

Nachrichten in der „Süddeutschen“ oder dem „Spiegel“. Schließlich ist es nicht nur Aufgabe der Medien, Stoff für das Gespräch mit dem Friseur zu liefern, sie sollen in der demokratischen Gesellschaft auch einen Diskurs über relevante Themen am Laufen halten.

In der Besinnung auf die aufklärerische Tradition der Medien könnte also die Rettung liegen. Es geht hier nicht um ein „ästhetisches Vergnügen“, wie Lutz Hachmeister schreibt, es geht um nicht weniger als die Zukunft des Journalismus. ■

Public-Service-Journalismus

Die Mär vom Marktversagen / Von Robin Meyer-Lucht und Armin Rott

epd Das „Marktversagen in Medienmärkten“ ist zur zentralen Rechtfertigungsformel der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geworden. Dabei ist dieses vom Bundesverfassungsgericht gestützte Denkmodell ökonomisch naiv, normativ unpräzise und lenkt von einem eigentlichen Programmauftrag ab. Problematisch in den offenen digitalen Medienmärkten sind nicht Marktdefizite, es sind Nachfragedefizite, beispielsweise bei Public-Service-Journalismus. Öffentlich-rechtliches Handeln müsste sich dadurch legitimieren, dass es diese ausgleichen will.

In den nächsten Wochen muss sich die deutsche Gesellschaft darüber klarwerden, welchen Auftrag die öffentlich-rechtlichen Anstalten im Internet erfüllen. Ein neuer Rundfunkstaatsvertrag, der zwölfte, soll bis zum Sommer die neue Online-Medienordnung festschreiben.

Es gibt gute Gründe, für ein robustes öffentlich-rechtliches Online-Mandat zu sein – und es gibt bedauerlicherweise viele falsche. Diese dominieren derzeit jedoch die Selbstverteidigung der Öffentlich-Rechtlichen. Mit verzerrten und unpräzisen Argumenten kann man den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu Tode verteidigen und den Blick auf seine tiefere Sinnhaftigkeit gefährlich verstellen. Genau dies passiert gerade.

Das Schlagwort vom „Marktversagen“ in Medienmärkten ist mit dem letzten Urteil aus Karlsruhe ins Zentrum der öffentlich-rechtlichen Legitimationsdebatte gerückt. Das Gericht habe „die vielfaltsverengende Wirkung des Markts positiv festgestellt“, frohlockt ARD-Justiziar Bernd Radeck. Für ARD-Generalsekretärin Verena Wiedemann steht nunmehr höchst-richterlich beurkundet fest, dass der Markt aufgrund seiner ökonomischen Gesetze die Meinungsvielfalt „systemimmanent“ gefährde.

Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem letzten Urteil eine Akzentverschiebung vollzo-

gen. Bislang wollte es nicht ausschließen, dass sich in den liberalisierten Rundfunkmärkten ein funktionierender „Meinungsmarkt“ vergleichbar mit der Presse herausbilden könnte. Im jüngsten Urteil fehlt eine entsprechende Passage für das funktionierende Pressewesen. Stattdessen erklärt das Gericht, dass aufgrund der „besonderen ökonomischen Eigenschaften“ elektronischer Mediengüter eine Koordination der Anbieter allein über den Markt das gesellschaftlich gebotene Ziel der „inhaltlichen Vielfalt“ gefährde.

Für die ARD hat das Bundesverfassungsgericht mit der Diagnose eines ökonomisch bedingten Marktversagens den öffentlich-rechtlichen Anstalten eine „Magna Charta“ ausgestellt. Daraus wird der Programmauftrag abgeleitet, gegen dieses strukturelle Marktdefizit auf allen Angebotsebenen mit einem pauschalen „Vielfalts“-Mandat anzusetzen.

Doch der Hinweis auf Markt und Marktversagen ist nicht nur populistisch und unpräzise, er geht an den Herausforderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorbei. Die legitimatorischen Wurzeln eines öffentlich-rechtlichen Programmauftrags in der digitalen Welt werden so verklärt und vernebelt. Denn: Weder ist das, was das Bundesverfassungsgericht kritisiert, Marktversagen im ökonomischen Sinne, noch liegen in den künftig wichtigen Online-Medienmärkten die Voraussetzungen für ökonomisches Marktversagen vor.

