

Beck, Hanno; Beyer, Andrea

Article — Published Version

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Beck, Hanno; Beyer, Andrea (2013) : Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 93, Iss. 3, pp. 175-181, <https://doi.org/10.1007/s10273-013-1505-5>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/110293>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Hanno Beck, Andrea Beyer

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Krise

Diverse Skandale haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Misskredit gebracht. Dies hat erneut die Diskussion entfacht, ob der Rundfunk überhaupt in öffentlicher Hand produziert werden sollte. Die Autoren untersuchen dies aus ökonomischer Sicht, diskutieren die seit Anfang 2013 eingeführte Rundfunkabgabe und machen Vorschläge, wie Rundfunkleistungen anreizkompatibel angeboten werden können.

Das Entsetzen der deutschen Rundfunklandschaft ist groß: Ausgerechnet das Unterhaltungsflaggschiff des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF), „Wetten dass..?“, kämpft mit einem gigantischen Schleichwerbungsskandal: Über die Produktionsfirma des Moderators haben Unternehmen Produktpräsentationen im Rahmen der Sendung bestellt und bezahlt.¹ Vertraglich wurde sogar festgelegt, wie lange das betreffende Produkt im Bild sein und wo der Moderator bei der Vorstellung des Produktes stehen sollte; ein Geschehen, das kaum mit der Idee und den Ansprüchen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vereinbar ist. Dies ist nur die Spitze des Eisbergs. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kämpft immer wieder mit zahlreichen Skandalen, die in Kontrast zu seinen Idealen stehen. Die Kritik an diesem System nimmt zu:

- Nicht nur in „Wetten, dass..?“ gab es Schleichwerbungsskandale, stellenweise konnten Unternehmen gegen Entgelt Produkte in öffentlich-rechtlichen Serien platzieren oder gar ganze Handlungsstränge bestellen.²
- So haben die Ereignisse um die Abberufung des ehemaligen Chefredakteurs des ZDF, Nikolaus Brender,

gezeigt, dass die Sender gegen politische Einflussnahme nicht gefeit sind.

- Im Umfeld der öffentlich-rechtlichen Sender ist es in den vergangenen Jahren immer wieder zu Korruptionsskandalen, Vorteilmnahmen, Bestechlichkeit, Bilanzfälschung und Untreue gekommen.
- Kritische Stimmen gibt es auch zur Mittelverwendung der Sender, so soll beispielsweise die Abschiedsparty des scheidenden ZDF-Intendanten Markus Schächter aus dem Veranstaltungsetat des Senders bezahlt worden sein – während das ZDF zugleich einen massiven Personalabbau diskutierte.³
- Auch die Programminhalte sind Gegenstand der Kritik.⁴ So wurde zuletzt beispielsweise die ARD vom eigenen Programmrat dafür kritisiert, dass sie fünf Talkshows pro Woche sendet, in denen sich immer wieder die gleichen Gäste finden;⁵ auch der teure Einkauf von Fußballrechten war wiederholt Gegenstand der Kritik.⁶
- Ebenfalls umstritten ist die Vielfalt an öffentlich-rechtlichen Kanälen, die unter sehr geringer Zuschauerbeteiligung leiden – Angebote wie EinsFestival, EinsExtra, ZDF-Kulturkanal oder ZDFneo kosten viel, haben aber wenig Zuspruch, so die Kritik.

1 Vgl. M. Brauck et al.: Das Show-Geschäft, in: Der Spiegel, 67. Jg. (2013), H. 3, S. 56 ff.

2 O.V.: Neue Vorwürfe wegen Schleichwerbung – Bavaria-Chef Kleine beurlaubt, Handelsblatt Online, 2005, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/koepfe/neue-vorwuerfe-wegen-schleichwerbung-bavaria-chef-kleine-beurlaubt/2523712.html> (17.1.2013).

3 O.V.: Schächter-Abschiedsfest sorgt für Unmut im ZDF, Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/a-815858.html> (17.1.2013).

4 Vgl. z.B. J. Wendland: Integrations- und Kulturauftrag und journalistische Unabhängigkeit... : ... wo sind sie geblieben?, in: J. Ludwig (Hrsg.): Sind ARD und ZDF noch zu retten? Tabuzonen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Baden-Baden 2009, S. 36.

5 O.V.: Kritik an Talkshows: ARD-Programmbeirat attackiert eigene Moderatoren, Spiegel Online, 2012, <http://www.spiegel.de/kultur/tv/ard-chefs-kritisieren-moderatoren-will-plasberg-jauch-a-839358.html> (17.1.2013).

6 Vgl. J. Hauser: Merkel: Öffentlich-rechtliche Sender sollen maßhalten, Faz.net, 2013, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/kritik-an-rundfunkgebuehr-merkel-oeffentlich-rechtliche-sender-sollen-masshalten-12029770.html> (19.1.2013).

Prof. Dr. Hanno Beck lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim.

Prof. Dr. Andrea Beyer lehrt Betriebswirtschaftslehre und Medienökonomie an der Fachhochschule Mainz.

- Die zu Beginn des Jahres eingeführte Haushaltsabgabe, die de facto eine Kopfsteuer auf Haushalte darstellt, leidet unter geringer Akzeptanz; Unternehmen haben bereits Klagen angekündigt.

