

119

## Politikberatung kompakt

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2017

# Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt

Rafael Aigner, Lars Handrich, Anselm Mattes und Ferdinand Pavel

## IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2017

DIW Berlin  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin  
Tel. +49 (30) 897 89-0  
Fax +49 (30) 897 89-200  
[www.diw.de](http://www.diw.de)

ISBN 978-3-946417-10-1  
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.  
Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
des DIW Berlin ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

## **DIW Berlin: Politikberatung kompakt 119**

Rafael Aigner  
Lars Handrich  
Anselm Mattes\*  
Ferdinand Pavel

### **Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt**

Endbericht

Studie im Auftrag der ARD

Berlin, 22. Februar 2017

\* DIW Econ GmbH. [service@diw-econ.de](mailto:service@diw-econ.de)

## Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste auf einen Blick .....	1
Kurzfassung .....	3
1 Einleitung.....	10
2 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der deutschen Medienlandschaft .....	11
2.1 Fernsehmarkt.....	14
2.2 Hörfunkmarkt.....	20
2.3 Werbemarkt.....	23
2.4 Onlinemedien und digitale Konvergenz.....	26
3 Ökonomische Gründe für einen öffentlichen Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt.....	39
3.1 Soll Rundfunk öffentlich finanziert werden? .....	41
3.1.1 Die besonderen Eigenschaften und Kostenstrukturen von Rundfunkgütern .....	41
3.1.2 Bezahlfernsehen und Online-Bezahlschranken als kommerzielle Finanzierungsmodelle.....	42
3.1.3 Werbefinanzierung und Media-Bias.....	43
3.1.4 <i>Externe Effekte</i> und <i>Public Value</i> .....	51
3.1.5 Welche Rundfunkangebote sollen öffentlich finanziert werden?.....	59
3.1.6 Unterschiede von kommerziellem und öffentlichem Rundfunk .....	61
3.2 Warum braucht es eine hohe Reichweite der öffentlich finanzierten Rundfunkinhalte und wie kann diese realisiert werden? .....	69
3.2.1 Warum braucht es Reichweite? .....	69
3.2.2 Lineares Fernsehen und Hörfunk .....	71
3.2.3 Online-Medien und Video-on-Demand .....	76
3.3 Braucht es öffentliche Rundfunkinstitutionen?.....	79
3.3.1 Alternative Bereitstellungs- und Finanzierungsformen.....	79
3.3.2 Das Problem asymmetrischer Informationen .....	81
3.3.3 Die Vorzüge langfristig angelegter Rundfunkanstalten.....	82
3.4 Zwischenfazit .....	85
4 Die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich.....	86
4.1 Indikatorenvergleich .....	87
4.1.1 Budget des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich .....	88
4.1.2 Programmleistung des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich .....	93
4.1.3 Öffentliche Ausgaben für Rundfunk im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext.....	101

4.2	Fallstudien.....	106
4.2.1	Vereinigtes Königreich.....	109
4.2.2	Kanada.....	117
4.2.3	USA.....	125
4.2.4	Neuseeland.....	133
5	Diskussion.....	141
5.1	Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	141
5.1.1	Soll Rundfunk öffentlich finanziert werden?.....	141
5.1.2	Warum ist eine hohe Reichweite der öffentlichen Rundfunkinhalte wichtig und wie kann diese realisiert werden?.....	143
5.1.3	Braucht es öffentliche Rundfunkinstitutionen?.....	144
5.2	Vorschläge zur Reform der Rundfunklandschaft in Deutschland.....	144
5.2.1	Konzentration auf <i>Public-Value-Inhalte</i> .....	145
5.2.2	Verstärkte Einbindung von Marktkräften.....	146
6	Fazit.....	149
	Literatur.....	151

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 4-1: Kategorisierung britischer Fernsehanstalten .....	111
--	-----

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2-1:	Medienrelevanz nach Nutzungsdauer der Medien, 2015 .....	12
Abbildung 2-2:	Bundesweite Fernsehsender in Deutschland nach Programmtyp, 2015.....	14
Abbildung 2-3:	Marktanteile nach Sendergruppen, 2014 .....	15
Abbildung 2-4:	Zuschaueranteile der acht reichweitenstärksten Fernsehvollprogramme im deutschen Fernsehmarkt, 2014 .....	16
Abbildung 2-5:	Marktanteile der Sendergruppen, 2014 .....	17
Abbildung 2-6:	Programmsparten im deutschen Fernsehen, 2012-2014 .....	19
Abbildung 2-7:	Die Entwicklung der politischen Fernsehinformation, 2004–2014.....	20
Abbildung 2-8:	Anzahl der empfangbaren Hörfunkprogramme nach Bundesländern, 2015 .....	21
Abbildung 2-9:	Hörfunkthemen der Landesrundfunkanstalten und des Deutschlandradios, nach Sendeminuten, 2014 .....	22
Abbildung 2-10:	Marktanteile nach Hördauer in Prozent, 2013 .....	23
Abbildung 2-11:	Zusammensetzung der Gesamterträge im privaten vs. öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Mio. Euro), 2014.....	24
Abbildung 2-12:	Entwicklung der Bruttowerbeumsätze nach Werbeträgern, 2006-2015.....	26
Abbildung 2-13:	Interaktion und Synergien der Hauptgeschäftsfelder im Internet .....	27
Abbildung 2-14:	Tagesreichweite der Medien (in Prozent), 1990-2015 .....	30
Abbildung 2-15:	Stationäre und mobile Online-Penetration nach Altersgruppen, 2015 .....	30
Abbildung 2-16:	Häufigkeit der Nutzung von Internetanwendungen, 2015.....	31
Abbildung 2-17:	Häufigkeit der Nutzung von Internetanwendungen nach Altersgruppen, 2015 .....	32
Abbildung 2-18:	Reichweite deutscher Websites (November bzw. Dezember), 2015 .....	33
Abbildung 2-19:	Die Marktkapitalisierung der zehn wertvollsten Unternehmen der Welt.....	34
Abbildung 2-20:	Traffic-Quellen für ausgewählte Homepages, Februar 2016.....	35
Abbildung 3-1:	Reichweite der überregionalen Tageszeitungen, 2015 .....	49
Abbildung 3-2:	Anzahl täglich verkaufter Zeitungen in Deutschland .....	50
Abbildung 3-3:	Werbeumsätze der Zeitungen (nur Print) in Deutschland.....	50
Abbildung 3-4:	Welche Rundfunkprogramme oder -inhalte sollten auch öffentlich finanziert werden? .....	60
Abbildung 3-5:	Aktualität der Fernsehpublizistik, 2013 .....	63
Abbildung 3-6:	Politische Fernsehpublizistik, 2013.....	63
Abbildung 3-7:	Fernsehsender in der Zuschauerwahrnehmung, 2015 .....	65
Abbildung 3-8:	Durchschnittliche Reichweiten deutscher Fernsehnachrichten, 1992 - 2014 .....	66
Abbildung 3-9:	Audience Flow bei ARD-Themenabenden .....	73
Abbildung 3-10:	Top-10 der meist-gesehenen Sendungen in Deutschland, 2014.....	74

Abbildung 4-1:	Indikatoren zur Einordnung des deutschen öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich .....	87
Abbildung 4-2:	Budget des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich (absolute Werte, Anteil der öffentlichen Einnahmen in Prozent), 2013 .....	89
Abbildung 4-3:	Budget des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich (Anteil am Bruttoinlandsprodukt in Prozent), 2013 .....	90
Abbildung 4-4:	Budget des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich (je Einwohner), 2013 .....	91
Abbildung 4-5:	Budget des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich (je Einwohner, kaufkraftbereinigt), 2013.....	92
Abbildung 4-6:	Anzahl der öffentlichen Hörfunkprogramme und aus öffentlichen Quellen finanzierte Budgets (kaufkraftbereinigt, pro Kopf), 2013/2016 .....	94
Abbildung 4-7:	Anzahl der öffentlichen Fernsehkanäle und aus öffentlichen Quellen finanzierte Budgets (kaufkraftbereinigt, pro Kopf), 2013.....	96
Abbildung 4-8:	Programmanteile für Information, Bildung und Kultur und öffentliche Einnahmen (kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013 .....	97
Abbildung 4-9:	Programmstunden für Information, Bildung und Kultur und öffentliche Einnahmen (kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013.....	98
Abbildung 4-10:	Programmstunden für Nachrichten und öffentliche Einnahmen (kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013 .....	99
Abbildung 4-11:	Anteil der Werbung und öffentliche Einnahmen (Anteil in Prozent, kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013 .....	99
Abbildung 4-12:	Marktanteile und öffentliche Einnahmen (Anteile in Prozent, kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013 .....	100
Abbildung 4-13:	Bruttoinlandsprodukt und öffentliche Einnahmen (kaufkraftbereinigte Werte pro Kopf), 2013 .....	102
Abbildung 4-14:	World Bank Doing Business Indikator und öffentliche Einnahmen (Index, kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013 .....	103
Abbildung 4-15:	Pressefreiheit und öffentliche Einnahmen (Index, kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013 .....	104
Abbildung 4-16:	Generelles Vertrauen in Nachrichten und Budget des öffentlichen Rundfunks aus öffentlichen Quellen (Zustimmung in Prozent, kaufkraftbereinigte Budget pro Kopf), 2013 .....	105
Abbildung 4-17:	Marktanteile britischer Hörfunk und Fernsehsender, 2014 .....	110
Abbildung 4-18:	Marktanteile der britischen Fernsehkanäle, 1982-2015.....	112
Abbildung 4-19:	Zustimmungsraten zu möglichen Aufgaben der BBC, Befragung Nov./Dez., 2014.....	115
Abbildung 4-20:	Marktanteile im Radiomarkt nach Typ Fernsehsender nach Mediengruppe, 2013-2014 .....	118
Abbildung 4-21:	Budget der CBC/Radio-Canada nach Herkunft, 2014-2015 .....	119



Abbildung 4-22: Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Hauptsendezeit (19-23 Uhr), 2011-2015 .....	122
Abbildung 4-23: Anteil des Fernsehkonsums nach Programmherkunft, 2014-2015 .....	123
Abbildung 4-24: Anteil der Netflix-Abonnenten an der Bevölkerung nach Altersgruppen, 2015.....	124
Abbildung 4-25: Anzahl der Radio- und Fernsehstationen, 2015.....	126
Abbildung 4-26: Budget der <i>Public broadcaster</i> , 2006-2013.....	128
Abbildung 4-27: Budget der <i>Public broadcaster</i> nach Herkunft, 2013.....	129
Abbildung 4-28: Schematische Darstellung des neuseeländischen Rundfunksystems.....	133
Abbildung 4-29: Tagesreichweite ausgewählter neuseeländischer Fernsehkanäle, 2014.....	134
Abbildung 4-30: Allokation der Fördermittel von NZOA, 2014/2015.....	136
Abbildung 4-31: Anteil der von NZOA geförderten Fernsehstunden nach Genre, 2014/2015.....	137

## Verzeichnis der Abkürzungen

ABC	American Broadcasting Company
BARB	Broadcasters' Audience Research Board
BBC	British Broadcasting Corporation
BCE	Bell Canada Enterprises
BCNZ	Broadcasting Corporation New Zealand
CBC	Canadian Broadcasting Corporation
CBS	Columbia Broadcasting System
CNN	Cable News Network
CPB	Corporation for <i>Public broadcasting</i>
CRTC	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission
DCMS	Department for Culture, Media und Sport
EBU	European Broadcasting Union
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FCC	Federal Communications Commission
GBP	Pfund Sterling
ICM	Independent Communications and Marketing Limited
ITV	Independent Television
MSNBC	Microsoft National Broadcast Company
NBC	National Broadcasting Company
NPR	National Public Radio
NZD	Neuseeländischer Dollar
NZOA	New Zealand On Air
Ofcom	Office of Communications
PBS	Public broadcasting Service
PSB	Public Service Broadcasting / Public Service Broadcaster
RCI	Radio Canada International
RDI	Réseau de l'information
RNZ	Radio New Zealand
S4C	Walischer Channel 4
SRC	Société Radio-Canada
TVNZ	Television New Zealand

## Das Wichtigste auf einen Blick

Die vorliegende Studie liefert eine fundierte ökonomische Begründung sowohl für die öffentliche Finanzierung von Rundfunkinhalten als auch deren Bereitstellung durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in einer konvergenten Medienwelt. Kernergebnisse des Gutachtens sind:

### 1. Rundfunk sollte aus ökonomischer Sicht auch öffentlich finanziert werden, denn auf rein kommerziellen Rundfunkmärkten kommt es zu Marktversagen:

- Kommerziell ausgerichtete Sender bieten nur Inhalte an, für die eine entsprechende Nachfrage besteht. Dies gilt auch für sogenannte *Public-Value-Inhalte*, die gesellschaftlich wichtige positive *externe Effekte* auslösen wie beispielsweise Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Beitrag zum politischem Bewusstsein, oder Identitätsstiftung in regionaler und/oder kultureller Hinsicht. Werden *Public-Value-Inhalte* jedoch nicht in ausreichendem Umfang nachgefragt, so haben kommerziell ausgerichtete Sender keinen hinreichenden Anreiz, diese zu senden.
- Einnahmen aus Werbung spielen für kommerzielle Rundfunkanbieter eine wesentliche Rolle. Dies ist nicht unproblematisch. So bestehen Anreize, die Programminhalte auf Geschmack und Bedürfnisse der werberelevanten Mehrheit hin auszurichten, was zu Lasten der Vielfalt geht und Minderheiten benachteiligt. Vor allem aber besteht die Gefahr, dass bestimmte Inhalte verzerrt dargestellt werden (*Media-Bias*) um den Interessen der Werbekunden gerecht zu werden.
- Kommerzielle Anbieter könnten die Rolle des öffentlichen Rundfunks nicht umfänglich übernehmen, wenn dieser wegfiel. Die Analyse zeigt, dass sich kommerzielle Sender stark auf fiktionale und non-fiktionale Unterhaltung fokussieren. Das Genre der Fernsehpublizistik, das in höherem Ausmaß auch gesellschaftliche Bedürfnisse befriedigt und positive externe Effekte entfaltet, bedienen sie hingegen nur in sehr geringem Umfang. Somit kommt es zu Marktversagen.

**2. Öffentlich finanzierte *Public-Value-Inhalte* müssen im Interesse einer positiven gesellschaftlichen Wirkung nicht nur bereitgestellt werden, sondern auch ein möglichst großes Publikum erreichen, also Reichweite erzielen.**

- Damit *Public-Value-Inhalte* ihre intendierte Wirkung auch entfalten können, müssen diese hohe Reichweiten erzielen. Dies ist zentrale Aufgabe des öffentlichen Rundfunks. Dazu müssen *Public-Value-Inhalte* in ein attraktives Gesamtangebot eingebettet werden. Je nach Distributionskanal und Medium impliziert dies beispielsweise die Verknüpfung mit fiktionaler Unterhaltung in einem Fernseh-Vollprogramm, oder mit populärer Musik im Radio, oder die Nutzung entsprechender Möglichkeiten der Online-Medien.
- Eine Beschränkung des öffentlichen Rundfunks auf die ausschließliche Bereitstellung von *Public-Value-Inhalten* stünde demgegenüber im Widerspruch zu der Aufgabe, auch hohe Reichweiten für diese Inhalte zu erzielen.

**3. Langfristig organisierte, öffentlich-rechtliche Institutionen sind aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung und gesicherten Finanzierung wesentlich besser geeignet, die Bereitstellung von *Public-Value-Inhalten* mit ausreichender Reichweite zu gewährleisten als Auflagen-, Ausschreibungs- oder andere (Finanzierungs-) Modelle.**

- *Public-Value-Inhalte* sind Erfahrungs- und Vertrauensgüter, deren optimale Bereitstellung eindeutige Anreize erfordert und in hohem Maße auf langfristiger Reputation basiert. Ein institutionalisierter öffentlicher Rundfunk ist deutlich besser zur dauerhaften Bereitstellung von *Public-Value-Inhalten* geeignet als dies durch Auflagen für kommerzielle Anbieter oder im Rahmen von Ausschreibungsmodellen möglich ist. Dies zeigen insbesondere auch die sehr gemischten Erfahrungen aus Neuseeland, das als Vorreiter des Ausschreibungsmodells gilt.
- Auch mit nutzungsabhängigen Gebühren („pay per view“, „subscription“ etc.) könnte das zentrale Problem des Rundfunkmarktes nicht behoben werden. Es ist die Kernaufgabe des öffentlichen Rundfunks, *Public-Value-Inhalte* zu produzieren und damit hohe Reichweiten zu erzielen. Wegen der externen Effekte des Rundfunkkonsums sind individuelle Zahlungsbereitschaften gerade nicht das entscheidende Kriterium!

## **Kurzfassung**

Charakteristisch für den Rundfunk in Deutschland ist das parallele Wirken von öffentlich-rechtlichen Anstalten und privaten beziehungsweise kommerziellen Anbietern. Grundsätzlich bedarf es in einer freiheitlich-demokratischen, marktwirtschaftlich ausgerichteten Gesellschaft einer gesonderten Rechtfertigung für ein – in diesem Falle sehr umfangreiches – Angebot durch öffentliche Akteure. Die Notwendigkeit öffentlicher Eingriffe in Rundfunkmärkte wurde aus medienökonomischer Perspektive wiederholt begründet und gerechtfertigt (vgl. Heinrich, 2002; Sjurts, 2004; Schulz et al., 2002). Im Zuge der seit Jahren voranschreitenden digitalen Konvergenz der Medien und der daraus resultierenden Zunahme des Wettbewerbs zwischen Fernsehen, Hörfunk und Printmedien sowie der wachsenden Bedeutung von Online-Medien werden die klassischen Argumente zur Rechtfertigung der dualen Rundfunkordnung aber auch wiederholt angefochten (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2014; Haucap et al., 2015). Insbesondere wird die Frage aufgeworfen, welche Rolle der öffentlich-rechtliche Rundfunk aktuell und in Zukunft spielen sollte. Vor diesem Hintergrund liefert die vorliegende Studie eine ökonomische Begründung für die öffentlich-rechtliche Finanzierung und Bereitstellung von Rundfunkinhalten in einer konvergierenden Medienwelt. Darüber hinaus wird diskutiert, in welchen institutionellen Strukturen öffentliche Rundfunkinhalte bereitgestellt werden sollten und welche Erfahrungen und Erkenntnisse sich aus dem Vergleich der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks im internationalen Kontext ergeben.

### ***Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der deutschen Medienlandschaft***

Zur Medienlandschaft in Deutschland zählen sowohl der öffentlich-rechtliche und private Rundfunk als auch Print- und Onlinemedien. Vor Hörfunk, Internet und Tageszeitungen wird dabei das Fernsehen am meisten genutzt. Dort bedienen die öffentlich-rechtlichen Sender fast die Hälfte des Marktes. Ob öffentlich oder privat, Vollprogramme verfügen in der Regel über deutlich höhere Marktanteile als Spartenprogramme. Die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme Das Erste und ZDF zeigen dabei deutlich mehr Informationssendungen und deutlich weniger Werbung als die Privaten.

Im Hörfunkmarkt ist die Sendervielfalt in Deutschland generell groß. Während private Radioprogramme allerdings häufiger in Bundesländern mit hoher Einwohnerzahl angeboten werden, sichern die öffentlich-rechtlichen Sender auch die Grundversorgung in Regionen mit

geringer Bevölkerungsdichte. In fast allen Bundesländern erreichen sie mit einem ausgewogen Themenspektrum Marktanteile von über 50 Prozent.

Ebenfalls Teil der Medienlandschaft ist der Werbemarkt, der eine wichtige Rolle für die Finanzierung des kommerziellen Rundfunks spielt, aber eine nachrangige Bedeutung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat.

Mit zunehmender Reichweite des Internets gewinnt die Online-Bereitstellung von Medieninhalten an Bedeutung. Im Zuge der „Digitalen Konvergenz“ verschwimmen dabei auch die Grenzen zwischen Printmedien, Fernsehen und Hörfunk. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind im Netz ein Anbieter unter vielen. Die hohen Reichweiten gegenüber der privaten Konkurrenz in Fernsehen und Hörfunk können im Internet bislang nicht erreicht werden. Auffindbarkeit von Inhalten im Netz hängt immer stärker von Intermediären und Aggregatoren wie Google und Facebook ab, die über Klassifikations- und Systemisierungsangebote eine stete Zuleitung von Nutzern anbieten. Als Konsequenz aus dieser Entwicklung ist auch die Frage von Marktmacht und der daraus resultierenden Abhängigkeit in den Mittelpunkt der wirtschafts- und medienpolitischen Diskussion gerückt. So offenbaren die eingeschränkten Möglichkeiten zur Durchsetzung von Ansprüchen aus dem Leistungsschutzrecht die bereits bestehende Machtposition großer Online-Plattformen, der selbst große und etablierte Medienanbieter mit erfolgreichen online-Strategien wenig entgegensetzen konnten.

### ***Ökonomische Gründe für öffentlichen Rundfunk***

Aus ökonomischer Sicht sind Rundfunkinhalte durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet. Die Kostenstruktur von Rundfunk- und Medienprodukten weist hohe Fixkosten und niedrige variable Kosten auf. Die Inhalte können somit zusätzlichen Konsumenten beziehungsweise Rezipienten verfügbar gemacht werden, ohne dass bestehende Konsumenten darunter leiden (*Nicht-Rivalität*). Für viele, insbesondere analog verbreitete, Rundfunkinhalte gilt zudem, dass jeder potentielle Nutzer sie empfangen kann, unabhängig davon, ob er dafür auch bezahlt (*Nicht-Ausschließbarkeit*).

Wenn Konsumenten bestimmte Güter nutzen können, ohne zu bezahlen, so verringert dies aber auch die Anreize, diese bereitzustellen. Der klassischen ökonomischen Theorie folgend werden *nicht-rivale* und *nicht-ausschließbare* Güter daher auf privaten Märkten auch nur in unzureichender Menge bereitgestellt. Auf Rundfunk- und Medienmärkte ist diese Überlegung nur bedingt übertragbar. Einerseits hat die Digitalisierung der Verbreitungswege den Aus-

schluss nicht-zahlender Konsumenten deutlich vereinfacht, beispielsweise durch Verschlüsselung von TV-Signalen oder Online-Bezahlschranken. Darüber hinaus hat sich mit der gezielten Einbeziehung von Werbung ein alternativer Weg zur Finanzierung von Medienangeboten etabliert. Dabei liegt es sogar im kommerziellen Interesse der Anbieter, möglichst keine Rezipienten auszuschließen, sondern im Gegenteil eine möglichst hohe Reichweite zu erzielen. Allerdings ist Werbefinanzierung nicht frei von Problemen. So bestehen Anreize, die Programminhalte zunächst auf Geschmack und Bedürfnisse der werberelevanten Mehrheit hin auszurichten. Dies kann zu Lasten der Vielfalt gehen und insbesondere Minderheiten benachteiligen. Vor allem aber besteht die Gefahr, dass bestimmte Inhalte aufgrund einseitiger Interessen der Geldgeber verzerrt dargestellt werden (*Media-Bias*).

Schließlich ist zu beachten, dass Rundfunkinhalte nicht nur auf die sie konsumierenden Individuen, sondern auch auf die Gesellschaft insgesamt wirken. Dem Rundfunk wird eine Reihe von solchen positiven *externen Effekten* zugesprochen. So profitiert die Gesellschaft als Ganzes davon, dass bestimmte Inhalte von einer großen Anzahl von Personen gesehen, gelesen oder gehört werden. Diese werden daher auch als *Public-Value-Inhalte* bezeichnet. Aus der ökonomischen Theorie ist bekannt, dass *externe Effekte* zu Marktversagen führen, weil Produzenten oder Konsumenten bei ihren Entscheidungen die Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte nicht in vollem Umfang berücksichtigen. Freie Märkte werden daher Güter mit positiven *externen Effekten* in zu geringer Menge bereitstellen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird die Rolle und Bedeutung des öffentlichen Rundfunks erörtert. Drei Fragen stehen dabei im Mittelpunkt:

1. Soll Rundfunk öffentlich finanziert werden?
2. Warum braucht es eine hohe Reichweite der öffentlich finanzierten Rundfunkinhalte und wie kann diese realisiert werden?
3. Braucht es dazu öffentliche Rundfunkinstitutionen?

Aus ökonomischer Sicht ist öffentliche Finanzierung für die Bereitstellung von Rundfunkinhalten dann gerechtfertigt, wenn die Inhalte positive *externe Effekte* auslösen und daher von hohem gesellschaftlichem Interesse sind. Voraussetzung ist, dass die kommerzielle Bereitstellung dieser Inhalte entweder (a) nicht zu erwarten ist; oder (b) mit der Gefahr eines problematischen *Media-Bias* einhergeht; oder (c) eine zu geringe Reichweite erzielt.

Ausgangspunkt für die Beantwortung der zweiten Frage ist die Überlegung, dass ein öffentlich finanziertes Angebot die gesellschaftlich gewünschten positiven *externen Effekte* nur erzielen

kann, wenn es auch von einer hohen Zahl von Rezipienten angenommen wird. Um eine solche hohe Reichweite zu erreichen, müssen *Public-Value-Inhalte* im Rahmen eines attraktiven Gesamtangebots präsentiert werden. Je nach Distributionskanal und Medium erfordert dies zum Beispiel die Einbettung in ein Vollprogramm sowie die Verknüpfung mit fiktionaler Unterhaltung. Im Zuge der Medienkonvergenz müssen aber auch verstärkt neue Medien mit eingebunden und die Verbreitungsstrategien für *Public-Value-Inhalte* auf die Besonderheiten dieser Medien hin ausgerichtet werden. Dies ist umso mehr erforderlich, als dass die zunehmende Konzentration bei der Verbreitung von Nachrichten und Informationen über soziale Netzwerke und andere Online-Plattformen Missbrauchsgefahren birgt, denen durch hohe Reichweite von *Public-Value-Inhalten* strukturell entgegengewirkt werden kann.

Schließlich gilt es, das am besten geeignete Modell zur öffentlichen Finanzierung und Bereitstellung von Rundfunkinhalten zu identifizieren. Dabei ist zu beachten, dass *Public-Value-Inhalte* zumeist Erfahrungs- und Vertrauensgüter sind, deren optimale Bereitstellung eindeutige Anreize erfordert und in hohem Maße auf langfristiger Reputation basiert. Die Diskussion verdeutlicht, dass Auflagen für kommerzielle Anbieter und Ausschreibungsmodelle aufgrund verzerrter Anreize ungeeignet sind. Werden beispielsweise Ausschreibungen zeitlich befristet, so führt der aus Wettbewerbsgründen gewünschte, regelmäßige Wechsel des Anbieters dazu, dass die Sender keine ausreichenden Anreize zum Aufbau der erforderlichen Reputation haben. Wird die Ausschreibung dagegen sehr langfristig angelegt, so gehen kurzfristige Anreize zur Effizienzoptimierung verloren. Im Gegensatz dazu sind langfristig angelegte, öffentliche Institutionen mit strikter Gemeinwohlorientierung und langfristig gesicherter Finanzierung besonders gut geeignet, die Bereitstellung von *Public-Value-Inhalten* mit ausreichender Reichweite zu gewährleisten. Dies bildet somit das Leitbild, an dem sich die Ausgestaltung des öffentlichen Rundfunks orientieren sollte.

### ***Internationaler Vergleich***

Die zentralen Erkenntnisse dieser Analyse werden auch vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen diskutiert. Zunächst wird die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland mit der Situation in anderen Ländern verglichen. Auf Basis von Daten der European Broadcasting Union, einem Zusammenschluss von 73 öffentlichen Rundfunkanstalten aus 56 Ländern, wird deutlich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland unter den Vergleichsländern auf die höchsten Einnahmen aus öffentlichen Quellen sowie die höchsten Gesamteinnahmen zurückgreifen kann. Er verfügt damit über das im internationalen



Vergleich höchste Budget. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Deutschland ein vergleichsweise wirtschaftsstarke und bevölkerungsreiche Land ist. Wird das Budget in das Verhältnis zu Wirtschaftsleistung und Bevölkerungsgröße gesetzt, so verringert sich der Abstand zu relevanten Vergleichsländern deutlich. Deutschland bleibt zwar weiterhin in der Spitzengruppe, hat aber keine Ausreißerposition mehr inne. Hinsichtlich der Gesamteinnahmen pro Kopf liegt Deutschland nun hinter der Schweiz, Norwegen und Österreich und leicht vor Großbritannien und Dänemark. Werden die Vergleichswerte um Kaufkraftunterschiede bereinigt, liegt Deutschland hinsichtlich des Gesamtbudgets an zweiter Stelle und hinsichtlich des Budgets aus öffentlichen Quellen knapp an der Spitze der Vergleichsländer. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland verfügt zwar über relativ hohe Budgets, stellt dafür allerdings auch ein großes Programmangebot bereit. Insbesondere bietet er die meisten Hörfunkprogramme an und erzielt einen Spitzenwert an (Fernseh-)Programmstunden im Bereich Information, Bildung und Kultur. Darüber hinaus realisiert der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland auch eine vergleichsweise hohe Reichweite, die für die Wirkung der *externen Effekte* der *Public-Value-Inhalte* von hoher Bedeutung ist.

In einem weiteren Schritt untersucht die Analyse im internationalen Vergleich den Zusammenhang zwischen dem Budget des öffentlichen Rundfunks und verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Indikatoren. Dabei zeigt sich, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Höhe der öffentlichen Finanzierung des öffentlichen Rundfunks und der Wirtschaftsleistung der betrachteten Länder gibt. Dies gilt auch für verschiedene Indizes, die Faktoren wie Wirtschaftsfreundlichkeit und Pressefreiheit abbilden. Besonders fällt der Zusammenhang zwischen dem allgemeinen Vertrauen in Nachrichten und dem Umfang der öffentlichen Finanzierung des öffentlichen Rundfunks auf. In der Summe legt dies nahe, dass reiche, entwickelte, liberale Demokratien mehr in den öffentlichen Rundfunk investieren und dies für Deutschland im Besonderen gilt. Deutschland weist zwar relativ hohe öffentliche Ausgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf, im Kontext der Wirtschaftskraft und der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik stellt es aber keinen außergewöhnlichen Ausreißer dar.

Danach werden ausgewählte Aspekte auf der Basis von Fallstudien zu Großbritannien, Kanada, den USA und Neuseeland vertieft. Grundsätzlich wird dabei die gesellschaftliche Relevanz von *Public-Value-Inhalten* deutlich. So haben sich selbst in den USA, die gemeinhin als Musterbeispiel eines rein kommerziell ausgerichteten Medienmarktes gelten, nicht-kommerzielle, gemeinwohlorientierte Rundfunkinstitutionen mit einem Auftrag herausgebildet, der dem Pro-

grammauftrag der öffentlichen Rundfunkanstalten in Europa vergleichbar ist. Allerdings zeigt sich, dass eine auf freiwilligen Spenden von Unternehmen und Privatpersonen basierende Finanzierung keine ausreichende Basis für einen reichweitenstarken und unabhängigen Rundfunk bietet.

Fallstudien unterstreichen wesentliche Erkenntnisse der vorangegangenen Diskussion. Im Mittelpunkt steht dabei die Vorteilhaftigkeit öffentlicher Rundfunkinstitutionen gegenüber der Verbreitung von *Public-Value-Inhalten* auf Basis von Auflagen oder Ausschreibungen, wie sie in Großbritannien beziehungsweise Neuseeland praktiziert werden. Das Beispiel der Hauptsender von ITV und Channel 4 in Großbritannien, die zwar einen öffentlichen Programmauftrag haben, sich aber kommerziell finanzieren müssen, deutet darauf hin, dass eine Bereitstellung von *Public-Value-Inhalten* durch rein gewinnorientierte Anbieter in deutlich geringerem Maße stattfinden würde. Öffentlichen Auflagen sind unattraktiv, da die mit ihnen verbundenen *Public-Value-Inhalte* relativ teuer zu produzieren sind und tendenziell einen geringeren Marktanteil erzielen. Die Sender haben damit einen Anreiz, eigene Gewinnziele zu verfolgen, statt den *Public Value* zu maximieren. Das Beispiel der Einführung der Public-Value-Sender TVNZ 6 und TVNZ 7 in Neuseeland und deren Abschaffung, nachdem sie sich kommerziell nicht halten konnten, bestätigt dies.

Zuletzt zeigt die Fallstudie zu Neuseeland ein zentrales Problem eines Ausschreibungs- bzw. Stiftungsmodells zur Finanzierung von *Public-Value-Inhalten* auf. Die Stiftung NZOA kann die geförderten Inhalte nicht selbst senden und ist damit abhängig von der Bereitschaft kommerzieller Sender, die geförderten Inhalte auszustrahlen. Allerdings ist die Ausstrahlung der *Public-Value-Inhalte* oftmals nicht kompatibel mit der Gewinnerzielungsabsicht kommerzieller Marktteilnehmer, so dass eine Produktion und Ausstrahlung der Inhalte von öffentlichem Interesse nicht oder nicht in ausreichendem Maße stattfindet. Es fehlen die Gestaltungsmöglichkeiten einer zentralen Programmplanung durch eine öffentliche Rundfunkanstalt, die auch durch Auflagen zur Programmgestaltung nicht ersetzt werden kann. Das Beispiel Kanada illustriert diesbezüglich abschließend, dass kommerzielle Sender *Public-Value-Inhalte*, die sie aufgrund von Regulierungsvorgaben senden müssen, oftmals auf reichweitenarme Sendepplätze, beispielsweise in den frühen Morgenstunden, verschieben („graveyard slots“).

### **Fazit**

*Public-Value-Inhalte* und die damit einhergehenden positiven *externen Effekte* sind Fundament und Ausgangspunkt der ökonomischen Argumentation, aus der sich das Erfordernis des öffentlichen Rundfunks ableiten lässt. Auch wenn es schwierig ist, die positive Wirkung der von öffentlich finanzierten *Public-Value-Inhalte* ausgelösten *externen Effekte* genau zu bestimmen, liefert die Studie doch genug Evidenz, um auch die praktische Relevanz dieses Arguments in Deutschland zu untermauern. Im Rahmen zukünftiger Analysen sollte dieser Zusammenhang weiter untersucht und empirisch besser abgesichert werden.

## 1 Einleitung

Charakteristisch für den Rundfunk in Deutschland ist das parallele Wirken von öffentlich-rechtlichen und privaten beziehungsweise kommerziellen Anstalten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk unterliegt dabei einem Funktionsauftrag, der ihn zu inhaltlicher Vielfalt verpflichtet. Damit gehen privilegierte Verbreitung des Angebots sowie eine Mischfinanzierung aus Rundfunkbeitrag und Rundfunkwerbung einher.<sup>1</sup> Diese Sonderstellung ist im Rundfunkstaatsvertrag verankert und unterliegt verschiedenen Kontroll- und Regulierungsgremien wie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Die Angemessenheit einer solchen dualen Rundfunkordnung und insbesondere die Notwendigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter wurde in der Vergangenheit auch aus medienökonomischer Perspektive wiederholt begründet und gerechtfertigt (vgl. Heinrich, 2002; Sjurts, 2004; Schulz et al., 2002; Holznagel et al., 2008).

Im Zuge der seit Jahren voranschreitenden digitalen Konvergenz der Medien und der daraus resultierenden Zunahme des Wettbewerbs zwischen Fernsehen, Hörfunk und Printmedien und der wachsenden Bedeutung von Online-Medien werden die klassischen Argumente zur Rechtfertigung der dualen Rundfunkordnung wiederholt angefochten (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2014; Haucap et al., 2015). Insbesondere wird die Frage aufgeworfen, welche Rolle der öffentlich-rechtliche Rundfunk aktuell und in Zukunft spielen sollte. Vor diesem Hintergrund liefert die vorliegende Studie eine ökonomische Begründung für die Beibehaltung der dualen Rundfunkordnung in einer konvergierenden Medienwelt. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob Rundfunkinhalte durch öffentliche oder private Anbieter bereitgestellt werden sollten. Dazu wird dargelegt, welche Rundfunkinhalte öffentlich finanziert werden sollten, in welchen institutionellen Strukturen dies erfolgen sollte und welche Erfahrungen und Erkenntnisse sich aus dem Vergleich der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks im internationalen Kontext ergeben.

Die Studie gliedert sich in fünf weitere Kapitel. Im Anschluss an diese Einleitung werden in Kapitel zwei zunächst 12 Beobachtungen skizziert, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der deutschen Medienlandschaft beschreiben und zum Verständnis der weiteren Argumentation relevant sind. Im dritten Kapitel wird dann ausführlich dargelegt, welche ökonomischen

---

<sup>1</sup> Vgl. [http://www.ard.de/home/intern/fakten/abc-der-ard/Oeffentlich\\_rechtlicher\\_Rundfunk/458368/index.html](http://www.ard.de/home/intern/fakten/abc-der-ard/Oeffentlich_rechtlicher_Rundfunk/458368/index.html).

Gründe auch in einer konvergierenden Medienwelt für öffentlichen Rundfunk sprechen.<sup>2</sup> Dabei wird zunächst auf die öffentliche Finanzierung von Rundfunkinhalten, dann auf die Bedeutung von Reichweite und abschließend auf die Frage der Organisationsform eingegangen. Im Anschluss daran wird im vierten Kapitel die Finanzierung und Organisation des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich untersucht. Neben der Betrachtung relevanter Kennzahlen im internationalen Vergleich umfasst dies auch detaillierte Fallstudien zu öffentlichen Rundfunksystemen in vier verschiedenen Ländern. Die Erkenntnisse dieser Analysen werden schließlich im fünften Kapitel mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland sowie mit aktuellen Vorschlägen zur Reform der Rundfunklandschaft in Deutschland verglichen und bewertet. Im sechsten Kapitel wird ein abschließendes Fazit gezogen.

## **2 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der deutschen Medienlandschaft**

Zur Medienlandschaft in Deutschland zählen sowohl Rundfunk, als auch Print- und Online-medien. Daneben spielt auch der Werbemarkt eine wichtige Rolle in der Finanzierung der Medienbereitstellung. Rundfunk umfasst Fernsehen, Hörfunk und Telemedien.<sup>3,4</sup> Charakteristisch für Deutschland ist das gleichzeitige Bestehen von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk, das sogenannte duale Rundfunksystem.<sup>5</sup> Die Struktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland wird in Kasten 1 beschrieben.

Fernsehen ist das in Deutschland mit durchschnittlich mehr als drei Stunden pro Tag am intensivsten genutzte Medium, gefolgt von Hörfunk, Internet und Tageszeitungen (vgl. Abbildung 2-2). Nur etwa ein Viertel der Internetnutzungsdauer entfällt auf mediale Inhalte.<sup>6</sup> Die restliche Zeit wird auf Kommunikation, Spiele, Shopping und Suchanwendungen verwandt.

---

2 Gegenstand der Untersuchung ist die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. In der Diskussion wird daher grundsätzlich zunächst von öffentlichem Rundfunk gesprochen. Demgegenüber werden die Anstalten in Deutschland entsprechend ihrer Stellung als öffentlich-rechtlicher Rundfunk bezeichnet.

3 In § 2 (1) Rundfunkstaatsvertrag ist Rundfunk definiert als linearer Informations- und Kommunikationsdienst, der an die Allgemeinheit gerichtet und zum zeitgleichen Empfang bestimmter Veranstaltungen vorgesehen ist. Rundfunk umfasst dabei sowohl verschlüsselte als auch gebührenpflichtige Angebote einschließlich Pay-TV mit pauschalen Beiträgen, und neben Fernsehen und Hörfunk auch Telemedien.

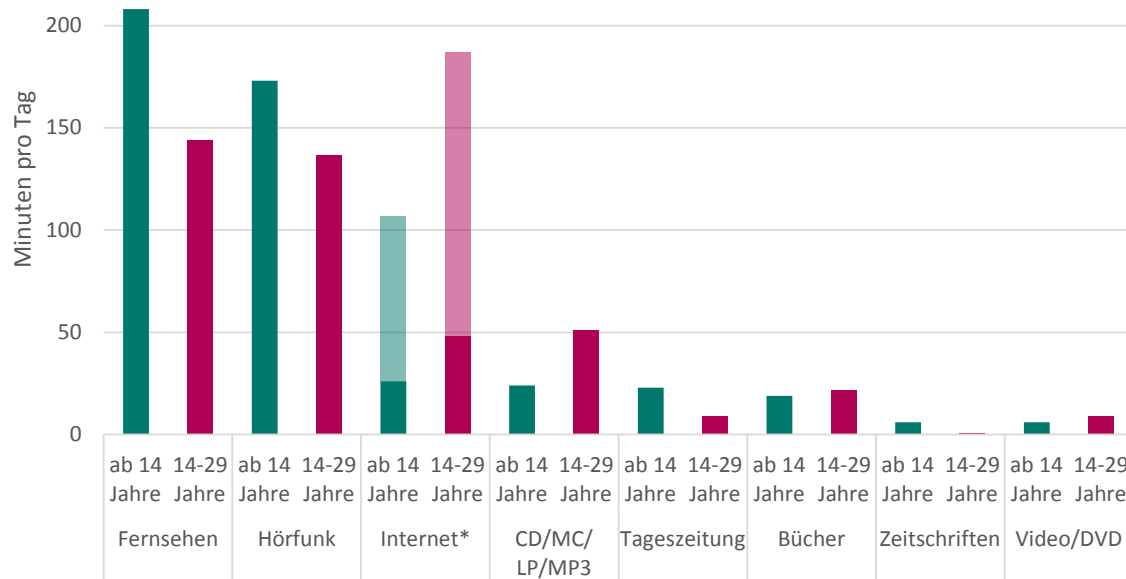
4 „Telemedien sind alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind.“ (Vgl. RStV § 2 (1)).

5 Für Hintergründe zur Entwicklung des dualen Rundfunks in Deutschland, vgl. Bomas (2005).

6 Darunter fallen Fernsehen, Video außer TV, Radio, Audiodateien außer Radio, Tageszeitungen, Nachrichten außer Tageszeitungen.

Eine differenzierte Betrachtung der Mediennutzung für die Altersgruppe „14 bis 29 Jahre“ zeigt geringere Nutzungsdauerwerte insbesondere für Fernsehen und Radio. Deutlich stärker fällt in dieser Zielgruppe hingegen die Nutzung des Internets aus, wobei auch hier nur etwa ein Viertel der Zeit auf mediale Inhalte entfällt.

Abbildung 2-1:  
**Medienrelevanz nach Nutzungsdauer der Medien, 2015**



\*Anteil der medialen Internetnutzung in voller Tönung. Basis: Deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahre, n = 4.300.

Quelle: DIW Econ auf Basis der ARD/ZDF-Medienkommission (2015).

Im Folgenden werden insgesamt 12 Beobachtungen zu Struktur und Entwicklungstendenzen der Rundfunklandschaft in Deutschland aufgezeigt, die für die weitere Argumentation in dieser Studie relevant sind.

## Kasten 1

### Die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland besteht aus der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland – kurz ARD –, dem Zweiten Deutschen Fernsehen – kurz ZDF – und dem Deutschlandradio.

Die ARD vereint dabei neun Landesrundfunkanstalten (vgl. Abbildung) sowie die Deutsche Welle (Anstalt des Bundesrechts) – kurz DW.

#### Landesrundfunkanstalten in Deutschland

- Bayerischer Rundfunk (BR)
- Hessischer Rundfunk (HR)
- Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)
- Norddeutscher Rundfunk (NDR)
- Radio Bremen (RB)
- Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)
- Saarländischer Rundfunk (SR)
- Südwest Rundfunk (SWR)
- Westdeutscher Rundfunk (WDR)



Quelle: [www.daserste.de](http://www.daserste.de)

Im Fernsehen bieten ARD und ZDF Vollprogramme (teilweise mit Regionalfenstern) und Spartenprogramme an (vgl. Tabelle). Ergänzt wird das Angebot durch ein Auslandsprogramm der Deutschen Welle. Außerdem bietet der öffentlich-rechtliche Rundfunk 67 Radiosender an und verfügt über eine Vielzahl an begleitenden Onlineangeboten.

#### Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

##### Vollprogramm

- Das Erste (Gemeinschaftsfernsehprogramm der ARD)
- ZDF
- Die Dritten einschließlich Regionalfenster
  - Bayerisches Fernsehen (2 Fenster)
  - hr Fernsehen
  - MDR Fernsehen (3 Fenster)
  - NDR Fernsehen (4 Fenster)
  - Radio Bremen TV
  - rbb (2 Fenster)
  - SR Fernsehen
  - SWR (2 Fenster)
  - WDR (11 Fenster)
- Arte\*
- 3sat\*\*

##### Spartenprogramm

- tagesschau24 (ARD)
- EinsFestival (ARD)
- EinsPlus (ARD)\*\*\*
- zdf.info (ZDF)
- zdf.neo (ZDF)
- zdf.kultur (ZDF)\*\*\*
- Phoenix (ARD und ZDF)
- KiKa (ARD und ZDF)
- ARD-alpha (BR)

##### Auslandsprogramm

- Deutsche Welle

\* Gemeinsam getragen von ARD und ZDF als Gesellschafter der ARTE Deutschland TV GmbH sowie dem französischen Partner ARTE France.

\*\* Von ZDF, ORF, SRG SSR und den Landesrundfunkanstalten der ARD gemeinschaftlich betriebenes Vollprogramm mit kulturellem Schwerpunkt.

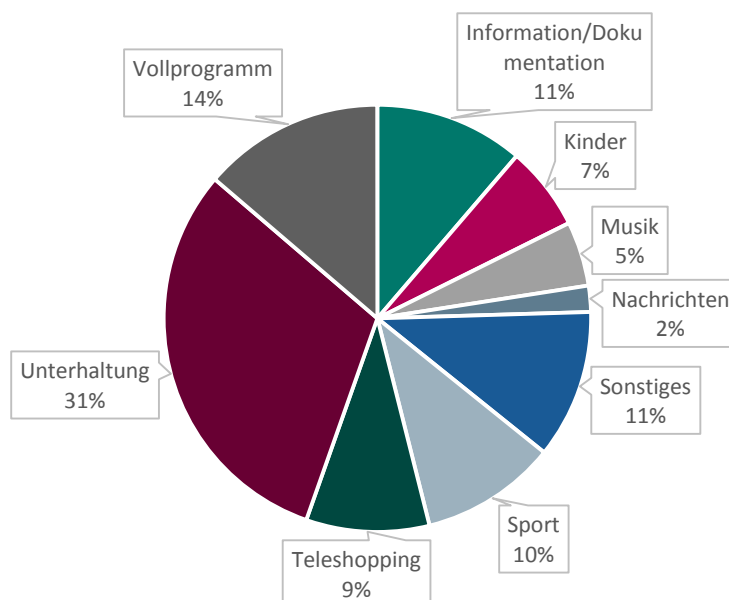
\*\*\* Ab Oktober 2016 Start des jungen Angebots von ARD/ZDF, dann Einstellung von zdf.kultur und Einsplus.

## 2.1 Fernsehmarkt

Auf dem deutschen Fernsehmarkt gibt es aktuell 22 öffentlich-rechtliche<sup>7</sup> und 186 private Sender.<sup>8</sup> 14 Prozent dieser bundesweit empfangbaren Fernsehsender senden Vollprogramme mit vielfältigen Inhalten, in welchen Informationen, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden. Alle übrigen Sender senden Spartenprogramme mit Inhalten eines bestimmten Genres. Die meisten Spartenprogramme bieten Unterhaltung (31 Prozent), gefolgt von Informationen und Dokumentationen (11 Prozent), Sport (10 Prozent) und Teleshopping (neun Prozent) (vgl. Abbildung 2-2).

Abbildung 2-2:

### Bundesweite Fernsehsender in Deutschland nach Programmtyp, 2015



„Sonstiges“ umfasst eine Vielzahl von Sendern wie beispielsweise EinsPlus, ARD-alpha, RTL Living oder Bibel TV. In der Abbildung sind 204 bundesweit empfangbare Sender, deren Programm auf Sendung ist, enthalten.

Quelle: DIW Econ auf Basis der TV-Senderdatenbank (Stand: August 2015).

<sup>7</sup> Ein weiteres Fernsehprogramm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ist der Auslandssender Deutsche Welle.

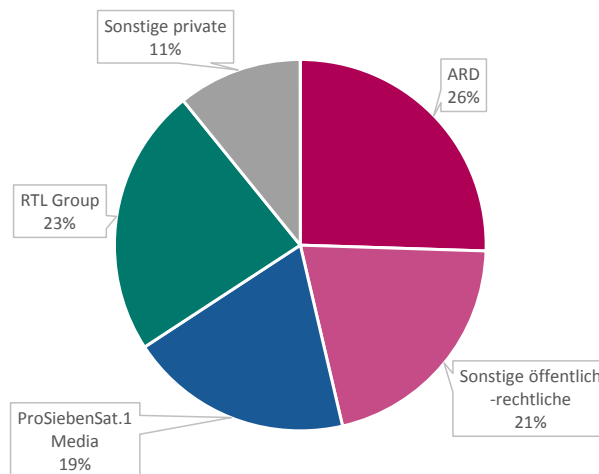
<sup>8</sup> Diese und die nachfolgend gemachten Zahlenangaben basieren auf einer eigenen Auswertung der TV-Senderdatenbank der KEK aus dem August 2015 (<http://www.die-medienanstalten.de/service/datenbanken/tv-senderdatenbank.html>). Die TV-Senderdatenbank erfasst alle bundesweit empfangbaren privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehsender. Auch Rundfunkveranstalter, die über eine Sendelizenz verfügen, deren Programme jedoch noch nicht ausgestrahlt werden, sind in der TV-Senderdatenbank enthalten. Ebenso enthalten sind ausgewählte Informationen zu Programmveranstaltern, die ihre Lizenz nicht in Deutschland erhalten haben, aber bundesweit empfangbare deutschsprachige Programme oder Programmteile verbreiten.



**Beobachtung #1: Öffentlich-rechtliche Sender bedienen fast die Hälfte des Fernsehmarktes**

Bezogen auf Zuschaueranteile bedienen öffentlich-rechtliche Sender circa 44 Prozent des deutschen Fernsehmarktes. Nach Sendergruppen ist die ARD (Das Erste und ARD-Dritte) mit einem Anteil von 25 Prozent am deutschen Fernsehmarkt der öffentlich-rechtliche Anbieter mit der höchsten Reichweite; alle sonstigen öffentlich-rechtlichen Sender kommen zusammen auf 19 Prozent. Unter den privaten Sendern sind RTL Group und Pro Sieben Sat.1 Media mit 25 beziehungsweise 19 Prozent die größten Akteure (vgl. Abbildung 2-3).<sup>9</sup>

Abbildung 2-3:  
**Marktanteile nach Sendergruppen, 2014**



Zuschauer ab 3 Jahren, Mo-So, 3.00-3.00 Uhr, Deutschland insgesamt, Zuteilung zu Sendergruppen basiert auf dem Konzentrationsbericht der KEK nach §26 Abs.6 RStV. (2015, S. 67-68). ARD umfasst *Das Erste*, *Einsfestival*, *EinsPlus*, *tageschau24* und die *Dritten Programme*; Sonstige öffentlich-rechtliche Sender enthält *ZDF*, *ZDFinfo*, *ZDFkultur*, *ZDFneo*, *3sat*, *arte*, *KiKA* und *Phoenix*.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Daten der AGF in Zusammenarbeit mit GfK, TV Scope, Fernsehpanel (D-EU), bei Zubayr und Gerhard (2015).

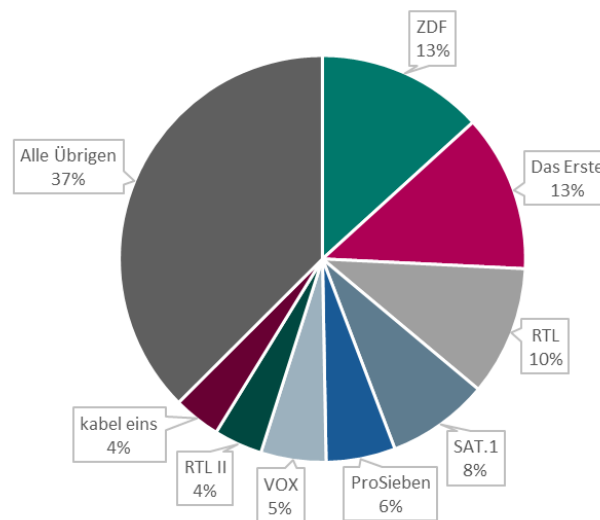
<sup>9</sup> Zuschaueranteile ermittelt unter Einbeziehung aller deutschsprachigen Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des bundesweit empfangbaren privaten Rundfunks mit Hilfe von repräsentativen Erhebungen bei Zuschauern ab Vollendung des dritten Lebensjahres nach allgemein anerkannten wissenschaftlichen Methoden. Gemäß der Übergangsbestimmung des § 34 Satz 1 RStV verwendet die KEK bei der Bestimmung der Zuschaueranteile die monatlichen Daten zu den Anteilen der Fernsehsender an der täglichen durchschnittlichen Sehdauer (Zuschauer ab drei Jahren, Mo – So., 3:00 Uhr bis 03:00 Uhr).

**Beobachtung #2 Vollprogramme haben die höchste Reichweite im Fernsehmarkt**

Obwohl nur 14 Prozent der bundesweit empfangbaren Sender Vollprogramme ausstrahlen, haben diese zusammen die deutlich höhere Reichweite als Spartenprogramme. Die acht reichweitenstärksten Vollprogramme kommen zusammen auf einen Zuschaueranteil von 63 Prozent (vgl. Abbildung 2-4) und zusammen mit den Dritten Programmen auf 75 Prozent.

Abbildung 2-4:

**Zuschaueranteile der acht reichweitenstärksten Fernsehvollprogramme im deutschen Fernsehmarkt, 2014**

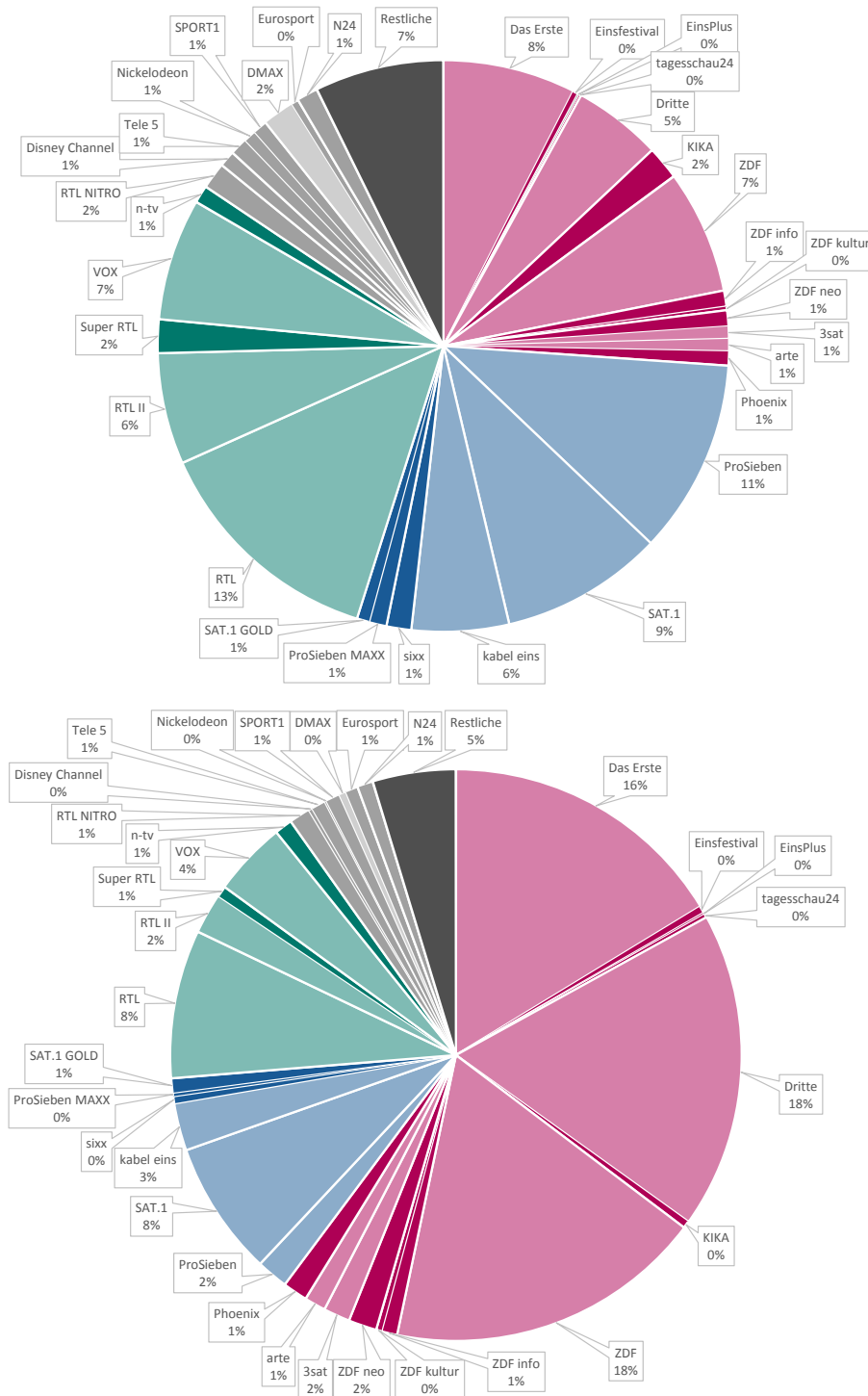


Zuschauer ab 3 Jahren, Mo-So, 3.00-3.00 Uhr, Deutschland insgesamt.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Daten der AGF in Zusammenarbeit mit GfK, TV Scope, Fernsehpanel (D-EU), bei Zubayr und Gerhard (2015).

Auch für einzelne Altersgruppen kommt den Vollprogrammen der höchste Zuschaueranteil zu. In der Altersgruppe der 14 bis 49-Jährigen liegt der Zuschaueranteil der acht Vollprogramme sowie der Dritten Programme bei 72 Prozent, in der Gruppe der über 50-jährigen bei 79 Prozent (vgl. Abbildung 2-5).

Abbildung 2-5:  
**Marktanteile der Sendergruppen (oben: 14 bis 49 Jahre, unten: 50 Jahre und älter), 2014**



Mo-So, 3.00-3.00 Uhr, Deutschland insgesamt, Zuteilung zu Sendergruppen basiert auf KEK (2015, S. 67-68); Helle Schattierungen markieren Vollprogramme.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Daten der AGF in Zusammenarbeit mit GfK, TV Scope, Fernsehpanel (D-EU), bei Zubayr und Gerhard (2015).

***Beobachtung #3: Öffentlich-rechtliche Vollprogramme zeigen deutlich mehr Informationssendungen und weniger Werbung als die privaten Rundfunkanbieter***

Ein Vergleich der inhaltlichen Struktur von öffentlich-rechtlichen und privaten Vollprogrammen weist deutliche Profilunterschiede aus (vgl. Abbildung 2-6). So entfallen in den beiden reichweitenstärksten Vollprogrammen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Das Erste und ZDF) jeweils ungefähr 40 Prozent der Sendezeit auf Informationssendungen. Dieser Anteil ist signifikant höher als bei den reichweitenstärksten privaten Vollprogrammen. Bei RTL kommen Informationssendungen auf etwas mehr als 20 Prozent der Sendezeit, bei SAT1 und ProSieben liegt der Anteil deutlich darunter.

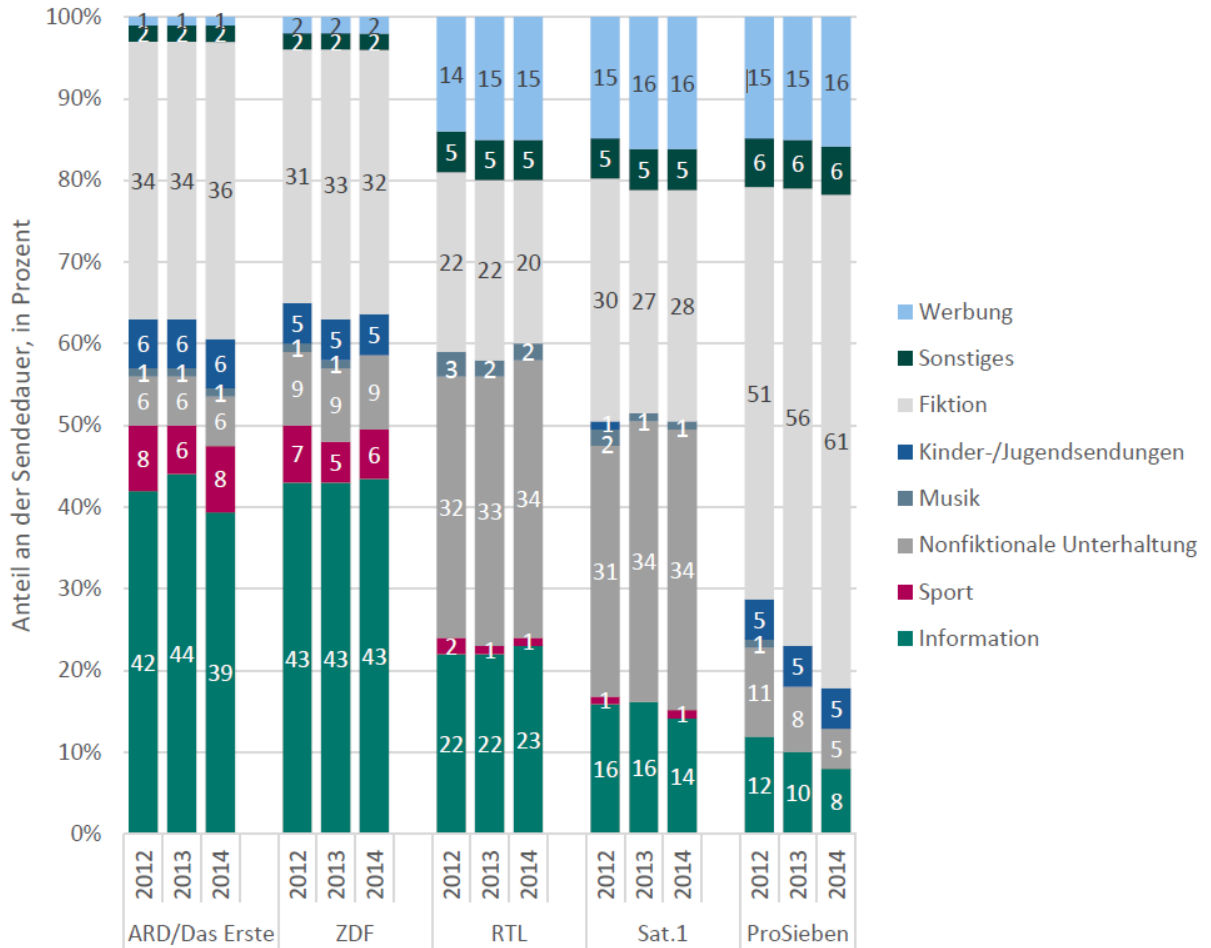
Umgekehrt verhält es sich dagegen bei der Werbung. Während diese bei den drei privaten Sendern jeweils über 15 Prozent der Sendezeit ausmacht, sind die Sendezeitanteile von Werbung bei den öffentlich-rechtlichen Programmen um ein Vielfaches geringer (jeweils unter drei Prozent).

