

Beyer, Andrea; Beck, Hanno

Article — Published Version

Brauchen wir ein öffentlich-rechtliches Angebot im Internet?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Beyer, Andrea; Beck, Hanno (2008) : Brauchen wir ein öffentlich-rechtliches Angebot im Internet?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 6, pp. 391-397,
<https://doi.org/10.1007/s10273-008-0808-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43115>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Andrea Beyer, Hanno Beck

Brauchen wir ein öffentlich-rechtliches Angebot im Internet?

Der Druck auf die Politik steigt: Mit aller Macht wollen die öffentlich-rechtlichen Sender ihr Angebot im Internet ausweiten – sehr zum Ärger der privaten Konkurrenz und der Kritiker des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Mit dem Entwurf zur anstehenden Änderung des Rundfunkstaatsvertrags gewinnt diese Diskussion weiter an Fahrt. Soll, darf oder muss das öffentlich-rechtliche Angebot im Internet ausgeweitet werden?

Auf den ersten Blick scheint die Sachlage eindeutig: Nach den derzeitigen Vorschriften für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann dieser „programm- begleitend Druckwerke und Telemedien mit programmbezogenem Inhalt anbieten“ (§ 11 Rundfunkstaatsvertrag RFSTV, Abs. 1). Das hat bereits in der Vergangenheit zu einer intensiven Diskussion darüber geführt, was programmbegleitend ist und inwieweit denn der öffentlich-rechtliche Auftrag auch eine stärkere Präsenz von ARD und ZDF im Internet erfordert. Hier werden Medienpolitiker Farbe bekennen müssen: Entweder sie bleiben bei der Einschränkung der öffentlich-rechtlichen Anbieter im Internet hinsichtlich der Programmbegleitung oder sie verändern die Bestimmung im Rundfunkstaatsvertrag und erweitern damit die Möglichkeiten für ARD und ZDF – diese Entscheidung steht nun mit der Änderung des Rundfunkstaatsvertrags an. Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck hat in dieser Diskussion Position für die öffentlich-rechtlichen Anbieter bezogen, damit es auch im Internet „Inseln der Qualität“ gibt. Der bayerische Ministerpräsident Günther Beckstein hingegen steht der Ausweitung kritisch gegenüber: „Es gibt längst einen regen Wettbewerb und nicht ein Vakuum, das ARD und ZDF füllen müssten“¹ ist seine Position zur Situation im Internet.

Eine Überprüfung der ökonomischen Argumentation für öffentlich-rechtliche Angebote, sowohl im Fernsehen als auch im Internet, kann für diese Diskussion Hilfestellung leisten. Sie zeigt, ob die Begründungen für öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch heute noch stichhaltig sind und ob sie auch auf das Internet zutreffen. Im ersten Schritt sollen dazu die Argumente, mit denen das staatliche Angebot von Rundfunk ge-

rechtfertigt wird, auf ihre Stichhaltigkeit überprüft werden; zudem soll untersucht werden, inwieweit diese Argumente auf das Internet als Medium zutreffen. Mit Hilfe dieser Überlegungen lässt sich dann klären, ob ein öffentlich-rechtliches Internet-Angebot aus ökonomischer Perspektive notwendig ist. Hier gilt es drei Gruppen von Argumenten zu untersuchen: Die Idee vom Marktversagen in der Medienbranche, das Argument des Wettbewerbsversagens in dieser Branche und die gesellschaftliche Bedeutung von Medien. Im Anschluss daran soll die sogenannte Akzeptanzhypothese diskutiert werden, nach der die öffentlich-rechtlichen Sender ihr Angebot im Internet ausweiten müssen, da ansonsten die Akzeptanz der Bürger für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sinkt.

Marktversagen auf dem Fernseh- und Internetmarkt?

Die erste Gruppe von Argumenten für einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk – und damit für ein öffentlich-rechtliches Internet-Angebot – stellt auf Marktversagensaspekte ab: Der Markt, so die Idee, ist nicht in der Lage, eine optimale Versorgung mit Rundfunk respektive mit dessen Dienstleistungen zu gewährleisten. Hier gilt es zwei Argumente zu unterscheiden: Erstens das Argument vom Rundfunk als öffentliches Gut und zweitens die Idee des Marktversagens aufgrund asymmetrischer Informationen.

Kein öffentliches Gut

Als traditionelle Begründung für staatliche Eingriffe in den Rundfunk wird das Argument genannt, dass Rundfunk ein öffentliches Gut sei und damit Marktversagen vorliege: Nicht-Rivalität im Konsum und die fehlenden Möglichkeiten, Zahlungsunwillige vom Konsum auszuschließen, verhindern ein Marktangebot an Rundfunk.² Dieses Argument ist bei näherem Hinsehen nicht haltbar: So lässt sich über eine Verschlüsselung

Prof. Dr. Andrea Beyer, 52, lehrt Betriebswirtschaftslehre und Medienökonomie an der Fachhochschule Mainz; Prof. Dr. Hanno Beck, 42, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim.

