Quelle: Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2017

Die duale Rundfunkordnung in Deutschland
Public Value oder ein Beitrag zur nachhaltigen Sicherung des Rundfunkauftrags

Gundlach, Gwendolin
Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2017
Schriftenreihe volkswirtschaftliche Forschungsergebnisse, Band 217, zugleich Dissertation, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Hohenheim, 2017
280 Seiten; 99,80 Euro
ISBN: 978-3-8300-9581-1

Die konvergenzgetriebenen Veränderungen der Medienlandschaft veranlassen zu medienpolitischen Fragen an die Zukunft der deutschen dualen Rundfunkordnung aus öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk. Zum Beispiel hat die Medienpolitik mit Inkrafttreten des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBStV) am 1.1.2013 Veränderungen berücksichtigt: Die bis dahin geltende gerätegebundene Rundfunkgebühr wurde durch die geräteunabhängige Haushalts- und Betriebsstättenabgabe (kurz: Rundfunkbeitrag) abgelöst. Vor diesem Hintergrund zeigt Gwendolin Gundlach einen Ansatz für eine weitere, nachhaltige Reform des Finanzierungsmodells der dualen Rundfunkordnung, insbesondere des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, auf. Das Anliegen der Studie ist, „die Leistungsfähigkeit des dualen Systems zum Wohle der Gesellschaft und des Prozesses der freien und öffentlichen Meinungsbildung effizient zu aktivieren" (ebd.: 14).

Die Forschungsarbeit orientiert sich zwar an wirtschaftstheoretischen Ansätzen. Sie berücksichtigt aber auch einschlägige medienwissenschaftliche und juristische Literatur. Die Forschungsmethodik lässt sich der normativen Ökonomik zuordnen. Das heißt, methodisch entspricht sie einer Ziel-Mittel-Analyse, die die Institutionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausschließlich technologisch und damit als ein Mittel zur Erreichung eines Ziels betrachtet. Das Ziel der Institution wird durch den öffentlichen Auftrag der Grundversorgung definiert. Die Autorin hebt aber hervor, angesichts der Medienkonvergenz und der sich verändernden Mediennutzung sei der Grundversorgungsauftrag neu zu definieren. Infolge des Internets hätten sich die Rahmenbedingungen für Meinungsbildung und Meinungsvielfalt dermaßen verändert, dass bezogen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur meinungsbildenden Suggestivkraft des Fernsehens nunmehr die Suggestivkraft des Internetangebots hinzukomme. Daraus folge die Notwendigkeit einer Überprüfung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags. Vor diesem Hintergrund will die Autorin einen Weg aufzeigen, wie sich das System der dualen Rundfunkordnung behutsam umgestalten lässt.

Das erste Kapitel startet mit einer Darstellung der dualen Rundfunkordnung und des geräteunabhängigen Rundfunkbeitrags in Deutschland. Im zweiten Kapitel werden die historischen Bezüge des deutschen Rundfunksystems behandelt. Zudem werden einschlägige Sekundärdaten zur Mediennutzung von Fernsehen und Internet präsentiert. Kapitel 3 stellt weitere Details des aktuellen Finanzierungssystems dar. Es skizziert auch die Alternativmodelle, die im Vorfeld des neuen RBStV diskutiert wurden.

In Kapitel 4 diskutiert die Autorin den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sie verwendet dazu einschlägige Quellen (z.B. KEF-Berichte) und Daten (z.B. der Landesmedienanstalten), die die Qualität und Vielfalt in den öffentlich-rechtlichen Fernsehprogrammen beschreiben. Zudem werden Ansätze zur Operationalisierung der Qualität von Fernsehprogrammen (z.B. von Schatz/Schulz 1992) vorgestellt. Im Ergebnis führt die Diskussion zu dem Vorschlag, einen Qualitätssicherungsfonds aus Mitteln des Rundfunkbeitrags ergänzend zum aktuellen Finanzierungssystem einzuführen (Fondslösung). Mit kritischen Einschränkungen wird auf das Beispiel des neuseeländischen Rundfunkfinanzierungsmodells verwiesen.1 Die Autorin regt an, einen Teil des Finanzierungsaufkommens für Ausschreibungswettbewerbe zu öffnen. Am Wettbewerb um diesen Anteil der öffentlichen Gelder können sich neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch private Bewerber beteiligen. In der Frage nach dem Verfahren von Bewertung und Auswahl der jeweiligen förderungswürdigen Inhalte kommt die Autorin zu dem Ergebnis, es komme die „Einsetzung eines unabhängigen Expertengremiums in Betracht". Das Gremium wäre „vergleichbar dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der KEF". Das Gremium evaluiert die Programmqualität und vermittelt Orientierung „durch die Vergabe von Fördermitteln für gesellschaftlich vorbildliche Sendungen" (ebenda: 181). Bezüglich der weiteren Besetzungs- und Verfahrensdetails für das Gremium wird auf „Fachleute aus der Medienwirtschaft", „einen abgestimmten Katalog einheitlicher Qualitätsstandards", „Bewertungsverfahren in Vertretung der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen" und den Public-Value-Test der BBC verwiesen. Allerdings liefert die Autorin keine weitergehende institutionelle Analyse oder