Die Abbildung illustriert auch, dass die skizzierten Profilunterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Vollprogrammen auch in zeitlicher Hinsicht stabil sind. Dies steht im Widerspruch zu der bisweilen vorgetragenen Kritik, der öffentlich-rechtliche Rundfunk vernachlässige die Wahrnehmung seines gesellschaftlichen Auftrags und gleiche sein Programmangebot dem der privaten Fernsehsender an (Konvergenzhypothese). Vielmehr zeigt sich, dass „...die Unterschiede zwischen ARD und ZDF auf der einen, RTL, Sat.1 und ProSieben auf der anderen Seite in den letzten Jahren unverändert bestehen und sich keineswegs verringert haben“.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Krüger, 2014, S.145.

Abbildung 2-6:  
**Programmsparten im deutschen Fernsehen, 2012-2014**  
**(Anteil an der Sendedauer, in Prozent)**



Untersuchungszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember, 03.00 - 03.00 Uhr.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Daten des IFEM Institut für empirische Medienforschung, Köln, bei Krüger (2015, S.146).

Die langfristigen aufgezeigten Profilunterschiede sind auch über einen längeren Zeitraum hinweg zu beobachten, wie sich illustrativ etwa am Beispiel des Zeitumfangs politischer Informationsleistungen in den privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehvollprogramme über den Zeitraum von 2004 bis 2014 zeigen lässt (Abbildung 2-7). Dies betrifft insbesondere:<sup>11</sup>

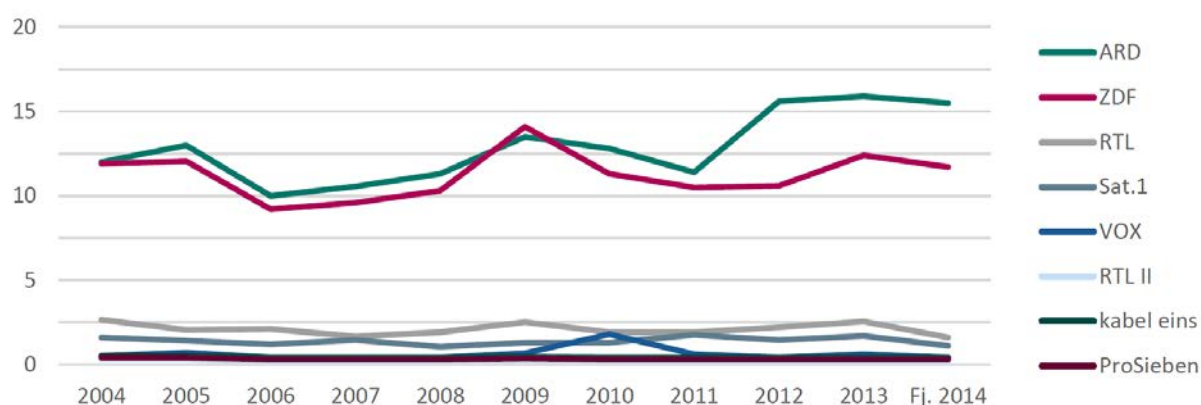
- (1) die Marginalisierung der politischen Information bei VOX, RTL II, ProSieben und kabel eins,

<sup>11</sup> Die Medienanstalten (2014), S. 81f.

- (2) die etwas stärkere Berücksichtigung politischer Information bei RTL und in geringerem Umfang bei Sat.1, und
- (3) den extremen Abstand der privaten zu den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen in diesem Informationssektor ...

Abbildung 2-7:

### Die Entwicklung der politischen Fernsehinformation, 2004–2014 Zeitumfang pro Tag in Prozent



Basis: Beitragsanalyse, jeweils zwei Stichprobenwochen im Frühjahr und Herbst der Jahre 2004 bis 2013, eine Stichprobenwoche im Frühjahr 2014.

Quelle: Die Medienanstalten (2014).

## 2.2 Hörfunkmarkt

**Beobachtung #4: Die Sendervielfalt im Hörfunkmarkt in Deutschland ist groß. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sichert jedoch die Grundversorgung insbesondere in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte**

Im Jahr 2015 gab es in Deutschland 67<sup>12</sup> öffentlich-rechtliche und 282 private Radioprogramme (vgl. Die Medienanstalten 2015a, S. 111f). Die Eigentümerstruktur privater Radiosender variiert stark von Direkt- bis Minderheitsbeteiligungen (vgl. Die Medienanstalten 2015b, S. 182). Insgesamt sind etwa 600 Gesellschafter bei lokalen und landesweiten Hörfunksendern engagiert, wobei viele keine Beteiligung an bundesweiten Fernsehsendern haben.

Private Radioprogramme werden in Bundesländern mit hoher Einwohnerzahl relativ häufiger angeboten. Damit konzentriert sich das private Angebot auf nur wenige Bundesländer: auf

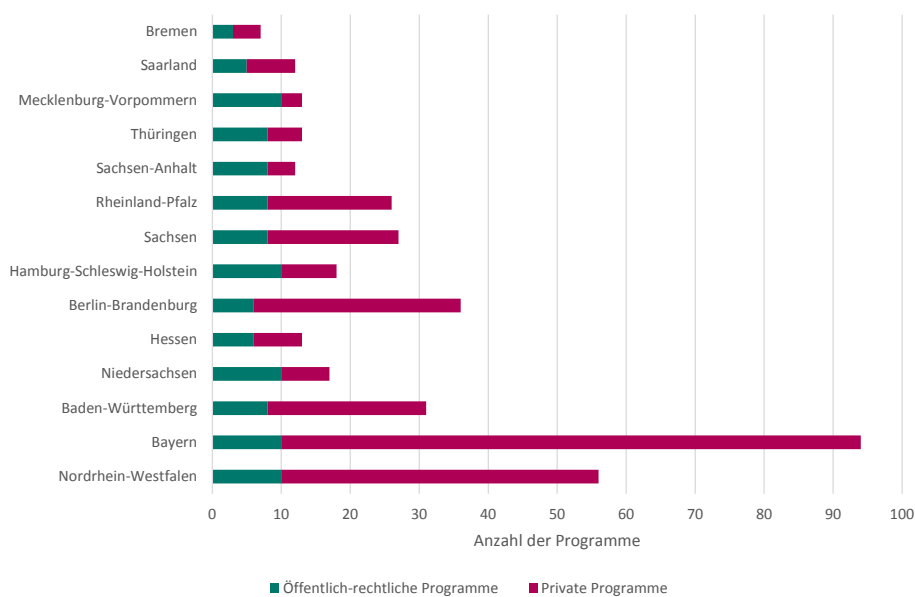
<sup>12</sup> Die Anzahl der öffentlich-rechtlichen Hörfunkstationen beinhaltet 64 Stationen der Landesrundfunkanstalten und drei Stationen des Deutschlandradios. Nicht mitgezählt werden die gemäß Landesrecht/§11c(2)S2 RStV zusätzlich beauftragten Sender NDR Info Spezial, NDR Traffic, NDR Blue, Bremen Next und KiRaKa.

allein sechs Bundesländer entfallen 71 Prozent aller privaten Radiosender (vgl. die Medienanstalten, 2015, S.111). Demgegenüber ist die Anzahl der jeweils empfangbaren öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme in allen Bundesländern durch die gesetzliche Beauftragung annähernd gleich (vgl. Abbildung 2-8). Öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme sichern also insbesondere auch die Versorgung in Regionen mit vergleichsweise geringer Einwohnerzahl.

Darüber hinaus ist von den privaten Hörfunkangeboten ein Großteil lokal ausgerichtet, während die öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme durchweg regional senden (vgl. KEK, 2015, S. 173). Auch dies unterstreicht die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Hörfunks für die Sicherung der Grundversorgung.

Abbildung 2-8:

**Anzahl der empfangbaren Hörfunkprogramme nach Bundesländern, geordnet nach Einwohneranzahl, 2015**



Landesweit oder lokal über den jeweiligen Verbreitungsweg empfangbare Programme. Summe bereinigt um bundesweite Programme mit zusätzlicher Verbreitung in den Ländern und Simulcastausstrahlungen. Exklusive zwei weiterer öffentlich-rechtlicher Gemeinschaftsprogramme über mehrere Bundesländer und 3 öffentlich-rechtlicher und 17 privater Programme, die bundesweit ausgestrahlt werden. Öffentlich-rechtliche Programme wurden den Bundesländern nach zugehöriger Landesrundfunkanstalt zugeordnet. Stand: Januar 2015.

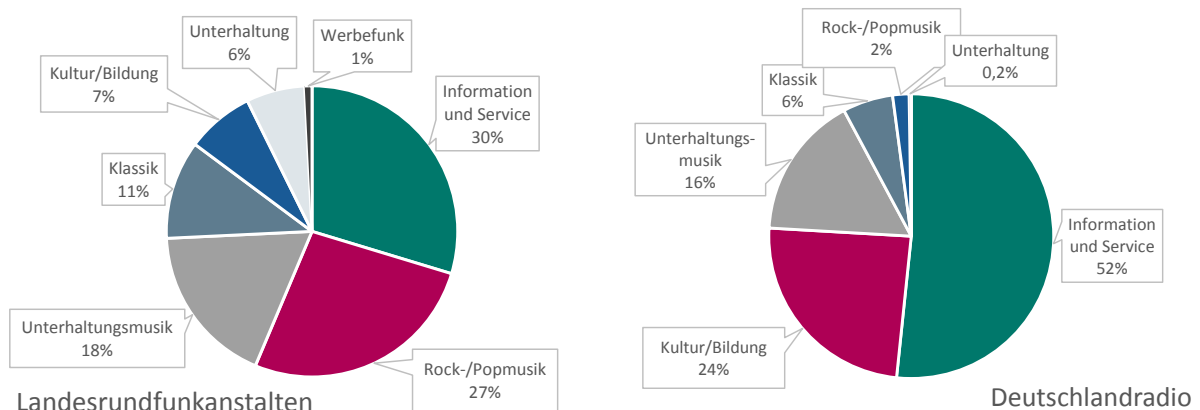
Quelle: DIW Econ auf Basis von Die Medienanstalten (2015a, S. 112).

**Beobachtung #5: Öffentlich-rechtlicher Hörfunk sendet ein insgesamt ausgewogenes Themenspektrum und hat in fast allen Bundesländern einen Marktanteil von über 50 Prozent**

Die Hörfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten und des Deutschlandradio decken insgesamt ein breites Themenspektrum mit hohen Anteilen an Informationen und Service ab (vgl. Abbildung 2-9). Der Anteil an Werbung liegt im Angebot der Landesrundfunkanstalten durchschnittlich unter einem Prozent der Sendeminuten. Das Deutschlandradio sendet überhaupt keine Werbung.

Abbildung 2-9:

**Hörfunkthemen der Landesrundfunkanstalten (links) und des Deutschlandradios (rechts), nach Sendeminuten, in Prozent, 2014**

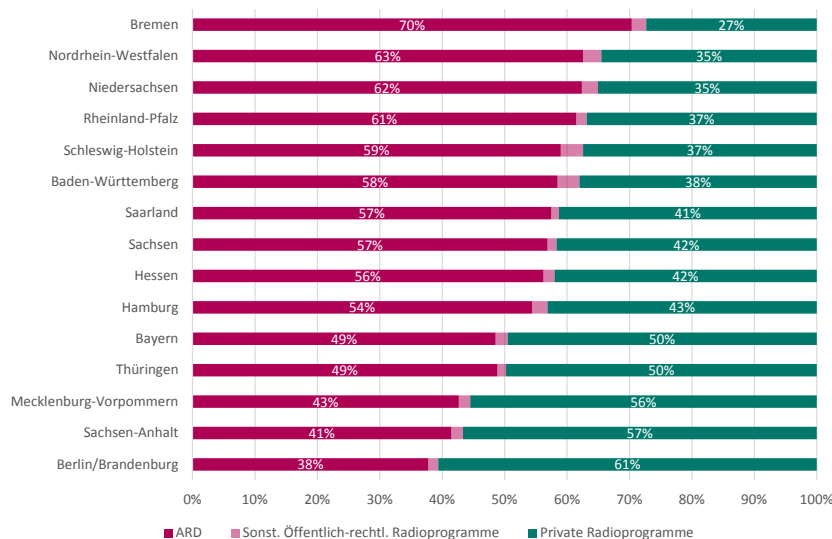


Quelle: DIW Econ auf Basis der ARD Hörfunkstatistik (2014).

Bei Marktanteilen nach Hördauer erreichen die Hörfunkangebote der ARD in fast allen Bundesländern 50 Prozent und mehr (vgl. Abbildung 2-10). Am höchsten liegt der Anteil in Bremen mit 70 Prozent, am niedrigsten in Berlin/Brandenburg mit 38 Prozent.



Abbildung 2-10:  
**Marktanteile nach Hördauer in Prozent, 2013**



Personengewichtet; gesamte Zielgruppe; Uhrzeit Mon-Son 5 -24 Uhr.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Die Medienanstalten, Jahrbuch 2013/2014 (S. 173-227) bei KEK (2015, S.174).

## 2.3 Werbemarkt

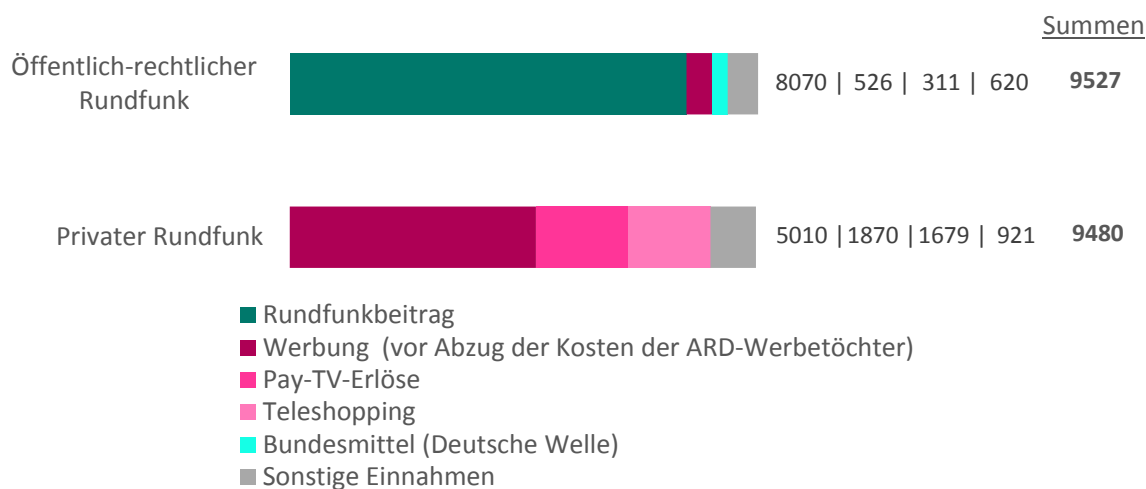
### **Beobachtung #6: Werbung ist wichtig für den kommerziellen Rundfunk, aber nachrangig für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Einnahmen aus Werbung spielen für private Rundfunkanbieter eine wesentliche Rolle. Etwa 48 Prozent der Einnahmen privater Fernsehanbieter gehen auf regionale und überregionale Nettowerbeumsätze zurück (Stand 2012, exklusive Teleshopping, vgl. KEK, 2015, S. 412). Noch höher lagen die Anteile bei RTL und ProSiebenSat1, die sich im Jahr 2013 zu 58 Prozent beziehungsweise 69 Prozent aus Werbeeinnahmen finanziert haben. Auch der private Hörfunk wird überwiegend durch Werbung finanziert (KEK 2015, S. 183).<sup>13</sup> Demgegenüber finanziert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor allem aus öffentlichen Beitragseinnahmen (vgl. Abbildung 2-11). Insgesamt sind diese Angaben auch konsistent zu den vergleichsweise geringen Sendeanteilen von Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen (Beobachtung #3) und Hörfunk (Beobachtung #5).

<sup>13</sup> Überregionale Werbekunden werden dabei häufig durch überregionale Radiovermarktungsgesellschaften akquiriert (vgl. KEK, 2015, S.183ff).

Abbildung 2-11:

**Zusammensetzung der Gesamterträge im privaten vs. öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Mio. Euro), 2014**



Quelle: Goldmedia (2015, S. 34).

Zur unterschiedlichen Bedeutung der Werbung bei der Finanzierung privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote kommt hinzu, dass Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk einer strengeren Regulierung unterliegt (vgl. Kasten 2).

Aktuell zeichnen sich weitere Einschränkungen für Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ab. Insbesondere muss der Westdeutsche Rundfunk (WDR) im Zuge der aktuellen Novellierung des WDR-Gesetzes die Werbezeiten im Radio bis 2019 signifikant reduzieren. Dadurch ist auch mit Einnahmerückgängen für die ARD insgesamt zu rechnen.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> So heißt es in einer Pressemitteilung des Bayerischen Rundfunks vom 02. Februar 2016, dass der Ausstieg der „wdr Mediagroup“ aus den nationalen Radiokombis zu erheblichen Umsatzeinbußen für die ARD führen wird. Zu den negativen Auswirkungen einer Verschärfung der Regulierung von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk für den Werbemarkt in Deutschland vergleiche auch Bellieno (2012, 2014) sowie Bellieno und Wulf (2013).

## Kasten 2

### Strengere Regulierung der Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt:

- Gesamtwertbedauer: 20 Min. pro Werktag im Jahresdurchschnitt (§16 Abs.1 RStV)
- In weiteren bundesweit verbreiteten Fernsehprogrammen von ARD und ZDF sowie in den Dritten Fernsehprogrammen findet Werbung nicht statt (§16 Abs.2 RStV)
- Verbot: kein Teleshopping (§ 18 RStV); keine Ausstrahlung von Werbesendungen nach 20 Uhr sowie an Sonntagen und bundesweiten Feiertagen (§16 V RStV)
- Regelungen zu Sponsoring (§8 RStV)

Für den privaten Rundfunk gilt:

- Gesamtwertbedauer: 20 Prozent (max. 15Prozent für Spotwerbung) der täglichen Sendezeit; pro Stunde maximal 12 Min. (§ 45 Abs. 1 RStV)
- Einschränkungen
  - Teleshopping maximal 1 Stunde am Tag (§ 45 RStV)
  - Gleichzeitige Ausstrahlung von Werbung und Programm (Split Screen / § 7 Absatz 4 RStV) und Produktplatzierung (§ 44 RStV) nur bei eindeutig optischer Trennung zulässig
  - Direkte oder indirekte Finanzierung einer Sendung durch Marken oder Firmen (Sponsoring) ist möglich, unterliegt aber besonderen werberechtlichen Anforderungen (§ 8 RStV)
- Zusätzliche Richtlinien zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm sowie für Sponsoring

Quelle: KEK (2015), Die Medienanstalten (2012).

### **Beobachtung #7: Werbeumsätze unterliegen strukturellen Verschiebungen, insbesondere von Print- zu Onlinemedien.**

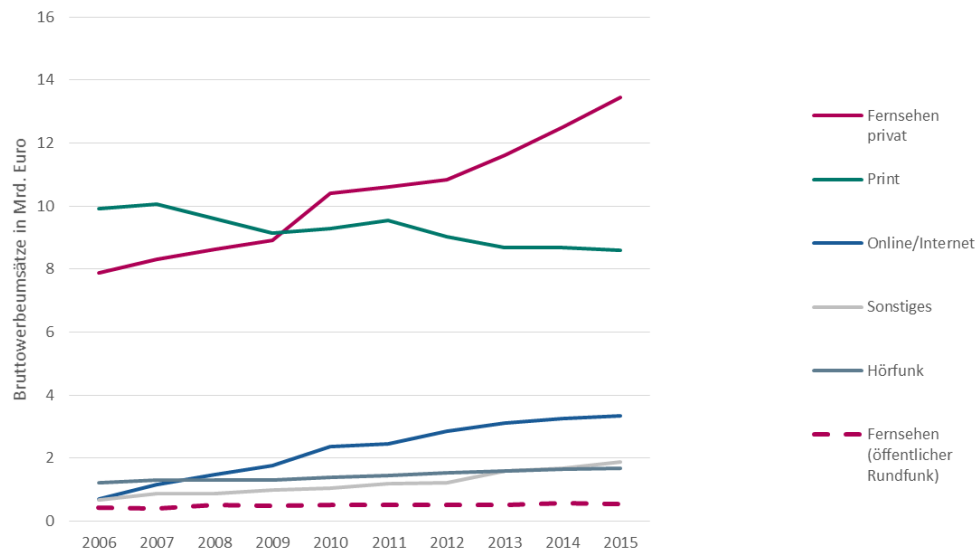
Im Laufe der vergangenen zehn Jahre sind die Bruttowerbeumsätze von Printmedien kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2015 lagen sie etwa 1,8 Milliarden Euro unter dem Wert des Jahres 2006. Gleichzeitig haben sich Bruttowerbeumsätze von Online-Medien seit 2006 mehr als vervierfacht (Abbildung 2-12). Insgesamt zeichnet sich damit eine Verschiebung der Werbeaktivitäten von Print- zu Online-Medien ab.

Die Bruttowerbeumsätze von privaten Fernsehsendern sind seit 2006 kontinuierlich gestiegen, während sie bei öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern stabil geblieben sind. Bezogen auf Nettogrößen sind allerdings auch die Werbeumsätze von privaten Fernsehsendern auf annähernd konstantem Niveau verblieben (vgl. KEK, 2015, S. 422).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Nettowerbeumsätze berücksichtigen gewährte Rabatte (z.B. Mengen-, Konzern-, Frühbucher-, Last-Minute-Rabatte) und Vergütungen von Mediaagenturen und liegen dadurch unterhalb der Bruttoumsätze, die als Obergrenze interpretiert werden können (vgl. KEK, 2015, S. 421ff).

Abbildung 2-12:

Entwicklung der Bruttowerbeumsätze nach Werbeträgern (Mrd. Euro), 2006-2015



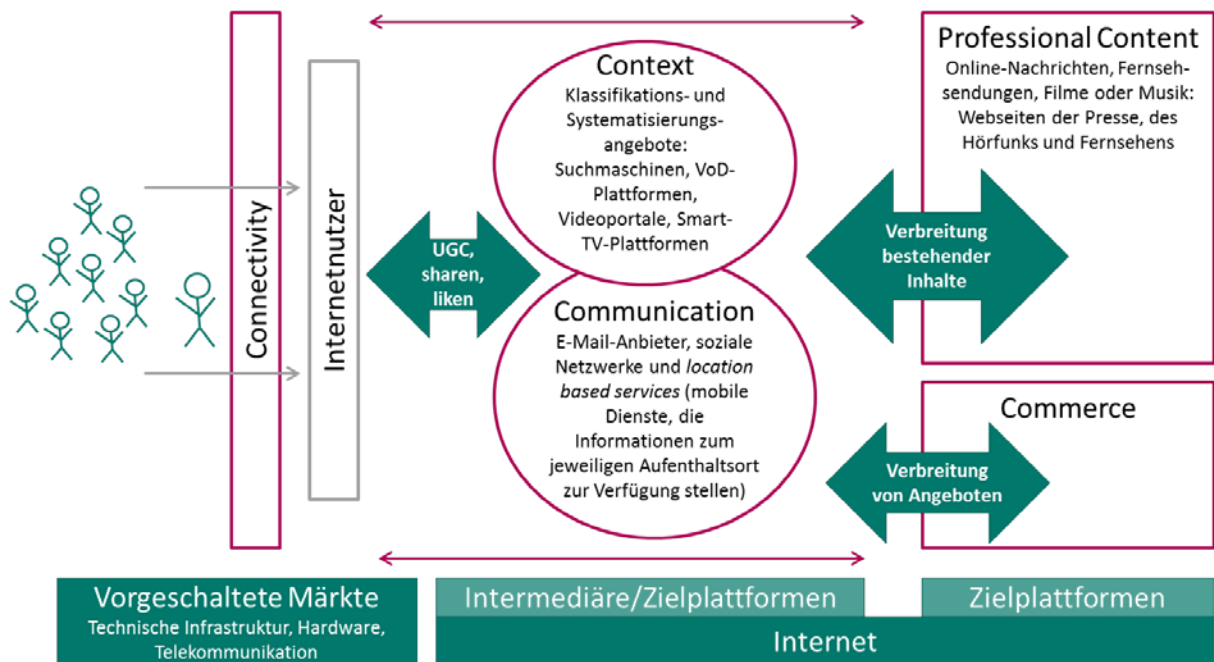
Verfügbare Daten ermöglichen bei Hörfunk keine Differenzierung nach privat und öffentlich-rechtlich.

Quelle: DIW Econ auf Basis The Nielsen Company (Germany) GmbH, Stand: 14.01.2016, bei IP Deutschland (2007-2016).

## 2.4 Onlinemedien und digitale Konvergenz

Neben der linearen TV- und Hörfunknutzung gewinnt die Online-Bereitstellung von Medieninhalten zunehmend an Bedeutung. Dabei unterscheidet sich diese wesentlich von der Verbreitung außerhalb des Internets. Dies liegt vor allem an den technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die das Internet charakterisieren: Es handelt sich um ein dezentrales System, das sich dynamisch fortentwickelt (vgl. KEK, 2015). Aus kommerzieller Sicht lassen sich fünf verschiedene Geschäftsmodelle abgrenzen: „Connectivity“ (Zugang, Netze und Geräte), „Content“ (Inhalt), „Context“ (Suche), „Commerce“ (Handel) und „Communication“ (Kommunikation). Diese stehen in vielfältiger Weise miteinander in Verbindung (vgl. Abbildung 2-13).

Abbildung 2-13:  
**Interaktion und Synergien der Hauptgeschäftsfelder im Internet**



Quelle: DIW Econ auf Basis von KEK (2015, S. 236). Dort wird als Grundlage auf das 4C-Modell von Wirtz (2006, S. 586) mit Ergänzungen von Beckert und Riehm (2012, S. 169) verwiesen.

Netzbetreiber, Telekommunikationsdienstleister und Gerätehersteller ermöglichen auf vorge-schalteten Märkten den Zugang zum Internet („Connectivity“). Die Nutzer können dort auf Inhalte („Content“) und Angebote („Commerce“) zugreifen, selbst Inhalte einstellen („user generated content“ - UGC) oder Informationen bewerten („liken“) und teilen („sharen“). Unterstützt und geleitet werden sie dabei zum Teil von Intermediären, die Klassifikations- und Systematisierungsangebote wie Suchmaschinen und Videoportale bereitstellen. E-Mail-Anbieter und soziale Netzwerke bieten darüber hinaus Wege um miteinander zu interagieren („Communication“).

Im Internet erfolgreiche Unternehmen sind typischerweise in mehreren Segmenten aktiv. Apple beispielsweise bietet mit iPhone, iPad und iPod Geräte an, die den Zugang zum Internet ermöglichen („Connectivity“). Daneben kann über Multimedia Verwaltungsprogramm wie iTunes und App Store Musik, Hörbücher, Podcasts, Filme und Apps gekauft, abgespielt und organisiert werden („Context“). Kern der Angebote von Amazon ist eine Plattform für den Online-Versandhandel („Commerce“). In dieses Angebot integriert sind die Verkaufsplattformen „Marketplace“ und „z-Shops“, über die andere Unternehmen und Privatpersonen Produkte anbieten können. Im Rahmen des Prime Angebots bietet Amazon mit Fire TV und Musik Downloads aber auch Multimedia Programme an, über die auch Filme und Musik gekauft,

abgespielt und organisiert werden können („Context“). Darüber hinaus vertreibt Amazon Zugangs- und Abspielgeräte wie das Lesegerät Amazon Kindle, den Tablet-Computer Amazon Kindle Fire, das Smartphone Fire Phone, sowie Set-Top-Box und HDMI-Stick Fire TV („Context“).

Zur Finanzierung der verschiedenen Angebote der Internetwirtschaft haben sich insbesondere zwei Finanzierungsformen, Werbung und Bezahlschranken, herausgebildet. Diese werden häufig auch als Mischform genutzt.

**Beobachtung #8: Digitale Konvergenz führt zur Neustrukturierung medialer Wertschöpfungsketten**

Mit zunehmender Nutzung des Internets hat zunächst auch die parallele Nutzung der für den Konsum von Medieninhalten nötigen Geräte wie Laptops, Tablets, Smartphones oder Smart-TV zugenommen. Wurden früher separate Geräte für den Empfang von Fernseh- und Radiosignalen benötigt, so lassen sich mediale Inhalte zunehmend über das Internet empfangen beziehungsweise werden Empfangsgeräte durch Schnittstellen zum Internet ergänzt (zum Beispiel Smart TV).

Diese technische Verschiebung wirkt sich dabei auch auf die Bereitstellung von Inhalten in den ursprünglich separaten Märkten für Print-, Fernseh- und Hörfunkprodukten aus. Die (teilweise) Verschiebung des Angebots in das „multimediale“ Internet führte dazu, dass die Grenzen verschwimmen. So bieten einerseits Zeitungsverleger im Internet neben Textdokumenten auch Videosequenzen an, andererseits ergänzen Radio- und Fernsehsender ihr Angebot mit schriftlichen Beiträgen.<sup>16</sup>

Die Kommunikationselemente des Internets verändern darüber hinaus das ursprüngliche „Sender-Empfänger-Schema“ kontinuierlich: Waren Mediennutzer ursprünglich nur Rezipienten vorgefertigter Beiträge, können sie inzwischen selbst Inhalte erzeugen und mit diesen ein Massenpublikum erreichen – etwa durch soziale Netzwerke und Microblogging-Dienste –. Auch das Nutzungsverhalten verschiebt sich hin zu einem stärker orts- und zeitflexiblen Konsum von Medieninhalten („on-demand“). Zuletzt ermöglicht die Auswertung des Nutzerverhaltens eine Personalisierung des Medienangebots.

---

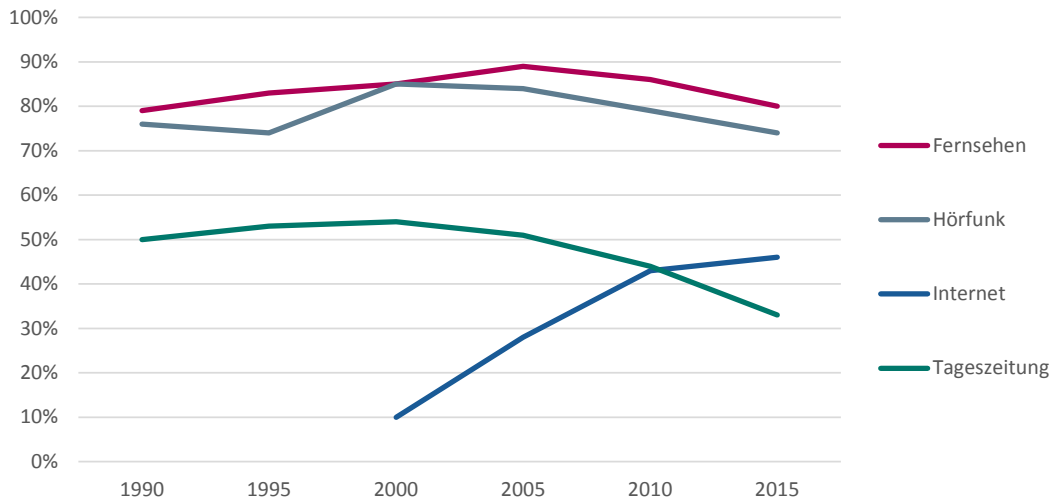
<sup>16</sup> Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter sind im Hinblick auf die Abgrenzung von Rundfunk und Presse im Internet durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der so genannte „nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote“ verbietet, Grenzen gesetzt worden. Auslegung und Anwendung dieser rechtlichen Vorgabe sind allerdings zwischen öffentlich-rechtliche Rundfunkanbietern und Verlegern heftig umstritten. Vgl. hierzu Gutachten von H.-J. Papier und M. Schröder zu „Presseähnlichen Angeboten“ <http://medienpolitik.eu/cms/media/pdf/Papier%20-%20Rechtsgutachten%20zum%20Begriff%20der%20Presseaeahnlichkeit.pdf> (abgerufen am 05.04.2016)

Dieser auch als „digitale Konvergenz“ bezeichnete Prozess führt zu einer Neustrukturierung medialer Wertschöpfungsketten. Um zum einen die Reichweite für die eigenen Produkte zu erhalten beziehungsweise zu steigern, wird eine zunehmend multimediale und personalisierte Aufbereitung des Angebots benötigt. In diesem Zusammenhang gewinnt auch die Zusammenarbeit mit Intermediären, die, wie nachfolgend ausgeführt (Beobachtung #11) über Klassifikations- und Systemisierungsangebote eine stete Zuleitung von Nutzern bieten, stark an Bedeutung. Darüber hinaus ist eine stärkere Interaktion mit den Nutzern von Nöten, um deren Bedürfnisse zielgerichtet zu bedienen und sie damit an sich zu binden. Letzteres ist allerdings mit einer Einschränkung potentieller Skaleneffekte aus der flächendeckenden Medienversorgung verbunden.

***Beobachtung #9: Die Reichweite des Internets hat in Deutschland deutlich zugenommen***

Traditionell erreichen Fernsehen und Hörfunk in Deutschland die höchste Tagesreichweite (vgl. Abbildung 2-14). Auch wenn diese seit dem Jahr 2005 um etwa zehn Prozentpunkte zurückgegangen ist, werden um die 80 beziehungsweise 70 Prozent der Personen ab 14 Jahre in Deutschland täglich durch Fernsehen und Radio erreicht. Allerdings hat das Internet über die letzten 20 Jahre stark an Bedeutung gewonnen und erreicht im Jahr 2015 bereits fast jede zweite Person in Deutschland jeden Tag. Deutlich zurückgegangen ist im gleichen Zeitraum die tägliche Reichweite von Tageszeitungen. Diese fiel von ehemals über 50 Prozent im Jahr 2000 auf 30 Prozent im Jahr 2015. Offensichtlich hat die „digitale Konvergenz“ (Beobachtung #8) bislang vor allem die Verlagerung der Nutzung von Printmedien hin zu Online-Angeboten zur Folge.

Abbildung 2-14:  
**Tagesreichweite der Medien (in Prozent), 1990-2015**

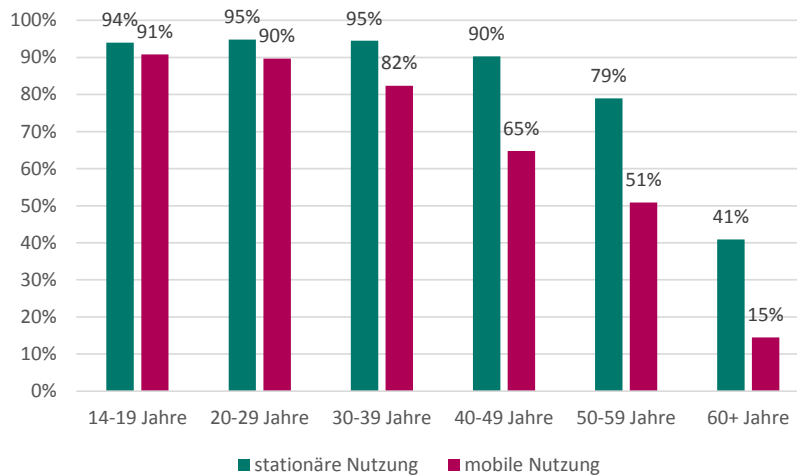


Mo-So, 5:00-24:00 Uhr, Personen ab 14 Jahren.

Quelle: DIW Econ auf Basis Daten der ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation in Media Perspektiven Basisdaten (2014, S. 66) und Engel und Breunig (2015, S. 313).

Insgesamt geben mehr als 75 Prozent der deutschsprachigen Wohnbevölkerung (ab 14 Jahre) an, das Internet zu nutzen. Dies entspricht etwa 52,86 Mio. Personen. Dabei sind die Anteile stationärer und insbesondere mobiler Internetnutzer bei den unter 40-jährigen am höchsten (vgl. Abbildung 2-15).

Abbildung 2-15:  
**Stationäre und mobile Online-Penetration nach Altersgruppen (in Prozent), 2015**



Basis: 115.236 Fälle (deutschsprachige Wohnbevölkerung in Deutschland ab 14 Jahren).

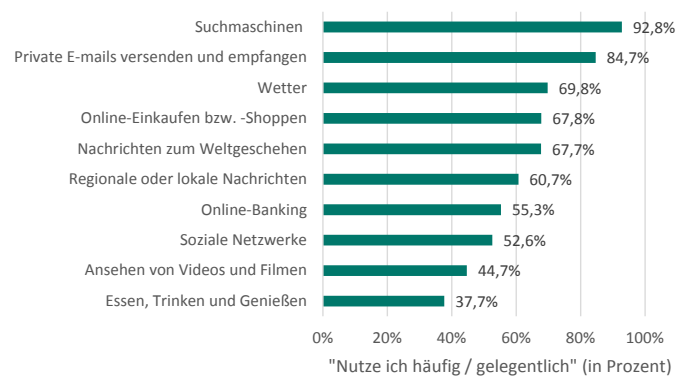
Quelle: AGOF (2016, S. 8).



Über alle Alterskohorten hinweg nutzen neun von zehn Personen häufig oder gelegentlich Suchmaschinen, gefolgt von privaten E-Mails, der Wettervorhersage und Online-Shopping-Angeboten (vgl. Abbildung 2-16). Der Anteil der Internetnutzer, die sich häufig oder gelegentlich über das Weltgeschehen informieren möchten oder regionale Nachrichten suchen, liegt bei 68 beziehungsweise 61 Prozent.

Abbildung 2-16:

**Häufigkeit der Nutzung von Internetanwendungen (in Prozent), 2015**



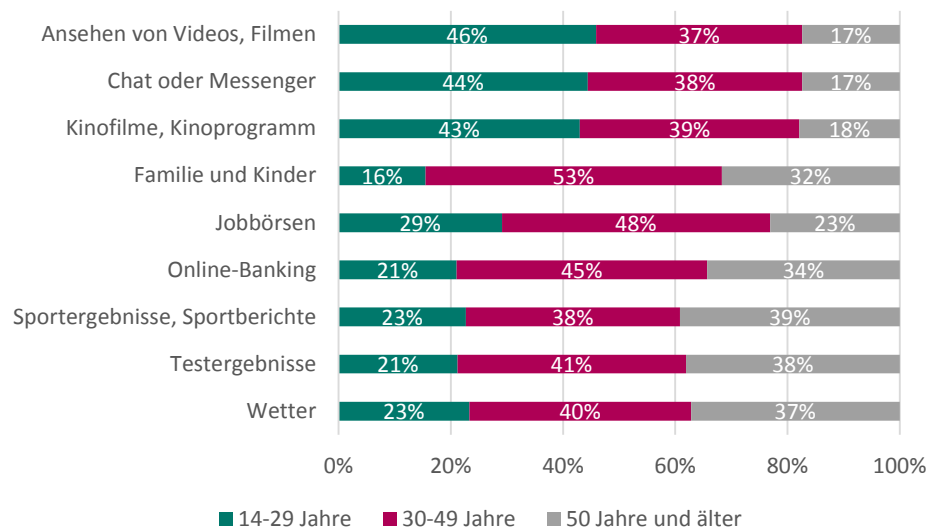
Basis: 103.513 Fälle (Nutzer stationäre und/oder mobile Angebote letzte 3 Monate) / „Nutzen Sie diese Themen und Angebote häufig, gelegentlich, selten oder nie?“ / Darstellung der Top 10 von insgesamt 27 Themen / Angaben in Prozent.

Quelle: AGOF (2016, S. 10).

Personen zwischen 14 und 29 Jahren sehen sich besonders häufig Videos und Filme an und nutzen Chat- oder Messenger-Dienste, während die nächst ältere Altersgruppe bis 49 Jahre das Internet vor allem für Online-Banking, Jobbörsen und im Bereich „Familie und Kinder“ nutzen (vgl. Abbildung 2-17). Die Altersgruppe 50 Jahre und älter nutzt das Netz hingegen am häufigsten für Sport- und Testergebnisse sowie das Wetter.

Abbildung 2-17:

**Häufigkeit der Nutzung von Internetanwendungen nach Altersgruppen (in Prozent), 2015**



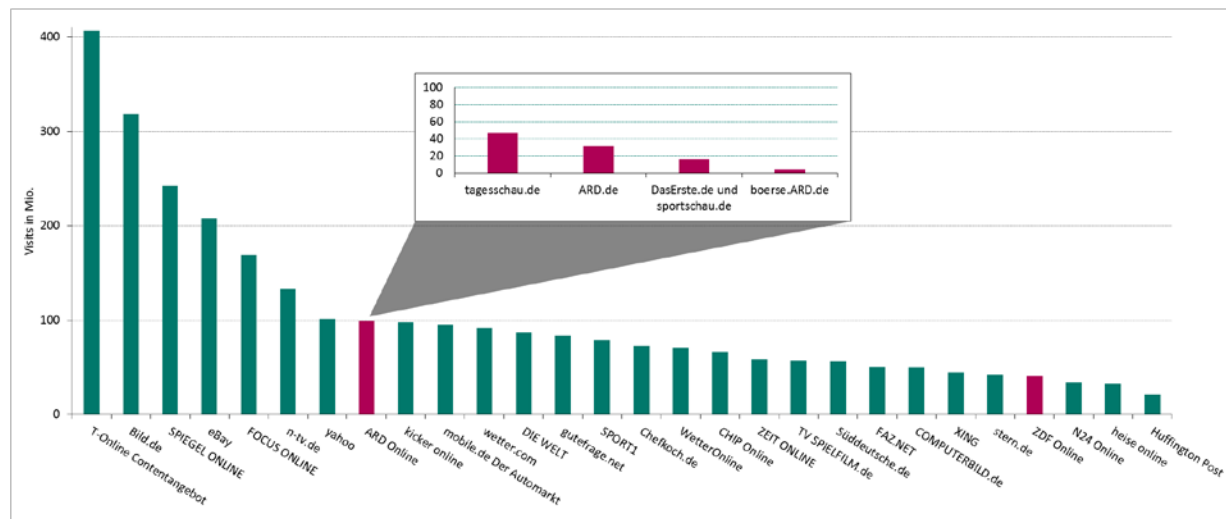
Basis: 103.513 Fälle (Nutzer stationäre und mobile Angebote letzte drei Monate). „Nutzen Sie diese Themen und Angebote häufig, gelegentlich, selten oder nie?“ / Top Two-Box: häufige oder gelegentliche Nutzung / Darstellung der drei Themen mit dem höchsten Anteil der Nutzer in der jeweiligen Altersgruppe.

Quelle: AGOF (2016, S. 11).

**Beobachtung #10: Im Internet sind öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ein Anbieter unter vielen.**

Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Fernsehen und Hörfunk sehr hohe Reichweiten erzielt (vgl. Beobachtungen #1 und #5), verlieren sich diese gegenüber der privaten Konkurrenz im Internet. Abbildung 2-18 zeigt die Anzahl der Seitenbesuche auf verschiedenen deutschen Websites im November 2015 bzw. für das ZDF im Dezember 2015. Sowohl die Internetauftritte der ARD als auch die des ZDF können hier keine Spitzenposition vorweisen.

Abbildung 2-18:

**Reichweite deutscher Websites (November bzw. Dezember), 2015**

Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der IVW, ZDF (2015, S. 26), ARD (2016).

**Beobachtung #11: Auffindbarkeit von Inhalten im Internet und damit deren Reichweite wird immer stärker von Plattformen beeinflusst**

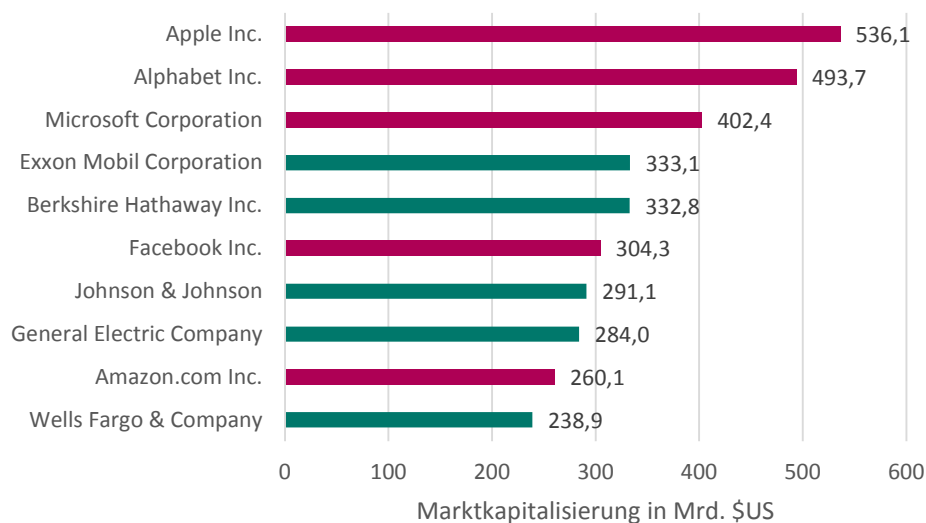
Digitalisierung und Wachstum der Online-Wirtschaft in den letzten Jahren spiegeln sich eindrucksvoll in der Bewertung global agierender Konzerne wider. Fünf der aktuell zehn nach Marktkapitalisierung größten Konzerne der Welt zählen zur Online-Wirtschaft und betreiben auf Online-Plattformen basierte Geschäftsmodelle (vgl. die roten Balken in Abbildung 2-19). Charakteristisch für diese ist die Nutzung von Netzwerkeffekten, die sowohl Wachstum als auch Monopolisierung befördern (vgl. Kasten 3). Prominente Beispiele sind etwa Google mit einem Marktanteil von 88 Prozent auf dem weltweiten Suchmaschinenmarkt und sogar 95 Prozent in Deutschland, YouTube mit einem Anteil von 58 Prozent bei Online-Videoplattformen oder Facebook mit einem Marktanteil von 41 Prozent bei sozialen Netzwerken.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Quellen: Suchmaschinen: <http://www.statista.com/statistics/216573/worldwide-market-share-of-search-engines/> (Stand: Januar 2015) bzw. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/167841/umfrage/marktanteile-ausgewaehlter-suchmaschinen-in-deutschland/> (Stand Februar 2015; zuletzt abgerufen am 02.03.2016);

Online-Videoplattformen: Medienvielfaltsmonitor nach Nielsen NetView, BLM 2015, Basis: 26 Videoplattformen, online abrufbar unter [https://www.blm.de/files/pdf1/ALM\\_Vielfaltsmonitor\\_2\\_Halbjahr\\_2014\\_2015-Stand\\_17-03-15.pdf](https://www.blm.de/files/pdf1/ALM_Vielfaltsmonitor_2_Halbjahr_2014_2015-Stand_17-03-15.pdf) (Marktanteil nach Unique User, 2. Halbjahr 2014);

Soziale Netzwerke: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/157885/umfrage/reichweite-der-groessten-social-networks-in-deutschland/> (Marktanteil nach Anzahl der Visits; Stand 1. Halbjahr 2015, zuletzt abgerufen am 02.03.2016).

Abbildung 2-19:

**Die Marktkapitalisierung der zehn wertvollsten Unternehmen der Welt**

Quelle: DIW Econ auf Basis von <http://www.dogsofthedow.com/largest-companies-by-market-cap-mc.htm> (zuletzt abgerufen am 01.03.2016).

**Kasten 3****Online-Plattformen und Netzwerkeffekte**

Online-Plattformen sind zwei- oder mehrseitige Märkte, die unterschiedliche Nutzergruppen wie Konsumenten oder Leser mit Dienstleistern oder Werbetreibenden zusammenbringen. Solche mehrseitigen Märkte sind im Wesentlichen durch Netzwerkeffekte charakterisiert (vgl. Rochet und Tirole, 2003; Evans und Schmalensee, 2007). Dabei profitieren die Teilnehmer auf einer Seite der Plattform unmittelbar von der Vergrößerung der eigenen Nutzergruppe (direkter Netzwerkeffekt) oder von der Vergrößerung der Nutzergruppe auf der anderen Seite der Plattform (indirekter Netzwerkeffekt). Beispielsweise sind soziale Netzwerke wie Facebook oder LinkedIn für deren Mitglieder umso interessanter, je mehr Mitglieder das Angebot nutzen (direkter Netzwerkeffekt). Gleichzeitig bieten soziale Netzwerke aber auch Werbetreibenden die Möglichkeit zur zielgenauen Ausrichtung digitaler Werbeangebote. Mit der Anzahl der Nutzer des sozialen Netzwerks nimmt dieses Potential entsprechend zu (indirekter Netzwerkeffekt). Ähnliche Effekte lassen sich beispielsweise bei Suchmaschinen wie Google beobachten. Mit jedem zusätzlichen Nutzer und jeder zusätzlichen Suchanfrage steigt zunächst die Qualität der Suchmaschine beziehungsweise der Antworten, die sie findet. Davon wiederum profitieren alle Nutzer (direkter Netzwerkeffekt). Gleichzeitig erhöht sich mit zunehmender Anzahl der Nutzer auch die Wahrscheinlichkeit, dass Werbung bedarfsgerecht platziert werden kann. Davon profitieren insbesondere die Werbetreibenden (indirekter Netzwerkeffekt). Parallel dazu erhöht sich mit höherem Nutzen auch die Zahl der Werbetreibenden, was wiederum zu höheren Erlösen für den Plattformbetreiber führt. Werden diese investiert, um die Qualität des Suchalgorithmus zu verbessern, so profitieren davon wiederum die Nutzer der Suchmaschine (indirekten Netzwerkeffekt, vgl. DIW Econ, 2009).

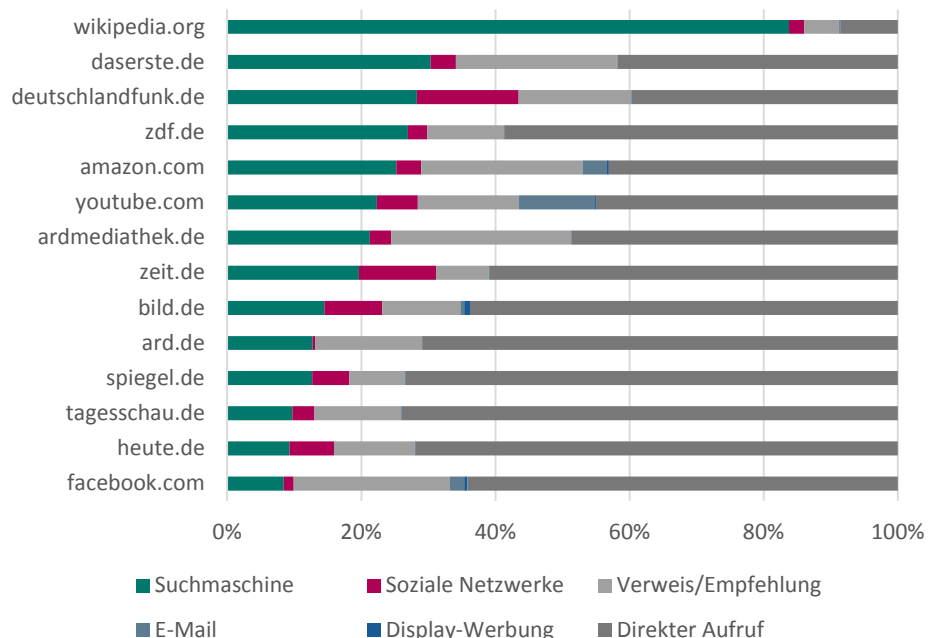
In der Tendenz bewirken Netzwerkeffekte, dass sich im Wettbewerb zwischen Online-Plattformen Monopolisierungstendenzen herausbilden. Je höher die Relevanz der Netzwerkeffekte, desto größer der Wettbewerbsvorteil für die jeweils größte Plattform („Winner takes it all“). Zu den Bestimmungsfaktoren des Wettbewerbs zwischen Online-Plattformen (vgl. Haucap und Stühmeier, 2015) und die dort zitierte Literatur.

Im Zuge dieser allgemeinen Entwicklung agieren zentrale Internetplattformen wie Suchmaschinen und soziale Netzwerke zunehmend auch als Intermediäre und Aggregatoren, die Internetnutzern Inhalte und Webangebote zuführen. Die Auffindbarkeit von Inhalten im Netz hängt damit immer stärker von der Präsenz auf Kontext- und Kommunikationsplattformen wie Google oder Facebook ab.

Aktuell wird der Internetverkehr auf Websites in Deutschland neben direkten Aufrufen vor allem über Suchmaschinen generiert (vgl. Abbildung 2-20). Mehr als 80 Prozent der Nutzer von Wikipedia.org gelangen beispielsweise über Suchmaschinen auf diese Website, während nur jeder zehnte sie direkt ansteuert. Auch für die Auffindbarkeit der Internetseiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks spielen Suchmaschinen eine wesentliche Rolle. 30 Prozent der Nutzer gelangen auf diesem Weg zu „daserste.de“. Auch „deutschlandfunk.de“, „ardmediathek.de“ und „zdf.de“ werden von mehr als 20 Prozent der Nutzer (also von mehr als jedem Fünften) über Suchmaschinen aufgerufen. Ähnliches gilt auf für andere populäre Medienangebote wie „zeit.de“, „spiegel.de“ und „bild.de“.

Abbildung 2-20:

**Traffic-Quellen für ausgewählte Homepages (über drei Monate), Februar 2016**



Quelle: DIW Econ auf Basis von <http://www.similarweb.com> (Stand 18.02.2016).

Soziale Netzwerke stellen derzeit für viele deutsche Websites noch keine wesentliche Traffic-Quelle dar. Allerdings zeichnen sich Entwicklungen ab, die eine Zunahme bewirken könnten. So hat beispielsweise Facebook mit „Instant Articles“ einen Dienst eingeführt, mit dem bestimmte Inhalte direkt in dem sozialen Netzwerk ausgespielt werden können, statt wie bisher potentielle Nutzer über das Teilen und Veröffentlichen von Verlinkungen auf die Seiten der jeweiligen Inhalte-Anbieter weiterzuleiten. Nachdem dieser Dienst mit einer Gruppe ausgewählter Anbieter getestet wurde, soll er ab April 2016 weltweit für alle Verleger freigegeben werden.<sup>18</sup> Darüber hinaus wird der Dienst auch mit der Webanwendung WordPress verbunden, über die Weblogs aufgebaut und gepflegt werden können.<sup>19</sup> Vergleichbare Dienste bieten auch Apple mit „Apple News“ und Google mit „Accelerated Mobile Pages“ an.<sup>20</sup>

Im Zuge dieser Entwicklungen gewinnen Soziale Netzwerke als Lieferant für Reichweite zunehmend an Bedeutung. Der von Facebook im Verbund mit den dazugehörigen Plattformen Instagram und WhatsApp gelieferte Traffic ist im Verlauf der letzten Jahre stetig angestiegen (MDR 2015, S. 3) und schickt sich an, Google den Rang als weltweit größter Lieferant von Internet Traffic abzulaufen.<sup>21</sup> Facebook leitet nach Angaben des Web-Analysts Parse.ly seit Juli 2015 mehr Verkehr auf die online Seiten von 400 internationalen Medienmarken als die zu Alphabet Inc. gehörenden Plattformen Google.com, Google News, etc. Damit einher geht jedoch auch eine erhöhte Abhängigkeit der Medienanbieter von Facebook. Dies gilt ähnlich wie bei Suchmaschinen insbesondere für die Sichtbarkeit von Beiträgen im Newsfeed der Plattform, die durch einen Algorithmus bestimmt ist. Da dessen Funktionsweise durch den Plattformbetreiber nicht offen gelegt wird, kann auch nicht nachvollzogen werden wann und warum welche Beiträge angezeigt werden.

### **Beobachtung #12: Marktmacht und Abhängigkeit**

Als Konsequenz aus der zunehmenden Bedeutung von Plattformen für Auffindbarkeit und Reichweite von Inhalten im Internet ist deren Marktmacht und die daraus resultierende Ab-

---

18 Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Mobile-Publishing-Facebook-oeffnet-Instant-Articles-fuer-alle-Verlage-3109834.html> (zuletzt abgerufen am 04.04.2016).

19 Vgl. <http://t3n.de/news/wordpress-instant-articles-686874/> (zuletzt abgerufen am 04.04.2016).

20 Vgl. <http://www.niemanlab.org/2015/10/get-ampd-heres-what-publishers-need-to-know-about-googles-new-plan-to-speed-up-your-website> (zuletzt abgerufen am 10.03.2016).

21 <http://uk.businessinsider.com/facebook-v-google-referral-traffic-2015-8?r=US&IR=T> (zuletzt abgerufen am 03.03.2016).

hängigkeit<sup>22</sup> auch in den Mittelpunkt der wirtschafts- und medienpolitischen Diskussion gerückt. Ein vielbeachtetes Beispiel ist das laufende Kartellrechtsverfahren der EU Kommission gegen den Suchmaschinenbetreiber Google (vgl. Haucap und Stühmeier, 2015). Dabei geht es um den Vorwurf, dass Google seine marktbeherrschende Position missbraucht um eigene Dienste zu Lasten alternativer Angebote zu bevorzugen.<sup>23</sup> Dies geschieht, so der Vorwurf, in dem Google eigene Dienste wie Google Maps, YouTube und Google Shopping an prominenterer Stelle in den Suchergebnissen positioniert und auf diese Weise mehr Nutzer auf die eigenen Dienste lenkt. Die Europäische Kommission teilt diesen Vorwurf mit Blick auf den Preisvergleichsdienst „Google Shopping“ und hat im April 2015 eine formale Mitteilung von Beschwerdepunkten veröffentlicht (Europäische Kommission 2015). Darin drückt sie die Sorge aus, dass Nutzer für ihre Suchanfragen nicht notwendigerweise die relevantesten Suchergebnisse zu sehen bekämen, sondern stattdessen auf Angebote verwiesen werden, mit denen Google eigene, kommerzielle Interessen verfolgt. Den Anbietern konkurrierender Preisvergleichsdienste sowie deren Innovationsbemühungen würde auf diese Weise geschadet. Daher fordert die Europäische Kommission, dass Google sowohl das eigene als auch konkurrierende Angebote gleich behandeln solle.

Auch in der medienpolitischen Diskussion steht Google als führender Suchmaschinenbetreiber im Mittelpunkt. Mit Einführung des Leistungsschutzrechts im Jahre 2013 als Erweiterung des Urheberrechts (§§ 87f ff. UrhG) sollten Verleger davor geschützt werden, dass gewerbliche Anbieter von Suchmaschinen und ähnlicher Dienste systematisch auf die Leistung der Verleger zugreifen und diese gewinnbringend verwerten (vgl. Deutscher Bundestag, 2012). Darunter fiel auch das Angebot von Google News. Allerdings stellte Google die Verlage vor die Wahl dem Unternehmen entweder kostenlose Lizenzen zu gewähren und auf die Ansprüche aus dem Gesetz zu verzichten, oder nicht mehr bei Google News gelistet zu werden.<sup>24</sup> Darauf entschied sich die Mehrzahl der deutschen Verlage, einschließlich online erfolgreicher Häuser wie Spiegel Online, Zeit.de, Sueddeutsche.de, Heise oder Axel Springer, auf die Geltendmachung ihres Anspruchs zu verzichten und Gratis-Lizenzen zu erteilen. Mathias Döpfner, Vorstandsvorsit-

---

22 Für eine Übersicht aktueller wettbewerbspolitischer Herausforderung auf digitalen Märkten siehe Monopolkommission (2015).

23 Weitere kartellrechtliche Vorwürfe betreffen unter anderem die exklusive Vereinbarung mit Herstellern von Mobiltelefonen, diese mit dem Betriebssystem von Google, Android, zu betreiben und die Google-Suchmaschine standardmäßig zu installieren und zu nutzen.