¹ M. Hanfeld: Die Sender müssen ihre Grenzen erkennen, Gespräch mit dem bayerischen Ministerpräsidenten Günther Beckstein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.4.2008.

von Sendungen ein Ausschluss vom Konsum herstellen – nur zahlende Konsumenten erhalten den für diese Sendungen notwendigen Decoder. Das bedeutet, dass sich eine politische Sonderbehandlung audiovisueller Medien mit diesem Argument nicht rechtfertigen lässt: Solange das Ausschlussprinzip auf einem Markt funktioniert, liegt kein Marktversagen vor. Denkt man in historischen Kategorien, so war zumindest in den Kindertagen des Rundfunks ein Ausschluss vom Konsum technisch zu schwer zu bewerkstelligen – für die Frühzeit des Rundfunks mag dieser in der Tat ein öffentliches Gut gewesen sein, heutzutage gilt dies mit Sicherheit nicht mehr. Dieses Argument gilt auch für das Informationsangebot im Internet: Ein Ausschluss vom Konsum ist hier grundsätzlich möglich, so dass das Informationsangebot im Internet kein öffentliches Gut ist.

Allerdings stellt die Nicht-Rivalität im Konsum der angebotenen Informationen speziell die Anbieter im Internet vor besondere Probleme: Sie führt dazu, dass Informationen von den ursprünglichen Käufern an Dritte weitergeleitet werden, ohne dass diese als Zweitverwerter der Informationen dafür bezahlen müssen – insofern ist ein Ausschluss vom Konsum zwar technisch möglich, aber betriebswirtschaftlich nicht immer sinnvoll. Exemplarisch dafür sind die Probleme der Software-Industrie oder auch der Musikbranche mit illegalen Raubkopien. Die Strategien der Musikindustrie sowie die Existenz privatwirtschaftlicher Sender belegen jedoch, dass dies keine unüberwindlichen Probleme sind und das Vorliegen von Nicht-Rivalität im Konsum alleine kein Marktversagen begründet. Darüber hinaus ist bei solchen Problemen eine ursachenadäquate Politik, also ein entsprechendes Urheberrecht, die korrekte Antwort, nicht ein staatliches Angebot.³ Zudem müsste man, beruft man sich auf dieses Argument als Rechtfertigung für öffentlich-rechtlichen Rundfunk, auch über staatliche Interventionen in der Musikbranche und der Softwareindustrie nachdenken – hier dürfte die Nicht-Rivalität im Konsum eine wesentlich größere Rolle spielen als im Rundfunk.

Reputation löst Informationsprobleme

Das zweite Argument für ein Marktversagen in der Medienbranche stützt sich auf das Argument der asymmetrischen Information. Ein marktwirtschaftliches System, so die Idee, Sorge nicht für ein Mindestmaß an publizistischer Qualität: Konsumenten seien nicht ausreichend in der Lage, die Güte und Wahrheit

der ihnen angebotenen Informationen zu beurteilen. Das führe zu einer adversen Selektion: Da die Nutzer des Mediums die Qualität des Produktes nicht beurteilen können, sind sie nicht bereit, für eine potentiell bessere Qualität mehr zu bezahlen, weil das Risiko besteht, dass man diesen hohen Preis für mindere Qualität bezahlt. Da die Produzenten höherwertiger Medien ihren Aufwand für mehr Qualität deswegen nicht honoriert bekommen, scheiden sie aus dem Wettbewerb aus, es verbleiben nur noch Publikationen oder Sendungen minderer Qualität am Markt.⁴ Stimmt dieses Argument, so müsste man auch vermuten, dass im Internet überwiegend Informationen minderer Qualität angeboten werden.

Dieses Argument muss relativiert werden: Zum einen lassen sich nur mit dem Verweis auf die Komplexität eines Produktes nicht umfangreiche Eingriffe in einen Markt rechtfertigen, in vielen anderen Märkten mit gleichfalls komplexen Produkten funktioniert der Preismechanismus. Zudem muss man sich fragen, für wie intelligent man den Konsumenten hält – bösartig verstanden besagt dieses Argument, dass die Rezipienten zu dumm sind, um publizistische Qualität zu erkennen. Auch der Wettbewerb der Medien untereinander kann ein wirksames Instrument gegen mangelhafte Qualität einzelner Medien sein, nämlich dann, wenn die Konkurrenz zum schärfsten Kritiker wird. Vermutlich wäre eine Rahmensetzung, die Transparenz in solchen Märkten herstellt, ausreichend – es muss nicht immer ein staatliches Angebot sein.

Ein weiterer Kritikpunkt an der Hypothese von den asymmetrischen Informationen stellt darauf ab, dass es sich beim Konsum von Medien um wiederholte Konsumakte handelt: Wer einen Sender oder einzelne Sendungen regelmäßig verfolgt, ist durchaus in der Lage, sich ein Urteil über die Qualität des Produktes zu bilden – es sei denn, man unterstellt einen unmündigen Rezipienten. Es ist also der wiederholte Konsumakt, der das Problem der asymmetrischen Information löst. Eng damit zusammen steht die Tatsache, dass es auch für Produzenten in intransparenten Märkten mit komplexen Produkten Möglichkeiten gibt, den Kunden Qualität zu signalisieren.⁵ So kann sich ein Medienunternehmen eine Reputation als seriöses und vertrauenswürdigen Unternehmen erarbeiten und damit den Konsumenten seine Qualität signalisieren.⁶ Diese hart erarbeitete Reputation hält Unternehmen

² Vgl. J. Heinrich: Zur Funktionalität des Wettbewerbs in dualen Systemen, in: C.-M. Ridder u.a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 327.

