

2 Makroebene

Auf der Makroebene werden aus ökonomischer Sicht gesellschaftlich wünschenswerte Ziele der Medien identifiziert, aus kommunikationswissenschaftlichem Gesichtspunkt wird hier die Basis für normative und kritische Bewertungen der Entwicklungen im Mediensektor gelegt.¹⁰² Dem entsprechend wird in diesem Kapitel zuerst der Markt als Institution abgehandelt, bevor Medienpolitik und die Regulierung der Medienunternehmen ins Zentrum rücken. Markt und Medienpolitik bzw. Regulierung sind entscheidende Institutionen für die Festlegung bzw. Kontrolle der Umsetzung von normativen Zielen und Funktionen von Medien. Um eine Erklärung über die Art des Funktionierens von Märkten bzw. Kooperationen zwischen Unternehmen geben zu können, werden u.a. Transaktionskosten kurz erörtert. Das Verhältnis von Kultur und Ökonomie bzw. die Ökonomisierung der Medien mit publizistischen und ökonomischen Zielkonflikten wird noch vor dem Kapitel über Medienpolitik dargestellt. Gesamtwirtschaftliche Sollfunktionen und mögliche Zielkonflikte von Wettbewerb werden ebenso aufgezeigt wie die Unerlässlichkeit von Rahmenbedingungen im Mediensektor, die der Staat setzen und kontrollieren muss. Subventionen als Ausgaben des öffentlichen Haushaltes für Medienunternehmen werden ebenfalls auf der Makroebene thematisiert. Mit Argumenten für und gegen Subventionen wird darzulegen versucht, ob und allenfalls wie mittels Subventionen gesellschaftlich wünschenswerte Ziele der Medienunternehmen erreicht werden können. Den Abschluss des Kapitels bildet ein Überblick über Zahlen des Mediensektors. Die Zahlen dienen der Anschauung und des Vergleichs des Kultur- und Mediensektors in unterschiedlichen Ländern bzw. innerhalb Österreichs und Deutschlands.

2.1 Markt als Institution

In der Politischen Ökonomie steht in der Definition von Markt als Institution der sich wiederholende Tausch im Zentrum.¹⁰³ Commons sieht den Gütertausch im Gegensatz zur neoklassischen Gleichgewichtstheorie „mit einer Vielzahl von

¹⁰² Vgl. Acocella 1998, vgl. McQuail 1986 zit. nach Kiefer 2005, S. 397

¹⁰³ Vgl. Kiefer 2005, S. 80

Rechten und Pflichten verbunden, die in Traditionen, Gewohnheiten, Gesetzen und Rechtsprechung begründet sind“.¹⁰⁴ Ein Gut definiert Commons folglich als ein „Bündel von Rechten, deren Austausch innerhalb der [...] institutionellen Beschränkungen stattfindet“.¹⁰⁵ Nicht nur der Markt ist für die Allokation der Güter und Ressourcen ausschlaggebend, sondern das Institutionengeflecht, in das der Markt eingebettet ist. Damit ist die Organisationsstruktur der Wirtschaft für die realisierte Allokation verantwortlich. Der Marktmechanismus wird die ihm zugeschriebenen Aufgaben der Angebots- und Nachfragekoordination, der Generierung technischen Fortschritts und den Abbau von Vorsprungsgewinnen der Pionierunternehmer nur erfüllen können, „wenn die Institutionen im Markt und der Marktverfassung den Akteuren Anreize in einer Art und Weise geben, daß das gewinn- und nutzengeleitete Handeln des einzelnen zugleich im gesellschaftlichen Sinn produktiv ist. [...] Garantierte Freiheitsrechte und der Marktmechanismus allein sind [...] noch keine hinreichenden Bedingungen für das Wohlbefinden der Bürger einer Gesellschaft.“¹⁰⁶ Die entscheidende instrumentale Funktion des Marktes liegt in seiner Fähigkeit zur Allokation der knappen Ressourcen.¹⁰⁷ Das Modell des vollkommenen Marktes, in dem Markt- und Preismechanismus Angebot und Nachfrage modellgemäß koordinieren können, ist an eine Reihe restriktiver Annahmen gebunden: vollständige Konkurrenz, Homogenität der gehandelten Güter, vollkommene Markttransparenz bzw. vollständige Informiertheit der Tauschpartner und das Fehlen von Transaktionskosten.¹⁰⁸

Nach Williamson ist der Markt das „institutionelle Arrangement für Transaktionen geringer Faktorspezifität“.¹⁰⁹ Auf Märkten werden vor allem Eigentums- und Verfügungsrechte an Gütern und Dienstleistungen gehandelt.¹¹⁰ Nur wenn die Menge eines Gutes messbar ist, können Eigentumsrechte geltend gemacht werden bzw. kann das Gut einen Tauschwert haben.¹¹¹ „Wo die Kosten der Messung sehr hoch sind, wird das Gut ein Mittel in öffentlichem Eigentum sein.“¹¹² Solange eine wirtschaftlich wertvolle Eigenschaft eines Gutes nicht gemessen wird, weichen private und soziale Kosten voneinander ab. Die Messungskosten sind auf Märkten andere als in Unternehmen.¹¹³

¹⁰⁴ Erlei/Leschke/Sauerland 1999, S. 39

¹⁰⁵ Erlei/Leschke/Sauerland 1999, S. 39f.

¹⁰⁶ Erlei/Leschke/Sauerland 1999, S. 539

¹⁰⁷ Vgl. Samuelson/Nordhaus 1998, S. 55

¹⁰⁸ Vgl. Kiefer 2005, S. 82

¹⁰⁹ Vgl. Williamson 1990 zit. nach Kiefer 2005, S. 80

¹¹⁰ Vgl. Richter/Furubotn 1996, S. 297

¹¹¹ Vgl. North 1988, S. 37

¹¹² North 1988, S. 37

¹¹³ Vgl. North 1988, S. 37-40

Dem Markt wird die Fähigkeit zugesprochen, „mit wechselnder Effizienz die Handlungen der verschiedenen Beteiligten – Individuen, Unternehmen, Nationen – so zu koordinieren, dass sie miteinander in Einklang gebracht werden.“¹¹⁴ Diese Leistungen kann der Markt aufgrund der spezifischen Kombination von Tausch und Wettbewerb erbringen.¹¹⁵ Vorteile des Marktes als Koordinationsmechanismus sind nach Heinrich Größenvorteile durch arbeitsteilige und spezialisierte Produktion, Risikostreuung, Anreize zu autonomen Leistungen sowie die autonome Anpassungsfähigkeit des Marktes, die garantiert, dass nicht an den Bedürfnissen der Konsumenten vorbeiproduziert wird.¹¹⁶ Richter und Furubotn definieren Markt und Unternehmen als Netzwerke „relationaler Verträge zwischen einzelnen, die in ihrem eigenen Namen oder im Namen eines anderen tätig werden. Es sind soziale Gebilde, in denen neben ihren Regeln Investitionen in die Pflege zwischenmenschlicher ‚Verhältnisse‘, darunter in die Organisationskultur (in Vertrauen) von Bedeutung sind.“¹¹⁷ Die potenziellen Käufer und Verkäufer können in vertikalen und horizontalen Geschäftsbeziehungen zueinander stehen. Eine zweite Definition geben die beiden Autoren in Anlehnung an Max Weber, wenn sie den Markt als „soziale Einrichtung sich wiederholenden Tausches zwischen einer Mehrheit von Tauschreflektanten“ verstehen.¹¹⁸

Damit die „Spielregeln des Wettbewerbs“ bzw. des Geschäftslebens durchgesetzt werden können, ist der Staat in großen, modernen Gesellschaften nach Richter und Furubotn von unerlässlicher Bedeutung. „Der Wettbewerb als Kontrollmechanismus muss durch die Autorität der Gerichte oder des Staates im Allgemeinen ergänzt werden.“¹¹⁹ Ursachen für Konzentration am Medienmarkt liegen nach Karmasin nicht im Wettbewerb selbst und können deshalb durch den Wettbewerb „nur schwerlich ausgeschaltet“ werden. Wettbewerb führt deshalb

¹¹⁴ Becker 1993, S. 3 zit. nach Kiefer 2005, S. 81

¹¹⁵ Vgl. Homan/Suchanek 2000, S. 237 zit. nach Kiefer 2005, S. 81

¹¹⁶ Vgl. Heinrich 1994, S. 29

¹¹⁷ Richter/Furubotn 1996, S. 289; Als Unternehmen definieren die Autoren ein „Netzwerk relationaler Verträge zwischen Einzelpersonen [...] zum Zwecke effizienter Organisation der Produktion. Es handelt sich dabei typischerweise um die Erteilung von Anordnungen durch Unternehmens- oder hierarchische Transaktionskosten.“ Die relationalen Verträge basieren auf freiwillig abgeschlossenen, durch die Rechtsordnung geschützte langfristige Verträge (vgl. ebd., S. 295).

¹¹⁸ Richter/Furubotn 1996, S. 396; Max Weber spricht von einem Markt „sobald auch nur auf einer Seite eine Mehrheit von Tauschreflektanten um Tauschchancen konkurriert“ (Weber 1980, S. 382 zit. nach Richter/Furubotn 1996, S. 296).

¹¹⁹ Richter/Furubotn 1996, S. 290; Den Staat definieren die beiden Autoren als „Netzwerk relationaler Prinzipal-Agent-Verträge zwischen den Bürgern [...] und deren Vertretern [...] mit dem Ziel der Optimierung des allgemeinen Wohls durch geeignete Organisation der Anwendung von Zwang [...], d.h. der Zuteilung, Verwaltung und Transaktion politischer Verfügungsrechte.“ (ebd., S. 301)

im Mediensektor „allenfalls zufällig, keinesfalls jedoch systematisch und prinzipiell zur Erhöhung der Pluralität“.¹²⁰

Bestandteile des Marktes sind institutionelle Regeln und die sie schaffenden und anwendenden Individuen, die hoffen, auf diesem Weg ein höheres Nutzen-niveau zu erreichen als über den Gelegenheitstausch.¹²¹ In der neoklassischen Theorie werden Abweichungen vom Idealtypus des vollkommenen Marktes mit monopolistischem Verhalten erklärt. In der Neuen Institutionenökonomik hingegen wird davon ausgegangen, dass Abweichungen aufgrund von Transaktionskosten und somit Informationsproblemen Einsparungszwecken dienen können. Nicht technische Ursachen sind ausschlaggebend für vertikale Integration, sondern die Faktorspezifität.¹²² Arten der Faktorspezifität sind nach Williamson Standortspezifität, Sachkapitalspezifität, Humankapitalspezifität und zweckgebundene Sachwerte.¹²³ Ohne Faktorspezifität zeigt der Markttausch normalerweise Einsparungsergebnisse zwischen aufeinanderfolgenden Produktionsstufen.¹²⁴

„Ein außenstehender Lieferant kann nicht nur Produktionskosteneinsparungen erzielen, indem er Aufträge aggregiert, sondern es sind auch die Beherrschungs- und Überwachungskosten bei Fremdbezug geringfügig – da keiner der Partner ein transaktionskostenspezifisches Interesse an der Fortsetzung des Tausches hat. Mit zunehmender Faktorspezifität verlagert sich jedoch das Gewicht zugunsten interner Organisation.“¹²⁵

Daraus folgert Williamson, dass Fremdbezug vor allem in Bezug auf Skalenerträge dort vorteilhaft ist, wo die optimale Faktorspezifität gering ist. Die Vorteile der internen Organisation hingegen überwiegen dort, wo die optimale Faktorspezifität „erheblich“ ist. Der Markt erzielt hier geringere Einsparungsvorteile durch Aggregation. Zudem ist die Einschaltung des Marktes aufgrund der „lock-in-Probleme“ bei hochgradiger Faktorspezifität riskant. In den mittleren Bereichen der Faktorspezifität kommt es nur zu kleinen Kostenunterschieden: Einige Unternehmen kaufen, andere produzieren selbst.¹²⁶ „[Es] ist bemerkenswert, daß das

¹²⁰ Karmasin 1998, S. 367

¹²¹ Vgl. Richter/Furubotn 1996, S. 310

¹²² Vgl. Williamson 1990, S. 27, 96ff.

¹²³ Vgl. Williamson 1990, S. 108; Zweckgebundene Sachwerte stellen eine gesonderte Investition in die allgemeine Produktionskapazität dar, „die nur durch die Aussicht zustandekommt, einen erheblichen Teil des damit erzeugten Produkts einem ganz bestimmten Kunden verkaufen zu können“ (ebd.).

¹²⁴ Vgl. Williamson 1990, S. 101f.