Die Erwartungen der Ökonomen an Märkte sind zunächst einmal deutlich bescheidener als die von Verfassungsrichtern. Funktionierende Märkte sorgen dafür, dass die bereitgestellten Güter die Präferenzen der Konsumenten abbilden und dies zugleich auf günstige und innovative Weise geschieht. Dabei kann das Angebot auf einem funktionierenden Markt immer nur so „gut“, „niveauvoll“ und „vielfältig“ sein, wie es die Konsumenten nachfragen. Aus ökonomi-

scher Perspektive versagt ein Markt, wenn er diese „konsumtive Vielfalt“ nicht bereitzustellen vermag.

Die Sicht der Ökonomen

epd Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Gebührenurteil vom September 2007 tiefes Misstrauen gegenüber dem publizistischen und ökonomischen Wettbewerb im Medienmarkt durchblicken lassen. Dieser führe nicht automatisch dazu, dass „in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet“ werde, so die Richter. Die Medienökonominnen Robin Meyer-Lucht und Armin Rott gehen in diesem Beitrag der Frage nach, ob tatsächlich der Medienmarkt versagt oder ob nicht vielmehr von einem Konsumentenversagen gesprochen werden müsse. Ihrer Meinung nach müsste die Frage nach der gesellschaftlichen Funktion eines öffentlich-rechtlichen Journalismus auch in der Debatte um den öffentlichen Mehrwert („public value“) neuer Digitalangebote von ARD und ZDF eine entscheidende Rolle spielen.

Robin Meyer-Lucht, Diplom-Medienberater, Jahrgang 1973, ist Strategieberater, Medienwissenschaftler und Medienjournalist. Er betreibt das Beratungs- und Forschungsinstitut Berlin Institute, das sich mit Strategien für den digitalen Medienwandel beschäftigt. Von 2001 bis 2004 war er Assistent von Prof. Dr. Peter Glotz am Institut für Medien- und Kommunikationsmanagement der Universität in St. Gallen. **Dr. Armin Rott**, Jahrgang 1969, ist Juniorprofessor für Medienökonomie an der Universität Hamburg und stellvertretender wissenschaftlicher Leiter der MBA-Programme zum Medienmanagement der Hamburg Media School.

Das Bundesverfassungsgericht hingegen verfolgt kein konsumtives, sondern ein normatives Vielfaltsziel. Aus seiner Sicht bringt der Markt ein unerwünschtes Ergebnis mit zu wenig gesellschaftlich wertvollen Inhalten hervor. Diese Einschätzung ist kein Beleg von ökonomischem Marktversagen, sondern ein subjektives, elitäres und durchaus legitimes Werturteil, das auf außerökonomischen Zielen basiert. Das Gericht beklagt folglich eine Art „normatives Marktversagen“.

Die Ziele des Gerichts entstammen ökonomisch gesprochen der Sphäre der Meritorik: Es gibt besonders „verdienstvolle“ Angebote, meritorische Güter genannt, die einer besonderen Förderung durch die Gesellschaft bedürfen, wie Bildung, Kultur oder Al-

tersvorsorge. Diese Güter verzeichnen eine – gesellschaftlich betrachtet – zu niedrige Nachfrage. Der Staat kann hier im gesellschaftlichen Interesse eingreifen.

Pseudoökonomischer Begründungsdiskurs

Das Bundesverfassungsgericht behandelt Rundfunk ganz offensichtlich als meritorisches Gut. In seiner Apologie des öffentlich-rechtlichen Systems versucht das Gericht, Meritorik als werturteilsfreie, wissenschaftlich belegte Ökonomie zu deklarieren. Doch damit schafft es eine Scheinargumentation, die der Rundfunkordnung abträglich ist. Die Anstalten machen daraus einen pseudoökonomischen Begründungsdiskurs, der sein Fundament aus tumben Marktwirtschaftsressentiments nur leidlich zu verbergen versucht. Zugleich fehlt dem Gericht der Mut, seine meritorischen Ziele klar auszusprechen, weil es die nichtmeritorischen Geschäftsbereiche des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den klassischen Medien nicht gefährden will.