³ Vgl. A. Beyer, P. Carl: Einführung in die Medienökonomie, 2. Aufl., Konstanz 2008, S. 18; sowie M. Hutter: Neue Medienökonomie, München 2006, S. 47 f.

⁴ Vgl. G. A. Akerlof: The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84 (1970), S. 488 ff.

⁵ Vgl. M. Schumann, A. Tzouvaras: Qualitätsunsicherheit in der Medienindustrie, in: WISU, 2004, H. 2, S. 199 ff.

⁶ Vgl. G. Siegert: Medien Marken Management, München 2001, S. 198 ff.

zu einem sorgfältigen Umgang mit seinen Informationen an. Der Erfolg der Homepages bekannter Marken wie Spiegel.de oder FAZ.net zeigt, dass dies auch im Internet stattfindet und funktioniert. Unter dem Strich taugt das Argument von den Informationsmängeln beim Medienkonsum also nicht zur Begründung eines öffentlich-rechtlichen Internet-Angebots.

Wettbewerbsversagen auf dem Fernseh- und Internetmarkt?

Der zweite große Block der Argumente, mit denen staatliche Eingriffe in die Rundfunkbranche gerechtfertigt werden, sind Wettbewerbsprobleme. Vor allem der den Medien zugeschriebene Charakter als gesellschaftlich relevante Produzenten von Meinungen macht eine aufmerksame Beobachtung der Wettbewerbsverhältnisse auf diesem Markt erforderlich, da im Falle einer Monopolisierung des Medienmarktes eine politisch unerwünschte Meinungsmonokultur droht. Auch aus ökonomischer Perspektive ist ein Monopol in der Medienbranche nicht wünschenswert: Nur in einem wettbewerblichen Umfeld ist mit einer Medienlandschaft zu rechnen, die sich an den Wünschen der Rezipienten orientiert und effizient wirtschaftet. In der Literatur werden hauptsächlich vier Gefahren für den Wettbewerb in der Rundfunkbranche genannt: Die Tendenz der Medienbranche zu natürlichen Monopolen, die sogenannten First-Copy-Costs, Netzwerkexternalitäten und die Anzeigen-Auflagen-Spirale.

Natürliches Monopol weniger relevant

Das Argument, hier handele es sich um natürliche Monopole, stellt auf die besonderen Produktionsbedingungen im Rundfunk ab: Der Aufbau eines Sendernetzes sowie einer umfangreichen Studiolandschaft stellen hohe Fixkosten dar, die unabhängig von der Anzahl der Sendeminuten entstehen. Somit entsteht das klassische Problem der Fixkostendegression: Je mehr Sendeminuten produziert werden, umso weniger fallen die durchschnittlichen Fixkosten, also die Fixkosten pro gesendeter Minute, ins Gewicht. Bei entsprechender Höhe der Fixkosten führt dies dazu, dass die Unternehmen mit steigender Produktion ihre Durchschnittskosten reduzieren können, weswegen sie ihre Preise senken. Am Ende eines solchen Prozesses steht bei sehr hohen Fixkosten und entsprechendem Marktvolumen ein Anbieter. Typischerweise entsteht dieses Problem vor allem in leitungsgebundenen Industrien – ein Hinweis darauf, dass dies bei audiovisuellen Medien durchaus der Fall sein kann. Es sind also die hohen Kosten der Infrastruktur, die zu natürlichen Monopolen führen können.

Die Idee der natürlichen Monopole taugt nur bedingt als Argument für einen öffentlich-rechtlichen

Rundfunk: Zunächst einmal muss man konstatieren, dass die Existenz hoher Fixkosten nicht notwendigerweise ein staatliches Angebot erfordert – in anderen leitungsgebundenen Branchen wie beispielsweise der Telekommunikation hat man für dieses Problem effiziente und billigere Lösungen gefunden.⁷ Die Produktionsbesonderheiten der Branche – so man diese als ausreichend wettbewerbsbeschränkend erachtet – rechtfertigen zwar einen staatlichen Eingriff in die Produktionsstrukturen, beispielsweise im Sinne einer Netzregulierung, begründen aber kein staatliches Angebot von Inhalten. Der Staat mag auf der Netzebene darauf achten, dass es zu keinen Wettbewerbsproblemen kommt – das rechtfertigt aber keine staatliche Produktion von Medienangeboten, da diese selbst keine hohen Fixkosten aufweisen.