24 Vgl. Artikel bei Spiegel Online „Leistungsschutzrecht: Verlage sollen ihr Okay für Google News geben“ vom 21.06.2013, vgl. <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/leistungsschutzrecht-verlage-sollen-okay-fuer-google-news-geben-a-907161.html> (zuletzt abgerufen am 23.02.2016).

zender von Axel Springer SE, argumentierte in diesem Zusammenhang, dass die Zusammenarbeit mit Google sowohl im Hinblick auf Einnahmen durch Werbevermarktung als auch zur Sicherung und Steigerung der Online-Reichweite für sein Haus alternativlos sei und zu einer zunehmenden Abhängigkeit von Google führe.<sup>25</sup> Ende 2014 erteilte der Axel Springer Verlag Google eine Gratis-Lizenz für sein gesamtes Portfolio. Davon ausgenommen waren jedoch zunächst vier prominente Titel: welt.de, computerbild.de, sportbild.de und autobild.de. Bevor Google schließlich auch für diese eine Gratis-Lizenz erteilt wurde, hat der Verlag die Effekte der fehlenden Präsenz in den Suchergebnissen von Google über einen Zeitraum von zwei Wochen dokumentiert:

*Die verschlechterte Darstellung führte bei der Suche zu einem Traffic-Minus von fast 40 Prozent. Auf der Google Oberfläche „Google News“ brach der Traffic um fast 80 Prozent ein. Diese beträchtlichen Einbußen nach kurzer Zeit verteilten sich in unterschiedlichem Ausmaß auf die vier betroffenen Marken. Als Folge dieser Diskriminierung würde welt.de in den Rangfolgen der IVM und AGOF hinter Wettbewerbern zurückfallen und computerbild.de ihren Platz unter den Top 10 aller AGOF-Angebote in Deutschland einbüßen müssen. Auf Basis der aktuellen Rückgänge beziffert die Axel Springer SE den drohenden finanziellen Schaden durch entgangene Vermarktungsumsätze im siebenstelligen Bereich pro Marke bezogen auf das Gesamtjahr.<sup>26</sup>*

Derzeit ist die Verwertungsgesellschaft für die Urheber- und Leistungsschutzrechte von Medienunternehmen (VG Media) als Vertreter der deutschen Verlage bemüht, die Lizenzforderungen aus dem Leistungsschutzrecht gegenüber Google und anderen Suchmaschinenbetreibern auf dem Rechtsweg durchzusetzen. Parallel dazu verklagen die Verlage Google auf Missbrauch seiner marktbeherrschenden Stellung; der Ausgang des Verfahrens ist ungewiss.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu Mathias Döpfner, Vorstandsvorsitzender von Axel Springer SE, am 16.4.2014 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: „Warum wir Google fürchten“.

<sup>26</sup> Vgl. Pressemitteilung von Axel Springer vom 05.11.2014 „Axel Springer schließt Datendokumentation ab: Gravierender Schaden durch verschlechterte Suchanzeigen bei Google“, vgl. [http://www.axelspringer.de/presse/Axel-Springer-schliesst-Datendokumentation-ab-Gravierender-Schaden-durch-verschlechterte-Suchanzeigen-bei-Google\\_22070688.html](http://www.axelspringer.de/presse/Axel-Springer-schliesst-Datendokumentation-ab-Gravierender-Schaden-durch-verschlechterte-Suchanzeigen-bei-Google_22070688.html) (zuletzt abgerufen am 23.02.2016).

<sup>27</sup> Am 19.02.2016 wurde die Klage vom Landgericht Berlin abgewiesen (Pressemitteilung des Landgerichts Berlin PM 14/2016). Zuvor hatte auch das Bundeskartellamt in dieser Sache entschieden, „... dass wegen des bisherigen Verhaltens von Google in dem Zusammenhang mit der Einführung des Leistungsschutzrechts der Verleger kein Verfahren eingeleitet wird.“ (Pressemitteilung Bundeskartellamt vom 09.09.2015).



Im Hinblick auf die im Rahmen dieser Studie zu erörternde Fragestellung demonstrieren die hier diskutierten Beispiele, insbesondere die Diskussion um die Durchsetzung von Ansprüchen aus dem Leistungsschutzrecht, die Machtposition großer Online-Plattformen wie Google, der selbst große und etablierte Medienanbieter mit erfolgreichen Online-Strategien nichts entgegenzusetzen haben.

### **3 Ökonomische Gründe für einen öffentlichen Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt**

Medien- und Rundfunkgüter sind keine gewöhnlichen Konsumgüter. Demokratische Gesellschaften sind auf informierte Bürger angewiesen. Informierte Bürger werden sich eher politisch engagieren, werden eher konsistente eigene Standpunkte entwickeln und werden eher Repräsentanten wählen, welche dieselben Standpunkte vertreten (vgl. Aalberg et al., 2010, S. 256).<sup>28</sup> Ob und wie ausgewogen und umfassend die Bürger über öffentliche Angelegenheiten informiert sind, wird maßgeblich von der Medienlandschaft bestimmt. Damit hängt schlussendlich auch die Gestaltung und Entwicklung jeder demokratischen Gesellschaft davon ab, wie leistungsfähig die Medien des Landes sind. Das macht Rundfunkgüter zu Produkten, die nicht nur individuelle Konsumwünsche erfüllen, sondern auch von öffentlichem Interesse sind.

Daher verwundert es kaum, dass viele Staaten klare Ziele formulieren, welche Aufgaben der Rundfunk erfüllen soll. Dazu gehören das Fördern und die Bewahrung von kultureller Identität, die Kontrolle von politischen Institutionen sowie die Bildung und das Berichten über gesellschaftspolitische Themen.

Deutschland ist keine Ausnahme. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben gemäß § 11 des Rundfunkstaatsvertrags, die Aufgabe

*„durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.“*

Dass Medien entscheidend zum Funktionieren von demokratischen Gesellschaften beitragen können, ist weitgehend unstrittig; nicht umsonst hat sich der Begriff von der Vierten Gewalt

---

<sup>28</sup> Und die dort zitierten Quellen.

etabliert. Kontrovers diskutiert wird hingegen die Frage, ob öffentliche Rundfunkanstalten notwendig sind, um das Ziel einer leistungsfähigen Medienlandschaft zu erreichen.

Öffentliche Finanzierung schränkt die individuelle Konsumentenscheidung ein. Daher bedarf sie in liberalen Gesellschaften, welche sich als Kollektiv souveräner und mündiger Bürger verstehen, einer gesonderten Rechtfertigung. Dies gilt umso mehr da theoretische Erkenntnisse zeigen, dass freies wirtschaftliches Handeln rationaler Individuen unter Wettbewerbsbedingungen zu effizienten Ergebnissen führt (vgl. Hauptsätze der Wohlfahrtsökonomik, siehe Mas-Colell et. al., 1995, Kapitel 16). In der ökonomischen Literatur besteht daher weitgehender Konsens, dass staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen nur dann erfolgen sollten, wenn freie Märkte nicht in der Lage sind, eine volkswirtschaftlich effiziente Produktmenge und -qualität bereitzustellen. Solche Situationen sind nicht untypisch und werden als Marktversagen bezeichnet. Sie sind ein wesentlicher Grund für staatliche Bereitstellung von Gütern, etwa beim Straßenbau, der Bildung oder der Landesverteidigung.

Die entscheidenden Fragen sind: Welche Rundfunkprogramme und -inhalte werden in zufriedenstellender Quantität und Qualität am Markt bereitgestellt? Welche Programme und Inhalte sollten öffentlich finanziert werden? Sie werden im Folgenden diskutiert. Gegenstand der Untersuchung ist die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. In der Diskussion in diesem Abschnitt sowie im internationalen Vergleich in Kapitel vier wird daher von öffentlichem Rundfunk gesprochen. Demgegenüber werden die jeweiligen Anstalten in Deutschland entsprechend ihrer Stellung als öffentlich-rechtlicher Rundfunk bezeichnet. Der Begriff des Rundfunks wird vor dem Hintergrund einer konvergierenden Medienwelt progressiv verstanden und umfasst Fernsehen, Hörfunk sowie Online-Medien (Telemedien).

### **Abschnitt 3.1** klärt

- warum die kommerzielle, das heißt gewinnorientierte, marktbasierende Bereitstellung von Rundfunkgütern nicht immer möglich ist,
- welche Probleme bei Werbefinanzierung zu erwarten sind,
- welche positiven *externen Effekte* vom Rundfunk ausgehen können und welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind.

Im Ergebnis zeigt der Abschnitt die Gründe auf, warum einige Rundfunkgüter öffentlich finanziert und bereitgestellt werden sollten und nach welchen Kriterien dies zu entscheiden ist. Aus

den Ausführungen leitet sich auch ein Auftrag zur Sicherstellung hoher Reichweiten der Inhalte ab.

**Abschnitt 3.2** diskutiert wie öffentlich finanzierte Rundfunkinhalte hohe Reichweiten erzielen können. Dabei wird auf die Verbreitungskanäle Fernsehen, Hörfunk und Online-Medien eingegangen. Es folgt, dass nicht nur die in Abschnitt 3.1 identifizierten Rundfunkgüter öffentlich finanziert werden sollten, sondern dass im Sinne einer hohen Reichweite auch solche Inhalte zu einem öffentlichen Programmangebot gehören sollten, welche nicht den in Abschnitt 3.1 herausgearbeiteten Kriterien entsprechen.

**Abschnitt 3.3** zeigt auf welche Vorteile langfristig angelegte öffentliche Rundfunkanstalten gegenüber alternativen Formen der Bereitstellung bieten.

**Abschnitt 3.4** fasst die Erkenntnisse zusammen.

### 3.1 Soll Rundfunk öffentlich finanziert werden?

Dieser Abschnitt geht der Frage nach, ob Rundfunk öffentlich finanziert werden sollte oder ob kommerzielle Anbieter in der Lage sind, Rundfunkinhalte in zufriedenstellender Quantität und Qualität am Markt bereitzustellen. Dazu werden die besonderen Kostenstrukturen der Rundfunkproduktion untersucht und kommerzielle Finanzierungsformen (Pay-TV, Online-Bezahlschranken, Werbefinanzierung) diskutiert. Dann wird die Bedeutung von *Public Value* und *externen Effekten* beleuchtet. Abschließend wird diskutiert, welche Rundfunkinhalte öffentlich bereitgestellt werden sollten.

#### 3.1.1 Die besonderen Eigenschaften und Kostenstrukturen von Rundfunkgütern

Die Kostenstruktur von Rundfunk- und Medienprodukten ist geprägt von hohen Fixkosten und niedrigen variablen Kosten. Insbesondere entstehen durch zusätzliche Rezipienten keine oder nur geringe Kosten.<sup>29</sup> Der Konsum ist daher weitgehend *nicht-rival*: es ist möglich die Inhalte weiteren Konsumenten (Rezipienten) verfügbar zu machen, ohne dass bestehende Konsumenten darunter leiden.

---

<sup>29</sup> Dies gilt besonders bei analog-terrestrischer Verbreitung. Zusätzliche Nutzer verursachen dort in der Regel überhaupt keine Kosten. Etwas differenzierter ist der Vertrieb im Online-Bereich zu betrachten. Insbesondere beim Video-Streaming ziehen zusätzliche Nutzer auch zusätzlichen Aufwand nach sich, da höhere Bandbreiten zur Verfügung gestellt werden müssen.

Die klassische analoge Verbreitung brachte eine weitere Eigenschaft: Jeder konnte die ausgestrahlten Programme mithilfe entsprechender Empfangsgeräte empfangen ohne für den konkreten Empfang zu bezahlen. Rundfunk war somit *nicht-ausschließbar*.

Die ökonomische Theorie öffentlicher Güter zeigt, dass Güter, die *nicht-rival* und *nicht-ausschließbar* sind, auf privaten Märkten nur in unzureichender Menge bereitgestellt werden (vgl. Mas-Colell et. al., 1995, Kapitel 11). Da ein privater Rundfunkanbieter nicht verhindern kann, dass nicht-zahlende Nutzer das analog verbreitete Programm empfangen können, können Nutzungsentgelte nicht effektiv erhoben werden. Somit lassen sich auch keine Einnahmen generieren, um die Kosten der Programmerstellung zu tragen.

Trotzdem zeigt sich, dass private Anbieter in der Praxis sehr wohl in der Lage sind, Einnahmen zu generieren und Rundfunkdienstleistungen anzubieten. Erstens spielt die analoge Verbreitung heutzutage nur noch eine untergeordnete Rolle (vgl. Die Medienanstalten, 2015, S. 55f).<sup>30</sup> Moderne, digitale Verbreitungswege ermöglichen den Ausschluss von Rezipienten, etwa durch Verschlüsselung (z.B. beim Bezahlfernsehen) oder Online-Bezahlschranken (vgl. Kops, 2005, S. 12). Zweitens gibt es die Möglichkeit der Finanzierung durch Werbung.

### **3.1.2 Bezahlfernsehen und Online-Bezahlschranken als kommerzielle Finanzierungsmodelle**

Beim Bezahlfernsehen kommt nur der zahlende Nutzer in den Genuss des ausgestrahlten Programms. Ähnliches gilt für Online-Bezahlschranken und Freemium-Modelle, die den Zugriff auf zusätzliche (Online-)Inhalte oder Premiumdienste auf zahlendes Publikum beschränken. Solche Modelle sichern den Anbietern Einnahmen, schließen aber potentielle Nutzer aus, deren Zahlungsbereitschaft unter dem geforderten Preis liegt. Aus statischer Sicht ist dies volkswirtschaftlich ineffizient. Da Rundfunk weitgehend *nicht-rival* ist, entstehen durch zusätzliche Nutzer keine zusätzlichen Kosten, die zusätzlichen Nutzer aber würden profitieren – insgesamt könnte die Wohlfahrt gesteigert werden. Demgemäß wäre eine kostenfreie Bereitstellung vorzuziehen. Eine dynamische Sichtweise kommt jedoch zu einem differenzierteren Ergebnis. Ohne die Aussicht, durch Preise die (fixen) Kosten der Produktion zu decken, bestehen kaum Anreize, kommerziell aktiv zu werden, geschweige denn Qualität und Kosteneffizienz zu verbessern oder Innovationen zu wagen (vgl. Kops, 2005, S. 8f).

---

<sup>30</sup> Ausnahme ist der Hörfunk, bei dem die analoge terrestrische Verbreitung weiterhin dominant ist.

Kostenfreie, staatliche Bereitstellung ist also nicht bei allen *nicht-rivalen* Gütern optimal. Armstrong und Weeds (2007) führen aus, dass viele private Wirtschaftszweige von hohen Fix- und niedrigen variablen Kosten geprägt sind, ohne dass staatliche Eingriffe geboten seien. Ein besonders plastisches Beispiel formulieren Dewenter und Haucap (2009, S. 16):

*„Die Tatsache, dass MP3s nicht kostenlos vertrieben werden, obwohl sie doch grenzkostenlos mehrnutzbar sind bzw. keine Rivalität im Konsum besteht, ist kein hinreichender Beleg für ein wirkliches Marktversagen.“*

Es muss eine Abwägung getroffen werden. Kommerzielle Rundfunkanbieter mit Bezahlschranken oder Abonnementgebühren haben den Nachteil, dass sie einen Teil der interessierten Rezipienten ausschließen müssen. Öffentlich finanzierte Anbieter können ihre Inhalte frei verfügbar machen und so ohne hohe Zusatzkosten maximale Reichweite erzeugen. Andererseits haben kommerzielle Modelle – zumindest aus Sicht der zahlenden beziehungsweise werberelevanten Nutzer – den Vorteil, dass sie höhere Anreize setzen, ihre Angebote nach den Präferenzen der Nutzer auszurichten. Bei öffentlicher Finanzierung müssen die Nutzer – unabhängig vom eigenen Nutzungsverhalten – zur Finanzierung beitragen. Ein direkter, marktbasierter Anreiz, ihre Angebote an den Interessen der Nutzer auszurichten, besteht bei öffentlichen Anbietern daher nicht. Gemäß Kops (2005, S. 9) ist die höhere Wirtschaftlichkeit einer marktlichen Bereitstellung daher „grundsätzlich unstrittig“. Die genaue Quantifizierung von Effizienzvorteilen – etwa über den Vergleich von Minutenkosten – sei aber kaum möglich (vgl. Kops, 2005, S. 9).<sup>31</sup>

Aus den Kostenstrukturen alleine leitet sich folglich nicht automatisch ein öffentlicher Auftrag ab. Aber öffentliche Anbieter können stärker als private die Potenziale für die Wohlfahrtsmaximierung nutzen, welche sich aus den Kostenstrukturen ergeben und nur dann voll ausgenutzt sind, wenn keine Rezipienten vom Konsum ausgeschlossen werden.

### **3.1.3 Werbefinanzierung und Media-Bias**

Wegen niedriger variabler Kosten ist es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zumindest kurzfristig (statisch) optimal, keine potentiellen Rezipienten vom Rundfunkkonsum auszuschließen (siehe vorhergehende Abschnitte). Private Finanzierungsmodelle mit Preismechanismus (z.B. Bezahlfernsehen, Online-Bezahlschranken) sind in dieser Hinsicht problematisch. Werbefi-

---

<sup>31</sup> Sowie die dort genannte Quelle und Fußnote 36.

nanzierung ist eine mögliche Alternative. Der Vorteil ist, dass es im kommerziellen Interesse der Anbieter liegt, möglichst keine Rezipienten auszuschließen, sondern im Gegenteil eine möglichst hohe Reichweite – zumindest bei werberelevanten Nutzern – zu erzielen. Effizienzpotentiale, die sich aus der besonderen Kostenstruktur von Rundfunkgütern ergeben, können somit ausgeschöpft werden. Allerdings ist Werbefinanzierung nicht frei von Problemen. Diese werden im Folgenden betrachtet.

### 3.1.3.1 Problem Zielgruppen und Vielfalt

Theoretische und empirische Forschungsarbeiten deuten darauf hin, dass ein Programmangebot, welches durch Werbetreibende finanziert wird, in der Regel nicht die Nische sondern den Mainstream bedient. Darunter leidet die Vielfalt des Programms. Negativ betroffen sind außerdem Zuschauergruppen, die zwar hohes Interesse an bestimmten Inhalten haben, die aber für die Werbeindustrie wenig attraktiv sind (vgl. Kops, 2005, S. 12).<sup>32</sup>

Dahinter steht die Logik, dass verschiedene Programme in gegenseitiger Konkurrenz um begrenzte Sendeplätze stehen. Vorteile haben Programme, die populär sind und ein werberelevantes Publikum ansprechen. Nachteile haben Programme, die wenig populär sind oder deren Publikum wenig attraktiv für Werbekunden ist. Gibt es nur wenige Sendeplätze, werden nur Programme der ersten Kategorie überhaupt gesendet. Hinzu kommt, dass kostenintensive Formate tendenziell gegenüber günstigen Formaten im Nachteil sind, da die Sender für das kostenintensive Format nicht einfach die Preise erhöhen können, wie es in anderen Branchen üblich wäre. So resümieren Armstrong und Weeds (2007, S. 17):

*“Thus, in the absence of regulation we would expect high margin programmes—soaps, entertainment, movies and national news—to be produced while low margin genres—arts and religion, regional programming and current affairs—are largely ignored.”*

In der Folge kann es zu einem Marktversagen in der Form kommen, dass Rundfunkprogramme trotz bestehender Zahlungsbereitschaft nicht angeboten werden. Allerdings sinkt dank technologischer Entwicklungen die Wahrscheinlichkeit solchen Marktversagens.

Erstens ermöglichen moderne Verschlüsselungsmethoden Bezahlfernsehen-Angebote. Nischenprogramme oder Programme ohne werberelevantes Publikum können über diesen Me-

---

<sup>32</sup> Und Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2014, Kapitel 3) sowie die dort genannten Quellen.

chanismus bereitgestellt werden. Ähnliches gilt im Online-Bereich. Finanzierungsmodelle auf Grundlage von Abonnementgebühren und Bezahlschranken werden von einer wachsenden Zahl von Medienanbietern genutzt. Dazu gehören etwa die Onlineangebote einiger Printmedien (z.B. Bild.de, SZ.de) sowie Streamingdienste (z.B. netflix.com, mubi.com) (siehe auch Abschnitt 3.1.2).

Zweitens hat sich die Anzahl an verfügbaren Sendeplätzen seit den Anfängen des Rundfunks drastisch erhöht. Kabel- und Satellitenfernsehen (DVB-C, DVB-S) bieten bereits eine hohe Zahl an Sendern; hinzukommen IPTV und Online-Streaming-Lösungen. Die Frequenzknappheit verliert damit an Bedeutung. Das eröffnet Chancen für kommerzielle Nischenprogramme, weil sie nicht mehr mit den Mainstream-Programmen um Sendeplätze konkurrieren müssen. Tatsächlich sind aktuell 86 Prozent aller bundesweit empfangbaren Fernsehsender keine Vollprogramme (vgl. Abschnitt 2, Beobachtung #2). Hinzu kommen unzählige werbefinanzierte Nischenangebote im Online-Bereich.

Gänzlich bedeutungslos wird die Frequenzknappheit indes nicht. Sowohl beim terrestrischen Fernsehfunk (auch nach Migration auf DVB-T<sub>2</sub>) als auch beim analogen Hörfunk sind die Kapazitäten weiterhin knapp. Der Anteil der deutschen Haushalte mit DVB-T Empfang schwankte in den vergangenen sechs Jahren um den Bereich 10 bis 12 Prozent und ist 2015 auf 9,7 Prozent gesunken. Zwei Millionen Haushalte empfangen Fernsehen ausschließlich via Antenne, dies entspricht gut fünf Prozent der deutschen TV-Haushalte (vgl. Die Medienanstalten, 2015, S. 45f). Beim Hörfunk ist die terrestrisch-analoge UKW-Technologie mit 143,5 Millionen Empfangsgeräten weiterhin der dominante Verbreitungsweg. Digitale DAB Empfangsgeräte sind aktuell nur in jedem zehnten Haushalt verfügbar (Die Medienanstalten, 2015, S. 55f).

### **3.1.3.2 Problem Media-Bias**

Unter dem Begriff Media-Bias versteht man verzerrte Berichterstattung. Dazu zählen gemäß Im Winkel (2015):

- Die sachlich falsche Wiedergabe von Fakten.
- Die Abweichung von neutraler Berichterstattung durch Vorauswahl von Themen.
- Die verzerrte Berichterstattung durch tendenziöse Interpretation und Gewichtung von Positionen, Meinungen und Argumenten.

Verschiedene theoretische und empirische Untersuchungen zeigen, dass private Medienanbieter Anreize haben, ihre Inhalte zu verzerren darzustellen, um den Interessen Ihrer Eigentümer, Werbekunden oder Rezipienten gerecht zu werden (vgl. Dewenter und Heimeshoff, 2013).

Holtzman et al. (2011) untersuchen den Media-Bias von Nachrichtensendungen der drei US-Sender MSNBC, CNN und FoxNews. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass MSNBC seine Berichte in liberale Richtung verzerrt, CNN neutral berichtet und FoxNews zu Gunsten des konservativen Lagers verzerrt. Groseclose und Milyo (2005) untersuchen den amerikanischen Zeitungsmarkt. Die Ergebnisse zeigen eine tendenzielle Verzerrung zugunsten des linken politischen Lagers („strong liberal bias“). Gentzkow und Shapiro (2010) betrachten ebenfalls den Zeitungsmarkt und stellen eine Verzerrung fest. Die Richtung des Bias (hin zu Demokraten bzw. Republikanern) variiert je nach Region, entsprechend der dort vorherrschenden politischen Präferenzen der potentiellen Leser. Die Eigentümerschaft spielt hingegen eine geringere Rolle.

Nur wenige empirische Studien analysieren explizit den Einfluss von Werbung auf die Berichterstattung und mögliche Verzerrungen. Reuter und Zitzewitz (2006) betrachten die Bewertung von Investmentfonds in Finanzzeitschriften. Ihre Ergebnisse zeigen, dass Fondsgesellschaften mit hohem Werbevolumen in der Tendenz bessere Bewertungen erhalten. Bei zwei untersuchten nationalen Tageszeitungen stellten sie hingegen keinen diesbezüglichen Zusammenhang fest. Reuter (2009) untersucht Bewertungen in zwei Fachzeitschriften für Wein. Zwar lässt sich ein gewisser Zusammenhang zwischen Werbefinanzierung und Bewertung feststellen, insgesamt kommt der Autor aber zu dem Schluss, dass kein systematischer Werbebias vorliegt. Dewenter und Heimeshoff (2012, 2014) analysieren die Bewertungen von Automobilen in zwei deutschen Zeitschriften (Autobild; Auto, Motor und Sport). Ihre Ergebnisse zeigen einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen den Werbeausgaben eines Herstellers und der Wahrscheinlichkeit, dass Autos des Herstellers einem Test unterzogen werden (vgl. Dewenter und Heimeshoff, 2012). Auch für die Testergebnisse des Herstellers ergibt sich ein statistisch signifikanter Zusammenhang mit den Werbeausgaben (vgl. Dewenter und Heimeshoff, 2014). Focke, Niessen-Ruenzi und Ruenzi (2016) analysieren in einem bisher unveröffentlichten Arbeitspapier die Berichterstattung amerikanischer Zeitung im Zeitraum von 1999 bis 2012. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Zeitungen in der Tendenz ausführlicher über solche Unternehmen berichten, die gleichzeitig Werbekunden der Zeitung sind, und dass die entsprechenden Artikel seltener negativ konnotiert sind. Die Autoren schlussfolgern, dass es auf Grund der Interessen von Werbekunden zu verzerrter Berichterstattung („advertising bias“)



kommt, die auch durch das Streben nach journalistischer Reputation nicht vollständig vermieden werden kann.

Wenngleich die Literatur zum Media-Bias nicht eindeutig belegen kann, dass Werbefinanzierung grundsätzlich zu verzerrter Berichterstattung führt, herrscht weitgehende Einigkeit, dass die Gefahr eines Media-Bias besteht. So schreibt Im Winkel (2015, S. 2ff): „Dass Medien nicht immer objektiv berichten, sondern dass Inhalte häufig in die eine oder andere (politische) Richtung verzerrt sind, ist unbestritten.“ und konstatiert „Da Werbung für viele Medien die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle ist, kann ein Konflikt zwischen unabhängiger Berichterstattung und den Präferenzen der Werbekunden entstehen.“ Haucap et al. (2015, S. 36) führen aus: Trotz der deutlich gesunkenen Gefahr von Marktversagen mag ein gewisses Maß an öffentlich geförderten Sendungen auch in einer liberalen Gesellschaft vertretbar sein. Dies gilt primär wegen des potenziellen Media-Bias und gegebenenfalls auch wegen des Fehlens von Nischenprodukten.“ Dewenter und Heimeshoff (2013, S. 9) resümieren: „In Bezug auf den Media-Bias ist empirisch hinreichend belegt, dass private Medienunternehmen verzerrte Inhalte in ihren Formaten berichten.“ Wellbrock (2016), der einen ausführlichen Überblick zur ökonomische Literatur zum Media-Bias gibt, bezeichnet den Einfluss von Werbekunden auf die Medienberichterstattung „als gesichert“, zeigt aber auch auf, dass Fragen zu Intensität und Einfluss von Media-Bias bisher nicht hinreichend erforscht sind.

In Zukunft könnte die Gefahr der Einflussnahme weiter zunehmen. Früher gab es eine geringe Anzahl an Rundfunkanbietern, die damit in guter Verhandlungsposition gegenüber Werbetreibenden waren. Heute ist die Konkurrenz zwischen den Sendern aufgrund weggefallener technischer Beschränkungen und einer deutlich höherer Anzahl an Fernseh- und Radiosendern größer. Das stärkt die Anreize, inhaltliche Zugeständnisse gegenüber Werbetreibenden zu machen. Wellbrock (2016) verweist in diesem Zusammenhang zusätzlich auf die geringen Markteintrittsbarrieren bei Internetangeboten und die Möglichkeiten personalisierter Werbung, was die Tendenz zum Media-Bias weiter verstärke.

Im Winkel (2015, S. 2) betont, dass verzerrte Darstellung nicht unbedingt ein Grund zur Besorgnis sei. Es komme darauf an, ob die Verzerrung von den Rezipienten zu erkennen sei: „Problematisch sind mediale Verzerrungen eher dann, wenn sie von den Lesern nicht antizipiert werden können, z.B. wenn eine Tageszeitung negative Berichte über einen Konzern zurückhält, weil dieser ihr wichtigster Werbekunde ist.“ Ähnlich argumentieren auch Dewenter und Haucap (2009, S. 24) wenn sie ausführen, dass ein öffentliche-rechtliches Angebot „am ehesten denkbar“ sei „in Bereichen von besonders hoher gesellschaftlicher und politischer

Relevanz“ wenn gleichzeitig „der Wahrheitsgehalt nicht offensichtlich“ sei „oder umgekehrt eine etwaige verzerrte Berichterstattung nicht ohne Weiteres erkennbar“ sei.

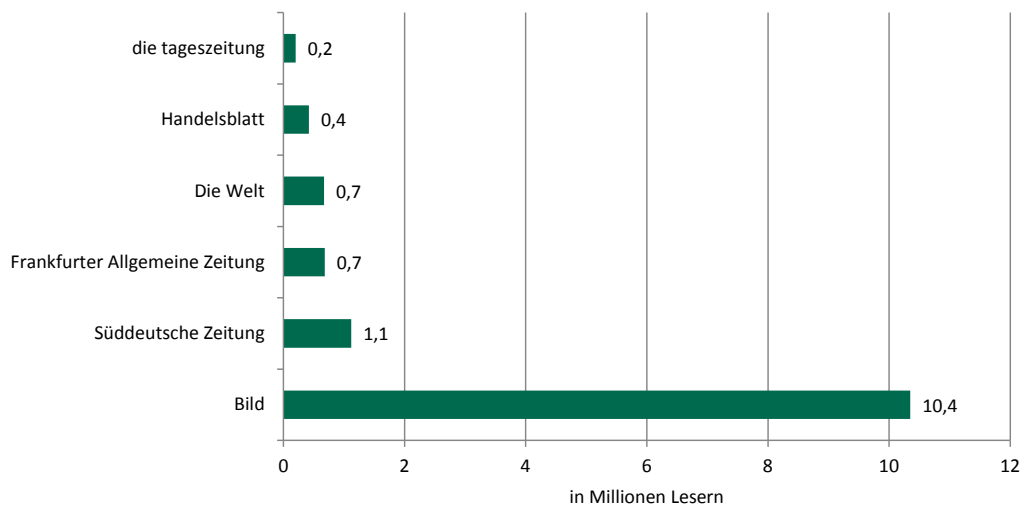
Abschließend bleibt festzuhalten: bei kommerziell finanzierten Rundfunkangeboten, insbesondere bei starker Werbefinanzierung besteht grundsätzlich die Gefahr eines Media-Bias. Problematisch wird verzerrte Berichterstattung insbesondere dann, wenn sie gesellschaftlich oder politisch relevante Themen betrifft und von den Rezipienten nicht als Verzerrung zu erkennen ist. In solchen Fällen wird im Folgenden von einem problematischen Media-Bias gesprochen. Ob und welche privaten Angebote konkret betroffen sind oder mit hoher Wahrscheinlichkeit betroffen sein könnten, bleibt im Einzelfall zu prüfen.

### **3.1.3.3 Problem Qualität und Reichweite – das Beispiel Printmedien**

In der Debatte um kommerzielle Medienangebote und die Notwendigkeit öffentlicher Angebote wird mitunter auf den Printmarkt verwiesen, welcher ohne bedeutende öffentliche Akteure auskommt. Die hohe Zahl an renommierten Printmedien zeige, „dass der Marktmechanismus funktioniert und dass durchaus hohe Qualität bereitgestellt wird“ (vgl. Haucap et. al., 2015, S. 35). Da Printmedien von ähnlichen – wenngleich nicht identischen – Kostenstrukturen geprägt sind und Printmedien prinzipiell ähnliche (gesellschaftliche) Zwecke erfüllen können wie der Rundfunk, ist der Vergleich grundsätzlich zulässig. Wie im privaten Rundfunk wird ein hoher Anteil der Print-Erlöse durch Werbeanzeigen generiert.

Der Vergleich mit dem Printmarkt zeigt aber auch die geringe Reichweite im Vergleich zu Fernsehen und Hörfunk. Die Tagesreichweite der Tageszeitungen sinkt seit 2000 kontinuierlich und lag 2015 bei unter 35 Prozent. Fernsehen und Hörfunk erreichten Werte über 70 Prozent (vgl. Abschnitt 2.4, Beobachtung #9). Von den überregionalen Tageszeitungen erreicht nur die Boulevardzeitung „Bild“ einen nennenswerten Anteil der deutschen Bevölkerung (über zehn Millionen Leser). Alle anderen überregionalen Tageszeitungen verbuchen weniger oder nur knapp über eine Million Leser (vgl. Abbildung 3-1). Die Verbindung von Reichweite und Qualitätsjournalismus ist von hoher Relevanz und wird weiter in den Abschnitten 3.1.4 und 3.1.5 thematisiert.

Abbildung 3-1:  
Reichweite der überregionalen Tageszeitungen, 2015

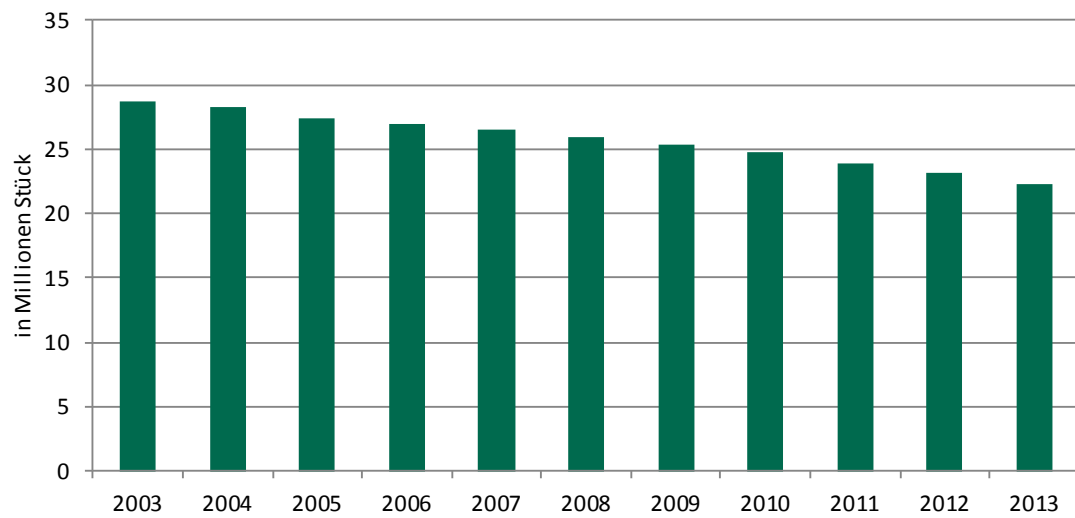


Quelle: Statista.

Die wirtschaftliche Tragfähigkeit des werbefinanzierten Print-Modells ist zudem stark gefährdet. Die Auflagen der deutschen Zeitungen sinken seit Beginn der Zeitreihe 2003. Noch stärker gehen seit 2007 die Werbeumsätze zurück. Zukünftig wird mit einem weiteren Rückgang gerechnet (vgl. Abbildung 3-2, Abbildung 3-3, vgl. auch Abschnitt 2.3, Beobachtung #7).

Abbildung 3-2:

**Anzahl täglich verkaufter Zeitungen in Deutschland**

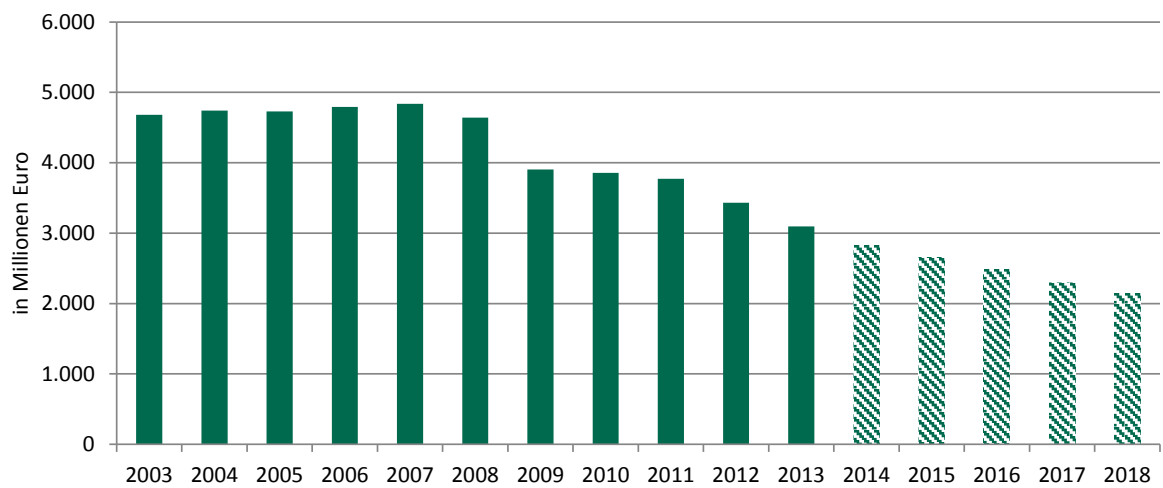


Erläuterung: Gezählt werden Tages-, Sonntags- und Wochenzeitungen (Print).

Quelle: Statista.

Abbildung 3-3:

**Werbeumsätze der Zeitungen (nur Print) in Deutschland**



Notiz: Ab 2014 Prognosen.

Quelle: Statista.

### 3.1.4 Externe Effekte und Public Value

Wie in den vorangegangenen Abschnitten diskutiert, ist der kommerzielle Rundfunksektor in vielen Fällen in der Lage, den Rezipienten die gewünschten Inhalte anzubieten. Voraussetzung ist, dass entsprechende Nachfrage besteht. Kommerzielle Anbieter werden in aller Regel solche Inhalte anbieten, die möglichst vielen Rezipienten gefallen, oder deren Rezipienten eine hohe Zahlungsbereitschaft haben beziehungsweise besonders werberelevant sind. Ist die Nachfrage gering, werden die Inhalte nicht oder nur in der Nische angeboten. Dies ist in einer Marktwirtschaft nicht ungewöhnlich und folgt der Logik, vorhandene Ressourcen effizient einzusetzen, also nur solche Güter zu produzieren, die auch hinreichend großen Nutzen stiften. In der Regel sind dies genau diejenigen Güter, die auch stark nachgefragt werden.

Problematisch wird es, wenn Rundfunkinhalte hohen gesamtgesellschaftlichen Nutzen stiften, die Nachfrage aber gering ist.<sup>33</sup> Marktwirtschaftliche Prozesse sind typischerweise ungeeignet, solche Inhalte zu produzieren und zu verbreiten. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

#### 3.1.4.1 Die positiven externen Effekte des Rundfunkkonsums

Unter dem Begriff der *externen Effekte* (auch: Externalitäten) bezeichnet die volkswirtschaftliche Literatur Auswirkungen ökonomischer Aktivitäten, die vom Verursacher nicht berücksichtigt werden, aber Wirkungen auf unbeteiligte Dritte haben.

Dem Rundfunk wird eine Reihe von positiven *externen Effekten* zugesprochen. Damit ist gemeint, dass die Gesellschaft als Ganzes davon profitiert, wenn bestimmte Rundfunkinhalte von einer großen Anzahl von Personen gesehen, gelesen oder gehört werden. Der Rundfunk kommt also nicht nur dem konkreten, einzelnen Rezipienten zugute, sondern auch unbeteiligten Dritten. Der britische BBC Trust (2015) spricht in diesem Zusammenhang vom *Public Value*, der von bestimmten Rundfunkleistungen kreiert wird.<sup>34</sup> Im Rahmen der vorliegenden Studie werden die Begriffe *Public-Value-Inhalte* und Inhalte von öffentlichem Interesse synonym für alle Rundfunkinhalte verwendet, die positive *externe Effekte* erzeugen.

Rundfunk kann in erheblichem Maße zur Bildung beitragen. Er kann informieren und Interesse wecken. Dazu tragen aktuelle Berichterstattung, politische Hintergrundberichte, Dokumen-

---

<sup>33</sup> Für eine umfassende Abhandlung zum Thema Nachfragemangel und Rundfunk siehe Kops (1996).

<sup>34</sup> Im Rahmen des *Public Value Test* überprüft der BBC Trust den gesamtgesellschaftlichen Wert („value to the public“) von BBC Angeboten und wägt diesen ab gegen etwaige marktliche Auswirkungen („impact on the wider market“). Vgl. [http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/tools\\_we\\_use/public\\_value\\_tests.html](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/tools_we_use/public_value_tests.html) (zuletzt abgerufen am 23.2.2016).

tation und naturwissenschaftliche Sendungen ebenso bei wie eine Reihe weiterer Fernseh-, Hörfunk und Online-Formate (vgl. Armstrong und Weeds, 2007). Pluralistische, offene Gesellschaften und entwickelte Volkswirtschaften sind auf ein hohes Bildungsniveau angewiesen. Der Trend zur Wissenschaftsgesellschaft verstärkt diese Anforderung. Für eine funktionierende Demokratie reicht es aber nicht, wenn ihre Bürger informiert sind. Ebenso müssen sie engagiert sein und aktiv am Willensbildungsprozess teilnehmen.<sup>35</sup> Auch hierzu kann der Rundfunk einen Beitrag leisten. Auch das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, das das aktuelle Rundfunksystem in Deutschland kritisch sieht, teilt im Grundsatz diese Einschätzung:

*„Es liegt im Interesse eines auf guter Information basierten politischen Willensbildungsprozesses, Zugang zu Information zu garantieren und die Kosten des Zugangs niedrig zu halten“*

*(Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 2014, S. 25).*

In der Literatur werden noch weitere positive Effekte mit Rundfunkkonsum verbunden. So kann er zur nationalen, regionalen und kulturellen Identität beitragen (vgl. Ofcom, 2008a). Auch programmatische Vielfalt und Regionalität werden positive Effekte zugesprochen.<sup>36</sup> Zudem werden positive Netzwerkeffekte genannt, die entstehen, wenn Gespräche im Umfeld von und über populäre Medienereignisse soziale Interaktion fördern. Im englischen ist vom „water-cooler-effect“ die Rede (Armstrong und Weeds, 2007, S. 24f.) Im deutschen ist in diesem Zusammenhang der Begriff „Fernseh-Lagerfeuer“ etabliert.<sup>37</sup>

Dass bestimmte Rundfunkinhalte gesellschaftlich positive, externe Wirkungen entfalten ist „grundsätzlich unstrittig“, so Kops (2005, S. 13). Allerdings ist es schwierig, die Wirkungskanäle positiver *externer Effekte* auch eindeutig zu belegen. Für eine klare empirische Analyse müsste idealerweise eine zufällig ausgewählte, große Zahl an Individuen über einen langen Zeitraum vom Konsum von Rundfunkgütern ausgeschlossen werden, eine weitere Gruppe müsste gezielt mit Rundfunkleistungen versorgt werden. Anschließend könnte ausgewertet werden, ob systematisch Unterschiede im Bildungsniveau, im Sozialverhalten, im politischen Engagement,

---

<sup>35</sup> Diese Position, dass Bürger informiert und engagiert sein müssen, ist nicht nur plausibel, sondern auch typische Lehrmeinung. Aber auch die Gegenmeinung, dass Demokratien auch mit mehrheitlich gleichgültigen Bürger funktionieren können, wird in der Literatur vertreten (vgl. Aalberg et al., 2010, Fußnote 2, sowie die dort genannte Quelle.).

<sup>36</sup> Zum Wert „publizistischer Vielfalt“ siehe Kops (2009).

<sup>37</sup> Vgl. z.B. Pressemitteilung des Grimme Instituts vom 29.01.14, [http://www.grimme-institut.de/html/index.php?id=426&no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=430](http://www.grimme-institut.de/html/index.php?id=426&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=430) (zuletzt abgerufen am 5.2.2016).

etc. festzustellen sind. Aus naheliegenden Gründen ist den Autoren der vorliegenden Studie kein solches Experiment bekannt.<sup>38</sup> Trotzdem gibt es eine Reihe von empirischen Erkenntnissen, die den *Public Value* des Rundfunkkonsums bekräftigen.

Der Projekt Gemeinwohlatlas<sup>39</sup> führte 2015 Befragungen durch, um herauszufinden, wie gesellschaftlichen Institutionen (Unternehmen, Vereine, Verbände, öffentliche Einrichtungen) in der Wahrnehmung der Befragten zum Gemeinwohl beitragen. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender (ARD, ZDF, Die Dritten) belegten Plätze in den Top-20 (von 127). Damit sind sie hinter den Spitzenreitern wie Feuerwehr, Technisches Hilfswerk oder Bundesverfassungsgericht positioniert, aber vor sämtlichen untersuchten Krankenkassen, Privatunternehmen und konkurrierenden Medienanbietern. In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit trägt zumindest der öffentlich-rechtliche Rundfunk also zum Gemeinwohl stärker bei als kommerzielle Institutionen, die primär auf individuelle Bedürfnisbefriedigung abzielen.

Aber sind die erwarteten positiven Effekte des Medienkonsums auch in ihrer konkreten Ausprägung empirisch messbar? Eine Reihe von Studien geht dieser Frage nach. Meist wird Medienkonsum mit Variablen wie politischem Kenntnisstand, politischem Interesse oder Wahlbeteiligung in Verbindung gebracht.

Für Deutschland liegen wenige bekannte Untersuchungen vor. Auswertungen des „versehentlichen Konsums“ von Nachrichtensendungen im Umfeld von Fernsehgroßereignissen (Fußball-EM 2008 und Tatort-Ausstrahlungen) ergeben aber, dass Rezipienten von Fernsehnachrichten etwas besser informiert sind als Nicht-Nutzer.<sup>40</sup>

Della Vigna und Kaplan (2007) untersuchen den Markteintritt des konservativen amerikanischen TV-Senders Fox News. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass der Markteintritt die Wahlbeteiligung signifikant erhöhen konnte. Dieser Zusammenhang scheint allerdings nicht universell zu sein: Schoenbach und Lauf (2002) untersuchen die Europawahl 1999 mit einem Fokus auf politisch uninteressierte Wähler. Einen starken Zusammenhang zwischen Fernsehkonsum und Wahlbeteiligung konnten die Autoren nicht feststellen.

---

38 Im kleinen Rahmen wurde ein gezielter experimenteller Ausschluss einiger Haushalte vom öffentlichen Rundfunkangebot bereits in Großbritannien durchgeführt. Die Studie *Life without the BBC* untersuchte 70 Haushalte, die neun Tage vollständig ohne BBC Angebote verbrachten. In der Folge steigerte sich die individuelle Zahlungsbereitschaft dieser Haushalt für die BBC Angebote. (MTM London, 2015).

39 <http://www.gemeinwohlatlas.de/atlas> (zuletzt abgerufen am 02.03.2016).

40 Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2014, S. 25), sowie die dort genannten Quellen.

Strömbäck und Shehata (2010) untersuchen die Bedeutung von Medienkonsum für politisches Interesse („political interest“). Zunächst verweisen sie auf eine Reihe von Arbeiten, die politisches Interesse mit positiven zivilgesellschaftlichen Eigenschaften in Verbindung bringen. Dazu gehören politische Kenntnisse, zivilgesellschaftliche und politische Teilnahme, Wahlverhalten und souveräner Umgang mit Medien. Die Autoren schlussfolgern, dass politisches Interesse von hoher Bedeutung für die Demokratie ist (vgl. Strömbäck und Shehata, 2010, S. 575).<sup>41</sup> Für ihre eigene Untersuchung werten die Autoren schwedische Panel-Daten zum politischen Interesse und Medienkonsum aus. Ihre Ergebnisse deuten auf einen zweiseitig-kausalen Zusammenhang zwischen Medienkonsum und politischem Interesse hin:

*“The results show that the relationship between political interest, news media exposure and attention to political news is both causal and reciprocal. [...] Political interest has a positive causal impact on attention to political news, and attention to political news has a positive causal impact on political interest”*

*(Strömbäck und Shehata, 2010, S. 592).*

Popescu und Toka (2009) untersuchen den Zusammenhang von Fernsehkonsum und politischem Kenntnisstand („political knowledge“) im Umfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament 1999 und 2004. Die Autoren betonen, wie wichtig informierte Bürger für das Funktionieren von Demokratien sind. Sie verweisen auf diverse Erkenntnisse in der Literatur, wonach informierte Bürger eher politische Entscheidungen treffen, welche ihren Präferenzen entsprechen und sich in Abstimmungen eher so verhalten, dass der allgemeine Wohlstand gesteigert wird (vgl. Popescu und Toka, 2009, S. 1).<sup>42</sup> Für ihre eigene Analyse werten die Autoren Umfragen der European Elections Studies für 1999 und 2004 aus. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass TV-Konsum (öffentlich oder privat) die politischen Kenntnisse derjenigen erhöht, die nur geringes bis mittleres politisches Interesse zeigen. Für politisch sehr Interessierte macht der Fernsehkonsum demnach keinen großen Unterschied:

*“Substantially, we find, that exposure to public and commercial television news both tend to increase political knowledge, but to a very different extent in different context, and only for citizens of low or moderate interest in politics. We suspect that the highly interested keep up with political information in other ways [...] For the less interested viewers, however, the positive effect of*

---

<sup>41</sup> Und die dort zitierten Quellen.

<sup>42</sup> Und die dort zitierten Quellen.



*either public or private television news on knowledge is basically as large as  
that of newspaper-reading”*

*(Popescu und Toka, 2009, S. 23.).*

Drew und Weaver (2006) gehen der Frage nach, wie der Medienkonsum im Vorfeld von US-Präsidentenwahl mit Kenntnissen über die politischen Positionen der Kandidaten („knowledge“), mit dem Interesse an der Wahl („campaign interest“) und mit der Absicht an der Wahl teilzunehmen („likelihood of voting“) zusammenhing. Die Ergebnisse fallen differenziert aus. Fernsehkonsum (Nachrichten, Wahldebatten, Wahlwerbung oder Talkshows) war statistisch signifikant verbunden mit Kenntnissen (nur 1992 und 2000) und mit Interesse, nicht aber mit der Wahlabsicht. Radionachrichten waren durchgehend statistisch signifikant verbunden mit Interesse an der Wahl, aber weder mit Kenntnissen noch mit Wahlabsichten. Konsum von Online-Medien war 2004 mit Kenntnissen und Interesse korreliert (vgl. Drew und Weaver, 2006, Tabelle 7).

Schmitt-Beck und Wolsing (2015) analysieren ob TV Konsum dazu führt, dass Bürger sich untereinander mehr oder weniger vertrauen. Grundlage der ökonometrischen Untersuchung ist der European Social Survey (ESS). Die Autoren arbeiten heraus, dass das der individuelle TV Konsum zwar eine untergeordnete Rolle spiele. Das allgemeine Niveau des TV Konsum beeinflusse das allgemeine Vertrauen innerhalb der Gesellschaft aber sehr wohl. Andere Autoren sprechen in diesem Zusammenhang vom „rainmaker effect“, da durch Medien ein allgemeines Klima der Vertrauens oder Misstrauen geschaffen werde, welches alle Mitglieder der Gesellschaft erfasse, unabhängig vom individuellen Medienkonsum.<sup>43</sup> Die Ergebnisse von Schmitt-Beck und Wolsing (2015) lassen zwei Tendenzen erkennen: Bürger in Länder mit hohem durchschnittlichem TV Konsum vertrauen sich gegenseitig weniger. Gleichzeitig ist das Vertrauen dort besonders hoch, wo öffentliche Sender einen hohen Marktanteil aufweisen. Entscheidend für positive Effekte sind demnach Inhalt und Qualität der Sendungen.

Die Literatur diskutiert explizit auch negative *externe Effekte* von Rundfunkgütern, beispielsweise durch „die Rezeption von Programmen mit sozialschädlichen (etwa rassistischen, Gewalt fördernden oder demokratiefeindlichen) Inhalten“ (Kops, 2005, S. 13). Dies ist für die Frage der Legitimation öffentlicher Rundfunkfinanzierung zwar relevant, aber nicht zentral. Konsequenterweise verhindert werden negative *externe Effekte* nicht durch zusätzliches öffentliches Angebot, sondern durch Verbote oder Regulierung, wie dies etwa im Bereich des Jugendschutzes durch die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) geschieht.

---

<sup>43</sup> Vgl. Newton (2015), S. 5.

### 3.1.4.2 Marktversagen durch externe Effekte

Ökonomische Standardtheorie zeigt, dass *externe Effekte* typischerweise zu Marktversagen führen, weil Produzenten oder Konsumenten bei wirtschaftlichen Entscheidungen die Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte nicht in vollem Umfang berücksichtigen. Freie Märkte werden daher Güter mit positiven *externen Effekten* in zu geringer Menge bereitstellen (vgl. Mas-Colell et. al., 1995, Kapitel 11). Dies ist auch im Fall von Rundfunkinhalten mit *Public Value* zu erwarten. Denn beim individuellen Medien- und Rundfunkkonsum berücksichtigt der Einzelne nicht die positiven *externen Effekte* auf Medienlandschaft und Zivilgesellschaft. Private Anbieter werden daher auch nicht gezielt ihr Programm an den Erfordernissen der Zivilgesellschaft ausrichten. Schließlich können private Anbieter langfristig nur solche Programme anbieten, die kommerziell tragbar sind. Würde allein der Markt über das Angebot entscheiden verschwinden daher diejenigen Angebote, deren Nutzen sich weniger im individuellen Konsumnutzen entfaltet, sondern vielmehr über positive externe Effekte der Gesellschaft als ganzen Nutzen stiften. Zwar werden einige Konsumenten diese Entwicklung missbilligen, aber durch individuelles Handeln können sie wenig dagegen tun. Schließlich nimmt der einzelne Rezipient durch seine individuelle Entscheidung auch nur marginal Einfluss auf die Medienlandschaft. Ergebnis ist, dass sich die Anreize von gewinnorientierten, privatwirtschaftlichen Akteuren nicht am gesamtgesellschaftlichen Optimum orientieren.

Wichtig ist zu beachten, dass das reine Angebot noch keine hohe Reichweite garantiert, die positiven *externen Effekte* aber insbesondere dann hoch sind, wenn die Zahl der Rezipienten groß ist. Beispielsweise ist denkbar, dass bestimmte *Public-Value-Inhalte* als Nischenprodukt im Bezahlfernsehen oder hinter Online-Bezahlschranken existieren. Dann ist der Markt zwar in der Lage, die Inhalte bereitzustellen, wegen fehlender Reichweite können die Inhalte die positiven *externen Effekte* aber nicht im vollen Umfang entfalten. (Zur Bedeutung der Reichweite siehe ausführlich Abschnitt 3.2.)

Im Ergebnis ist zu erwarten, dass kommerzielle Rundfunkanbieter nicht oder nur in geringem Umfang solche Inhalte anbieten, welche wegen des *Public Value* von besonderem öffentlichen Interesse sind und gesamtgesellschaftlichen Nutzen stiften. Und selbst wenn Inhalte angeboten werden, erzielen sie nicht notwendigerweise die gesellschaftlich erwünschte hohe Reichweite.

### 3.1.4.3 Exkurs: Zum Begriff der Meritorik

In der Debatte um den öffentlichen Rundfunk wird ein Begriff besonders kontrovers diskutiert: Meritorik. Güter werden als meritorisch bezeichnet, wenn sie auf freien Märkten in geringerem Ausmaß bereitgestellt bzw. konsumiert werden, als es gesellschaftlich gewünscht wäre. Die Online-Enzyklopädie Wikipedia nennt die Informationsversorgung durch den öffentlichen Rundfunk als typisches Beispiel für meritorische Güter.<sup>44</sup> Kritiker lehnen das Konzept als Legitimation für öffentlichen Rundfunk hingegen ab, weil es die Existenz einer Instanz unterstelle, welche besser über die Präferenzen der Individuen Bescheid wisse als die Individuen selbst. So schlussfolgern Haucap et al. (2015, S. 30):

*„Das Konzept der Meritorik liefert somit keine sinnvolle ökonomische Begründung für die Bereitstellung eines Gutes; es ist nicht mehr als ein Werturteil, dass jemand sich etwas Spezielles wünscht.“*

Vor diesem Hintergrund ist es hilfreich, den Begriff weiter zu differenzieren. So diskutiert etwa Lobigs (2005) drei Arten von Meritorik:

1. Paternalistische Meritorik
2. Individualistische Meritorik
3. Konstitutionenökonomische Medienmeritorik

Die (klassische) paternalistische Meritorik unterstellt, dass externe Entscheidungsträger, etwa der Staat, besser als das Individuum einschätzen könnten, welche Konsumgüter zu bevorzugen seien. Dies wird in der ökonomischen Literatur sehr kritisch bewertet. Denn es bleibt unklar, wessen Präferenz der Vorzug gegeben werden sollte und es besteht die immanente Gefahr staatlicher Bevormundung. Als ökonomische Begründung für öffentliche Rundfunkfinanzierung ist paternalistische Meritorik daher ungeeignet.

Die individualistische Meritorik unterstellt eine immanente Willensschwäche der Konsumenten. Kiefer (1994) differenziert i) übergeordnete, reflexive Präferenzordnung von ii) untergeordneten Marktpräferenzen, nach denen man zur unmittelbaren Beeinflussung des kurzfristigen Wohlbefindens hier und heute handelte. Zwar könne der selbstkritisch-reflektierende Konsument erkennen, was er gemäß reflexiver Präferenzordnung eigentlich wolle, etwa sich mit einer anspruchsvollen Dokumentation weiterbilden; bei der tatsächlichen Konsumententscheidung befolge er dann aber die untergeordneten Marktpräferenzen und wählt eine seichte

---

<sup>44</sup> Vgl. [https://de.wikipedia.org/wiki/Meritorisches\\_Gut#Beispiele](https://de.wikipedia.org/wiki/Meritorisches_Gut#Beispiele) (zuletzt abgerufen am 1.3.2016).

Unterhaltungssendung. Es entstehen zeitliche Inkonsistenzen in der Präferenzordnung. Die beschränkte Rationalität von Verbrauchern ist aktuell Gegenstand umfangreicher ökonomischer Forschungen.<sup>45</sup> Daraus können sich Gründe für staatliche Eingriffe im Allgemeinen und öffentlichen Rundfunk im Speziellen ergeben. Jedoch besteht noch kein Konsens in der ökonomischen Literatur. Beschränkte Rationalität und individualistische Meritorik stehen daher nicht im Fokus der vorliegenden Studie.

Die Kritiker des Meritorik-Konzepts beziehen sich zumeist implizit oder explizit auf die paternalistische und individuelle Meritorik.<sup>46</sup> Seltener wird die konstitutionenökonomische Medienmeritorik diskutiert. Auch bei diesem Konzept wird unterstellt, dass die individuellen Konsumententscheidungen, genauer: die Konsequenzen individueller Konsumententscheidungen, nicht im Einklang mit gesellschaftlichen Zielen stehen. Hintergrund können klassisches Marktversagen oder andere, unter Umständen nicht-ökonomische, Gründe sein. Entscheidender Unterschied zur paternalistischen und individuellen Meritorik ist, dass nur konsensfähige gesellschaftliche Ziele zur Geltung kommen. Ausgangspunkt sind also die artikulierten Präferenzen der Individuen, keine externe Instanz. Lobigs (2015, S. 31) definiert den Begriff folgerichtig so:

*„Konstitutionenökonomische Medienmeritorik bezeichnet die ökonomisch fundierte Begründung politisch implementierbarer Medieninstitutionen auf der normativen Grundlage konsensfähiger gesellschaftlicher Ziele, welche nicht mit dem Ziel der Konsumentensouveränität übereinstimmen. Im Vergleich mit dem Muster der Medienrezeption in einem freien Medienmarkt bewirken die betrachteten Medieninstitutionen hierbei eine, nach Maßgabe der betreffenden gesellschaftlichen Ziele wünschenswerte Mehr- bzw. Minderrezeption bestimmter als meritorisch bzw. demeritorisch zu bezeichnender Medieninhalte.“*

*(Lobigs, 2005, S. 31)*

Das Konzept der konstitutionenökonomischen Medienmeritorik hat daher große Schnittmengen mit den bisher diskutierten Gründen für öffentliche Bereitstellung. Wenn private Märkte – auf Grund von *Nicht-Rivalität* und positiver *externer Effekte* – Rundfunkinhalte von öffentlichem Interesse nicht oder nur in zu begrenztem Umfang bereitstellen, so liegt es im originären Interesse der Individuen, auf ihre Konsumentensouveränität (teilweise) zu verzichten und entsprechende Inhalte öffentlich, d.h. mittels eines obligatorischen Beitrags zu finanzieren.

---

<sup>45</sup> Für eine Einführung ins Gebiet *Behavioral Economics* siehe Beck (2014).

<sup>46</sup> Vgl. Kops (2005, Kapitel 1) und Haucap et. al. (2015, Kapitel 3.1.2). Dewenter und Haucap (2009) beziehen auch die konstitutionenökonomische Medienmeritorik explizit in ihre Kritik ein.

Somit ist davon auszugehen, dass die öffentliche Finanzierung von *Public-Value-Inhalten* zumindest näherungsweise dem Kriterium der konstitutionenökonomischen Medienmeritorik entspricht und die öffentliche Finanzierung also ein „konsensfähiges gesellschaftliches Ziel“ ist.<sup>47</sup>

### 3.1.5 Welche Rundfunkangebote sollen öffentlich finanziert werden?

Die vorangegangene Analyse erläutert, warum private Märkte mit Blick auf Rundfunkgüter nicht immer die gesellschaftlich optimalen Ergebnisse liefern. Kops (2005, S. 23) fasst diese Erkenntnis konzise zusammen:

*„Infolge dieser Marktmängel bekommt das Publikum vom Markt – anders als dies dessen Apologeten behaupten – nicht das, „was es hören und sehen will“, sondern ein davon abweichendes Angebot.“*

Diese Argumentation betrifft grundsätzlich alle Rundfunkformen – Fernsehen, Hörfunk, Online-(Tele-) Medien – gleichermaßen, wobei die Relevanz der einzelnen Punkte variiert.<sup>48</sup>

Insgesamt bilden Rundfunkinhalte und -programme ein sehr breites Spektrum aus Informationen, Bildung, Beratung und Unterhaltung mit deutlichen Unterschieden hinsichtlich der in der vorangegangenen Analyse adressierten Eigenschaften ab. Die Frage, ob Rundfunk öffentlich finanziert werden sollte, kann daher nicht allgemein beantwortet werden, sondern erfordert vielmehr eine differenzierte Betrachtung für einzelne Rundfunkgüter. Im Mittelpunkt stehen dabei die folgenden vier Leitfragen:

1. Ist kommerzielle Bereitstellung möglich, das heißt: wäre auch ein privatwirtschaftliches Angebot profitabel?
2. Gehen vom Konsum positive *externe Effekte* aus?
3. Werden hohe Reichweiten erzielt, das heißt: ist das Programm populär?
4. Besteht die Gefahr eines problematischen Media-Bias in Form von verzerrter Darstellung der Wirklichkeit aufgrund von Interessen seitens der Geldgeber?