All dies wäre in der Privatwirtschaft und bei Privatsendern bereits Anlass zu Auseinandersetzungen. Die Öffentlich-Rechtlichen müssen sich noch mehr als privatwirtschaftliche Unternehmen dieser Kritik stellen, da sie pro Jahr mehr als 7 Mrd. Euro Zwangsgebühren eintreiben – unter anderem mit der Begründung, den Zuschauer vor solchen hier dokumentierten Qualitätsmängeln zu schützen. Wer Zwangsbeiträge in Milliardenhöhe mit der Rechtfertigung eintreibt, dass man den Bürgern Qualität und Integrität biete, muss solche Kritik ernst nehmen.

Marktversagen im Rundfunksektor?

Die ökonomischen Begründungen für die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks zielen auf die Produktionsbesonderheiten dieser Branche ab:⁷

- Ein Argument für staatliche Eingriffe in den Rundfunk sind die mit dem Aufbau des Sendernetzes verbundenen hohen Fixkosten, die zu sinkenden Durchschnittskosten und damit zu einem natürlichen Monopol führen können. Dieses Argument verliert durch den technischen Fortschritt und die damit verbundenen Kostensenkungen an Relevanz; zudem rechtfertigen hohe Fixkosten allenfalls eine Regulierung der Netze, aber keinen öffentlich-rechtlichen Anbieter von Informationen.
- Diese Tendenz zu monopolistischen Strukturen könnten dadurch verschärft werden, dass die Grenzkosten jedes weiteren Zuschauers Null sind, sieht man von sprungfixen Kosten zum Ausbau der Sendekapazität ab. Die Existenz privatwirtschaftlicher Sender zeigt zudem, dass es auch Geschäftsmodelle gibt, die mit diesem Problem fertig werden.
- Weiterhin wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk damit legitimiert, dass Rundfunk ein öffentliches Gut sei, das nur vom Staat angeboten werden könne. Dies ist so nicht korrekt: Grundsätzlich können Konsumenten vom Konsum der Rundfunkdienstleistungen ausgeschlossen werden – damit fehlt eine wichtige Eigenschaft eines öffentlichen Gutes.

7 Vgl. H. Beck: Medienökonomie, 3. Aufl., Berlin u.a.O. 2011, S. 92 f.; A. Beyer, P. Carl: Einführung in die Medienökonomie, 3. Aufl., Konstanz, München 2012, S. 15 f.; M. Friedrichsen, M. Gertler: Medien zwischen Ökonomie und Qualität, Baden-Baden 2011, S. 28 ff.; B. W. Wirtz: Medien und Internetmanagement, 7. Aufl., Wiesbaden 2011.

Man kann festhalten, dass die ökonomischen Rechtfertigungen für die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht valide sind.⁸ Es sind heute eher andere Begründungen für die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die in der politischen Debatte eine Rolle spielen, statt auf die Produktionsstruktur zielen sie auf die Inhalte des Rundfunks ab.⁹

- Zum einem wird befürchtet, dass die Informationen des Senders durch die Einflussnahme der Werbekunden verzerrt sind, wenn sich ein Rundfunkanbieter über Werbung finanziert. Dem könne man nur durch einen öffentlich-rechtlichen Anbieter entgegenwirken.
- Öffentlich-rechtlicher Rundfunk soll ebenfalls vor politischer Einflussnahme auf die gesendeten Inhalte schützen und damit einen Beitrag zur Sicherung der Demokratie leisten.
- Ein weiteres Argument bezieht sich auf die externen Effekte politisch und kulturell wertvoller Sendungen: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk soll informieren und bilden, und das Informations- und Bildungsverhalten ebenso wie den Bildungsstand der Bürger verbessern. Dies soll zu externen Effekten in Form verbesserter Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben führen. Vereinfacht gesagt wird hier die Erziehungsfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks adressiert.
- Privater Rundfunk könne aufgrund von Informationsasymmetrien nur qualitativ mindere Informationen liefern. Die Zahlungsbereitschaft der Rezipienten sei zu gering, um qualitativ hochwertigen Rundfunk zu liefern, da die Rezipienten sich nicht über die tatsächliche Qualität der gesendeten Inhalte sicher seien.¹⁰ Gegen dieses Argument spricht, dass Rundfunk ein wiederholter Konsumakt ist und damit über Reputationsmechanismen auch höherwertige Produkte marktfähig sind. Im Printmarkt funktioniert dieser Mechanismus hervorragend, es findet sich kein Argument, warum das im Falle des Rundfunks

8 Vgl. H. Beck, A. Beyer: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im Zeitalter der Digitalisierung, in: Ordo, Bd. 61, Stuttgart 2010, S. 240; A. Knorr, K. Winkler: Die duale Rundfunkordnung in der Kritik, in: Ordo, Bd. 51, Stuttgart 2000, S. 317 ff.

9 Vgl. A. Hasse: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Berlin 2005, S. 56; M. Friedrichsen, M. Gertler, a.a.O., S. 34 f.; § 11 RStV (Programmauftrag); J. Ludwig: Mikroökonomie der Medien, in: K.-D. Altmeppen, M. Karmasin (Hrsg.): Medien und Ökonomie, Bd. 1, Wiesbaden 2003, S. 187 ff.