Mit Blick auf diese Entwicklung kann man sagen, dass das Argument der hohen Fixkosten erstens keine staatliche Produktion von Rundfunk rechtfertigt und zweitens eher in den Kindertagen des Rundfunks relevant war – die Bedeutung dieses Arguments ist mit zunehmendem technischem Fortschritt in den vergangenen Jahren deutlich gesunken.⁸ Für Medienangebote im Internet ist dieses Argument zudem nicht zutreffend: Der eigentliche Fixkostenblock ist im Falle des Internet das Netz selbst – doch diese Kosten sind von den Mediendienstanbietern nicht komplett zu tragen. Die Kosten für einen internet-basierten Mediendienst setzen sich zusammen aus den Serverkapazitäten, die man vorrätig halten muss, gegebenenfalls Leitungen, die man anmieten kann und der Redaktion – immens hohe Fixkosten lassen sich hier nicht ausmachen. Die Bildung natürlicher Monopole aufgrund zu hoher Infrastrukturkosten ist hier also nicht zu erwarten; ebenso dürfte es keine Probleme mit einem raschen Marktaustritt geben, womit auch die Gefahr ruinösen Wettbewerbs nicht besteht. Das Angebot von Informationen im Internet unterliegt nicht den Gesetzen der natürlichen Monopole; aus dieser Perspektive heraus benötigen wir kein öffentlich-rechtliches Angebot im Internet.

First-Copy-Costs – ein lösbares Problem

Als weitere Gefahr für den Wettbewerb werden in der Literatur die sogenannten First-Copy-Costs genannt.⁹ Hier ist es nicht die absolute Höhe der Kosten, die Probleme bereitet, sondern der Verlauf der Grenzkostenfunktion, der zu Wettbewerbsproblemen führt. Das Problem der First-Copy-Costs besteht in

⁷ Vgl. G. Knieps: Netzökonomie, Wiesbaden 2007, S. 153 ff.

⁸ Vgl. M. Hutter, a.a.O., S. 183 ff.

⁹ Vgl. B. W. Wirtz: Medien- und Internetmanagement, 5. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 34 f.

der einfachen Reproduzierbarkeit von Informationen: Ist die Information selektiert, erstellt und in ein entsprechendes Sendeformat gebracht, so ist es für die Gesamtkosten – bei Vernachlässigung der Vertriebskosten – irrelevant, wie viele Zuschauer oder Zuhörer diese Information konsumieren. Technisch gesprochen sind die Grenzkosten, also die zusätzlichen Kosten, die durch jeden weiteren Zuschauer, Hörer oder Leser entstehen, nahezu Null und konstant. Damit ist es für das Medienunternehmen rational, die Informationen so breit wie möglich zu streuen, schließlich sind damit keine oder nur sehr geringe zusätzlichen Kosten verbunden, aber unter Umständen zusätzliche Erlöse zu erwarten. Theoretisch legt das klassische Kostenkalkül nahe, im Falle von Informationen die Produktion unendlich auszuweiten. Insofern kann auch das Phänomen der First-Copy-Costs die Entstehung von Monopolen begünstigen.¹⁰

Grundsätzlich gewinnt dieses Argument mit der zunehmenden Digitalisierung der Medienbranche an Gewicht; insbesondere für die Anbieter von Internet-Informationen. Letztlich ist davon aber die gesamte Unterhaltungsindustrie betroffen, insoweit sich ihre Produkte digitalisieren lassen – Bücher, Musik und sonstige Informationen. Wäre das Argument von den First-Copy-Costs wirklich relevant, so müssten wir in diesen Bereichen vermachtete Märkte beobachten. Das lässt sich so nicht feststellen – niemand stellt die gesamte Unterhaltungsindustrie unter den Generalverdacht des Marktversagens. Zudem ist nicht einzusehen, warum nur ein Teil dieser Unterhaltungsindustrie – das Internet-Informationsangebot – mit diesem Argument zu einer Sonderveranstaltung erklärt wird, während man diesen Status anderen Medienbereichen mit den gleichen Problemen verwehrt.

Zudem hat das Argument der First-Copy-Costs bei Informationen nur eine begrenzte Gültigkeit: Man kann zwar eine Information beliebig oft kopieren, dürfte aber zumeist durch die Nachfrageseite beschränkt werden. Informationen sind als Gut zu heterogen, als dass die Logik der industriellen Massenproduktion hier Anwendung findet. Sobald man aber als Anbieter dieser Heterogenität des Produktes Information gerecht werden will, fallen neue Kosten für Recherche und Mitarbei-

ter an, was einen Anstieg der Grenzkosten zur Folge hat. Das würde dafür sprechen, dass das Argument der First-Copy-Costs stets nur für einen begrenzten Teilmarkt gilt, beispielsweise für Börseninformationen, Buntes oder Sportnachrichten.¹¹ Natürlich kann man Börseninformationen nahezu ohne zusätzliche Kosten auch in einem Frauenmagazin publizieren – doch an der Nützlichkeit einer solchen Veranstaltung muss man Zweifel anmelden. Auch aus dieser Perspektive muss man die Hypothese des Wettbewerbsversagens in der Medienbranche und damit die Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlichen Internet-Auftritts infrage stellen.

