

epd/Kifu

Auflage 0

16/28.02.2009

Gute Inhalte, schlechte Inhalte

Über Ökonomie und Rundfunkregulierung / Von Tobias Schmid und Petra Gerlach

epd In den achtziger Jahren wurde in Deutschland das duale System eingeführt. Damit wurde neben dem Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch privater Rundfunk zulässig. Der Begriff des dualen Systems beschreibt das Nebeneinander und die Abhängigkeit von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk. So ist nach dem Bundesverfassungsgericht die Funktionstüchtigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Erfüllung seines Grundversorgungsauftrags der Gesellschaft mit Information, Kultur, Bildung und Unterhaltung Voraussetzung für die Zulässigkeit des privaten Rundfunks. Seitdem erfüllen der öffentlich-rechtliche und private Rundfunk eine gemeinsame Aufgabe im öffentlichen Interesse. Sie bilden die Basis für eine freie und unabhängige öffentliche Meinungsbildung und sind daher für die Funktionsfähigkeit der Demokratie von zentraler Bedeutung.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk liegen in der Organisationsform, dem Organisationszweck und der damit verbundenen Finanzierungsart. Daraus abgeleitet ergeben sich unterschiedliche Unternehmensziele und Geschäftsmodelle. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben einen öffentlichen Auftrag unter öffentlicher Kontrolle zu erfüllen und sind im Gegenzug vornehmlich gebührenfinanziert. Damit soll sichergestellt werden, dass ihre Zielsetzung nicht der Gewinnorientierung unterliegt, sondern gerade davon frei ist. Der Schwerpunkt des privaten Rundfunks hingegen liegt in der Gewinnerzielung. Der private Rundfunk wird in erster Linie aus Werbeerlösen finanziert und muss sich im ökonomischen Wettbewerb behaupten.

Unabhängig von der Art der Finanzierung sind jedoch beide Seiten des dualen Systems in Deutschland an der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben beteiligt. Aufgrund ihrer Marktabhängigkeit müssen sich die privaten Anbieter in der Ausrichtung ihrer Programme zwar in geringerem Umfang und in geringerer Tiefe an publizistischen Zielen orientieren als der öffentlich-rechtliche Rundfunk, sie werden aber dennoch in die Verantwortung genommen. Um die Erfüllung seiner öffentlichen Aufgabe sicherzustellen, unterliegt der private Rundfunk dabei im Rahmen der Landesmediengesetze sowie des Rundfunkstaatsvertrags einer umfangreichen Regulierung. Demgegenüber steht ihm als Wirtschafts- und Kulturgut ein gesetzlicher Sonderstatus in Form bestimmter Rechte zu, die zum Beispiel die Verbreitungsmöglichkeiten der Programme erleichtern sollen. Die Programme der privaten Rundfunkveranstalter werden in erster Linie durch Werbeerlöse finanziert. Um die Programme bestmöglich vermarkten zu können, müssen sich die Unternehmen in hohem Maße an der Zuschauerquote orientieren, von der auch die zukünftigen Refinanzierungsmöglichkeiten des Programms abhängen. Die Zielfunktion eines privaten Rundfunkveranstalters besteht somit aus der Quotenmaximierung unter Einhaltung zahlreicher limitierender Nebenbedingungen. Diese Nebenbedingungen können beispielsweise

technologischer Natur oder vom Markt vorgegeben sein, die meisten Einschränkungen sind jedoch ordnungspolitischer Natur. Dazu gehören zum einen Auflagen, die die Refinanzierung der Programme direkt einschränken (etwa Werbeauflagen), zum anderen aber auch spezielle Programmauflagen, die einerseits teuer in der Produktion sind (wie Regionalfenster) und andererseits wiederum bei der Ausstrahlung nur geringe Marktanteile erreichen und darum indirekt die Refinanzierung zusätzlich beschränken (Drittsendezeiten). Hierdurch wird der Handlungsspielraum der privaten Rundfunkveranstalter insgesamt in hohem Maße beeinflusst.