10 Letztlich steht dahinter das Argument adverser Selektion bei Märkten mit asymmetrischer Information. Vgl. G. Akerlof: The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, 84. Jg. (1970), H. 3, S. 488 f.; M. Schumann, A. Tzouvaras: Qualitätsunsicherheit in der Medienindustrie, in: Wisu, 33. Jg. (2004), H. 2, S. 197 f.

anders sein sollte.¹¹ Die aktuellen Schwierigkeiten auch der qualitativ hochwertigen Printmedien rühren eher aus dem Aufbruch des Printmarktes in die digitale Welt als aus dem Problem mangelnder Glaubwürdigkeit.

- Es bleibt die normative Komponente im Programmschema der Öffentlich-Rechtlichen: Hier geht es darum, dass bestimmte Inhalte angeboten werden sollen, von denen vermutet wird, dass sie bei privater Bereitstellung nicht ausreichend gesendet würden. Das ist im Kern das Argument der meritorischen Güter,¹² es sollen also bestimmte Inhalte gegen die mehrheitliche Zahlungsbereitschaft der Bürger durchgesetzt werden – eine rein normative Strategie, die sich einer ökonomischen Überprüfung entzieht.

Da die ökonomischen Begründungen für einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk wenig überzeugend sind, muss sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor allem an seinen Inhalten und den damit verbundenen Zielen messen lassen.

Schleichwerbung und Einfluss der Politik

Ein wesentliches Argument für die Öffentlich-Rechtlichen ist also die Objektivität der angebotenen Informationen – öffentlich-rechtlicher Rundfunk soll Informationen liefern, die weder von der Werbebranche noch von der Politik verzerrt werden. Es bestehen jedoch erhebliche Qualitätsmängel durch den Einfluss der Werbebranche. Darüber hinaus ist zu fragen, warum sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch Werbeeinnahmen finanziert, wenn in der Abhängigkeit von der Werbeindustrie ein grundsätzliches Problem angenommen wird. Das Argument, dass die Werbeeinnahmen der Öffentlich-Rechtlichen nur einen geringen Anteil der jährlichen Gesamteinnahmen ausmachen, ist inkonsequent – wer Gelder aus der Werbebranche annimmt, bietet Angriffsfläche. Diese Logik gilt auch für Gewinnspiele und Sponsoring. Andere staatliche Rundfunksysteme, beispielsweise in Spanien, sind konsequenter, sie lassen keine Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu.

Auch dem Anspruch wird der öffentliche Rundfunk angesichts des Falls von Nikolaus Breder nicht gerecht. Dieser Versuch politischer Einflussnahme ist kein Einzelfall – so wird der CDU Hessen vorgeworfen, per Gesetz die Zusammensetzung des Rundfunkrats zu eigenen Gunsten geän-

dert zu haben.¹³ Ähnliche Vorwürfe gibt es gegen die grüne Landesregierung in Baden-Württemberg.¹⁴ Die Möglichkeit politischer Einflussnahme eröffnet sich unter anderem auch durch die wenig transparente Besetzungspolitik der jeweiligen Aufsichtsgremien.¹⁵ Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Anspruch der öffentlich-rechtlichen Sender, objektive, unverzerrte Informationen zu liefern, hinterfragt werden muss.

Kochshows und Boulevardmagazine in der ersten Reihe

Ein weiteres Argument für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bezieht sich auf die Inhalte der angebotenen Sendungen. Grundsätzlich handelt es sich bei der Wahl der Inhalte um ein normatives Problem. Aus ökonomischer Perspektive wirkt ein Angebot, das nicht rein marktwirtschaftlich bestimmt ist, – abgesehen von externen Effekten – wohlfahrtsreduzierend. Entscheidet sich allerdings ein demokratisch gewähltes Gemeinwesen, diese Angebote aus allgemeinen Mitteln zu finanzieren, so ist das zu akzeptieren. Aber selbst wenn sich die Inhalte einer objektiven wissenschaftlichen Würdigung entziehen, werden doch die Programme der Öffentlich-Rechtlichen in Bezug auf ihre Inhalte kritisiert. Viele Sendungen der Öffentlich-Rechtlichen, so das Argument, seien nicht mit dem Anspruch kulturell hochwertiger Formate zu vereinbaren.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang die hohe Prävalenz von Sportsendungen im öffentlich-rechtlichen Angebot, vor allem Fußball. Diese sehr teuren Sendeformate¹⁶ werden von den öffentlich-rechtlichen Sendern mit Verweis auf deren identitätsstiftende Funktion verteidigt. Berücksichtigt man allerdings, dass viele Sportgroßereignisse vermutlich auch ohne die öffentlich-rechtlichen Sender im frei zugänglichen Fernsehen gezeigt werden,¹⁷ relativiert sich dieses Argument. Der (wettbewerbsverzerrende) Bieterwettkampf der Öffentlich-Rechtlichen mit den Privatsendern hat wahrscheinlich nur dazu geführt, dass die Spielergehälter gestiegen sind, finanziert aus Gebührengeldern. Weiterhin

11 Zu dieser Debatte vgl. auch A. Beyer, H. Beck: Brauchen wir eine öffentliche-rechtliche Zeitung?, in: D. Wentzel (Hrsg.): Medienökonomik – Theoretische Grundlagen und ordnungspolitische Gestaltungsalternativen, Stuttgart 2009, S. 75 ff.; M. Friedrichsen, M. Gertler, a.a.O., S. 59; M. L. Kiefer: Medienökonomik, 2. Aufl., München 2005, S. 384 f.