Netzwerkexternalitäten – wenig Relevanz

Neben hohen Fixkosten gefährden auch sogenannte Netzwerkexternalitäten den Wettbewerb in der Medienbranche.¹² Die Grundidee der Netzwerkexternalitäten besteht in einem positiven externen Effekt, der bei den Konsumenten eines Gutes entsteht, wenn weitere Konsumenten hinzukommen. Exemplarisch dafür sind beispielsweise Online-Auktionsplattformen: Je mehr Anbieter und Käufer sich auf einer Plattform konzentrieren, um so attraktiver wird diese Plattform für alle Beteiligten – den Käufern verschafft das steigende Angebot mehr Auswahl und mehr Wettbewerb, den Verkäufern verschaffen die steigenden Nutzerzahlen einen liquideren Markt mit der Chance auf einen höheren Verkaufspreis. Jeder weitere Käufer oder Verkäufer, der sich dieser Plattform anschließt, steigert den Nutzen der Plattform für alle Beteiligten.¹³ Im Endergebnis kann dieser Effekt dazu führen, dass am Schluss nur eine Plattform übrigbleibt – damit gäbe es keinen Wettbewerb mehr in diesem Segment. Solche Netzwerkexternalitäten finden sich beispielsweise im Software-Geschäft mit Betriebssystemen (Windows) oder auch bei sozialen Plattformen wie Facebook.¹⁴

Die obigen Überlegungen zeigen aber auch zugleich, wo diese Netzwerkexternalitäten relevant sind, beispielsweise bei Auktionsplattformen, bei sozialen Netzwerken oder bei Software – aber nicht notwendigerweise bei Internet-Seiten, die journalistische Inhalte vermitteln. Insofern lässt sich hier kein überzeugendes

¹⁰ Der Unterschied zwischen den klassischen natürlichen Monopolen, die durch die Existenz eines sehr hohen Fixkostenblocks begründet sind und Monopolen, die aufgrund von First-Copy-Costs entstehen, besteht im Verlauf der Grenzkosten: Bei natürlichen Monopolen haben die Grenzkosten den normalen Verlauf (erst sinkend, dann steigend), aber die hohen Fixkosten führen dazu, dass die Grenzkostenkurve die Durchschnittskostenkurve – wenn überhaupt – erst bei sehr hohen Stückzahlen schneidet. Im Falle der First-Copy-Costs hingegen ist die Grenzkostenkurve eine Parallele zur Mengennachse. Bei konstanten Grenzkosten allerdings weist die Durchschnittskostenkurve nun keinen ansteigenden Ast mehr auf, sie fällt beständig oder wird ebenfalls eine Parallele zur Mengennachse.

¹¹ Die Grenzkostenkurve wäre in diesem Fall eine Parallele zur Mengennachse mit Sprungstellen, an denen die Grenzkostenkurve nach oben verschoben wird. Damit weisen dann auch die Durchschnittskosten wieder einen ansteigenden Ast auf.

¹² Vgl. H. Beck: Medienökonomie – Märkte, Besonderheiten und Wettbewerb, in: C. Scholz (Hrsg.): Handbuch Medienmanagement, Berlin u.a. 2006, S. 228 ff.

¹³ Vgl. C. Shapiro, H. Varian: Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy, Boston 1999, S. 184 f.

¹⁴ Vgl. M. Dietrich: Wettbewerb in Gegenwart von Netzwerkeffekten, Frankfurt u.a. 2006, S. 22 und S. 44 f.

Argument für ein öffentlich-rechtliches Internet-Angebot generieren.

Differenzierte Marktbearbeitung

Argument Nummer vier für ein mögliches Wettbewerbsversagen im Rundfunk ist die sogenannte Anzeigen-Auflagen-Spirale: Mit steigender Reichweite eines Senders steigt dessen Attraktivität für die inserierenden Kunden, weswegen die Werbeeinnahmen der Sendung steigen. Mit den höheren Werbeeinnahmen kann das erfolgreiche Produkt noch besser und attraktiver gemacht werden, was zu einer weiteren Steigerung der Einschaltquote führt – mit den entsprechenden Folgen für die Werbeeinnahmen.¹⁵ Am Ende dieses Prozesses steht dieser Idee zufolge ein marktbeherrschendes Unternehmen mit hohen Werbeeinnahmen und hohen Einschaltquoten, die keinen Raum mehr für weitere Konkurrenten lassen. Übertragen auf das Internet würde das bedeuten, dass mit steigenden Besucherzahlen auf einer Homepage, sogenannten Clickraten, die Werbeeinnahmen einer Homepage steigen und damit deren Einnahmen – was die Betreiber der Homepage dann in die Lage versetzt, ihre Homepage zu verbessern und die Clickrate damit zu erhöhen.

So einleuchtend dieses Argument klingt, so sehr muss man es hinterfragen: Sicherlich steigert die Attraktivität einer Homepage deren Werbeeinnahmen – doch die Idee, dass ein einziger Anbieter aufgrund seiner Attraktivität alle anderen Anbieter vom Markt fegt, ist nicht plausibel. Je mehr Nutzer eine Internetseite anziehen will, umso mehr muss diese sich der Mitte, dem Mediannutzer, zuwenden – umso mehr Raum wird damit für Nischenanbieter geschaffen, die einer solchen Konzentration entgegenwirken. Aufgrund seiner Kostenstruktur und aufgrund der Tatsache, dass der nächste Konkurrent nur einen Klick weit entfernt ist, bietet das Internet wenig Raum für eine Seite, welche die gesamte Nachfrage auf sich zieht, – je heterogener das Produkt Information und je größer der Wunsch der Kunden nach Nischenprodukten ist, umso weniger Potential hat die Anzeigen-Clickraten-Spirale. Die geringen Kosten für das Aufsetzen einer Homepage und die Leichtigkeit, mit der die Nutzer die Seite wechseln können, sprechen für eine wesentlich stärkere Differenzierung des Angebots im Internet und für einen intensiveren Wettbewerb – mit entsprechenden Konsequenzen für die potentielle Marktmacht einzelner Teilnehmer.