Rundfunkregulierung

epd Die privaten Rundfunkanbieter bekommen die Auswirkungen der globalen Finanzkrise derzeit besonders stark zu spüren. Einbrechende Werbeeinnahmen bedrohen den Teil des dualen Systems, der sich ohnehin immer stärker strukturell benachteiligt sieht und um neue Erlösmodelle ringen muss. Tobias Schmid, Bereichsleiter für Medienpolitik bei RTL, und Petra Gerlach, Referentin für Medienpolitik bei RTL, betrachten in ihrem Gastbeitrag für epd medien die Rolle der Regulierung in diesem Prozess. Ausgehend von der historischen Entwicklung herkömmlicher Regulierungsmodelle in Deutschland und Europa diskutieren sie alternative Ansätze, die aus ihrer Sicht zu mehr Chancengleichheit aller im Wettbewerb stehender Medienbranchen führen könnten.

Auf dieses ohnehin spannungsreiche Binnenverhältnis der Zielfunktion des privaten Rundfunks wirken zunehmend weitere externe Faktoren ein. So kommt hinzu, dass sich die Rahmenbedingungen des Rundfunkmarktes aufgrund technologischer Veränderungen in rasanter Geschwindigkeit wandeln. Allein die Anzahl der privaten Rundfunkanbieter ist aufgrund neuer Verbreitungsmöglichkeiten in den vergangenen 25 Jahren von anfangs zwei privaten Sendern auf heute mehr als 350 regionale, bundesweite und teilweise sogar internationale kommerzielle Sender gestiegen, die um Marktanteile konkurrieren. Im Rahmen der digitalen Konvergenz ist der Rundfunkmarkt zudem nicht mehr nur von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern gekennzeichnet. Es drängen zunehmend weitere, häufig finanzstärkere Branchen wie Online-Anbieter und Portale mit rundfunkähnlichen Angeboten in den Markt, die gleichzeitig einer deutlich geringeren bis hin zu gar keiner Regulierung unterliegen.

Die mit der Schutzwirkung des Rundfunks als meinungs- und demokratiebildendes Wirtschafts- und Kulturgut verbundenen Rechte haben infolgedessen im neuen konvergenten Medienmarkt in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht mehr ihren ursprünglich zugeordneten Effekt. Sie verlieren durch den Umstand, dass immer mehr private Rundfunkanbieter einen Anspruch auf diese Rechte geltend machen, an Wert und haben zu-

Fortsetzung folgt

epd/Kifu

Auflage 0

16/28.02.2009

dem im Wettbewerb mit anderen Branchen auch in ihrer zentralen Bedeutung eingebüßt.

Irrationaler ökonomischer Wettbewerb

Hinzu kommt, dass der Werbemarkt bereits seit längerer Zeit eine stagnierende Gesamttendenz aufweist und im Zuge der realwirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzmarktkrise damit auch das klassische Geschäftsmodell deutlich unter Druck gerät. Vor diesem Hintergrund ist es von entscheidender Bedeutung, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen so fortzuentwickeln, dass auch weiterhin die gesellschaftspolitischen Ziele erreicht werden können. Dies ist jedoch aus unternehmerischer Perspektive langfristig nur möglich, wenn zum einen das bisherige Geschäftsmodell auch in der Zukunft gesichert ist und zum anderen eine Entwicklungsmöglichkeit in neue Geschäftsfelder gewährleistet wird.

Aber auch innerhalb des dualen Systems verändern sich die Rahmenbedingungen. Anstatt des oben erwähnten Nebeneinanders und der Abhängigkeit von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk stehen die beiden Seiten des dualen Systems immer mehr in einem irrationalen ökonomischen Wettbewerb zueinander. Durch die wachsende Tendenz der öffentlich-rechtlichen Anstalten zur Ausübung kommerzieller Aktivitäten über privatwirtschaftliche Tochterunternehmen oder Beteiligungen, wie auch durch die Bestrebungen zum Aufbau einer dritten Säule öffentlich-rechtlicher Angebote im Online-Bereich, verschwimmen die Grenzen zwischen dem öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Markt zusehends.

Private werbe- und/oder abo-finanzierte Angebote haben nur geringe Chancen gegenüber gleichartigen gebührenfinanzierten und werbefreien Angeboten. Durch den direkten Wettbewerb zwischen kommerziellen und öffentlich-rechtlichen Anbietern, die auf eine sichere und völlig risikofreie Finanzausstattung zurückgreifen können, wird die Konkurrenzfähigkeit der privaten Rundfunkveranstalter zusätzlich geschwächt. Dies bestätigt sich derzeit beispielsweise im Rahmen der aktuellen Drei-Stufen-Tests, insbesondere in dem vom Mitteldeutschen Rundfunk ausgearbeiteten Verfahren für das Online-Vorschulportal des KI.KA unter dem Namen „kikaninchen.de“.

Vollprogramme mit weiteren Pflichten

Doch auch innerhalb des privaten Rundfunks hat sich der Wettbewerb in den vergangenen 25 Jahren nicht zuletzt aufgrund der Masse an Konkurrenten maßgeblich gewandelt. Dabei erfolgt eine regulative Differenzierung zwischen den privaten Anbietern im Hinblick auf eine in Umfang und Tiefe unterschiedliche Ausgestaltung der öffentlichen Aufgabe nur an sehr vereinzelt Stellen, wie zum Beispiel in der Unterscheidung zwischen Voll- und Spartenprogrammen, wobei auch hier eine Klassifizierung als Vollprogramm eher mit weiteren Pflichten als mit zusätzlichen Rechten versehen ist.

Zudem werden insgesamt sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene die Rechte der privaten Rundfunkanbieter immer mehr beschnitten. So werden etwa die bevorrechtigte Verbreitung im Kabelnetz oder der bevorrechtigte Zugang zu Frequenzen im Rahmen

des TK-Package der Europäischen Kommission und der Verteilung der „Digitalen Dividende“ zunehmend aufgeweicht, was zu einem erheblichen Kostendruck und damit zu einer weiteren Verschärfung des Wettbewerbs bei konstanter oder zum Teil sogar ansteigender regulatorischer Beschränkung führt. Dabei kam es gerade hier kürzlich zu einer Bestätigung der Möglichkeit eines Must-Carry-Regimes durch den Europäischen Gerichtshof (Urteil des EuGH vom 22.12.2008, Aktenzeichen C-336/07).

Ordoliberalismus

Angesichts der dargestellten Veränderungen bedarf es vor der gesamtwirtschaftlichen Ausrichtung der Rundfunkregulierung einer Justierung des regulativen Rahmens. Zur Betrachtung dieser gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung bedarf es jedoch zunächst einiger theoretischer Vorüberlegungen, die den Hintergrund der Rundfunkregulierung verdeutlichen und im Anschluss auf das bestehende Regulierungssystem übertragen werden sollen.

Die europäische Regulierung orientiert sich zunehmend am wettbewerbspolitischen Leitbild des Ordoliberalismus der Freiburger Schule, welches in der Mitte des 20. Jahrhunderts geprägt wurde und als Grundlage für die Schaffung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Jahre 1958 diente. Diese Wirtschaftsordnung basiert auf der Abstraktion von der Idealvorstellung eines vollständigen Wettbewerbs. Ohne die richtige politische Rahmenordnung (ordo) ist demzufolge ein Marktversagen immer möglich. Dem Staat wird die Aufgabe zuteil, einen marktkonformen Ordnungsrahmen zur Sicherung von Privateigentum, Vertragsfreiheit, freiem Wettbewerb, Konjunktur- und Geldwertstabilität und sozialer Gerechtigkeit zu gewährleisten.