Damit ist die strategisch undeutliche Verwendung des Begriffes Marktversagen geklärt. Doch liegt ein solches gerade in dem zukünftig zentralen Medienmarkt Internet tatsächlich vor? Ökonomen kommen hier zu einem differenzierteren Urteil, als dies im Rundfunkurteil suggeriert wird:

- **Größenvorteile:** Die medientypische Struktur von hohen Programm- und geringen Verbreitungskosten führen zu erheblichen Kostenvorteilen für Großanbieter. Diese Skaleneffekte stellen in der Tat ein Vielfaltsproblem dar. Zugleich begrenzt jedoch die heterogene Nachfrage das Ausmaß der Angebotskonzentration. Produktdifferenzierung ist augenscheinlich in offenen Medienmärkten weit verbreitet.

- **Fehlende Ausschlussmöglichkeiten:** Lange galt Rundfunk als öffentliches Gut, weil nicht zahlungswillige Konsumenten von seiner Nutzung nicht ausgeschlossen werden konnten. Längst bestehen aber auch bei den elektronischen Medien ausreichend Möglichkeiten, sie nur denjenigen zugänglich zu machen, die dafür einen Preis zu zahlen bereit sind.

- **Informationsasymmetrien:** Konsumenten haben es bei der Beurteilung von journalistischen Medieninhalten nicht leicht. Oft fehlen ihnen die Möglichkeiten, sogar nach dem Konsum ihre Qualität zu beurteilen. Viele Ökonomen argumentieren, die Konsumenten würden deshalb „sicherheitshalber“ eher billige und damit minderwertige Inhalte erwerben und Anbieter keine Anreize haben, in Qualität zu investieren. Gleichzeitig wird jedoch betont, dass Qualitätsanbieter

ter mit Reputationsmechanismen, wie Medienmarken, in der Lage sind, hochwertige Inhalte auch entsprechend zu markieren. Das Internet erhöht zudem das Angebot von Informationen über Informationen. Hinter der Betonung von Informationsasymmetrien in Medienmärkten verbergen sich häufig vielmehr meritorische Anliegen.

- **Werbefinanzierung:** Die Finanzierung der Inhalte durch die Werbetreibenden führt zu einer tendenziellen Bevorzugung ihrer Interessen gegenüber denen der Konsumenten. Der nur indirekte Einfluss der Nutzer auf das Programm ist tatsächlich problematisch. Minderheiten und für die Werbetreibenden unattraktive Zuschauer haben bei privaten, aber auch öffentlich-rechtlichen Angeboten, die werbefinanziert sind, keine Möglichkeit, ihrem Interesse an bestimmten Programmen über höhere Zahlungsbereitschaften Ausdruck zu verleihen. Im klassischen Rundfunk mag dieses Argument seine Berechtigung gehabt haben, im Internet jedoch sind direkte Bezahlmöglichkeiten technisch problemlos organisierbar. Werden diese Inhalte dann aber doch überwiegend werbefinanziert angeboten, ist dies eher ein Indiz für ein geringes Interesse der Nutzer für diese Inhalte und damit ein weiterer Fall für die Meritorik.

- **Markteintrittshürden:** Der analoge Rundfunk war traditionell mit seiner Frequenzknappheit für eine marktliche Organisation schlecht geeignet. Viele ökonomische Modelle, die Marktversagen im Rundfunk vermuteten, waren unter dem Eindruck mangelnder „Bestreitbarkeit“ dieser Märkte formuliert worden. Anders verhält es sich mit dem digitalen Rundfunk und dem Internet. Hier ist der Marktzugang technisch nahezu unbeschränkt.

Diese Betrachtung zeigt, dass Abweichungen vom ökonomischen Ideal des Marktes auch in einem offenen digitalen Markt wie dem Internet vorzufinden sind. Die Strukturvoraussetzungen für ein ökonomisches Marktversagen sind hingegen nicht gegeben. Vielmehr existieren etwa im Bereich der Informationsasymmetrien und der Werbemarktfinanzierung marktendogene Lösungen, welche die Defizite stark relativieren.

Das Internet bringt zudem vielfaltstärkende Mechanismen mit sich. Niedrige Speicher- und Verbreitungskosten erlauben neue Nischenangebote. Die Globalisierung verbreitert das Angebot, auch das deutschsprachige. Im Internet werden die verkrusteten Wertschöpfungsketten aufgesprengt, was den Wettbewerb verstärkt. Suchmaschinen senken die Suchkosten für wertvolle Inhalte deutlich. Das Netz befördert zudem die nichtkommerzielle Produktion

von Medieninhalten, wodurch das Angebot zusätzlich verbreitert wird.