Unter dem Strich sind die Argumente für ein Wettbewerbsversagen im Internet wenig geeignet, die Forde-

rung nach einem öffentlich-rechtlichen Internet-Auftritt zu unterstützen. Zudem gilt auch hier, dass bei Wettbewerbsproblemen nicht ein öffentlich-rechtliches Angebot, sondern ursachenadäquate Maßnahmen, also Wettbewerbspolitik, die adäquate Antwort wären.

Die gesellschaftliche Bedeutung der Medien

Der dritte Block an Argumenten für einen staatlichen Eingriff in die Medienlandschaft stellt auf die gesellschaftliche Bedeutung der Medien ab. Hier geht es zum einen um eine ausreichende Meinungsvielfalt (Pluralität) und die Idee, dass Rundfunk ein meritorisches Gut ist.

Wettbewerb und publizistische Vielfalt

Die gesellschaftliche Bedeutung von Medien liegt zum einen in ihrer Informationsfunktion, d.h. sie sollen alle wichtigen Informationen umfassend, ohne Verzögerung und möglichst objektiv an die interessierte Öffentlichkeit weiterleiten. Zum anderen sind Medien am Meinungsbildungsprozess beteiligt, indem sie Nachrichten auswählen und kommentieren. Im Rahmen dieser Tätigkeit sollen Medien auch Fragen aufgreifen, Interessen artikulieren und verschiedenen Interessengruppen ermöglichen, sich in der Öffentlichkeit Gehör zu verschaffen. Sie sollen das politische Geschehen kritisch begleiten und kommentieren, um der Öffentlichkeit eine begründete Meinungsbildung zu ermöglichen. Um aber unabhängig über das politische Geschehen zu berichten, muss sichergestellt werden, dass Medien möglichst keiner politischen Beeinflussung unterliegen. Aus diesen Überlegungen lassen sich zwei Forderungen an eine Rundfunk- und Medienordnung ableiten: Die Medien müssen möglichst staatsfern agieren; zudem sollte es in der Berichterstattung eine möglichst große Vielfalt an Themen, Berichten und Meinungen geben (Pluralität).

In der Literatur gibt es Diskussionen darüber, inwieweit Wettbewerb in der Medienbranche Pluralität sichern kann.¹⁶ Bejaht man diese Frage, so wird das Argument von der mangelnden publizistischen Vielfalt zurückgeworfen auf die Frage, ob ausreichender Wettbewerb in der Medienbranche existiert – das Problem der Pluralität ist dann ein Problem der Wettbewerbs-

¹⁵ Vgl. H. Greiffenberg, W. Zohlnhöfer: Pressewesen, in: P. Oberender (Hrsg.): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S. 577 ff.; sowie M. Czygan, H. H. Kallfaß: Medien und Wettbewerbstheorie, in: K.-D. Altmeppen, M. Karmasin (Hrsg.): Medien und Ökonomie, Bd. 1, Wiesbaden 2003, S. 297; und S. Ruß-Mohl: Qualität, in: S. Weischenberg, H. J. Kleinsteuber, B. Pörsken (Hrsg.): Handbuch Journalismus und Medien, Konstanz 2005, S. 380. Vgl. zu empirischen Ergebnissen dieses Zusammenhangs auf dem Zeitungsmarkt W. Möhring, B. Schneider: Der deutsche Zeitungsmarkt, in: dies. (Hrsg.): Praxis des Zeitungsmanagements, München 2006, S. 16 f.

¹⁶ Der Rezipienten- und der Werbemarkt sind insofern auch über indirekte Netzwerkeffekte miteinander verbunden. Vgl. R. Dewenter: Two-sided markets, in: MedienWirtschaft, 2006, H. 2, S. 58.

politik.¹⁷ Hier wird der Wettbewerb zur Glaubensfrage: Schafft ökonomischer Wettbewerb auch eine ausreichende publizistische Vielfalt, so ist kein staatlicher Eingriff in den Rundfunk notwendig. Verneint man diese Frage hingegen, so ist dies ein wichtiges Argument für staatliche Eingriffe in die Medienbranche.¹⁸ Diese Frage ist abschließend kaum zu beantworten, vor allem weil man bereits an der Definition der Begriffe „Wettbewerb“ und „publizistische Vielfalt“ scheitert – von der notwendigen Wettbewerbsintensität respektive journalistischen Vielfalt ganz zu schweigen. Aus ökonomischer Perspektive zumindest lässt sich festhalten, dass der Markt bei ausreichendem Wettbewerb exakt jene Inhalte liefert, die von den Konsumenten gewünscht werden – ökonomisch betrachtet wäre das dann eine hinreichende Vielfalt, aber wäre das auch aus publizistischer Perspektive befriedigend?