12 Vgl. zur Meritorik R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, Tübingen 1975, S. 76 ff.

13 Vgl. C. Hickmann: Roland Kochs Spielwiese, Süddeutsche Online, 2010, <http://www.sueddeutsche.de/kultur/hessischer-rundfunk-roland-kochs-spielwiese-1.412661> (17.1.2013).

14 M. Hanfeld: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk Geld gegen Proporz, Faz.net, 2012, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/oeffentlich-rechtlicher-rundfunk-geld-gegen-proporz-11947718.html> (17.1.2013).

15 Vgl. J. Wendland, a.a.O., S. 39.

16 Die Kosten je Sendeminute beispielsweise bei der ARD und dem ZDF für Sport sind rund doppelt so hoch wie für Kultur und Wissenschaft oder Politik und Gesellschaft. Vgl. Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), 18. KEF-Bericht, Dezember 2011, S. 35 ff.

17 Vgl. H. Beck, A. Prinz: Sport im Pay-TV: Ein Fall für die Medienpolitik?, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg. (1998), H. 4, S. 224-231; und o.V.: Die Zukunft des Fernsehens. Welche Rolle spielen Pay-TV und Pay-Per-View in Deutschland?, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 50. Jg. (1999), H. 1, S. 66-90.

ist zu vermuten, dass die Einschaltquoten der Öffentlich-Rechtlichen stark durch Sportübertragungen nach oben getrieben werden: unter den 20 meistgesehenen Sport-Einzelsendungen des Jahres 2011 mit Marktanteilen von bis zu 60% findet sich nur zweimal der Privatsender RTL, die restlichen Sendungen wurden alle von öffentlich-rechtlichen Sendern übertragen. Nach den Vollprogrammen Eurosport und Sport 1 waren ARD und ZDF mit deutlichem Vorsprung die größten Anbieter von Sportsendungen im deutschen Fernsehen.¹⁸

Bisweilen sehen sich die Öffentlich-Rechtlichen zudem dem Vorwurf ausgesetzt, die Programme der Privatsender zu kopieren: Vorabend-Serien wie „Marienhof“, „Sturm der Liebe“, „Reich und schön“ oder „Verbotene Liebe“ werden ebenso als Kopien privatwirtschaftlicher Sendungen kritisiert wie die Boulevardmagazine „Brisant“ und „Leute heute“; Ähnliches gilt für zahlreiche Quiz- und Kochshows sowie Tiersendungen. Auch der Wechsel zahlreicher Stars aus dem Privatfernsehen zu den Öffentlich-Rechtlichen wird von Kritikern als Beleg dafür herangezogen, dass die Öffentlich-Rechtlichen Privatfernsehen zunehmend imitieren statt ein eigenständiges Profil zu bewahren. Zwar verweisen die Öffentlich-Rechtlichen gerne auf den hohen Informationsanteil ihres Programms im Vergleich zu den Privatsendern, doch sind diese Analysen nicht ohne methodische und inhaltliche Kritik geblieben. Der offensichtliche Informationsvorsprung, den die Öffentlich-Rechtlichen für sich reklamieren, schrumpft bei näherer Analyse.¹⁹ Ebenfalls wird die Nachrichtenkompetenz der Öffentlich-Rechtlichen kritisch gesehen.²⁰

Unabhängig von den Ergebnissen einer Programmanalyse lässt sich festhalten, dass sich viele Sendeformate der Öffentlich-Rechtlichen nur schwer mit dem Verweis auf förderungswürdige, qualitativ hochwertige Inhalte rechtfertigen lassen. Zur Rechtfertigung dieser Programmbestandteile dient die Hypothese, dass auch entsprechende Inhalte gesendet werden müssen, um die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu stärken. Die Seifenoper, Kochshows und Boulevardmagazine sollen das Sendeumfeld schaffen, in dem die Zuschauer auch qualitativ hochwertige Sendungen konsumieren. Bei dieser

Argumentation besteht die Gefahr, dass die nicht-meritorischen Programmbestandteile zum Hauptzweck mutieren und nicht Kultursendungen. Je mehr (zu den besten Sendezeiten) die Inhalte in den Vordergrund rücken, die nicht zum Programmanspruch der Öffentlich-Rechtlichen gehören, umso stärker wächst die Kritik.

Überteuerte Gagen und Gehälter?