Das Ziel ist somit, eine Ordo als Grundlage für einen funktionierenden Wettbewerb zu schaffen beziehungsweise zu erhalten, und nicht die Lenkung der Wirtschaftsprozesse an sich. Als Gestaltungskriterien des Ordnungsrahmens werden häufig außerökonomische Kriterien wie kulturelle oder schlichtweg „menschliche“ und weniger rationale, greifbare Kriterien verwandt. Da die Gestaltung eines Ordnungsrahmens immer auch eine Beurteilung der Situation und damit ein Werturteil voraussetzt, hat der ordoliberaler Denkanatz einen normativen Charakter (obgleich auf diesen normativen Charakter meistens nicht explizit hingewiesen wird). Die staatlichen Eingriffe orientieren sich nicht in erster Linie an der konsumtiven, das heißt den tatsächlichen Präferenzen der Konsumenten entsprechenden Nachfrage, sondern an einer vom Staat erwünschten und damit normativen Nachfrage.

Damit einher geht das Problem eines möglichen Staatsversagens in Form falscher oder auch falsch dosierter Eingriffe, dessen negative Auswirkungen unter Umständen die Konsequenzen eines Marktversagens sogar dominieren könnten. Der Ordoliberalismus setzt zudem einen starken Staat voraus, in dem die Politik sich dem Druck einzelner Interessengruppen weitgehend entziehen kann; ein Idealbild der Staatsmacht, welches aber nur in besonders günstigen Zeiten erreicht wird,

epd/Kifu

Auflage 0

16/28.02.2009

wie beispielsweise zu Zeiten des Wirtschaftsaufbaus in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg.

Internalisierung externer Effekte

Überträgt man diese theoretischen Vorüberlegungen auf die bestehende Rundfunkregulierung, hilft dies beim Aufdecken der ursprünglichen normativen Zielsetzung. Das wesentliche Ziel der Rundfunkregulierung besteht in der Sicherstellung, dass öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk in der Funktion als meinungsbildendes und demokratieförderndes Wirtschafts- und Kulturgut gemeinsam ihre öffentliche Aufgabe erfüllen. Das regulierende Prinzip in Anlehnung an den Ordoliberalismus ist dabei in erster Linie die Internalisierung externer Effekte, und zwar sowohl negativer Externalitäten bei der Ausstrahlung „schlechter“ Programms als auch positiver Externalitäten bei der Ausstrahlung von Public Value, also eines „guten“ beziehungsweise publizistisch erwünschten Programms.

Externe Effekte haben nämlich die Eigenschaft, dass ihre Vorteile beziehungsweise Kosten nicht dem Verursacher angelastet werden können. Die Internalisierung ist dabei die Berücksichtigung dieser Auswirkungen (Vor- und Nachteile) auf Dritte, also die Gesellschaft. Im Fokus stehen also nicht die individuellen, sondern vielmehr die vom Staat erwünschten Konsumentenpräferenzen. Da ein kommerzieller Rundfunk allein aufgrund seiner Werbefinanzierung und der damit verbundenen Tendenz einer Programmausrichtung auf eher massenattraktive Ziele möglicherweise nicht genügend Public Value erzeugen würde oder könnte, bedarf es hiernach eines staatlichen Eingriffs.

Das Ausmaß der Beteiligung an der öffentlichen Aufgabe beziehungsweise am Public-Value-Beitrag ist dabei von der Art der Finanzierung bestimmt. Das vorwiegend gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Programm soll überwiegend publizistischen Zielen dienen und die Grundversorgung der Bevölkerung sichern. Unter Berücksichtigung der Marktabhängigkeit der privaten Rundfunkprogramme müssen diese einen entsprechend geringeren Beitrag zum Public Value leisten, dennoch haben auch sie hiernach ihre öffentliche Aufgabe zu erfüllen.

Zielkonflikt

Die oben dargestellten Aspekte machen deutlich, dass zwischen den individuellen Zielen eines privaten Rundfunkveranstalters in seiner Funktion als gewinnorientiertes Wirtschaftsunternehmen einerseits und den gesamtwirtschaftlichen und normativ vorgegebenen Zielen der Regulierung andererseits ein Zielkonflikt entstehen muss. Bei der Erfüllung der Auflagen der Regulierung verletzt der private Rundfunkveranstalter automatisch sein in erster Linie auf die Erwirtschaftung von Gewinnen ausgerichtetes Unternehmensziel. Diese Schere ist umso größer, je höher der Druck ist, der von den Renditeerwartungen ausgeht.