¹²⁵ Williamson 1990, S. 102

¹²⁶ Vgl. Williamson 1990, S. 105; Als Lock-in bezeichnet North „Restriktionen, die sich aus der symbiotischen Beziehung zwischen Institutionen und den Organisationen ergeben, welche sich als Folge von jenen Institutionen geschaffenen Anreizstruktur herausgebildet haben [...]“. (North 1992, S. 8)

Unternehmen, wiewohl es gegenüber dem Markt produktionskostenmäßig überall im Nachteil ist [...], nie aus Produktionskostengründen allein integriert. Nur wenn Vertragsschwierigkeiten hinzukommen, geht der Vergleich von Unternehmen und Markt zugunsten der vertikalen Integration aus [...].¹²⁷ Williamson folgert zudem, dass größere Unternehmen die Produktion von Bestandteilen stärker integrieren als kleinere und dass Einheitsunternehmen weniger integriert sind als „divisionalisierte“.¹²⁸ Zu vertikaler Integration führen nach Löchel neben hohen Transaktionskosten und hoher Spezifität auch große Unsicherheit und oftmalige Wiederholungen von Transaktionen.¹²⁹ In der Medienproduktion ist vor allem die Faktorspezifität des Humankapitals (publikumsattraktive Schauspieler, Moderatoren) und des Sachkapitals (Zeitungsdruckereien, Filmstudios) hoch. Dazu kommen hohe Produktionsrisiken und die Unsicherheit in der Medienproduktion.¹³⁰ Der Hinweis auf Produktionsrisiken hat für Williamson nicht unmittelbar mit der Produktion zu tun, sondern mit den Eigenschaften der Produktionsfaktoren und den Merkmalen der Vertragsbeziehung,¹³¹ ein Grund für hohe Konzentration auch im Medienbereich. Die Medienproduktion erfüllt viele Merkmale, bei denen „aus ökonomischer Sicht eine Tendenz zur Integration der Aktivitäten [...] besteht, um sie zeitgerecht spezifizieren, besser überwachen und Risiken begrenzen zu können und gleichzeitig Transaktionskosten zu sparen“.¹³²

Der Marktzutritt kann durch rechtliche oder tatsächliche Marktzutritts-schranken begrenzt sein. Bei rechtlichen (institutionellen) Schranken ist der Marktzutritt durch den Gesetzgeber beschränkt (z.B. staatliche Lizenz für die Distribution von Rundfunkprogrammen). Zu den tatsächlichen Schranken zählen strukturelle (Vorteile, die bereits auf dem Markt etablierte Anbieter gegenüber Neueinsteigern haben) und strategische Schranken. Darunter fallen unternehmerische Aktivitäten etablierter Anbieter, um Neueinsteigern den Marktzutritt zu erschweren. Beispiele dafür sind Betriebsgrößenvorteile, Produktdifferenzierungs- und Produktdiversifikationsvorteile, absolute Kostenvorteile, kollusives Verhalten, Kartelle, Unternehmenszusammenschlüsse oder der Einsatz von Marktmacht.¹³³

¹²⁷ Williamson 1990, S. 106

¹²⁸ Vgl. Williamson 1990, S. 107

¹²⁹ Vgl. Löchel 1995, S. 29

¹³⁰ Vgl. Kiefer 2005, S. 61f.

¹³¹ Vgl. Williamson 1990, S. 100; Die Technologie ist für Williamson nicht ausschlaggebend „für die ökonomische Organisation, wenn sich alternative Vertragsmöglichkeiten angeben lassen, die tatsächlich dieselbe Technologie einsetzen können, zumindestens in Zuständen eines dynamischen Gleichgewichts.“ (Williamson 1990, S. 101)

¹³² Kiefer 2005, S. 121

¹³³ Vgl. Kiefer 2005, S. 95f., 112

2.1.1 *Eingeschränkt rationales Verhalten*

Eingeschränkt rationales Verhalten bedeutet, dass sich Individuen aufgrund von Informationsmangel und beschränkter Informationsverarbeitungskapazität nicht vollständig rational verhalten können.¹³⁴ North geht davon aus, dass dem Individuum alle möglichen Informationen aufgrund der Komplexität der Umwelt nicht zur Verfügung stehen. Will sich das Individuum zusätzlich Informationen beschaffen, entstehen Kosten. Diese Kosten werden in der Neuen Institutionenökonomie in den Entscheidungsprozess miteinbezogen.¹³⁵ Präferenzen der Individuen sind unvollständig und können sich im Verlauf der Zeit ändern.¹³⁶ Simon hat das Konzept des Satisficing eingeführt, wonach Individuen realistisch erscheinende Anspruchsniveaus bilden¹³⁷ und sich mit zweit- und drittbesten Alternativen zufrieden geben. Daraus entwickeln sich interne Entscheidungsregeln als Routinen für Standardsituationen. Der Konsument verhält sich bei geringer Markttransparenz, eingeschränkter Konkurrenz und erschwelter Nutzenbewertung eher als Satisficer.¹³⁸

Aufgrund der begrenzten Rationalität der Entscheidungsträger kann nicht der gesamte ökonomische Tausch durch Verhandlungen auf Märkten abgewickelt werden.¹³⁹ Die eingeschränkte Rationalität bewirkt auf Seiten der Institutionen eine Unvollständigkeit, welche Probleme für die Verhaltensregeln der Institution und die Durchsetzungsregeln schafft. Der Grund liegt in der beschränkten rechtlichen Durchsetzbarkeit bei unvollständigen Institutionen. Angehörige einer Institution können mit privaten Absicherungen gegen „schlechtes Benehmen“ eine Lösung finden.¹⁴⁰

¹³⁴ Vgl. Richter 1994, S. 4; vgl. Dorner/Klump 1996, S. 52; Darauf basiert das Konzept wirtschaftlicher Anreize (vgl. Richter 1994, S. 4).

¹³⁵ Vgl. Küssner 1995, S. 19

¹³⁶ Vgl. Richter/Furubotn 1996, S. 4

¹³⁷ Vgl. Simon 1955 zit. nach Voigt 2002, S. 29f.; Küssner bringt hier den Remn (resourceful, evaluating, maximizing man) ins Spiel: „Remn ist ein jüngerer und sehr naher Verwandter des homo oeconomicus, unterscheidet sich von diesem aber in einigen wesentlichen Zügen: Remn verhält sich formal rational, indem beliebige individuelle Zielsetzungen (neben Geldeinkommen und Nutzen z.B. auch Prestige, Macht, Beliebtheit, Sicherheit usw.) im konkreten Erklärungsmodell angenommen werden können. Darüber hinaus werden die homo oeconomicus-Prämissen vollständiger Information und fehlender Transaktionskosten aufgegeben.“ (Tietzel 1981, S. 125 zit. nach Küssner 1995, S. 20)

¹³⁸ Vgl. Kiefer 2005, S. 231, 237, 267f.

¹³⁹ Vgl. Williamson 1985/1990 zit. nach Richter/Furubotn 1996, S. 4

¹⁴⁰ Vgl. Richter/Furubotn 1996, S. 22; Im Gegensatz dazu geht die Neoklassik davon aus, dass Individuen fähig sind, den gesamten Entscheidungsprozess auf die Maximierung ihrer Ziele bzw. Nutzen zu reduzieren (vgl. Küssner 1995, S. 18).

2.1.2 Transaktionskosten

Transaktionskosten erschweren oder behindern die Bildung von Märkten.¹⁴¹ Nach Arrow können Märkte, die versagen, von privaten Unternehmen abgelöst werden. Transaktionskosten können als genereller Grund für Marktversagen oder das Nichtvorhandensein von Märkten betrachtet werden. Um Marktversagen zu beheben, braucht es Kollektivhandeln.¹⁴² Weitere Gründe für vollkommenes bzw. partielles Marktversagen im Sinne suboptimaler Ergebnisse können auf produkt- oder nachfragespezifische Mängel zurückgeführt werden: sinkende Durchschnittskosten und steigende Skalenerträge, Grenzkosten von Null, externe Effekte, verzerrte Präferenzen bzw. meritorische Güter, Informationsmängel und mangelnde Durchsetzbarkeit des Ausschlussprinzips. Die Konsequenz bei Marktversagen ist die Bereitstellung der Güter durch staatliche oder öffentliche Unternehmen und das Eingreifen des Staates über Regulierung.¹⁴³

Transaktionskosten wurden von Coase in die Ökonomik eingeführt¹⁴⁴ und sind die Kosten der Betreibung eines Wirtschaftssystems¹⁴⁵, des sozialen Leistungsaustausches, die durch soziale und wirtschaftliche Transaktionen und Kooperationen anfallen,¹⁴⁶ die Kosten arbeitsteiliger Tauschbeziehungen und sie sind vergleichbar mit den Organisationskosten von Unternehmen. Nach Löchel sind Transaktionskosten „ein Instrument, um Institutionen für ökonomische Wahlhandlungen zugänglich zu machen. Die generelle These dabei ist, daß Transaktionskosten ein Gradmesser sind, um die ökonomische Effizienz von Institutionen zum Ausdruck zu bringen.“¹⁴⁷ In Anlehnung an Commons definiert Löchel Transaktionskosten als monetär bewerteten Ressourcenaufwand, der mit rechtlichen Transformationen (Tausch von Verfügungsrechten an Gütern und Produktionsfaktoren) verbunden ist.¹⁴⁸ Demsetz definiert Transaktionskosten als Kosten der „Internalisierung externer Effekte“, ¹⁴⁹ während Richter und Furubotn

¹⁴¹ Vgl. Arrow 1969, S. 48 zit. nach Richter/Furubotn 1996, S. 71; Transaktionskosten bestimmen die Marktgröße, die Marktgröße die Produktivität der Produktion. Damit haben Transaktionskosten einen Einfluss auf das Wachstum von Volkswirtschaften. Löchel geht davon aus, dass zu hohe Transaktionskosten die Größe der Märkte und die Größe der Märkte das Niveau der Arbeitsteilung begrenzen. Das wiederum wirkt auf die Produktivität (vgl. ebd. S. 299).

¹⁴² Vgl. Arrow 1969, S. 62 zit. nach Richter/Furubotn 1996, S. 299

¹⁴³ Vgl. Kiefer 2005, S. 83-86

¹⁴⁴ Vgl. Coase 1991, S. 34f.; vgl. Coase 1937 zit. nach Voigt 2002, S. 30; Coase begründet die Existenz von Firmen mit der Beobachtung, dass die Kosten der Nutzung des Marktes für einige Aktivitäten höher sind als die Kosten der Nutzung von Hierarchien (vgl. ebd.).

¹⁴⁵ Vgl. Arrow 1969, S. 48 zit. nach Richter 1994, S. 5

¹⁴⁶ Vgl. Kiefer 2005, S. 17

¹⁴⁷ Löchel 1995, S. 21

¹⁴⁸ Vgl. Commons 1931, S. 652 zit. nach Löchel 1995, S. 25

¹⁴⁹ Demsetz 1967, S. 348 zit. nach Löchel 1995, S. 23f.

Transaktionskosten als „Kosten der Entstehung, des Wandels und des Gebrauchs von Institutionen“ bezeichnen.¹⁵⁰ Transaktionskosten entstehen nach North durch kostspielige Information, die asymmetrisch auf die Tauschpartner verteilt ist und „weil jede beliebige Institution, die die Akteure zur Ordnung menschlicher Interaktion schaffen, ein gewisses Maß an Unvollkommenheit der Märkte bewirkt“.¹⁵¹ Anreizwirkungen von Institutionen senden den Beteiligten unterschiedliche Signale, sodass es immer noch Anreize zu Betrug, Trittbrettfahren usw. gibt, die Marktunvollkommenheiten vermehren. „Angesichts der Verhaltenseigentümlichkeiten der Menschen gibt es einfach keine Möglichkeit, Institutionen so zu planen, daß sie komplexe Tauschprobleme lösen und gleichzeitig gar keine damit unverträglichen Anreize ausüben.“¹⁵² Institutionen bestimmen gemeinsam mit der angewendeten Technik die Transaktionskosten und somit Rentabilität und Ausführbarkeit wirtschaftlicher Tätigkeit.¹⁵³

Den Unterschied zwischen Produktionskosten und Transaktionskosten beschreibt Arrow folgend: Transaktionskosten können durch eine Veränderung der Ressourcenallokation variieren. Produktionskosten sind ausschließlich von der Technologie und dem Geschmack abhängig und in allen ökonomischen Systemen gleich.¹⁵⁴ Produktionskosten stellen den Wert materieller Waren dar, Transaktionskosten den Wert immaterieller Güter. „Mittels Produktionskosten werden Waren produziert, mittels Transaktionskosten dann der Kauf und Verkauf dieser Waren organisiert.“¹⁵⁵ Produktion und Tausch sind komplementäre ökonomische Aktivitäten, zwei Seiten des ökonomischen Produktions- und Reproduktionsprozesses.¹⁵⁶ Löchel unterscheidet neben Transaktions- und Produktionskosten auch noch Transportkosten, zu denen die räumliche Transformation von Gütern zählt.¹⁵⁷

„Die Tatsache, dass Information etwas kostet, ist der entscheidende Aspekt an den Transaktionskosten.“¹⁵⁸ Damit ist unmittelbar erklärt, dass auch Medien Institutionen sind. „Die Kosten der Informationsbeschaffung würden für jeder-

¹⁵⁰ Vgl. Furubotn/Richter 1991, S. 8 zit. nach Löchel 1995, S. 24

¹⁵¹ North 1992, S. 128

¹⁵² North 1992, S. 129

¹⁵³ Vgl. North 1992, S. 140

¹⁵⁴ Vgl. Arrow 1983, S. 149 zit. nach Löchel 1995, S. 23

¹⁵⁵ Löchel 1995, S. 33

¹⁵⁶ Vgl. Löchel 1995, S. 33

¹⁵⁷ Vgl. Löchel 1995, S. 25; Löchel sieht Produktionskosten als Kosten, die auf die „physikalische Transformation von Inputs in Outputs abstellen“. Transaktionskosten sind für ihn der „Wert der Inputs zur Organisation von Transaktionskosten. Sie beinhalten die Kosten für Information, Bewertung und Kontrolle des Kaufs und Verkaufs von Verfügungsrechten an wirtschaftlichen Gütern.“ „Dennach können Transaktionskosten sowohl Kosten des Markttausches als auch Kosten der Koordination innerhalb des Unternehmens sein (ebd.).“

¹⁵⁸ North 1992, S. 32

mann ungeheuer ansteigen, wenn jeder sich die Informationen, die ihm die Medien bereitstellen, selbst verfügbar machen müsste. Der institutionelle Charakter der Medien ist dabei umso höher, je regelmäßiger sie mit ihrem Informationsangebot verfügbar sind, also je periodischer sie in einer Gesellschaft auftreten.“¹⁵⁹