Neben der Kritik zu Programm und Schleichwerbung gibt es auch eine Debatte um die Mittelverwendung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Einige der Fälle – Mittelveruntreuung, Bestechlichkeit und gefälschte Rechnungen – sind Zeichen einer ineffizienten Mittelverwendung und damit mangelhafter Anreize zum wirtschaftlichen Umgang mit Mitteln. In diesem Zusammenhang wird auch über Honorarfragen debattiert:

- So gelten Moderatoren wie Harald Schmidt (9 Mio. Euro pro Jahr), Günther Jauch (10,5 Mio. Euro), Thomas Gottschalk, Anne Will (jeweils 7,85 Mio. Euro), Johannes B. Kerner (3 Mio. Euro), Maybrit Illner und Reinhold Beckmann (jeweils 1 Mio. Euro) als üppig bezahlt.²¹
- Auch die Honorare der Intendanten sind Gegenstand von Debatten: ZDF-Chef Markus Schächter verdient 299 000 Euro im Jahr, die ARD-Vorsitzende und WDR-Intendantin Monika Piel kommt auf 308 000 Euro – plus „einmalige Zuwendung und Dienstwagen“. Das ist deutlich mehr als Bundeskanzlerin, Bundespräsident oder der bayrische Ministerpräsident verdienen. NDR-Intendant Lutz Marmor erhält 286 000 Euro inklusive Aufwandspauschale, SWR-Intendant Peter Boudgoust 273 000 Euro. Die Gehälter der anderen Intendanten werden zwischen 170 000 und 250 000 Euro taxiert.²²
- Ebenfalls in der Kritik ist das Aufwands-Ertrags-Verhältnis solcher Spartenkanäle wie ZDFneo (Aufwendungen laut Haushaltsplan 2012: 31,9 Mio. Euro), ZDFinfo (17,1 Mio.), ZDFkultur (19,2 Mio.), Tageschau24 und EinsFestival.²³

Diese Befunde legen nahe, dass bei der Mittelverwendung in den Sendern Verbesserungspotential besteht.

18 Vgl. A. Rühle: Sport im deutschen Fernsehen 2011: Programmprofile zwischen Markt und öffentlichem Interesse, in: Media Perspektiven, Nr. 11/2012, S. 555 ff.

19 Vgl. dazu ausführlich G. Schröder: Öffentlich-rechtliche Anbieter im Dilemma zwischen Massengeschmack und Gemeinwohl: Das medienökonomische Instrument der Programmleistung als Basis einer rationalen Medienpolitik, in: D. Wentzel (Hrsg.), a.a.O., S. 183-200.

20 U. Wickert: Warum sind die Kritiker so milde?, Faz.net, 2009, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/2.1756/wickert-bemaengelt-nachrichten-warum-sind-die-kritiker-so-milde-1885767.html> (13.1.2013).

21 M. Hanfeld: Fernsehonorare: Wer was verdient, Faz.net, 2011, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/2.1756/fernsehonorare-wer-was-verdient-1593531.html> (13.1.2013); o.V.: ARD-Unterhaltung: Was verdient Thomas Gottschalk?, Faz.net, 2011, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/2.1756/ard-unterhaltung-was-verdient-thomas-gottschalk-11104676.html> (13.1.2013).

22 O.V.: So viel verdienen Intendanten. Eine Frage des Gehalts, Faz.net, 2010, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/2.1756/so-viel-verdienen-intendanten-eine-frage-des-gehalts-1578412.html> (13.1.2013).

23 Vgl. o.V.: ZDF Jahrbuch 2011, Mainz 2012, S. 300.

Umstrittene Rundfunkabgabe

Seit Beginn des Jahres 2013 erhalten die Sender ihre Mittel aus der sogenannten Haushaltsabgabe, einer De-facto-Kopfsteuer, die nicht auf den Besitz von Geräten, sondern auf Wohnungen, Betriebsstätten und Kfz abstellt – mit allen negativen verteilungspolitischen Implikationen. Die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) sprach zwar 2011 noch davon, dass aufgrund eines Rückgangs der gemeldeten Geräte und der steigenden Zahl von Befreiungen und Schwarzsehern die Einnahmen rückläufig seien,²⁴ doch langfristig ist dieses Argument nicht nachvollziehbar: Die Zahl der gebührenpflichtigen TV-Geräte (Radios) ist seit 1990 von 22 (25) Millionen auf 33 (39) Millionen in 2012 gestiegen.²⁵ Allein die Tatsache, dass jeder Bürger unabhängig von Einkommen, Familienstand und davon, ob er ein Empfangsgerät besitzt, den gleichen Beitragssatz zahlt, hat zu Unmut in der Bevölkerung geführt. Besondere Kritik kommt aus der Wirtschaft, die deutliche Mehrbelastungen beklagt – der Autovermieter Sixt rechnet vor, dass auf die deutschen Unternehmen bis zu 950 Mio. Euro an Mehrkosten zukommen könnten.²⁶ Die Öffentlich-Rechtlichen hingegen gehen davon aus, dass die Unternehmen entlastet werden, wenngleich in einzelnen Branchen, besonders im produzierenden Gewerbe, Mehrbelastungen entstehen könnten.²⁷