Aus den vier Leitfragen kann ein Prüfschema für die Notwendigkeit öffentlicher Finanzierung für einzelne Rundfunkgüter abgeleitet werden (vgl. Abbildung 3-4). Der Begriff Rundfunkgut

---

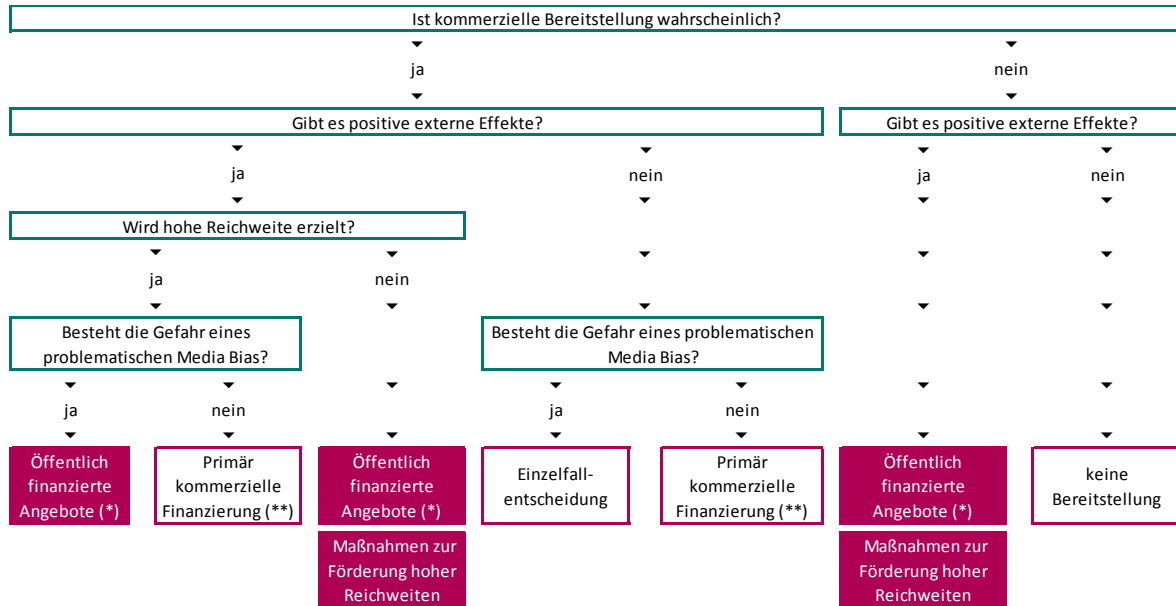
<sup>47</sup> Freilich ist das Kriterium der „konsensfähigen gesellschaftlichen Ziele“ in strenger Auslegung nur theoretisch denkbar. In heterogenen Gesellschaften wird es immer Meinungen und Präferenzen geben, die von der mehrheitlichen Präferenz abweichen, so dass Einstimmigkeit unwahrscheinlich ist.

<sup>48</sup> Der Großteil der Literatur konzentriert sich implizit oder explizit auf das Fernsehen. Für eine spezielle Analyse des Marktversagens im Hörfunk siehe Czygan (2004).

ist dabei sehr weit gefasst: Dazu können einzelne TV-/Radio-Sendungen oder Online-Beiträge ebenso gehören wie ganze Sender oder Online-Konzepte.

Abbildung 3-4:

**Welche Rundfunkprogramme oder -inhalte sollten auch öffentlich finanziert werden?**



**Anmerkungen**

(\*) Öffentliche Finanzierung schließt parallele kommerzielle Angebote nicht aus.  
 (\*\*) Auch Programme, die primär kommerziell finanziert werden sollten, können Teil eines öffentlichen Angebots sein, wenn dies zur Förderung hoher Reichweiten der originär öffentlichen Angebote notwendig ist.

Quelle: DIW Econ.

Die zentralen Erkenntnisse sind:

- Ist die kommerzielle Bereitstellung bestimmter Inhalte unwahrscheinlich, so ist öffentliche Finanzierung gerechtfertigt, wenn die Inhalte von hohem gesellschaftlichem Interesse sind und somit positive *externe Effekte* vorliegen.
- Rundfunkinhalte, deren kommerzielle Bereitstellung wahrscheinlich ist und die dabei keine *externen Effekte* erzeugen, die also nicht von hohem gesellschaftlichen Interesse sind, sollten privat bereitgestellt werden. Besteht dabei jedoch die Gefahr eines problematischen Media-Bias, so können Ausnahmen gerechtfertigt sein.
- Bei Rundfunkinhalten, deren kommerzielle Bereitstellung wahrscheinlich ist und die gleichzeitig positive *externe Effekte* auslösen, die also von hohem gesellschaftlichen Interesse sind, ist öffentliche Finanzierung dann gerechtfertigt, wenn auch die Gefahr eines problematischen Media-Bias besteht oder die kommerziellen Angebote eine zu geringe Reichweite erzielen.

Ist die öffentliche Finanzierung bestimmter Rundfunkinhalten gerechtfertigt, so gilt es zunächst, deren Bereitstellung zu sichern. Sind die Inhalte nicht hinreichend populär, so ist es darüber hinaus aber auch wichtig, Maßnahmen zur Förderung hoher Reichweiten zu treffen, um so Ausprägung und Stärke der *externen Effekte* zu vergrößern. Zu möglichen Maßnahmen gehören öffentliche oder subventionierte Finanzierungen, die Vergabe von Privilegien (etwa *Must-carry-Status*) oder die Einbettung in ein attraktives Gesamtprogramm. Daraus folgt, dass auch Inhalte, die ihrer selbst wegen keiner öffentlichen Finanzierung bedürfen (etwa reine Unterhaltungssendungen), Teil eines öffentlichen Angebots sein können. Dieser Zusammenhang wird im Abschnitt 3.2 ausführlich diskutiert.

### 3.1.6 Unterschiede von kommerziellem und öffentlichem Rundfunk

In der Diskussion um den öffentlichen Rundfunk wird mitunter auf mangelnde empirische Überprüfbarkeit der theoretischen Argumente verwiesen (vgl. Dewenter und Haucap, 2009, S. 18). In der Tat ist die These, dass es zu Marktversagen aufgrund von *externen Effekten* kommt, empirisch nur schwer zu belegen. Fast alle entwickelten Nationen verfügen über mehr oder weniger ausgeprägte öffentliche Rundfunkanbieter, die in Konkurrenz zu privaten Anbietern stehen. Dies wird auch in Kapitel 4 sowohl beim Vergleich internationaler Indikatoren als auch in einzelnen Fallstudien deutlich. Insbesondere wenden reiche, entwickelte, liberale Demokratien relativ hohe öffentliche Mittel auf, um öffentliche Rundfunkinhalte bereitzustellen.<sup>49</sup>

Dass gerade entwickelte, demokratische Staaten oftmals einen starken öffentlichen Rundfunk aufweisen, deutet darauf hin, dass das vom Markt bereitgestellte Rundfunkangebot von der Gesellschaft als nicht ausreichend angesehen wird. Allerdings beeinflusst die Bereitstellung öffentlicher Rundfunkinhalte das private Angebot, so dass unklar bleibt, wie sich private Anbieter ohne die öffentliche Konkurrenz positionieren würden. Für eine klare empirische Analyse müssten idealerweise einige zufällig ausgewählte Nationen über einen langen Zeitraum auf öffentlichen Rundfunk verzichten. Nach einigen Jahren könnte man dann die Entwicklung dieser Länder analysieren und mit einer Kontrollgruppe an Ländern vergleichen, die konsequent mit öffentlichem Rundfunk versorgt wurden. Solche Untersuchungen liegen aus verständlichen Gründen nicht vor.

Nichtsdestotrotz gibt es eine ganze Reihe von Studien und Erkenntnissen, welche zeigen, dass sich die Angebote von öffentlichen und kommerziellen Sendern unterscheiden und dass sie

---

<sup>49</sup> Auch in den USA ist das öffentliche, nicht gewinnorientierte Rundfunkangebot größer als es aus europäischer Perspektive oftmals wahrgenommen wird (vgl. Abschnitt 4.2.3).

ihren Auftrag erfüllen, *Public-Value-Inhalte* bereitzustellen. Konkret zeigt sich, dass öffentlicher Rundfunk (a) anders ist und (b) anders wirkt als privater Rundfunk.

### 3.1.6.1 Unterschiede im Programmangebot öffentlicher und kommerzieller Sender

Die Reichweiten Vollprogrammen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Das Erste und ZDF) nutzen ungefähr 40 Prozent ihrer Sendezeit für Informationssendungen. Bei RTL kommen Informationssendungen auf etwas mehr als 20 Prozent der Sendezeit, bei SAT. 1 und ProSieben liegt der Anteil deutlich darunter. RTL und SAT. 1 zeigen im Vergleich deutlich mehr non-fiktionale Unterhalten, ProSieben inszeniere Fiktion (vgl. Abschnitt 2, Beobachtung #3).

Ein ähnliches Bild zeichnen die Analysen der Medienanstalten. Die Medienanstalten (2013, S. 35) differenzieren drei Hauptsparten: „Fernsehpublizistik (journalistische Berichterstattung im weitesten Sinne), fiktionale (Filme und Serien) und non-fiktionale Unterhaltung (Spiele und Shows).“<sup>50</sup> Bei den öffentlich-rechtlichen Sendern machte die Fernsehpublizistik im Untersuchungszeitraum (eine Kalenderwoche im Frühjahr 2013) an die 50 Prozent der Sendezeit aus; über die Hälfte davon betraf aktuelle Themen. Die privaten Sender verwendeten nur bis zu 25 Prozent ihrer Sendezeit auf journalistische Berichterstattung. Auch ist die Berichterstattung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen deutlich aktueller. Bei den privaten Anbieter ist nur bei RTL ein deutlicher Anteil aktuell. Die übrigen untersuchten Privatsender berichten nur in ein bis fünf Prozent ihrer Gesamtsendezeit von aktuellen Ereignissen (vgl. Abbildung 3-5).

Noch deutlicher fällt der Unterschied von privaten und öffentlich-rechtlichen Sendern aus, wenn nur die politische Fernsehpublizistik betrachtet wird. Im Sinne der Studie der Medienanstalten (2013, S. 51) gehören dazu „Beiträge über Kontroversen, politische Ereignisse, Akteure und Äußerungen (...), die für die aktuelle Nachrichtenlage im Untersuchungszeitraum (max. sieben Tage) kennzeichnend sind.“ Die Sender VOX, RTL2, Pro Sieben und Kabel 1 zeigten solche Inhalte weniger als 10 Minuten pro Tag. RTL und SAT. 1 kommen auf gut 40 bzw. knapp 20 Minuten. Demgegenüber strahlten Das Erste und ZDF jeweils über drei Stunden täglich aktuelle politische Beiträge aus (vgl. Abbildung 3-6).

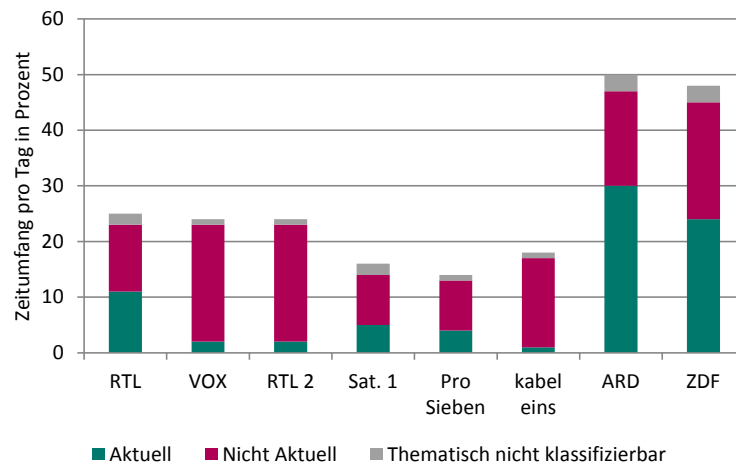
---

50 Kindersendungen und religiöse Sendungen werden separat aufgeführt.



Abbildung 3-5:

**Aktualität der Fernsehpublizistik, 2013**

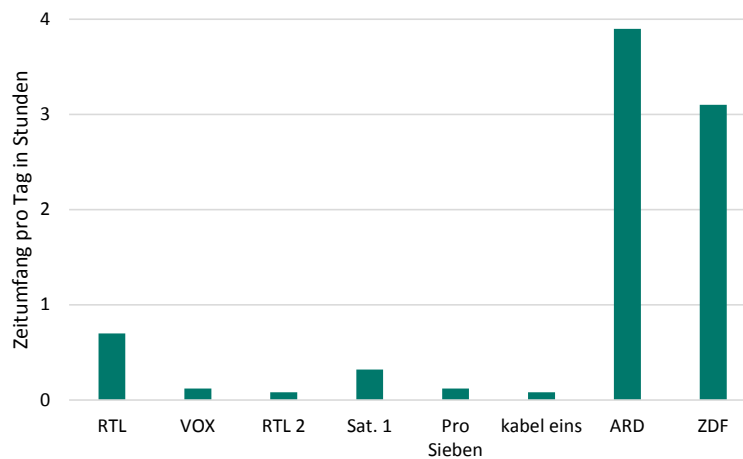


Notiz: Als „Fernsehpublizistik“ wird journalistische Berichterstattung im weitesten Sinne verstanden. Als im weitesten Sinne „aktuell“ werden dabei solche Themenbeiträge bezeichnet, die erkennbar ein Ereignis, eine Handlung oder eine Äußerung zum Gegenstand haben, die auf einen Zeitraum von maximal sieben Tagen in der Vergangenheit oder in der Zukunft zurückzuführen sind. Stichprobe: eine Kalenderwoche im Frühjahr 2013.

Quelle: Die Medienanstalten (2013).

Abbildung 3-6:

**Politische Fernsehpublizistik, 2013**



Notiz: Unter „Politische Fernsehpublizistik“ sind Beiträge über Kontroversen, politische Ereignisse, Akteure und Äußerungen zu verstehen, die für die aktuelle Nachrichtenlage im Untersuchungszeitraum (max. sieben Tage) kennzeichnend sind. Stichprobe: eine Kalenderwoche im Frühjahr 2013.

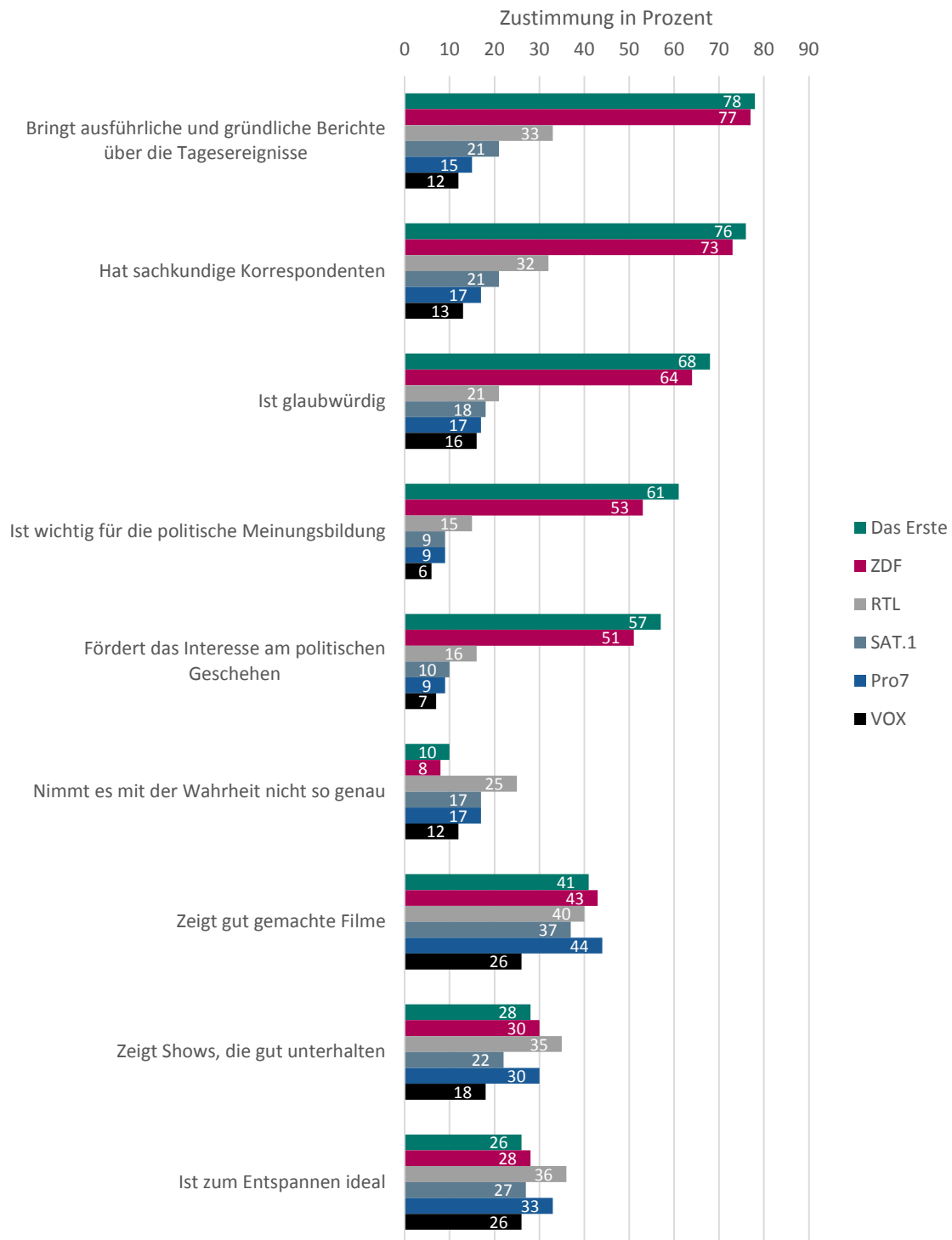
Quelle: Die Medienanstalten (2013).

Die programmatischen Unterschiede spiegeln sich auch in der Wahrnehmung der Zuschauer wider. Befragt man das Publikum zu seiner Einschätzung von deutschen Fernsehsendern, zeichnet sich ein klares Bild. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender Das Erste und ZDF werden deutlich anders eingeschätzt als die privaten RTL, SAT. 1 und Pro 7. Den beiden öffentlich-rechtlichen Sendern wird von einer Mehrheit der Befragten des ARD-Trends 2015 Kompe-

tenz im Bereich glaubwürdiger Berichterstattung zugesprochen. Ebenso werden die beiden Sender als relevant für den politischen Willensbildungsprozess angesehen. Die privaten Sender besitzen diese Kompetenz und Relevanz in den Augen der deutlichen Mehrheit der Befragten hingehen nicht. Anders verhält es sich im Bereich Unterhaltung (gute Filme, Unterhaltungsshows, Entspannung). Ein großer Unterschied zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Sendern ist nicht augenscheinlich; höchste Zustimmung erhält jeweils ein Privatsender (vgl. Abbildung 3-7).

Mit Blick auf die gennante Meinungsumfrage verwundert es nicht, dass die Nachrichtensendungen der öffentlich-rechtlichen Sender höhere Reichweiten erzielen als die private Konkurrenz. Mit Reichweiten im Bereich acht bis zehn Millionen Zuschauern liegt die Tagesschau seit Beginn der Zeitreihe 1992 klar an erster Stelle. Die Reichweite der Sendung heute konnte sich in den letzten Jahren bei rund vier Millionen stabilisieren. RTL erreicht mit RTL Aktuell ähnliche Werte. Pro 7 und SAT. 1 sind mit ihren Nachrichten abgeschlagen und erreichen jeweils unter zwei Millionen Zuschauer (vgl. Abbildung 3-8).

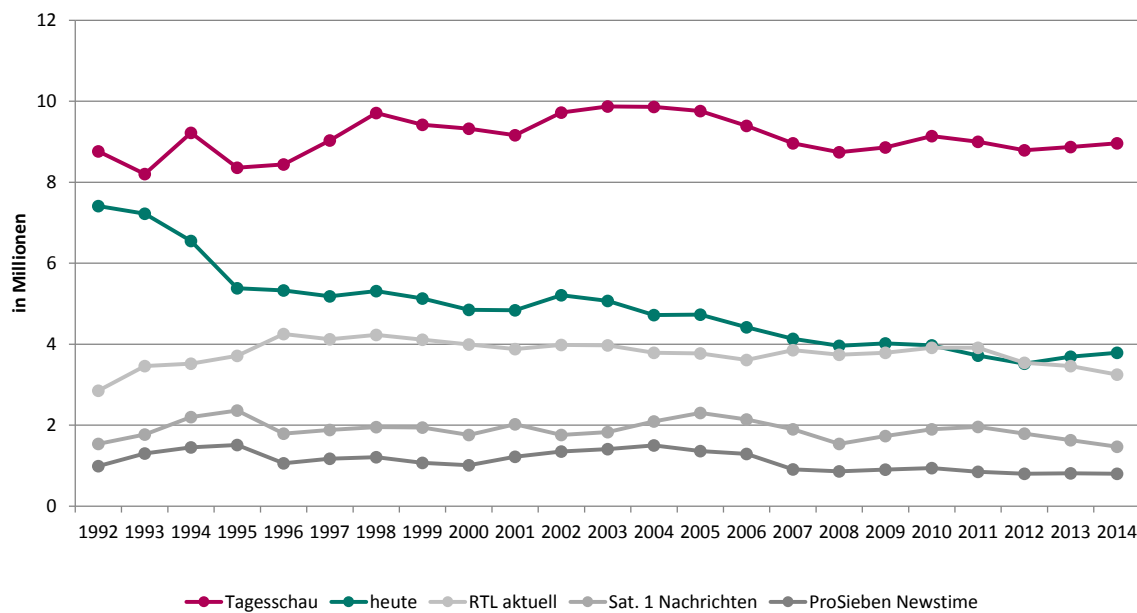
Abbildung 3-7:  
Fernsehsender in der Zuschauerwahrnehmung, 2015



Notiz: Anteil zustimmender Antworten auf die Frage „Man kann ja über einen Sender verschiedene Dinge sagen. (...)Bitte sagen Sie uns, inwieweit Sie diesen Aussagen zustimmen.“ 6-stufige Antwort-Skala von “trifft voll und ganz zu” bis “trifft überhaupt nicht zu”; Top Boxes in Prozent.

Quelle: ARD-Trend 2015, Dezember 2015.

Abbildung 3-8:

**Durchschnittliche Reichweiten deutscher Fernsehnachrichten, 1992 - 2014**

Quelle: Zubayr und Gerhard 2015.

Im Hörfunk liegen insgesamt weniger Daten zu Programmprofilen vor, insbesondere mit Blick auf private Sender. Hinweise geben aber Auswertungen des Bayerischen Rundfunks. Verglichen wurde der private Sender Antenne Bayern mit den öffentlich-rechtlichen Sendern Bayern 1 und Bayern 3. Demnach sei das Informationsangebot von Bayern 1 und Bayern 3 „fast doppelt so hoch wie das der privaten Konkurrenz Antenne Bayern.“ Dies betreffe sowohl die regionale, insbesondere aber auch die überregionale Berichterstattung (vgl. Bayerischer Rundfunk, 2011, S. 23).<sup>51</sup>

Zudem lohnt ein Blick auf die Vielfalt des regionalen Hörfunks. Wie Beobachtung #4 in Abschnitt 2.2 zeigt, sichert der Hörfunk die landesweite Grundversorgung der einzelnen Bundesländer. Private Radioprogramme werden besonders häufig in Bundesländern mit hoher Einwohnerzahl und -dichte angeboten. Dies ist aus einem kommerziellen Kalkül heraus nicht verwunderlich, weil nur eine große Hörerschaft die notwendigen Einnahmen sichert. Öffentlich-rechtliche Anstalten können hingegen sicherstellen, dass alle Bundesländer mit einem Mindestmaß an vielfältigem Hörfunkangebot versorgt werden, welches auf die kulturellen Eigenheiten der jeweiligen Region zugeschnitten ist.

<sup>51</sup> Ausgewertet wurde die Programmanalyse Media Trend, Stichtag 09.05.2006, 06:00-20:00 Uhr.

Auch auf internationaler Ebene zeigen sich Unterschiede zwischen kommerziellem und öffentlichem Rundfunk. Beispielsweise untersuchen Aalberg, Van Aelst und Curran (2010) Angebot und Rezeption von TV-Nachrichten in Belgien, Niederlande, Norwegen, Schweden, UK und USA. Je kommerzieller die Medienlandschaft, desto geringer sei das Prime-Time Angebot an Nachrichten und politischer Information.

Einen aktuellen Überblick über die internationale Literatur gibt Aalberg (2015). Wenngleich die Evidenz insgesamt nicht vollkommen eindeutig sei, zeigten sich in der Tendenz deutliche Unterschiede zwischen öffentlichen und kommerziellen Angeboten. Öffentliche Sender berichteten demnach umfassender über aktuelle (insbesondere politische) Ereignisse als kommerzielle Sender. Darüber hinaus ergäben sich Hinweise, dass öffentliche Angebote dazu beitragen, dass auch kommerzielle Konkurrenten umfassendere aktuelle Berichterstattung liefern (vgl. Aalberg, 2015).<sup>52</sup>

Die betrachteten Status-quo-Analysen können nicht abschließend klären, wie sich das Programmangebot kommerzieller Sender ohne öffentlich-rechtliche Konkurrenz entwickelt hätte oder entwickeln würde. Die Analysen geben aber Anhaltspunkte, dass sich die privaten Sender stark auf fiktionale und non-fiktionale Unterhaltung fokussieren, also Genres, die primär private Konsumbedürfnisse befriedigen. Das Genre der Fernsehpublizistik, das in höherem Ausmaß auch gesellschaftliche Bedürfnisse befriedigt und in der Tendenz höhere positive *externe Effekte* entfaltet, wird von den kommerziellen Sendern nur in sehr geringem Umfang bedient. Dies ist konsistent mit der theoretischen Prädiktion, dass *externe Effekte* typischerweise zu Marktversagen führen (wie oben ausgeführt).

Weitere Hinweise geben die Fallstudien in Abschnitt 4.2. Bis 2011 wurden die beiden neuseeländischen Informations- bzw. Kinder-Sender TVNZ 7 und TVNZ 6 öffentlich finanziert und erfüllten öffentlich definierte Ziele. Die öffentliche Finanzierung wurde 2011 eingestellt; die Sender sollten sich von nun an selbst tragen. Das Ziel wurde verfehlt: TVNZ 7 wurde in der Folge abgesetzt, TVNZ 6 verschwand weitgehend hinter einer Bezahlschranke. Die öffentlichen Angebote waren offenbar kein reiner Ersatz für kommerzielle Alternativen sondern boten einen echten Mehrwert gegenüber dem marktlich bereitgestellten Angebot<sup>53</sup> (Fallstudie Neuseeland, Abschnitt 4.2.4).

In den USA ist zu beobachten, dass gemeinwohlorientierte *public broadcaster* entstehen, da die gewinnorientierten Netzwerke die gesellschaftlichen Bedürfnisse nicht vollumfänglich befrie-

---

52 Und die dort zitierten Quellen.

53 Es ist also davon auszugehen, dass es nicht zu einem *Crowding Out* privater Angebote kam.

digen. Dafür spricht die hohe Bereitschaft privater Initiativen das CPB System zu unterstützen, das gemeinwohl- und nicht gewinnorientiert arbeitet (Fallstudie USA, Abschnitt 4.2.3).

### **3.1.6.2 Öffentlicher Rundfunk wirkt anders als kommerzieller Rundfunk**

Welchen Einfluss haben die programmatischen und inhaltlichen Unterschiede im privaten und öffentlichen Rundfunk auf Bürger und Gesellschaft? Trotz methodischer Schwierigkeiten untersucht eine Reihe von Studien diese Frage.

Erste Hinweise geben Umfragen zum Vertrauen in Medien. Der internationale Vergleich in Kapitel 4 zeigt auf Basis von Daten des Reuters Digital News Report (Reuters 2015), dass das allgemeine Vertrauen in Nachrichten besonders in solchen Ländern stark ausgeprägt ist, die – relativ zu ihrer Einwohnerzahl – ein hohes Budget für den öffentlichen Rundfunk bereitstellen (vgl. Abschnitt 4.1).

Die Mehrzahl der wissenschaftlichen Studien zum Thema beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit öffentlicher bzw. kommerzieller Rundfunk seine Rezipienten über aktuelles, insbesondere politisches, Zeitgeschehen informiert.

Curran et al. (2009) vergleichen vier ausgewählte Länder mit unterschiedlichen Mediensystemen: Dänemark und Finnland (vornehmlich öffentliche Medien), Großbritannien (duale Rundfunkordnung), sowie die USA (vornehmlich kommerzielle Medien). Die Autoren untersuchen die verbreiteten Inhalte der Medien („hard news“ vs. „soft news“; „domestic“ vs. „international“ content). Dies wird mit Umfrageergebnissen zum Kenntnisstand über das aktuelle Zeitgeschehen korreliert. Der Vergleich zeigt nicht nur, dass sich öffentliche Sender in stärkerem Maße aktuellen Nachrichten widmen. Die Autoren kommen auch zum Ergebnis, dass der diesbezügliche allgemeine Kenntnisstand in den Ländern mit einem starken öffentlichen Rundfunk stärker ausgeprägt ist als in Ländern mit stärker privat finanziertem Rundfunk.

Auch Soroka et al. (2013) untersuchen, welchen Einfluss kommerzielle und öffentliche Nachrichtensendungen auf den Kenntnisstand über das aktuelle Zeitgeschehen haben. Betrachtet werden Kanada, Italien, Japan, Norwegen, UK und Südkorea. Zentrales Ergebnis ist, dass Rezipienten öffentlicher Nachrichtensendungen mehr aktuelle Fakten („hard news“) lernen als Rezipienten kommerzieller Nachrichtensendungen. Die Autoren argumentieren zudem, dass es unwahrscheinlich sei, dass private Angebote die Rolle des öffentlichen Rundfunks übernehmen, falls dieser wegfalle. Denn die Produktion von Nachrichten („hard news“) sei teuer und aufwendig, insbesondere mit Blick auf Auslandsberichterstattung. Werbekunden seien an solchen Sendungen aber wenig interessiert.

Iyengar et al. (2009) vergleichen die Kenntnisse von Schweizern und US-Amerikanern (Kalifornien) mit Blick auf das internationale Zeitgeschehen. Im Bereich „hard news“ schnitten die Schweizer deutlich besser ab. Die Autoren führen dies unter anderem auf die starke Präsenz des öffentlichen Schweizer Rundfunks zurück, der zu einer zuverlässigen Versorgung mit internationalen Nachrichten beitrage. Die vornehmlich kommerzielle Berichterstattung in den USA sei keinen Qualitätsstandards verpflichtet und berichte nur sporadisch über internationale Ereignisse (vgl. Iyengar et al., 2009, S. 354).

Der besondere Beitrag öffentlicher Sender für den gesamtgesellschaftlichen Informationsprozess wird auch von Überblicksarbeiten betont, welche den Kenntnisstand der aktuellen Literatur zusammenfassen. Cushion (2012) resümiert in seinem ausführlichen Buch, dass die gesammelte Evidenz nahelege, dass öffentliche Medien („public service news media“) mit ihren Inhalten stärker zur Information der Bürger beitragen als die Inhalte kommerzieller Anbieter.<sup>54</sup> Ein ähnliches Resümee zieht Aalberg (2015) in ihrem Überblicksartikel. Trotz steigender kommerzieller Konkurrenz und Vielfalt deute die bestehende Literatur klar darauf hin, dass öffentlicher Rundfunk („public service media“) effektiver als kommerzielle Berichterstattung dazu beitrage, dass Bürger informiert seien.<sup>55</sup> Newton (2015) wertet Studien zu europäischen Mediensystem aus und kommt zu dem Schluss, dass Länder mit starkem öffentlichen Rundfunk in der Tendenz über ein höheres Level an politischem Wissen verfügen und die Kenntnisse gleichmäßiger verteilt sind.<sup>56</sup>

## **3.2 Warum braucht es eine hohe Reichweite der öffentlich finanzierten Rundfunkinhalte und wie kann diese realisiert werden?**

### **3.2.1 Warum braucht es Reichweite?**

Die vorherigen Abschnitte argumentieren, dass Rundfunkinhalte von öffentlichem Interesse mithilfe von öffentlicher Finanzierung bereitgestellt werden sollten. Aber ist es ausreichend,

---

<sup>54</sup> Vgl. Cushion (2012, S. 206). Englischer Wortlaut: „comprehensive review of evidence in this book suggested that they [public service news media] supplied content more likely to advance informed citizenship than that provided by market-driven systems.“

<sup>55</sup> Vgl. Aalberg (2015, S. 6). Englischer Wortlaut: „Despite the amount of news steadily increasing over recent decades, with more commercial choice and competition, the review suggests public service media remain distinctly different from market-driven news, and that they clearly are more effective in engendering informed citizenship.“

<sup>56</sup> Vgl. Newton (2015, S. 4). Englischer Wortlaut: „At any rate, studies of media systems across western, central and eastern Europe find that countries with a significant public service presence tend to have higher levels of political knowledge and a smaller knowledge gap.“

lediglich ein öffentliches Angebot zu schaffen, oder muss auch der Konsum aktiv gefördert werden? Diese Frage lässt sich nicht allgemeingültig für sämtliche öffentliche Angebote klären. Beispielsweise baut der Staat Straßen, setzt sich aber nicht aktiv für deren Nutzung ein. Anders bei der Bildung: die Schulpflicht stellt sicher, dass Bildung kein optionales Angebot bleibt, sondern macht den Besuch von Schulen obligatorisch. Hintergrund ist, dass die Nutzung von Straßen in erster Linie individuellen Nutzen bringt. Von Bildung profitiert das Individuum zwar ebenfalls, aber auch für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung ist ein hohes allgemeines Bildungsniveau von hoher Wichtigkeit. Daher kann jeder Bürger selbst entscheiden, wie intensiv er öffentliche Straßen nutzt, darf aber nur in Ausnahmefällen auf öffentliche Schulbildung verzichten.

Beim öffentlichen Rundfunk verhält es sich ähnlich wie bei der Schulbildung. Der einzelne Rezipient profitiert von Konsum, gleichzeitig hat aber auch die Gesellschaft als Ganzes ein hohes Interesse daran, dass *Public-Value-Inhalte* konsumiert werden. Denn wie in Abschnitt 3.1 herausgearbeitet gehen vom individuellen Konsum solcher Inhalte positive *externe Effekte* aus. Die exakte Höhe dieser Effekte ist nicht bekannt, ebenso wenig der genaue Zusammenhang zwischen der Anzahl der Rezipienten und der Höhe des Gesamteffektes. Die Diskussion in Abschnitt 3.1 zeigt aber, dass der Zusammenhang positiv ist, das heißt mehr Rezipienten einen höheren positiven Effekt bedeuten. Außerdem ist davon auszugehen, dass das öffentliche Angebot die gesellschaftlich gewünschten positiven *externen Effekte* nur dann in einem bedeutsamen Ausmaß erzielen kann, wenn es auch von einer hohen (Mindest-)Anzahl von Rezipienten angenommen wird. Die notwendige Reichweite ist dabei relativ zur relevanten Zielgruppe zu bewerten. Beispielsweise erzielen regionale Programme in der Regel niedrige Reichweiten als bundesweite Sendungen. Gleiches gilt für Programme, die sich gezielt an Minderheiten richten. In diesen Fällen kommt es weniger auf die absolute Zahl der Rezipienten an, sondern vielmehr auf die relative Anzahl im Verhältnis zur Zielgruppen.

Kritiker wie Dewenter und Haucap (2009, S.18) weisen in diesem Zusammenhang zurecht darauf hin, dass „die bloße Existenz eines öffentlich-rechtlichen Angebots nicht unbedingt das tatsächliche Verhalten der Zuschauer so ändert wie dies erwünscht wäre, da es sich ja nicht um einen Zwangskonsum handelt.“ Tatsächlich würde ein Pflichtkonsum (in Anlehnung an die Schulpflicht) deutlich zu weit gehen. Gleichzeitig ist die reine Bereitstellung eines öffentlichen Angebots ohne gezielte Verbreitung ungeeignet, die mit öffentlichem Rundfunk beabsichtigen Wirkungen zu erzielen. Aus der mikroökonomischen Theorie ist bekannt, dass *externe Effekte* zu Marktversagen führen, weil Produzenten oder Konsumenten bei ihren Entscheidungen die



Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte nicht in vollem Umfang berücksichtigen. Freie Märkte werden daher Güter mit positiven *externen Effekten* in zu geringer Menge bereitstellen. Im Rundfunkkontext ist also davon auszugehen, dass die Reichweite von reinen *Public-Value-Inhalten* relativ zum gesellschaftlichen Optimum zu niedrig ist.

In der Konsequenz stellt sich also die Frage, wie eine hohe Reichweite sichergestellt werden kann. Klassischerweise wird gesellschaftlich besonders gewünschter Konsum staatlich subventioniert, wodurch sich die Verbraucherpreise reduzieren sollen. Beim frei empfangbaren Rundfunk ist der Verbraucherpreis für eine zusätzliche Sendung jedoch bereits gleich Null. Theoretisch wäre es denkbar, Rezipienten für den Konsum bestimmter Inhalte zu bezahlen. Praktisch ist dies jedoch kaum umsetz- oder kontrollierbar (vgl. Armstrong und Weeds, 2007).

Dennoch gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, eine hohe Reichweite auch mit solchen Inhalten zu erzielen, die in der Gunst der Rezipienten nicht an erster Stelle stehen. Hohe Reichweiten lassen sich insbesondere mit Unterhaltung erreichen.<sup>57</sup> Rundfunkinhalte, die *externe Effekte* und damit *Public Value* erzeugen und von öffentlichem Interesse sind, profitieren daher von der Einbettung in unterhaltsames Programm. Im Sinne einer hohen Reichweite von Rundfunkinhalten von öffentlichem Interesse sollten also nicht nur reine *Public-Value-Inhalte* öffentlich finanziert werden, sondern auch solche Rundfunkinhalte, die aufgrund ihrer Popularität für eine hohe Reichweite öffentlicher Inhalte sorgen. Die Strategie muss dabei auf die Distributionskanäle (lineares) Fernsehen, Hörfunk und Online-Medien abgestimmt sein.

### 3.2.2 Lineares Fernsehen und Hörfunk

Das deutsche Medienrecht unterscheidet zwischen Sendern mit Spartenprogramm und Sendern mit Vollprogramm. Spartenprogramme sind auf spezielle Themen oder Sendeformate spezialisiert, etwa Sport, Musik oder Dokumentationen. Hingegen sind Vollprogramme (im Sinne des Rundfunkstaatsvertrags, § 2 Abs. 2 Nr. 3) „ein Rundfunkprogramm mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden.“

Zu den Spartenprogrammen gehört der öffentlich-rechtliche Sender Phoenix. Fokus des Senders sind Dokumentation, Diskussionssendungen und aktuelle politische Berichterstattung (beispielsweise Übertragungen von Bundestagsdebatten). Er stellt damit eine Reihe von Inhal-

---

<sup>57</sup> Vgl. dazu Zubayr und Gerhard (2015) S. 121-124. Die 10 reichweitestärksten Informationssendungen erreichten 2014 im Durchschnitt ein Publikum von ungefähr 4,5 bis 2,8 Mio. Zuschauern. Die 10 reichweitestärksten Unterhaltungssendungen wurden im Durchschnitt von 8,9 bis 5 Mio. Fernsehkonsumenten gesehen.

ten bereit, welche mit hoher Wahrscheinlichkeit positive *externe Effekte* entfalten können. Problematisch ist, dass der Marktanteil des Senders regelmäßig unter 1,5 Prozent beträgt.<sup>58</sup> Damit ähnelt Phoenix in dieser Hinsicht vielen Spartensendern. Hohe Marktanteile, und damit hohe Reichweite, erzielen in Deutschland vor allem die Vollprogramme, die nicht nur die Bereiche Information und Bildungen abdecken, sondern insbesondere auch Unterhaltung anbieten (vgl. Abschnitt 2, Beobachtung #2). Reine Unterhaltung fällt in der Regel nicht in den Bereich der Inhalte von hohem gesellschaftlichem Interesse, da die *externen Effekte* gering ausfallen dürften.<sup>59</sup> Es kann aber nötig sein, Unterhaltung einzusetzen, um die Attraktivität eines öffentlichen Senders zu stärken und so die nötige Reichweite für gesellschaftlich relevante Inhalte zu generieren. Dabei kommen insbesondere Aspekte wie Audience Flow und Lead-in-Effekte zum Tragen. Audience Flow ist ein etabliertes Instrument der Programmplanung, insbesondere im TV-Bereich (vgl. Webster, 2006). Zentral hierfür ist die Tendenz der Zuschauer, im Anschluss an eine Sendung nicht abzuschalten, sondern auch das Folgeprogramm anzusehen. Die Reichweite einzelner Inhalte kann also gezielt gefördert werden, indem es im Umfeld besonders populärer Sendungen gesendet wird. In diesem Zusammenhang wird auch von Lead-In-Effekten gesprochen. Eine besondere Herausforderung in der Programmplanung besteht darin, auch diejenigen Rezipienten mit *Public-Value-Inhalten* zu erreichen, die kein ausgeprägtes originäres Interesse daran haben. In diesem Zusammenhang spricht etwa Newton (2015, S. 4) vom „falling into the news“-Effekt: Während politisch interessierte Zuschauer gezielt Nachrichtensendungen einschalten, würden die weniger Interessierten nur zufällig Nachrichten konsumieren, wenn der Fernseher bereits eingeschaltet sei.<sup>60</sup>

Audience Flow und Lead-in-Effekte sind in der Literatur ausführlich dokumentiert (vgl. Kuchenbuch und Auer, 2006). Auch die öffentlich-rechtlichen Sender in Deutschland sind inhaltlich um Vollprogramme herum aufgebaut, die Informationen, Bildung, Beratung und Unterhaltung zeigen (vgl. Kasten 1 in Kapitel 0). Dabei werden Audience Flow und Lead-in-Effekte eingesetzt, um *Public-Value-Inhalte* mit anderen Inhalten zu kombinieren um dadurch höhere Reichweiten zu erzielen. So wird beispielsweise beim „ARD-Themenabend“ zunächst ein fiktionaler Spielfilm gesendet. Im Anschluss folgen thematisch passende Dokumentation oder Diskussionsrunden. Zwischen der Sehbeteiligung des Spielfilms und der Folgesendung besteht

---

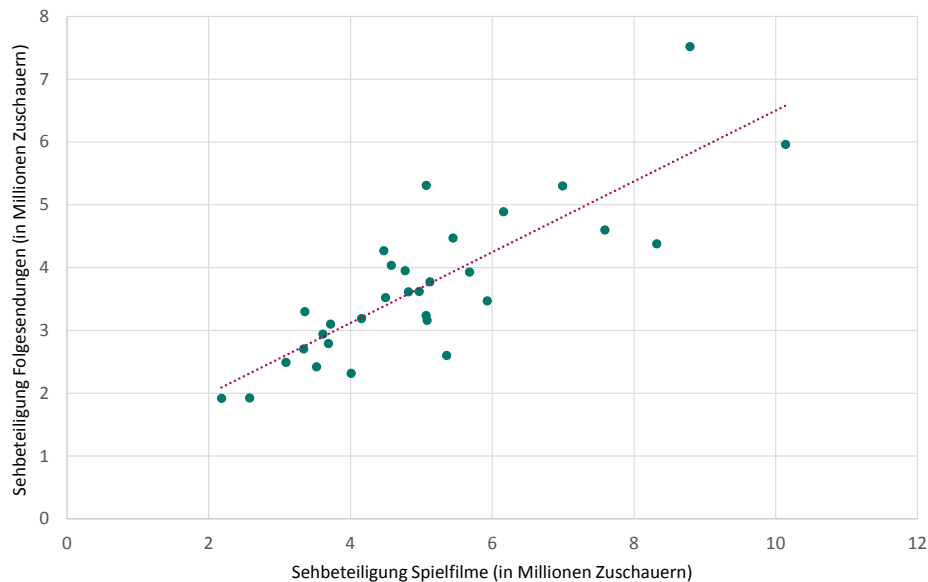
58 <http://www.kek-online.de/medienkonzentration/zuschaueranteile/archiv.html> (zuletzt abgerufen am 19.2.2016).

59 Allerdings können sich auch Unterhaltungssendungen bezüglich ihrer gesellschaftlichen Wirkung unterscheiden, siehe dazu die späteren Ausführungen zur fiktionalen Aufbereitung meinungsrelevanter Themen.

60 Vgl. Newton (2015), S. 4. Englischer Wortlaut: „To put it briefly, the politically interested and aware often turn on their TV to watch the news, while the uninterested and unaware are likely to fall into the news because the TV is on.“

ein deutlich positiver Zusammenhang (Abbildung 3-9). Die Programmplanung schafft damit einen positive Audience flow.

Abbildung 3-9:  
**Audience Flow bei ARD-Themenabenden**



Notiz: Grafik zeigt die Sehbeteiligung von Spielfilmen und anschließender Folgesendung im Rahmen von ARD-Themenabenden im Zeitraum 2010 bis 2015. Die Folgesendungen waren in der Regel Dokumentation oder politische Talk-Shows wie „Anne Will“ oder „Hart aber fair“. Die rote Linie zeigt den linearen Trend; der Korrelationskoeffizient beträgt 0,83.

Quelle: ARD 2015, Berechnungen der DIW Econ.

Unter den zehn meist gesehenen Sendungen im deutschen Fernsehen waren 2014 drei Nachrichtensendungen der öffentlichen Sender Das Erste und ZDF. Alle drei Sendungen wurden in Halbzeitpausen der Fußball-Weltmeisterschaft gesendet und konnten von der Popularität des Fußball-Großereignis profitieren. Statt typischen Reichweiten von unter vier (ZDF heute) bzw. unter neun Millionen (ARD Tagesschau) wurden 25 bis über 30 Millionen Zuschauer erreicht (vgl. Abbildung 3-9, Abbildung 3-10).

Abbildung 3-10:

**Top-10 der meist-gesehenen Sendungen in Deutschland, 2014**

Platz	Sender	Sendung	Datum	Beginn	Zuschauer (in Millionen)
1	ARD	Fußball-WM 2014 live: Deutschland - Argentinien	13.07.2014	20:59:05	34,6
2	ZDF	ZDF FB WM live: Brasilien - Deutschland	08.07.2014	22:00:04	32,5
3	ZDF	heute-journal / Wetter	08.07.2014	22:47:31	31,8
4	ARD	Tagesthemen	13.07.2014	21:49:48	30,7
5	ZDF	ZDF FB WM live: Deutschland - Algerien	30.06.2014	22:00:04	28,1
6	ZDF	ZDF FB WM live: USA-Deutschland	26.06.2014	18:00:03	27,2
7	ARD	Fußball-WM 2014 live: Frankreich - Deutschland	04.07.2014	18:02:46	26,3
8	ARD	Fußball-WM 2014 live: Deutschland - Portugal	16.06.2014	17:59:47	26,3
9	ARD	Fußball-WM 2014 live: Deutschland - Ghana	21.06.2014	21:00:05	25,4
10	ZDF	heute-journal / Wetter	30.06.2014	22:47:41	25,3

Notiz: Die Nachrichtensendungen wurden während der Halbzeitpausen der Fußball-WM 2014 gesendet; Farbliche Markierungen (rot, grau, blau) kennzeichnen die gemeinsame Übertragung.

Quelle: BR 2015 beruhend auf Daten der AGF/GfK Fernsehforschung.

Eine weitere effektive Strategie ist die Kombination von *Public-Value-Inhalten* und Unterhaltung innerhalb einer Sendung. Denn Inhalte von öffentlichem Interesse, also insbesondere Beiträge, die bilden oder informieren, können ihre Reichweite erhöhen, wenn sie mit populären Inhalten verwoben sind. Methodisch ist eine solche Strategie verwandt mit kommerzieller Produktplatzierung (vgl. Armstrong und Weeds, 2007). Klassisches Beispiel ist die BBC-Radiosendung *The Archers*. Die Seifenoper erzählt fiktive Geschichten rund um die landwirtschaftlich tätige Familie Archer. Bis 1972 hatte die Serie einen expliziten Bildungsauftrag und sollte den Hörern Erkenntnisse der Agrarwissenschaften näher bringen.<sup>61</sup>

Auch im deutschen Fernsehen hat die fiktionale Aufbereitung gesellschaftsrelevanter Themen eine lange Tradition. Bekanntes Beispiel ist der „Tatort“:

*„Das Konzept, das die Tatorte aller Sendeanstalten vereint, ist bis heute dasselbe geblieben. Jeder Fall soll gesellschaftlich brisante Themen aufgreifen und dem breiten Publikum zugänglich machen. Dabei ist alles erlaubt, was der Zeitgeist hergibt: Die Probleme arbeitsloser Immigranten, Jugendkriminalität oder auch mal Satanismus. (...) In den letzten Jahren gab es zwei Fälle, in de-*

<sup>61</sup> Vgl. <http://www.bbc.co.uk/programmes/articles/5xGwGj4NngfGRJ1B2mFqg6QM/frequently-asked-questions> (zuletzt abgerufen am 19.2.2016).

*nen die schwierige Rückkehr von Afghanistan-Soldaten in den Alltag porträtiert wurde.“<sup>62</sup>*

Aktuelles Beispiel für einen „Tatort“, der gleichermaßen unterhält und informiert, ist die Folge „Totenstill“ vom 24.01.16. Die Episode gibt Einblicke in die Welt und die Sprache von Gehörlosen. Die Osnabrücker Zeitung schreibt vom „Tatort als Sachfilm zur Gehörlosigkeit“.<sup>63</sup> Einige Medien griffen das Thema auf und vertieften die Informationen im Rahmen von Faktenchecks.<sup>64</sup>

Ein Beispiel für die Vermischung von Unterhaltung und *Public-Value-Inhalten* ist auch die Serie „Tatortreiniger“ des NDR. Philosophische Diskussionen über die großen Fragen des Lebens und des Sterbens werden mit skurril-komischer Unterhaltung verbunden. Dazu schreibt etwa der Spiegel:

*„Während er [der Hauptcharakter, Anmk. der Autoren] die Reste des Lebens der anderen wegwischt, befragt er sich immer wieder klug, kritisch und gelegentlich voller Sehnsucht zu seinem eigenen Dasein. Und das menschliche Dasein überhaupt. Zwar nur 25 Minuten nur [sic] pro Folge - aber die psychologische, politische und philosophische Nachhaltigkeit, mit der das geschieht, ist immer wieder frappierend.“<sup>65</sup>*

In diesem Zusammenhang zu nennen ist schließlich auch die ARD Serie „Lindenstraße“, deren fiktional aufbereitete Bilder der deutschen Gesellschaft sich ungeachtet gesunkener Quoten seit inzwischen über 30 Jahren „als Seismograph gesellschaftlicher Befindlichkeiten etabliert“<sup>66</sup> haben. In der Zeit heißt es dazu:

*„Genau dieser kittelschürzene Irmgardismus ist es, der manchmal so schwer aushaltbar ist, der aber gleichsam die Lindenstraße so einzigartig macht. Die Serie zu schauen, hat viel mit der Akzeptanz der bundesdeutschen Realität zu*

---

<sup>62</sup> <http://www.handelsblatt.com/panorama/tv-film/950-folgen-tatort-das-letzte-lagerfeuer-der-nation/11875976.html> (zuletzt abgerufen am 21.01.2016).

<sup>63</sup> <http://www.noz.de/deutschland-welt/medien/artikel/661246/welche-tatort-darsteller-sind-wirklich-gehorlostotenstille#gallery&56430&0&661246> (zuletzt abgerufen am 21.01.2016).

<sup>64</sup> Vgl. u.a. <http://www.spiegel.de/gesundheit/diagnose/tatort-faktencheck-wie-realistisch-war-der-saar-krimi-a-1073114.html>, <http://www.stern.de/gesundheit/faktencheck-tatort--totenstille--wie-funktioniert-lippenlesen--6665150.html>, [http://www.focus.de/kultur/kino\\_tv/tatort/tatort-saarbruecken-gehoerlose-lippenleser-im-tatort-war-das-wirklich-realistisch\\_id\\_5230480.html](http://www.focus.de/kultur/kino_tv/tatort/tatort-saarbruecken-gehoerlose-lippenleser-im-tatort-war-das-wirklich-realistisch_id_5230480.html) (sämtliche zuletzt abgerufen am 21.01.2016).

<sup>65</sup> <http://www.spiegel.de/kultur/tv/tatortreiniger-bjarne-maedel-in-ndr-produktion-und-auf-kinotour-a-993754.html> (zuletzt abgerufen am 21.01.2016).

<sup>66</sup> [http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/interview-mit-hans-w-geissendoerfer-zu-30-jahre-lindenstrasse-13948865.html?printPage&Article=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/interview-mit-hans-w-geissendoerfer-zu-30-jahre-lindenstrasse-13948865.html?printPage&Article=true#pageIndex_2) (zuletzt abgerufen am 07.04.2016).

*tun, die man so gern ausblendet, erst recht als Großstadtflüchtling. Die Helgas, Gabis und Klausis gibt es jedoch zuhauf, bei vielen sogar in der eigenen Familie. Diese ungentrifizierte Welt bereitet ein diffuses Unbehagen, weil dort die Gummibäume in den Wohnzimmern unironisch gemeint sind und Menschen die AfD wählen. Die rechtspopulistische Partei PFD – Patrioten für Deutschland – wurde in der Lindenstraße übrigens bereits 1999 gegründet.“<sup>67</sup>*

Genau wie das Fernsehen, ist Hörfunk bei klassischer Verbreitung ein lineares Medium. Audience flow und Lead-in-Effekte sind daher genau wie beim Fernsehen wesentliche Elemente der Programmplanung. Hinzu kommt eine stärkere Differenzierung der Angebote. Während die TV-Vollprogramme Das Erste, ZDF und die Dritten grundsätzlich alle Zuschauergruppen ansprechen, betreiben die Landesrundfunkanstalten in ihren jeweiligen Regionen diverse Hörfunksender, welche unterschiedliche Hörergruppen ansprechen. Unterschiede gibt es insbesondere bei der Musikauswahl und beim Anteil des gesprochenen Programms. So bieten die meisten Landesrundfunkanstalten unter anderem jugendorientierte Popsender, Klassik-Sender oder reine Sprachsender für ein informationsorientiertes Publikum. Hinzu kommen bundesweite Informations- und Kultur-Angebote. Allen öffentlichen Programmen ist gemein, dass ihre journalistischen Beiträge den hohen Standards unterliegen, welche der Funktionsauftrag (§ 11 Rundfunkstaatsvertrag) vorgibt. Die Strategie zielgruppenspezifischer Hörfunkwellen soll sicherstellen, dass über alle Zielgruppen hinweg hohe Reichweiten erzielt werden. Tatsächlich kommt dem öffentlich-rechtlichen Hörfunk insbesondere bei der Sicherung der Grundversorgung in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte (Abschnitt 2.2, Beobachtung #4) eine besondere Bedeutung zu. Dies spiegelt sich in hoher Reichweite in allen Bundesländern wider (Abschnitt 2.2, Beobachtung #5).

### **3.2.3 Online-Medien und Video-on-Demand**

Die Effektivität von Programmgestaltung im Rahmen eines Vollprogramms mit Nutzung von Audience-flow und Lead-In-Effekten ist eng mit linearem Konsum verbunden und war besonders effektiv zu Zeiten als es nur wenige Sender und insgesamt ein geringes Rundfunk- und Medienangebot gab. Inzwischen steht eine Vielzahl von Sendern und alternativen Angeboten zur Verfügung. Rezipienten können einfacher als früher genau den Inhalt konsumieren, den sie am meisten wertschätzen. Dieser Trend wird in Zukunft weiter zunehmen. Besonders deut-

---

<sup>67</sup> <http://www.zeit.de/kultur/film/2014-09/lindenstrasse-1500-folge-jubilaeum> (zuletzt abgerufen am 07.04.2016).

lich wird dies im Bereich Online-Medien und Video-on-Demand. Im Vergleich zu linearen Medien nehmen die Nutzer eine viel aktivere Rolle ein und müssen sehr viel bewusster selbst auswählen, welche Inhalte und Folgeinhalte sie konsumieren möchten.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass Rundfunkanbieter online keinen Einfluss mehr auf die Reichweite ihrer Angebote nehmen könnten. Im Gegenteil: Die gezielte Popularisierung der eigenen Inhalte ist eine zentrale Herausforderung für sämtliche Medienanbieter, die zukünftig hohe Reichweiten erzielen wollen. Unklar ist zum jetzigen Zeitpunkt, welche Strategien den größten Erfolg versprechen. So experimentiert etwa der Springer-Verlag mit verschiedenen neuen Modellen zur Optimierung des „Audience Development“.<sup>68</sup> Dabei geht es ganz allgemein um die Frage wie und wohin sich Medien ausrichten müssen um Leser, Hörer und Zuschauer zu erreichen. Medienanbieter werden künftig ihre Verbreitungswege weiter diversifizieren und Inhalte stärker auf verschiedene Zielgruppen und Verbreitungswege wie Soziale Netzwerke, Kurznachrichtendienste oder mobile Endgeräte hin anpassen müssen. So heißt es in einem Blogpost unter dem Titel „Audience Development – vom TV-Sender zum online Reichweitengarant [sic]“:

*„Die verschiedenen Ansätze zum Audience Development zeigen, dass es wohl keinen Königsweg geben wird. Die richtige Strategie hängt stark von den Inhalten und der Zielgruppe ab und kann sich zudem von Sender zu Sender unterscheiden. Doch was allen Ansätzen gemein ist, ohne ein erfolgreiches Audience Development schafft es auch der beste Inhalt nicht online sein volles Potential zu entfalten.“<sup>69</sup>*

Während Online-Strategien erfolgreicher kommerzieller Medienanbieter in der Regel darauf abzielen, neben Audience Development auch neue Einnahmequellen zu erschließen<sup>70</sup>, besteht die zentrale Herausforderung für die Anbieter öffentlicher Rundfunkinhalte darin, hohe Reichweite zu erzielen beziehungsweise zu sichern und dabei alle Nutzergruppen zu erreichen. Im Vergleich zum Audience Development kommerzieller Medienanbieter ist dies eine besondere Herausforderung<sup>71</sup>. Denn wenn die Nutzer stärker als bei linearem Fernsehen und Hör-

---

<sup>68</sup> Vgl. <http://meedia.de/2015/09/02/von-socials-mobilos-und-team-victor-bilds-digital-masterplan-zur-erschliessung-neuer-zielgruppen/> (zuletzt abgerufen am 18.2.2016).

<sup>69</sup> <http://www.gugelproductions.de/blog/2013/audience-development.html> (zuletzt abgerufen am 18.2.2016).

<sup>70</sup> Vgl. etwa v. Rinsum (2016) zu den Beteiligungsstrategien von ProSiebenSat.1.

<sup>71</sup> Unabhängig davon sind die Erfahrungen kommerzieller Anbieter auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk relevant. Siehe hierzu beispielsweise den MDR (2015, S. 3-5).

funk gewünschte Inhalte bewusst auswählen können, wird es schwieriger, Reichweite mit Inhalten zu erzielen, die von hohem öffentlichem Interesse, aber wenig populär sind.

Neben dem allgemeingültigen Argument positiver *externer Effekte* resultiert die Notwendigkeit hoher Reichweiten von *Public-Value Inhalten* im Zuge der Digitalisierung noch aus einem weiteren Grund. So wird die Auffindbarkeit von Inhalten im Internet und damit deren Reichweite zunehmend von online-Plattformen bestimmt, die als Intermediäre und Aggregatoren agieren. Wie in Abschnitt 2.4 (Beobachtungen #11 und #12) beschrieben, bilden sich dabei monopolistische Strukturen heraus, die zu zunehmender Abhängigkeit der Inhalteanbieter führen (Bell 2016). Durch die Konzentration der Verbreitung von Nachrichten und Informationen auf einige wenige, marktbeherrschende Plattformen werden aber auch interessengeleitete Eingriffe begünstigt und Möglichkeiten wettbewerblicher Korrektur verringert. Somit kann in rein kommerziell ausgerichteten Medienmärkten eine objektive Berichterstattung strukturell nicht mehr gewährleistet werden. Gleichzeitig ist nicht abzusehen, dass diese Defizite durch klassische Instrumente zur Sicherung des Wettbewerbs, insbesondere das Kartellrecht und dessen praktische Anwendung, hinreichend ausgeglichen werden können.<sup>72</sup>

An dieser Stelle können öffentlich finanzierte *Public-Value-Inhalte* ein strukturelles Gegengewicht darstellen. Voraussetzung ist jedoch, dass diese ausreichend hohe Reichweite erzielen und dabei nicht – beziehungsweise nicht ausschließlich – von den etablierten, monopolistisch geprägten Verbreitungswegen abhängen. Dies zu erreichen ist somit – auch im Hinblick auf monopolistische Strukturen im Internet – die zentrale Herausforderung für Anbieter öffentlich finanzierter Medien.

Wie Sichtbarkeit und hohe Reichweiten von *Public Value* Inhalten in einer konvergierenden Medienwelt effektiv erreicht werden können, wird die Zukunft zeigen. Ausgangspunkt wird ein attraktives digitales Angebot sein, das *Public-Value-Inhalte* mit Unterhaltung verbindet.<sup>73</sup> Erfolgreiche Strategien zur Sicherung der Reichweite dieses Angebots müssen auf mehreren Säulen ruhen. Zum einen ist Präsenz auf allen wichtigen Online-Plattformen erforderlich. Dazu gehören insbesondere die großen Video- und Social-Media-Plattformen wie YouTube

---

72 Die wettbewerbpolitischen Herausforderungen digitaler Märkte werden in einem Gutachten der Monopolkommission (2015) eingehend untersucht. Diese sieht keinen Anlass, den bestehenden Rechtsrahmen grundsätzlich in Frage zu stellen. Jedoch wird ausgeführt, dass es einer Weiterentwicklung und Effektivierung des Rechts bedarf, um unverfälschten Wettbewerb zu ermöglichen. Im Zuge der aktuellen Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wird eine Verschärfung im Bereich der Fusionskontrolle vorgesehen, die insbesondere in der Start-up Szene kontrovers diskutiert wird (vgl. <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/praecedenzfall-facebook-whatsapp-die-angst-der-start-ups-vor-dem-kartellamt/12849870.html>, zuletzt abgerufen am 03.03.2016).