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2017-4-58 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Hinweise zur Ausgestaltung dieser Eckpunkte der Fondslösung. Sie bezeichnet ihren Vorschlag als „TV-Labor institutioneller Qualitätswettbewerbe".

Kapitel 5 integriert dann die vorgeschlagene Fondslösung in ökonomische Modellanalysen. Dazu untersucht die Autorin mithilfe von Marktmodellen, wie sich bei unterschiedlichen Finanzierungsvarianten die Gesamtqualität in einem duopolistischen Fernsehmarkt entwickeln würde. Unter den sehr engen Annahmen der Modelle lässt sich eine Anreizregulierung mithilfe von öffentlichen Finanzhilfen begründen, um die Programmqualität am Markt zu fördern. Das Fazit unterstreicht noch einmal, dass die Vorschläge dazu dienen, eine „Öffnung und behutsame Umgestaltung des aktuellen Finanzierungssystems anzuregen".

Empfehlen lässt sich die Forschungsarbeit einem Leserkreis, der sich für das alternative Finanzierungssystem der additiven Fondslösung zur Förderung der Qualität im Medienbereich interessiert. Angemerkt sei aber, dass die Forschungsarbeit eher flüchtig mit den Zielen umgeht, denen ein solcher Fonds mehr oder weniger dienen könnte. So unterscheidet sie bei der Bewertung ihrer Lösung nicht zwischen Outputgrößen (z.B. komplementäre Angebote an anspruchsvollen Kultur- und Bildungsprogrammen und für ansonsten unterversorgte Minderheiten) und Wirkungsgrößen (Outcome, z. B. die freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung oder Integration der Gesellschaft). Was unter „Qualität" oder „Public Value" zu verstehen ist, lassen die Ausführungen weitgehend offen. Dadurch bleiben aber die Ziele und folglich auch die Effizienzeinschätzung der Fondslösung unklar. Die Arbeit unterscheidet zudem nicht, für welche Ziele die vorgeschlagene Fondslösung ein effizientes Mittel sein könnte und für welche nicht. Auch wäre an dieser Stelle eine Berücksichtigung von Praxiserfahrungen informativ gewesen. Beispiele sind die Praxis der allgemeinen Filmförderung oder der Dritt- und Regionalfenster bei RTL und Sat.1. Anhand einer Analyse solcher Beispiele ließen sich auch potenzielle Effizienzgewinne und zudem die Defizite und Risiken der vorgeschlagenen Fondslösung diskutieren. Der Verdienst der Dissertation ist, wichtige Fragen an die Zukunft der dualen Rundfunkordnung gestellt zu haben. Für Wissenschaftler und Vertreter der medienpolitischen Praxis ist das Buch lesenswert, sofern sie sich über die Möglichkeiten und Vorteile der Einrichtung eines ergänzenden Qualitätssicherungsfonds für Fernsehsendungen informieren wollen.

Prof. Dr. Hardy Gundlach, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

Hinweis der Herausgeber: Es ist ein Zufall, dass unser Rezensent denselben Nachnamen wie die Autorin des besprochenen Buches trägt. Beide sind weder verwandt noch verschwägert.

Anmerkungen

[1] Zu dem Fallbeispiel des neuseeländischen Rundfunkmodells und generell zu den Ausschreibungsmodellen im Rundfunkbereich vgl. Aigner, Rafael; Lars Handrich; Anselm Mattes; Ferdinand Pavel (2017): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einer konvergenten Medienwelt. Endbericht. Studie im Auftrag der ARD, Schriftenreihe „Politikberatung kompakt" 119 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung DIW, Berlin. Online: www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.553625.de/diwkompakt_2017-119.pdf [20.12.2017]

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2017-4-58 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das Medienmagazin
journalist

Der neue Stellenmarkt für Journalisten.

www.journalist-magazin.de

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2017-4-58 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY