

# Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 03/2018

06. März 2018

## Braucht es noch öffentlich finanzierte Rundfunkangebote?

Von Oliver Arentz

In einer Volksabstimmung haben sich die Schweizer gegen eine Abschaffung der Rundfunkgebühren ausgesprochen. Dennoch ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland und zahlreichen anderen Ländern unter Rechtfertigungsdruck. Insbesondere die Finanzierung sorgt regelmäßig für hitzige Debatten. Inhaltlich sehen sich Öffentlich-Rechtliche dem oftmals laut vorgebrachten Vorwurf gegenüber, dass sie nicht objektiv über die politische Lage berichteten. Vielmehr würden sie nur das System stützen („Systempresse“) und falsche Tatsachen verbreiten („Lügenpresse“).

### Medien ermöglichen Demokratie

Der Vorwurf mangelnder Objektivität wiegt schwer, da den Medien in Demokratien eine wesentliche Informations- und Aufklärungsfunktion zukommt. Ohne ein vielfältiges Medienangebot wäre es den Bürgern unmöglich, sich über die Arbeit der von ihnen beauftragten Politiker zu informieren und diese zu kontrollieren. Demokratische Strukturen würden ausgehöhlt und Einfallstore für autoritäre Systeme geschaffen. Daher müssen bei der Regulierung des Mediensektors zahlreiche nicht ökonomische Belange berücksichtigt werden. Dennoch sollten wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse bei der Gestaltung des Ordnungsrahmens für die Medienmärkte beachtet werden, weil es andernfalls zu Mittelverschwendung käme und falsche Anreize gesetzt würden.

### Printmarkt ohne öffentlich finanziertes Angebot

Vor dem Aufkommen des Rundfunks waren die Printmedien das zentrale Massenmedium. Der Markt für Printmedien funktioniert bis heute in den meisten Demokratien ohne staatlich subventionierte Angebote. Printmedien finanzieren sich in der Regel durch Werbeeinnahmen, die von der Auflage abhängen. Die Auflage wiederum hängt davon ab, ob es den Zeitungen gelingt Themen aufzugreifen, die von den Lesern für interessant gehalten werden. Somit können nur Zeitungen überleben, die die Wünsche ihrer Leserschaft berücksichtigen. Nicht nur in Deutschland konnte sich ein breites, qualitativ hochwertiges Angebot an überregionalen Zeitungen privatwirtschaftlich etablieren. Diese haben ihre Marktposition auch gegen die zunehmende Konkurrenz aus dem Internet bisher verteidigen können.

## Technische Gründe für öffentliches Rundfunkangebot bestehen nicht mehr

Im Gegensatz zu dem rein privatwirtschaftlich organisierten Zeitungsmarkt ist der Rundfunkmarkt von Beginn an durch ein öffentlich finanziertes und bereitgestelltes Angebot geprägt. Erst in den letzten Jahrzehnten wird es durch private Angebote ergänzt. Ausschlaggebend hierfür waren zunächst technische Gegebenheiten, die eine privatwirtschaftliche Organisation wie im Zeitungsmarkt ausschlossen. So waren Rundfunkangebote lange Zeit als natürliche Monopole anzusehen, da die notwendige Infrastruktur hohe Fixkosten bei zu vernachlässigenden Kosten für zusätzliche Nutzer verursachte. Zudem waren in den ersten Jahrzehnten die Sendeplätze stark begrenzt. Die Erhebung eines nutzungsabhängigen Entgeltes war technisch unmöglich. Durch den rasanten technischen Wandel der letzten Jahrzehnte besteht jedoch breite Einigkeit, dass der Rundfunkmarkt heute grundsätzlich auch privatwirtschaftlich organisierbar wäre.

## Positive externe Effekte können nur eine öffentliche Finanzierung begründen

Das öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot wird daher heute meist mit drei Argumenten begründet, die jenseits des technisch Möglichen liegen. Erstens werden positive externe Effekte von qualitativ hochwertigen Rundfunkangeboten auf die Stabilität der Demokratie angenommen. Weil private Anbieter diese positiven Externalitäten nicht berücksichtigten und somit zu wenig qualitativ hochwertige Angebote machten, sei ein öffentlich finanziertes bzw. öffentlich bereitgestelltes Angebot notwendig. Positive externe Effekte von hochwertigen Informationsangeboten sind aufgrund der zentralen Rolle von Medien in modernen Demokratien sehr wahrscheinlich, wenn auch schwer quantifizierbar. Ob daraus zwingend eine öffentliche Finanzierung und Bereitstellung folgt, ist jedoch nicht eindeutig. Vergleichbare positive externe Effekte gehen auch von hochwertigen Printmedien aus, ohne dass eine öffentliche Förderung dieses Segments diskutiert würde. Auch wenn die positiven Externalitäten im Rundfunk schwerwiegender sein sollten – wofür es kaum belastbare Anhaltspunkte gibt – könnte das Angebot bei entsprechender Förderung auch durch private Anbieter erfolgen.

## Öffentliche Finanzierung schützt vor Einflussnahme durch Werbemittelgeber

Zweitens wird vorgebracht, dass bei fehlender öffentlicher Finanzierung alle Rundfunkanbieter auf Werbeein-

nahmen angewiesen und damit anfällig für die Einflussnahme der Werbemittelgeber wären. Damit ließe sich ein werbefreies öffentlich-rechtlich finanziertes Angebot grundsätzlich rechtfertigen. Allerdings wäre wiederum zu fragen, ob dies dann nicht auch für den Zeitungsmarkt gelten müsste und ob die Bereitstellung nicht auch durch private Anbieter erfolgen könnte.

#### **Bevormundung kein zulässiges Argument**

Als drittes Argument wird angeführt, dass die Nutzer von Massenmedien die „falschen“ Inhalte konsumieren und zu wenig qualitativ hochwertige Angebote nachfragen würden. Daher müsse das „richtige“ Angebot durch Öffentlich-Rechtliche erbracht werden. Das setzt voraus, dass die Programmanbieter besser über die „wahren“ Wünsche und Bedürfnisse der Mediennutzer Bescheid wissen als diese selbst. Eine solche Bevormundung ist jedoch mit liberalen Vorstellungen von Demokratie nicht vereinbar.

#### **Akzeptanz und Pfadabhängigkeiten sprechen für graduelle Reformen der Öffentlich-Rechtlichen**

Das theoretische Fundament für eine öffentliche Finanzierung und Bereitstellung von Rundfunkangeboten ist zusammenfassend nicht sonderlich breit. Allerdings zeigt eine Untersuchung der Universität Mainz, dass das Vertrauen der Bürger in die Öffentlich-Rechtlichen – entgegen des Eindrucks in der öffentlichen Debatte der letzten Monate – sehr hoch ist. Sie rangieren vor den Tageszeitungen, die ebenfalls hohe Vertrauenswerte erhalten. Dieser Umstand und die hohen Kosten einer radikalen Reform sprechen für graduelle Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

#### **... Verzicht auf Werbeeinahmen**

Zunächst spricht einiges dafür, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vollständig auf werbefinanzierte Angebote zu verzichten, um eine mögliche Einflussnahme von Werbetreibenden völlig auszuschließen. Das hätte zudem den Vorteil, dass Gelder für die Finanzierung von privatwirtschaftlichen Angeboten frei werden. Dadurch würde das private Angebot, das sich ausschließlich über Werbeeinahmen finanziert, gestärkt.

#### **... Fokussierung auf Angebote mit externen Effekten**

Auch eine stärkere Fokussierung der Öffentlich-Rechtlichen auf Programminhalte mit positiven externen Effekten, die nicht von Privaten erbracht werden, wäre konsequent. Da die Stärke der positiven externen Effekte insbesondere von der Größe des Publikums abhängt, sollten sich die Öffentlich-Rechtlichen zudem auf die reichweitenstarken Sender konzentrieren.

#### **... mehr Transparenz**

Ferner könnte die Akzeptanz der Öffentlich-Rechtlichen durch transparentere Strukturen gestärkt werden. Transparenz kann die fehlende Disziplinierung durch den Wettbewerb ein Stück weit ersetzen, weil Fehlentwicklungen und ineffiziente Angebote schneller und häufiger durch andere Medien aufgegriffen und zum Gegenstand kritischer Berichterstattung würden. Der öffentliche Druck kann dazu führen, dass die Produktions- und Organisationsstrukturen laufend hinterfragt und angepasst werden.

#### **... repräsentative Zufallsauswahl für Rundfunkräte**

Zudem sollten die internen Aufsichtsgremien reformiert werden. Bislang ist deren Besetzung durch diverse Interessenverbände und die Politik für die Bürger kaum nachvollziehbar und jenseits ihres Einflussbereichs. Alternativ könnten Bürger per Los für eine bestimmte Zeit ausgewählt und in den Rundfunkrat berufen werden. Damit würde die Bevölkerung deutlich besser in ihrer gesamten Bandbreite abgebildet. Auch eine Überrepräsentation von Politikern würde dadurch vermieden. Letztlich kann damit erreicht werden, dass die Belange sämtlicher Bevölkerungsgruppen besser in das Programmangebot einfließen und dass dessen Akzeptanz weiter steigt.

#### **... und keine öffentlich finanzierten Internetinhalte**

Während insbesondere historische Gründe und daraus resultierende Pfadabhängigkeiten für ein Beibehalten der dualen Rundfunkstruktur sprechen, ist ein öffentlich finanziertes Angebot von Internetinhalten problematisch. Weder technische Gründe sprechen dafür, noch steht zu befürchten, dass andernfalls ein hochwertiges Informationsangebot unterbleiben würde. Im Gegenteil konkurrieren die Öffentlich-Rechtlichen im Internet stark mit den etablierten Printmedien und erschweren diesen den Aufbau von rentablen Geschäftsmodellen. Wenn sich die Öffentlich-Rechtlichen im Internet betätigen, sollte durch entsprechende wettbewerbsrechtliche Vorschriften sichergestellt werden, dass sie dies zu den gleichen Bedingungen wie private Anbieter tun.

#### **Fazit**

Die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots ist besser als es in der öffentlichen Debatte bisweilen scheint. Allerdings spricht dennoch vieles dafür, die bestehenden positiven Eigenschaften der Öffentlich-Rechtlichen durch graduelle Reformen weiter zu stärken und Fehlentwicklungen einzugrenzen.

8.607 Zeichen