Durch die in der Öffentlichkeit und Politik immer wieder aufkeimende Qualitäts- und Wertediskussion des privaten Programms besteht zudem permanent die Gefahr weiterer regulativer und immer detaillierterer Eingriffe. Eine solche „Verzweiflungsregulierung“, die zudem um-

gekehrt einen massiven Eingriff in die Programmautonomie bedeuten würde, würde den Zielkonflikt zusätzlich verschärfen. Die juristischen Aspekte, die dem entgegenstehen, sollen hier bewusst außen vor gelassen werden.

Die dem Rundfunk zustehenden systemimmanenten Rechte könnten vom Prinzip her dazu beitragen, diesen Zielkonflikt zu reduzieren, weil sie im Gegenzug zu den gesetzten Auflagen an anderer Stelle eine Erleichterung bewirken. Da sich jedoch die Marktstrukturen und Technologien seit Einrichtung des dualen Systems in den achtziger Jahren grundlegend verändert haben und das Regulierungssystem nicht in gleichem Ausmaß an die sich verschiebenden Rahmenbedingungen angepasst wurde, ist die nötige Balance zwischen Pflichten und Rechten der am Leistungsauftrag partizipierenden privaten Rundfunkanbieter aus den Fugen geraten, so dass dieser Mechanismus heute zunehmend fehlschlägt.

Beispielhaft hierfür sei die Geschichte der Auflagenprogramme bei den reichweitenstarken Vollprogrammen RTL und Sat.1 genannt. Während die faktische Gefahr einer vorherrschenden Meinungsmacht durch äußere Faktoren wie die Vervielfachung der TV-Angebote und die rasant zunehmende Meinungsbildungsrelevanz des Internets rückläufig ist, haben die gesetzlichen Vorgaben für diese Auflage eine stetige Verschärfung erfahren.

Zunehmende Schieflage

Während also die Auflagen in ihrem Umfang eher zugenommen haben, haben die Rechte ihre Wirkung verloren, gleichzeitig drängen aufgrund der digitalen Konvergenz immer neue Wettbewerber aus anderen Branchen in den Markt, die jedoch nicht von den gleichen gesetzlichen Regelungen erfasst werden. Durch die expandierenden Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerät auch das duale System zunehmend in eine Schieflage. Im Hinblick auf diese Faktoren, zur Erreichung des eigentlichen ordnungspolitischen Ziels und um auch in Zukunft eine Chancenfairness aller am Markt Beteiligten sicherstellen zu können, ist eine Weiterentwicklung der Rundfunkregulierung und damit einhergehend eventuell auch eine Anpassung des Rundfunkbegriffs nötig.

Um die genannten Problembereiche in der Entwicklung des Rundfunkmarktes aufzugreifen und zur Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Auflagen und Rechten des privaten Rundfunks, sollte ein Lösungsansatz gefunden werden, der sowohl die Interessen des privaten Rundfunks als auch der Ordnungspolitik aufgreift. Hierfür würde sich beispielsweise ein Modell anbieten, in dem über den gemeinsamen Nenner der gesellschaftlichen Verantwortung die Interessen beider Seiten aufgegriffen und in das System eingebunden werden könnten. Über eine bewusste Förderung gesellschaftspolitisch erwünschter Programmformate oder -inhalte, welche in Verbindung mit ihren ökonomischen Auswirkungen betrachtet werden müssten, könnte auf diesem Wege eine neue Korrespondenz zwischen Rechten und Pflichten erstellt werden. Eine zumindest in gewissen Bereichen mögliche Interessenidentität zwischen Regulierung und privatem Rundfunk könnte so

epd/Kifu

Auflage 0

16/28.02.2009

aus einer starren und rein externen Regulierung eine dynamische und sich an wandelnde Rahmenbedingungen anpassungsfähige interne Selbstregulierung beziehungsweise Ko-Regulierung entstehen lassen.