73 Armstrong und Weeds (2007) argumentieren, dass die Vermischung von *Public-Value-Inhalten* und Unterhaltung im Sinne von „Product Placement“ die größte Aussicht auf hohe Reichweiten in einer digitalen Medienwelt hat.



oder Facebook, Suchmaschinen wie Google oder Bing, sowie News-Aggregatoren wie Google News oder Newstral. Vor dem Hintergrund der oben ausgeführten Argumente benötigen die Anbieter öffentlich finanzierter *Public-Value-Inhalte* aber auch das Mandat und die nötigen Ressourcen sowie die gesetzlichen Möglichkeiten, um alternative Strategien zur Sicherung der Reichweite entwickeln zu können. Dazu zählen beispielsweise die Nutzung alternativer und neuer Verbreitungswege wie Onlinevideotheken, Multichannel-Networks und Computerspiele im Verbund mit dem Aufbau und der Popularisierung eigener Plattformen sowie der Nutzung personalisierter Daten und lernfähiger Algorithmen (Content findet User). Anregungen hierfür liefert beispielsweise die BBC, die mit ihren verschiedenen Produktangeboten und dem iPlayer im Zentrum eine klare Plattformstrategie verfolgt (vgl. MDR, 2015, S.2-3).

### 3.3 Braucht es öffentliche Rundfunkinstitutionen?

In den Abschnitten 3.1 und 3.2 wird ausgeführt, welche Rundfunkinhalte öffentlich finanziert werden sollten und wie hohe Reichweite dieser Inhalte realisiert werden kann. Offen ist die Frage, in welcher Form die öffentliche Finanzierung und Bereitstellung erfolgen sollte. Dazu werden in diesem Abschnitt zunächst kurz alternative Finanzierungsformen vorgestellt. Es folgt die Darstellung des Problems asymmetrischer Informationen als zentraler Herausforderung. Abschließend werden die Vorzüge langfristig angelegter Rundfunkanstalten diskutiert.

#### 3.3.1 Alternative Bereitstellungs- und Finanzierungsformen

Mögliche Alternativen zur Bereitstellung von *Public-Value-Inhalten* sind das Auflagenmodell, das Ausschreibungsmodell und der Aufbau öffentlicher Rundfunkinstitutionen.

Das Auflagenmodell ist im engeren Sinn keine öffentliche Finanzierungsform. Die gesellschaftlich gewünschte Ausrichtung des Rundfunkprogramms wird über Auflagen sichergestellt, welche private Sender erfüllen müssen. Im Gegenzug erhalten sie staatliche Privilegien, etwa Zugang zu Frequenzen und Sendeplätzen oder auch finanzielle Zuschüsse. Auflagen spielen etwa in Großbritannien<sup>74</sup> und den USA<sup>75</sup> eine Rolle (vgl. die Fallstudien in Abschnitten 4.2.1 und 4.2.3).

---

<sup>74</sup> Die Auflagen für die gegenwärtigen Channel 3- und Channel 5-Licencees, Independent Television Limited (ITV) und Channel 5 Broadcasting Limited, sind pro Jahr unter anderem 35 Prozent/10 Prozent regionale Produktion und 365/260 Stunden nationale und internationale News (vgl. Ofcom, 2011, S. 33). Der Channel 4 Licencee, Channel 4 Television Corporation, muss pro Jahr unter anderem mindestens 25 Prozent seiner Produktion an unabhängige Produzenten vergeben und 208 Stunden zum aktuellen Zeitgeschehen senden (vgl. Ofcom, 2013, S. 16)

Das Auflagenmodell unterliegt einer Reihe von strukturellen Problemen. Insbesondere ist es schwierig ein hohes Qualitätsniveau einzufordern, weil Qualität nur bedingt mess- und damit überprüfbar ist. Zwar kann man sich bemühen, Auflagen stark zu konkretisieren und auszuweiten, um bestimmte Ziel zu erreichen, dann schränkt man die Anbieter aber ebenso stark ein. Innovation und kreative Ideen sind dann schwierig umzusetzen, wenn sie nicht in das strikte Auflagenkorsett passen. Hinzu kommt: Die Bedeutung von Frequenzen und Sendepätzen nimmt aufgrund der Medienkonvergenz ab. Damit sinken auch die Möglichkeiten, Privilegien zu verteilen, die mit Auflagen verknüpft sind.<sup>76</sup> Zudem können private Sender versuchen Auflagen zu umgehen, z.B. indem sie geforderte Nachrichtensendungen nur in Randzeiten senden um die Primetime für populäre, kommerzielle Inhalte zu reservieren. Solche Randzeiten werden beispielsweise in der Kanadischen Diskussion in diesem Zusammenhang als „graveyard slots“ oder „beaver hours“ bezeichnet (vgl. die Fallstudie Kanada in Abschnitt 4.2.2).

Insgesamt kann also die Finanzierung und Bereitstellung von Medieninhalten von hohem gesellschaftlichem Interesse auf Basis des Auflagenmodells nicht langfristig ermöglicht werden. Als Alternativen verbleiben somit das Ausschreibungsmodell und der Aufbau öffentlicher Rundfunkinstitutionen.

Beim Ausschreibungsmodell stellen öffentliche Institutionen (etwa in Form einer öffentlichen Stiftung) finanzielle Mittel zur Produktion von Inhalten bereit. Private Sender bewerben sich initiativ oder auf Ausschreibungen um die Finanzierung von konkreten Sendungen. Ein solches System existiert etwa in Neuseeland (vgl. die Fallstudie Neuseeland in Abschnitt 4.2.4).

Öffentliche Rundfunkinstitutionen ermöglichen eine direkte öffentliche Finanzierung und Bereitstellung von Inhalten. Der Großteil der Einnahmen entsteht durch öffentliche Gelder. Die Mittel werden unmittelbar zur Produktion von Inhalten verwendet und die Anstalten agieren selbst als Rundfunksender. Prominente Beispiele sind CBC/Radio-Canada (siehe die Fallstudie in Abschnitt 4.2.2), die britische BBC (siehe die Fallstudie in Abschnitt 4.2.1) sowie der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk.

Die Vorzüge von Rundfunkinstitutionen im Vergleich zum Ausschreibungsmodell werden in den folgenden Abschnitten diskutiert.

---

75 Um einen (zentral-)staatlichen Teilbeitrag zu Finanzierung zu erhalten, müssen lizenzierte Stationen bestimmte Bedingungen erfüllen, die die Offenheit und Transparenz der Sender gewährleisten sollen; zusätzlich werden Anforderungen an die Dokumentation, das operative Geschäft und Diversität gestellt (vgl. CPB, 2015).

76 So betont die britische Ofcom die Rolle des linearen TV-Konsums. Je mehr dessen Bedeutung abnehmen, desto geringer seien die Möglichkeiten Sender mit Privilegien zu versorgen und im Gegenzug die Ausrichtung am Gemeinwohl einzufordern (Ofcom, 2015a, S. 25). Siehe dazu auch die Fallstudie UK, Abschnitt 4.2.1.

### 3.3.2 Das Problem asymmetrischer Informationen

Bei der Frage, wie öffentlich gewünschte Rundfunkinhalte bereitgestellt und verbreitet werden sollten, spielen die Eigenschaften von Rundfunkgütern eine zentrale Rolle. Insbesondere muss die asymmetrische Verteilung von Informationen beim Rundfunkkonsum beachtet werden. Es zeigt sich, dass Rundfunkinstitutionen besser als Ausschreibungsmodelle in der Lage sind Marktversagen durch asymmetrische Informationen zu beheben. Dies wird im Folgenden erläutert.

Man spricht in der Konsumtheorie von Erfahrungs- bzw. Vertrauensgütern, wenn die Qualität des Gutes erst nach dem Konsum (Erfahrungsgüter) oder überhaupt nicht erkennbar bzw. eindeutig bewertbar ist (Vertrauensgüter). Die Informationen über die Qualität sind asymmetrisch verteilt: Der Produzent ist informiert, der Konsument hingegen nicht.

Viele Rundfunkinhalte sind Erfahrungsgüter. Erst nach dem Konsum kann der Rezipient beurteilen, ob eine Sendung oder ein Beitrag gut unterhält bzw. informativ ist. Kops (2005, S. 17) zählt zu den Erfahrungsgütern „Spielfilme, Unterhaltungsserien, Sportübertragungen und Konzerte“. Aus der mikroökonomischen Theorie ist bekannt, dass asymmetrische Information zu ineffizienten Marktergebnissen führen können (vgl. Mas-Colell et. al., 1995, Kapitel 13). Wenn vor der Konsumententscheidung die Qualität für den Verbraucher nicht zu erkennen ist, gibt es keine Anreize für die Anbieter kostspielige Qualität zu produzieren; im Markt verbleiben nur die Angebote niedrigster Qualität.<sup>77</sup> In der Praxis dürfte das Problem im Fall von Rundfunkgütern insofern gering sein, als Rezensions- und Reputationsmechanismen die Markttransparenz erhöhen und Anbieter von hoher Qualität in der langen Frist mit hoher Nachfrage belohnt werden. Der notwendige Aufbau von Reputation und die Abhängigkeit von Rezensionen stellen aber Markteintrittsbarrieren dar, weil neue und unbekannte Anbieter gegenüber etablierten Akteuren im Nachteil sind.

Noch schwieriger als bei Erfahrungsgütern gestaltet sich die effiziente Bereitstellung von Vertrauensgütern. Wenn sich die Qualität der Inhalte auch im Nachhinein nicht oder nur schwer feststellen lässt, ist es ungleich schwerer eine Reputation aufzubauen oder durch positive Rezensionen Qualität zu signalisieren. Dies ist etwa bei Nachrichten, aktueller und politischer Berichterstattung sowie bei Dokumentation, Bildung und allgemein Informationssendungen

---

<sup>77</sup> Berühmt ist das Beispiel des *Market for Lemons*, welches Nobelpreisträger George Akerlof untersucht: Wenn Kunden die Qualität von Gebrauchtwagen nicht genau einschätzen können (da zum Beispiel der Tachostand manipuliert worden sein könnte), werden sie auch für hochwertige Exemplare nur eine niedrige Zahlungsbereitschaft haben. Anbieter hochwertiger Gebrauchtwagen können in der Folge keine angemessenen Preise für ihre Ware erzielen und werden ihr Angebot zurückziehen. In extremen Fällen kommt es zum vollständigen Erliegen des Marktgeschehens (Akerlof, 1970).

der Fall. Die Qualität solcher Beiträge hängt von Wahrheitsgehalt, Ausgewogenheit, Aktualität und anderen schwer erkennbaren Eigenschaften ab (Kops, 2005, S. 17). Damit ist ein Großteil genau der Inhalte betroffen, welche von öffentlichen Interesse sind (*Public-Value-Inhalte*) und öffentlich finanziert werden sollten (vgl. Kasten 4).

Informationssendungen (im weitesten Sinn) sind praktisch nur dann nützlich, wenn die Rezipienten der Informationsquelle vertrauen. Die Anbieter müssen daher über eine hohe Reputation verfügen. Der Aufbau von Reputation erfolgt typischerweise dadurch, dass Konsumenten gute Erfahrungen mit den Produkten eines Anbieters machen oder das externe Dritte die Qualität des Anbieters bestätigen. Der Anbieter hat hohe Anreize, das Qualitätsniveau zu halten, da andernfalls der langfristige Verlust der guten Reputation droht. Bei Vertrauensgütern ist der Aufbau von Reputation allerdings ungleich schwieriger, da niedrige Qualität nicht unmittelbar zu erkennen ist.

#### Kasten 4

##### Rundfunkgüter als Vertrauensgüter

Rundfunkgüter mit positiven *externen Effekten* sind zu einem hohen Anteil Vertrauensgüter, deren Qualität auch im Nachhinein nicht oder nur schwer durch die Rezipienten nachprüfbar ist.

So liegt es in der Natur der Sache, dass Bildungs- und Informationssendungen über Unbekanntes berichten. Den Wahrheitsgehalt kann der Rezipient entweder gar nicht oder nur durch umfassende eigene Recherche überprüfen. Genau dieser eigene Rechercheaufwand soll aber durch die Sendung vermieden werden. Bildungs- und Informationssendungen sind also nur dann nützlich, wenn ein gewisses Grundvertrauen in die Wahrhaftigkeit der präsentierten Fakten besteht.

Nachrichten und aktuelle Berichterstattung können von Rezipienten also nur mit großen Aufwand und nur punktuell auf ihre Richtigkeit überprüft werden. Nicht umsonst unterhalten die Anbieter kostspielige Korrespondentennetzwerke und finanzieren Journalisten, die vor Ort Information einholen und Beiträge erstellen.

Hinzu kommt: Eine zentrale Aufgabe von Nachrichten ist ihre Filterfunktion. Dies betrifft insbesondere die zeitlich beschränkten Nachrichten in TV und Hörfunk. Aus der Fülle an verfügbaren Informationen muss die Redaktion diejenigen Inhalte und Ereignisse auswählen, die von höchster Relevanz sind. Für den einzelnen Rezipienten ist es praktisch unmöglich die Qualität der Filterung zu überprüfen. Dazu müsste ein Überblick über alle verfügbaren Informationen gewonnen werden, um dann zu bewerten, ob die Redaktion daraus eine hochwertige Auswahl getroffen hat. Der Aufwand hierfür wäre extrem.

Bei aktueller und insbesondere bei Live-Berichterstattung ist darüber hinaus ein Rezensionssystem nicht anwendbar. Der Wert der Sendung liegt gerade in der zeitlich unmittelbaren und sofortigen Information. Die Überprüfung durch externe Dritte oder durch die Rezipienten selbst kostet Zeit und kollidiert mit dem Bedürfnis sofortiger Information.

### 3.3.3 Die Vorzüge langfristig angelegter Rundfunkanstalten

Ein wesentliches Ziel des Ausschreibungsverfahrens ist Kosteneffizienz. Wenn mehrere Anbieter um einen öffentlichen Auftrag konkurrieren werden Anreize gesetzt, die Produktion kosteneffizient zu gestalten. Jedoch gibt es keine Garantie dafür, dass dies auch erreicht werden kann. So werden die Gebote privater Anbieter nicht nur von den erwarteten Produktionskosten bestimmt, sondern auch von der Höhe der entgangenen Einnahmen (Opportunitätskosten), wenn Sendeplätze nicht gewinnmaximierend genutzt werden. Somit ist zunächst unklar,

ob private Anbieter überhaupt Interesse haben, sich zu beteiligen. Tatsächlich weist etwa die neuseeländische Stiftung New Zealand on Air, die Ausschreibungen zur Produktion und Verbreitung von *Public-Value-Inhalten* durchführt (vgl. Fallstudie Neuseeland, Abschnitt 4.2.4), darauf hin, dass diese Inhalte nicht notwendigerweise mit der Marken- und Senderstrategie privater Anbieter kompatibel sind. Auch bei Subventionierung haben die kommerziellen Sender nicht notwendigerweise einen ausreichenden Anreiz, die Inhalte von öffentlichem Interesse überhaupt zu senden, wenn sie eine niedrige Reichweite antizipieren.<sup>78</sup> Diese Befürchtung manifestiert sich auch in den Vergabebedingungen von New Zealand on Air, die von Bewerbern verlangt, in Vorfeld nachzuweisen, dass konkrete Sendeabsichten seitens der kommerziellen Sender besteht.<sup>79</sup> Zwar ist zu erwarten, dass Ausschreibungen hinreichend attraktiv gestaltet werden können, wenn nur die Finanzierung hinreichend hoch ist. Fragwürdig ist dann aber, ob das ursprüngliche Ziel der Kosteneffizienz zu halten ist.

Darüber hinaus erscheint es grundsätzlich nicht sinnvoll, einzelne Inhalte beziehungsweise Sendungen über den Ausschreibungsweg an private Sender zu vergeben und auszustrahlen zu lassen. Die Sendungen wären ein Fremdkörper im ansonsten kommerziellen Programm, eine langfristige Strategie und Markenbildung mit Fokus auf die *Public-Value-Inhalte* ist nicht zu erwarten. Denn es bestehen seitens der kommerziellen Sender keine strukturellen Anreize, langfristig eine Senderreputation aufzubauen.

Ausschreibungen müssten also sehr umfassend, weitreichend und langfristig angelegt sein. Nur dann lohnen sich langfristige Investitionen, etwa der Aufbau von Korrespondentennetzwerken. Und nur so wäre es möglich, *Public-Value-Inhalte* im Sinne einer hohen Reichweite in Rahmen eines attraktiven Gesamtangebots bereitzustellen. Allerdings wären private Akteure in ihren Handlungsspielräumen sehr eingeschränkt, schon allein weil viel Sendezeit benötigt wird. Ein kommerzieller Betrieb wäre abermals wenig attraktiv. Schließlich ist die Qualität der Sendungen wegen des Problems asymmetrischer Information (Vertrauensgüter) nur schwer zu überprüfen. Damit lässt sich auch im Nachhinein nur im Einzelfall prüfen, ob die Ausschreibungsbedingungen tatsächlich eingehalten wurden.

Schließlich ist zu bedenken, dass private, kommerzielle Sender grundsätzlich ein Gewinninteresse verfolgen. Auch gut gemachte und langfristig angelegte Ausschreibungen können nicht sicherstellen, dass die kommerziellen Anreize vollumfänglich dem öffentlichen Interesse ent-

---

78 Vgl. Norris und Pauling, 2012, S. 145-147. Die Möglichkeit wird auch vom kommerziellen Sender TVNZ bestätigt. Siehe hierzu Abschnitt 4.2.4 der Fallstudie Neuseeland.

79 Vgl. <http://www.nzonair.govt.nz/document-library/tv-production-guidelines/> (zuletzt abgerufen am 24.2.2016).

sprechen. Beispielsweise werden gewinnorientierte Sender versuchen, Kosten zu reduzieren auch wenn dies zulasten der Qualität geht. Daneben besteht die Gefahr eines Media-Bias, wenn die Berichterstattung zugunsten kommerzieller Interessen verzerrt wird.<sup>80</sup> Da Qualität weder ex-post noch ex-ante vollständig mess- und damit überprüfbar ist, können versteckte Qualitätssenkungen bei Ausschreibungen kaum verhindert werden.

Vielmehr erfordert die Produktion und Verbreitung von Rundfunkinhalten von öffentlichem Interesse (*Public-Value-Inhalte*) Anbieter mit hoher und verlässlicher Reputation. Langfristig angelegte, öffentliche Institutionen mit strikter Gemeinwohlorientierung und einer gesicherten, öffentlichen Finanzierung scheinen dazu am besten geeignet. Erstens können solche Institutionen langfristig handeln und dabei eine starke Reputation aufbauen, und zwar sowohl für einzelne Sendungen und Formate als auch für ganze Sender. Zweitens sind ihre Anreize nicht durch kommerzielle Interessen verzerrt, so dass auch bei Vertrauensgütern die journalistische Qualität an erster Stelle steht. Zwar ist auch bei öffentlichen Rundfunkinstitutionen die Qualität der Vertrauensgüter nicht ohne weiteres überprüfbar. Entscheidend ist aber, dass diese bei entsprechender Strukturierung keine kommerziellen Interessen verfolgen. Sie unterliegen damit keinem unmittelbaren wettbewerblichen Kostendruck. Die Anreize, mit niedriger Qualität das Vertrauen der Rezipienten, Geldgeber oder Auflagensteller zu hintergehen, um Kosten zu sparen, sind also ungleich geringer als bei kommerziellen Akteuren. Schließlich schützt eine langfristig gesicherte Finanzierung vor der Verzerrten Darstellung bestimmter Inhalte aufgrund einseitiger Interessen der Geldgeber (*Media-Bias*).<sup>81</sup>

Selbstredend müssen öffentliche Rundfunkinstitutionen über ausgereifte und effektive Governance-Strukturen verfügen, die verhindern, dass öffentliche Gelder verschwendet werden, und sicherstellen, dass höchste journalistische Standards eingehalten werden. Dann aber sind öffentlich Rundfunkinstitutionen in der Lage, eine hohe langfristige Reputation aufzubauen, die es ermöglicht glaubwürdige und damit erfolgreiche Informationsformate zu entwickeln und zu senden. *Public-Value-Inhalte* können sie gezielt im Rahmen einer attraktiven Gesamtprogramms anbieten, um Reichweite sicherzustellen. In all diesen Belangen sind sie alternativen Bereitstellungs- und Finanzierungsformen überlegen.

---

80 Zum Beispiel könnten Sender zögern, kritisch über einen Konzern zu berichten, der über Werbung wesentlich zur ihrer Finanzierung beiträgt.

81 Voraussetzung dafür ist, dass Werbeeinnahmen für die Finanzierung von nachrangiger Bedeutung sind.

### 3.4 Zwischenfazit

Die vorstehende Analyse zeigt:

- **Medien- und Rundfunkgüter sind keine gewöhnlichen Konsumgüter.** Ihr Konsum ist weitgehend *nicht-rival* und teilweise *nicht-ausschließbar*; die Kostenstrukturen sind von hohen Fix- und niedrigen variablen Kosten geprägt; beim individuellen Rundfunkkonsum internalisiert der Einzelne nicht die möglichen positiven *externen Effekte* auf Medienlandschaft und Zivilgesellschaft. Kommerzielle Akteure müssen auf Werbefinanzierung setzen oder durch Bezahlschranken potentielle Rezipienten ausschließen.
- **Private Rundfunkmärkte erzielen in wichtigen Teilmärkten gesellschaftlich suboptimale Ergebnisse.** Das Marktversagen tritt prinzipiell sowohl beim Fernsehen, beim Hörfunk, als auch im Bereich der Online-Medien auf. Davon betroffen sind insbesondere *Public-Value-Inhalte*, deren Konsum positive *externe Effekte* auslöst. Zudem besteht bei Werbefinanzierung die Gefahr eines Media-Bias.
- **Rundfunkgüter mit *Public-Value-Inhalten* sollten in der Regel öffentlich finanziert werden.** Wegen positiver *externer Effekte* ist nicht mit zufriedenstellender kommerzieller Bereitstellung zu rechnen. Die öffentlichen Angebote tragen insbesondere dazu bei, die Bürger mit den für den politischen Willensbildungsprozess relevanten Informationen zu versorgen. Die konkrete Notwendigkeit öffentlicher Bereitstellung hängt von vier Leitfragen ab; sie betreffen kommerzielle Profitabilität, *externe Effekte*, Popularität und Media-Bias Gefahr.
- **Um eine hohe Reichweite zu gewährleisten, müssen *Public-Value-Inhalte* im Rahmen eines attraktiven Gesamtpakets angeboten werden.** Je nach Distributionskanal und Medium erfordert dies zum Beispiel die Einbettung in ein TV-Vollprogramm, die Verknüpfung mit fiktionaler Unterhaltung oder die gezielte Popularisierung auf Social-Media-Plattformen.
- **Im Zuge der Medienkonvergenz muss sich der öffentliche Rundfunk verstärkt auf neue Medien fokussieren.** Zukünftig wird ein immer größerer Teil des Medienkonsums online stattfinden. Öffentliche Anbieter müssen ihre Verbreitungsstrategien gezielt darauf hin ausrichten, um auch in Zukunft mit ihren *Public-Value-Inhalten* hohe Reichweiten und mediale Präsenz zu erreichen.

- **Langfristig angelegte öffentliche Institutionen sind eine besonders gut geeignete Form der Bereitstellung von *Public-Value-Inhalten*.** *Public-Value-Inhalte* sind zumeist Erfahrungs- und Vertrauensgüter. Deren optimale Bereitstellung erfordert unverzerrte Anreize und basiert zu einem hohen Maße auf langfristiger Reputation. Für diese Aufgabe am besten geeignet sind öffentliche Institutionen mit strikter Gemeinwohlorientierung und langfristig gesicherter Finanzierung, für die Werbeeinnahmen von nachrangiger Bedeutung sind. Sie bilden das Leitbild für die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland.

#### **4 Die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich**

In diesem Kapitel wird die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland mit der Situation in anderen Ländern verglichen. Dabei werden vor allem zwei Fragestellungen untersucht:

- Welche Kosten sind mit dem öffentlichen Rundfunk in Deutschland verbunden und welche Leistungen werden dafür bereitgestellt? Zu diesem Zweck wird in Abschnitt 4.1 zunächst mittels einer deskriptiven statistischen Analyse auf die Finanzausstattung des öffentlichen Rundfunks in verschiedenen Ländern eingegangen. Soweit es die Datenlage zulässt, werden der Finanzausstattung auch Indikatoren zum Programmangebot der öffentlichen Rundfunksender sowie Daten zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext der jeweiligen Länder gegenübergestellt.
- Danach wird am Beispiel ausgewählter Vergleichsländer genauer untersucht, auf welche Weise und von wem öffentliche Rundfunkinhalte finanziert und bereitgestellt werden. Dazu werden in Abschnitt 4.2 vier Länder (Vereinigtes Königreich, Kanada, USA und Neuseeland) in Form von qualitativen Fallstudien betrachtet.

Dieses Kapitel erlaubt damit

- die Ergebnisse des Kapitels 0, in dem der öffentliche Rundfunk in der deutschen Medienlandschaft dargestellt wurde, in einen internationalen Kontext zu stellen,
- und untermauert verschiedene Argumente aus Kapitel 0, in dem die ökonomischen Gründe für öffentlichen Rundfunk in einer konvergierenden Medienwelt präsentiert wurden, mit empirischen Beispielen und Daten aus Vergleichsländern.



## 4.1 Indikatorenvergleich

Dieser Abschnitt analysiert die Finanzausstattung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern. Dazu werden zunächst Kennzahlen zur Höhe und Struktur des Budgets der öffentlichen Rundfunkanstalten präsentiert. Darauf aufbauend werden den Budgetkennzahlen, die die Kosten des öffentlichen Rundfunks abbilden, Indikatoren zum Programmangebot sowie weiteren staatlichen Rahmenbedingungen wie Wirtschaftsleistung und Pressefreiheit gegenübergestellt (vgl. Abbildung 4-1).

Abbildung 4-1:

### Indikatoren zur Einordnung des deutschen öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich

Budget (1.1)	Programmangebot (1.2)	Sonstige Indikatoren (1.3)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budget aus öffentlichen Quellen</li> <li>- Gesamtes Budget</li> <li>- Budget in Kaufkraftparitäten</li> <li>- Budget als Anteil der Wirtschaftsleistung</li> <li>- Budget pro Kopf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Angebot an Kanälen</li> <li>- Angebot an Information, Bildung und Kultur</li> <li>- Angebot an Nachrichten</li> <li>- Werbeanteil</li> <li>- Marktanteil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirtschaftsleistung</li> <li>- Rahmenbedingungen für Unternehmen</li> <li>- Pressefreiheit</li> <li>- Vertrauen in Nachrichten</li> </ul>

Quelle: DIW Econ.

Wenn nicht explizit anders erwähnt, basiert der Vergleich auf Daten der European Broadcasting Union (EBU)<sup>82</sup>, die vom Media Intelligence Service der EBU zur Verfügung gestellt wurden. Die EBU ist ein Zusammenschluss von 73 öffentlichen Rundfunkanstalten aus 56 Ländern, vorwiegend (aber nicht ausschließlich) aus Europa. Diese übermitteln der EBU jährlich Rohdaten unter anderem zu Einnahmen und Ausgaben sowie zu Programmen und Inhalten. Das Berichtsjahr 2013 ist das letzte Jahr, für das sowohl Informationen zu Einnahmen und Ausgaben sowie zu Programminhalten vorliegen und wird daher als Berichtsjahr gewählt.

<sup>82</sup> Vgl. [www.ebu.ch](http://www.ebu.ch).

#### 4.1.1 Budget des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich

Die dem öffentlichen Rundfunk in den verschiedenen Ländern<sup>83</sup> als Budget zur Verfügung stehenden Einnahmen werden in einem ersten Schritt sowohl in ihrer Gesamtheit als auch mit Blick auf die öffentlich finanzierten Anteile betrachtet. In einem zweiten Schritt werden die absoluten Werte im Verhältnis zur Wirtschaftskraft eines Landes sowie deren Einwohnerzahl verglichen.

Die Analyse der gesamten Einnahmen, d.h. aus öffentlichen Quellen wie beispielsweise Rundfunkbeiträgen sowie aus anderen Quellen wie Werbeerlösen, zeigt, dass das Budget des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland mit etwas mehr als 9,0 Mrd. Euro im Jahr 2013 mit einigem Abstand am größten ist (vgl. Abbildung 4-2). Großbritannien und Frankreich liegen mit einem Budget in Höhe von 7,1 und 4,0 Mrd. Euro dahinter; auch Italien liegt mit einem Budget von ca. 2,5 Mrd. Euro zwar noch in der Spitzengruppe, aber schon deutlich dahinter.<sup>84</sup> Das Gesamtbudget des öffentlichen Rundfunks in den USA ist mit ca. 2,1 Mrd. Euro nicht wesentlich kleiner als das in Italien.<sup>85</sup>

Betrachtet man nicht das Gesamtbudget, sondern nur den öffentlichen (d.h. aus Steuern, Rundfunkgebühren/-beiträgen oder anderen Abgaben) finanzierten Teil des Budgets, liegt Deutschland ebenfalls an der Spitze des Vergleichsfelds. Auch hier folgen die großen europäischen Länder Großbritannien, Frankreich und Italien auf den nächsten Plätzen. Der Abstand Deutschlands zu Großbritannien ist allerdings in dieser Betrachtungsweise etwas größer, weil der Anteil kommerzieller Einnahmen in Großbritannien höher liegt.

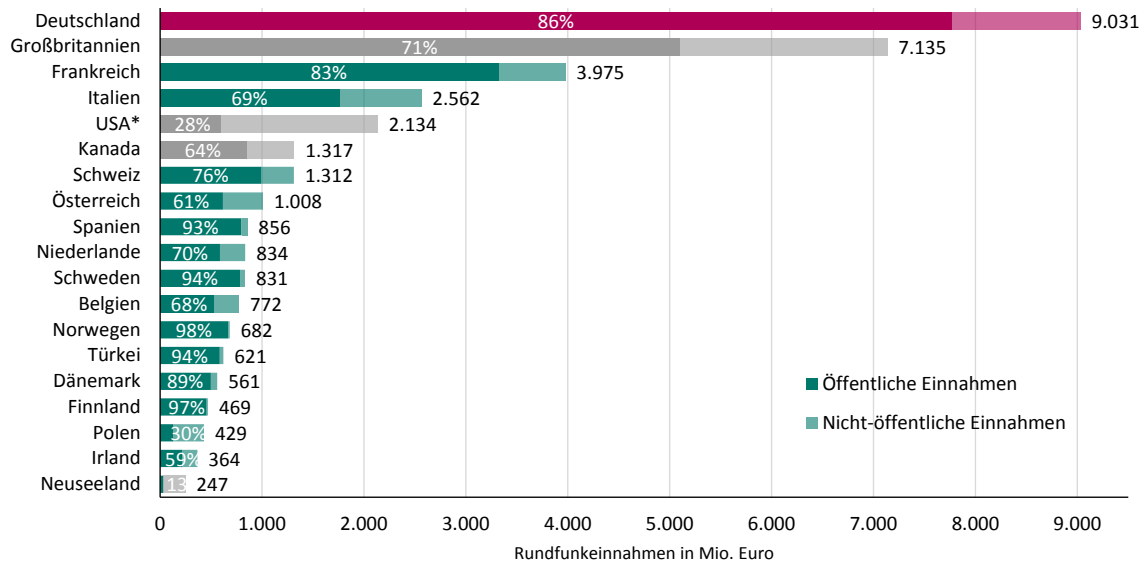
---

<sup>83</sup> Betrachtet werden die 16 europäischen Länder mit den höchsten Gesamtbudgets, für die bei der EBU Daten verfügbar sind, sowie die drei nicht-europäischen Länder Kanada, Neuseeland und die USA, die mittels Fallstudien genauer analysiert werden.

<sup>84</sup> Farblich grau markiert sind die diejenigen Vergleichsländer, die im zweiten Abschnitt dieses Vergleichs in Form von Fallstudien genauer analysiert werden.

<sup>85</sup> Die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in den USA unterscheidet sich allerdings deutlich von der in Europa. Der Vergleich ist daher nur eingeschränkt möglich, für Details vgl. die Fallstudie zu den USA in Abschnitt 4.2.3.

Abbildung 4-2:

**Budget des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich (absolute Werte, Anteil der öffentlichen Einnahmen in Prozent), 2013**

\*abweichende Definition von öffentlichen Rundfunkanstalten im US-amerikanischen Sinne.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Corporation for *Public broadcasting* (2013), CBC-Radio Canada (2014), Television New Zealand (2014), Radio New Zealand (2014).

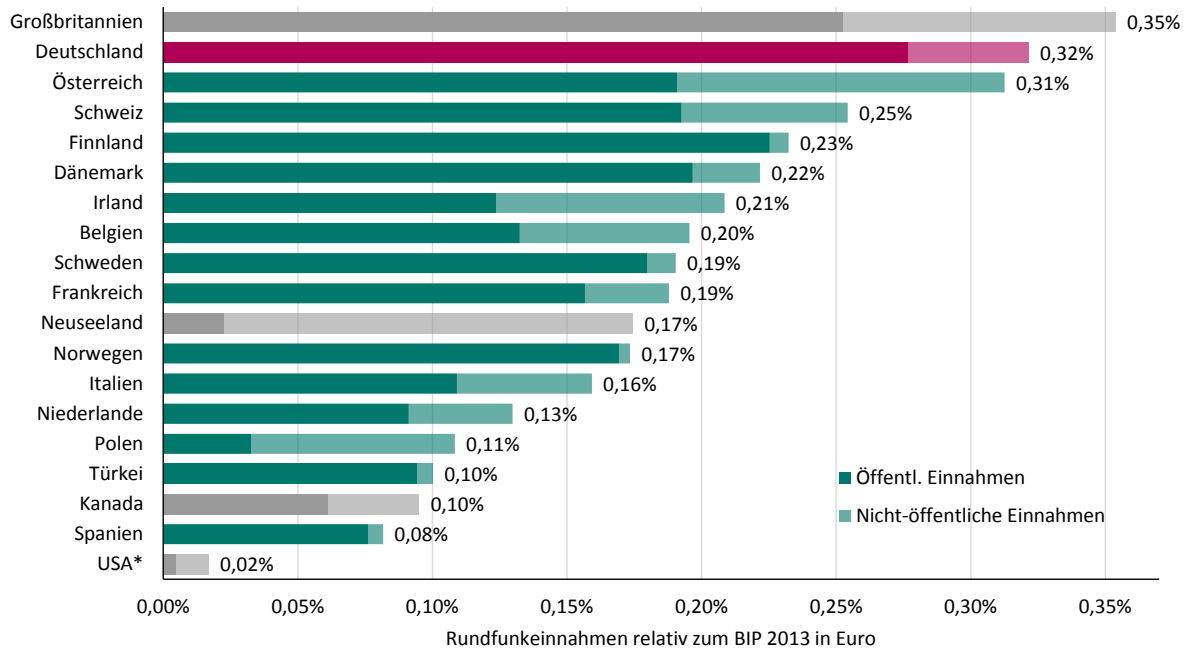
Hinsichtlich des Anteils der Einnahmen, der aus öffentlichen Mitteln finanziert wird, liegt Deutschland mit ca. 86 Prozent im Mittelfeld. In einigen Ländern wie Norwegen und Finnland wird der öffentliche Rundfunk fast ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert. Dagegen gibt es andere Länder, wie beispielsweise Polen oder Neuseeland, in denen nicht-öffentliche Einnahmen (zum Beispiel aus Werbung) eine erheblich größere Rolle spielen.

Werden die Budgets des öffentlichen Rundfunks in das Verhältnis zur Größe des jeweiligen Landes gesetzt, relativiert sich die deutsche Spitzenposition. So liegen die Gesamteinnahmen des öffentlichen Rundfunks als Anteil des gesamten Bruttoinlandsprodukts in Großbritannien mit 0,35 Prozent leicht über dem deutschen Wert von 0,32 Prozent (vgl. Abbildung 4-3). Gleich hinter Deutschland liegt Österreich mit einem Anteil von 0,31 Prozent an der Wirtschaftsleistung. Wenn ausschließlich die öffentlichen Einnahmen betrachtet werden, liegt Deutschland mit 0,28 Prozent des Bruttoinlandsprodukts allerdings wieder an erster Stelle.

Frankreich und Italien, die im Vergleich der absoluten Budgets ebenfalls in der Spitzengruppe zu finden sind, liegen mit einem Anteil von 0,19 Prozent (Frankreich) bzw. 0,16 Prozent (Italien) im Mittelfeld.

Abbildung 4-3:

**Budget des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich (Anteil am Bruttoinlandsprodukt in Prozent), 2013**



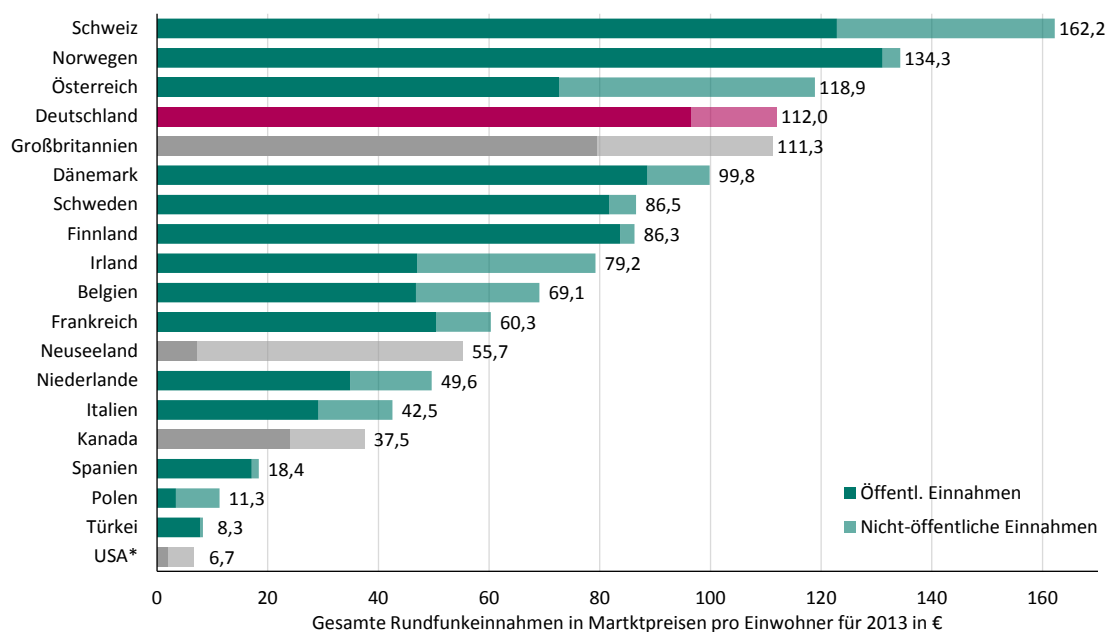
\*abweichende Definition von öffentlichen Rundfunkanstalten im US-amerikanischen Sinne.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Corporation for *Public broadcasting* (2013), CBC-Radio Canada (2014), Television New Zealand (2014), Radio New Zealand (2014).

Ein alternatives Maß für die Finanzausstattung des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich, das die Größe der betrachteten Länder berücksichtigt, ist das Budget pro Einwohner. Während der Anteil des öffentlichen Rundfunkbudgets am Bruttoinlandsprodukt auf die Wirtschaftskraft der Länder abzieht, stellt das Budget pro Kopf auf die Größe der zu versorgenden Bevölkerung und die damit verbundenen Kosten ab.

Mit Blick auf das Gesamtbudget des öffentlichen Rundfunks je Einwohner liegt Deutschland hinter Norwegen, Schweiz und Österreich (vgl. Abbildung 4-4). Werden ausschließlich die öffentlichen Einnahmen betrachtet, nimmt Deutschland hinter Norwegen und der Schweiz den dritten Platz ein.

Abbildung 4-4:

**Budget des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich (je Einwohner), 2013**

\*abweichende Definition von öffentlichen Rundfunkanstalten im US-amerikanischen Sinne.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Corporation for *Public broadcasting* (2013), CBC-Radio Canada (2014), Television New Zealand (2014), Radio New Zealand (2014), Weltbank (2015).

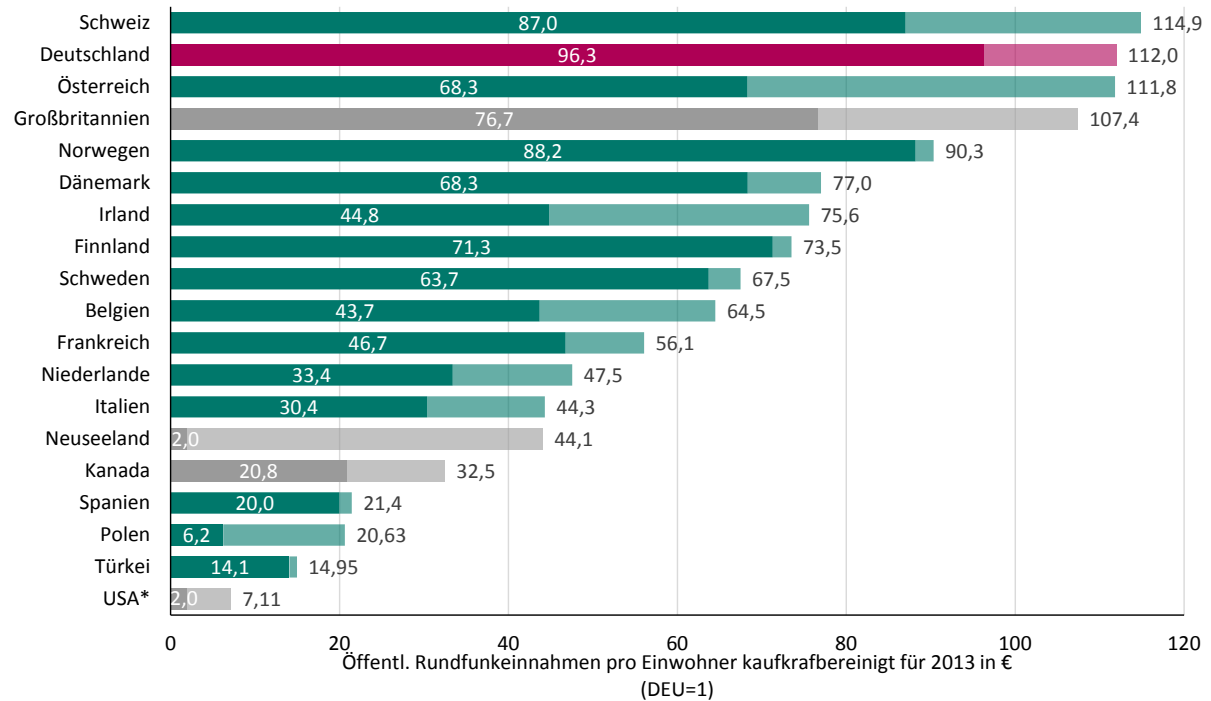
Allerdings ist es für den internationalen Vergleich monetärer Kennzahlen üblich, Unterschiede in der Kaufkraft zwischen verschiedenen Ländern zu berücksichtigen. Auf diese Weise wird berücksichtigt, dass mit einem Euro, der nicht für den öffentlichen Rundfunk ausgegeben wird, in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich viel eines Alternativprodukts erworben werden kann.<sup>86</sup>

Eine entsprechend kaufkraftbereinigte Betrachtung der Pro-Kopf-Einnahmen aus öffentlichen Quellen zeigt, dass Deutschland hier wiederum die Spitzenposition einnimmt (vgl. Abbildung 4-5), gefolgt von Norwegen und der Schweiz. Betrachtet man die gesamten kaufkraftbereinigten Pro-Kopf-Einnahmen ist Deutschland hinter der Schweiz an zweiter Position. Knapp hinter Deutschland liegt Österreich.

<sup>86</sup> Beispielsweise verfügt Norwegen im Vergleich zu Deutschland über ein höheres Preisniveau. Mit einem Euro, der nicht für den öffentlichen Rundfunk ausgegeben wird, kann daher in Norwegen weniger eines Alternativprodukts konsumiert werden als in Deutschland (d.h. die Opportunitätskosten sind in Deutschland höher als in Norwegen). Um diese Unterschiede zu berücksichtigen, wird das Konzept der Kaufkraftparitäten angewendet. Dazu wird ein Korrekturfaktor verwendet, der von der Weltbank zur Verfügung gestellt wird (Weltbank 2015). In der vorliegenden Studie wird die Korrektur relativ zu den deutschen Werten durchgeführt, d.h. die deutschen Werte stimmen in ihrer Höhe mit den bekannten (nominalen) Werten überein.

Abbildung 4-5:

**Budget des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich (je Einwohner, kaufkraftbereinigt), 2013**



\*abweichende Definition von öffentlichen Rundfunkanstalten im US-amerikanischen Sinne.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Corporation for *Public broadcasting* (2013), CBC-Radio Canada (2014), Television New Zealand (2014), Radio New Zealand (2014), Weltbank (2015).

Die Analyse der Budgets des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich macht folgendes deutlich:

- Der öffentliche Rundfunk in Deutschland kann unter den Vergleichsländern auf die höchsten Einnahmen aus öffentlichen Quellen sowie die höchsten Gesamteinnahmen zurückgreifen. Er verfügt damit über das im internationalen Vergleich höchste Budget.
- Wird das Budget in das Verhältnis zur Wirtschaftsleistung und zur Bevölkerungsgröße gesetzt, um dem Faktor Rechnung zu tragen, dass Deutschland ein relativ wirtschaftsstarres und bevölkerungsreiches Land ist, wird der Abstand zu relevanten Vergleichsländern deutlich geringer. Deutschland bleibt zwar weiterhin in der Spitzengruppe, hat jedoch keine Ausreißer Position inne.
- Hinsichtlich der Gesamteinnahmen pro Kopf liegt Deutschland damit hinter der Schweiz, Norwegen und Österreich und leicht vor Großbritannien und Dänemark. Werden die Vergleichswerte um Kaufkraftunterschiede bereinigt, liegt Deutschland hinsichtlich des Ge-

sambudgets an zweiter Stelle und hinsichtlich des Budgets aus öffentlichen Quellen knapp an der Spitze der Vergleichsländer.

#### **4.1.2 Programmleistung des öffentlichen Rundfunks im internationalen Vergleich**

In den folgenden beiden Abschnitten werden die kaufkraftbereinigten öffentlichen Pro-Kopf-Budgets des öffentlichen Rundfunks verschiedenen länderspezifischen Indikatoren gegenübergestellt. Der Fokus auf das Pro-Kopf-Budget aus öffentlichen, nicht-kommerziellen Quellen trägt der Überlegung Rechnung, dass diese Kosten durch die Gesellschaft getragen werden und sich die Frage stellt, ob diese Ausgaben gerechtfertigt sind. Es werden die folgenden Bereiche betrachtet:

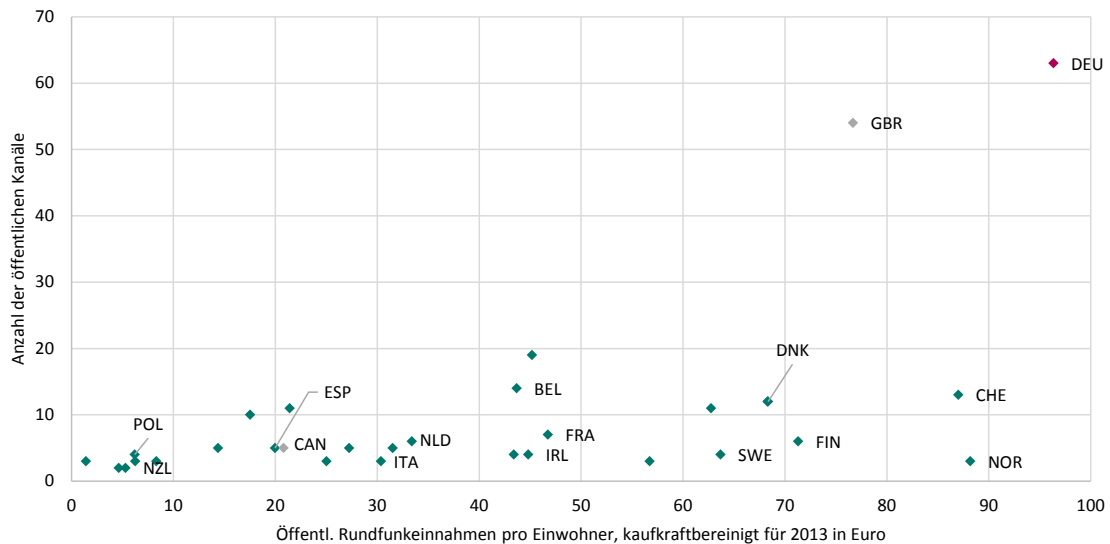
- Zum einen werden die Budgets des öffentlichen Rundfunks verschiedenen Indikatoren gegenübergestellt, die das jeweilige Programmangebot beschreiben. Auf diese Weise kann – zumindest näherungsweise – bewertet werden, welche (Programm-)Leistungen der öffentliche Rundfunk mit Hilfe der öffentlich finanzierten Mittel erbringt („value-for-money“). Allerdings muss beachtet werden, dass das Programmangebot in einem solchen umfassenden internationalen Vergleich im Wesentlichen nur quantitativ erfasst werden kann<sup>87</sup> und qualitative Unterschiede nicht ausreichend berücksichtigt werden können. Darüber hinaus werden aus den deutschen Rundfunkbeiträgen Leistungen erbracht, die über die Bereitstellung von Fernseh- und Radioprogrammen hinausgehen. Auf diese geht Kasten 5 im Folgenden kurz ein.
- Zum anderen werden den Pro-Kopf-Budgets des öffentlichen Rundfunks in den einzelnen Ländern ergänzende Indikatoren gegenübergestellt, die die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den jeweiligen Entwicklungsstand der Vergleichsländer abbilden (vgl. Abschnitt 4.1.3). Auf diese Weise kann das Budget des öffentlichen Rundfunks in Deutschland besser im Kontext verschiedener wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Faktoren bewertet werden.

---

<sup>87</sup> Auch bei der quantitativen Erfassung des Programmangebots sind verschiedene Einschränkungen zu beachten. Insbesondere bei der Auswertung des Fernsehprogramms sind nur wenige Indikatoren im internationalen Vergleich verfügbar. Die Datenbank der EBU, die im Prinzip auch die Programminhalte nach Genres und Programmstunden erfasst, ist in diesem Bereich nur bedingt belastbar. Dies zeigt sich u.a. an der nicht-konsistenten Erfassung der Kanäle. Während das französische dritte Programm und die regionalen Fenster in den Daten erfasst sind, ist das deutsche derartige Angebot nicht erfasst. Ein anderes Beispiel ist die lückenhafte Erfassung des ARD-Angebots bei der Analyse der Herkunft von Programminhalten.

Abbildung 4-6:

**Anzahl der öffentlichen Hörfunkprogramme<sup>88</sup> und aus öffentlichen Quellen finanzierte Budgets (kaufkraftbereinigt, pro Kopf), 2013/2016**



Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, ARD (2016).

Ein simples Maß für das Programmangebot öffentlicher Rundfunkanbieter ist die Anzahl der angebotenen Hörfunkprogramme. Betrachtet man das Angebot an Radiostationen, die aus öffentlichen Quellen finanziert werden, bietet das deutsche Rundfunksystem mit 67 Hörfunkprogrammen die größte Auswahl an Kanälen. Danach folgen Großbritannien mit 54 Kanälen, Tschechien mit 19 Hörfunkangeboten und Belgien mit 12 Radiokanälen (vgl. Abbildung 4-6).

<sup>88</sup> Die Anzahl der Radiokanäle basiert auf der Radio-Datenbank der European Broadcasting Union und bezieht sich auf das Jahr 2013. Da für dieses Jahr die Daten des deutschen öffentlich-rechtlichen Hörfunkangebots nicht vollständig sind, wurden die Angaben für Deutschland aus einer Meldung der ARD an die KEF aus dem Jahr 2016 entnommen. Das amerikanische System öffentlicher Radiostationen (NPR) umfasste im Jahr 2015 insgesamt 947 Stationen (vgl. Abschnitt 4.2.3) und wurde in dieser Darstellung aufgrund des grundsätzlich unterschiedlichen Systems ausgeschlossen.



**Kasten 5****Leistungen der ARD für den föderalen Kreativ- und Kulturstandort Deutschland (Auswahl)**

Das Angebot der ARD in Deutschland reicht über die Produktion und Verbreitung von Fernseh- und Radioprogrammen hinaus. Mit dem Rundfunkbeitrag werden vielfältige Institutionen und Projekte mit gesellschaftlichem Mehrwert gefördert. Zu diesen zählen u.a.<sup>89</sup>:

- Die ARD ist ein wichtiger Unterstützer der deutschen Filmwirtschaft auf Bundes- sowie Landesebene. Die Filmförderanstalt des Bundes (FFA) und die Landesrundfunkanstalten setzen sich unter anderem zum Ziel, nationale und regionale Kinoproduktionen zu fördern und die Strukturen der Filmwirtschaft zu verbessern. Die ARD unterstützt die FFA jährlich mit 9,3 Millionen Euro und die Landesrundfunkanstalten setzen jährlich 40 Mio. Euro für die Förderung der regionalen Film- und Medienförderungseinrichtungen ein.<sup>90</sup>
- Die ARD unterhält ein großes Netzwerk an Auslandskorrespondenten in 30 Auslandsstudios. Im Fernsehbereich berichten 45 Korrespondenten/innen aus verschiedenen Weltregionen, für die ARD-Hörfunksender sowie das Deutschlandradio arbeiten weitere 60 Auslandskorrespondenten/innen. Ein solches umfassendes Netzwerk erlaubt der ARD eine eigene, unabhängige und qualitativ hochwertige Berichterstattung, die die gesellschaftlichen Zusammenhänge und Hintergründe berücksichtigt.<sup>91</sup>
- Eine wesentliche Besonderheit der ARD und der einzelnen Landesrundfunkanstalten ist, dass sie eine besonders stark regionale Organisationsstruktur und Infrastruktur verfügen. Die neun Landesrundfunkanstalten sind neben ihren jeweiligen Hauptsitzen auch in der Fläche ihres Sendegebiets mit zahlreichen Funkhäusern und Regionalstudios und -büros vertreten. Auf diese Weise betreibt die ARD bundesweit eine flächendeckende journalistische Rundfunkstruktur. Dies spiegelt sich auch in den Inhalten der Fernseh- und Hörfunkprogramme wider, die sich von traditionellen Bildungsprogrammen hin zu Beobachtern der gesellschaftlichen Realität in allen deutschen Regionen entwickelt haben.
- Im Dienst der Wissenschaft, Kultur und Bildung sammelt das Deutsche Rundfunkarchiv (DRA) Ton- und Bildträger, Schriftgut, Publikationen, Sachzeugnisse und andere Materialien der ARD und vom Hörfunk und Fernsehen der DDR. Im Bestand des Archivs befinden sich Dokumente seit dem 19. Jahrhundert. Diese werden archiviert, gepflegt, laufend ergänzt und für die interne Nutzung sowie für die Recherche Dritter aufbereitet.<sup>92</sup>
- Die ARD unterhält ein breites Spektrum an Musikensembles, darunter 15 Sinfonieorchester, 8 Chöre und 4 Big Bands. Diese treten regelmäßig in allen 16 Bundesländern auf und ermöglichen so den bundesweiten Zugang zu Konzerten. Auftrag der ARD-Klangkörper ist zudem, Kinder und Jugendliche an klassische Musik heranzuführen. Zu diesem Zweck werden Aktivitäten und Workshops mit Schulen im jeweiligen Sendegebiet durchgeführt.<sup>93</sup>
- Das Institut für Rundfunktechnik (IRT) ist ein Forschungsinstitut, welches von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus Deutschland (zu ca. 88 Prozent), Österreich und der Schweiz (zu jeweils ca. 6 Prozent) getragen wird. Es beschäftigt derzeit 137 Mitarbeiter und entwickelt unter anderem neue Kommunikations- und Medientechnologien.<sup>94</sup>

<sup>89</sup> Bei dieser Übersicht handelt es sich lediglich um einen Ausschnitt aller Leistungen der ARD; zu weiteren gesellschaftlichen Leistungen der ARD sei an dieser Stelle auf weiterführende Studien verwiesen (zum Beispiel Deutscher Kulturrat 2009).

<sup>90</sup> [http://www.ard.de/home/intern/die-ard/Engagement\\_der\\_ARD\\_fuer\\_die\\_Film\\_\\_und\\_Medienfoerderung/1016196/index.html](http://www.ard.de/home/intern/die-ard/Engagement_der_ARD_fuer_die_Film__und_Medienfoerderung/1016196/index.html) (zuletzt abgerufen am 02.03.2016).

<sup>91</sup> <http://korrespondenten.tagesschau.de>.

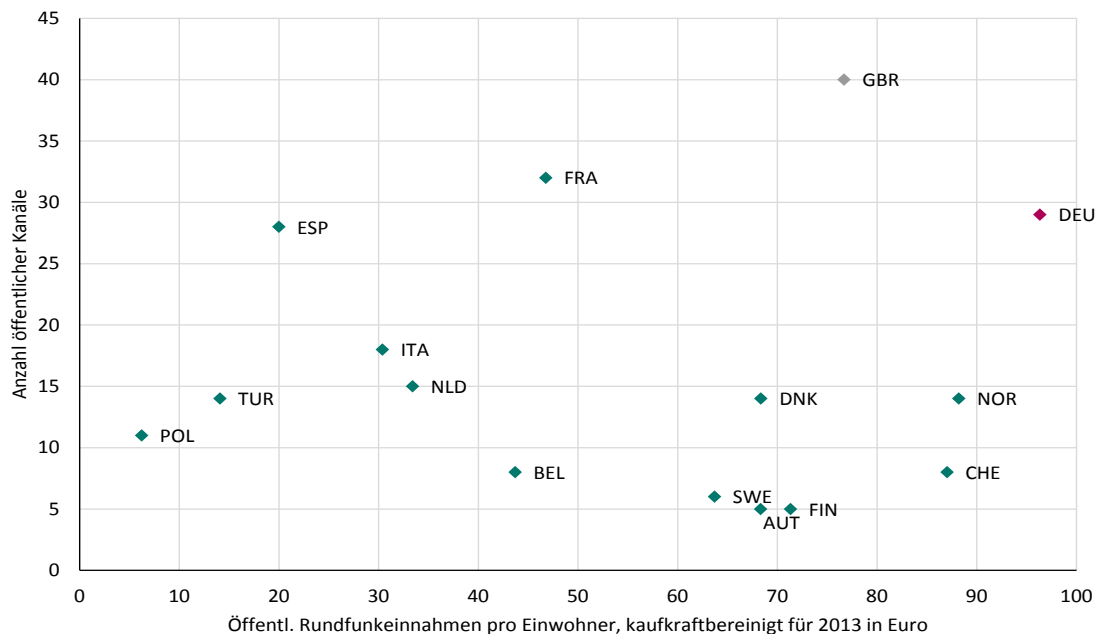
<sup>92</sup> <http://www.dra.de/dra/aufgabenziele/index.html> (zuletzt abgerufen am 02.03.2016).

<sup>93</sup> [http://www.ard.de/home/radio/ARD\\_Klangkoerper/113358/index.html](http://www.ard.de/home/radio/ARD_Klangkoerper/113358/index.html) (zuletzt abgerufen am 02.03.2016).

<sup>94</sup> <https://www.irt.de/de/irt/mission.html> (zuletzt abgerufen am 02.03.2016).

Abbildung 4-7:

**Anzahl der öffentlichen Fernsehkanäle<sup>95</sup> und aus öffentlichen Quellen finanzierte Budgets (kaufkraftbereinigt, pro Kopf), 2013**



Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, MAVISE (2016), Weltbank (2015).