Der pauschale Befund eines ökonomischen Versagens im Markt der Online-Inhalte muss folglich zurückgewiesen werden. Dieser Markt ist vielmehr gekennzeichnet von einem hohen Wettbewerbsdruck und hoher Produktdifferenzierung. In offeneren, wettbewerbsintensiven Medienmärkten herrscht das Primat der allokativen Effizienz – genau diese passgenaue Ausrichtung nach den Wünschen der Konsumenten kann zu einem normativ unbefriedigenden Angebot führen.

Geht man nun davon aus, dass der ökonomische Wettbewerb im Internet funktioniert, dann wird das Problem eines mangelnden Angebots an gesellschaftlich wertvollen Inhalten allein zu einem Problem der Nachfrage. Der Eingriff in diesen Markt lässt sich allein damit rechtfertigen, dass die kollektive Zahlungsbereitschaft in diesen Märkten ein gesellschaftlich wünschenswertes Angebot nicht trägt. Im Kern liegt also nicht Marktversagen vor, sondern „Konsumentenversagen“. Jürgen Habermas hat in seinem medienpolitischen Essay sehr deutlich darauf hingewiesen, dass der Zweifel an der Souveränität des Konsumenten der Ausgangspunkt jeder Diskussion über gesellschaftliche Eingriffe in Medienmärkte sein muss.

Politische Entscheidung

Nicht Marktversagen kann den öffentlich-rechtlichen Eingriff in Medienmärkte rechtfertigen, sondern Meritorik. Der entscheidende Unterschied ist, dass der daraus abzuleitende Programmauftrag nicht pauschal, sondern spezifisch ist: die Bereitstellung meritorischer Güter. Wenn man einen stärkeren öffentlich-rechtlichen Rundfunk will, dann ist dies eine politische Entscheidung, nicht das Ergebnis ökonomischer Rationalität.

Die Rundfunkgebühr ist von einem Preis für die Nutzung öffentlich-rechtlicher Angebote in Monopolzeiten zu einem solidarischen Beitrag für die Bereitstellung gesellschaftlich besonders wertvoller Inhalte geworden. Dies mag für die vom Besitzstandsdenken geprägten klassischen Medien noch nicht konsequent umsetzbar sein. Es steht der Gesellschaft aber frei, dies für ein duales Rundfunksystem der nächsten Generation im Internet einzufordern.

Gibt es im Internet gesellschaftlich beklagenswerte Nachfragedefizite und Angebotslücken? Hierzu bedarf es in den nächsten Monaten einer breiten gesellschaftlichen Diskussion, ein leichtfertig getroffenes Urteil kann es hierzu nicht geben. Betrachtet man kritisch die Entwicklung der Online-Publizistik, dann

gibt es durchaus Anhaltspunkte: „Public-Service-Journalismus“, der sich mit aufwendiger Recherche und wohlüberlegter Analyse in besonnener Manier ganz der Vitalität des politisch-kulturellen Klimas einer Gesellschaft verschrieben hat, hat es im Netz schwer. Die direkte Zahlungsbereitschaft für derartige Inhalte ist verschwindend gering, die Werbefinanzierung vermag die Kosten bei weitem nicht zu decken.

Nachfragedefizite

Das Nachfragedefizit entsteht, weil der private Gebrauchs- und Tauschwert den gesellschaftlichen Wert dieses verantwortlichen Journalismus nur unzureichend wiederzugeben vermag. Der Konsument ist eben nicht immer nur mündiger Staatsbürger. Der Triumph von Gratistageszeitungen in vielen Ländern Europas zeigt, mit welchem oberflächlichem Journalismus sich viele Nutzer zufrieden geben.

Bedenkliche Angebotslücken und Nachfragedefizite lassen sich möglicherweise auch dort identifizieren, wo sich die Effekte der Werbefinanzierung gesellschaftlich besonders ungünstig auszuwirken drohen. Der Werbemarkt honoriert Angebote etwa für ältere und einkommensschwache Nutzer besonders schlecht. Auch gibt es sehr prüfenswerte Argumente für werbefreie Online-Angebote für Kinder.