Dabei stellt sich automatisch die Frage, welche Programme nun mehr, weniger oder gar nicht förderungswürdig wären. Eine Programmkategorisierung, auf der zukünftig die Zuteilung von Auflagen und Rechten beruhen sollte, müsste so gewählt sein, dass sie zum einen keine unlösbaren Wertediskussionen hervorruft, zum anderen aber dennoch flexibel genug ist, um sich an wandelnde Rahmenbedingungen anzupassen und dabei gleichzeitig eine hohe Akzeptanz in der Gesellschaft genießt.

Implementierung eines Anreizsystems

Geht man nun davon aus, dass sich die gesellschaftspolitisch erwünschten Inhalte dort wiederfinden lassen, wo die Gesellschaft als Gesetzgeber durch die besonderen Schutzvorschriften bereits eine Wertung vorweggenommen hat, so spiegelt sich entlang der Vorgaben der Richtlinie für Audiovisuelle Mediendienste, des Rundfunkstaatsvertrags oder der Landesmediengesetze eine objektive und klare Programmeinteilung wider. Unter der Annahme, dass der ordnungspolitische Rahmen immer dann, aber eben auch nur dann die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einschränkt, wenn dies aus dem besonderen Inhalt heraus geboten erscheint, ist der Schluss zulässig, dass damit die „guten“ Inhalte bereits definiert sind (so etwa Nachrichten, Kirchen- oder Kindersendungen durch Werbeverbote oder Drittsendezeiten und Regionalfenster durch verpflichtende Auflagen). Folglich bedürfte es keiner neuen Festsetzung, sondern nur der konsequenten Fortsetzung des bereits Bestehenden. Insoweit bietet die aktuelle Rundfunkregulierung bereits einen Ansatzpunkt, an dem frei von neuen Wertungsfragen eine Zuordnung von sinnvollen Anreizen erfolgen kann.

Zudem sollte auch über einen Ausbau des aktuellen Rundfunkbegriffs nachgedacht werden, in dem nicht nur zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern unterschieden würde, sondern auch innerhalb des privaten Rundfunks eine Differenzierung entsprechend des individuellen Beitrags zu gesellschaftlicher Verantwortung durch die einzelnen Sender erfolgen würde. Rundfunkveranstalter, die freiwillig bereit wären, gesellschaftliche Verantwortung durch die Übertragung bestimmter gesellschaftspolitisch erwünschter Programmformate zu übernehmen, nähmen daraus resultierend auch eine stärkere meinungsbildende Funktion ein als jene Veranstalter, die ihr Programm an rein ökonomischen Gesichtspunkten ausrichteten.

Infolgedessen unterlägen die Rundfunkveranstalter entsprechend des Ausmaßes ihrer meinungsbildenden Funktion auch unterschiedlich strengen rundfunkspezifischen Auflagen. Im Gegenzug zu den mit den Auflagen einhergehenden insbesondere wirtschaftlichen Einschränkungen würde diesen Sendern jedoch auch ein vergleichbares Maß an Rechten gewährt, mit Hilfe derer die negativen ökonomischen Konsequenzen infolge der Produktion der erwünschten Programmformate zumindest in Teilen kompensiert werden könnten.

Das Ziel der Implementierung eines solchen Anreizsystems wäre die Etablierung einer Chancengleichheit aller miteinander im Wettbewerb stehenden Medienbranchen. Als Voraussetzung dafür dient die stabile und zukunftstaugliche Positionierung des privaten Rundfunks innerhalb dieser Medienlandschaft. Ein wie oben beschriebenes System böte somit einen möglichen ordnungspolitischen Ansatz für eine Medienstatt ausschließlicher Rundfunkregulierung. Vor allem aber könnte die Suche nach Ansätzen einer gemeinsamen Zielerreichung wieder den eigentlichen Zweck der Medienregulierung in den Mittelpunkt stellen. ■