Nach Williamson unterscheiden sich Transaktionen in drei Punkten: in der Faktorspezifität (Produktionsfaktoren sind auf bestimmte Verwendungen spezialisiert. Damit lassen sich einerseits häufig Kosten sparen, andererseits sind faktorspezifische Investitionen riskant, weil sich spezielle Anlagen kaum anderweitig verwenden lassen), der Unsicherheit und der Häufigkeit der Transaktionen (bei häufigen Transaktionen können sich spezialisierte Arrangements, die mit hohen Kosten verbunden sind, rentieren, da die hohen Kosten durch die Häufigkeit leichter zu decken sind).¹⁶⁰ Richter und Furubotn unterscheiden zudem zwischen unternehmensinternen Transaktionen und Markttransaktionen, die sie als eine Folge der Arbeitsteilung verstehen.¹⁶¹

Unter Transaktionskosten fallen die Kosten der Bereitstellung, Nutzung, Aufrechterhaltung und Umorganisation von Institutionen. Ein typisches Beispiel für Transaktionskosten sind jene Kosten, die mit der Nutzung eines Marktes (Markttransaktionen) oder einer Nichtmarktorganisation (z.B. eines Unternehmens; hierarchische bzw. unternehmensinterne Transaktionen) verbunden sind. Markttransaktionskosten sind überwiegend Informations- und Verhandlungskosten. Transaktionskosten, die durch den Markt laufen, sind messbar, während Transaktionskosten wie Kosten der Informationsbeschaffungszeiten schwer zu messen sind.¹⁶² Zu den Kosten der Marktbenutzung zählen Anbahnungskosten, Verhandlungs- und Entscheidungskosten sowie Kontrollkosten. Anbahnungskosten sind demnach Such- und Informationskosten, die bei der Suche nach Geschäftspartnern ebenso anfallen wie bei der Kommunikation zwischen Handelspartnern, bei der Information über Preise und der Kontrolle der Qualität.¹⁶³ Informationskosten sinken, je mehr Käufer und Verkäufer für einen Tausch zur Verfügung stehen.¹⁶⁴ Verhandlungs- und Entscheidungskosten sind mit dem „Aushandeln eines Vertrages zwischen den Vertragspartnern verbunden“. Unter Kontrollkosten werden Kosten der Überwachung und Durchsetzung subsumiert,

¹⁵⁹ Kiefer 2005, S. 17

¹⁶⁰ Vgl. Williamson 1990, S. 59ff; vgl. Kiefer 2005, S. 61

¹⁶¹ Vgl. Richter/Furubotn 1996, S. 47

¹⁶² Vgl. Richter 1994, S. 6; vgl. auch Richter/Furubotn 1996, S. 46-50, 297; vgl. auch North 1992, S. 83

¹⁶³ Vgl. Richter 1994, S. 6f.; vgl. Richter/Furubotn 1996, S. 51; vgl. Dorner/Klump 1996, S. 50; Coase zählt zu den „Kosten der Nutzung des Preismechanismus“ Suchkosten, Kosten für das Aushandeln und Abschließen von Verträgen und Verhandlungskosten (vgl. Erlei/Leschke/Sauerland 1999, S. 66).

¹⁶⁴ Vgl. North 1988, S. 37

dazu zählen Kosten der Überwachung von Lieferterminen, Qualität, Menge und Preis.¹⁶⁵ Zu den politischen Transaktionskosten zählt Richter Kosten der Bereitstellung und Nutzung von nationalen und internationalen Organisationen¹⁶⁶ bzw. Kosten „die durch Benützung und zweckgerechte Veränderungen des institutionellen Rahmens eines Gemeinwesens entstehen“.¹⁶⁷ Politische Transaktionskosten sind erforderlich für die Aufstellung, Anwendung und den Schutz der konstitutionellen und operationellen Regeln sowie „die entsprechende Erziehung der Benutzer dieser Regeln“.¹⁶⁸ Transaktionskosten sind mit Arbeitsteilung verbunden und binden Kapital. Richter spricht auch von „Transaktionskapital“ und unterscheidet zwischen festen und variablen Transaktionskosten: Feste bzw. fixe Transaktionskosten sind spezifische Investitionen oder „versunkene Kosten“, die entstehen, wenn Institutionen (z.B. der Markt) errichtet oder bereitgestellt werden. Variable Transaktionskosten basieren auf der Anzahl und dem Umfang der Transaktionen.¹⁶⁹

In der Transaktionskostenökonomik stehen die Auswirkungen derartiger Kosten auf die Vertragsgestaltung im Vordergrund. „Eine Transaktion findet statt, wenn ein Gut oder eine Leistung über eine technisch trennbare Schnittstelle hinweg übertragen wird. Eine Tätigkeitsphase wird beendet; eine andere beginnt.“¹⁷⁰ Transaktionen werden damit auf Situationen beschränkt, in denen Ressourcen übertragen werden. In der Aufwandsstruktur des britischen Medienkonzerns BSkyB beispielsweise schlagen sich die Transaktionskosten (Abonnementverwaltung, Marketing, Administration) mit einem Anteil von rund 30 Prozent an den Gesamtkosten zu Buche. Im Vergleich dazu betragen die Produktionskosten gut 60 Prozent, die Distributionskosten nicht einmal zehn Prozent.¹⁷¹ Betrachtet man die verhältnismäßig hohen Transaktionskosten, macht transaktionskostensparende, vertikale Integration aus ökonomischer Sicht des Unternehmens Sinn. Vertikal integrierte Betriebe gibt es in Europa im Mediensektor vor allem im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der sein Programm selbst produziert, zusammenstellt und verbreitet. Die heutige Entwicklung geht nach Kiefer zunehmend zur institutionellen und organisatorischen Trennung der drei Bereiche Produktion, Programming und Distribution.¹⁷²

¹⁶⁵ Vgl. Richter 1994, S. 7

¹⁶⁶ Vgl. Richter 1996, S. 8

¹⁶⁷ Richter/Furubotn 1996, S. 50

¹⁶⁸ Vgl. Richter/Furubotn 1996, S. 291

¹⁶⁹ Vgl. Richter 1994, S. 6; vgl. auch Richter/Furubotn 1996, S. 50; vgl. auch Voigt 2002, S. 28f.

¹⁷⁰ Williamson 1990, S. 1

¹⁷¹ Vgl. Schulz u.a. 1999, S. 47 zit. nach Kiefer 2005, S. 174

¹⁷² Vgl. Kiefer 2005, S. 94

2.2 Kultur und Markt und Ökonomisierung der Medien

Jede Art von Kultur besitzt ökonomische, betriebs- und volkswirtschaftliche Grundlagen und hat immer auch eine finanziell-wirtschaftliche Dimension, weil der Kulturbetrieb sich nach Wicke zuerst in wirtschaftlichen Formen reproduziert, ehe er Sinnstiftung und Lusterfahrung realisiert. Kulturelle Aktivitäten sind in warenproduzierenden Gesellschaften in das Wirtschaftsgefüge einer Region eingebunden. Der Kulturbetrieb selbst ist lokaler Wirtschaftsfaktor mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftseinrichtungen. Die Loslösung von Produkten aus den wirtschaftlichen Zusammenhängen, in denen sie entstehen, ist in der Kultur Praxis. „Entökonomisierte Vorstellungen“ von Kultur bezeichnet Wicke als weltfremd, begreifen sich doch auch die Kulturschaffenden selbst als wirtschaftliche Subjekte, die ihre ökonomischen Interessen durchzusetzen vermögen. Erst der Finanzierungsmodus in Abhängigkeit vom Bruttosozialproduktwachstum (Überschüsse in den öffentlichen Haushalten werden zur Kulturfinanzierung verwendet) degradierte Kultur zum Luxusgut.¹⁷³

„Der Kulturprozess ist vom Wirtschaftsprozess einer Region nicht nur nicht zu trennen, er verlangt vielmehr nach einer alternativen, eigenständigen Ökonomie, die ihn weder einer kruden Marktlogik unterwirft noch gedanken- und konzeptionslos mit Stützungs- und Fördermitteln in ihm herumwirtschaftet. [...] Aus dem Postulat einer ‚Kultur für alle‘ ist der Pragmatismus einer ‚Kultur für alles‘ geworden, ein kostenintensives kulturelles Dauerfestival, in dem die in immer rascherer Folge einander ablösenden Kulturereignisse im Widerstreit mit den ständig steigenden Betriebskosten der sich verfestigenden Kulturinstitutionen und der ausufernden Kulturverwaltungen liegen.“¹⁷⁴

Als Folgen dieser „formalen Orientierung“ erzeugen solche angebotsorientierten Förderstrategien einen Finanzbedarf, der kaum bewältigt werden kann. Zusätzlich versanden Projekte und Initiativen, die isoliert Förderungen erhalten, ohne dass die Strukturen vorhanden sind, in denen sie längerfristig zum Tragen kommen könnten. Den Kulturprozess in Verbindung bringen mit den wirtschaftlichen Grundlagen könne die Kultur von Zwängen befreien, die sich wegen der knappen öffentlichen Mittel bereits kontraproduktiv auf die Kultur auswirken.¹⁷⁵

Das Verhältnis von Kultur und Ökonomie ist nach Priddat innerhalb der Ökonomie „unterbestimmt“. Die Ökonomie hat – mit Ausnahme der Institutionenökonomik – die Kultur aus ihren Analysen entfernt. Kultur wird zwar Geltung zugesprochen, allerdings keine ökonomische Relevanz. Kultur wird zum Teil der Ökonomie, wenn es um Zahlungen und Finanzierungen geht.¹⁷⁶ Priddat

¹⁷³ Vgl. Wicke 1994, S. 8-12

¹⁷⁴ Wicke 1994, S. 12

¹⁷⁵ Vgl. Wicke 1994, S. 13

¹⁷⁶ Vgl. Priddat 2003, S. 195; vgl. Priddat 2000a, S. 193ff.

bezeichnet dies den „klassischen Bereich der Kultur in der Ökonomie“. Kultur lässt sich wie Moral auch als „Restriktion individueller Präferenzen“, als „soziale Tatsache“ in die Ökonomie einführen (rational-choice Basistheorie). Die Ökonomik unterstellt Kultur als restringierende Variable, die invariant bzw. konstant und für alle Akteure einigermaßen gleich gültig ist.¹⁷⁷ Die Kulturtheorie der ökonomischen Theorie, die für Gleichgewichtsbildungsprozesse irrelevant bleibt, lautet demnach, dass Kultur jenes „System stabiler Sinnmuster“ ist, das Handlungen ihre Orientierungen verleiht.¹⁷⁸

Im Gegensatz zu Priddat sind Kultur und Markt nach Drey „zwei Glieder im gleichen Organismus mit ungleichartigen Funktionen“. Beide streben nach dem Ziel der „Vervollkommnung der individuellen Anlagen und der gesellschaftlichen Kunst“. Die Ökonomie verfolgt das Ziel mittels Rentabilität, Kultur mittels „Schönheit der Idee und der Form“. Solange sowohl Kultur als auch die Ökonomie ihr Ziel nicht aus den Augen verlieren, steht ein Interessenkonflikt nicht an vorderster Stelle.

„Die Einheit des Endziels führt zu vielfachen, innigen Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft und Kultur. [...] Wo aber Wirtschaft und Kunst, der einheitlichen Kulturaufgabe und der Rücksichten auf das gesellschaftliche Ganze vergessend, sich ungebunden und exzessiv zu entfalten versuchen und [...] in sich selbst den Endzweck ihrer Entwicklung sehen, da wird der Widerstreit der Prinzipien zutage treten und eine Entfremdung und Schädigung an Stelle der befruchtenden Wechselwirkung treten.“¹⁷⁹

Der Wettbewerb als Steuerungsmechanismus des Marktes spielt im Medienbereich eine große Rolle, soweit Medien von privaten Unternehmen marktmäßig bereitgestellt werden. Der Wettbewerb soll die Pluralität der Meinungen bei einer Vielzahl unabhängiger Medienanbieter sichern.¹⁸⁰ Porter unterscheidet fünf Faktoren, die die Wettbewerbsintensität auch des Mediensektors und damit die durchschnittlichen Renditemöglichkeiten bestimmen: Rivalität der Unternehmen in einer Branche, die Verhandlungsmacht der Abnehmer sowie der Lieferanten, die Bedrohung durch neue Konkurrenten und Ersatzprodukte.¹⁸¹ Gesamtwirtschaftliche Soll-Funktionen, die der Wettbewerb erfüllt, sind die *Freiheitsfunktion*, *Anpassungs- und Allokationsfunktion*, um die ökonomische Effizienz von Märkten zu sichern, *Entdeckungs- und Fortschrittsfunktion*, um den technischen Fortschritt, die Entwicklung neuer Güter und Produktionsverfahren voranzutreiben, die *Verteilungsfunktion*, um nicht leistungsgerechte Einkommen abzubauen

¹⁷⁷ Vgl. Priddat 2000a, S. 194f.

¹⁷⁸ Vgl. Baecker 1998, S. 72 zit. nach Priddat 2000a, S. 197; vgl. Bendixen 1995, S. 93

¹⁷⁹ Drey 1910, S. 1f.

¹⁸⁰ Vgl. Kiefer 2005, S. 100f.