Wie auch immer man zu den Belastungen durch die Rundfunkgebühr stehen mag, der Weg über einen geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag ist aufwendig, ineffizient und eine verteilungspolitische Katastrophe. Zudem darf die psychologische Wirkung der Tatsache nicht unterschätzt werden, dass jeglicher Zusammenhang zwischen Nutzung und Besitz eines Gerätes und der Beitragspflicht zerschnitten worden ist. Verstärkt wird der Widerstand gegen diese Abgabe dadurch, dass viele jüngere Medienkonsumenten nur noch das Internet nutzen, um sich zu informieren. Ihr Unterhaltungsbedürfnis stillen sie über Video-Portale wie Youtube oder andere im Netz frei zugängliche Inhalte. Je weniger sie deshalb öffentlich-rechtliches Fernsehen nutzen, umso mehr empfinden sie die Haushaltsabgabe als reine Steuer ohne Gegenleistung. Soll dieser Zielgruppe ein adäquater Nutzen für ihr Geld geboten werden, so müssen die Öffentlich-Rechtlichen ihre Präsenz im Internet ausbauen – was zu einer größeren Wettbewerbsverzerrung zuungunsten der Zeitungsverlage führt, die versuchen, die Ertragsrückgänge im Printgeschäft durch entsprechende

Internet-Geschäftsmodelle zu kompensieren. Beispielhaft dafür ist der Streit um die sogenannte „Tagesschau-App“, ein Internet-Angebot der ARD, das bereits vor Gericht beanstandet wurde, weil es presseähnlich und nicht hinreichend sendungsbezogen sei und deswegen gegen den Rundfunkstaatsvertrag verstoße.²⁸ Ähnliche Konflikte sind in den folgenden Jahren vorprogrammiert.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk – ein Anreizproblem

Die hier aufgeführten Kritikpunkte sind Wasser auf die Mühlen derjenigen, die eine Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fordern. Diese Forderung ist aus ökonomischer Perspektive berechtigt – wer den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verteidigen will, muss sich auf eine normative Position zurückziehen. Diese Position entzieht sich einer ökonomischen Kritik und ist, wenn sie demokratisch abgesichert ist, zu akzeptieren. Da eine Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die kommenden Jahre nicht auf der Agenda steht, stellen sich folgende Fragen: Wie lässt sich die Qualität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbessern und Schleichwerbung und Mittelverschwendung verhindern? Wie können die von der Politik gewünschten Programminhalte angeboten werden, ohne diese mit Seifenopern oder anderen Privatfernsehen-Kopien zu garnieren?

Um diese Fragen zu beantworten, sind die Ursachen der vielen Skandale und Probleme der Öffentlich-Rechtlichen zu identifizieren. Letztlich beruhen sie vor allem auf fehlenden oder falschen Anreizen, vor allem auf einem Fehlen von Wettbewerb und Marktmechanismen.²⁹ Das Beispiel des Magazins „Stern“, das sich von einem Skandal mit den gefälschten Hitler-Tagebüchern nur schwer erholte, zeigt die disziplinierende Wirkung des Marktes: Ein Medienunternehmen, das sich nachlässig, fahrlässig oder bewusst unredlich in der Öffentlichkeit verhält, muss mit Umsatz- und Gewinneinbrüchen rechnen. Reputation ist das wichtigste und teuerste Grundkapital jedes Medienunternehmens, und Skandale zerstören dieses Kapital. Also werden die Unternehmen sorgfältig sein, um die öffentliche Entwertung ihres Reputationskapitals zu verhindern. Für die Öffentlich-Rechtlichen gilt dieses Argument nur eingeschränkt, da ihre Einnahmen garantiert sind. Garantierte Einnahmen und eine verfassungsrechtlich abgesicherte Existenzgarantie reduzieren die Anreize zu verantwortungsvollem und umsichtigem Verhalten, da keine finanziellen Einbußen im Falle sin-

24 J. Huber: Sinkende Einnahmen bei der GEZ, Tagesspiegel Online, <http://www.tagesspiegel.de/medien/sinkende-Einnahmen-bei-der-gez-Berlin-hat-die-meisten-schwarzseher/4334066.html>.

25 Media Perspektiven: Basisdaten, Daten zur Mediensituation in Deutschland, Frankfurt a.M. 2012, S. 6.

26 B. Fuest: Rundfunkbeitrag vor Gericht, in: Welt am Sonntag vom 13.1.2013, S. 31.

27 H. Eicher: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, in: Media Perspektiven, Nr. 12/2012, S. 614 ff.

28 Vgl. J. Hauser: Urteil über Tagesschau-App: Sieg der Verlage, Faz.net, 2012, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/urteil-ueber-tagesschau-app-sieg-der-verlage-11905940.html> (13.1.2013).

29 Vgl. H. Hege: Medienpolitik und Regulierung vor den Herausforderungen der Digitalisierung, in: R. Kaumanns, V. Siegenheim, I. Sjurts (Hrsg.): Auslaufmodell Fernsehen? – Perspektiven des TV in der digitalen Medienwelt, Wiesbaden 2008, S. 402.

kender Reputation zu befürchten sind. Der fehlende Druck des Marktes führt zu einer ineffizienten Mittelverwendung, da Fehlplanungen und Mittelverschwendung nicht zum Marktaustritt führen. Das aktuelle System zur Bestimmung des Mittelbedarfs der Öffentlich-Rechtlichen ist wenig geeignet, diesen heilsamen Druck aufzubauen. Die Sender melden ihren Bedarf bei der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) an, die diesen Mittelbedarf prüft und ihn nach möglichen Korrekturen der Politik zur Entscheidung vorlegt. Dabei ist zu vermuten, dass die Sender in diesem Prozess strategische Informationsvorsprünge nutzen.