Am einfachsten lässt sich diese Frage beantworten, indem man die Debatte um die publizistische Vielfalt als das begreift, was sie auch ist: als eine normative Diskussion. Letztlich geht es bei der Diskussion um publizistische Vielfalt vor allem um jene Inhalte, von denen man befürchtet, dass sie im Wettbewerb zu kurz kommen würden, weil sie nicht dem Massengeschmack entsprechen, der bei Wettbewerb ja ausreichend bedient würde. Publizistische Vielfalt ist also ein normatives Konzept, das fordert, dass bestimmte Inhalte in den Medien vertreten sein müssen. Insofern muss man die Debatte um die publizistische Vielfalt als Debatte um meritorische Güter begreifen – womit wir beim zweiten Argument wären, das zur Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus gesellschaftlicher Perspektive herangezogen wird.

Meritorische Güter – eine normative Argumentation

Das zweite Argument für die gesellschaftliche Bedeutung von Medien besteht also darin, dass es sich bei den Produkten der Medienunternehmen um sogenannte meritorische Güter handelt. Damit ist gemeint, dass der Konsum von Mediendienstleistungen nach

¹⁷ Ein wettbewerblicher Rundfunkmarkt dürfte auch weitgehend staatsfern sein – es ist eher zu erwarten, dass ein in irgendeiner Form vom Gesetzgeber forciertes oder finanziertes Rundfunk weniger staatsfern ist als ein privater Anbieter.

¹⁸ Eng verbunden mit dieser Diskussion ist das Argument, dass Meinungsvielfalt ein öffentliches Gut sei, für dessen Herstellung niemand bereit sei zu zahlen. Grundsätzlich ist diese Einstufung einer öffentlichen Meinung – wie auch immer man das definieren mag – korrekt, angesichts der Informationsflut, die mittlerweile über die Nutzer hereingebrochen ist, muss man sich allerdings fragen, ob es nicht die Anbieter der Informationen sind, die bereit sind, für dieses Gut zu bezahlen. Darüber hinaus muss man konstatieren, dass die Nutzer sehr wohl für dieses Gut zahlen, nämlich mit ihrer Aufmerksamkeit und ihrer Zeit – und diese Bezahlung reicht offenbar vielen Anbietern aus, um ein solches Gut anzubieten.

Art und Umfang nicht dem entspricht, was der Staat für richtig und wünschenswert hält. Hierbei liegt die Betonung vor allem auf politischen Informationen und Kulturbeiträgen, denen per Werturteil eine besondere Bedeutung zugeordnet wird.¹⁹ Da aber nach dieser Lesart die Bürger aus eigenem Antrieb nicht in dem Umfang politische Informationen oder Kulturbeiträge nachfragen, wie es der Staat für wünschenswert hält, und damit auch das gewünschte Angebot an diesen Inhalten in einem rein marktwirtschaftlichen System nicht zustande kommt, müsste man von staatlicher Seite für eine zusätzliche Bereitstellung solcher Inhalte sorgen.

Diese Argumentation ist allerdings normativ und paternalistisch: Der Staat soll sozusagen als wohlwollender Diktator gegen die Präferenzen der Bürger ein Angebot bereitstellen, das dann von der Allgemeinheit finanziert wird,²⁰ ohne dass sichergestellt ist, dass die staatlich bereitgestellten Inhalte auch tatsächlich konsumiert werden.²¹ Folgt man diesem Argument, so spricht dies durchaus für ein öffentlich-rechtliches Internet-Angebot; lehnt man hingegen eine Förderung eines Internet-Medienangebotes ab mit der Begründung, dass es hier mit Blick auf die Meritorik keinen Handlungsbedarf gibt, so folgt daraus zwingend, dass man auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinterfragen muss – eine Position, welche die meisten Kritiker des öffentlich-rechtlichen Systems teilen.

Öffentlich-rechtliche Akzeptanz durch Onlineangebote?

Summiert man die ökonomischen Argumente für ein öffentlich-rechtliches Internet-Angebot, so bleibt unter dem Strich eine karge Ernte: Weder Marktversagensaspekte noch Wettbewerbsprobleme rechtfertigen ein öffentlich-rechtliches Internet-Angebot. Letztlich ist es das Argument der meritorischen Güter, das für einen staatlichen Eingriff in den Rundfunk und in das Internet spricht. Nun muss man dieses Werturteil nicht teilen, doch zumindest gilt es hier zwei Argumente festzuhalten: Zum einen macht die Idee der Meritorik keine staatliche Produktion notwendig; ein entsprechender

¹⁹ Für die politischen Informationen ließe sich noch das Argument eines positiven externen Effektes anführen, da diese die Funktionsfähigkeit einer Demokratie stärken können. Dies belegt z.B. die besondere Bestimmung zu regionalen Fensterprogrammen im Hinblick auf regionale Informationen im § 25, Absatz 4 Rundfunkstaatsvertrag oder die besondere Erwähnung von Spartenprogrammen mit Schwerpunkt Information im § 26, Absatz 5.

²⁰ Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 2004/2005: Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor!, Baden-Baden 2006, S. 344 f.

²¹ Vgl. M. Kops: Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, in: C. M. R i d d e r u.a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 343.

Ordnungsrahmen, Subventionen oder ein staatlich finanziertes Angebot aus privater Hand wären hier ausreichend.