¹⁸¹ Vgl. Porter 2000, S. 28ff.

und schließlich die *Kontrollfunktion* des Wettbewerbs, die das Entstehen dauerhafter Machtpositionen verhindern soll. Erfüllt Wettbewerb diese Funktionen, gilt er als funktionsfähig, wobei auch mögliche Zielkonflikte zwischen einzelnen Wettbewerbsfunktionen und zwischen Wettbewerbsfunktionen und anderen gesellschaftlichen Zielen abzuklären sind. Wettbewerb gilt als meritokratisches Gut, weshalb der Staat in Form der staatlichen Wettbewerbspolitik eingreifen muss, um das gesamtwirtschaftlich erwünschte Ausmaß an Wettbewerb bzw. Wettbewerbsfreiheit zu sichern. Der Staat setzt und überwacht auch im Mediensektor Spielregeln für den Wettbewerb.¹⁸² Selbst beim Stakeholder-Organisationsmodell, das seine Anspruchsgruppen beim Unternehmerhandeln berücksichtigt, sind diese Anspruchsgruppen kein ausreichender Ersatz für eine autonome Verantwortung der Medienunternehmung mit Blick auf publizistische Funktionserwartungen. Der Staat muss nach Karmasin auch bei diesem Organisationsmodell von Medien Rahmenbedingungen schaffen, die dafür sorgen, dass publizistische Normen in der Rangordnung der Zielhierarchie von Medienunternehmen angemessen berücksichtigt werden.¹⁸³ Czygan und Kallfaß postulieren, dass ökonomischer Wettbewerb zwischen den Medienunternehmen Voraussetzung für publizistischen Wettbewerb ist, weil ökonomisch überlebensfähige Unternehmen Voraussetzung für einen publizistischen Wettbewerb sind, der seine kultur- und medienpolitischen Funktionen erfüllen kann. Die Mechanismen des ökonomischen Wettbewerbs sind demnach vor allem im deutschen Rundfunk durch staatliche Regulierungen teilweise ausgeschaltet.¹⁸⁴ Das Angebot an Medien in einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft hängt nach Kiefer nicht „von den Notwendigkeiten eines wie auch immer definierten Prozesses freier Meinungsbildung“ ab, sondern davon, wieviele Individuen als Produzenten in der Medienbranche tätig werden. Damit sind Angebot und Struktur im Mediensektor aus ökonomischer Sicht das Ergebnis individueller Entscheidungen von Produzenten, Konsumenten und Werbewirtschaft.¹⁸⁵

Charakteristikum der Medien im Hinblick auf ihre Ökonomisierung ist ihre „eingebaute Schizophrenie“¹⁸⁶ bzw. eine Doppelinstitutionalisierung, wonach Medien zwei gesellschaftlichen Teilbereichen unterworfen sind und damit einerseits soziale Institutionen sind, die der Allgemeinheit dienen sollen, philosophischen Werten und normativ definierten Aufgaben verpflichtet sind. Andererseits

¹⁸² Vgl. Kiefer 2005, S. 105-111; Wettbewerb hat nicht nur positive Auswirkungen. Er kann auch zu einem „race to the bottom“ führen. Ein Beispiel ist die „Verschlechterung der Fernsehprogramme“ seit der Einführung der kommerziellen Anbieter (vgl. Nagel 1995, S. 102 zit. nach Steininger 2007, S. 92).

¹⁸³ Vgl. Karmasin 1998, S. 54, 138f.

¹⁸⁴ Vgl. Czygan/Kallfaß 2003, S. 297-303

¹⁸⁵ Vgl. Kiefer 2005, S. 53

¹⁸⁶ Vgl. Weischenberg 1990, S. 34 zit. nach Kiefer 2005, S. 20

ist der Mediensektor eine Industrie, die einzelwirtschaftlichen Interessen untergeordnet ist und an praktisch-pragmatischen Vorgaben und Zielen orientiert ist.¹⁸⁷ Kiefer konstatiert einen Machtzuwachs der Investoren im Medienbereich und führt diesen auf mehrstellige Millionen- und Milliardenbeträge, die im Mediensektor investiert werden ebenso zurück wie auf direkte Beteiligungen von Banken an Medienunternehmen, Börsengängen von Fernsehveranstaltern, die Finanzierung von Spielfilmen über Risikokapital oder das Interesse von internationalen Finanzinvestoren an sanierungsbedürftigen Medienunternehmen.¹⁸⁸ Stichworte wie Ökonomisierung und Kommerzialisierung deuten für Meier und Jarren auf einen steigenden Stellenwert ökonomischer Prinzipien, auf Institutionalisierung und Diversifizierung von Medieninhalten. Problematisch ist das nicht aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive, allerdings aus publizistikwissenschaftlicher Sichtweise.¹⁸⁹ Eine Ausweitung der Kommerzialisierungsprozesse ist kein effizientes Mittel für die Befriedigung privater Präferenzen. Der Kommerzialisierungsprozess

„präsentiert nicht, was die Menschen wollen, wenn sie unter sämtlichen verfügbaren Alternativen wählen können, sondern nur das, was der einzelne bekommen kann, wenn eine unzureichende, spezielle Bereitstellung erfolgt, mit der individuelle Bedürfnisse befriedigt werden sollen, die der Markt technisch gar nicht erfüllen kann. Die Kommerzialisierung treibt sich selbst weiter in einer Weise, die eher zu einer Behinderung als zu einem Fortschritt des gesellschaftlichen Wohlstands führen kann [...]“.¹⁹⁰

„Geld“ ist für Gessner ein „befruchtender Kulturträger und zugleich der Beherrscher aller Kultureinrichtungen aufgrund ihrer Wirtschaftsabhängigkeit. Ueberall, wo in der modernen Welt ein Kulturgut mit Erwerbsinteressen zusammenstößt, entsteht die Gefahr, daß die tragende Gesinnung ungeistigen und Machttrieben sich unterwerfe und daß die Kultur durch nacktes Geschäftsstreben und Zweckmäßigkeitstrieb zu Zivilisation enteelt werde.“¹⁹¹

Nach Silbermann werden Probleme der Kultur, der Industrialisierung, des Geschmacks, der Werbestimmung, der Stereotypisierung und der Standardisie-

¹⁸⁷ Vgl. Kiefer 2005, S. 20; vgl. Drey 1910, S. 5; Nach Jarren neigt sich dieser schizophrene Zustand der Medien dem Ende zu, weil viele privatwirtschaftlich organisierte Medienunternehmen die normative Aufgabe hinten stellen (vgl. Jarren 1996a, S. 83 zit. nach Kiefer 2005, S. 20).

¹⁸⁸ Vgl. Kiefer 2005, S. 299

¹⁸⁹ Vgl. Meier/Jarren 2001, S. 146 zit. nach Steininger 2007, S. 105; vgl. Hirsch 1980, S. 128f.; Hirsch spricht von „Warenfetischismus“, und meint damit, dass Waren und Dienstleistungen zunehmend auf einer kommerziellen Basis (dem Markt) verkauft werden, sodass der kommerzialisierte Sektor eine „übertrieben große Rolle“ spielt. Folgen hat diese Entwicklung für den nicht-materiellen Sektor (Sozialverhalten) und für die Befriedigung, die aus materiellen Gütern bezogen werden (vgl. ebd.).

¹⁹⁰ Hirsch 1980, S. 141, vgl. 153f.

¹⁹¹ Gessner 1928, S. 28

rung „den Massenmedien zu Füßen geworfen und damit auch denjenigen Mitgliedern unserer Gesellschaft, die deren Produkte konsumieren.“¹⁹² Ziel ist eine Diskriminierung der Populärkultur und eine Zuschreibung des Niedergangs der Kultur an die Populärkultur. Prokop geht davon aus, dass das Zusammenspiel von Wirtschaft, Werbung, Politik und Gesellschaft in einem „kulturindustriellen Machtkomplex“ stattfindet, der sich aufgrund „gleicher Interessenlagen“ ergibt. Zum „kulturindustriellen Machtkomplex“ zählen u.a. Manager, Spitzenpolitiker und Geldgeber, die außerhalb der Medienunternehmen agieren ebenso wie „loyale Zuarbeiter innerhalb der Medien“ als Geldnehmer (z.B. Medien-Manager, kommerzielle Marktforscher, PR-, Unternehmens- und Politikberater), deren Eigenschaft die Ausübung „unvernünftiger Macht“ ist. Professionelle Arbeitnehmer im Kultursektor (die in der Kulturindustrie eine „vernünftige Macht“ ausüben) zählt Prokop nicht zum „kulturindustriellen Machtkomplex“.¹⁹³ Die

„am kulturindustriellen Machtkomplex Beteiligten haben heute das gemeinsame Interesse und die Macht, aus der alten (und keineswegs schlimmen!) Tatsache, dass die Gefühle bzw. Stimmungen in den Medien eine besondere Rolle spielen (weil das die Menschen interessiert und sich universell verkauft), ein exklusives Dogma zu machen. Sie haben das Interesse und die Macht, in der Öffentlichkeit ausschließlich Gefühle bzw. Stimmungen zuzulassen und jene methodisch strikt vom Verstand abzutrennen. (Womit nicht gesagt ist, dass sie damit wirklich den von ihnen behaupteten Einfluss aufs Kauf- und Wahlverhalten erreichen.) [...] Die Trennung der Gefühle vom Verstand geschieht mit Ausschließlichkeit und methodischer Striktheit, bis in die Fragestellungen und Methoden der Zielgruppenforschung, der Markt- und Meinungsforschung hinein.“¹⁹⁴

Nach Prokop ist es legitim, in Medieninhalten Gefühle und Stimmungen anzusprechen und damit Geld zu verdienen, allerdings ist es nicht legitim, sie auszubeuten. Für die Machtstrukturen sind Interessen von Bedeutung, die sich aus strukturellen Situationen und Eigengesetzlichkeiten ergeben.¹⁹⁵

2.3 Kultur- und Medienpolitik

„Mehr Demokratie wagen‘ und ‚Mehr Regulierung wagen‘ – übersetzt heißt das ja: im Interesse des Gemeinwohls mehr demokratische, öffentlich-rechtliche Institutionen wagen. Hierdurch entsteht mehr Medien-Freiheit, mehr Medien-Qualität, mehr Erfahrung und Erkenntnis

¹⁹² Vgl. Silbermann 1976, S. 88

¹⁹³ Vgl. Prokop 2005, S. 15-22; „Unvernünftige Macht“ wird dazu missbraucht, „alle Gedanken über die Vernünftigkeit des Vorhandenen zu eliminieren“ (vgl. ebd., S. 22).

¹⁹⁴ Prokop 2005, S. 28f.

¹⁹⁵ Vgl. Prokop 2005, S. 24, 46ff.

mittels Medien. Sie sind für mündige Bürger die Entwicklungsgarantie für ein intelligentes Bewusstsein, das es fertig bringt, das Vereinzelte zu verbinden, also die Welt zu begreifen.“¹⁹⁶

Politik bedeutet die Beschäftigung mit Werten und Management: Einerseits gibt es normative Positionen, die implizit und explizit soziopolitische Funktionen und Ziele determinieren, die von den Medien bedient werden. Andererseits gibt es „institutionelle Arrangements“, die die Arbeit der Medien dirigieren, damit sie diese Funktionen und Ziele erfüllen können. Politik kombiniert normative und institutionelle Aspekte der Regulierung ebenso wie „management by public and private agencies“.¹⁹⁷ In Anlehnung an McQuail stellt Jakubowicz ein neues Paradigma der Medienpolitik in Westeuropa fest. Seit den 1980er Jahren geht die Orientierung hin zu ökonomischen Zielen (anstelle sozialem und politischem Gemeinwohl), zur Weiterführung des kommerziellen Wettbewerbs und technologischer Innovationen. Diese Phase ist gekennzeichnet durch Deregulierung und Marktorientierung. Politische Entscheidungsträger und Regulatoren akzeptieren die „de facto commoditisation and commercialisation of mass media in the hope that this will set the stage for the media’s expected contribution to economic and technological growth“.¹⁹⁸ Der Staat hat in einer Demokratie das Recht und die Pflicht, die strukturellen Mindestanforderungen der Massenkommunikation zu sichern.¹⁹⁹ Fraglich ist, ob die rechtlich-institutionelle Ordnung der Medien ausreicht, um Marktversagen zu verhindern und „ob Defizite einer Freiheit ohne Verantwortung durch Verrechtlichung und damit letztlich durch Annullierung der Freiheit substituiert werden können“.²⁰⁰ Staatliche Regulierung wäre damit nicht „notwendiges Übel“, sondern „konstitutives Element des Marktes“. Ohne autonome Verantwortung der Medienunternehmen ist allerdings auch staatliche Medienpolitik keine alleinige Lösung der Medienkonzentration. Die Gründe dafür sind vielfältig: große zeitliche Unterschiede zwischen ökonomisch-technischen Entwicklungen und der Rechtsetzung, unscharfe rechtliche Normen, die gegeneinander abzuwägen sind, organisatorische Unmöglichkeit einer kollektiven Kontrolle aller Massenmedien, Beschränkung öffentlicher Kontrolle auf öffentlich-rechtliche Medien und mangelnde Substituierbarkeit politischer Macht durch ökonomische.²⁰¹ Autonomie, Vielfalt und Ausgewogenheit definiert Ronneberger als Leitideen für das Mediensystem.²⁰² Gesellschaftliche Privilegien von Medienunternehmen müssen über die Produktion öffentlicher Güter legiti-

¹⁹⁶ Prokop 2005, S. 206

¹⁹⁷ Vgl. Hamelink/Nordenstreng 2007, S. 225

¹⁹⁸ Jakubowicz 2007, S. 123

¹⁹⁹ Vgl. Karmasin 1993, S. 303f.

²⁰⁰ Karmasin 1993, S. 304

²⁰¹ Vgl. Karmasin 1998, S. 354f., 370-373

²⁰² Vgl. Ronneberger 1978 zit. nach Pfaff 2007, S. 149

miert werden. „Es geht u.E. auch für Medienunternehmungen um einen Legitimationsdiskurs, der nachweist (zumindest thematisiert), daß diese Unternehmungen zum Wohle der Gesellschaft und nicht auf ihre Kosten existieren.“²⁰³ Heinrich und Lobigs halten eine Medienpolitik, die auf das Ideal eines politisch umfassend informierten Bürgers zielt, für unrealistisch.