Da der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist, können andere Ziele das Handeln der relevanten medienpolitischen Akteure bestimmen: Für Beschäftigte aus der oberen Managementebene kann die Erhöhung des Personalbestandes wichtiger sein als die Steigerung der Effizienz, da sie damit ihren Einfluss und ihr Renommee steigern. Polit-ökonomische und bürokratiethoretische Überlegungen legen nahe, dass die Anstalten ihre Bedarfe weniger an Kostenerfordernissen ausrichten als an anderen Zielen wie der Maximierung des Budgets und des Personalstands.³⁰ Fraglich ist, ob die KEF in der Lage ist, diese Verzerrungen bei der Mittelanmeldung adäquat zu korrigieren. Paradoxerweise unterliegen die öffentlich-rechtlichen Sender auf anderem Wege dem Druck des Marktes. Und zwar nicht nur über ihre Werbeeinnahmen, sondern auch über die Notwendigkeit, Akzeptanz für das System ARD/ZDF zu schaffen, wozu entsprechende Einschaltquoten nötig sind. Ein öffentlich-rechtlicher Sender ohne Zuschauer hat trotz der verfassungsrechtlichen Existenzgarantie wohl nur geringe Überlebenschancen. Das Problem daran ist, dass der Druck des Marktes hier gemessen an den Zielen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in die falsche Richtung geht und zur Folge hat, dass erfolgreiche Formate der Privatsender kopiert werden und der eigentliche Programmauftrag zu kurz kommt. Zudem zielt der Druck des Marktes nur auf Einschaltquoten und keine ökonomischen Kennziffern, so dass das Problem der ineffizienten Mittelverwendung dadurch nicht geheilt wird.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk – eine Agenda

Fasst man die Probleme der öffentlich-rechtlichen Sender zusammen, so zeigt das aktuelle System mehrere Schwächen, die letztlich auf falschen Anreizen beruhen:

- Fehlverhalten wird nicht hinreichend sanktioniert;

30 Vgl. U. Roppel: Ökonomische Theorie der Bürokratie. Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien, Freiburg 2008; W. A. Niskanen: Bureaucracy and Public Economics, 2. Aufl., 1996.

- politische Einflussnahme auf Sender und Sendeinhalte ist nicht auszuschließen;
- das Programmprofil ist dem Vorwurf ausgesetzt, sich zu sehr an der privaten Konkurrenz zu orientieren;
- es gibt zu wenige Anreize für effiziente Mittelverwendung;
- der Wandel zu einer digitalen Medienwelt wird im aktuellen System nicht hinreichend berücksichtigt;
- das Finanzierungssystem verliert an Akzeptanz, ist aufwendig und sozial unausgewogen.

Mit diesem Mängelkatalog lassen sich einige Reformvorschläge diskutieren.³¹ Zunächst sollte ein umfassendes Werbeverbot für öffentlich-rechtliche Sender erlassen werden, um das Programm den Einflüssen der Werbeindustrie zu entziehen. Nur so entledigen sich die Öffentlich-Rechtlichen des Vorwurfs, interessengesteuert zu sein. Allerdings muss dieses Verbot Sponsoring und Gewinnspiele, ebenso wie das Verbot der Annahme von Vorteilen einschließen. Bei der Reformbaustelle „Finanzierungssystem“ sind mehrere Maßnahmen zu diskutieren:³²

- Zum einen sollte das Mittelaufkommen für die Sender aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Solange diese Mittelbereitstellung von der Bestimmung des Mittelbedarfs getrennt wird, wäre das durch die Rechtsprechung gedeckt, es entsteht kein Risiko der politischen Einflussnahme. Diese Regelung hat den Vorteil, dass aufwendige Verfahren zur Ermittlung der Gebührenpflicht und der Gebührenpflichtigen sowie Ausweichreaktionen und die dazu nötigen Überwachungsmaßnahmen entfallen. Zudem wäre diese Lösung aus verteilungspolitischer Perspektive optimal, solange die Verteilungswirkungen des aktuellen Steuersystems demokratisch gewünscht sind – besser als eine De-facto-Kopfsteuer ist das sicher.
- Um die Bestimmung des Mittelbedarfs dem politischen Prozess zu entziehen, zugleich aber auch das Problem der strategischen Bedarfsmeldung zu lösen, könnte der Mittelbedarf der Rundfunkanstalten zumindest teilweise an einen Index gebunden werden. Der Index der Lebenshaltungskosten beispielsweise hätte den Vorteil, dass der Anteil der Kosten für den öffentlich-rechtlichen

31 Vgl. H. Beck, A. Beyer: Zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Ein Vorschlag, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 12, S. 827-834.

32 Vgl. H. Beck, A. Beyer: Rundfunkgebühr, Haushaltsabgabe oder Rundfunksteuer? Kriterien und Optionen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Publizistik, 58. Jg. (2013), H. 1, S. 69-91.

Rundfunk am Gesamtbudget des Bürgers konstant bleibt.³³

- Ein weiteres, anreizkompatibles zusätzliches Finanzierungselement sind Spenden: Für Sendungen mit publizistischem Anspruch sollte es den Sendern möglich sein, Spenden von den Zuschauern entgegen zu nehmen. Das erhöht die Anreize zu sorgfältigem Arbeiten und Wirtschaften – das Beispiel der USA zeigt, dass dies durchaus eine Finanzierungsoption ist, wenngleich sie aufgrund der verfassungsrechtlichen Situation in Deutschland als alleinige Finanzierungsform nicht zulässig wäre. Verspricht der Staat zu jedem eingeworbenen Spenden-Euro eine Zulage, so erhöhen sich die Anreize, ein in den Augen der Zuschauer qualitativ hochwertiges Programm zu machen. Nun kann man die Befürchtung äußern, dass solche Spenden wiederum zu neuen Abhängigkeiten führen könnten, doch dagegen ließen sich Vorkehrungen treffen: Man könnte beispielsweise Spenden nur anonym zulassen, die Höhe der Spenden begrenzen oder aber Spenden für bestimmte Sendungen oder Sendeformen nicht zulassen.

Soll der Einfluss der Politik weiter reduziert werden, so müsste die intransparente und uneinheitliche Besetzung der Aufsichtsgremien transparenter werden. Eine Möglichkeit wäre es, analog zum Vorbild der Sozialwahlen auch die Bürger aufzufordern, über die Besetzung der Rundfunkgremien abzustimmen – zumindest einen Teil dieser Gremien sollte man auch mit Bürgervertretern besetzen. Allerdings leidet dieser Vorschlag am fundamentalen Widerspruch der meritorischen Idee des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Wer ein Programm anbieten will, das sich nicht mit den am Markt dokumentierten Präferenzen der Bürger deckt, muss also ein Programm gegen die Mehrheitspräferenzen machen. Dann ist es aber problematisch, der Mehrheit über Wahlen einen Einfluss auf das Programm zuzubilligen. An dieser Logik der paternalistischen Politik

leidet jeder Versuch, Politik gegen den Mehrheitswunsch demokratisch zu legitimieren. Das Problem der politischen Einflussnahme auf Sender und Sendeinhalte lässt sich dennoch nicht lösen, unabhängig davon, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk organisiert ist.

Bleibt das Problem des Wandels der Fernsehwelt hin zu einer digitalen Medienwelt: Möglicherweise wird es das Fernsehen als lineares Unterhaltungsmedium in einigen Jahren nicht mehr geben, und damit das Programm der Öffentlich-Rechtlichen in seiner bisherigen Form überflüssig machen. Bereits jetzt zeigt sich, dass vor allem ältere Bürger den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen.³⁴ Räumt man den Öffentlich-Rechtlichen aus diesem Grund mehr Spielraum im Internet ein, so bedeutet das eine Zunahme der Wettbewerbsverfälschung zu Lasten der Verlage – ein fundamentales Dilemma.

Wer dieses Problem lösen will, kommt mit kleinen Schritten nicht weiter. Eine umfassende Lösung wäre beispielsweise die Einführung eines staatlichen Rundfunkfonds,³⁵ der Aufträge für plattformübergreifende Sendeinhalte mit öffentlich-rechtlichem Anspruch im Ausschreibungsverfahren vergibt: Der Fonds beschließt Sendeinhalte, schreibt diese aus, gibt den Zuschlag an den besten und preisgünstigsten Bieter und kauft dann die Sendeplätze, -orte und -zeiten ein, an denen diese Inhalte gesendet werden. Damit könnten politisch gewünschte Sendeinhalte produziert werden und allen Medienformaten zur Verfügung stehen, ohne den Wettbewerb zu verzerren. Das Ausschreibungsverfahren trägt einer sich verändernden Medienlandschaft Rechnung und schafft zudem Anreize für eine effiziente Mittelverwendung. Anbieter, die durch Skandale oder schlechte Beiträge auffallen, werden vom Bieterverfahren ausgeschlossen. Das erhöht den Druck, sorgfältig und gewissenhaft zu arbeiten. Damit bietet dieser Vorschlag einen wichtigen Beitrag zur Lösung vieler Probleme der öffentlich-rechtlichen Sender – was jetzt nur noch fehlt, ist der politische Mut.

33 Vgl. A. Hasse: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Bestand und Alternative, Berlin 2005, S. 183 f.; M. Kops: Möglichkeiten und Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr, Arbeitspapier des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität Köln, Nr. 19/1994.

34 Vgl. H. Hege: Medienpolitik und Regulierung vor den Herausforderungen der Digitalisierung, in: R. Kaumanns, V. Siegenheim, I. Sjurts (Hrsg.): Auslaufmodell Fernsehen – Perspektiven des TV in der digitalen Medienwelt, Wiesbaden 2008, S. 406.

35 Vgl. H. Beck, A. Beyer: Zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Ein Vorschlag, a.a.O., S. 827-834.

Title: *Public Broadcasting in Crisis*

Abstract: *The German system of public broadcasting has arrived at a crisis point: too many lightweight channels, too many soap operas and boulevard magazines, too little on culture and too much on celebrity. Wasted investments, product placements, misappropriation of funds and fraud led to public commotion over the German public broadcasting system, which is funded with more than 7 billion euros per year. Is German public broadcasting worth all this money? In view of these recent affairs, the debate on reforming public broadcasting in Germany has gained momentum; several ideas for reform are addressed in this article.*

JEL Classification: D02, D73, L82