Mit Blick auf die Anzahl der Fernsehkanäle, welche die öffentlichen Rundfunkanstalten in den Vergleichsländern betreiben, liegt Deutschland mit 29 Kanälen in der Spitzengruppe auf dem dritten Platz. Großbritannien führt diesen Vergleich mit 40 Kanälen an, Frankreich bietet mit 32 öffentlichen Fernsehkanälen am zweitmeisten solche Angebote. Spanien liegt mit 28 öffentlichen Kanälen knapp hinter Deutschland (vgl. Abbildung 4-7). Damit bieten die drei Länder, die die höchsten absoluten Budgets für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufbringen, auch das größte Angebot an öffentlichen Fernsehprogrammen. Beim Vergleich der Anzahl der Fernsehkanäle muss beachtet werden, dass nicht alle öffentlichen Fernsehkanäle auch (vollständig) aus öffentlichen Quellen finanziert werden. Zum einen verfügen öffentliche Rundfunkinstitutionen in der Regel neben Einnahmen aus öffentlichen Quellen (wie Rundfunkgebühren oder Steuermitteln) auch über Werbe- sowie Lizenzeinnahmen und Einnahmen aus kommerziellen Aktivitäten. Darüber hinaus existieren auch öffentliche Fernsehsender, die sich nicht auf eine öffentliche Finanzierung stützen können, aber trotzdem einen öffentlichen Programmauftrag

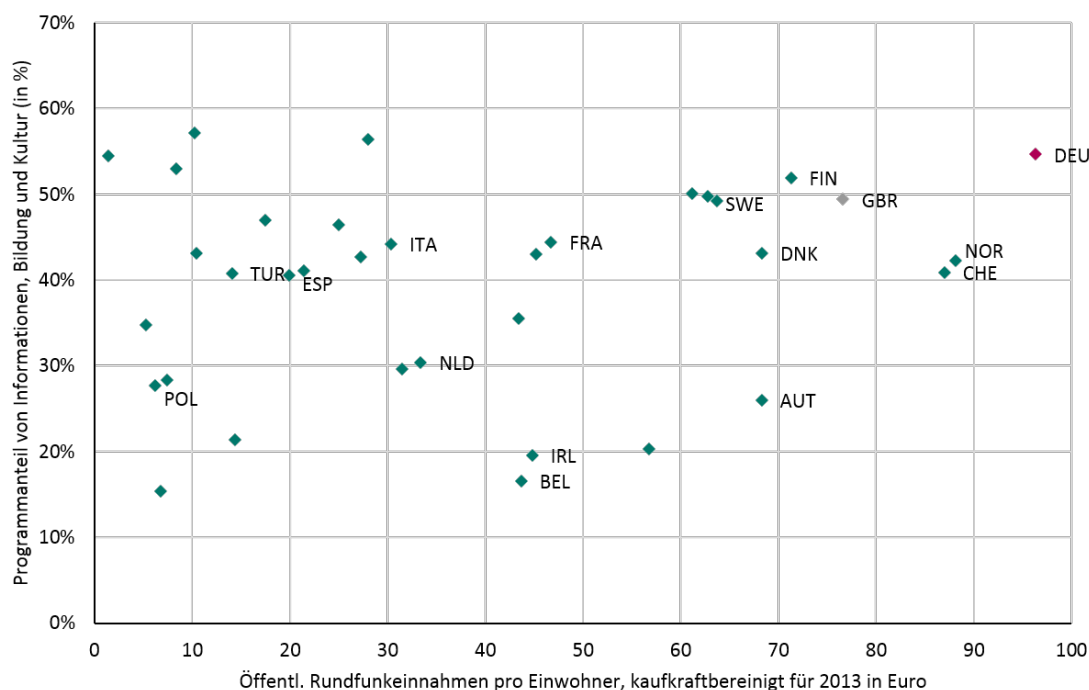
<sup>95</sup> Die Anzahl der Fernsehkanäle basiert auf der MAVISE-Datenbank des European Audiovisual Observatory. In der Zählung der Kanäle wurden die HD-Versionen anderer Kanäle, zeitversetzte Versionen anderer Kanäle sowie Programmfenster und regionale/lokale Programme nicht als eigene Fernsehkanäle gerechnet.

haben.<sup>96</sup> Daher kann die Gegenüberstellung des öffentlichen Gesamtbudgets mit der Anzahl der öffentlichen Fernsehkanäle nicht als Effizienzvergleich zwischen öffentlichen Rundfunkinstitutionen angesehen werden, sondern muss als Vergleich der Gesamtsysteme öffentlichen Rundfunks verstanden werden.

Die Datenbank der EBU enthält auch Informationen zum Inhalt der Programme des öffentlichen Rundfunks in den Vergleichsländern. Im Folgenden wird analysiert, in welcher Weise die öffentlichen Programme in den einzelnen Ländern einer ihrer Kernaufgaben, der Bereitstellung von Inhalten im Bereich der Information, Kultur und Bildung, nachkommen. Dabei wird ersichtlich, dass eine Gegenüberstellung der öffentlichen Budgets und der entsprechenden Programmanteile über die Vergleichsländer hinweg keinen klaren Zusammenhang erkennen lässt (vgl. Abbildung 4-8). Nichtsdestotrotz liegt der deutsche öffentliche Rundfunk mit einem Programmanteil von 55 Prozent hinsichtlich Information, Kultur und Bildung in der Spitzengruppe.

Abbildung 4-8:

**Programmanteile für Information, Bildung und Kultur und öffentliche Einnahmen (Anteile in Prozent, kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013**



Die Programmanteile beziehen sich auf das Angebot an Fernsehprogrammen der EBU-Mitgliedsorganisationen. Radio- und Online-Inhalte sind nicht berücksichtigt.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Weltbank (2015).

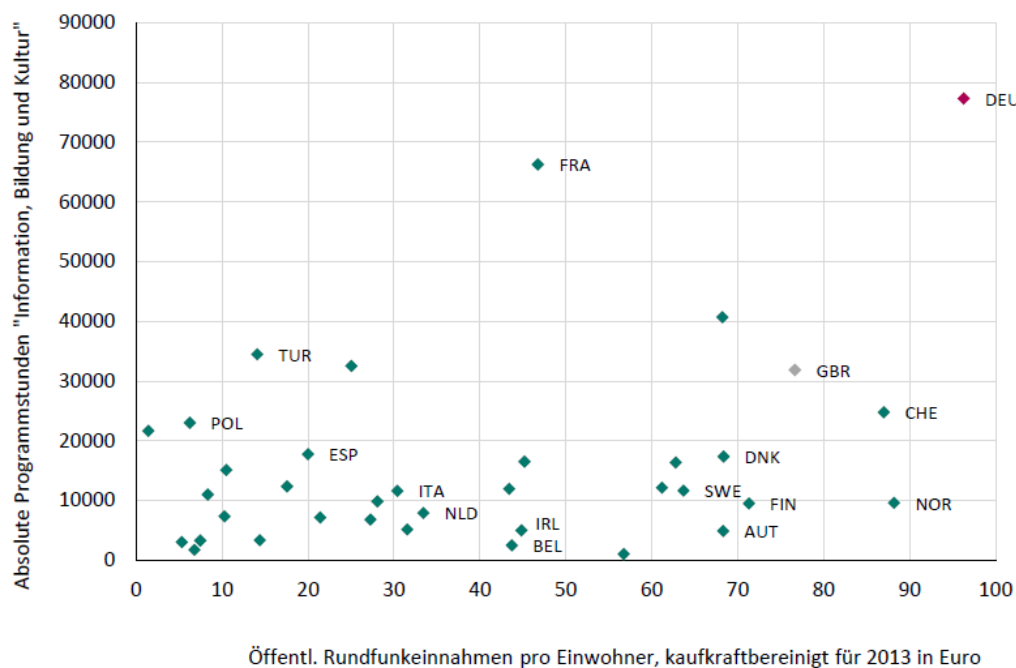
<sup>96</sup> Bspw. Channel 4 in Großbritannien, vgl. Abschnitt 4.2.1.

Wird allerdings auf die absoluten (Fernseh-)Programmstunden für Information, Bildung und Kultur fokussiert, liegt Deutschland mit fast 80.000 Programmstunden mit Abstand an der Spitze der Vergleichsländer, gefolgt von Frankreich mit etwa 65.000 Stunden (vgl. Abbildung 4-9). Großbritannien kommt hingegen nur auf etwas mehr als ein Drittel der Stunden. Noch deutlicher setzt sich der deutsche öffentliche Rundfunk mit Blick auf Nachrichtenstunden von den Vergleichsländern ab (vgl. Abbildung 4-10): Mit mehr als 50.000 Programmstunden senden die deutschen öffentlichen Programme ungefähr doppelt so viel Nachrichten wie die entsprechenden Programme in Frankreich oder Großbritannien.

Bemerkenswert ist dabei, dass auch der Anteil der Werbung im Programm des öffentlichen Fernsehens in Deutschland vergleichsweise gering ist (vgl. Abbildung 4-11).

Abbildung 4-9:

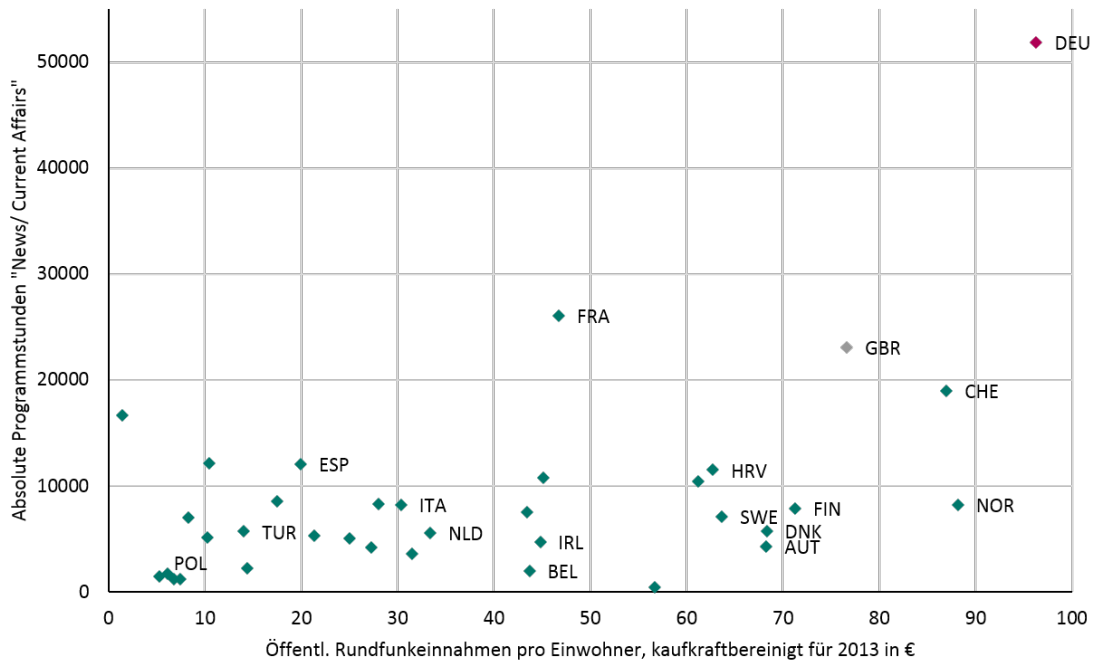
**Programmstunden für Information, Bildung und Kultur und öffentliche Einnahmen (kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013**



Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Weltbank (2015).

Abbildung 4-10:

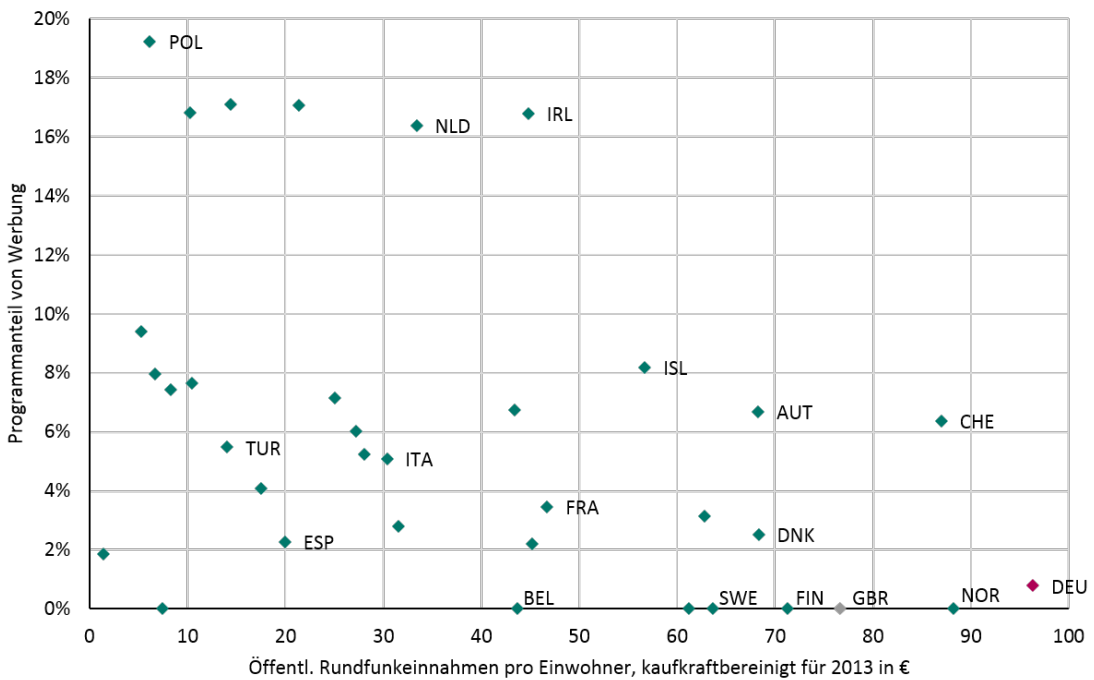
**Programmstunden für Nachrichten und öffentliche Einnahmen (kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013**



Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Weltbank (2015).

Abbildung 4-11:

**Anteil der Werbung und öffentliche Einnahmen (Anteil in Prozent, kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013**

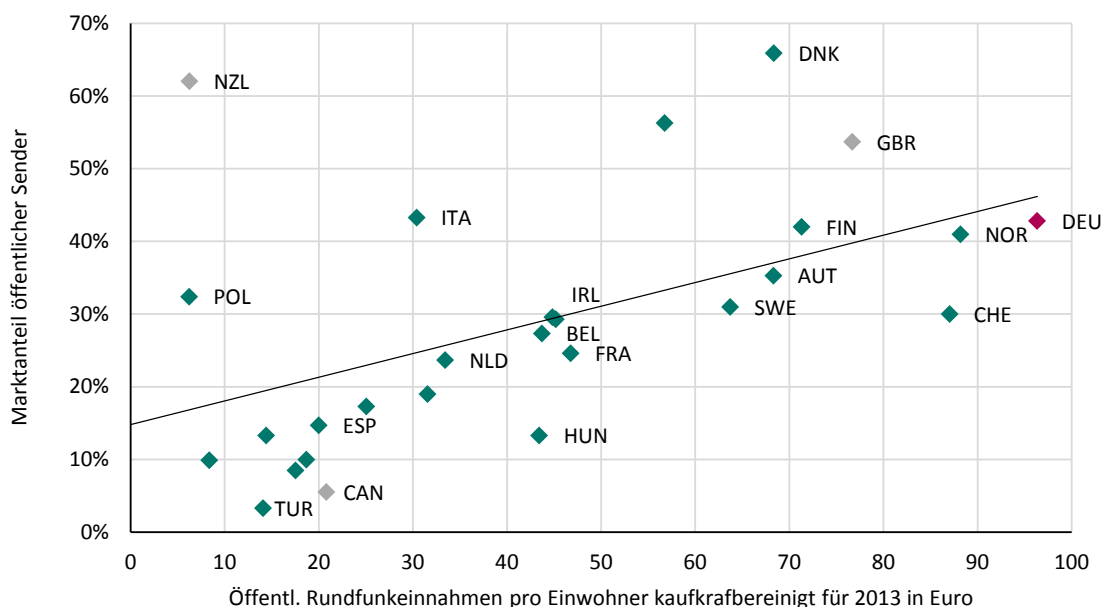


Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Weltbank (2015).

Abbildung 4-12 zeigt abschließend, dass sich hohe öffentliche Ausgaben für den öffentlichen Rundfunk tendenziell auch in einer hohen Reichweite widerspiegeln. Das öffentliche Fernsehen in Deutschland erreicht dementsprechend auch im Ländervergleich einen vergleichsweise hohen Marktanteil. Allerdings gibt es eine Reihe von Ländern, die diesen auch mit vergleichsweise geringeren öffentlichen Budgets erzielen (beispielsweise Großbritannien und Dänemark).<sup>97</sup>

Abbildung 4-12:

**Marktanteile und öffentliche Einnahmen (Anteile in Prozent, kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013**



Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Rövekamp (2014), Corporation for *Public broadcasting* (2013), CBC-Radio Canada (2014), Television New Zealand (2014), Radio New Zealand (2014), Weltbank (2015).

Diese Analyse verschiedener Indikatoren zum Programmangebot und Reichweite der öffentlichen Fernsehsender in den Vergleichsländern lässt die Schlussfolgerung zu, dass der öffentliche Rundfunk in Deutschland zwar über relativ hohe Budgets verfügt, dafür allerdings auch ein großes Programmangebot bereitstellt. Insbesondere bietet er einen Spitzenwert an Programmstunden im Bereich Information, Bildung und Kultur an und erzielt auch eine vergleichsweise hohe Reichweite.

<sup>97</sup> Bei kleineren Ländern ist ein hoher Marktanteil der öffentlichen Anbieter sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass kleinere Medienmärkte für private Anbieter weniger attraktiv sind.

### 4.1.3 Öffentliche Ausgaben für Rundfunk im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext

Die Struktur, Größe und konkrete Ausgestaltung des öffentlichen Rundfunks in einem Land hängt von einer Vielzahl gesellschaftlicher Rahmenbedingungen ab. Beispielsweise ist der öffentliche Rundfunk in reicheren Staaten stärker ausgebaut als in wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten, und stellt ähnlich wie schulische Bildung oder staatliche Gesundheitsfürsorge ein so genanntes superiores Gut dar.<sup>98</sup> Darüber hinaus wirkt der öffentliche Rundfunk auch über das konkrete Programmangebot hinaus auf die Gesellschaft eines Landes.<sup>99</sup> So kann der öffentliche Rundfunk zu einer gebildeten und informierten Gesellschaft beitragen und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Empirisch lassen sich diese Wechselwirkungen allerdings nur schwer nachweisen, da die Verflechtungen komplex und die für statistisch belastbare Aussage nötige Datengrundlage lückenhaft ist (vgl. dazu auch Abschnitt 3.1.4). Nichtsdestotrotz können die öffentlichen Ausgaben für öffentlichen Rundfunk im Zusammenhang mit relevanten Indikatoren wie Wirtschaftsleistung, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Pressefreiheit und Medienvertrauen betrachtet werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auf diese Weise nur Korrelationen identifiziert werden können und nicht zwingend kausale Zusammenhänge bestehen.

---

<sup>98</sup> Superiore Güter definieren sich dadurch, dass der Anteil des Einkommens (in diesem Falle des Bruttoinlandsprodukts), der für das Gut ausgegeben wird, mit steigendem Einkommen überproportional steigt.

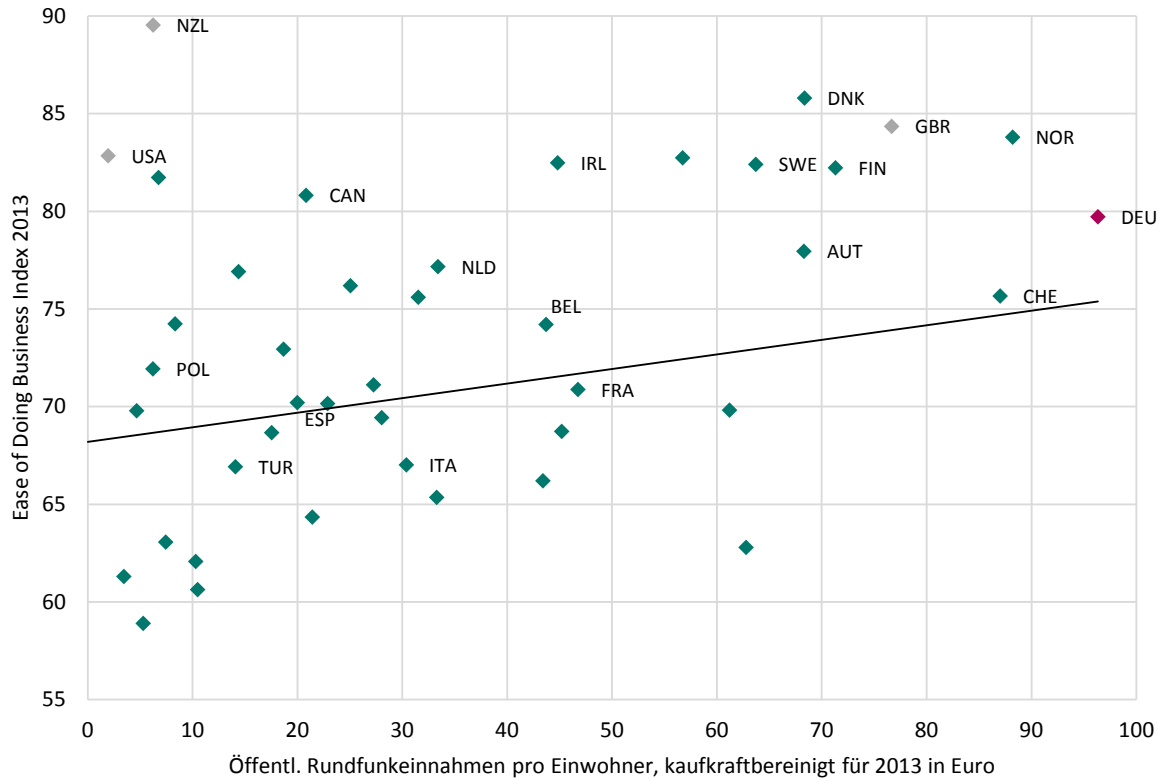
<sup>99</sup> In Kapitel 0 der Gesamtstudie werden positive *externe* Effekte des öffentlichen Rundfunks diskutiert, die sich auf die Wohlfahrt auswirken.





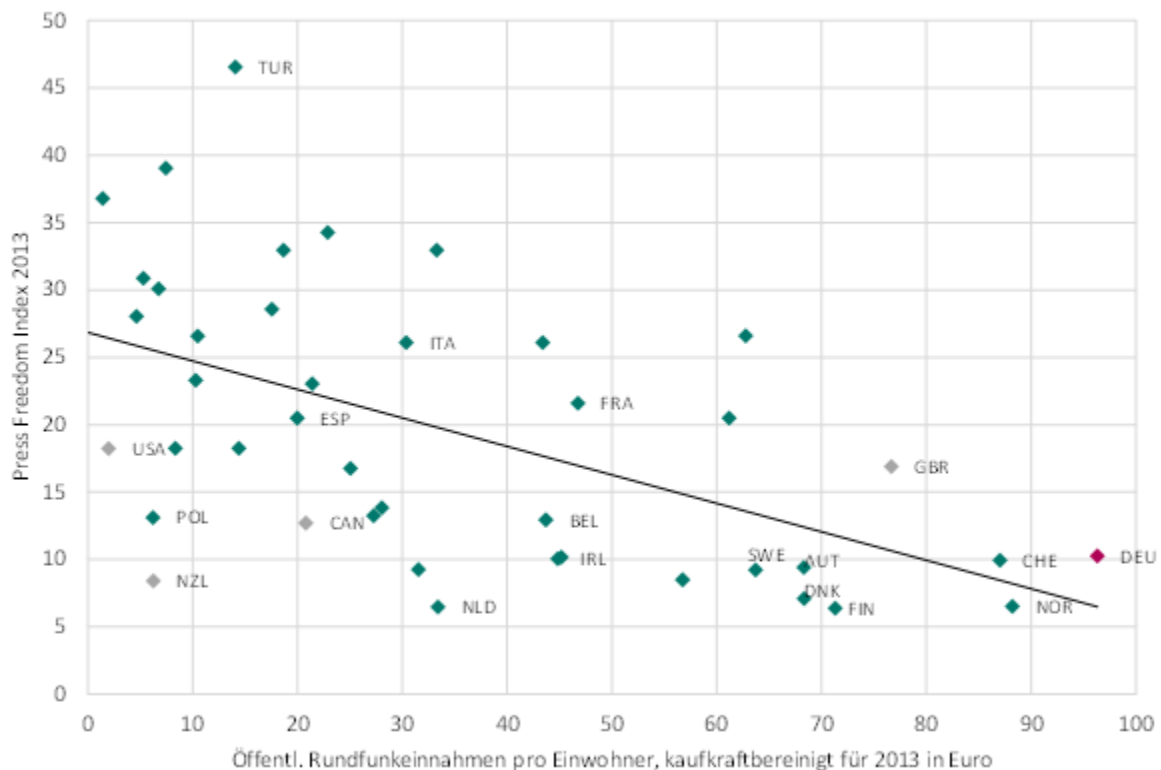
Abbildung 4-14:

**World Bank Doing Business Indikator und öffentliche Einnahmen (Index, kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013**



Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Corporation for *Public broadcasting* (2013), CBC-Radio Canada (2014), Television New Zealand (2014), Radio New Zealand (2014), Weltbank (2015).

Abbildung 4-15:

**Pressefreiheit und öffentliche Einnahmen (Index, kaufkraftbereinigte Einnahmen pro Kopf), 2013**

Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Corporation for *Public broadcasting* (2013), CBC-Radio Canada (2014), Television New Zealand (2014), Radio New Zealand (2014), Weltbank (2016), Reporters without Borders (2015).

Wird der Zusammenhang zwischen Pressefreiheit und den aus öffentlichen Quellen finanzierten Budgets des Rundfunks in den Blick genommen, kann ebenfalls eine Korrelation festgestellt werden (vgl. Abbildung 4-15). Als Maß der Pressefreiheit wird der Reporters Without Borders World Press Freedom Index<sup>101</sup> herangezogen, der umso niedrigere Werte ausweist, je besser es um die Pressefreiheit in einem Land bestellt ist (Reporters Without Borders, 2015).

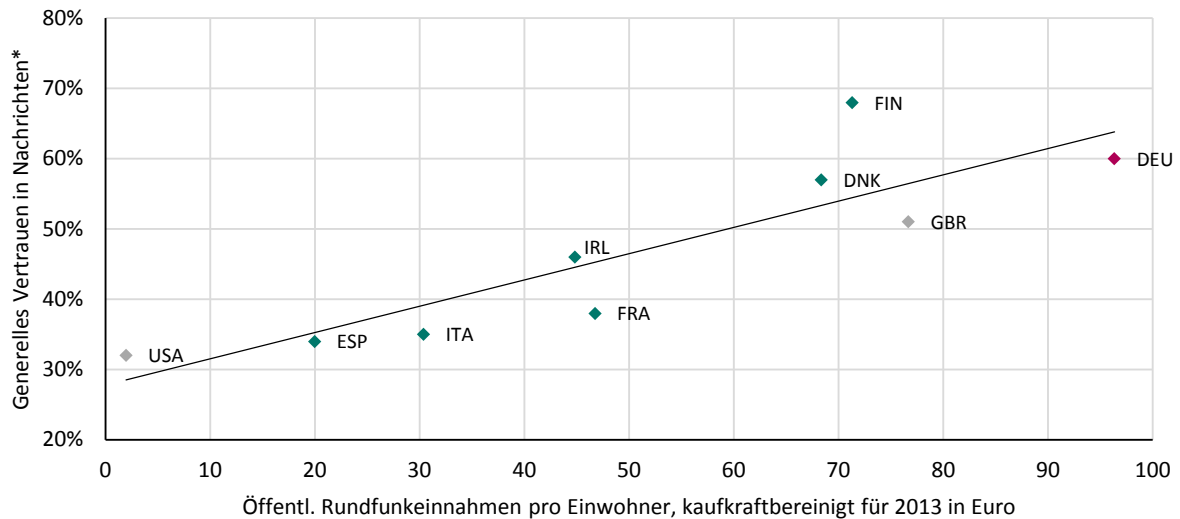
Wird etwas spezifischer auf das generelle Vertrauen, das in Nachrichten gesetzt wird, als Indikator für die Qualität des Rundfunk- und Mediensystems abgestellt, zeigt sich ebenfalls ein positiver Zusammenhang mit der Budgetausstattung des öffentlichen Rundfunks (vgl. Abbildung 4-16).<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Vgl. <https://index.rsf.org/>.

<sup>102</sup> Quelle: Reuters Digital News Report 2013; Anteil der Befragten, die mit „Ja“ auf folgende Frage antworteten: „Thinking about news in general, do you agree or disagree with the following statement? ‘I think you can trust most news most of the time’“.

Abbildung 4-16:

**Generelles Vertrauen in Nachrichten und Budget des öffentlichen Rundfunks aus öffentlichen Quellen (Zustimmung in Prozent, kaufkraftbereinigtes Budget pro Kopf), 2013**



\*entnommen aus Reuter Digital News Report 2013:

Anteil der Befragten, die „Ja“ auf folgende Frage antworteten: „Thinking about news in general, do you agree or disagree with the following statement? ‘I think you can trust most news most of the time’.“

Quelle: DIW Econ auf Basis von Angaben der EBU, Reuters (2013), Corporation for *Public broadcasting* (2013), Weltbank (2015).

Zusammenfassend ergibt sich mit Blick auf die betrachteten Indikatoren folgendes Bild:

- Es gibt einen positiven Zusammenhang zwischen der Höhe der öffentlichen Finanzierung des öffentlichen Rundfunks und der Wirtschaftsleistung der betrachteten Länder. Dies gilt auch für verschiedene Indizes, die Faktoren wie Wirtschaftsfreundlichkeit und Pressefreiheit abbilden. Besonders fällt der Zusammenhang zwischen dem allgemeinen Vertrauen in Nachrichten und dem Umfang der öffentlichen Finanzierung des öffentlichen Rundfunks auf.
- In der Summe legt dies nahe, dass reiche, entwickelte, liberale Demokratien in der Regel mehr in den öffentlichen Rundfunk investieren und dies für Deutschland im Besonderen gilt. Deutschland weist zwar relativ hohe öffentliche Ausgaben für den öffentlichen Rundfunk auf, im Kontext der Wirtschaftskraft und der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik stellt es aber keinen außergewöhnlichen Ausreißer dar.

## 4.2 Fallstudien

Der vorangegangene Abschnitt 4.1 zeigt, dass der öffentliche Rundfunk in Deutschland im internationalen Vergleich über ein relativ hohes Budget aus öffentlichen Quellen verfügt. Diesem Budget steht allerdings ein vergleichsweise großes Programmangebot gegenüber. Auch mit Blick auf weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Indikatoren wird deutlich, dass in Deutschland zwar relativ hohe Ausgaben für den öffentlichen Rundfunk getätigt werden, diese allerdings vor dem Hintergrund der Wirtschaftskraft der Bundesrepublik keinen außergewöhnlichen Ausreißer darstellen.

Der Vergleich verschiedener, standardisierter Indikatoren ermöglicht in Abschnitt 4.1, die Kosten des öffentlichen Rundfunks in Deutschland international einzuordnen. Allerdings unterscheiden sich die Organisationsformen und Finanzierungssysteme des öffentlichen Rundfunks in verschiedenen Ländern zum Teil deutlich. Daher kann ein Vergleich standardisierter Indikatoren die Komplexität der Zusammenhänge nicht vollständig abbilden.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, werden im Folgenden anhand von Fallstudien die Besonderheiten von vier verschiedenen öffentlichen Rundfunksystemen analysiert. Als Fallbeispiele werden dabei das Vereinigte Königreich, Kanada, die USA und Neuseeland herangezogen. Diese Länder weisen in ihren Rundfunksystemen und deren Finanzierung spezifische Besonderheiten auf, welche die Argumente für eine staatliche Finanzierung und Bereitstellung von Rundfunkinhalten in Kapitel 3 anhand empirischer Fakten unterstützen.

Das Vereinigte Königreich (Großbritannien): Der öffentliche Rundfunk in Großbritannien hat nach Deutschland das zweithöchste Budget (vgl. Abschnitt 4.1.1) und die BBC diente weltweit als Vorbild für zahlreiche andere staatliche Rundfunkanstalten. Die internationale Bedeutung und Reputation des britischen Rundfunksystems sprechen für die Wahl Großbritanniens als Fallstudie, die zu zwei zentralen Ergebnissen kommt:

- Zum ersten wird deutlich, dass werbefinanzierte Rundfunkanbieter mit öffentlichem Programmauftrag in erster Linie wirtschaftlich agieren müssen. Allerdings sind die mit dem öffentlichen Programmauftrag verbundenen Auflagen unattraktiv, da die mit ihnen verbundenen *Public-Value-Inhalte* relativ teuer zu produzieren sind und tendenziell einen geringeren Marktanteil erzielen. Marktergebnis und die Bereitstellung wünschenswerter *Public-Value-Inhalte* fallen folglich auseinander.
- Zum zweiten zeigt sich, dass auch in der aktuellen Charter Review, der Diskussion um die Neuerteilung des öffentlichen Auftrags der BBC, Kritiker des aktuellen Systems der BBC

zwar vorwerfen, dass ihre (Unterhaltungs-)Inhalte nicht ausreichend unterscheidbar („distinctive“) von den entsprechenden privatwirtschaftlichen Angeboten seien, sie der BBC aber nicht generell den Unterhaltungsauftrag entziehen wollen, da er wesentlich ist, um die nötige Reichweite öffentlich-rechtlicher Inhalte zu gewährleisten.

Kanada: Der kanadische Rundfunkmarkt hat eine besondere Struktur, die durch zwei zentrale Rahmenbedingungen bestimmt wird. Die erste Besonderheit ist die Unterteilung des kanadischen Rundfunkmarktes in einen anglophonen und einen frankophonen Markt. Ein zweites wichtiges Merkmal liegt in der unmittelbaren geographischen Nähe zu den USA und dem dortigen, umfangreichen Angebot an Inhalten. Da zwischen dem US-amerikanischen und dem anglophonen kanadischen Markt keine Sprachbarriere existiert, können englischsprachige Kanadier relativ einfach Angebote des benachbarten Marktes nutzen. Die Fallstudie kommt zu zwei zentralen Ergebnissen:

- Zum ersten trägt der öffentliche Rundfunk in Kanada wesentlich zur Einhaltung des institutionellen Bilinguismus bei. Es ist unwahrscheinlich, dass bei rein kommerzieller Bereitstellung dieses Ziel erfüllt würde.
- Zum zweiten trägt der öffentliche Rundfunk wesentlich zur Bereitstellung gesellschaftlich gewünschter, originär-kanadischer Inhalte bei. Zwischen dem anglophon-kanadischen Markt und dem der USA ist keine Sprachbarriere vorhanden, so dass im anglophonen Marktsegment ein hoher Wettbewerbsdruck vorhanden ist, der kanadische Inhalte verdrängen kann. Auflagen, etwa Quotenvorgaben für kanadische Inhalte, sind ein probates Mittel, stoßen aber wegen bestehender Umgehungsmöglichkeiten an ihre Grenzen.

Die Vereinigten Staaten von Amerika (USA): In den meisten europäischen Ländern und vielen weiteren Staaten existieren staatlich organisierte und finanzierte öffentliche Rundfunksysteme nach dem Vorbild der britischen BBC. In den USA gibt es kein solches System, so dass der Rundfunkmarkt der USA im internationalen Vergleich eine Ausnahme darstellt. Der Rundfunkmarkt in den USA wird oftmals als Beispiel dafür angeführt, dass der Markt auch ohne das Eingreifen des Staates und ohne öffentlich-rechtliches Rundfunksystem ein ausreichendes Angebot an Rundfunkinhalten zur Verfügung stellen kann. Dabei muss beachtet werden, dass es in den USA zwar keinen staatlich organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk, aber ein großes dezentral organisiertes Netzwerk an *public broadcaster* existiert. Unter dem Begriff *public broadcaster* sind private, nicht gewinnorientierte und frei empfangbare Rundfunksender

zusammengefasst, die über staatliche Beiträge teilfinanziert werden. Diese Fallstudie kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Öffentliche Rundfunkanstalten im US-amerikanischen Fernseh- und Radiomarkt nehmen eine stärkere Position ein als aus europäischer Sicht oftmals angenommen. Das Budget der öffentlichen Stationen ist mit knapp unter 3 Mrd. US-Dollar nicht unerheblich und umfasst einen hohen privaten Finanzierungsanteil. Die Tatsache, dass sich auch in einer stark marktorientierten Volkswirtschaft ohne öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ein Rundfunksystem herausgebildet hat, das nicht gewinnorientiert ist und zum *Public Value* beitragen soll, deutet darauf hin, dass gewinnorientierte Marktteilnehmer allein kein ausreichendes Angebot an *Public-Value-Inhalten* bereitstellen.
- Allerdings zeigt das amerikanische Fallbeispiel aber auch, dass ein öffentliches Rundfunksystem ohne unabhängige, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit großen Problemen behaftet ist. Zum einen erreichen die teilweise prekär finanzierten öffentlichen Rundfunkstationen keine ausreichende Reichweite, um die positiven *externen Effekte* der *Public-Value-Inhalte* zur Geltung zu bringen. Zum anderen führt die Abhängigkeit von Spenden dazu, dass öffentliche Stationen häufig eine kontroverse Berichterstattung vermeiden und ihrem unabhängigen Programmauftrag damit nicht vollumfänglich nachkommen können.

Neuseeland: Das Rundfunksystem in Neuseeland ist aufgrund struktureller Besonderheiten ein interessantes Fallbeispiel. Im Gegensatz zu den klassischen öffentlichen Rundfunkanstalten in Europa finanziert sich die staatliche Fernsehanstalt Television New Zealand (TVNZ) über Werbeeinnahmen und agiert gewinnorientiert. Um das Angebot an *Public-Value-Inhalten* sicherzustellen, wurde die Stiftung New Zealand On Air (NZOA) gegründet, die mit öffentlichen Mitteln solche Rundfunkinhalte fördert. Neuseeland ist damit ein Fallbeispiel für die Bereitstellung von *Public-Value-Inhalten* mittels des in Abschnitt 3.3.1 diskutierten Ausschreibungsmodells. Darüber hinaus gab es in der jüngeren Geschichte verschiedene Reformen am neuseeländischen Rundfunksystem, deren Analyse interessante Einblicke erlaubt. Kernergebnisse der Analyse sind die Folgenden:

- Zum ersten wird am Beispiel zweier Sender (TVNZ 6 mit Kinder- und Jugendprogramm und TVNZ 7 mit Nachrichten, Information und Kultur) deutlich, dass die rein marktbasierende Bereitstellung gesellschaftlich wünschenswerter *Public-Value-Inhalte* nicht funktioniert. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist die öffentliche Bereitstellung derartiger Inhalte nicht profitabel. Ohne staatliche Zuschüsse kommt es zu Finanzierungslücken, die dazu

führen, dass solche Programme entweder eingestellt oder nur mit Bezahlschranke angeboten werden.

- Zum zweiten offenbart das Fallbeispiel, warum Ausschreibungsmodelle die erwarteten Ziele nicht erreichen. Eine staatliche Stiftung zur Förderung von Public-Value-Inhalten kann die geförderten Inhalte nicht selbst senden und ist damit abhängig von der Bereitschaft kommerzieller Sender, die geförderten Inhalte auszustrahlen. Wenn die Sender mit Gewinnmaximierungskalkül kein Interesse an der Ausstrahlung haben, wird ein solches Angebot nicht oder nicht in ausreichendem Maße zu Verfügung gestellt. Es fehlen die Gestaltungsmöglichkeiten einer zentralen Programmplanung durch eine Rundfunkanstalt.

Alle Ergebnisse der Fallstudien werden in den folgenden Abschnitten detailliert dargelegt.

#### **4.2.1 Vereinigtes Königreich**

Der Blick auf das Rundfunksystem des Vereinigten Königreichs konzentriert sich vor allem auf die die folgenden Fragen:

- Welche Struktur hat der britische Rundfunk und welche Position nehmen dabei die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und insbesondere die BBC ein?
- Inwiefern kann ein öffentlicher Programmauftrag auch noch in einer konvergierenden Medienwelt durch Regulierungsvorgaben wirkungsvoll erteilt werden?
- Welche Rolle spielt die Unterhaltung im Programmauftrag der BBC?

##### **4.2.1.1 Struktur des britischen Rundfunksystems**

Der britische Rundfunk- und Medienmarkt wird seit fast einem Jahrhundert wesentlich durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geprägt. Im Mittelpunkt steht dabei die traditionsreiche BBC (British Broadcasting Corporation), die als älteste öffentliche Rundfunkanstalt der Welt gilt und nach wie vor eine der größten und einflussreichsten ist. Die bei der Gründung formulierten Aufgaben der BBC „to inform, educate and entertain“, welche mittlerweile unter dem Begriff „Reithian mission“ bekannt sind, gelten nach wie vor als zentrale Aufgaben eines *public service broadcasters* (PSB) und finden sich, in leicht abgewandelter Form, in der Auftragsdefinition der meisten öffentlichen Rundfunkanstalten der Welt wieder.

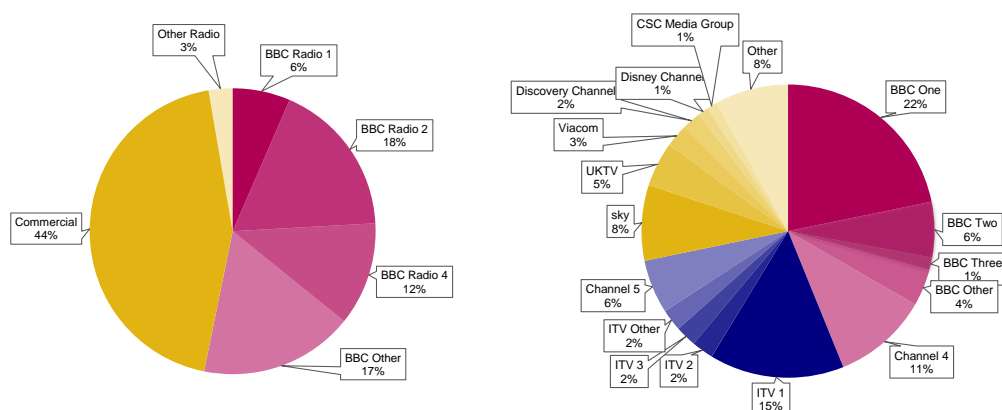
Grundlage der Arbeit der britischen öffentlichen Rundfunkanstalt BBC ist die so genannte Royal Charter, die mit dem deutschen Rundfunkstaatsvertrag vergleichbar ist. Im Rahmen einer Charter Review wird in regelmäßigen Abständen, zumeist alle zehn Jahre, der öffentliche

Auftrag diskutiert und erneuert. Aktuell wird die nächste Royal Charter, welche 2017 in Kraft tritt, in einer öffentlichen Debatte von den beteiligten Stakeholdern diskutiert. Dabei werden neben Mission, Ziele und Werte auch die Art und Weise der Berichterstattung diskutiert sowie die Finanzierung und Governance-Struktur hinterfragt.

Der britische Hörfunkmarkt wird zu mehr als der Hälfte von den BBC-Sendern bedient. Das populärste Radioprogramm ist mit einem Marktanteil von 18 Prozent das Angebot der BBC Radio 2, das Musik und kulturelle Inhalte für ein erwachsenes Publikum bietet. An zweiter Stelle steht mit dem BBC Radio 4 ein Angebot, das vor allem anspruchsvolles Wortprogramm sendet (vgl. Abbildung 4-17, links).

Abbildung 4-17:

**Marktanteile britischer Hörfunk- (links), 3. Quartal 2015 und Fernsehsender (rechts), 2014**



Anmerkung: PSBs in öffentlicher Trägerschaft sind ROT, privat-kommerzielle PSBs sind BLAU und weitere privat-kommerzielle Sender GELB codiert.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Rajar (2015, S. 1-2) und BARB (2015a, S. 32-33).

Weniger dominant ist die Stellung der BBC auf dem Fernsehmarkt. Die BBC hat hier einen Marktanteil von ungefähr einem Drittel, elf Prozent entfallen auf den zweiten öffentlichen *public service broadcaster* Channel 4. Die privat-kommerziellen *public service broadcaster* ITV und Channel 5 nehmen mit ihrem Portfolio zusammen 27 Prozent des Fernsehmarktes ein. Zudem ist ITV 1 nach BBC One der meistgesehene britische Fernsehsender (vgl. Abbildung 4-17, rechts).

Die Geschichte der britischen Fernsehkanäle ist zum Teil noch an der aktuellen Bezeichnung zu erkennen. Die ersten beiden Sendeplätze waren von der BBC besetzt. 1955 kam Channel 3 – mittlerweile ITV – als privat-kommerzielle Alternative, allerdings mit öffentlich reguliertem Programmauftrag, hinzu. Channel 4 begann 1982 den Sendebetrieb unter einem neuen Organi-



sationsmodell. Channel 4 ist in öffentlicher Trägerschaft, finanziert sich aber über Werbung und verfolgt eine Gewinnerzielungsabsicht. 1997 wurde das Angebot an analog-terrestrischen Kanälen um den kommerziellen *public service broadcaster* Channel 5 ergänzt. Das historisch gewachsene britische Rundfunksystem unterteilt sich folglich für den Fernsehmarkt in vier zentrale Senderkategorien.

Tabelle 4-1:

**Kategorisierung britischer Fernsehanstalten**

BBC	Channel 4	ITV/Channel 5	Private Anbieter
öffentliche Trägerschaft		Privatwirtschaftliche Organisation	
öffentliche Finanzierung	kommerzielle Finanzierung/Werbefinanzierung		
<i>public service broadcaster</i> , d.h. öffentlicher Programmauftrag			Privat-kommerziell

Quelle: DIW Econ.

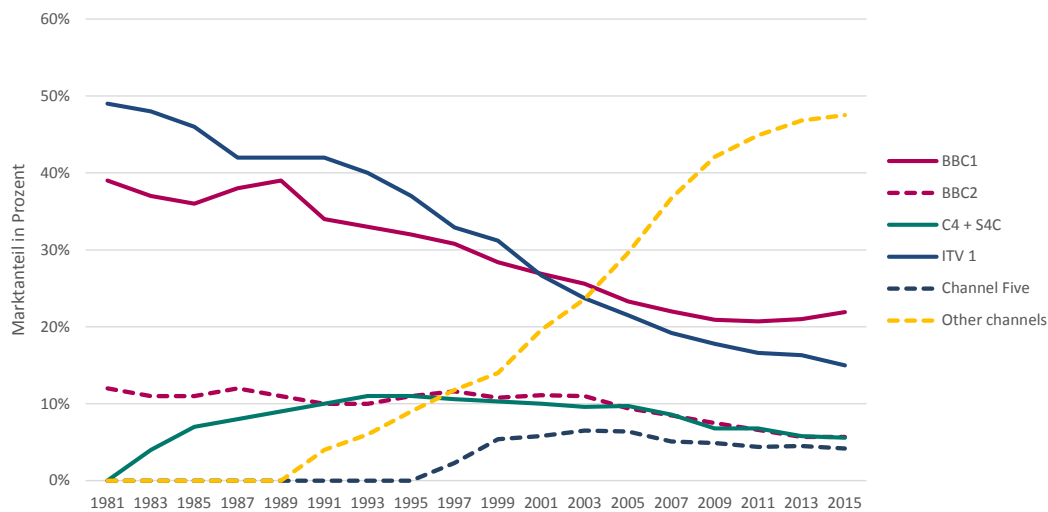
Die BBC ist aufgrund der Organisationsstruktur und der öffentlichen Finanzierung der deutschen Definition einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt am nächsten. Die öffentliche Finanzierung der BBC-Gruppe wird zu ungefähr 78 Prozent über eine license fee bereitgestellt, die der ehemaligen deutschen Rundfunkgebühr ähnelt. Die restlichen 22 Prozent des Budgets stammen aus weiteren Einkünften, Zuschüssen, Lizenzgebühren und Mieterträgen. Insgesamt stand der Gruppe im Jahr 2015 ein Budget von 3.735,4 Mio. GBP, umgerechnet 5.086,5 Mio. Euro<sup>103</sup>, zur Verfügung (BBC 2015, S. 133).

**4.2.1.2 Keine rein markt-basierte Bereitstellung von Public-Value-Inhalten**

Der britische Rundfunkmarkt befindet sich im Wandel und ist von einer zunehmenden Bedeutung privater Anbieter geprägt. Sowohl die öffentlichen als auch die privat-kommerziellen *public broadcaster* verzeichnen einen Rückgang ihrer Marktanteile. Im Fernsehmarkt gab es bis 1982 neben dem ersten und zweiten Kanal der BBC den dritten Kanal ITV 1, der ungefähr einen Marktanteil von 50 Prozent hatte. Nach Einführung von Channel 4 ab 1982, der Marktöffnung durch den Broadcasting Act von 1990 und der Gründung von Channel 5 im Jahr 1997 ist die Marktstellung der *public service broadcaster* schwächer geworden. Die Reichweite von kommerziellen Kanälen wie sky oder anderen Anbietern nimmt stetig zu. Im Jahr 2015 hatte BBC One einen Marktanteil von 21,9 Prozent, ITV insgesamt 15 Prozent und rein kommerzielle Anbieter liegen bereits bei fast 50 Prozent (vgl. Abbildung 4-18).

<sup>103</sup> Bei einem Wechselkurs von 1,3836 GBP / EUR.

Abbildung 4-18:  
**Marktanteile der britischen Fernsehkanäle, 1982-2015**



Anmerkung: ab 2010 BBC1 inkl. HD; ITV1 inkl. GMTV, ab 2010 inkl. HD, ab 2011 inkl. ITV1+1; Channel 4 + S4C ab 2007 inkl. C4+1; Channel Five ab 2012 inkl. C5+1.

Quelle: DIW Econ auf Basis von Quelle: BARB (2015b).

Für die BBC ist ein Rückgang des Marktanteils aus betriebswirtschaftlicher Sicht zunächst verschmerzbar. Vor dem Hintergrund des öffentlichen Auftrags der BBC, der darauf abzielt, einen *Public Value* zu generieren und daher auf eine große Reichweite angewiesen ist, ist dieser Rückgang jedoch problematisch. Für die werbefinanzierten *public service broadcaster* hingegen ist ein solcher Rückgang des Marktanteils allerdings auch mit einer Reduktion der Werbeeinnahmen verbunden und damit sogar potentiell Existenz bedrohend.

Werbefinanzierte PSBs im Vereinigten Königreich sehen sich immer weniger in der Lage, ihren öffentlichen Programmauftrag<sup>104</sup> auf der Basis eines kommerziellen, in erster Linie werbefinanzierten Geschäftsmodells zu erfüllen und fordern daher eine Reduktion der öffentlichen Programmvorgaben. Die britische Regulierungsbehörde Ofcom kommt diesbezüglich in ihrem dritten Public Service Broadcasting Review zu der folgenden Schlussfolgerung für ITV und Channel 5:

*“The current deal for the commercially-owned PSBs, ITV and Channel 5, is built on trading regulatory assets (mostly spectrum and EPG prominence)*

<sup>104</sup> Die Auflagen für die gegenwärtigen Channel 3- und Channel 5-Licencees, Independent Television Limited (ITV) und Channel 5 Broadcasting Limited, sind pro Jahr unter anderem 35 Prozent/10 Prozent regionale Produktion und 365/260 Stunden nationale und internationale News (vgl. Ofcom, 2011, S. 33). Der Channel 4 Licencee, Channel 4 Television Corporation, muss pro Jahr unter anderem mindestens 25 Prozent seiner Produktion an unabhängige Produzenten vergeben und 208 Stunden zum aktuellen Zeitgeschehen senden (vgl. Ofcom, 2013, S. 16).

*which have value in the linear environment, in return for PSB obligations. The greater the decline in linear viewing, the lower the value of these benefits. A decline may lead to requests for the PSB obligations to be reduced, raising questions about these PSBs' continuing role as PSB providers" (Ofcom, 2015a, S. 25).*

Die Zukunft von Channel 4, der sich einerseits in öffentlicher Trägerschaft befindet, sich aber andererseits über Werbung finanzieren muss, wird wie folgt beschrieben:

*"In this context, the main challenge for C4C in delivering Channel 4 and its licence obligations will remain its ability to sustain a cross-subsidy model to invest in content that both fulfils its distinctive remit and attracts and retains audiences to view it. [...] While some of these challenges are common across broadcasters, the particular challenge to C4C is that it must retain audiences in sufficient numbers to generate commercial revenues while simultaneously investing and engaging viewers in content which, by definition of its remit, is risk-taking, innovative and distinctive" (Ofcom, 2013, S. 48).*

Der Betrieb des mit inhaltlichen Auflagen belegten Hauptkanals von Channel 4 ist finanziell nicht nachhaltig und würde für sich genommen nicht stattfinden. Zur Finanzierung der PSB-Inhalte ist eine Quersubventionierung durch die weiteren kommerziellen Angebote des Unternehmens nötig (siehe Auflagenmodell, Abschnitt 3.3.1). Dies bestätigt auch eine aktuelle Studie im Auftrag von Channel 4, welche die möglichen Konsequenzen einer Privatisierung des Senders beleuchtet. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass eine Privatisierung sehr wahrscheinlich mit einer Verwässerung des Auftrags einhergehen würde (Barwise & Brooks, 2016).

#### **4.2.1.3 Auch Kritiker bestätigen den Unterhaltungsauftrag der BBC**

Seit Gründung der BBC wird ihr Unterhaltungsauftrag besonders intensiv diskutiert und ist der von Kritikern am häufigsten benannte Aspekt, wenn es um die Einschränkung des Programmauftrags der BBC geht. Im Gegensatz zu Informations- und Bildungsinhalten, bei denen eine ausreichende private Bereitstellung nicht zu erwarten ist, sind die Anreize kommerzieller Sender Unterhaltungsformate zu produzieren und zu senden deutlich höher (vgl. Abschnitt 3.1). Entsprechend kontrovers wird auch aktuell diskutiert, inwieweit und in welcher Ausgestaltung Unterhaltung expliziter Teil des öffentlichen Auftrags der BBC bleiben soll.

Die in Abschnitt 3.2 diskutierten Argumente spielen auch in Großbritannien eine zentrale Rolle. Die Mission der BBC "to inform and to educate" setzt hohe Reichweiten voraus, die mit Hilfe von Unterhaltung erreicht werden können. Auch die BBC vertraut dabei neben Lead-in-Effekten und Audience flows auf eine Kombination des Unterhaltungsauftrags mit dem Bildungs- und Informationsauftrag:

*"Entertaining the nation is and will continue to be inseparable from the BBC's mission. Drama is how we tell our national story. Comedy explores our most uncomfortable questions. Entertainment brings us together and provides huge enjoyment" (BBC, 2015b, S. 78).*

Des Weiteren soll durch die Unterhaltungsinhalte der öffentlichen Anstalten ein Qualitätswettbewerb entstehen, bei dem die Angebote der *public service broadcaster* als Maßstab dienen. Im Strategiepapier „Future of the BBC“ wird klargestellt, dass auch das zukünftige Programm Unterhaltungsformate enthalten soll, jedoch weniger als das der kommerziellen Sender (vgl. BBC, 2015b, S. 80). Das für die Diskussion zur Neuerteilung des öffentlichen Auftrags zuständige Ministerium für Kultur, Medien und Sport (DCMS) unter dem Minister John Whittingdale, der als Kritiker der BBC gilt (vgl. The Guardian, 2015), betont in seinem Papier zur öffentlichen Konsultation ebenfalls die Wichtigkeit von Unterhaltungsformaten:

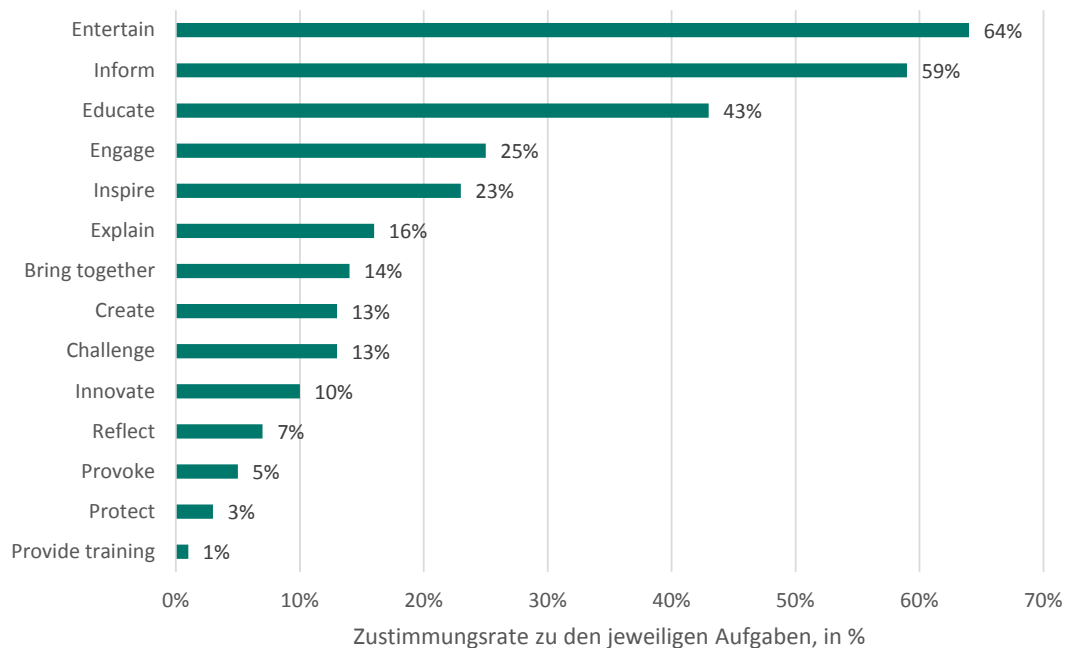
*„However, it also provides a range of programming which is arguably less distinctive from the content that its commercial competitors provide. In providing audiences with popular content the BBC is able to reach a wide base of licence fee payers, and an element of popular programming is essential to the BBC continuing to deliver services that audiences want to access" (DCMS, 2015, S. 38).*

Das Ministerium bestätigt damit die Notwendigkeit von Unterhaltungssendung – bzw. allgemein: kommerziell erfolgreicher Sendungen – als Teil des öffentlichen Angebots mit dem Ziel, den Bildungs- und Informationsauftrag überfüllen zu können. Siehe hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.2.

Allerdings kommt eine Studie im Auftrag des DCMS zu dem Ergebnis, dass eine Reduktion des Unterhaltungsangebots der BBC zu beträchtlichen Mehreinnahmen auf Seiten privater Rundfunkanbieter führen könne. Dies würde allerdings mit einem Rückgang der Reichweite der BBC einhergehen. Gefordert wird daher eine stärkere Unterscheidbarkeit bzw. Einzigartigkeit der (Unterhaltungs-)Inhalte der BBC („*distinctiveness*“) (Oliver&Ohlbaum und Oxera ,2016).

Auffällig ist allerdings auch, dass der Unterhaltungsauftrag der BBC auf Seiten des Publikums auf große Zustimmung trifft. Befragt man die Zuschauer der BBC, wird deutlich, dass das Unterhaltungsprogramm hohe Wertschätzung genießt (vgl. Abbildung 4-19).

Abbildung 4-19:

**Zustimmungsraten zu möglichen Aufgaben der BBC (in Prozent), Befragung Nov./Dez. 2014**

Frage: "I would like you to think generally about the BBC and what you think its mission should be. Here are some words that other people have used to describe what they feel the BBC should do. Please drop and drag up to three words that you think most apply?"

Quelle: DIW Econ auf Basis von ICM (2015, S. 4).

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass sowohl Zuschauer als auch kritische Beobachter der BBC den Unterhaltungsauftrag bestätigen, wenn auch eine stärkere Unterscheidbarkeit von den Unterhaltungsangeboten der privaten Rundfunksender gefordert wird. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, dass die BBC eine hohe Reichweite erzielt, um auch einen hohen *Public Value* generieren zu können. Die Diskussion konzentriert sich in Großbritannien damit nicht auf die Frage, ob die BBC unterhalten sollte, sondern in welcher Art und Weise und in Umfang dies angemessen erscheint, um die nötige Reichweite und Popularität zu erreichen.

#### 4.2.1.4 Zusammenfassung und Fazit

Die Unterteilung in drei Arten von *public service broadcaster* ermöglicht eine separate Betrachtung der jeweiligen Anreizstrukturen. Die werbefinanzierten öffentlichen Rundfunkanstalten, ITV/Channel 5 und Channel 4, lassen sich nach ihrer Trägerschaft unterscheiden. Aufgrund der Abhängigkeit von Werbeeinnahmen ist die zukünftige Entwicklung von Channel 4 unklar. Ein Einbruch der Werbeeinnahmen könnte dazu führen, dass die inhaltlichen Vorgaben reduziert werden, komplett wegfallen oder ein Teil des Budgets von staatlicher Seite bereitgestellt werden muss. Für die privat-kommerziellen Sender ITV und Channel 5 ist der Lizenzierung als PSB Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Rechnung. In dieser Rechnung wird der Zugang zu terrestrischen Kanälen und eine besserer EPG-Platzierung<sup>105</sup> den Kosten durch die PSB-Vorgaben gegenübergestellt. Der Zugang zu den ehemals knappen Kanälen verliert im Zuge der digitalen Konvergenz der Medienmärkte an Attraktivität, da die Distributionsmöglichkeiten zunehmen und ein Verzicht auf den PSB-Status einen immer geringeren Reichweiteverlust bedeutet.

Wenn ein Rundfunkanbieter auf eine Werbefinanzierung angewiesen ist, ist ein hoher Marktanteil von zentraler Bedeutung. Geht der Marktanteil zurück, sinken auch die Werbeeinnahmen (vgl. Abbildung 4-18). Das Beispiel der Hauptsender von ITV und Channel 4 deutet darauf hin, dass eine Bereitstellung von *Public-Value-Inhalten* durch rein gewinnorientierte Anbieter in deutlich geringerem Maße stattfinden würde. Es wird deutlich, dass werbefinanzierte *public service broadcaster* in erster Linie wirtschaftlich agieren müssen und daher eine Gewinnerzielungsabsicht als oberste Priorität vermutet werden kann. Die öffentlichen Auflagen sind unattraktiv, da die mit ihnen verbundenen *Public-Value-Inhalte* relativ teuer zu produzieren sind und tendenziell einen geringeren Marktanteil erzielen. Marktergebnis und die Bereitstellung wünschenswerter *Public-Value-Inhalte* fallen folglich auseinander.

Ein weiterer Aspekt ist der aktuelle Charter Review, die Diskussion um die Neuerteilung des öffentlichen Auftrags der BBC. Ein kontroverser Punkt ist dabei der Unterhaltungsauftrag der BBC. Es wird deutlich, dass selbst Kritiker des aktuellen Systems der BBC nicht den Unterhaltungsauftrag entziehen möchten, da er aus ihrer Sicht wesentlich ist, um die nötige Reichweite öffentlich-rechtlicher Inhalte zu gewährleisten. Allerdings wird gefordert, dass die Unterhaltungsformate der BBC sich stärker von denen privater Anbieter unterscheiden sollten.

---

<sup>105</sup> Der elektronische Programmführer (EPG) entspricht einer digitalen Programmzeitschrift, die neben dem reinen Programmablauf noch weitere Informationen bietet. Von einer prominenteren Platzierung versprechen sich die Sender eine höhere Sichtbarkeit und einen sich daraus ergebenden größeren Marktanteil.

#### 4.2.2 Kanada

Im Rahmen der Fallstudie werden, unter besonderer Berücksichtigung des kanadischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks (CBC/Radio-Canada) folgende Fragestellungen untersucht:

- Welche Struktur hat der kanadische Rundfunkmarkt und welche Position nimmt dabei der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein?
- Welche Auswirkungen hat die sprachliche Unterteilung Kanadas und welche Rolle spielt der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den jeweiligen Märkten?
- Welchen Einfluss hat die US-amerikanische Medienlandschaft insbesondere auf den anglophonen Teilmarkt Kanadas?

##### 4.2.2.1 Struktur und Geschichte des kanadischen Rundfunksystems

Mit dem Broadcasting Act von 1936 wurde die Basis für das nationale, öffentlich-rechtliche Netzwerk CBC/Radio-Canada gelegt. Als Reaktion auf den zunehmenden Einfluss US-amerikanischer Programme, insbesondere im grenznahen Gebiet, war das Hauptziel die „Canadianization of mass media“ (Filion, 1996, S. 453) und die Bereitstellung originär kanadischer Inhalte über die Einführung von Mindestquoten für kanadische Programminhalte. Die kanadische Regierung verband mit der Gründung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaft das Ziel, die kanadische Identität zu schützen und die nationale Einheit zu stärken. Mit der Etablierung der Gesellschaft 1936 startete offiziell der kanadische öffentlich-rechtliche Hörfunk; die ersten Fernsehkanäle in Montreal und Toronto begannen 1952 mit der Ausstrahlung erster Inhalte (vgl. CBC/Radio-Canada, 2016a). Bereits Ende der 1950er Jahre hatten neun von zehn Haushalten einen Fernseher (vgl. Cole, 2002, S. 6). Bis 1961 unterstanden alle Sender, egal ob öffentlich-rechtlich oder privat, der CBC. Im Jahr 1961 wurde das erste private Rundfunknetzwerk CTV gegründet. Mit dem Broadcasting Act von 1968 wurde die Canadian Radio-Television Commission (CRTC), die mittlerweile unter dem Namen Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission firmiert, als Regulierungsbehörde für öffentliche und private Rundfunkanbieter eingesetzt. Die Reform von 1968 ermöglichte erstmals eine gewinnorientierte Ausrichtung privater Sender und führte damit zu einer Abgrenzung von privaten und öffentlich-rechtlichen Netzwerken mit ihren jeweiligen Aufgaben bzw. Anreizstrukturen.

Abbildung 4-20 gibt einen Überblick über den kanadischen Rundfunkmarkt. Gegenwärtig bietet CBC/Radio-Canada fünf öffentlich-rechtliche Hörfunkangebote über verschiedene Kanäle an. Für den anglophonen Zuhörer gibt es die Sender CBC Radio One, CBC Radio 2 und CBC

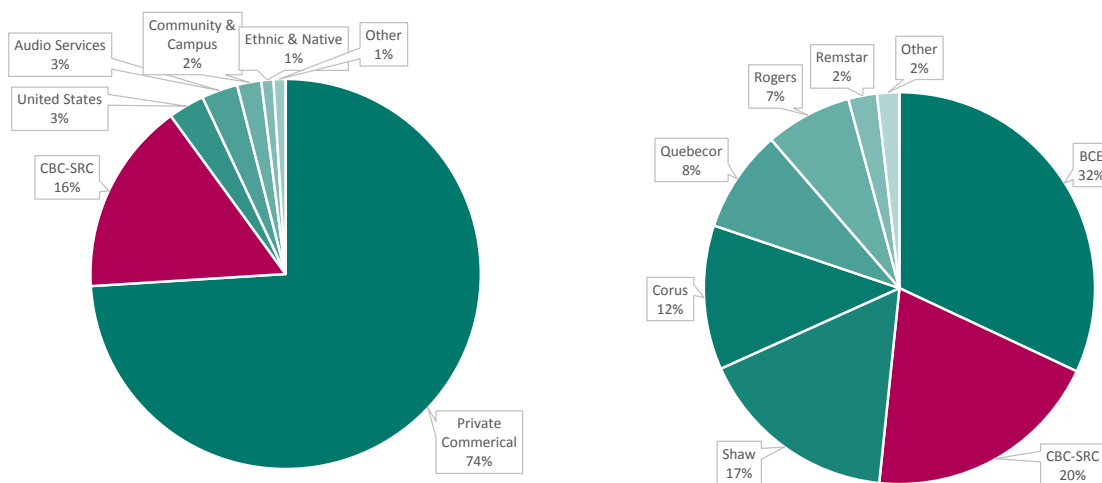
Radio 3; frankophonen Konsumenten stehen ICI Première und ICI Musique zur Verfügung. Zusätzlich wird der Auslandsdienst Radio Canada International (RCI) online in englischer, französischer, spanischer, arabischer und chinesischer Sprache verbreitet (vgl. CBC/Radio-Canada, 2016b).

In der Zeit von der Gründung der ersten Radiosender 1936 bis zum Jahr 1974 haben sich die Radiosender zu einem Teil über Werbung finanziert. Mittlerweile vergeben die öffentlich-rechtlichen Netzwerke keine Werbeplätze mehr; lediglich CBC Radio 2 und ICI Musique sind ausgenommen und haben die Möglichkeit pro Stunde bis zu vier Minuten Werbung zu senden (vgl. CRTC, 2016).

In der Zeit von der Gründung der ersten Radiosender 1936 bis zum Jahr 1974 haben sich die Radiosender zu einem Teil über Werbung finanziert. Mittlerweile vergeben die öffentlich-rechtlichen Netzwerke keine Werbeplätze mehr; lediglich CBC Radio 2 und ICI Musique sind ausgenommen und haben die Möglichkeit pro Stunde bis zu vier Minuten Werbung zu senden (vgl. CRTC, 2016).

Abbildung 4-20:

**Marktanteile im Radiomarkt nach Typ (links), 2014 und Fernsehsender nach Mediengruppe (rechts), 2013-2014**



Quelle: DIW Econ auf Basis von CRTC (2015a, S. 62 und S. 101).

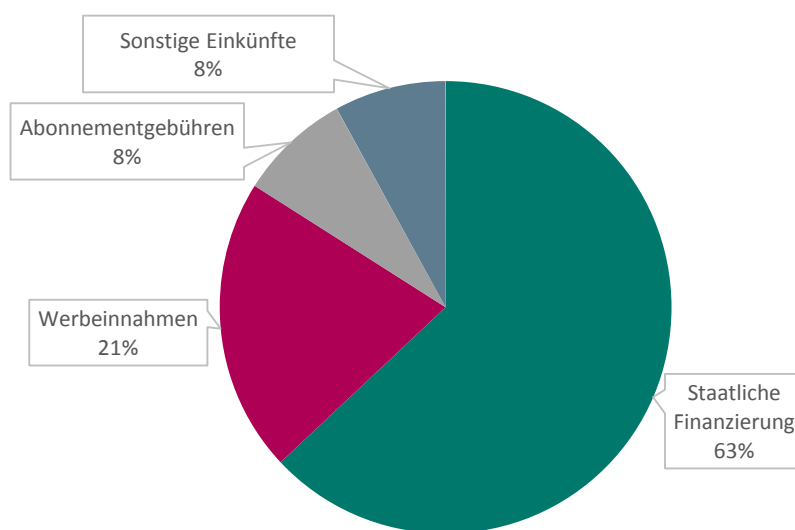
Der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaft wird durch den aktuellen Broadcasting Act definiert und besagt, dass es ein breites Angebot geben soll, welches informiert, aufklärt und unterhält („informs, enlightens and entertains“). Es soll gewährleistet sein, dass es einen öffentlichen Raum gibt, der unabhängig und von den Interessen der Regierung und Unternehmen getrennt ist. Zusätzlich soll den Kanadiern die Möglichkeit gegeben wer-



den, mehr über ihr eigenes Land zu erfahren, um so die nationale Identität und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Das Ziel der Bereitstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte ist auch in Kanada die Generierung eines *Public Value* (vgl. Abschnitt 3.1.4) und den damit verbundenen positiven Effekten.

Finanziert wird die öffentlich-rechtliche Rundfunkgesellschaft CBC/Radio-Canada hauptsächlich über von der Regierung bewilligte staatliche Beiträge aus Steuereinnahmen, Werbeeinnahmen und die Einnahmen aus Abonnement-Gebühren.<sup>106</sup> Insgesamt stand der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaft im Jahr 2015 ein Budget von 1.636 Mio. CAD, umgerechnet 1.176 Mio. Euro<sup>107</sup>, zur Verfügung (vgl. CBC/Radio-Canada, 2015a, S. 12). Etwas weniger als zwei Drittel stammen aus staatlichen Zuschüssen, ungefähr ein Fünftel aus Werbeeinnahmen und acht Prozent aus der Abonnementgebühr (vgl. Abbildung 4-21).

Abbildung 4-21:

**Budget der CBC/Radio-Canada nach Herkunft, 2014-2015**

Quelle: DIW Econ auf Basis von CBC/Radio-Canada (2015a, S. 12).

**4.2.2.2 Ziele des öffentlichen Rundfunks im Kontext der kanadischen Zweisprachigkeit**

Das kanadische Rundfunksystem besteht aus zwei sprachlich separierten Teilmärkten. Insgesamt hat Kanada eine Bevölkerung von 33 Mio. Einwohnern, von denen ca. 75 Prozent in überwiegend anglophonen Provinzen leben und der Rest in der primär frankophonen Provinz

<sup>106</sup> Neben dem frei empfangbaren Programm bietet CBC/Radio-Canada weitere Spezialkanäle, wie CBC Newstnetwork/ICI RDI oder CBC Documentary/ICI Explora, die sich vor allem über Abonnements und Werbung finanzieren.

<sup>107</sup> Bei einem Wechselkurs von 0,7189 CAD / EUR.

Québec. Der tatsächlich englischsprachige Anteil an der Bevölkerung beträgt etwas mehr als zwei Drittel (68 Prozent), die zweitgrößte Gruppe sind die französischsprachigen Bewohner (21 Prozent) (vgl. Statistics Canada, 2016).

Die kanadische Verfassung schreibt vor, dass beide Sprachen – Englisch und Französisch – im politischen System Kanadas denselben Status besitzen.<sup>108</sup> Kanada ist daher von institutionellem Bilinguismus geprägt. Dieser Anspruch spiegelt sich auch im Auftrag des öffentlichen Rundfunks wider; im Broadcasting Act von 1991 wurde festgelegt, dass unter Beachtung der jeweiligen sozialen und kulturellen Umstände die Qualität des Programms in beiden Teilmärkten identisch sein soll:

*„The programming by the Corporation should [...] (iv) be in English and in French, reflecting the different needs and circumstances of each official language community, including the particular needs and circumstances of English and French linguistic minorities, (v) strive to be of equivalent quality in English and in French [...]” (Broadcasting Act, 1991, Section 3d).*

Aus den formulierten Anspruch folgt, dass der Rundfunk die frankophonen und anglophonen Bevölkerungsteile mit einer ähnlichen Vielfalt und Qualität versorgen soll. Die Gleichwertigkeit beider Sprachen ist historisch gewachsen und gemäß Verfassung gesellschaftlich erwünscht.

Ein weiterer Anspruch ist durch die Nähe zum Nachbarland USA entstanden. Bereits zu den Anfängen des kanadischen Rundfunks hat der US-amerikanische Rundfunkmarkt eine bedeutende Rolle gespielt. Unter der von der Regierung ausgerufenen „Canadianization of mass media“ sollte der Einfluss US-amerikanischer Medien auf den kanadischen Rundfunk reduziert werden. Der erste Broadcasting Act im Jahr 1936 zielte darauf ab, den Konsumenten kanadische Inhalte anzubieten, um so die inländische Kultur zu fördern.

Eine zentrale Aufgabe der CRTC ist es daher, bei der Programmgestaltung der Sender darauf zu achten, dass die zwei offiziellen Sprachen, Englisch und Französisch, sowie regionale Interessen explizit berücksichtigt werden. Der Zugang zu originär kanadischen Inhalten soll gewährleistet sein. Momentan haben die kanadischen Sender folgende inhaltliche Vorgaben:

---

<sup>108</sup> Wörtlich in *Section Sixteen of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*: „English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.“; <http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.html> (zuletzt abgerufen am 25.2.2016).

- Radio: 35 Prozent des angebotenen Inhalts muss nach dem “MAPL System“ – M(usic), A(rtist), P(erformance), L(yrics) – kanadischen Ursprungs sein; für neue private Sender ab 1999 gilt eine Quote von 40 Prozent (vgl. CRTC, 2006).
- Fernsehen: 60 Prozent jährlich und mindestens 50 Prozent in der Zeit von 18-24 Uhr müssen kanadischen Ursprungs sein (vgl. CRTC, 1999); private Sender müssen seit Mai 2011 nur noch eine Quote von 55 Prozent anstatt 60 Prozent erfüllen (vgl. CRTC, 2011).

Die Wirkung der Regulierung hängt stark von der detaillierten Ausgestaltung des Regulierungsrahmens ab. Kommerzielle Sender haben einen Anreiz, die geforderten Quoten zu erfüllen, aber die geforderten Inhalte nicht zu den Hauptsendezeiten zu senden. Die Reichweite der regulierten Inhalte kann so deutlich geringer sein als geplant (vgl. Standing Committee on Canadian Heritage, 2003, S. 171-173). Welche Möglichkeiten bestehen, die jährliche Quote an CanCon (Canadian content) zu erzielen, ohne ein breites Publikum zu erreichen, lässt sich anhand der Begriffe „graveyard slots“ oder „beaver hours“ nachvollziehen. Wählt man als Regulierungsrahmen die zuschauerreiche Zeit von 18-24 Uhr, haben die Sender die Möglichkeit die Auflagen in ihrem Sinne zu erfüllen, indem sie günstig produzierte, kanadische Inhalte um 18 Uhr und um 22:30 Uhr für jeweils eineinhalb Stunde ausstrahlen.

Aus ökonomischer Sicht stellen sich die Fragen:

- Kann auch das Marktgeschehen für ein über die Sprachgrenzen hinweg gleichwertiges Angebot sorgen?
- Wird das Angebot „kanadisch“ sein und die kanadische Kultur fördern?

Die kanadischen Regulierungsbehörden haben zumindest bei der zweiten Frage ein klares Urteil gefällt und als Reaktion oben genannte Regulierung implementiert. Der folgende Abschnitt analysiert weitere Evidenz zu beiden Fragen.

### ***Der französischsprachige Markt ist deutlich kleiner als der englischsprachige***

Da Rundfunkprodukte von hohen Fix- und niedrigen variablen Kosten geprägt sind, ist der englische Markt im Vorteil. Es ist für kommerzielle Akteure schlichtweg profitabler, hohe Qualität und Vielfalt in englischer Sprache zu produzieren, weil die Nachfrage dort deutlich größer als im frankophonen Teilmarkt ist. Die strukturellen Gründe sind dieselben, die auch den deutschen Hörfunkmarkt prägen: Vielfältige private Angebote gibt es primär in den Bundesländern mit hoher Bevölkerung; öffentliche Angebote sichern eine vielfältige Grundversorgung (vgl. Abschnitt o).

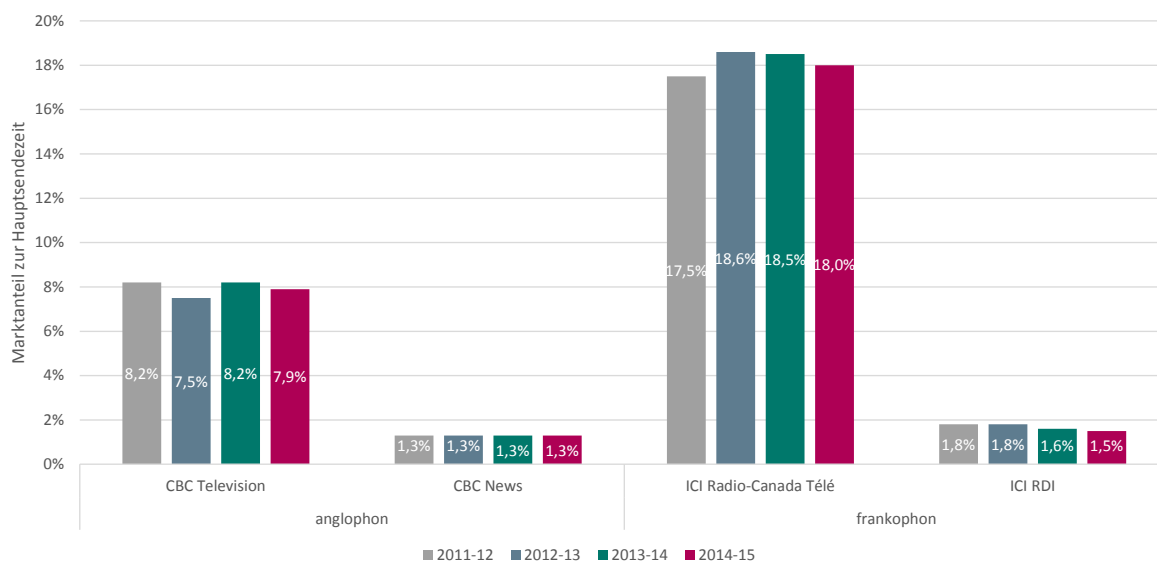
Ähnliches ist auch in Kanada zu beobachten. Innerhalb der frankophonen Bevölkerungsgruppe ist das Angebot der SRC beliebter als das englischsprachige Äquivalent innerhalb des anglophonen Bevölkerungsteils; der relative Marktanteil ist mehr als doppelt so hoch. Die Popularität des frankophonen Programms spiegelt sich zusätzlich in Umfragen wider. Bei der Frage nach dem Informationsgehalt, der Fortschrittlichkeit durch Präsenz auf neuen Plattformen, der Erklärungskraft und der Unterhaltung erhält das französischsprachige Programm in allen Kategorien höhere Zustimmungswerte als das vergleichbare englischsprachige Programm.

Das englischsprachige, öffentliche Fernsehangebot hat einen deutlich geringeren Marktanteil als das äquivalente französische Programm. Geringer ist die Differenz zwischen den spezialisierten Nachrichtenkanälen, CBC News und ICI RDI, in den beiden Sprachräumen (vgl. Abbildung 4-22).

Wenngleich nicht bekannt ist, wie sich der kanadischen Rundfunkmarkt ohne öffentliche Angebot entwickelt hätte, geben Theorie und empirische Evidenz somit deutliche Hinweise, dass kommerzielle Sender verstärkt auf das anglophone Publikum zielen. Die frankophone Bevölkerung ist zu einem größeren Maße auf öffentliche Angebot angewiesen.

Abbildung 4-22:

**Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Hauptsendezeit (19-23 Uhr), 2011-2015**



Quelle: DIW Econ auf Basis von CBC/Radio-Canada (2015, S. 30-31).

**Die Nähe zur USA beeinflusst den kanadischen Rundfunkmarkt**

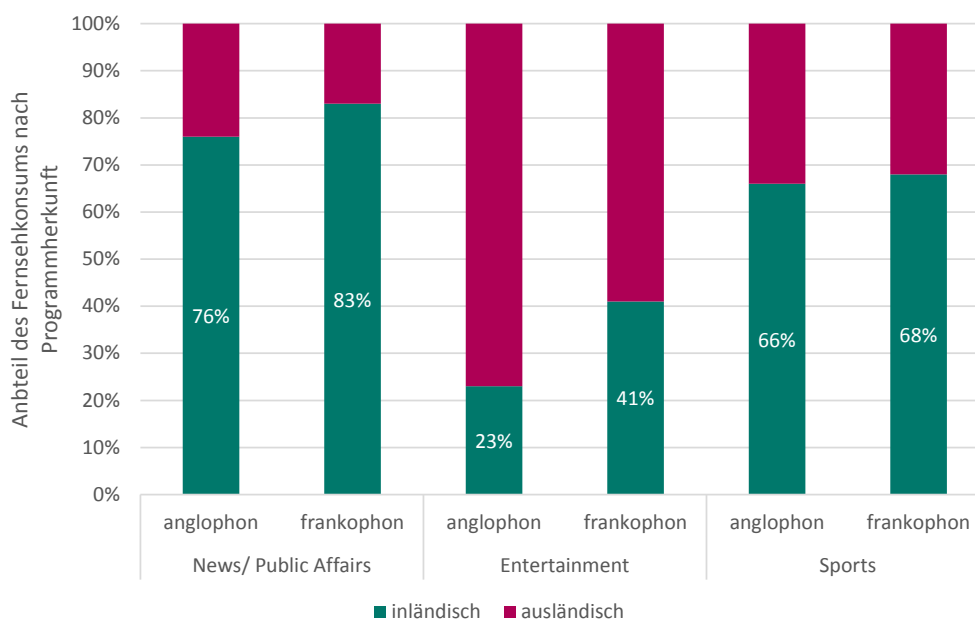
In den USA produzierte Inhalte können wegen fehlender Sprachbarriere kostengünstig nach Kanada exportiert werden. Dies gilt jedoch nur für den englischen Teilmarkt – mit ambivalen-

ten Auswirkungen. Einerseits kann das US-amerikanische Angebot die Vielfalt auf kanadischen Markt erhöhen, andererseits kann es zu einer Verdrängung von inländischen Produktionen kommen.

Insbesondere im Bereich Unterhaltung scheint es eine Verdrängung zu geben. Grundsätzlich ist der Einfluss der US-amerikanischen Unterhaltungsbranche in beiden Teilmärkten nicht zu übersehen. Aber nur 23 Prozent der englischsprachigen Bevölkerung nutzen kanadische Unterhaltungsformate, bei dem französischsprachigen Teil sind es mit 41 Prozent fast doppelt so viele. Der Schluss liegt nahe, dass dies auf das große US-amerikanische, englischsprachige Unterhaltungsangebot zurückzuführen ist (vgl. Abbildung 4-23).

Abbildung 4-23:

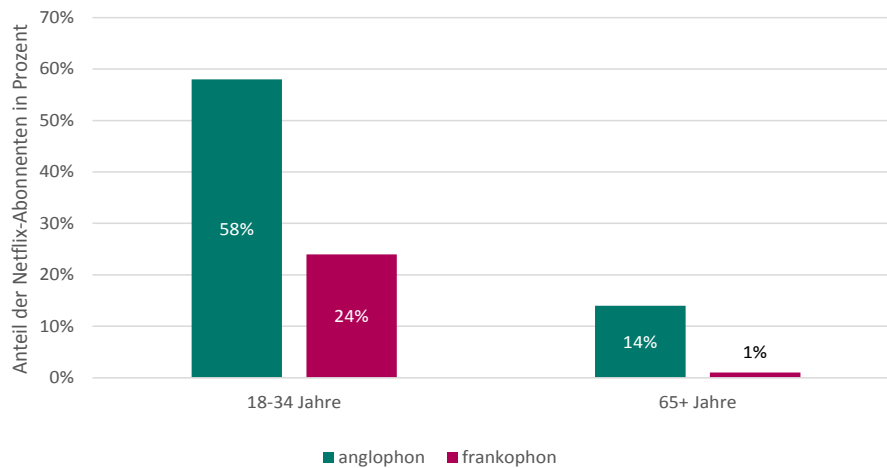
**Anteil des Fernsehkonsums nach Programmherkunft, 2014-2015**



Quelle: DIW Econ auf Basis CBC/Radio-Canada (2015, S. 71-75).

Auch im Bereich neuer Medien und Distributionskanäle ist ein starker Einfluss US-amerikanischer Anbieter zu verzeichnen, der ebenfalls primär den anglophonen Teil des kanadischen Rundfunkmarkts betrifft. Das zumindest legt das Beispiel des US-Unternehmens Netflix nahe. Mehr als die Hälfte der 18-34 Jahre alten englischsprachigen Kanadier nutzen dessen kostenpflichtiges On-Demand-Streaming-Angebot. Im frankophonen Teil des Landes beträgt der Anteil nur 14 Prozent (vgl. Abbildung 4-24).

Abbildung 4-24:

**Anteil der Netflix-Abonnenten an der Bevölkerung nach Altersgruppen, 2015**

Quelle: DIW Econ auf Basis von CRTC (2015a, S. 9).

**4.2.2.3 Zusammenfassung und Fazit**

Das Fallbeispiel des kanadischen Rundfunksystems verdeutlicht vor allem zwei Aspekte:

Der öffentliche Rundfunk trägt wesentlich zur Einhaltung des institutionellen Bilinguismus bei. Das kanadische Rundfunksystem hat sich unter besonderen Rahmenbedingungen entwickelt und war seit Einführung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaft CBC/Radio-Canada von der Reaktion auf externe Einflüsse geprägt. Die erste Besonderheit ist die sprachliche Unterteilung in einen anglophonen und eine frankophonen Bevölkerungsteil. CBC/Radio-Canada agiert implizit auf zwei Märkten. Wichtig ist dabei, dass im Broadcasting Act von 1991 festgelegt wurde, dass unter Beachtung der jeweiligen sozialen und kulturellen Umstände die Qualität des Programms in allen Teilmärkten identisch sein soll. Es ist unwahrscheinlich, dass bei rein kommerzieller Bereitstellung diese Ziele erfüllt werden.

Der öffentliche Rundfunk trägt wesentlich zur Bereitstellung originär-kanadischer Inhalte bei. Zwischen dem anglophonen, kanadischen Markt und dem der USA ist keine Sprachbarriere vorhanden und die Bereitstellung von US-amerikanischen Inhalten für kanadische Konsumenten ist mittlerweile nicht nur in grenznahen Gebieten problemlos möglich. Am kanadischen Beispiel lässt sich besonders deutlich der (zivil-)gesellschaftliche Einfluss bei der Wahl und Gestaltung eines Rundfunksystems beobachten. Das in der 1930ern eingeführte öffentlich-rechtliche Rundfunksystem war zunächst eine Reaktion auf den Einfluss des US-amerikanischen Rundfunksystems und der Angst vor einem steigenden Anteil amerikanischer

Inhalte und sinkender Bereitstellung kanadischer Formate. Auflagen, etwa Quotenvorgaben für kanadische Inhalte, sind ein probates Mittel, stoßen aber wegen Umgehungsmöglichkeiten an ihre Grenzen. Öffentliche Rundfunkinstitutionen können direkt die Defizite kommerzieller Bereitstellung beheben.

### 4.2.3 USA

In der folgenden Fallstudie wird das Rundfunksystem der USA unter besonderer Berücksichtigung der sogenannten *public broadcaster* vorgestellt. Dabei stehen die folgenden Fragen im Vordergrund:

- Welche Struktur hat der öffentliche Rundfunk in den USA und welche Größe und Bedeutung hat er?
- Wie wird der öffentliche Rundfunk in den USA finanziert?
- Welchen Programmauftrag und welche Reichweite haben die *public broadcaster*?

#### 4.2.3.1 Der öffentliche Rundfunk in den USA

Im Gegensatz zu den meisten anderen Rundfunkmärkten ist der Rundfunkmarkt der USA fast ausschließlich privat(-wirtschaftlich) organisiert und, historisch bedingt, durch wenige große Netzwerke geprägt. Bereits die ersten kommerziellen Radiostationen in den frühen 1920er Jahren waren durch Werbeeinnahmen finanziert. Gleichzeitig hatten die einzelnen Stationen Schwierigkeiten ihre Sendezeit mit eigenen Inhalten zu füllen. Um einen Austausch von Inhalten zu ermöglichen, wurden landesweite Netzwerke gegründet. Nach der Etablierung der Netzwerke wurde der US-amerikanische Hörfunkmarkt im Wesentlichen von der National Broadcasting Company (NBC), dem Columbia Broadcasting System (CBS) und der American Broadcasting Company (ABC) dominiert. In den späten 1940er Jahren wurde der neu entstandene Fernsehmarkt auf dem vorhandenen System kommerzieller Netzwerke aufgebaut.

Am 7. November 1967 wurde mit dem *Public broadcasting Act* der Grundstein für das öffentliche Rundfunksystem gelegt. Ziel des Acts war es die Sendervielfalt zu steigern und eine Alternative zu kommerziellen Netzwerken und Stationen zu bieten. Mit der Einführung der *Corporation for Public Broadcasting* (CPB) entstanden der *Public Broadcasting Service* (PBS) als Netzwerk öffentlicher Fernsehstationen und das National Public Radio (NPR) als Pendant für den Hörfunkmarkt. Ähnlich wie die kommerziellen Netzwerke NBC, CBS oder ABC, fassen PBS und NPR unabhängige Stationen zusammen, dienen aber darüber hinaus als Distributeure

öffentlicher Fördermittel und ermöglichen eine gemeinsame Interessenvertretung.

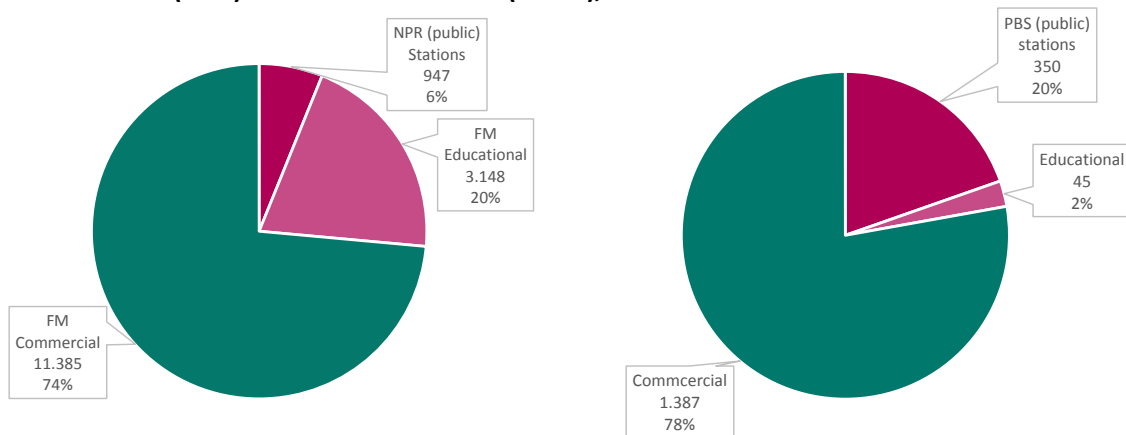
Der Begriff des *public broadcasting* bezeichnet im US-amerikanischen Verständnis nicht öffentlich-rechtlichen Rundfunk, wie er beispielsweise in Deutschland bekannt ist. Zwar gibt es einige öffentliche Rundfunkstationen, welche sich im Besitz von lokalen und regionalen Regierungsorganisationen sowie Universitäten befinden, eine mit den europäischen Strukturen vergleichbare öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gab und gibt es in den USA dennoch nicht. Öffentliche Stationen sind im US-amerikanischen Sinne alle Stationen, die frei empfangbar sind, nicht gewinnorientiert agieren und zentralstaatliche Zuschüsse erhalten. Trotzdem sind die *public broadcaster* in überwiegend privater und nicht in staatlicher Hand. Betrachtet man die öffentliche Aufgabe der CPB (vgl. Abschnitt 4.2.3.4), wird deutlich, dass sich dennoch deutliche Parallelen zu den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder den *public service broadcaster* in Großbritannien ergeben. Eine vergleichende Einordnung – wenn auch mit explizitem Verweis auf die dezentrale Organisationsform – erscheint daher legitim.

#### 4.2.3.2 Das öffentliche Rundfunksystem der USA ist größer als häufig angenommen

PBS und NPR fassen als übergeordnete Netzwerke eine Vielzahl von Stationen auf Staats- oder regionaler Ebene zusammen. Neben der anteiligen Finanzierung der öffentlichen Rundfunkstationen stellen die öffentlichen Netzwerke ihren Mitgliedern Programminhalte zur Verfügung. Im Gegensatz zu kommerziellen Netzwerken wie ABC, CBS, NBC oder Fox, welche die teilnehmenden Stationen (affiliates) für die mit ihren Inhalten gefüllte Sendezeit bezahlen, sind PBS und NPR Distributeure, welche die produzierten, öffentlichen Programminhalte den Mitgliedern bereitstellen.

Abbildung 4-25:

#### Anzahl der Radio- (links) und Fernsehstationen (rechts), 2015



Quelle: DIW Econ auf Basis von FCC (2015), NPR (2015) und PBS (2015c).



Die Regulierungsbehörde Federal Communications Commission (FCC) unterscheidet in ihren Veröffentlichungen zwischen „commercial“, „educational“ und „public“ Stationen. Die Kategorie educational fasst alle frei empfangbaren und nicht gewinnorientierten Stationen zusammen, die in den meisten Fällen von privaten Organisationen betrieben werden. Ist eine Station darüber hinaus Teil eines öffentlichen Netzwerks und erhält staatliche Zuschüsse, wird sie als *public broadcaster* geführt.

Abbildung 4-25 gibt einen Überblick über die Anzahl der Fernseh- und Radiostationen in den USA. Von den insgesamt 15.480 bei der Federal Communications Commission (FCC) in den USA registrierten Radiostationen werden 4.095 (26 Prozent) als educational kategorisiert, davon sind 947 (sechs Prozent aller Stationen) vom NPR wiederum als public stations gelistet. Bei der FCC sind 1.782 Fernsehstationen registriert, von denen 22 Prozent der Kategorie educational zugeordnet werden und 19 Prozent PBS-Licenses sind.

Das breite Angebot der *public broadcaster* wird allerdings nur von einem Teil der Bevölkerung genutzt und wahrgenommen. Das Radioprogramm des NPR erreicht in einer Woche bis zu 33,6 Mio. Zuhörer (vgl. NPR, 2015, S. 1), das sind etwa zehn Prozent der Einwohner der USA. Das Fernsehprogramm der *public broadcaster* wird von einem etwas größeren Teil der Bevölkerung in Anspruch genommen. Innerhalb eines Jahres erreichen die PBS-Stationen 82 Prozent der Haushalte mit einem Fernsehgerät, was circa 190 Mio. Zuschauern entspricht. Pro Monat werden im Durchschnitt bis zu 100 Mio. Zuschauer erreicht.<sup>109</sup> Im Vergleich der Marktanteile mit den kommerziellen Netzwerken liegt der PBS allerdings nur an fünfter Stelle (PBS, 2015a).

#### 4.2.3.3 Öffentliche Stationen finanzieren sich zu einem großen Teil über nicht-staatliche Beiträge

Betrachtet man die Jahre von 2006 bis 2013, lässt sich feststellen, dass das absolute Budget in der Höhe weitgehend konstant geblieben ist. Im Jahr 2013 standen den öffentlichen Radio- und TV-Stationen insgesamt 2,83 Mrd. US-Dollar zu Verfügung (vgl. Abbildung 4-26). Betrachtet man das Gesamtbudget im internationalen Vergleich stehen die USA damit hinter Deutschland, Großbritannien oder Frankreich und vor Kanada, der Schweiz und Österreich. Pro Einwohner ist das Budget dennoch extrem gering (vgl. Abschnitt 4.1.1).

Eine Finanzierung der *public broadcaster* mittels staatlich erhobener Rundfunkbeiträge oder Gebühren findet im US-amerikanischen System nicht statt. Es gibt allerdings (zentral-) staatli-

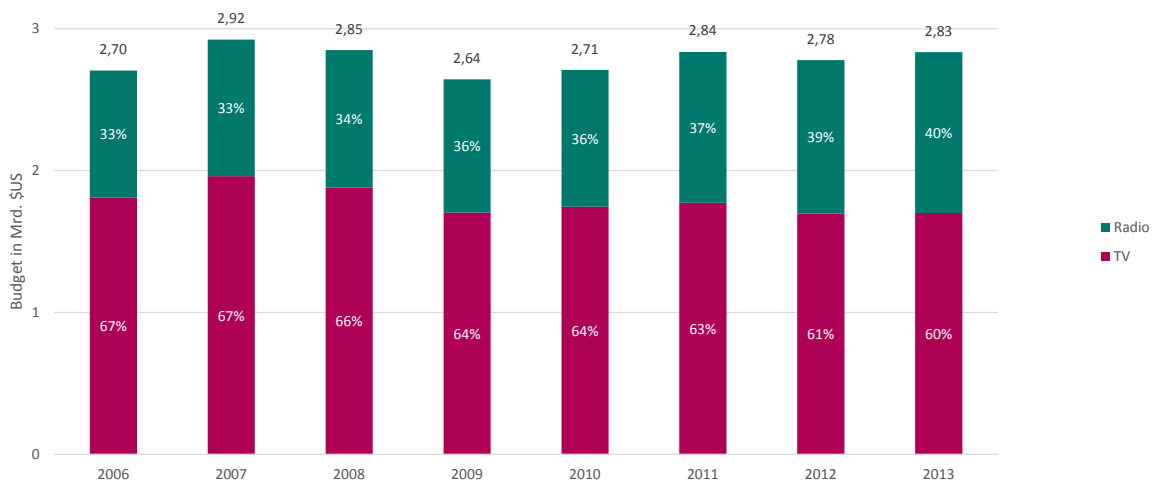
---

<sup>109</sup> Vgl. <http://www.pbs.org/about/about-pbs/overview/> (zuletzt abgerufen am 03.03.2016).

che Finanzierungsbeiträge in Form von Zahlungen der CPB an die Netzwerkmitglieder. Das Budget der CPB wird aus Haushaltsmitteln bereitgestellt und von der CPB über den PBS und das NPR an die jeweiligen Stationen weitergeleitet. Im Jahr 2013 wurden 421,9 Mio. US-Dollar von der CPB bereitgestellt (vgl. Abbildung 4-26).

Abbildung 4-26:

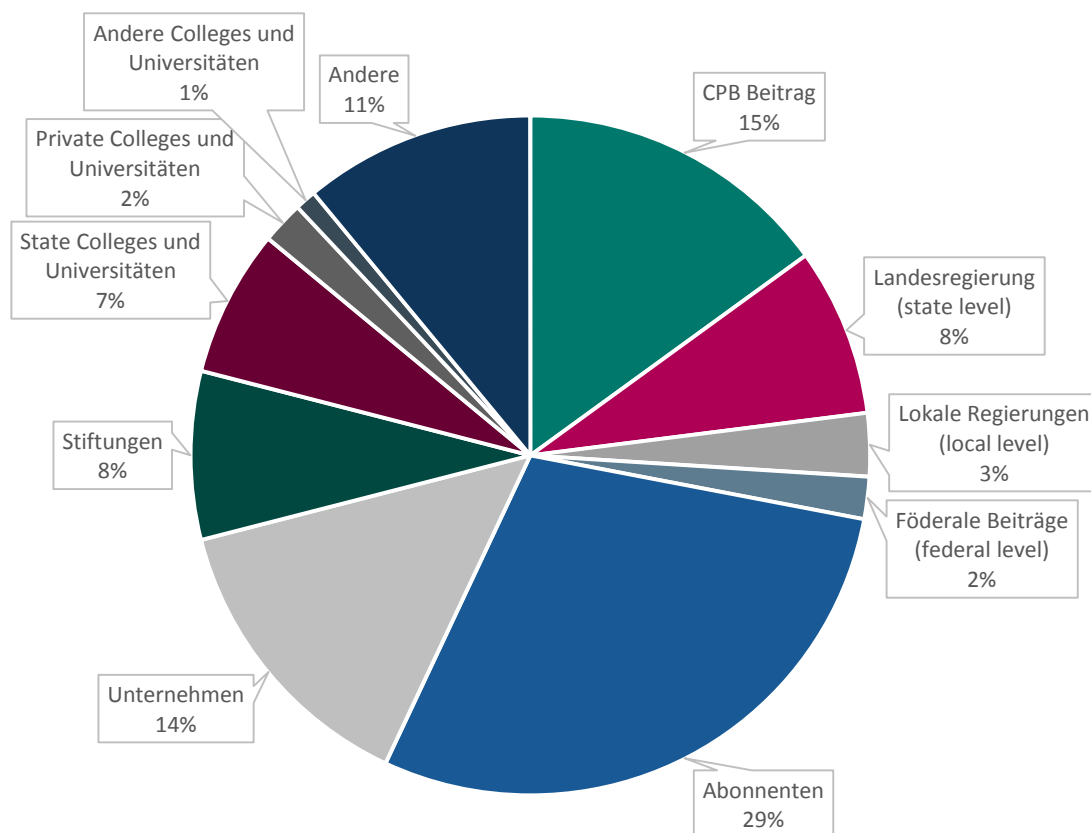
**Budget der *Public broadcaster*, 2006-2013**



Quelle: DIW Econ auf Basis von CPB (2014, 2012, 2010, 2008).

Insgesamt beträgt der (direkte) staatliche Finanzierungsanteil (d.h. von zentralstaatlicher, bundestaatlicher und lokaler Ebene) 28 Prozent des Gesamtbudgets im Jahr 2013. Deutlich wichtiger sind die privaten Beiträge (z.B. Spenden) von Zuschauern, Unternehmen und Stiftungen, die mehr als die Hälfte des Budgets (51 Prozent) der *public broadcaster* ausmachen. Ein weiterer Teil der Finanzierung wird von Colleges und Universitäten bereitgestellt und macht elf Prozent des Budgets aus (vgl. Abbildung 4-27).

Abbildung 4-27:

**Budget der *Public broadcaster* nach Herkunft, 2013**

Quelle: DIW Econ auf Basis von CPB (2014).

**4.2.3.4 Notwendigkeit und Probleme des öffentlichen Rundfunks**

Wie bereits kurz skizziert, ist der US-amerikanische Rundfunkmarkt historisch bedingt von privat organisierter Bereitstellung geprägt. Die grundlegende Begründung für die Einführung eines öffentlichen Rundfunks und damit den *Public Broadcasting Act* von 1967 beschreibt die CPB (2012, S.5) wie folgt:

*„Recognizing the sheer power of media in the lives of citizens, there was strong consensus that there should be at least one place in the media landscape where the ownership, production and distribution of content would be shielded from both political crossfire and the commercial marketplace. Public broadcasting would be free of government control and the pressure to turn a profit by the promotion of products and thus enabled to pursue the mission of informing and educating our citizens.“*

Dies zeigt, dass auch in einer staatlichen Ordnung wie den USA, die stark auf freien, möglichst unregulierten Märkten beruht, ein gesellschaftlicher Bedarf für ein Rundfunkangebot existiert, das unabhängig von Marktinteressen ist. Die Aufgabe der *public broadcaster* in den USA ist damit die folgende:

*“The mission of public broadcasting is to advance a well-educated, well-informed society capable of self-governing the world’s greatest democracy. Public broadcasting aspires to be media that matters—to provide content of consequence, to keep faith with the visions of political, educational, philanthropic and community leaders across the decades who have seen in public broadcasting the potential to strengthen our nation by promoting lifelong learning and an informed citizenry” (CPB, 2012, S. 6).*

Vergleicht man die Idee der öffentlichen Netzwerke in den USA, spiegeln sich in der Mission auch die Ideale einer klassisch öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, im europäischen Sinne, wider.

Bei der Verfolgung dieser Mission trifft die CPB mit ihren öffentlichen Netzwerken PBS und NPR auf hohe Zustimmungswerte in der Bevölkerung. Bei einer regelmäßig durchgeführten Studie zu Vertrauen in Institutionen erzielt der PBS Spitzenwerte (vgl. PBS, 2015b, S. 1). 48 Prozent der Befragten gaben an, dass sie dem öffentlichen Fernsehnetzwerk als Organisation zu einem großen Teil („a great deal“) trauen.<sup>110</sup> Auch der hohe Value-for-money, oder in diesem Fall der Value-for-tax-dollars, spricht für das System. Lediglich Militärausgaben werden von den Befragten höher wertgeschätzt als der PBS (vgl. PBS, 2015b, S. 2). Stellt man die Frage nach der Bedeutung der Existenz unterschiedlicher Fernsehsender, wird der PBS als sehr relevant angegeben (58 Prozent). Die Bedeutung der kommerziellen Konkurrenz wird bei dieser Frage deutlich geringer eingeschätzt (vgl. PBS, 2015b, S. 3). Dies unterstreicht, dass kommerzielle Anbieter nicht alle gesellschaftlich gewünschten Rundfunkinhalte in ausreichender Menge und Qualität bereitstellen.

Die US-amerikanische Gesellschaft hat den *public broadcasters* zur Generierung positiver *externer Effekte* durch *Public-Value-Inhalte* Aufgaben gesetzt, die den Aufgaben europäischer öffentlich(-rechtlicher) Rundfunkanstalten sehr ähneln. Das System des *public broadcasting* in

---

<sup>110</sup> Zum Vergleich: Nur 24 Prozent geben an den Gerichten zu trauen. Noch geringer ausgeprägt ist das Vertrauen in die Regierung der USA (11 Prozent).

den USA, in dem explizit keine öffentlich-rechtliche Anstalt existiert, ist jedoch mit verschiedenen Problemen verbunden.

Zum ersten erreichen die *public broadcaster* keine große Reichweite, die mit der Reichweite klassischer öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten wie im UK oder in Deutschland vergleichbar wäre. Das Radioangebot des NPR erreicht nur ca. zehn Prozent der Bevölkerung. Auch das Fernsehangebot des PBS wird zwar hoch wertgeschätzt und für sehr glaubwürdig befunden, erreicht liegt aber hinsichtlich des Marktanteils nur den fünften Platz hinter den großen kommerziellen Netzwerken (vgl. PBS, 2015b). Auch mit Unterhaltungsformaten, die für die Verhältnisse des PBS sehr populär sind, wie beispielsweise der Serie „Downton Abbey“ erreicht PBS nur knapp 25 Millionen Zuschauer und damit weniger als acht Prozent der Bevölkerung. Die mit *Public-Value-Inhalten* verbundenen positiven *externen Effekte* – eines der zentralen Argumente für öffentlichen Rundfunk – können mit einer solchen geringen Reichweite nur sehr eingeschränkt zur Geltung kommen.

Zum zweiten hat das US-amerikanische System der *public broadcaster* Schwierigkeiten bei der Bereitstellung bestimmter Inhalte. Studien können belegen, dass PBS-Stationen noch weniger lokale Inhalte bieten als die auf diesem Gebiet bereits schwach aufgestellte kommerzielle Konkurrenz. Die PBS-Mitglieder haben geringe Anreize selbst teure, lokale Inhalte mit einem hohen redaktionellen Aufwand zu produzieren und füllen ihre Sendezeit bevorzugt mit anderen Inhalten (vgl. FCC, 2011, S. 157-159).

Zum dritten tragen freiwillige Zuwendungen von Unternehmen und Privatpersonen sowie staatliche Zuschüsse entscheidend zur Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in den USA bei. Es fehlt damit an einer verlässlichen Finanzierungsquelle, die eine unabhängige Programmgestaltung ermöglicht. Kontroverse Berichterstattung wird vermieden, wenn befürchtet wird, dass die privaten Finanzierungsbeiträge zurückgehen könnten. Dies hat in der Literatur zur sarkastischen Bezeichnung „Petroleum Broadcast Service“ für den PBS geführt (vgl. Stepp, 1997). Es besteht aber nicht nur eine Abhängigkeit von privaten Zuwendungen, auch die staatlichen Zuschüsse schaffen politische Abhängigkeiten. So gibt es Beispiele dafür, dass der PBS in den Jahren 2002 und 2005 Inhalte auf konkreten politischen Druck des Kongresses bzw. der Bush-Regierung nicht ausstrahlte (vgl. FCC, 2011, S. 162-164).

#### 4.2.3.5 Zusammenfassung und Fazit

Zunächst lässt sich feststellen, dass öffentliche Rundfunkanstalten im US-amerikanischen Fernseh- und Radiomarkt eine stärkere Position einnehmen als aus europäischer Sicht oftmals angenommen. Die unter der CPB zusammengefassten öffentlichen Netzwerke PBS und NPR bestehen aus einer Vielzahl lokaler, regionaler und bundesstaatlicher Stationen. Zentral bei der Betrachtung der Märkte ist die im Vergleich zu europäischen Systemen dezentrale Organisation und andere Definition von öffentlichen Stationen (*public stations*). Öffentliche Stationen sind, im US-amerikanischen Sinne, Sender, die frei empfangbar und nicht gewinnorientiert sind sowie eine staatliche Teilfinanzierung erhalten. Im Gegensatz zu den *public service broadcaster* in anderen Ländern (ARD, BBC etc.), befinden sich die Stationen in überwiegend privater Hand und der Staat trägt lediglich einen (relativ kleinen) Teil der Finanzierung bei. Die Finanzierungsstrukturen ermöglichen lediglich einen eingeschränkten Vergleich mit europäischen Systemen. Dennoch ist das Budget der öffentlichen Stationen mit knapp unter 3 Mrd. US-Dollar nicht unerheblich.

Der öffentliche Rundfunk in den USA hat einen Programmauftrag, der mit dem klassischen Programmauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten wie der BBC oder der ARD vergleichbar ist. PBS und NPR stellen „hard news“, Kunst- und Kulturinhalte, Fernsehjournalismus, Kinderprogramme sowie Unterhaltungsformate bereit. Verschiedene Studien unterstreichen das hohe Vertrauen in die öffentlichen Sender und bescheinigen ihnen eine weitgehend neutrale und ausgeglichene Berichterstattung.

Die dezentrale Organisationsform und vor allem die Finanzierung des *public broadcasting*, das einerseits von Spenden durch Unternehmen und Privatpersonen und andererseits von staatlichen Zuschüssen abhängt, haben jedoch verschiedene problematische Aspekte. Zum einen erzielen die öffentlichen Netzwerke keine Reichweite, die mit europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vergleichbar wäre. Zum anderen vermeiden die *public broadcaster* häufig eine kontroverse Berichterstattung aus Angst vor einem Rückgang der privaten Spenden oder staatlichen Zuschüsse. Eine unabhängige Berichterstattung – wie in den Zielen des öffentlichen Rundfunks eigentlich vorgesehen – findet damit nicht statt.

#### 4.2.4 Neuseeland

Die vorliegende Fallstudie beantwortet bei der Analyse des neuseeländischen Rundfunksystems folgende Fragen:

- Welche Struktur hat das neuseeländische Rundfunksystem und welche Position nehmen dabei die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und insbesondere die Stiftung NZOA ein?
- Stellt der neuseeländische Markt *Public-Value-Inhalte* bereit?
- Welche Anreize setzt das neuseeländische Stiftungsmodell zur Produktion von *Public-Value-Inhalten* und findet eine Bereitstellung in wünschenswertem Ausmaß statt?

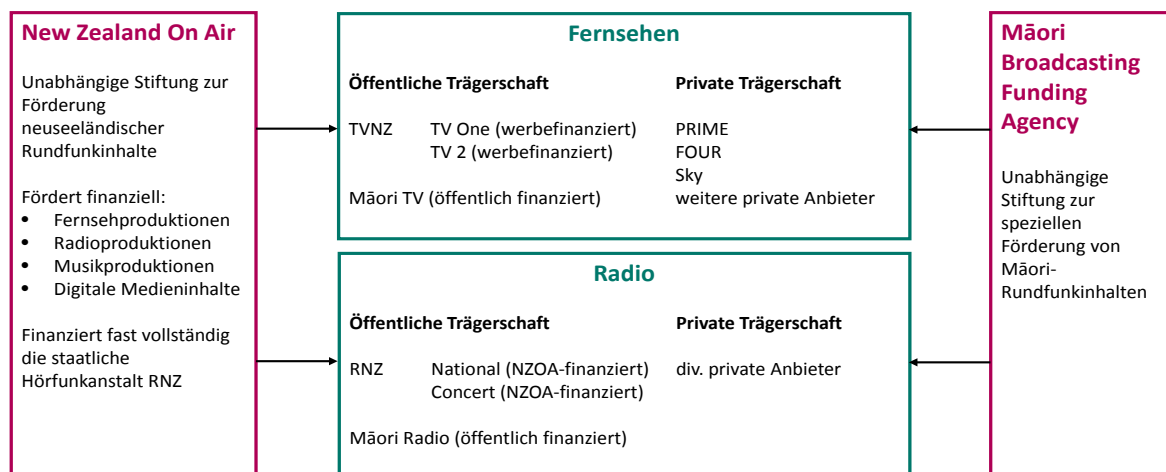
##### 4.2.4.1 Struktur des neuseeländischen Rundfunksystems

###### Fernsehen

Der Fernsehmarkt in Neuseeland ist weit überwiegend kommerziell organisiert (vgl. Abbildung 4-28). Es existiert zwar im Prinzip die öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt Television New Zealand (TVNZ), ein staatseigenes Unternehmen (crown entity). Dieses hat aber den Auftrag zur Gewinnmaximierung und Dividendenausschüttung. Dem Unternehmen stand im Jahr 2015 ein Budget von knapp 350 Mio. NZD zur Verfügung, umgerechnet circa 218 Mio. Euro. Die Finanzierung erfolgt zu 95 Prozent auf kommerziellem Wege, zwei Prozent stammen aus Zuschüssen aus dem Regierungshaushalt und die restlichen drei Prozent sind Zinserträge sowie Einnahmen aus Veräußerungen (vgl. TVNZ, 2015, S. 24). Neben TNNZ existiert noch das öffentlich finanzierte Māori Television für die Minderheit der Māori.

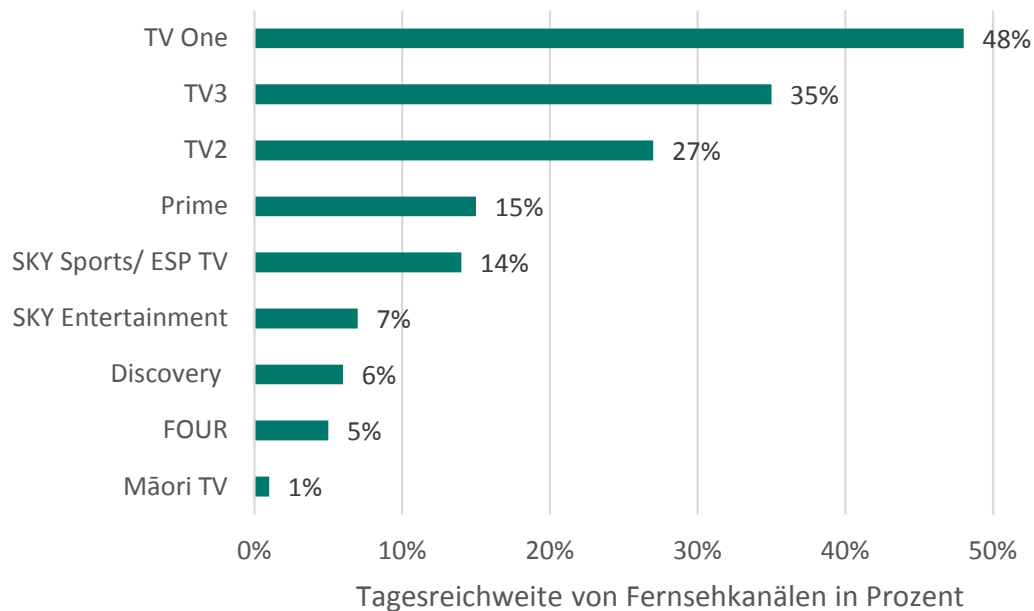
Abbildung 4-28:

**Schematische Darstellung des neuseeländischen Rundfunksystems**



Quelle: DIW Econ.

Abbildung 4-29:

**Tagesreichweite ausgewählter neuseeländischer Fernsehkanäle, 2014**

Online- und Telefon-Befragung einer repräsentativen Gruppe neuseeländischer Fernsehkonsumenten ab 15 Jahren (N=1400) im April/Mai 2014. Frage: "Thinking about yesterday overall which of the following TV channels did you watch?"

Quelle: DIW Econ auf Basis von Colmar Brunton (2014, S. 44).

In der im Jahr 2014 durchgeführten Befragung von Rundfunkzuschauern erzielt der Fernsehkanal TV One eine Tagesreichweite von 48 Prozent Fernsehzuschauern. Nach TV One folgen TV3 (35 Prozent), TV2 (27 Prozent) und Prime Television (15 Prozent). Der öffentliche Kanal Māori TV, der speziell die Tradition und Werte des indigenen, neuseeländischen Volkes darstellen soll, hat lediglich eine Tagesreichweite von einem Prozent (vgl. Abbildung 4-29).

Neben den frei empfangbaren, linearen Fernsehangeboten, nutzen viele Neuseeländer TV-Angebote mit Bezahlschranken. Die wöchentliche Reichweite von Pay-TV-Programmen beträgt 68 Prozent der möglichen Konsumenten (vgl. Colmar Brunton, 2014, S. 9).

### **Hörfunk**

Im Gegensatz zum staatlichen Fernsehen TVNZ wird die öffentliche Hörfunkanstalt RNZ über NZOA fast vollständig öffentlich finanziert. Das Angebot umfasst zwei nationale Radiosender und weitere regionale Angebote. Zusätzlich gibt es ein Hörfunkangebot mehrerer Māori-Radiosender, die von der Māori-Förderanstalt Te Māngai Pāho (TMP) finanziert werden.



NZOA finanzierte die öffentlich-rechtliche Hörfunkanstalt RNZ in 2015 mit knapp 32 Mio. NZD (vgl. NZOA, 2015, S. 26), umgerechnet ungefähr 20 Mio. EUR.<sup>111</sup>

***Stiftung zur Förderung von Public-Value-Inhalten: New Zealand on Air (NZOA)***

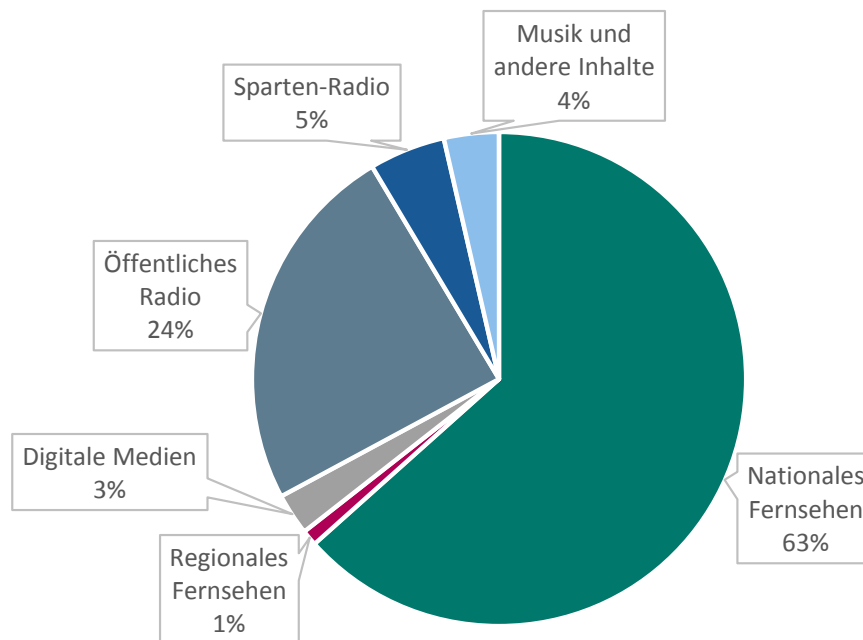
Da gerade die öffentlich-rechtlichen TV-Sender TV One und TV2 durch ihre kommerzielle Orientierung nicht die übergeordneten Ziele eines öffentlichen Programmauftrags verfolgen, soll die Bereitstellung von Public-Value-Inhalten über die Stiftung NZOA sichergestellt werden. NZOA wurde 1989 gegründet und vergibt öffentliche Mittel zur Förderung einzelner Programminhalte und legt dabei den Fokus auf die Bezuschussung neuseeländischer Produktionen. Das gesamte Förderbudget lag 2014/15 bei etwa 131 Mio. NZD (vgl. NZOA, 2015, S. 84-87), umgerechnet knapp 86 Mio. EUR.<sup>112</sup> 98 Prozent der Fördermittel stammen direkt aus dem Staatshaushalt. Die restlichen zwei Prozent entspringen Einnahmen aus Gewinnbeteiligung bei der Verwertung geförderter Programminhalte. Im Auftrag von NZOA finden sich die klassischen Aufgaben einer öffentlichen Rundfunkanstalt wieder, der unter anderem die Förderung und den Erhalt neuseeländischer Identität und Kultur fordert sowie die Rundfunkversorgung von allen Teilen der Bevölkerung sicherstellen soll (vgl. New Zealand Parliament, 1989, Part 4, Section 36).

---

<sup>111</sup> Bei einem Wechselkurs von 0,6220 NZD / EUR.

<sup>112</sup> Bei einem Wechselkurs von 0,6566 NZD / EUR.

Abbildung 4-30:

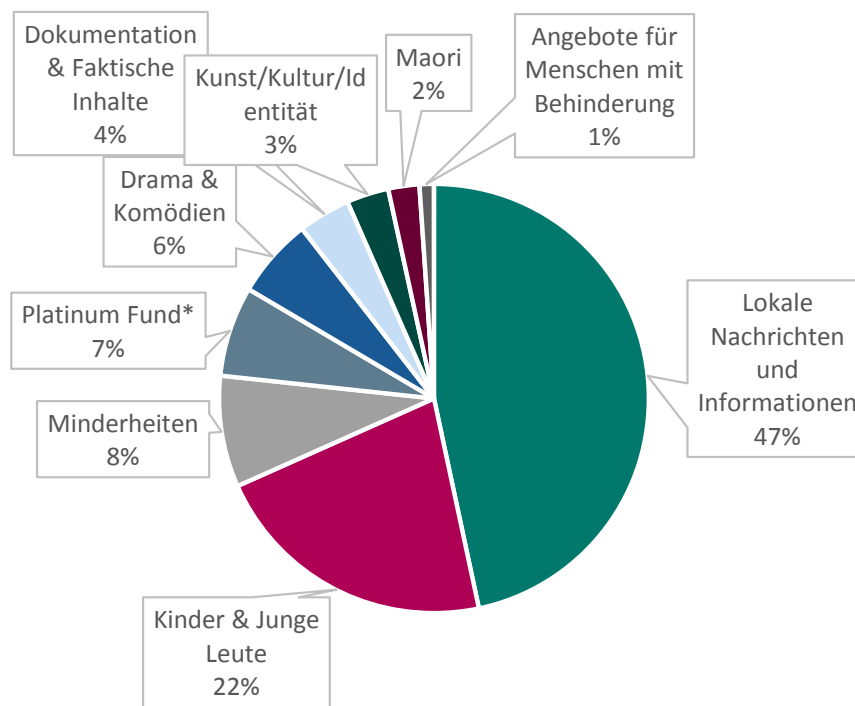
**Allokation der Fördermittel von NZOA, 2014/2015**

Quelle: DIW Econ auf Basis von NZOA (2015, S. 89).