„Ziel einer realistischen Medienpolitik zur Förderung der demokratischen Legitimation kann es nur sein, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Wähler trotz ihres rudimentären Interesses an den res publica zu vernünftigen politischen Entscheidungen gelangen. Das Höchstmaß an demokratischer Legitimation wäre erreicht, wenn die Bürger, obwohl sie nur eine minimale Menge an politischen Informationen aufzunehmen willens sind, trotzdem systematisch gerade eine solche Informiertheit erlangen, die es ihnen erlaubt, ihre politischen Entscheidungen so zu treffen, als ob sie umfassend informiert wären.“²⁰⁴

Eine solche Informiertheit nennen die Autoren „demokratische Informiertheit“. Ein entsprechendes Medienangebot darf nicht zu „Nutzeneinbußen in der Rezeption“ führen. Voraussetzungen dafür sind nach Heinrich und Lobigs und ihrem Konzept der Minimalmoral-Situation kurze politische TV-Nachrichtensendungen (Fernsehen als Niedrigkostensituation), die die notwendigen Schlüsselinformationen übermitteln und den Bürgern die „Akquisition demokratischer Informiertheit“ ermöglichen. Die Autoren gehen davon aus, dass solche Informationen nicht am freien Markt bereitgestellt werden. Öffentliche Anbieter könnten damit aus finanzieller Sicht „ein entsprechendes Angebot produzieren und somit garantieren, dass die Medien ihre demokratischen Kontrollfunktionen erfüllen“.²⁰⁵ Für Karmasin können Rechte an die Nachfrager nur im Prozess „politischer Normgenese“ eingeräumt werden, der allerdings verlangt den „mündigen Bürger“ als kritischen Faktor.²⁰⁶ Der „mündige Wähler könnte zwar die Ursachen seiner medialen Unabhängigkeit per Normgenese tendentiell beseitigen, bedroht aber damit auch den Zustand der Politik, die sich ja ebenfalls der Medien bedient, um eine bestimmte Form der Unmündigkeit herzustellen, eben politische Unmündigkeit.“²⁰⁷ Medienpolitische Stabilität ist solange gewährleistet, solange sich die Akteure über einen gemeinsamen „Ordnungsrahmen“ einig sind. Dieser „Ordnungsrahmen“ ist geprägt von grundlegenden politisch-kulturellen Orientierungen (konventionalisierten, die Medienpolitik prägende Muster, gemeinsamer Werthorizont, das dominante Medienbild und das damit verbundene Kausalschema).²⁰⁸ Haas und Wallner konstatieren im Gegensatz zu Jakubowicz eine

²⁰³ Karmasin 1998, S. 373f.

²⁰⁴ Heinrich/Lobigs 2003, S. 263

²⁰⁵ Vgl. Heinrich/Lobigs 2003, S. 263-366

²⁰⁶ Vgl. Karmasin 1993, S. 355

²⁰⁷ Karmasin 1993, S. 355; vgl. Grisold 2004, S. 268

²⁰⁸ Vgl. Vowe 2003, S. 121

„Modernisierungskluft zwischen der Regulierungspraxis und dem Regulierungsgegenstand“. Einer Stagnation der traditionellen Medienpolitik steht eine dynamische Veränderung in Struktur und Kontext des Mediensystems gegenüber: eine Verlagerung der zentral am öffentlich-rechtlichen Auftrag orientierten Medienpolitik hin zu liberalisierten Medienmärkten, wirtschaftliche Referenzfelder verdrängen politische Kriterien des öffentlichen Auftrags, Veränderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Kommerzialisierung und Aufmerksamkeitskonkurrenz, Wahrnehmung der Rezipienten als Kunden und nicht als Bürger.²⁰⁹ Kultur- und Medienpolitik kann auf zwei Ebenen beeinflusst werden: Der Rahmen für Medienunternehmen wird auf der konstitutionellen Ebene festgelegt, an die Spielregeln halten sich die Organisationen bei der Verfolgung ihrer Ziele. Auf der Alltagsebene kann direkt Einfluss auf kultur- und medienpolitische Entscheidungen genommen werden. Sind die grundlegenden Angebots- und Nachfragerregeln der Medien festgelegt, ist das mediale Ergebnis weitgehend bestimmt. Forderungen nach Verhaltensänderungen der verantwortlichen Stellen in Medienunternehmen sind somit nicht vielversprechend. Um das ungewünschte Verhalten zu ändern, müssten die institutionellen Rahmenbedingungen geändert werden. Eine richtungsweisende Maßnahme wäre die Bindung der staatlichen Subventionen an Programmqualität und Zuschauerzahlen.²¹⁰ Die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft kann allerdings vor allem im Bereich der meritorischen bzw. demeritorischen Güter kaum objektiv-wissenschaftlich festgelegt werden. Entschieden werden muss nach normativ-politischen Kriterien.²¹¹ Jede „Gemeinwohlkonzeption basiert letztlich auf gesellschaftlichen Normen und ist immer das Ergebnis einer *politischen* Entscheidung, die aufgrund ihrer Normativität auch umstritten sein kann.“²¹² Damit steht nicht a priori fest, was unter „öffentlichem Interesse“ zu verstehen ist. Schwachstellen des Markt- und Wettbewerbsmechanismus werden durch staatliche Intervention und öffentliche Dienstleistungen ausgeglichen. Ziel ist eine gesellschaftliche Wohlfahrtsoptimierung. Schwachstellen des Markt- und Wettbewerbsmechanismus sind die Selektion der Nachfrage nach Kaufkraft (die ungleich verteilt ist), privatwirtschaftliche Rentabilitätskalküle und ein Angebot, das sich an den bekundeten individuellen Konsumentenpräferenzen orientiert. Dabei wird hintangestellt, dass Verluste bei bestimmten Gütern und Diensten im öffentlichen Interesse liegen können, Präferenzen sich aufgrund von vielfältigen Restriktionen bilden und öffentliche Dienstleistungen private Nachfrage in eine gesellschaftlich

²⁰⁹ Vgl. Haas/Wallner 2007, S. 128

²¹⁰ Vgl. Pommerehne/Frey 1993, S. 81f., 191; vgl. Friedrichsen/Neuer 1999, S. 105f.

²¹¹ Vgl. Kiefer 2005, S. 263

²¹² Cox 1996, S. 15; vgl. Hummel/Berger 1989, S. 26

erwünschte Richtung lenken können.²¹³ Staatliche Interventionen dienen nach Himmelmann der „Korrektur der Machtverteilung zwischen Konsumenten und Produzenten“ und damit dem Schutz der Konsumenten vor den Produzenten und dem Schutz der Produzenten vor sich selbst.²¹⁴ Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten dienen damit dem Schutz der Konsumenten, der mit der Korrektur von Angebots- und Nachfragemängeln begründet werden kann. Durch öffentlich-rechtliche Bereitstellung von Medieninhalten werden die Schwachstellen des Marktes für den Kernbereich der öffentlichen Aufgabe der Rundfunkanstalten ausgeschaltet, den öffentlich-rechtlichen Medienanstalten wird ein am Gemeinwohl orientiertes Sachziel vorgegeben.²¹⁵ Nachfragespezifische Mängel, die sich aus der Gutspezifik von Medien sowie Externalitäten ergeben, werden durch öffentlich-rechtliche Medienangebote ebenfalls korrigiert.²¹⁶ „Beim privatwirtschaftlich organisierten und regulierten Rundfunk kommt der Konsumentenschutz direkt nur noch abgeschwächt zur Geltung, z.B. in der Werberegulierung, während die Vorschriften zur Konzentrationsbegrenzung dem Produzentenschutz und nur indirekt – über das Modell der außenpluralen Vielfaltsicherung – dem Konsumentenschutz dienen. Bei den Printmedien ist eine staatliche Intervention im Sinne des direkten Konsumentenschutzes gar nicht gegeben.“²¹⁷ Erschwerend kommt im Mediensektor noch hinzu, „dass staatliche Intervention jede Nähe zu staatlicher Zensur vermeiden muss, was vor allem eine Steuerung publizistischer Inhalte im Sinne des Vielfaltspostulats bei privatwirtschaftlicher Medienorganisation fast unmöglich macht.“²¹⁸

Lingle verweist auf die politische Determination der Kunst, die sich durch Kulturpolitik ergeben kann. Es kann in mehrheitsdemokratischen Entscheidungssystemen sowohl zu einer Tyrannei der Mehrheit als auch der Minderheit kommen. Entscheidet die Mehrheit beispielsweise mit ca. 50 Prozent, ist ein Großteil der Bevölkerung im Entscheid nicht vertreten und wird dadurch ausgeschlossen. Als „Tyrannei der Minderheit“ führt Lingle das Beispiel einer kulturellen Elite an, die über unverhältnismäßig viel Macht verfügt und damit Lobbying betreiben kann. Individuen, die dieser Bevölkerungsgruppe nicht angehören, haben aufgrund rationaler Ignoranz sowie der Einschätzung als Niedrigkostensituation nur geringe Anreize dagegen zu steuern.²¹⁹ Lingle folgt der Theorie des kollektiven Handelns und kommt damit zum Schluss, dass viele politische Entscheidungen, die in einer repräsentativen Demokratie getroffen werden, nur einer kleinen, gut

²¹³ Vgl. Cox 1996, S. 18

²¹⁴ Vgl. Himmelmann 1983, S. 56

²¹⁵ Vgl. Kiefer 2005, S. 264

²¹⁶ Vgl. Kops 1997, S. 158

²¹⁷ Kiefer 2005, S. 264

²¹⁸ Kiefer 2005, S. 384; vgl. Cummings/Katz 1987, S. 13; vgl. Moore 1976, S. 35

²¹⁹ Vgl. Lingle 1992, S. 23f.; vgl. Cummings/Katz 1987a, S. 366

organisierten Gruppe von Individuen Vorteile verschaffen. Politiker, die gegen die Interessen der gut organisierten Gruppe aktiv werden, laufen Gefahr, eine wichtige Quelle politischer Unterstützung zu verlieren.²²⁰

2.4 Regulierung

Governance (hier im Sinne von Regulierung) ist die Summe aller Möglichkeiten von Individuen und Institutionen, ihre täglichen Geschäfte zu erledigen. Dazu gehören alle formalen Institutionen ebenso wie informelle Maßnahmen. Sie wird als prozessualer Rahmen von Regeln, Institutionen und etablierten Praktiken gesehen, der Restriktionen und Anreize für individuelles und unternehmerisches Handeln setzt.²²¹ Als Regulierung bezeichnen Puppis und Künzler die für allgemein verbindlich erklärten Regeln und Entscheidungen sowie deren Implementation durch Akteure. Medienregulierung bedeutet, „dass der Staat oder eine staatlich konstituierte Regulierungsbehörde aus gesellschaftlich-politischen, ökonomischen oder technischen Gründen Regeln für Medienorganisationen und die massenmediale Kommunikation setzt, deren Einhaltung durchsetzt und Regelverstöße sanktioniert.“²²² Durch Regulierung wird der Einfluss der Politik insgesamt auf die Medien abgesichert,

„um die Medien als politisches Forum zu erhalten und den politischen Organisationen in ihrer Konkurrenz mit nicht-politischen Kommunikatoren ausreichende Publizität zu verschaffen. [...] Andererseits wird durch Regulierung der Einfluss der Politik begrenzt [...]. [D]urch Regulierung [wird] sowohl die Autonomie als auch die Heteronomie der Medien verhindert. Die Regulierung lässt den politischen Einfluss um ein akzeptables Maß oszillieren. Dies wird strukturell dadurch gesichert, dass in kooperativen Arrangements zwischen Medienorganisationen und politischen Organisationen über Regulierungen entschieden wird.“²²³

Governance bedeutet auch im nicht-staatlichen Bereich das Setzen von Regeln. Die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze bei der Regelsetzung ist oftmals allerdings von der Marktposition und Verhandlungsstärke der Akteure abhängig. Unklarheiten über die Verteilung der Verantwortung sind eine weitere Folge von Governance im nicht-staatlichen Bereich. Der Staat bleibt damit in der Verantwortung, die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze abzusichern.²²⁴

²²⁰ Vgl. Lingle 1992, S. 24

²²¹ Vgl. Hamelink/Nordenstreng 2007, S. 230

²²² Puppis/Künzler 2007, S. 162

²²³ Vowe 2003, S. 112

²²⁴ Vgl. Schulz/Held 2007, S. 100

Regulierung wurde aus den USA nach Mitteleuropa transferiert, ohne amerikanische oder internationale Erfahrungen zu rezipieren. Die dahinterstehende politische Logik ging dabei verloren: Regulierung wurde „von oben, von der Staatsseite“ eingeführt, viel bürokratischer Aufwand und „ein wenig effektives Rundfunkregime“ waren die Folgen, die den Interessenlagen der Medienindustrie entsprachen. Die Medienindustrie drängte auf Modifizierungen in Richtung Selbst- und Koregulierung und stärkte damit ihre Position.²²⁵ In den Leitungsstrukturen des Rundfunks sieht Kleinsteuber im Vergleich zu den USA ein „deutlich höheres zivilgesellschaftliches Moment“ durch die plurale Einbindung der sozial relevanten Gruppen. Mängel sieht Kleinsteuber jedoch in der Transparenz der Arbeit im Rundfunkbereich. Transparenz bedeutet, „dass die Arbeit einer regulativen Institution jederzeit auch im Detail von außen nachvollziehbar ist“.²²⁶ In der Kritik stehen „Besitzstandswahrung, Stagnation, juristische Sichtweisen und Schutz des staatlichen Arkanbereichs“.²²⁷