Eine Entscheidung für eine gesellschaftliche Korrektur des Angebots sollte aber nicht leichtfertig erfolgen. Eine solche Intervention kann Wettbewerb verhindern und damit Vielfalt einschränken. Solche Phänomene sind aus den klassischen Rundfunkmedien bekannt. Nicht umsonst hat die Presse in drei Jahrhunderten das Privileg erstritten, weitgehend frei von der Konkurrenz staatlicher Institutionen berichten zu können.

In den klassischen Rundfunkmedien mag der öffentlich-rechtliche Rundfunk dazu in der Lage gewesen sein, seine meritorischen Inhalte den Zuschauern mittels Audience-Flow und Trojanischen Pferden aus Massengeschmacksinhalten unterzujubeln. Im Internet dominiert hingegen die Logik des Abrufprinzips, wonach sich jeder Nutzer ein Angebot aus unterschiedlichen Quellen zusammensucht. Die Notwendigkeit für unnötig populäre Zierprogramme entfällt damit.

Entsprechend präzise kann der Programmauftrag für das Internet formuliert werden: Es muss im Kern von der Bereitstellung von Public-Service-Journalismus ausgehen, dessen Wert sich an seinem Beitrag zur diskursiven Vitalität der Gesellschaft bemessen lässt. Die Aufgabe der Öffentlich-Rechtlichen ist es, täglich zu zeigen, dass es das „andere“ gibt: eine normenbe-

wusste Konstruktion von Öffentlichkeit. Ein solches öffentlich-rechtliches Online-Angebot wird mediengerecht Text- und Bildinhalte kombinieren.

Konvergenz und Meritorik können rechtfertigen, dass öffentlich-rechtliche Anstalten auch für Textinhalte im Internet verantwortlich sein sollten – allerdings nur, wenn das Angebot etwa der privaten Tageszeitungs- und Zeitschriftenanbieter auch tatsächlich hinter dem gesellschaftlich Gewünschten zurückbleibt. Hier kommt der Public-Value-Test ins Spiel. Sein Ansatz, den gesellschaftlichen Mehrwert und die Auswirkungen auf den Markt bei neuen öffentlich-rechtlichen Digitalangeboten transparent zu evaluieren, geht in die richtige Richtung. Ein solcher Test steht paradigmatisch für eine sich wandelnde Rolle der Öffentlich-Rechtlichen in der digitalen Medienwelt. Er legt die Anstalten zunehmend auf meritorische Aktivitäten fest.

Gesellschaftlich wertvolle Inhalte

„Public Value“ ist im Grunde nichts anderes als die Maßeinheit für Meritorik. Auf die Feststellung einer meritorischen Angebotslücke folgt nicht automatisch die Beauftragung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dem Gesetzgeber steht es frei, auch andere Einrichtungen mit der Herstellung einer „positiven Rundfunkordnung“ zu beauftragen, wenn er sie für besser geeignet hält. Mit Blick auf die derzeitige Konstitution der Rundfunkanstalten wäre es ökonomisch fahrlässig, nicht auch auf die beträchtliche Wahrscheinlichkeit von Politik- und Bürokratieversagen hinzuweisen. Die betroffenen Akteure drohen, ihre eigenen Ziele, wie Machterhalt, Einkommensmaximierung und Kompetenzerweiterung zu verfolgen, anstatt gemeinwohlorientiert zu handeln. Das bisherige Institutionensystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vermag diesen Bestrebungen nicht immer überzeugend entgegenzutreten.

Aus der vorgetragenen Analyse folgen wichtige Leitplanken für die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Medienwelt. Seine Legitimation basiert nicht auf einem pauschalen ökonomischen Marktversagen, sondern auf der meritorisch begründeten Vermutung einer unzureichenden Nachfrage nach gesellschaftlich wertvollen Inhalten, insbesondere Public-Value-Journalismus. Es widerspräche hingegen jeder ökonomischen Rationalität, die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit einer solidarisch finanzierten Verdopplung privatwirtschaftlicher Angebote im Internet zu beauftragen. Eine solche Medienordnung wäre starr und verschwenderisch teuer. Sie würde ihre eigentlichen normativen Ziele verfehlen. ■