Um von einer Förderung durch NZOA profitieren zu können, bewerben sich Sender, Produzenten oder Künstler initiativ mit eigenen Vorschlägen oder auf öffentliche Ausschreibungen. Eine zentrale Bedingung ist dabei die ex ante garantierte Ausstrahlung im frei empfangbaren Fernsehen, Radio oder über Telemedien, da die öffentlich finanzierten Inhalte allen Konsumenten zugänglich sein sollen. Die finanzielle Förderung in Form von Zuschüssen beträgt in der Höhe ungefähr dem Mindestbetrag, der benötigt wird, das entsprechende Programm zu produzieren und auszustrahlen. Zusätzlich wird der kommerzielle Wert für andere Distributoren berücksichtigt, beispielsweise erhalten Dramen und Komödien geringere Zuschüsse als lokale Programminhalte, da man von einer besseren Verwertbarkeit aufgrund einer höheren Reichweite ausgeht.

Abbildung 4-31:

**Anteil der von NZOA geförderten Fernsehstunden nach Genre, 2014/2015**



Der Platinum Fund soll zur Finanzierung besonders innovativer Inhalte, die entweder nur selten zu finden sind oder auf hohe Zuschüsse angewiesen sind. Die geförderten Inhalte sollten richtungsweisend, informierend, bildend und unterhaltend sein, sowie für einen Querschnitt der neuseeländischen Zuschauer attraktiv sein.

Quelle: DIW Econ auf Basis von NZOA (2015, S. 84-85).

Fast die Hälfte der geförderten Fernsehstunden sind lokale Inhalte und Informationen, gefolgt von Sendungen für Kinder und junge Leute mit einem Anteil von 22 Prozent der Stunden und Inhalte für Minderheiten mit 8 Prozent (vgl. Abbildung 4-31).

Seit 2011 gibt es neben NZOA eine weitere Förderanstalt für Rundfunkinhalte, Te Māngai Pāho, die sich auf Sprache und Kultur der Maori konzentriert. Zentral sind dabei die beiden Maori-Fernsehsender Māori TV und Te Reo. Zusätzlich haben Programminhalte, die auf anderen Fernsehkanälen ausgestrahlt werden, bei entsprechendem Bezug zu den Māori, die Möglichkeit Fördergelder zu beantragen. Neben dem Fernsehprogramm gibt es weitere Māori - Radiosender mit einzelnen Programme, die sich speziell an Maori richten.

#### 4.2.4.2 Sender mit klarem Fokus auf Public-Value-Inhalte sind kommerziell nicht tragfähig

Mit dem Broadcasting Act 1989 verlor die öffentliche Fernsehanstalt TVNZ den öffentlichen Programmauftrag und die direkte staatliche Förderung. Als Reaktion darauf wollte die im Jahr 1999 neu gewählte Labour-Regierung den öffentlichen Auftrag des Rundfunks wieder stärken. Dies resultierte in der von 2003 bis 2011 wirksamen TVNZ Charter. Das Ziel der TVNZ Charter war die Wiederherstellung eines öffentlichen Programmauftrags und eine direkte staatliche Förderung durch das Ministry for Culture and Heritage. Der Auftrag zur Gewinnmaximierung und Dividendenausschüttung an den Staat blieb dennoch bestehen. Nach der Wiedereinführung der öffentlichen Finanzierung kam es zu heftiger öffentlicher Kritik an der Verwendung der staatlichen Mittel. Häufig wurden die Gelder genutzt, um Programme zu fördern, die bereits Zuschüsse von NZOA erhielten. Die erhoffte Zunahme der Programmvielfalt blieb aus. Als Reaktion auf die Kritik wurden 2007 die Spartenkanäle TVNZ 6 (Kinder- und Jugendprogramm) und 2008 TVNZ 7 (Nachrichten, Information, Kultur) eingeführt, die klassische *Public-Value-Inhalte* sendeten (vgl. Norris und Pauling, 2012, S. 30-31).

Nach einem Regierungswechsel hob die neue Regierung der National Party im Jahr 2011 die TVNZ Charter wieder auf. Als Folge wurden die Fördermittel gekürzt und der öffentliche Programmauftrag aufgehoben. TVNZ 6 und TVNZ 7 konnten sich nach Kürzung der Fördermittel kommerziell nicht selbst tragen. Noch im Jahr 2011 wurde TVNZ 6 eingestellt. Mittlerweile sind die Inhalte des Kanals nur noch teilweise als Bezahl-Fernsehen verfügbar. Ein Jahr später beendete TVNZ 7 den Sendebetrieb. Anlass war die lückenhafte Finanzierung nach Kürzung der öffentlichen Förderung.

Der *Public Value* der Sender TVNZ 6 und TVNZ 7 wird in einem Protestbrief zahlreicher neuseeländischer Medienwissenschaftlicher deutlich:

*“TVNZ 7 and TVNZ 6 have shown that public service channels can consistently offer choices that commercial channels do not. [...] This kind of material should have been made available on TV One and TV2, as it once was, and more members of the public would then have been aware of it. But at least TVNZ 6 and 7 offered an option. And that is the value of public service channels – we may not watch them exclusively but we value the fact that they are available” (Dunleavy und Thompson, 2011, S. 2).*

Da TVNZ 6 und TVNZ 7 bewusst eingeführt wurden, um ein Kinder- und Jugendprogramm sowie einen Kanal für Nachrichten, Information und Kultur anzubieten, und da nach Abschaf-

fung der Sender kein äquivalentes privates Angebot zustande kam, ergeben sich deutliche Hinweise darauf, dass die öffentliche Bereitstellung im neuseeländischen Beispiel nicht zu einem Crowding-out privater Bereitstellung geführt hat. Das Beispiel von TVNZ 6 und TVNZ 7 deutet also darauf hin, dass der Markt bestimmte *Public-Value-Inhalte* nicht bereitstellt, oder dies nur für ein kleines Spartenpublikum mit Bezahlschranke tut.

#### 4.2.4.3 Funktion des neuseeländischen Ausschreibungsmodells

Mit der Einrichtung der Rundfunkstiftung NZOA und eines Ausschreibungssystems ist die Hoffnung verbunden, dass einerseits *Public-Value-Inhalte* (öffentlich) finanziert werden, diese aber nicht durch eine klassische öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt, sondern durch gewinnorientierte und miteinander im Wettbewerb stehende, effiziente Medienunternehmen produziert und verbreitet werden. Das Ausschreibungsmodell soll dabei Transparenz über Kosten und Nutzen der öffentlichen Förderung sicherstellen und so eine einfache Kontrolle der Mittelverwendung ermöglichen. Darüber hinaus können die jeweilig geförderten Programme einzeln bewertet werden. Die Initiativbewerbung oder Ausschreibung bestimmter Programminhalte soll bei den gewinnorientierten Sendern Anreize zur effizienten Produktion von *Public-Value-Inhalten* schaffen und so öffentliche Mittel einer effizienten Verwendung zuführen. Zudem ist das Modell wettbewerbsneutral, da es nicht zu einer potentiellen Verdrängung privater Angebote durch öffentlich-rechtliche Sender kommt.

Abschnitt 3.3 diskutiert die Probleme eines solchen Ausschreibungsmodells. Diese sind auch im neuseeländischen Fallbeispiel zu beobachten. In Neuseeland zeigt sich insbesondere, dass es ein zentrales Problem eines solchen Stiftungsmodells ist, dass die mit *Public-Value-Inhalten* verbundenen positiven *externen Effekte* nur generiert werden, wenn der Förderrahmen ausreichend Anreize setzt, solche Inhalte reichweitenstark zu verbreiten. NZ On Air produziert weder selbst Inhalte, noch kann die Stiftung die gewünschten Inhalte selbst ausstrahlen. Dies können nur die Sender selbst tun. Die hauptsächlich werbefinanzierten, kommerziellen Sender maximieren, unter Berücksichtigung der möglichen Zuschüsse für bestimmte Inhalte, ihren Gewinn. Um kommerziell erfolgreich zu sein, versuchen die Sender möglichst für ein breites, werberelevantes Publikum attraktiv zu sein. Antizipieren die Sender für die bezuschussten Inhalte eine zu geringe Reichweite in der werberelevanten Zielgruppe, oder passt der Inhalt nicht in das gesamte Programmkonzept des Senders, ist die Produktion bzw. Ausstrahlung nicht attraktiv, auch wenn die Produktionskosten subventioniert werden. Dies zeigt sich auch konkret im Falle Neuseelands, wie es das ehemalige NZOA-Aufsichtsratsmitglied Roger Horrocks formuliert:

*“The absolute all time weakness of NZ On Air is unless you have some kind of mechanism at the broadcaster end the system just doesn’t work. You desperately need a Charter or quotas or a broadcaster that has a genuine public service mandate. Unless you have something at the broadcaster end the funder can have as much money as you like but it won’t be able to prevent market failure...”(Roger Horrocks in Norris und Pauling, 2012, S. 148).*

Die Funktion der privaten Rundfunkanbieter als “gatekeeper” (Norris und Pauling, 2012, S. 146) und NZOAs Abhängigkeit von der Ausstrahlung durch private Sender, “NZ On Air’s role to play handmaiden“ (ibid), wird in folgendem Zitat deutlich:

*„Notwithstanding the inherent uncertainty of any contestable funding scheme, there remains the risk of potential misalignment between the programming objectives of NZ On Air with the commercial objectives of TVNZ“ (TVNZ 2011, S. 7).*

#### **4.2.4.4 Zusammenfassung und Fazit**

Das Beispiel der Einführung von TVNZ 6/7 in der Periode der TVNZ Charter und deren anschließende Einstellung verdeutlicht, dass die rein marktbasierende, reichweitenstarke Bereitstellung gesellschaftlich wünschenswerter *Public-Value-Inhalte* im Beispiel Neuseelands nicht funktioniert. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist die öffentliche Bereitstellung derartiger Inhalte nicht profitabel. Ohne eine Quersubventionierung über populäre Inhalte oder staatliche Zuschüsse kommt es zu Finanzierungslücken, die dazu führen, dass die Programme entweder eingestellt oder nur mit Bezahlschranke angeboten werden.

Ein weiteres Problem des neuseeländischen Systems ist das Stiftungsmodell von NZOA und der Förderkommission für Māori-Inhalte, Te Māngai Pāho. Die Förderkommissionen können die geförderten Inhalte nicht selbst senden und sind damit abhängig von der Bereitschaft kommerzieller Sender, die geförderten Inhalte auszustrahlen. Sind die Anreize zur Ausstrahlung der förderungswürdigen Inhalte nicht kompatibel mit den Gewinnerzielungsabsichten kommerzieller Marktteilnehmer, findet eine Produktion und Ausstrahlung des wünschenswerten Programms nicht oder nicht in ausreichendem Maße statt. Den Vorteilen des Systems steht eine problematische Anreizstruktur gegenüber. Wird das Förderungsmodell nicht genutzt, können die erhofften positiven Effekte nicht generiert werden. Zusätzlich fehlen zentrale Gestaltungsmöglichkeiten einer zentralen Programmplanung durch eine Rundfunkanstalt.

## 5 Diskussion

### 5.1 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Die in Kapitel 0 vorgenommene ökonomische Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist auch konsistent zur ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die folgende Auswertung illustriert dies anhand von Kernaussagen aus relevanten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts. Mit Blick auf Ergebnisse und Schlussfolgerungen lassen sich keine wesentlichen Differenzen feststellen. Unterschiede bestehen bei der Fokussierungen und Herleitung der Argumentationen.

#### 5.1.1 Soll Rundfunk öffentlich finanziert werden?

Abschnitt 3.1 argumentiert, dass bestimmte Rundfunkgüter öffentlich finanziert werden sollten, weil aufgrund von Marktversagen bei rein kommerzieller Bereitstellung nicht mit gesamtwirtschaftlichen optimalen Ergebnissen zu rechnen ist. Das Bundesverfassungsgericht kommt im Kern zur selben Einschätzung. Es hebt die besonderen ökonomischen Eigenschaften von Rundfunkprogrammen hervor (vgl. BVerfG, 2007, <117>), verweist auf die herausgehobene Bedeutung, „die dem Rundfunk – und insbesondere dem Fernsehen – wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt“ (BVerfG, 2014, <34>) und identifiziert Defizite bei der kommerziellen Bereitstellung.

Dabei betont das Bundesverfassungsgericht insbesondere die im Abschnitt 3.1.3 diskutierten Probleme von Werbefinanzierung und Media-Bias. Publizistische Vielfalt werde durch den freien Markt alleine nicht gewährleistet (vgl. BVerfG, 2007, <117>; BVerfG, 2014, <36>). Als Ursache wird unter anderem auf den „erheblichen Konzentrationsdruck[] im Bereich privatwirtschaftlichen Rundfunks“ verwiesen (BVerfG, 2007, <118>). Hinzu komme, dass insbesondere die Werbefinanzierung „den Trend zur Massenattraktivität und zur Standardisierung des Angebots“ stärke (BVerfG, 2007, <117>). Daraus folge ein öffentlicher Auftrag:

*„Denn der publizistische und ökonomische Wettbewerb führt nicht automatisch dazu, dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird“*

*(BVerfG, 2014, <36>).*

Auch auf die Gefahr eines Media-Bias wird explizit verwiesen. So seien Einnahmen aus Werbung und Sponsoring mit einer „vielfaltverengenden Wirkung“ verbunden (BVerfG, 2007, <127>). Beim privatwirtschaftlichen Rundfunk bestehe das Risiko „einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung“ (BVerfG, 2014, <36>). Das Bundesverfassungsgericht führt weiter aus:

*„Der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck und das publizistische Bemühen um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer führen beispielsweise häufig zu wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, etwa zu der Bevorzugung des Sensationellen und zu dem Bemühen, dem Berichtsgegenstand nur das Besondere, etwa Skandalöses, zu entnehmen (vgl. BVerfGE 103, 44 <67>)“*<sup>[sic]</sup>  
(BVerfG, 2007, <127>).

Folgerichtig, so das Bundesverfassungsgericht, dürfe die Bereitstellung von Rundfunkgütern nicht allein dem Markt überlassen werden. Vielmehr gelte:

*„Er [der öffentlich-rechtliche Rundfunk] hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. [...] Die spezifische Eigenrationalität des privatwirtschaftlichen Rundfunks zu ergänzen und auszugleichen ist ein Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Indem er jedenfalls im Wesentlichen öffentlich finanziert ist, wird er dazu befähigt, wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen zu handeln. Auf dieser Basis kann und soll er durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beitragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht (vgl. BVerfGE 90, 60 <90>; 119, 181 <219>).“* (BVerfG, 2014, <36, 37>)

Auch zur Frage, welche Rundfunkinhalte öffentlich angeboten werden sollen (vgl. Abschnitt 3.1.5) gibt das Bundesverfassungsgericht konkrete Hinweise mit Blick auf die Programmgestaltung:



*"Er [der öffentlich-rechtliche Rundfunk] hat hierbei insbesondere auch solche Aspekte aufzugreifen, die über die Standardformate von Sendungen für das Massenpublikum hinausgehen oder solchen ein eigenes Gepräge geben"*  
(BVerfG, 2014, <37>).

### **5.1.2 Warum ist eine hohe Reichweite der öffentlichen Rundfunkinhalte wichtig und wie kann diese realisiert werden?**

Abschnitt 3.2 diskutiert, wie erreicht werden kann, dass öffentliche *Public-Value-Inhalte* nicht nur angeboten werden, sondern auch hohe Reichweiten erzielen und sämtliche Bevölkerungsgruppen erreichen, um die erwünschten positiven *externen Effekte* zu erzielen (vgl. auch Abschnitt 1.1.1). Zentrales Ergebnis ist, dass *Public-Value-Inhalte* im Rahmen eines attraktiven Gesamtprogramms angeboten werden sollten. Dazu kann insbesondere Unterhaltung ein zentraler Baustein sein.

Auch das Bundesverfassungsgericht verweist auf die Breitenwirkung des Rundfunks. Diese zeige sich „in der Reichweite und der Möglichkeit der Beeinflussung großer Bevölkerungsteile“ (BVerfG, 2007, <116>). Mit Blick auf den Umfang des Angebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks positioniert sich das Bundesverfassungsgericht klar:

*"Entsprechend dieser Bedeutung beschränkt sich sein Auftrag nicht auf eine Mindestversorgung oder auf ein Ausfüllen von Lücken und Nischen, die von privaten Anbietern nicht abgedeckt werden, sondern erfasst die volle Breite des klassischen Rundfunkauftrags, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information eine kulturelle Verantwortung umfasst (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>; 119, 181 <218>)[sic] und dabei an das gesamte Publikum gerichtet ist (vgl. BVerfGE 83, 238 <298>)[sic]"*  
(BVerfG, 2014, <37>).

Abschnitt 3.2.3 betont, dass sich mit Blick auf Reichweite und den Anspruch alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen, der Fokus der öffentlichen Anbieter von Fernsehen und Hörfunk in den Online-Bereich verschieben muss. Im Einklang damit formuliert das Bundesverfassungsgericht zum Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks:

*"Dabei muss sein Programmangebot für neue Publikumsinteressen oder neue Inhalte und Formen offenbleiben und darf auch technisch nicht auf einen be-*

*stimmten Entwicklungsstand beschränkt werden..."*

*(BVerfG, 2014, <37>).*

Im Ergebnis überschneiden sich also die Bewertungen des Bundesverfassungsgericht und der vorliegenden Studie: der öffentliche Rundfunk muss ein breites, attraktives Angebot bereitstellen, das nicht auf reine *Public-Value-Inhalte* beschränkt ist. Dabei muss technologischen Entwicklungen und Veränderungen im Nutzerverhalten Rechnungen getragen werden. Unterschiede bestehen in der Argumentation. Das Bundesverfassungsgericht argumentiert juristisch und leitet seine Schlussfolgerung aus dem „klassischen Rundfunkauftrag“ ab (vgl. BVerfG, 2014, <37>). Die vorliegende Studie argumentiert ökonomisch auf der Grundlage von Marktversagen und dem Erfordernis einer hohen Reichweite für die Wirkung positiver *externer Effekte*.

### **5.1.3 Braucht es öffentliche Rundfunkinstitutionen?**

Abschnitt 3.3 zeigt die Vorzüge auf, die Rundfunkinstitutionen gegenüber alternativen Formen der Bereitstellung haben. Als ein entscheidender Punkt wird herausgearbeitet, dass der langfristige Aufbau von Reputation möglich sein muss, um öffentliche Anbieter als relevante Marken zu etablieren, die für hohe journalistische Qualität stehen. Dies erfordert eine langfristige, unabhängige Finanzierung. Im seinem 6. Rundfunkurteil hat das Bundesverfassungsgericht die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk etabliert.<sup>113</sup> Sie ist inzwischen im Rundfunkstaatsvertrag verankert und stellt eine langfristige Finanzierung sicher, die für den Reputationsaufbau notwendig ist:

*"Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen;*

*sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten"*

*(§ 12 Absatz 1 Rundfunkstaatsvertrag).*

## **5.2 Vorschläge zur Reform der Rundfunklandschaft in Deutschland**

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht regelmäßig im Fokus öffentlicher Debatten. Insbesondere gilt dies für das Ausmaß und den Umfang der öffentlichen Angebote und die konkrete Ausgestaltung der Institutionen. In diesem Zusammenhang kursieren diverse Reformvorschlä-

---

<sup>113</sup> Vgl. [https://de.wikipedia.org/wiki/6.\\_Rundfunk-Urteil](https://de.wikipedia.org/wiki/6._Rundfunk-Urteil) (zuletzt abgerufen am 26.2.2016).

ge zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Einige zentrale Stoßrichtungen dieser Reformvorschläge werden im Folgenden bewertet.

### 5.2.1 Konzentration auf *Public-Value-Inhalte*

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen argumentiert, dass öffentliche Angebote nicht in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Angeboten treten sollten:

*"Legitim ist die Leistungserbringung durch den öffentlichen Sektor nur dann, wenn ein entsprechendes Leistungsangebot nicht privatwirtschaftlich-konkurrenzwirtschaftlich zu organisieren ist, und zugleich die Qualität eines öffentlichen Angebots im Verhältnis zu den Kosten einen hinreichenden Mehrwert erbringt"*

*(Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2014, S. 31).*

Verfechter einer solchen Argumentation treten für eine Fokussierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Bereitstellung von Inhalten ein, die im engen Sinne *Public-Value-Inhalte*<sup>114</sup> sind. Auch die vorliegende Studie teilt den Grundsatz, dass öffentliche Eingriffe nur dann gerechtfertigt sind, wenn freie Märkte zu gesamtwirtschaftlich ineffizienten Ergebnissen führen (vgl. Abschnitt 0). Dabei dürfen jedoch die Ziele der öffentlichen Bereitstellung nicht aus dem Auge verloren werden. Ein wesentlicher Grund für Marktversagen auf Rundfunkmärkten sind die positiven *externen Effekte*, die vom Konsum bestimmter Inhalte ausgehen (vgl. Abschnitt 3.1). Um diesem Marktversagen zu begegnen, müssen diese Inhalte nicht nur öffentlich finanziert werden. Zentral ist auch eine hohe Reichweite. Um dieses Ziel zu erfüllen, müssen die öffentlichen Anbieter in der Lage sein, ein attraktives Gesamtprogramm anzubieten, um den *Public-Value-Inhalten* eine populäre Plattform zu geben (vgl. Abschnitt 3.2). Ihr Angebot muss auch populäre, reichweitenstarke Programme umfassen, wodurch notwendigerweise Schnittmengen mit kommerziellen Anbietern entstehen. Richtig ist, dass die öffentlich-rechtlichen Angebote grundsätzlich einen direkten oder indirekten Bezug zu Inhalten von öffentlichem Interesse haben sollten. Aber eine strikte Verengung des Auftrags und der finanziellen Ausstattung schränkt die Möglichkeiten der Programmgestaltung stark ein; die Erfül-

---

114 Zur Begrifflichkeit siehe Abschnitte 3.1.4 und 3.1.5.

lung einer zentralen Aufgabe – *Public-Value-Inhalte* mit Reichweite zu verbinden – wird unmöglich.<sup>115</sup>

## 5.2.2 Verstärkte Einbindung von Marktkräften

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk werden mitunter fehlende Kostenkontrolle und Effizienzprobleme vorgeworfen (vgl. Monopolkommission, 2006, Tz. 775, 776, 824, 827). Einige Reformvorschläge zielen daher darauf ab, bei der Bereitstellung von Inhalten mit öffentlichem Interesse stärker als bisher auf Marktkräfte zu setzen. In der Diskussion stehen zum einen Subskriptions- und Abonnement-Modelle, also eine Umstellung auf Nutzungsgebühren, zum anderen Ausschreibungsmodelle, die sich am Beispiel Neuseeland orientieren.

### 5.2.2.1 Nutzerfinanzierung durch Subskriptionsmodelle

Früher war Rundfunk *nicht-ausschließbar*; Sender konnten keine direkten Nutzungsentgelte erheben. Kommerzielle Anbieter konzentrierten sich auf den Umweg der Werbefinanzierung. Inzwischen haben sich die technischen Voraussetzungen geändert und ein Ausschluss ist prinzipiell möglich (vgl. Abschnitte 3.1.1 und 3.1.2). In einigen Studien wird daher diskutiert, ob die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks stärker auf nutzungsabhängige Entgelte ausgerichtet sein sollte, etwa in Form von Abo- oder Pay-per-view-Modellen.<sup>116</sup>

Eine nutzungsabhängige Finanzierung wäre grundsätzlich denkbar und böte den Vorteil, dass kein Bürger gegen seinen Willen für Rundfunkleistungen bezahlen und das Angebot den individuellen Zahlungsbereitschaften folgen müsste. Aber mit nutzungsabhängigen Gebühren könnte das zentrale Problem des Rundfunkmarktes nicht behoben werden. Es ist die Kernaufgabe des öffentlichen Rundfunks, *Public-Value-Inhalte* zu produzieren und damit hohe Reichweiten zu erzielen (vgl. Abschnitte 3.1 und 3.2). Wegen der *externen Effekte* des Rundfunkkonsums sind die individuellen Zahlungsbereitschaften gerade nicht das entscheidende Kriterium. Eine rein nutzungsabhängige Finanzierung ist nicht in der Lage, die zentralen Marktversagen zu beheben und ist damit ungeeignet für einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der den Anspruch hat, übergeordnete, gesamtgesellschaftliche Ziele zu erfüllen.

---

<sup>115</sup> Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Siehe hierzu Abschnitt 5.1.2 sowie Dörr (2015), der darlegt, dass das Bundesverfassungsgericht den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Hauptverantwortung sehe, Vielfalt zu garantieren. Zwar müsse auch der private Rundfunk zur Vielfalt beitragen, „an ihn werden nur weniger hohe Anforderungen gestellt, wenn und soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk den klassischen Funktionsauftrag erfüllt bzw. erfüllen kann.“ (Dörr, 2015).

<sup>116</sup> Vgl. Haucap et. al. (2015) und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014).

### 5.2.2.2 Ausschreibungsmodelle

Das Anliegen des Ausschreibungsmodells ist, zwar öffentliche Gelder zur Rundfunkfinanzierung bereitzustellen, die konkrete Produktion von Inhalten aber wettbewerblichen Prozessen auszusetzen. Konkret müssen sich konkurrierende Produzenten um öffentliche Fördermittel für einzelne Programme und Inhalte bewerben. Den Zuschlag bekommt, wer das beste Verhältnis von Qualität und Kosten bieten kann.

Internationales Vorbild für ein Ausschreibungsmodell ist Neuseeland. Dieses könne zwar „nicht direkt als Blaupause für ein tragfähiges Modell in Deutschland angesehen werden“, beinhalte aber „durchaus sinnvolle Elemente, die für ein zukunftssträchtiges deutsches Modell dienen können“ (Haucap et. al., 2015, S. 42). Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014) verweist auf das Beispiel Neuseeland und regt an „zumindest in begrenztem Umfang mit Ausschreibungsmodellen zu experimentieren, insbesondere um die Flexibilität des öffentlichen Rundfunks angesichts des rapiden technischen Wandels zu erhöhen.“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2014, S. 34). Das finanzwissenschaftliche Institut des Bundes der Steuerzahler schlägt als eine mögliche Reform die „Etablierung eines Medienfonds und die Initiierung eines „marktnahen“ Ausschreibungswettbewerbs um zeitlich befristete Lizenzen zur Produktion (und Sendung) politisch erwünschter Rundfunkinhalte“ vor (Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, 2013, S. 97).

Die Bemühungen um Kosteneffizienz und die Etablierung von marktwirtschaftlichen Instrumenten ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings zeigen die Analysen in Abschnitt 3.3 und die Fallstudie Neuseeland (Abschnitt 4.2.4), dass Ausschreibungsmodelle wesentliche Nachteile aufweisen. Erstens ist nicht garantiert, dass seitens der privaten Anbieter überhaupt hinreichendes Interesse an der Produktion und Ausstrahlung des ausgeschriebenen Programms besteht. Insbesondere könnten die öffentlich geförderten Programme (beispielsweise Kinderprogramm, anspruchsvolle Fernsehjournalistik) als Fremdkörper im ansonsten kommerziell ausgerichteten Programm untergehen oder gar nicht gesendet werden. Notwendig ist aber eine langfristige Senderstrategie mit Fokus auf die *Public-Value-Inhalte*. Zweitens könnten nur sehr langfristige Ausschreibungen hinreichende Anreize bieten, um auch sehr kostenintensive und langfristige Investitionen zu tätigen, die für eine umfassende Berichterstattung notwendig sein können (beispielsweise Aufbau eines internationalen Korrespondentennetzwerks). Drittens können Ausschreibungen nicht allgemein sicherstellen, dass kommerzielle und öffentli-

che Interessen bei der Produktion im Einklang stehen. Insbesondere können versteckte Qualitätssenkungen bei Ausschreibungen kaum verhindert werden.

Darüber hinaus zeigt die Analyse im Abschnitt 3.3, dass Rundfunkinhalte von öffentlichem Interesse einen Anbieter mit hoher und verlässlicher Reputation erfordern. Dies ist aber im Kontext von Ausschreibungen schwierig, zumindest wenn die Ausschreibungen zeitlich befristet sind.

## 6 Fazit

Aus ökonomischer Sicht sind für die Bewertung und Begründung einer öffentlich-rechtlichen Finanzierung und Bereitstellung von Rundfunkinhalten drei Fragestellungen relevant:

1. Soll Rundfunk öffentlich finanziert werden?
2. Wie kann eine hohe Reichweite öffentlich finanzierter Rundfunkinhalte realisiert werden?
3. Braucht es dazu öffentliche Rundfunkinstitutionen?

Die Antworten auf diese drei Fragen bauen aufeinander auf und sind inhaltlich miteinander verbunden. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass bestimmte Medieninhalte positive *externe Effekte* auslösen und daher von hohem gesellschaftlichem Interesse sind. Die öffentliche Finanzierung solcher *Public-Value-Inhalte* ist gerechtfertigt, sofern eine alternative kommerzielle Bereitstellung entweder nicht zu erwarten ist, oder mit der Gefahr eines problematischen *Media-Bias* einhergeht.

Ist das Erfordernis einer öffentlichen Finanzierung bestimmter *Public-Value-Inhalte* gegeben, so ist es auch nötig, dass diese eine hohe Reichweite erzielen. Schließlich kann das öffentliche Angebot die gesellschaftlich gewünschten, positiven *externen Effekte* nur in hinreichendem Umfang erzielen, wenn es auch von einer ausreichend hohen Anzahl von Rezipienten angenommen wird. Öffentlich finanzierte Rundfunkinhalte sollten daher in ein attraktives Gesamtangebot eingebettet werden. Je nach Distributionskanal und Medium impliziert dies die Verknüpfung mit fiktionaler Unterhaltung, Einbettung in ein TV-Vollprogramm oder eine verstärkte Einbindung neuer Online-Medien.

Schließlich zeigt die Diskussion, dass kommerziell ausgerichtete Sender keine ausreichenden Anreize haben, um öffentlich finanzierte *Public-Value-Inhalte* in ihr eigenes, an kommerziellen Interessen ausgerichtetes Rundfunkangebot einzubinden. Öffentliche Rundfunkinstitutionen sind hingegen vollständig auf die Erstellung und Verbreitung von *Public-Value-Inhalten* ausgerichtet. Durch eine langfristige institutionelle Ausrichtung sind sie in der Lage, eine hohe Reputation aufzubauen und auf dieser Basis die erwünschten Inhalte zu entwickeln und zu senden.

*Public-Value-Inhalte* und die davon ausgehenden, positiven *externen Effekte* stellen somit Fundament und Ausgangspunkt der ökonomischen Argumentation dar, aus dem sich das Erfordernis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ableiten lässt. Kritiker halten dieser theoretischen Überlegung entgegen, dass sie empirisch nicht messbar und somit als Rechtfertigung rundfunkpolitischer Handlung nicht hinreichend belastbar sei. Tatsächlich

sind die Quantifizierung der von öffentlich finanzierten *Public-Value-Inhalten* ausgelösten *externen Effekte* sowie die empirische Analyse des Zusammenhangs zwischen Reichweite und Wirkung anspruchsvoll und augenscheinlich auch nicht exakt möglich. Jedoch liefert die Diskussion in dieser Studie bereits genug Anhaltspunkte und Evidenz, um den grundsätzlichen Einwurf zu widerlegen. Insbesondere zeigt die Analyse einschlägiger medienwissenschaftlicher Literatur, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk anders ist und anders wirkt als kommerzieller Rundfunk. Auch der internationale Vergleich liefert Anhaltspunkte für den positiven Zusammenhang zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und gesellschaftlicher Entwicklung und zeigt die gesellschaftliche Relevanz von *Public-Value-Inhalten*. Um die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer konvergierenden Medienwelt aber auch nachhaltig darlegen und mit überzeugender Evidenz untermauern zu können, sollte die Wirkung öffentlich finanzierter *Public-Value-Inhalte* im Rahmen weiterer Untersuchungen vertieft werden. Dazu sollten empirisch messbare Anhaltspunkte für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft wie beispielsweise das Vertrauen der Bevölkerung in Nachrichten oder Umfang und Qualität der Beteiligung an demokratischen Prozessen identifiziert und im Rahmen langfristig angelegter Untersuchungen in Deutschland sowie möglichst auch in anderen Ländern erhoben werden. Eine solche Vorgehensweise würde Rückschlüsse beispielsweise zum Einfluss einschneidender Ereignisse wie der aktuellen Flüchtlingskrise und dem Zusammenhang mit Art und Umfang der Aktivitäten des öffentlichen Rundfunks ermöglichen.



## Literatur

- Aalberg, T. (2015): Does Public Media Enhance Citizen Knowledge? Sifting Through the Evidence. PERC Papers Series: B. 13
- Aalberg, T., Van Aelst, P., und Curran, J. (2010): Media systems and the political information environment: A cross-national comparison. *The International Journal of Press/Politics*, 15(3), S. 255-271.
- AGOF (2016): digital facts 2015-10. Arbeitsgemeinschaft Online Forschung e.V. Januar 2016.
- Akerlof, G. A. (1970): The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), S. 488-500.
- ARD (2014): Hörfunkstatistik Vgl. [http://www.ard.de/download/329320/ARD\\_Hoerfunkstatistik.pdf](http://www.ard.de/download/329320/ARD_Hoerfunkstatistik.pdf) (zuletzt abgerufen am 22.02.2016).
- ARD (2015): ARD-Trend 2015: Die Fernsehsender im Qualitätsurteil des Publikums, Dezember 2015.
- ARD (2016): Meldung der Hörfunkwellen an die KEF.
- ARD/ZDF-Medienkommission (2015): ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation 2015.
- Armstrong, M.; Weeds, H. (2007): Public service broadcasting in the digital world. In: Seabright, P. and von Hagen, J., (eds.) *The Economic Regulation of Broadcasting Markets: Evolving Technology and Challenges for Policy*. (S. 81-149). Cambridge University Press: Cambridge, UK.
- BARB (2015a): The Viewing Report, vgl. [http://www.barb.co.uk/file/download/news/Barb\\_Viewing\\_Report\\_2015.pdf](http://www.barb.co.uk/file/download/news/Barb_Viewing_Report_2015.pdf), zuletzt abgerufen am 12.02.2016.
- BARB (2015b): Annual percentage share of viewing – Individuals 1981-2015, vgl. [http://www.barb.co.uk/trendspotting/data/annual-share-of-viewing?\\_s=4](http://www.barb.co.uk/trendspotting/data/annual-share-of-viewing?_s=4) (zuletzt abgerufen am 15.02.2016).
- Barwise, P. und Brooks, G. (2016): The Consequences of Privatising Channel 4. A report commissioned and funded by Channel 4. [http://www.channel4.com/media/documents/press/news/Desktop/Barwise\\_final%20May'16.pdf](http://www.channel4.com/media/documents/press/news/Desktop/Barwise_final%20May'16.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.05.2016).
- Bayrischer Rundfunk (2011): Argumente für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. HA Intendanz/ Abt. Unternehmensplanung und Medienforschung. Aktualisierte Auflage Juli 2011.
- Bell, E. (2016). Facebook is eating the world. *Columbia Journalism Review*. March 7, 2016. [http://www.cjr.org/analysis/facebook\\_and\\_media.php](http://www.cjr.org/analysis/facebook_and_media.php) (zuletzt abgerufen am 10.03.2016).
- BBC (2015a): Fincancial Statement 2014/2015, vgl. <http://downloads.bbc.co.uk/annualreport/pdf/2014-15/bbc-annualreport-201415.pdf> (zuletzt abgerufen am 12.02.2016).

- BBC (2015b): Future of the BBC, vgl. <https://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/pdf/futureofthebbc2015.pdf> (zuletzt abgerufen am 15.02.2016).
- BBC Trust (2015): Final decision on proposals for BBC Three, BBC One, BBC iPlayer, and CBBC.
- Beck, H. (2014): Behavioral Economics: Eine Einführung. Springer-Verlag.
- Beckert, B. und U. Riehm (2012): Gesetzliche Regelungen für den Zugang zur Informationsgesellschaft. Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag. Arbeitsbericht Nr. 149.
- Belliemo, U. (2012): Untersuchung zur Auswirkung von Werbereduzierungen in den ARD-Hörfunksendern. Erstellt im Auftrag des Markenverband e.V. und der Organisation Werbungtreibende im Markenverband (OWM). Hamburg/Berlin.
- Belliemo, U. (2014): Untersuchung zur Auswirkung von Werbereduzierungen in den WDR-Hörfunksendern. Erstellt im Auftrag der WDR mediagroup. Ammersbek.
- Belliemo, U. und R.-D. Wulf (2013): Fernsehwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Untersuchung zur Auswirkung von Werbeverböten bzw. Werbereduzierungen bei ARD und ZDF. Er-stellt im Auftrag des Markenverband e.V. und der Organisation Werbungtreibende im Markenverband (OWM). Berlin.
- Bomas, W. (2005): Der duale Rundfunk. Seine Bedeutung für die Entwicklung des Rundfunkmarktes. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln. Heft 206.
- BR (2015): Hitliste der 100 meist gesehene Sendungen in Deutschland, September 2015.
- Broadcasting Act (1991): <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/B-9.01/> (zuletzt abgerufen am 03.03.2016).
- BVerfG (2007): Urteil des Ersten Senats vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05 - Rn. (1-213).
- BVerfG (2014): Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11 - Rn. (1-135).
- Carpini, M. X. D., und Keeter, S. (1997): What Americans know about politics and why it matters. Yale University Press.
- CBC/Radio-Canada (2015a): Environmental Scan, Toronto.
- CBC/Radio-Canada (2015b): Public Report Card English Service, vgl. [http://www.cbc.radio-canada.ca/\\_files/cbcrc/documents/reporting-to-canadians/Public\\_Report\\_Card-English\\_Service\\_Final.pdf](http://www.cbc.radio-canada.ca/_files/cbcrc/documents/reporting-to-canadians/Public_Report_Card-English_Service_Final.pdf) (zuletzt abgerufen am 09.02.2016).
- CBC/Radio-Canada (2015c): Public Report Card French Service, vgl. [http://www.cbc.radio-canada.ca/\\_files/cbcrc/documents/reporting-to-canadians/Public\\_Report\\_Card-French\\_Services\\_Final.pdf](http://www.cbc.radio-canada.ca/_files/cbcrc/documents/reporting-to-canadians/Public_Report_Card-French_Services_Final.pdf) (zuletzt abgerufen am 09.02.2016).
- CBC/Radio-Canada (2016a): Our History, vgl. <http://www.cbc.radio-canada.ca/en/explore/our-history/> (zuletzt aufgerufen am 09.02.2016).

- CBC/Radio-Canada (2016b): Our Services, vgl. <http://www.cbc.radio-canada.ca/en/explore/services/radio-services/> (zuletzt abgerufen am 09.02.2016).
- CBC-Radio Canada (2014): Annual Report 2013/2014.
- CBC-Radio Canada (2014): Annual Report 2013/2014.
- Cole, S. (2002): Here's Looking At Us – Celebrating Fifty Years of CBC-TV, in: Canada: The Canadian Publishers.
- Colmar Brunton (2014): Audience Survey, vgl. <http://www.nzonair.govt.nz/document-library/2014-audience-research-full-report/> (zuletzt abgerufen am 18.02.2016).
- Corporation for Public broadcasting (2013): Public broadcasting Revenue FY 2013.
- CPB (2008): Public broadcasting Revenue Report, vgl. <http://www.cpb.org/stations/reports/revenue/2007PublicBroadcastingRevenue.pdf> (zuletzt abgerufen am 02.02.2016).
- CPB (2010): Public broadcasting Revenue Report, vgl. <http://www.cpb.org/stations/reports/revenue/2009PublicBroadcastingRevenue.pdf> (zuletzt abgerufen am 02.02.2016).
- CPB (2012): Alternative Sources of Funding for Public broadcasting Stations, vgl. [http://www.cpb.org/aboutcpb/Alternative\\_Sources\\_of\\_Funding\\_for\\_Public\\_Broadcasting\\_Stations.pdf](http://www.cpb.org/aboutcpb/Alternative_Sources_of_Funding_for_Public_Broadcasting_Stations.pdf) (zuletzt abgerufen am 02.02.2016).
- CPB (2012): Public broadcasting Revenue Report, vgl. <http://www.cpb.org/stations/reports/revenue/2011PublicBroadcastingRevenue.pdf> (zuletzt abgerufen am 02.02.2016).
- CPB (2014): Public broadcasting Revenue Report, vgl. <http://www.cpb.org/stations/reports/revenue/2013PublicBroadcastingRevenue.pdf> (zuletzt abgerufen am 02.02.2016).
- CRTC (1999): Public Notice, 1999-97, vgl. <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/1999/PB99-97.HTM> (zuletzt abgerufen am 10.02.2016).
- CRTC (2006): Broadcasting Public Notice, 2006-158, vgl. <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2006/pb2006-158.htm> (zuletzt abgerufen am 10.02.2016).
- CRTC (2011): Broadcasting Regulatory Policy, 2011-288, vgl. <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2011/2011-288.htm> (zuletzt abgerufen am 10.02.2016).
- CRTC (2015a): Communications Monitoring Report, vgl. <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2015/cmr.pdf> (zuletzt abgerufen am 09.02.2016).
- CRTC (2015b): Broadcasting Regulatory Policy, 2015-25, vgl. <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-25.htm> (zuletzt abgerufen am 10.02.2016).

- CRTC (2016): TV and Radio Advertising Basics, vgl. <http://www.crtc.gc.ca/eng/television/publicit/publicit.htm> (zuletzt abgerufen am 10.02.2016).
- Curran, J., Iyengar, S., Lund, A. B., und Salovaara-Moring, I. (2009): Media System, Public Knowledge and Democracy A Comparative Study. *European Journal of Communication*, 24(1), S. 5-26.
- Cushion, S. (2012): *The democratic value of news: Why public service media matter*. Palgrave Macmillan.
- Czygan, M. (2004): Marktversagen im Hörfunk und ordnungspolitische Empfehlungen. Zwischen Marktversagen und Medienvielfalt. *Medienmärkte im Fokus neuer medienökonomischer Anwendungen*. Baden-Baden, 39-52.
- DCMS (2015): BBC Charter Review – Public Consultation, vgl. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/445704/BBC\\_Charter\\_Review\\_Consultation\\_WEB.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445704/BBC_Charter_Review_Consultation_WEB.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.02.2016).
- Della Vigna, S., und Kaplan, E. D. (2007): The Fox News Effect: Media-Bias and Voting. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(3), S. 1187-1234.
- Deutscher Bundestag (2012): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes. Drucksache 17/11470 vom 14.11.2012.
- Deutscher Kulturrat (2009): *Der WDR als Kulturakteur : Anspruch, Erwartung, Wirklichkeit*, vgl. <http://www.kulturrat.de/wdr.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.04.2016).
- Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler (2013): *Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland - Bedeutung, Finanzierung und Reformoptionen*, Berlin.
- Dewenter, R., und Haucap, J. (2009): *Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten. Marktauswirkungen innerhalb von Drei-Stufen-Tests*. Baden-Baden: Nomos.
- Dewenter, R., und Heimeshoff, U. (2012): *More ads, more revs? Is there a media bias in the likelihood to be reviewed?* (No. 57). DICE Discussion Paper.
- Dewenter, R., und Heimeshoff, U. (2013): *Neustrukturierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehlandschaft: Theoretische Hintergründe und Reformoptionen* (No. 43). DICE Ordnungspolitische Perspektiven.
- Dewenter, R., und Heimeshoff, U. (2014): *Media bias and advertising: evidence from a German car magazine* (No. 132). DICE Discussion Paper.
- Die Medienanstalten (2012): *Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung, die Produktplatzierung, das Sponsoring und das Teleshopping im Fernsehen (WerberL / FERNSEHEN)* (i.d.F. vom 18. September 2012).
- Die Medienanstalten (2013): *Programmbericht 2013*. Herausgeber: Die Medienanstalten – ALM GbR, Berlin. VISTAS Verlag, Leipzig.
- Die Medienanstalten (2014): *Programmbericht 2014*. Herausgeber: Die Medienanstalten – ALM GbR, Berlin. VISTAS Verlag, Leipzig.

- Die Medienanstalten (2015a): Jahrbuch 2014/2015. Vgl. [http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/ALM-Jahrbuch/Jahrbuch\\_2015/ALM\\_Jahrbuch\\_2014\\_2015\\_finale\\_Fassung.pdf](http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/ALM-Jahrbuch/Jahrbuch_2015/ALM_Jahrbuch_2014_2015_finale_Fassung.pdf) (zuletzt abgerufen am 23.02.2016).
- Die Medienanstalten (2015b): Schriftenreihe der Landesmedienanstalten Nummer 49. Von der Fernsehzentrierung zur Medienfokussierung- Anforderungen an eine zeitgemäße Sicherung medialer Meinungsvielfalt.
- DIW Econ (2009): Competition in the web search market. A report for Microsoft. <http://diw-econ.de/publikationen/studien/competition-in-the-web-search-market/> (zuletzt abgerufen am 02.03.2016).
- Dörr, D. (2015): Der neue Medienstaatsvertrag und die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das duale Rundfunksystem, Vortrag im Rahmen des Symposiums des Instituts für Urheber- und Medienrecht »Anforderungen an den neuen Medienstaatsvertrag« am 24.10.2014 in München.
- Drew, D., und Weaver, D. (2006): Voter learning in the 2004 presidential election: Did the media matter?. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 83(1), S. 25-42.
- Dunleavy, Thompson et al. (2011): The TVNZ 7 decision and the decline of public television in New Zealand, vgl. [http://www.pmc.aut.ac.nz/sites/default/files/file\\_bin/201104/Open%20Letter%20on%20Public%20Broadcasting%20April%202011.pdf](http://www.pmc.aut.ac.nz/sites/default/files/file_bin/201104/Open%20Letter%20on%20Public%20Broadcasting%20April%202011.pdf) (zuletzt abgerufen am 18.02.2016).
- Engel, B. und C. Breunig (2015): Massenkommunikation 2015: Mediennutzung im Intermediavergleich. Ergebnisse des ARD/ZDF-Landzeitstudie. *Media Perspektiven* 7-8/2015.
- Europäische Kommission (2015): Fact Sheet: Kartellrecht: Kommission übermittelt Google Mitteilung der Beschwerdepunkte zu seinem Preisvergleichsdienst, 15 April 2015.
- Evans, D. S., und Schmalensee, R. (2008): Markets with Two-Sided Platforms. *Issues in Competition Law and Policy*, 667.
- FCC (2011): The Information Needs of Communities, vgl. [https://transition.fcc.gov/osp/inc-report/The\\_Information\\_Needs\\_of\\_Communities.pdf](https://transition.fcc.gov/osp/inc-report/The_Information_Needs_of_Communities.pdf) (zuletzt abgerufen am 02.02.2016).
- FCC (2015): Broadcasting Station Totals as of December 31, vgl. [http://transition.fcc.gov/Daily\\_Releases/Daily\\_Business/2016/db0111/DOC-337189A1.pdf](http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2016/db0111/DOC-337189A1.pdf) (zuletzt abgerufen am 10.02.2016).
- Filion, M. (2015): Broadcasting and cultural identity – The Canadian experience, in: *Media, Culture & Society*, B. 18, S. 447-476.
- Focke, F., Niessen-Ruenzi, A., & Ruenzi, S. (2016). A friendly turn: Advertising bias in the news media. Mimeo.
- Gentzkow, M., und Shapiro, J. M. (2010): What drives media slant? Evidence from US daily newspapers. *Econometrica*, 78(1), S. 35-71.

- Goldmedia (2015): Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2014/2015, Studie im Auftrag der Landesmedienanstalten, vgl. [https://www.blm.de/files/pdf1/wirtschaftliche\\_lage\\_rundfunk\\_ger\\_2014-2015.pdf](https://www.blm.de/files/pdf1/wirtschaftliche_lage_rundfunk_ger_2014-2015.pdf) (zuletzt abgerufen am 20.09.2016),
- Groseclose, T., und Milyo, J. (2005): A measure of media bias. *The Quarterly Journal of Economics*, S. 1191-1237.
- Haucap, J. und T. Stühmeier (2015): Competition and antitrust in internet markets. DICE Discussion Paper, No. 199.
- Haucap, J., Kehder, C., Loebert, I. (2015): Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft. Düsseldorf.
- Heinrich, J. (2002): Medienökonomie – Band 2: Hörfunk und Fernsehen. Durchgesehener Nachdruck, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Holtzman et al. (2011): Exploring media bias with semantic analysis tools: validation of the Contrast Analysis of Semantic Similarity (CASS), *Behavioral Research Methods*, 43(1), S. 193-200.
- Holznagel, B., Dörr, D., und Hildebrand, D. (2008): Elektronische Medien. Entwicklung und Regulierungsbedarf. Vahlen.
- ICM (2015): Future Priorities for the BBC – An Audience View, vgl. [http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/news/2015/audience\\_research.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/news/2015/audience_research.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.02.2016).
- Im Winkel, N. (2015): „Rechts? Links? Liberal? Egal? Gründe für die Entstehung verzerrter Medieninhalte und Methoden zur Messung des Bias“. Diskussionspapierreihe, Nr. 157. Helmut Schmidt Universität, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre.
- IP Deutschland (2007-2016): Werbemarkt 2007-2015. Vgl. für 2015: [http://www.ip.de/fakten\\_und\\_trends/werbemarktdaten/brutto-werbeumsaetze.cfm](http://www.ip.de/fakten_und_trends/werbemarktdaten/brutto-werbeumsaetze.cfm) (zuletzt abgerufen am 22.02.2016).
- Iyengar, S., Hahn, K. S., Bonfadelli, H., und Marr, M. (2009): “Dark Areas of Ignorance” Revisited Comparing International Affairs Knowledge in Switzerland and the United States. *Communication Research*, 36(3), S. 341-358.
- Kiefer, M.L. (1994): Die Dominanz des Ökonomischen. Kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk überleben? In: *Kirche und Rundfunk* Nr. 62, S. 3-9.
- Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) (2015): Von der Fernsehzentrierung zur Medienfokussierung - Anforderungen an eine zeitgemäße Sicherung medialer Meinungsvielfalt. Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk. Schriftenreihe der Landesmedienanstalten 49.
- Kops, M (2009): Publizistische Vielfalt als Public Value? Vortrag auf der Jahrestagung „Public Value in der Digital- und Internetökonomie“ der Fachgruppe Medienökonomie der DG Puk am 13./14. November 2009.

- Kops, M. (1996): Rechtfertigen Nachfragemängel eine Regulierung von Rundfunkprogrammen?. Inst. für Rundfunkökonomie.
- Kops, M. (2005): Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?. Institut für Rundfunkökonomie.
- Krüger, U. M. (2014): Profile deutscher Fernsehprogramme – Tendenzen der Angebotsentwicklung. Programmanalyse 2013 - Teil 1: Sparten und Formen. Media Perspektiven 4/2014.
- Krüger, U. M. (2015): Profile deutscher Fernsehprogramme – Tendenzen der Angebotsentwicklung. Programmanalyse 2014 - Teil 1: Sparten und Formen. Media Perspektiven 3/2015.
- Kuchenbuch, K., und Auer, R. (2006). Audience Flow bei ZDF, ARD, RTL und Sat. 1. Media Perspektiven, 3(2006), S. 154-170.
- Lobigs, Frank (2005): Medienmarkt und Medienmeritorik. Beiträge zur ökonomischen Theorie der Medien. Elektronisch veröffentlicht an der Universität Zürich.
- Mas-Colell, A., Whinston, M., und Green, J. (1995): Microeconomic Theory. Oxford University Press, Oxford 1995.
- MAVISE (2016): MAVISE Database on TV and on-demand audiovisual services and companies in Europe, vgl. <http://mavise.obs.coe.int> (zuletzt abgerufen am 27.01.2016).
- MDR (2015): Strategie und Markt. Newsletter Q4-2015.
- Media Perspektiven (2014): Basisdaten 2014.
- Monopolkommission (2006): Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor! Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, Bundestagsdrucksache 16/2460.
- Monopolkommission (2015): Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte. Sondergutachten 68. Bonn.
- Moore, M. H. (1995): Creating Public Value: Strategic management in government. Harvard university press.
- MTM London (2015): Life without the BBC Household Study. London.
- Newton, K. (2015). Public Service and Commercial Broadcasting: Impacts on Politics and Society. The Political Quarterly.
- New Zealand Parliament (1989): Broadcasting Act, vgl. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0025/latest/096be8ed80dcc160.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.02.2016).
- Norris und Pauling (2012): NZ On Air – An Evaluative Study, vgl. <http://www.nzonair.govt.nz/document-library/evaluative-study-of-nz-on-air-may-2012/> (zuletzt abgerufen am 18.02.2016).
- NPR (2015): Fact Sheet, vgl. [http://www.npr.org/about/press/NPR\\_Fact\\_Sheet.pdf](http://www.npr.org/about/press/NPR_Fact_Sheet.pdf) (zuletzt abgerufen am 02.02.2016).

- NZOA (2015): Annual Report, vgl. [http://www.parliament.nz/resource/en-nz/51DBHOH\\_PAP67947\\_1/8404c679011270a78bbe71e00152b952f093181f](http://www.parliament.nz/resource/en-nz/51DBHOH_PAP67947_1/8404c679011270a78bbe71e00152b952f093181f) (zuletzt abgerufen am 18.02.2016).
- NZOA (2016): What We Fund, vgl. <http://www.nzonair.govt.nz/television/what-we-fund> (zuletzt abgerufen am 18.02.2016).
- Ofcom (2008a): Annex 11: Market failure in broadcasting. Ofcom's Second Public Service Broadcasting Review, Consultation published 10|04|2008.
- Ofcom (2008b): The Communications Market Report, Part 1, vgl. [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr08\\_1.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr08_1.pdf) (zuletzt abgerufen am 18.02.2016).
- Ofcom (2011): Licensing of Channel 3 and Channel 5, vgl. [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/tv-ops/c3\\_c5\\_licensing.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/tv-ops/c3_c5_licensing.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.02.2016).
- Ofcom (2013): Renewal of C4 Licence, vgl. <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/renewal-c4-licence/summary/c4.pdf> (zuletzt abgerufen am 12.02.2016).
- Ofcom (2014): The Communications Market Report, vgl. [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr14/2014\\_UK\\_CMV.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr14/2014_UK_CMV.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.02.2016).
- Ofcom (2015a): Third Review of PSB, vgl. [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/psb-review-3/statement/PSB\\_Review\\_3\\_Statement.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/psb-review-3/statement/PSB_Review_3_Statement.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.02.2016).
- Ofcom (2015b): The Communications Market Report, vgl. [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr15/CMV\\_UK\\_2015.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr15/CMV_UK_2015.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.02.2016).
- Oliver&Ohlbaum und Oxera (2016): BBC television, radio and online services: An assessment of market impact and distinctiveness, vgl. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/504012/FINAL\\_-\\_BBC\\_market\\_impact\\_assessment.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504012/FINAL_-_BBC_market_impact_assessment.pdf) (zuletzt abgerufen am 08.04.2016).
- PBS (2015a): Fact Sheet Nov 2015, vgl. <http://valuepbs.org/assets/docs/PBS-Fact-Sheet-Nov2015.pdf> (zuletzt abgerufen am 02.02.2016).
- PBS (2015b): Trust Booklet, vgl. [http://bento.cdn.pbs.org/hostedbento-prod/filer\\_public/PBS\\_About/FilesProzent20andProzent20Thumbnails/ReleaseProzent20Files/2015\\_TrustProzent20Booklet.pdf](http://bento.cdn.pbs.org/hostedbento-prod/filer_public/PBS_About/FilesProzent20andProzent20Thumbnails/ReleaseProzent20Files/2015_TrustProzent20Booklet.pdf) (zuletzt abgerufen am 02.02.2016).
- PBS (2015c): About PBS, vgl. <http://www.pbs.org/about/about-pbs/overview/pdf> (zuletzt abgerufen am 02.02.2016).
- Popescu, M., und Toka, G. (2009): Public television, private television and citizens' political knowledge. EUI Working Papers, RSCAS 2009/66.
- ProSiebenSat.1 Media AG (2014): Konzernabschluss 2013.
- Radio New Zealand (2014): Annual Report 2013.



- Rajar (2015): Quarterly summary of radio listening, vgl. [http://www.rajar.co.uk/docs/2015\\_12/2015\\_Q4\\_Quarterly\\_Summary\\_Figures.pdf](http://www.rajar.co.uk/docs/2015_12/2015_Q4_Quarterly_Summary_Figures.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.02.2016).
- Reporters Without Borders (2015): 2015 World Press Freedom Index, vgl. <https://index.rsrf.org/> (zuletzt abgerufen am 29.01.2016).
- Reuter, J. (2009): Does advertising bias product reviews? An analysis of wine ratings. *Journal of Wine Economics*, 4(02), 125-151.
- Reuter, J. und Zitzewitz, E. (2006): Do Ads Influence Editors? Advertising and Bias in the Financial Media, *Quarterly Journal of Economic* 121, S. 197-227.
- Reuters (2013): Reuters Digital News Report 2013. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital%20News%20Report%202013.pdf> (zuletzt abgerufen am 03.03.2016).
- Reuters (2015): Reuters Digital News Report 2015.
- Rinsum, von, H. (2016): ProSiebenSat.1: Investitionen in digitale Geschäftsmodelle jenseits des klassischen Fernsehmarktes. *Beteiligungsstrategien eines Medienkonzerns. Media Perspektiven* 1/2016, S.27-35.
- Rochet, J. C., und Tirole, J. (2006): Two-sided markets: a progress report. *The RAND Journal of Economics*, 37(3), S. 645-667.
- Rövekamp, I. (2014): Public Service Broadcasting - An International Comparison, CESifo DICE Report 3/2014.
- RTL Media Group (2013): Annual Report.
- Schmitt-Beck, R., und Wolsing, A. (2010). European TV environments and citizens' social trust: Evidence from multilevel analyses. *Communications*, 35(4), 461-483.
- Schoenbach, K., und Lauf, E. (2002). The "trap" effect of television and its competitors. *Communication research*, 29(5), S. 564-583.
- Schulz, W.; Held, T.; Kops, M. (2002), *Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation*. Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Sjurts, I. (2004): Einfalt trotz Vielfalt in den Medienmärkten: Eine ökonomische Erklärung. In: Friedrichsen, M. und W. Seufert (Hrsg.), *Effiziente Medienregulierung*, Nomos Verlag, Baden-Baden, S.71-87.
- Soroka, S., Andrew, B., Aalberg, T., Iyengar, S., Curran, J., Coen, S., Hayashi, K., Jones, P., Mazzoleni, G., Woong Rhee, J. and Rowe, D., (2013): Auntie knows best? Public broadcasters and current affairs knowledge. *British Journal of Political Science*, 43(04), S.719-739.
- Standing Committee on Canadian Heritage (2003): *Our Cultural Sovereignty, The Second Century of Canadian Broadcasting*, June 2003.
- Statistics Canada (2016): 2011 Census, vgl. <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/demo61b-eng.htm> (zuletzt abgerufen am 09.02.2016).

- Stepp, C. (1997): The Deadening of Public broadcasting. Rezension von Ledbetter, J.: The Death of Public broadcasting in the United States. Verfügbar in American Journal Review, vgl. [http://ajrarchive.org/article\\_printable.asp?id=1901](http://ajrarchive.org/article_printable.asp?id=1901) (zuletzt abgerufen am 04.03.2016).
- Strömbäck, J., und Shehata, A. (2010): Media malaise or a virtuous circle? Exploring the causal relationships between news media exposure, political news attention and political interest. *European Journal of Political Research*, 49(5), S. 575-597.
- Television New Zealand (2014): Annual Report 2013.
- The Guardian (2015): "John Whittingdale, the horror fan putting the frighteners on the BBC", vgl. <http://www.theguardian.com/politics/2015/may/18/john-whittingdale-culture-secretary-bbc-rupert-murdoch> (zuletzt abgerufen am 17.02.2016).
- TVNZ (2011): Statement of Intent, vgl. [http://images.tvnz.co.nz/tvz\\_images/about\\_tvz/FY2012-Statement-of-Intent.pdf](http://images.tvnz.co.nz/tvz_images/about_tvz/FY2012-Statement-of-Intent.pdf) (zuletzt abgerufen am 26.02.2016).
- TVNZ (2015): Annual Report, vgl. [http://www.parliament.nz/resource/mi-nz/51DBHOH\\_PAP66276\\_1/2709a35caac09b75442a36f8fcfb4195d6ba05fa](http://www.parliament.nz/resource/mi-nz/51DBHOH_PAP66276_1/2709a35caac09b75442a36f8fcfb4195d6ba05fa) (zuletzt abgerufen am 18.02.2016).
- Webster, J. (2006): Audience Flow Past and Present: Television Inheritance Effects Reconsidered. *Journal of Broadcasting und Electronic Media*, June 2006.
- Wellbrock, C.-H. (2016): Media Bias in der internationalen ökonomischen Forschung. In: *Medienwirtschaft*, 2/2016-13. Jahrgang.
- Weltbank (2015): Ease-of-doing-business-Index, vgl. [www.doingbusiness.org/](http://www.doingbusiness.org/) (zuletzt abgerufen am 29.01.2016).
- Wirtz, B. (2006): *Medien- und Internetmanagement*. Gabler. Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014): *Öffentlich-rechtliche Medien - Aufgabe und Finanzierung*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Zubayr, C. und Gerhard, H. (2015): Tendenzen im Zuschauerverhalten. Fernsehgewohnheiten und Fernsehreichweiten im Jahr 2014. In: *Media Perspektiven* 3/2015, S. 110-125.