Jakubowicz unterscheidet zwischen struktureller Regulierung, mittels derer die Systeme Rundfunk und elektronische Medien als Gesamtes zu formen versucht werden und der weniger effektiven Regulierung des Verhaltens. Strukturelle Regulierung umfasst vier Prinzipien: die Sicherung des Zugangs zu Netzwerken und Dienstleistungen, das Setzen von Standards, verbesserte Qualität und die Sicherstellung einer gesunden, technologisch fortschrittlichen Industrie.²²⁸ Regulierungen im Rundfunksektor sind notwendig, um die Diversität im Programm zu gewährleisten, um öffentliche Verantwortung (positive soziale und politische Effekte) und meritokratische Programme zu fördern.²²⁹

Die Problemlösungskompetenz der medienpolitischen Steuerungsinstanzen Politik, Recht und Markt reicht nicht mehr aus. Neue Strukturen und Instrumente in der Medienpolitik sind erforderlich, um gesellschaftliche Interessen in ausreichendem Maß zu repräsentieren, Transparenz zu gewährleisten und Entscheidungshandeln zu erklären.²³⁰ Neue Steuerungsformen der Medien- und Kulturpolitik (z.B. Autonomie und Flexibilität der Subsysteme, Verflachung von Hierarchien, Etablierung eines kommunikativen Führungsstils, Delegation von Macht) sind nach Heinze nicht aufgrund finanzieller Engpässe notwendig, sondern weil

²²⁵ Vgl. Kleinsteuber 2007, S. 44, 60

²²⁶ Kleinsteuber 2007, S. 56, 63; So schreiben beispielsweise die Landesmedienanstalten Deutschlands Lizenzen aus, über deren Bewerber der Medienrat entscheidet. Die Entscheidungen werden von den Landesmedienanstalten umgesetzt. Allerdings passieren diese Entscheidungen hinter verschlossenen Türen, Beteiligte sind zur Vertraulichkeit verpflichtet, Geschäftsgeheimnisse müssen gehütet werden (vgl. ebd., S. 59f.).

²²⁷ Vgl. Kleinsteuber 2007, S. 64

²²⁸ Vgl. Jakubowicz 2007, S. 126f.

²²⁹ Vgl. Withers 1983, S. 79

²³⁰ Vgl. Haas/Wallner 2007, S. 127f.

die „Sinndimension“ der Gesellschaft problematisch geworden ist: Die hohen Werte der Kultur sind obsolet geworden. Medien- und Kulturpolitik wird damit zunehmend anspruchsvoller. Eine plurale und komplexe Kultur muss als Netzwerk organisiert werden, in dem „kulturelle Autonomien“ lose miteinander verbunden sind.²³¹

„Der Netzwerkbegriff beinhaltet nach innen den Anspruch einer intelligenten und lernfähigen Organisation, nach außen den bürgernahen Bezug zu Adressaten und kulturellen Eigenaktivitäten im soziokulturellen Feld. Der Umgang mit Netzwerken und Lernprozessen fordert von der Kulturpolitik die Fähigkeit zur Intervention in autonome Systeme, ohne deren Autonomie zu zerstören. Gleichzeitig – und dies betrifft den Inhalt von Kulturpolitik – sind die Selbstverständlichkeiten der ‚großen‘ Korporationen in Frage zu stellen und normative Qualitätskriterien einzuführen hinsichtlich dessen, was gefördert werden kann und soll.“²³²

Ebenso werden neue Formen der Regulierung bzw. Medienpolitik aufgrund technologischer Entwicklungen im Medienbereich notwendig. Neue Anbieter (z.B. aus der Telekommunikationsindustrie, Kabelgesellschaften, Softwarehäuser, Spielehersteller, Mobilfunkunternehmen) treten in den Fernsehmarkt ein und werden selbst zu Inhalteanbietern, die Mediennutzung konvergiert, technische, ökonomische und publizistische Regulierungsfragen werden immer enger verknüpft. Dadurch verändert sich der Wettbewerb im dualen Rundfunkmarkt, es entstehen neue Geschäftsmodelle und Werbeformen, der Druck auf die öffentlich-rechtlichen Anbieter steigt.²³³ Publizistische Normen kollidieren mit wirtschaftlichen. Regulierendes staatliches Handeln gerät immer mit einem der beiden Normensysteme in Konflikt und hat widersprüchliche Wirkungsrichtungen. Nicht die publizistische Verantwortung der kommerziellen Medienunternehmen sichert die öffentlichen Aufgaben dieser Medienunternehmen, sondern das unternehmerische Eigeninteresse und Vorteilsstreben, das über geeignete Institutionen gesteuert wird. Im Vordergrund steht dabei der ökonomische Wohlstand, orientiert an produktiver und allokativer Effizienz. Diese ökonomische Optimalität kann nicht mit publizistischer Optimalität im Sinne der Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Medien gleichgesetzt werden.²³⁴ Dennoch geht es heute nicht mehr um die Alternative Markt oder öffentliche Regulierung, sondern um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Markt und Regulierung.²³⁵ Ein Ziel der Medienpolitik bzw. zukünftiger Regulierung ist die „Zusammenführung der Regulierung von Teilmedienmärkten“ und damit eine strukturelle (technische und ökonomische Regulierungsfragen wie die Sicherstellung des Wettbewerbs) und

²³¹ Vgl. Heinze 1995, S. 7f.

²³² Heinze 1995, S. 8; vgl. Bendixen 1993, S. 114-129

²³³ Vgl. ZDF-Vorlage 2006, S. 3

²³⁴ Vgl. Kiefer 2005, S. 384, 275

²³⁵ Vgl. Collins/Murroni 1996, S. 16; vgl. Moore 1976, S. 37f.

inhaltliche bzw. publizistische Regulierung (medienrechtliche, journalistische Regulierungsfragen wie die Regulierung positiver und negativer externer Effekte und meritotischer Medieninhalte, Qualitätsstandards, öffentlich-rechtlicher Auftrag). Diese Regulierung bedarf unterschiedlicher Prozesse und Mechanismen.²³⁶

Medienregulierung ist eine „Mixtur unterschiedlicher Governance-Modalitäten“ wie Selbstregulierung (private Akteure setzen Regeln für ihre eigene Branche, setzen deren Einhaltung durch und sanktionieren Regelverstöße),²³⁷ kooperative und interventionistische Steuerung. Medienregulierung ist zwischen den Bereichen Kultur (als symbolische Produktion) und Kommerz gefangen. Die Schlüsselfrage der Regulierung ist die Handhabung der Interaktion der differierenden Bereiche Kultur und Kommerz.²³⁸ Probleme werden nicht vom autonomen Staat allein gelöst, sondern in Kooperation mit allen von der Entscheidung betroffenen Akteuren.²³⁹ Gemeinsame Entscheidungsprozesse aller beteiligten Vertreter stehen im Zentrum,²⁴⁰ die Öffentlichkeit soll als Sanktionsinstanz eingebunden werden, um Akzeptanz für Selbstregulierungsmechanismen zu erreichen, vielfältige Interessen abseits von Markt und Politik einzubinden und erhöhte Repräsentativität zu erlangen.²⁴¹ Mit der Idee des Rundfunkrates in Deutschland wurde erstmals der Versuch unternommen, Vertreter des Publikums verantwortlich in das Rundfunksystem zu integrieren. Neben Publikumsvertretern sind im Rundfunkrat auch weitere typische Akteure wie Vertreter aus Wirtschaft und Politik versammelt. Die Unabhängigkeit des Rundfunkrates relativiert sich u.a. durch den politischen Einfluss bei der Besetzung ihrer Mitglieder und fehlende öffentliche Tagungen.²⁴² Selbstregulierung muss im Interesse der Unternehmen ebenso liegen wie im Interesse der Öffentlichkeit, um Legitimations-, Verbindlichkeits- und Sanktionsprobleme zu minimieren. Versuchen dominante Akteure ihre Ziele durchzusetzen, kann es zu Regulierungsversagen kommen.²⁴³

²³⁶ Vgl. Haas/Wallner 2007, S. 130ff.

²³⁷ Vgl. Puppis/Künzler 2007, S. 163; Nach Prokop sind eigene Abteilungen der Qualitätskontrolle sowohl in öffentlich-rechtlichen als auch in kommerziellen Medienunternehmen unerlässlich (vgl. Prokop 2005, S. 64). Selbstregulierung als Teil der Kommunikationspolitik ist mit steigender Autonomie des Mediensystems notwendig (vgl. Haas/Wallner 2007, S. 136).

²³⁸ Vgl. Hamelink/Nordenstreng 2007, S. 233f.; vgl. Meier 1994, S. 72

²³⁹ Politische Gremien und Parteien, Verbände und Vereine, Verwaltung und Finanzwirtschaft, Wirtschaft und Sponsoren, Medien, Publikum, Kulturmanager, Künstler, Kulturschaffende und auch gesellschaftliche Gruppen wie Gewerkschaften, Kirchen usw. (vgl. Heinrichs 1993, S. 37; vgl. Vowe 2003, S. 115ff.).

²⁴⁰ Vgl. Kleinsteuber 2007, S. 47; vgl. Haas/Wallner 2007, S. 134f.; vgl. Hamelink/Nordenstreng 2007, S. 230f.

²⁴¹ Vgl. Haas/Wallner 2007, S. 132-137

²⁴² Vgl. Kleinsteuber 2007, S. 55, 63; vgl. Puppis/Künzler 2007, S. 171f.; Der Rundfunkrat wählt den Intendanten, beschließt über den Haushalt und legt die Programmplanung im Groben fest (vgl. Kleinsteuber 2007., S. 56).

²⁴³ Vgl. Haas/Wallner 2007, S. 136f.; vgl. Puppis/Künzler 2007, S. 163

Da Medienunternehmen ständig interessengeleitete Publizität herstellen können und über konzentrierten medienpolitischen Einfluss verfügen, können die Medienvertreter ordnungspolitische Rahmenbedingungen und staatliche Maßnahmen im Mediensektor maßgeblich beeinflussen.²⁴⁴ „Keine Regierung kann Medienpolitik gegen die Medien, sondern nur zusammen mit den Medien durchsetzen.“²⁴⁵ Selbstregulierungsorganisationen können die Unabhängigkeit der Medien vom Staat sicherstellen, problematische Inhalte werden vor der Ausstrahlung von der Organisation überprüft. Das gleiche Vorgehen von staatlichen Akteuren würde einer Vorzensur gleichkommen. Allerdings wird auch die Beteiligung privater Akteure an der Regulierung von Medieninhalten ambivalent beurteilt. Die Möglichkeiten der Durchsetzung und Sanktionierung bei Formen der Ko-Regulierung gelten als positiv. Ausschließliche Selbstregulierung gerät allerdings schnell in die Kritik, weil Medienorganisationen mittels Selbstregulierung versuchen, staatliche Eingriffe zu verhindern. Dadurch besteht die Gefahr der Durchsetzung ökonomischer oder politischer Partikularinteressen. Um diese Nachteile auszugleichen, schlagen Puppis und Künzler ein Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung vor. Sie bezeichnen diese Form der Regulierung als Ko-Regulierung oder regulierte Selbstregulierung, bei der private Akteure im Auftrag des Staates gemeinsam mit staatlichen Akteuren Regeln für Prozesse, Inhalte, Organisationen und Technik ihrer Branche festsetzen, deren Einhaltung durchsetzen und Regelverstöße sanktionieren.²⁴⁶

Um Regulierungen auszuweichen, können Unternehmen folgende Strategien wählen: Sie können z.B. regulierte Güter und Dienstleistungen bzw. ihnen zugeschriebene Eigenschaften durch andere Güter bzw. Inhalte ersetzen (*Substitution*). Sie können aber auch vertraglich vereinbarte Beziehungen, Marktorganisation, Interessensgruppen und deren Ziele, formale Regulierungen und informelle Normen *ändern*. Beispielhaft zeigt Benham (in Anlehnung an Coase) wie eine anfänglich geringe Regulierung im Rundfunksektor Großbritanniens zu großen nachgelagerten Effekten führen kann. Rundfunkregulierung lag zu Beginn in den Händen des Postamtes. Um den Einfluss von Rundfunkanstalten zu minimieren und um keine Auswahl an Rundfunkanbietern treffen zu müssen, entschied sich das Postamt für einen Anbieter. Weder Radioproduzenten noch Zeitungsverlage (aus Angst vor kommerzieller Radiowerbung) opponierten gegen den Entscheid des Postamtes. Ergebnis war die öffentlich-rechtlich organisierte und aus Steuergeldern finanzierte BBC, die nach technischen Innovationen das Radioprogramm auch auf Fernsehprogramme ausweitete.²⁴⁷

²⁴⁴ Vgl. Meier/Trappel 2007, S. 198

²⁴⁵ Meier/Trappel 2007, S. 198

²⁴⁶ Vgl. Puppis/Künzler 2007, S. 163-170

²⁴⁷ Vgl. Benham 2008, S. 592-602

2.5 Subventionen

Blaug konstatiert drei Merkmale von Kultursubventionen: Kultur wird weltweit subventioniert, das Ausmaß der Subventionen variiert von Land zu Land enorm, ebenso das Verhältnis zwischen privaten und staatlichen Subventionen.²⁴⁸ In den USA sind Subventionen von Privatpersonen die größte Einnahmequelle der Kunstunternehmen.²⁴⁹ In Westeuropa, Kanada und Australien kommt der Großteil der Subventionen von den Regierungen.²⁵⁰

