenz Revisited, in: Rundfunk und Fernsehen, 44. Jg., S. 461 - 478.
- Bullinger, Martin (1999): Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks - Wege zu einem Funktionsauftrag, Gütersloh.
- Bundeskartellamt (1997): Tätigkeitsbericht 1995/96, Drucksache 13/7900, Deutscher Bundestag, Bonn.
- Bundeskartellamt (1999): Tätigkeitsbericht 1997/98, Drucksache 14/1139, Deutscher Bundestag, Bonn.
- BVerfG - Bundesverfassungsgericht (1999): 1 BvR 1013/99 vom 6.9.1999, Absatz Nr. (1 - 14), <http://www.bverfg.de/>.
- BVerfGE 12 - Bundesverfassungsgericht (1962): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 12, Tübingen.
- BVerfGE 31 - Bundesverfassungsgericht (1972): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 31, Tübingen.

- BVerfGE 57 - Bundesverfassungsgericht (1982): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 57, Tübingen.
- BVerfGE 73 - Bundesverfassungsgericht (1987): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 73, Tübingen.
- BVerfGE 74 - Bundesverfassungsgericht (1987): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 74, Tübingen.
- BVerfGE 83 - Bundesverfassungsgericht (1991): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 83, Tübingen.
- BVerfGE 87 - Bundesverfassungsgericht (1993): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 87, Tübingen.
- BVerfGE 90 - Bundesverfassungsgericht (1994): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 90, Tübingen.
- BVerfGE 97 - Bundesverfassungsgericht (1998): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 97, Tübingen.
- BVerfGG - Bundesverfassungsgerichtsgesetz i. d. F. vom 11.8.1993, in: BGBl. I, S. 1993.
- Eberle, Carl-Eugen (1996): Die Rundfunkgebühr - Verfassungsrechtlicher Anspruch und gesellschaftspolitische Funktion, in: Stern, Klaus/Eberle, Carl-Eugen/Lück, Peter/Hansmeyer, Karl-Heinrich/Oppermann, Thomas (Hrsg.): Die Finanzierung des Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts, München, S. 15 - 32.
- Eberle, Carl-Eugen (1997): Privatisierung und Regulierung aus der Sicht der öffentlich-rechtlichen Programmveranstalter, in: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung, Baden-Baden, S. 357 - 370.
- Eickhof, Norbert (1986): Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, in: Wirtschaftsdienst, 66. Jg., S. 468 - 476.
- Eickhof, Norbert (1993): Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: ORDO, Bd. 44, S. 203 - 221.
- Eickhof, Norbert (1999): Ist unsere Rundfunkordnung noch zukunftsfähig?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 28. Jg., S. 269.
- Erlei, Mathias (1992): Meritorische Güter. Die theoretische Konzeption und ihre Anwendung auf Rauschgifte als demeritorische Güter, Münster.

- Europäische Kommission (1997): Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM(97)623, Brüssel.
- FAZ - Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.10.1999.
- FAZ - Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2.11.1999.
- Friedrichsen, Mike/Neve, Henning (1999): Fernsehen als öffentliches Gut, in: Donges, Patrick/Jarren, Otfried/Schatz, Heribert (Hrsg.): Globalisierung der Medien?, Opladen, S. 107 - 131.
- Hartwig, Karl-Hans/Schröder, Guido (1998): Bei uns zahlen Sie in der ersten Reihe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.11.1998, S. 15.
- Hartwig, Karl-Hans/Schröder, Guido (1999): Das deutsche Mediensystem zwischen Markt- und Politikversagen - Wege zu einer rationalen Medienpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 44. Jg., S. 275 - 293.
- Heinrich, Jürgen (1996): Qualitätswettbewerb und/oder Kostenwettbewerb im Mediensektor?, in: Rundfunk und Fernsehen, 44. Jg., S. 165 - 184.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1983): Massenmedien, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 389 - 469.
- Holzengel, Bernd (1999): Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF), ZDF-Schriftenreihe, Nr. 55, Mainz.
- Jarren, Otfried (1996): Öffentliche Regulierung statt politisch-administrative Steuerung?, in: Altmeppen, Klaus-Dieter (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems, Opladen, S. 203 - 219.
- Kiefer, Marie-Luise (1994): Wettbewerb im dualen Rundfunksystem?, in: Media Perspektiven, Heft 9, S. 430 - 438.
- Kirsch, Guy (1997): Neue Politische Ökonomie, 4. Aufl., Düsseldorf.
- Kliment, Tibor/Brunner, Wolfram (1998): Angebotsprofile und Nutzungsmuster im dualen Rundfunksystem, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Die Zukunft des dualen Systems, Gütersloh, S. 231 - 321.
- Kohl, Helmut (1997): Ökonomische Vielfaltskonzepte im Spiegel juristischer Anforderungen - oder: Die Zahnbürste und das Fernsehen, in: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, Konstanz, S. 63 - 69.

- Kops, Manfred (1997): Rechtfertigen Nachfragemängel eine Regulierung von Rundfunkprogrammen?, in: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, Konstanz, S. 151 - 183.
- Kübler, Friedrich (1997): Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, Konstanz, S. 21 - 30.
- Mattern, Klaus/Künstner, Thomas/Zirn, Markus (1998): Fernsehsysteme im internationalen Vergleich, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Fernsehen auf dem Prüfstand, 2. Aufl., Gütersloh, S. 11 - 48.
- Müller, Monica (1998): Markt- und Politikversagen im Fernsehsektor, Frankfurt.
- Musgrave, Richard A./Musgrave, Peggy B./Kullmer, Lore (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 5. Aufl., Tübingen.
- Noam, Eli M. (1988): Der Einfluß von Marktstrukturen und Eintrittschraken auf die Vielfalt der Fernsehprogramme, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung, Gütersloh, S. 199 - 221.
- Noam, Eli M. (1996): Cyber-TV - Thesen zur dritten Fernsehrevolution, Gütersloh.
- Owen, Bruce M./Wildman, Steven S. (1992): Video Economics, London.
- Reuff, Hartmut E. (1997): Die Position der ARD in der Fernsehwerbeplanung, in: Media Perspektiven, Heft 9, S. 481 - 486.
- Schatz, Heribert/Schulz, Winfried (1992): Qualität von Fernsehprogrammen - Kriterien und Methoden zur Beurteilung von Programmqualität im dualen Fernsehsystem, in: Media Perspektiven, Heft 11, S. 690 - 712.
- Vultejus, Ulrich (1999): Zwei wären genug, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.07.1999, S. 8.
- Williamson, Oliver E. (1983): Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange, in: The American Economic Review, Vol. 73, S. 519 - 540.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1999): Offene Medienordnung, <http://www.bmwi.de>.
- ZDF - Zweites Deutsches Fernsehen (1998): ZDF-Jahrbuch 97, Mainz.

Bisher erschienene Diskussionsbeiträge:

- Nr. 1 **Eickhof, Norbert/Franke, Martin:** Die Autobahngebühr für Lastkraftwagen, 1994.
- Nr. 2 **Christoph, Ingo:** Anforderungen an eine standortgerechte Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1995.
- Nr. 3 **Franke, Martin:** Elektronisches Road Pricing auf den Autobahnen, 1995.
- Nr. 4 **Franke, Martin:** Reduktion der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs durch Zertifikate?, 1995.
- Nr. 5 **Eickhof, Norbert:** Marktversagen, Wettbewerbsversagen, staatliche Regulierung und wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen, 1995.
- Nr. 6 **Eickhof, Norbert:** Die Industriepolitik der Europäischen Union, 1996.
- Nr. 7 **Schöler, Klaus:** Stadtentwicklung im Transformationsprozeß - Erkenntnisse aus der deutschen Entwicklung -, 1996.
- Nr. 8 **Schöler, Klaus/Hass, Dirk:** Exportsubventionen im internationalen räumlichen Oligopol, 1996.
- Nr. 9 **Schöler, Klaus:** Tariffs and Welfare in a Spatial Oligopoly, 1996.
- Nr. 10 **Kreikenbaum, Dieter:** Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, 1996.
- Nr. 11 **Eickhof, Norbert:** Ordnungspolitische Ausnahmeregelungen - Rechtfertigungen und Erfahrungen -, 1996.
- Nr. 12 **Sanner, Helge/Schöler, Klaus:** Competition, Price Discrimination and Two-Dimensional Distribution of Demand, 1997.
- Nr. 13 **Schöler, Klaus:** Über die Notwendigkeit der Regionalökonomik, 1997.
- Nr. 14 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Reform des Energiewirtschaftsrechts und kommunale Bedenken, 1997.
- Nr. 15 **Eickhof, Norbert:** Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den Gemeinsamen Markt und Anpassungserfordernisse der Gemeinschaft, 1997.
- Nr. 16 **Eickhof, Norbert:** Die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Union - Herausforderungen, Maßnahmen und Beurteilung -, 1997.
- Nr. 17 **Sanner, Helge:** Arbeitslosenversicherung, Lohnniveau und Arbeitslosigkeit, 1997.
- Nr. 18 **Schöler, Klaus:** Die räumliche Trennung von Arbeit und Wohnen - Kritik einer populären Kritik -, 1997.
- Nr. 19 **Strecker, Daniel:** Innovationstheorie und Forschungs- und Technologiepolitik, 1997.

- Nr. 20 **Eickhof, Norbert:** Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, 1998.
- Nr. 21 **Strecker, Daniel:** Neue Wachstumstheorie und Theorie der strategischen Industrie- und Handelspolitik - Fundierte Argumente für forschungs- und technologiepolitische Maßnahmen? -, 1998.
- Nr. 22 **Schirmag, Toralf/Schöler, Klaus:** Ökonomische Wirkungen der Universitätsbeschäftigten auf die Stadt Potsdam und das Umland, 1998.
- Nr. 23 **Ksoll, Markus:** Ansätze zur Beurteilung unterschiedlicher Netzzugangs- und Durchleitungsregeln in der Elektrizitätswirtschaft, 1998.
- Nr. 24 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, 1998.
- Nr. 25 **Eickhof, Norbert:** Die deutsche und europäische Forschungs- und Technologiepolitik aus volkswirtschaftlicher Sicht, 1998.
- Nr. 26 **Sanner, Helge:** Unemployment Insurance in a General Equilibrium Framework with Firms Setting Wages, 1998.
- Nr. 27 **Never, Henning:** Vielfalt, Marktversagen und öffentliche Angebote im Rundfunk, 1998.
- Nr. 28 **Schöler, Klaus:** Internationaler Handel und räumliche Märkte - Handelspolitik aus Sicht der räumlichen Preistheorie -, 1999.
- Nr. 29 **Strecker, Daniel:** Forschungs- und Technologiepolitik im Standortwettbewerb, 1999.
- Nr. 30 **Schöler, Klaus:** Öffentliche Unternehmen aus raumwirtschaftlicher Sicht, 1999.
- Nr. 31 **Schöler, Klaus:** Wohlfahrt und internationaler Handel in einem Modell der räumlichen Preistheorie, 1999.
- Nr. 32 **Wagner, Wolfgang:** Vergleich von ringförmiger und sektoraler Stadtstruktur bei Nachbarschaftsexternalitäten im monozentrischen System, 1999.
- Nr. 33 **Schulze, Andreas:** Die ordnungspolitische Problematik von Netzinfrastrukturen - Eine institutionenökonomische Analyse -, 1999.
- Nr. 34 **Schöler, Klaus:** Regional Market Areas at the EU Border, 2000.
- Nr. 35 **Eickhof, Norbert/Never, Henning:** Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb, 2000.