Zum anderen wirft das Argument der Meritorik die Frage auf, warum es ein öffentlich-rechtliches Angebot im Rundfunk und im Internet geben soll, aber nicht in der Printbranche. Solange es die Informationen sind, denen man meritorischen Charakter zubilligt, ist nicht nachvollziehbar, warum Informationen aus Printmedien keinen meritorischen Charakter haben sollen.²² Eine solche asymmetrische Behandlung der einzelnen Medien lässt sich allenfalls historisch begründen: Während die Zeitung aufgrund ihrer stofflichen Beschaffenheit nie ein Problem mit dem Ausschluss vom Konsum hatte, war dies wie bereits geschildert im Rundfunk der Fall – aus ökonomischer Perspektive verdankt der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Entstehung einem technischen Mangel, der mittlerweile überholt ist. Aus dieser Perspektive ist es noch weniger nachvollziehbar, dass die Öffentlich-Rechtlichen nun ins Internet drängen, zu einem Zeitpunkt, zu dem dort bereits ein reichliches Angebot an Informationen und ein funktionierender Markt existieren.

Nun wird als ein wichtiges Argument für einen öffentlich-rechtlichen Internet-Auftritt angeführt, dass dieses Angebot nötig sei, um die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern.²³ Dieses Argument ist in mehrerer Hinsicht problematisch: Zum einen kann man fragen, ob denn ein öffentlich-rechtliches Angebot noch tragbar respektive notwendig ist, wenn es selbst in den Augen der Verantwortlichen an Akzeptanz verliert. Das deutet auf die normative Komponente der öffentlich-rechtlichen Idee hin: Offenbar ist selbst den Verantwortlichen bewusst, dass die Akzeptanz der Öffentlich-Rechtlichen schwindet – was dann die Frage aufwirft, warum man dann weiter sendet, wenn man das Publikum ja doch nicht zum Konsum zwingen kann.

Dieses Argument wirft zudem die Frage auf, warum die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch das Aufkommen des Internet infrage gestellt werden könnte. Da es wohl kaum – jedenfalls nach Lesart der Befürworter des öffentlich-rechtlichen

Rundfunks – an den Inhalten liegen kann, muss es der Wechsel des Mediums durch die Nutzer sein: Die Nutzung des Internet geht zulasten der audiovisuellen Medien, weswegen die Nutzung des öffentlich-rechtlich Rundfunks zurückgeht. Akzeptiert man diesen Gedanken, so ist auch klar, dass das öffentlich-rechtlich Internet-Angebot allenfalls substitutiv sein darf: Wenn sich die Medienkonsumgewohnheiten vom Rundfunk ins Internet verschieben, so muss man dann dementsprechend die Ressourcen verschieben – weniger Geld für den Rundfunk und mehr Geld für das Internet. Das bedeutet also, dass ein Anstieg der Ausgaben für das öffentlich-rechtliche Internet stets zulasten der Ausgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gehen sollte. Wer hingegen für ein komplementäres Angebot plädiert, fordert de facto eine Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Einflussbereiches – angesichts des bisherigen Budgets und der wackeligen Beine, auf denen die Idee vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk steht, eine nicht nachvollziehbare Forderung.

Fazit

Aus ökonomischer Perspektive finden sich keine Argumente, die ein öffentlich-rechtliches Angebot im Internet rechtfertigen. Lediglich der normative Verweis auf den meritorischen Charakter politischer oder kultureller Informationen spricht für solch einen Schritt, wirft aber zugleich die Frage auf, ob dieses Argument die Höhe der Ausgaben für öffentlich-rechtlichen Rundfunk rechtfertigt und warum nicht auch die Printbranche in den Genuss staatlicher Unterstützung kommt.

Akzeptiert man die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesens als historisch begründet und demokratisch legitimiert, und akzeptiert man die Akzeptanzhypothese, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Präsenz im Internet ausbauen muss, um nicht an Akzeptanz zu verlieren, dann rechtfertigt dies lediglich eine Verschiebung der Rundfunkgebühren vom Rundfunk in das Internet; zusätzliche Mittel für ein öffentlich-rechtliches Internet-Angebot lassen sich durch nichts begründen.

Allerdings müssen sich die Beteiligten darüber klar sein, dass ein öffentlich-rechtliches Internet-Angebot zu massiven Wettbewerbsverzerrungen in einem bisher reibungslos funktionierenden Markt führen wird – was zumindest aus ökonomischer Perspektive zu einer Reduktion der publizistischen Vielfalt im Netz führen wird. Das Internet ist bisher prächtig ohne öffentlich-rechtliche Interventionen ausgekommen.

²² Vgl. A. Beyer, H. Beck: Brauchen wir eine öffentlich-rechtliche Zeitung?, in: D. Wentzel (Hrsg.): Ordnungswirtschaftliche Grundfragen und Gestaltungsmöglichkeiten, Schriften zu Ordnungsfragen, Marburg 2008 (in Vorbereitung).

²³ Vgl. J. Voß: Medienwelt in Schiefelage? ARD und ZDF in der Kritik, dwdl.de vom 7.11.2007, http://www.dwdl.de/article/news_13310,00.html; vgl. D. Segler: Die Vernachlässigung der Spinne. Bei den Münchner Medientagen streiten sich die Sender um die Präsenz im Internet, in: Frankfurter Rundschau vom 9.11.2007; vgl. o. V.: Alle wollen ins Netz, in: Medienspiegel, 4/2008.