Towse unterscheidet zwischen öffentlichen Ausgaben bzw. Staatsausgaben und Subventionen. Öffentliche Ausgaben sind „direct provisions by means of state-owned arts institutions“. Im Gegensatz dazu sollen Subventionen Marktverhalten von privaten Unternehmen bzw. Preis und Menge der gehandelten Güter ändern.²⁵¹ Ziel staatlicher Subventionen für den Kulturbereich ist es, die Macht der Nachfrage gegenüber dem Inhalt zu reduzieren.²⁵²

„It is more fitting [...] to weight reported demand upwards to reflect some leadership expression of influence. And that influence [...] will result in a continuous improvement in the public's taste and a consequent continuous shift to the right of each demand curve. But the required increase in public taste will depend upon the efficiency of policy instruments to expand artistic output. Here we return to the issue of the policy choice between profit vs. nonprofit organizations and to our conclusion [...], that there is no proven superiority of the latter. Governments can 'interfere' with the power of market demand simply by stipulating constraints. [...] To stipulate that the subsidy be spent only by nonprofit institutions provides no guarantee that the government target is being met.“²⁵³

Um Kulturproduktionen zu fördern, gibt es neben staatlicher finanzieller Unterstützung auch die Möglichkeit der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Produktion (zum Beispiel das Copyright, Auflagen und Vorschriften sowie Mitbestimmungsregeln).²⁵⁴ Als staatliche Subventionen sieht Throsby eine Menge an direkten und indirekten Unterstützungen für Kunstunternehmen: Steuervorteile für Stifter, Steuererleichterungen für Künstler und Kunstorganisationen, Unterstützung der Kunstausbildung, Rechtsprechung, die die ökonomischen Rechte der Künstler beeinflussen.²⁵⁵ Pommerehne und Frey differenzieren vier

²⁴⁸ Vgl. Blaug 1976a, S. 15; vgl. Montias 1976

²⁴⁹ Vgl. Baumol/Bowen 1966, S. 329

²⁵⁰ Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 227; vgl. Blaug 1976a, S. 15

²⁵¹ Vgl. Towse 1994, S. 145

²⁵² Vgl. West 1987, S. 45

²⁵³ West 1987, S. 43ff.

²⁵⁴ Vgl. Pommerehne/Frey 1993, S. 204ff.; vgl. Andrae/Keuschnigg 1983, S. 44f.

²⁵⁵ Vgl. Throsby 1994, S. 20

Formen von Subventionen: Subventionen in festgelegter Höhe, bei denen eine Organisation aufgrund ihrer Existenz, unabhängig von Input oder Output, unterstützt wird; indirekte Unterstützungen, bei denen privaten Spendern Steuerabzüge gewährt werden; Subventionierung von Eintrittskarten und die Defizitdeckung.²⁵⁶ Heilbrun und Gray differenzieren Subventionen

- an etablierte Unternehmen vs. geographisch gestreute Subventionen: Etablierte Institutionen sehen Subventionen nicht gern an neue Medienunternehmen verteilt. Sie fühlen sich aufgrund ihres „höheren Wertes“ berechtigt, den Löwenanteil an Unterstützung zu erhalten.
- Hilfe für Organisationen vs. Individuen: Es ist weniger administrativer Aufwand, Subventionen in großen Summen an Organisationen zu vergeben, als wenig Geld an Individuen. Verantwortliche für Subventionen betrachten Zuweisungen an Individuen als politisch riskant.²⁵⁷

Nach Chartrand kann der Staat als Subventionsgeber folgende Rollen einnehmen: „Facilitator“ (vor allem in den USA), Patron (vor allem in Großbritannien; Subventionen werden vor allem über „arts councils“ verteilt; im Vordergrund steht Professionalität), Architekt (vor allem in Westeuropa; Subventionen werden vom Ministerium ausgegeben, Entscheidungen treffen Beamte; unterstützt werden überwiegend „community standards“) und der „Engineer“ (vor allem in kommunistischen Staaten; der Staat selbst besitzt alle Möglichkeiten der künstlerischen Produktion; subventioniert werden politische Standards aber nicht Kreativität; politische Kommissäre entscheiden über die Zuteilung der Subventionen).²⁵⁸

Die Art der Subventionen beeinflusst das Verhalten der Medienunternehmen auf dreifache Weise: quantitativ, qualitativ und technologisch. Subventionierte Unternehmen haben tendenziell ein breiter gefächertes inhaltliches Repertoire mit erstklassigen Produzenten, Moderatoren etc. und die beste verfügbare Technologie.²⁵⁹ Untersuchungen hoch subventionierter Kultureinrichtungen haben aber auch gezeigt, dass garantierte Subventionen zu Verschwendung und „Vergeudung künstlerischer Möglichkeiten“ führen können.²⁶⁰ Auch Baumol und Bowen gehen davon aus, dass Zahlungsunfähigkeit der Kunstorganisationen allein kein Grund für staatliche Subventionen ist. „If opera cannot pay for itself,

²⁵⁶ Vgl. Pommerehne/Frey 1993, 45ff.; vgl. Netzer 1978, S. 43-52; vgl. auch Cummings/Katz 1987, S. 10f.; vgl. zum Steuerwesen auch Throsby/Withers 1979, S. 238-242

²⁵⁷ Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 267-273

²⁵⁸ Vgl. Hillmann-Chartrand 1987a, S. 10f.; vgl. Hillmann-Chartrand 1987b, S. 29ff.; vgl. Hillmann-Chartrand/McCaughy 1985

²⁵⁹ Vgl. Pommerehne/Frey 1993, S. 47

²⁶⁰ Frank et al. 2002, S. 8; vgl. auch Goudriaan/Pommer 1987, S. 22

the fault is with opera, [...] It has never been a principle of our society that the people as a whole should be forced to pay for the entertainment of a few – and it must not be so now.”²⁶¹ Auch für Heilbrun und Gray ist die mangelnde Produktivitätssteigerung per se keine Rechtfertigung für staatliche Subventionen, sondern ein Marktprozess, der die Kosten pro Einheit in technologisch weniger fortschrittlichen Industrien steigen lässt. Die Autoren sehen keinen Grund, eine Industrie ausschließlich deshalb zu fördern, weil sie technologisch nicht fortschrittlich ist. Subventionen sind nur bei Marktversagen oder meritorischen Gütern gerechtfertigt.²⁶² Die Erhöhung der Subventionen im Kulturbereich hängt von Meinungsklima, ökonomischen Konditionen und sonstigen Wirtschaftsbereichen, die staatliche Subventionen fordern, ab.²⁶³ Wirkungen von Subventionen sind unter anderem die Erhöhung der finanziellen Mittel für nicht-profitorientierte Unternehmen und eine Risikoverminderung für experimentelle Werke²⁶⁴ bzw. die Bereitstellung meritorischer Inhalte beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Von hochsubventionierten Unternehmen erwarten Pommerehne und Frey Inhalte im Sinne des gesetzlich geregelten Versorgungsauftrages – im Gegensatz zu den rein kommerziellen Programmen, die aufgrund des ausreichend großen Publikums auch ohne staatliche Unterstützung auskommen müssen. Dass staatlich subventionierte Kulturinstitutionen dennoch überwiegend auf alte Klassiker bzw. kommerzielle Inhalte setzen, führen Pommerehne und Frey auf einen zunehmenden Einfluss „risikoscheuer Kulturbeamter“ auf die Vergabe der öffentlichen Fördergelder und somit die Programmauswahl zurück.²⁶⁵ Kostendeckende Preise kultureller Güter und Dienstleistungen, die von den Rezipienten bezahlt werden müssten, führen zu einer Reduzierung der Nachfrage unter ein gesellschaftlich gewünschtes Niveau. In diesem Dilemma liegt die Begründung für staatliche Förderung.²⁶⁶

Politiker sind in einer Demokratie neben dem Zwang, wieder gewählt zu werden, auch dem Druck der örtlichen Wirtschaft ausgesetzt. Sie kann direkten monetären Nutzen aus Kunsteinrichtungen ziehen (Touristen, qualifizierte Arbeitskräfte), während die Rechnung von Staat, Land oder Gemeinde bezahlt wird. Ein zusätzlicher Zwang sind Budgetrestriktionen, denen auch die verteilenden Stellen des Staates unterliegen.²⁶⁷ Hinzu kommt, dass Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung ihre eigenen Ziele verfolgen (Staatsversagen). Das

²⁶¹ William Eugene Hudson zit. nach Baumol/Bowen 1966, S. 377

²⁶² Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 215f.; vgl. Throsby/Withers 1979, S. 172; vgl. Globermann 1989, S. 9; vgl. Frey/Pommerehne 1987, S. 91

²⁶³ Vgl. Netzer 1978, S. 180

²⁶⁴ Vgl. Cummings/Katz 1987, S. 11

²⁶⁵ Vgl. Pommerehne/Frey 1993, S. 26-29; vgl. Jungwirth 1983, S. 232f.

²⁶⁶ vgl. Frank et al. 2002, S. 3

²⁶⁷ Vgl. Baumol/Bowen 1966, S. 3f.; vgl. Frey/Pommerehne 1987, S. 478f.

Wohl der Allgemeinheit lässt sich kaum eindeutig bestimmen, es ist – oft auch unbewusst – geprägt von subjektiven Vorstellungen und individuellen Beziehungen staatlicher Entscheidungsträger zu bestimmten Medienunternehmen.²⁶⁸

In Österreich betrugen die öffentlichen Kulturausgaben der Gebietskörperschaften im Jahr 2010 insgesamt rund 2,33 Mrd. Euro (das sind 0,82 Prozent des Bruttoinlandsproduktes). Der Bund gab 811 Millionen Euro (0,26 Prozent) aus, die Bundesländer (einschließlich Wien) (0,30 Prozent) mehr als 967 Millionen Euro, die Gemeinden (ohne Wien) (0,23 Prozent) 695 Millionen Euro. In Summe entspricht das pro-Kopf-Ausgaben von 278 Euro im Jahr 2010.²⁶⁹ Wien subventionierte den Kultursektor im Jahr 2000 mit 171 Millionen Euro.²⁷⁰

2.5.1 Argumente für Subventionen im Medien- und Kulturbereich

Eine klare Argumentation für Subventionen kann nicht ausschließlich auf der materialistischen Ebene gegeben werden. Berücksichtigt werden müssen auch inhärente und normative Werte und Funktionen.²⁷¹

- Egalitäre Gründe (Chancengleichheit durch staatliche Mittel fördern).²⁷² Ungleich verteilte Einkommen zählen neben Baumol und Bowen auch Heilbrun und Gray zu den Rechtfertigungen für eine (staatliche) Intervention im Medien- und Kulturbereich. Hinzu kommt eine regionale Benachteiligung. Subventionen werden benötigt, um Kultur und Medien sowohl geographisch zu verteilen, als auch um ärmeren Einwohnern den Zugang dazu zu ermöglichen.²⁷³ Nachteilige Verteilungseffekte können sich aufgrund des Steuersystems ergeben: „Subsidies can have distributionally perverse results in any country unless either the tax system is fairly progressive or assistance to the arts includes a large number of programs clearly directed to the benefit of the low-income population.“²⁷⁴ Netzer hält eine langfristige Subvention zur Entwicklung des Publikums für zielführend, ebenso die Unterstüt-

²⁶⁸ Vgl. Pommerehne/Frey 1993, S. 26ff.; vgl. Frey/Pommerehne 1987a, S. 93; vgl. Lingle 1992, S. 23; vgl. Cummings/Katz 1987a, S. 361; vgl. Throsby/Withers 1979, S. 53f.

²⁶⁹ Vgl. Statistik Austria 2012, S. 25; Der Großteil der Ausgaben fließt an Aus- und Weiterbildung, darstellende Kunst, Museen, Archive, Wissenschaft und baukulturelles Erbe (vgl. ebd.).

²⁷⁰ Vgl. Kulturdokumentation/Mediacult/Wifo 2004, S. 31

²⁷¹ Zu den Argumenten für staatliche Subventionen für darstellende Kunst vgl. Throsby/Withers 1979, S. 170ff.

²⁷² Vgl. Baumol/Bowen 1966, S. 378

²⁷³ Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 216f.; vgl. Fullerton 1991, S. 70ff.; vgl. Frey/Neugebauer 1976

²⁷⁴ Heilbrun/Gray 1993, S. 218

zung von Rundfunkproduktionen, um kulturelle Inhalte einem großen Publikum zugänglich zu machen.²⁷⁵

- Bildung Minderjähriger: Nicht-kommerzielle Medieninhalte müssen bereits im Minderjährigenalter zugänglich gemacht werden, da Geschmäcker bzw. Präferenzen und Verhalten noch leichter geformt werden können.²⁷⁶
- Marktversagen im Medienbereich führt zu einer Ineffizienz in der Ressourcenallokation. Medien sind aufgrund ihrer Eigenschaften nur eingeschränkt marktfähig. Die Bereitstellung über den Markt funktioniert nur suboptimal bis gar nicht.²⁷⁷ Gründe dafür sind die Immaterialität der Medien(inhalte), öffentliche und meritorische Guteigenschaften sowie externe Effekte: Medien sind immaterielle Güter mit der Charakteristik von Dienstleistungen,²⁷⁸ zum Teil auf materiellem Träger. Von den Konsumenten nachgefragt wird der immaterielle Teil eines Mediums, das publizistische Angebot aus Information und Unterhaltung, nicht der materielle Träger, der die immateriellen Inhalte transportiert und Medieninhalte zu einem handelbaren Gut macht, solange das Ausschlussprinzip anwendbar ist.²⁷⁹ Weil *öffentliche Güter und Dienstleistungen* nicht wie private Güter verkauft werden können, ist öffentliche Subvention gerechtfertigt.²⁸⁰ Ein Individuum, das für öffentliche Güter nicht bezahlt, kann vom Konsum dieser Güter nicht ausgeschlossen werden. Deshalb werden öffentliche Güter nicht von Privaten hergestellt. Der kommerzielle Mechanismus und nicht die Konsumenten-nachfrage ist Grund für das Scheitern der Finanzierung.²⁸¹ Weitere Gründe für Marktversagen sind *Monopol-situationen*,²⁸² die mangelnde Durchsetzbarkeit von *Konsumrivalität*,²⁸³ die Guteigenschaften von Medien als *meritorische Güter*.²⁸⁴ Für Throsby und Withers sind die Argumente für Medien als meritorische bzw. soziale Güter die signifikanteste Rechtfertigung von Subventionen.²⁸⁵ Zu den Gründen für Marktversagen zählt widersprüchli-

²⁷⁵ Vgl. Netzer 1978, S. 20

²⁷⁶ Vgl. Baumol/Bowen 1966, S. 379; vgl. Peacock 1969, S. 323; vgl. Fullerton 1991, S. 68

²⁷⁷ Vgl. Schmid/Maurer 2003, S. 17f.

²⁷⁸ Vgl. Weigand 1988 zit. nach Kiefer 2005, S. 144

²⁷⁹ Vgl. Kiefer 2005, S. 145, 149; vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 199; vgl. Peacock 1969, S. 323; Cwi 1980, S. 40; vgl. Lingle 1992, S. 22; vgl. Netzer 1978, S. 20-27

²⁸⁰ Vgl. Baumol/Bowen 1966, S. 380f.; vgl. Abbing 1980, S. 35; vgl. Frey/Neugebauer 1976, S. 63

²⁸¹ Vgl. Baumol/Bowen 1966, S. 380f.; vgl. Kiefer 2005

²⁸² Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 202

²⁸³ Vgl. Kiefer 2005; vgl. Netzer 1978, S. 21

²⁸⁴ Cwi hält meritorische Güter primär für ein politisches Zugeständnis zu Aktivitäten, die ein bestimmtes Segment der Bevölkerung wünscht und wofür mit Steuergeldern bezahlt wird bzw. die Regierung mithilft, diese Güter bereitzustellen (vgl. Cwi 1980, S. 39).

²⁸⁵ Vgl. Throsby/Withers 1979, S. 192f. zit. n. Heilbrun/Gray 1993, S. 219; vgl. Withers 1983, S. 31ff.; vgl. auch Netzer 1978, S. 16; vgl. Throsby 1994, S. 23; vgl. Baker 1987, S. 280

ches Konsumentenverhalten im Hinblick auf Medieninhalten zugrundeliegende Werte (falsche Wahrnehmung, Willensschwäche oder Wandel in den Präferenzen).²⁸⁶ Throsby hält eine ausschließliche Betrachtung des individuellen Nutzens für zu beschränkt und bezieht sich in Anlehnung an Taylor (1990) auf soziale Güter, die Nutzenelemente enthalten, die nicht nur einigen Individuen zugeschrieben werden können.²⁸⁷ Ebenso führen *Externalitäten*²⁸⁸ zu Marktversagen, weil der Markt die externen Effekte ignoriert und somit zu wenig von ihnen produziert.²⁸⁹ Pommerehne und Frey zitieren australische Studien, die belegen, dass 40 bis 50 Prozent der gewünschten staatlichen Förderungen der Verfolgung von Eigeninteressen dienen und nicht dem Ausgleich externer Effekte. Sie folgern daraus, dass der Bereich der Eigeninteressen dem Markt überlassen werden kann. Externe Effekte allein sind kein Grund für staatliche Subventionen, da sich daraus auch Probleme ergeben: Die Spontaneität und Freiheit der Arbeit bzw. Inhalte kann eingeschränkt werden.²⁹⁰ Abbing hält externe Effekte nicht als befriedigendes Argument für Subventionen im Kulturbereich, weil das Argument von einem zu geringen Kulturkonsum ausgeht. Obwohl Kulturkonsum nie extensiv betrieben wurde, ist er stetig gestiegen, vor allem unter Berücksichtigung der neuen Technologien. Somit, folgert Abbing, geht dieses Argument von falschen Annahmen des Kulturkonsums aus.²⁹¹ *Sinkende Durchschnittskosten* sind ebenfalls ein Grund für Marktversagen. *Mangelnde Informiertheit*²⁹² der Konsumenten führt im Mediensektor ebenfalls zu Marktversagen: Einerseits muss der Konsument mit den Medieninhalten vertraut sein, um sie zu genießen bzw. Zahlungsbereitschaft zu entwickeln und andererseits steigt die Nachfrage, je mehr Kenntnisse man sich über die Inhalte angeeignet hat. Konsumenten können den Geschmack allerdings nicht aufbauen, wenn sie zu wenig Information über die Inhalte haben. Zwei negative Effekte können sich daraus ergeben: Zahlreiche Konsumenten sind vom potenziellen Nutzen der Medieninhalte ausgeschlossen, weil sie zu wenig Informationen haben. Weil die Nachfrage gering bleibt, steigen die

²⁸⁶ Vgl. Throsby 1994, S. 24; vgl. Throsby/Withers 1979, S. 191-202; vgl. zu Informationsproblemen auch Lingle 1992, S. 23

²⁸⁷ Throsby 1994, S. 24

²⁸⁸ Coase bezweifelt, dass aufgrund von Externalitäten staatliches Handeln in Form von Steuern und Subventionen erforderlich ist. Ressourcen würden immer in die wertvollere Verwendungsrichtung gelenkt, unabhängig von der Definition der Eigentumsrechte (Coase-Theorem) (vgl. Coase zit. nach Voigt 2002, S. 68f.).

²⁸⁹ Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 204f.; vgl. Netzer 1978, S. 22-25; vgl. Globberman 1989, S. 16; vgl. Throsby/Withers 1979, S. 175-180; vgl. Withers 1983, S. 31ff.

²⁹⁰ Vgl. Throsby 1984; Throsby/Withers 1986 zit. n. Pommerehne/Frey 1993, S. 26

²⁹¹ Vgl. Abbing 1980, S. 34; vgl. Cameron/Welford 1992, S. 31f.

²⁹² Vgl. auch Fullerton 1991, S. 70

Produktionskosten der Medienunternehmen, die umso höher sind, je niedriger die Nachfrage ist.²⁹³ Um die mangelnde Informiertheit zu lösen, müssen Produktionen subventioniert werden, um insgesamt mehr zu produzieren.²⁹⁴ Marktversagen ergibt sich auch aufgrund der Unsicherheit in der Nachfrage,²⁹⁵ die einheitliche und vergleichbare Maßstäbe in der Produktion erschwert anwendbar macht.²⁹⁶ Gründe für zumindest partielles Marktversagen liegen bei allen Medien in mehrfacher Hinsicht vor.²⁹⁷ „Marktversagen gilt als Begründung für Regulierungsmaßnahmen“²⁹⁸ bzw. Subventionen. Weil die Kultur ein „matter of special social concern“ ist, kann sie nicht dem freien Markt überlassen werden.²⁹⁹ Auch für Karmasin ist Marktversagen „die Regel, nicht die Ausnahme. [D]er Medienmarkt produziert ohne die Rückbindung von gesellschaftlicher Verantwortung an das Gravitationszentrum der Konzentration (die Unternehmung) beständig negative Externalitäten. Autonome Verantwortung der Medienunternehmung ist also auf einem oligopolistischen Markt nicht substituierbar.“³⁰⁰ Die Lösung neben staatlicher Regulierung ist unerlässliche, autonome unternehmerische Verantwortung.³⁰¹

- Ein zusätzlicher Grund für Subventionen ist der kollektive Nutzen der Kultur: Dazu zählen u.a.
- Prestige und nationale Identität³⁰²
- Vorteile für die lokale Ökonomie:³⁰³ Gründe für Subventionen sind für Kunzmann die Standortgebundenheit der Beschäftigten und Unternehmen im Kultursektor, die (mit wenigen Ausnahmen) kleinbetriebliche Struktur und Personalintensität, Wissensintensität und Qualifizierungsbeitrag.³⁰⁴ Kultur- und Medienaktivitäten sind aufgrund des uno-actu-Prinzips hauptsächlich städtische Aktivitäten. Die meisten Kulturunternehmen sind ökonomisch nur an Orten überlebensfähig, an denen das Publikum groß genug

²⁹³ Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 214f., 220; vgl. Cwi 1980, S. 54; vgl. Kiefer 2005

²⁹⁴ Vgl. Netzer 1978, S. 25

²⁹⁵ Vgl. Towse 1994, S. 147f.; vgl. Netzer 1978, S. 24; vgl. Throsby/Withers 1979, S. 172ff.

²⁹⁶ Vgl. Drey 1910, S. 39

²⁹⁷ Vgl. Kiefer 2005, S. 127; vgl. Andreae/Keuschnigg 1983, S. 49

²⁹⁸ Steininger 2007, S. 128; vgl. Karmasin 1998, S. 368

²⁹⁹ Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 132f.

³⁰⁰ Karmasin 1998, S. 368

³⁰¹ Vgl. Karmasin 1998, S. 368f.

³⁰² Vgl. Baumol/Bowen 1966, S. 381f.; vgl. Baumol 1987, S. 843; vgl. Fullerton 1991, S. 68; vgl. Cwi 1980, S. 41; vgl. Towse 1994, S. 147; vgl. Moore 1976, S. 27; vgl. Throsby/Withers 1976, S. 37

³⁰³ Vgl. Peacock 1969, S. 328; vgl. Netzer 1992, S. 186-190; vgl. Netzer 1978, S. 24, 160f.; vgl. Cwi 1980, S. 41f.; vgl. Moore 1976, S. 27f.

³⁰⁴ Vgl. Kunzmann 1995, S. 327-329

ist. Heilbrun und Gray bezeichnen diesen Effekt als „economies of agglomeration“, auch innerhalb einer Industrie funktionieren, wie das Beispiel Hollywood als Zentrum für Filmproduktionen zeigt. Grundsätzlich gilt: Je größer die Stadt, desto größer die Kulturindustrie im Verhältnis zur gesamten städtischen Ökonomie.³⁰⁵ „Spillover benefits“ für die lokale Ökonomie können sich auf zwei Arten äußern: a) Konsumenten, die außerhalb der Stadt leben, werden durch die Aktivitäten der Kulturunternehmen angezogen, sie geben Geld in lokalen Geschäften, Restaurants und Hotels etc. aus. b) Kulturangebote können helfen, neue Unternehmen für die Stadt zu gewinnen. Gerechtfertigt sind staatliche Subventionen nur, wenn sie Firmen und Gäste aus dem Ausland anziehen, damit sowohl Unternehmen als auch Besucher nicht aus anderen Regionen der Nation abgezogen werden³⁰⁶ und staatliche Subventionen für den Kultursektor das wirtschaftliche Geschehen besser stimulieren als andere Verwendungen der öffentlichen Gelder.³⁰⁷

- Erhaltung der Kunst für zukünftige Generationen:³⁰⁸ Nach Cwi erhöhen öffentliche Gelder, die für künftige Generationen ausgegeben werden, die Gefahr der Ineffizienz, indem sie den Druck auf Sparmaßnahmen oder Preiserhöhung verdrängen.³⁰⁹
- Ermutigung zu kulturellen Innovationen: Experimente sind kostenintensiv, der Erfolg kann ausbleiben, das Unternehmen trägt die gesamten Kosten. Gelingt das Experiment allerdings, kann der innovative Kulturschaffende die Mitbewerber nicht vom Nutzen der Erfindung abhalten. „[T]he scales are loaded against artistic innovators, and they probably undertake less experiment than would be socially desirable.“³¹⁰
- Normativ festgelegte Werte, wie sie zum Beispiel im Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stehen, sind ein Grund für Subventionen.³¹¹

³⁰⁵ Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 303f., 321f.; vgl. Towse 1994, S. 147; vgl. Peacock 1976, S. 75

³⁰⁶ Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 206f.

³⁰⁷ Pommerehne/Frey 1993, S. 30

³⁰⁸ Vgl. Peacock 1969, S. 330f.; vgl. Peacock 1976a, S. 77f.; vgl. Cwi 1980, S. 42f.; vgl. Abbing 1980, S. 34; vgl. Towse 1994, S. 146; vgl. Baumol 1987, S. 843; vgl. Netzer 1978, S. 23

³⁰⁹ Vgl. Cwi 1980, S. 53

³¹⁰ Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 208f.; vgl. Moore 1976, S. 121f.; vgl. Netzer 1992, S. 24 zit. nach Heilbrun/Gray 1993, S. 209; vgl. zu normativen Aspekten für staatliche Subventionen auch Throsby 1994, S. 23

³¹¹ Vgl. Hansmann 1980, S. 847 zit. nach West 1987, S. 38

2.5.2 Argumente gegen Subventionen im Medien- und Kulturbereich

- Staatliche Unterstützungen ersetzen private Subventionen (v.a. in den USA); Für Westeuropa konstatieren Baumol und Bowen, dass die staatlichen Ausgaben für den Kulturbereich entweder private Investoren entmutigt haben oder dass öffentliche Ausgaben für Kunst aufgewendet werden, weil private Investoren fehlen.³¹²
- Ein weiteres Argument gegen staatliche Förderungen ist die Gefahr der staatlichen Kontrolle. Die Unterstützung geht zumeist zu großen Teilen an bestehende, entwickelte Organisationen, Experimente werden dadurch unterdrückt, Stagnation folgt. Nachteile direkter Subventionen sieht Peacock auch im unfairen Wettbewerb, der sich aus Subventionen für etablierte Unternehmen ergeben kann.³¹³ Andererseits kann eine große Streuung der Fördermittel ebenfalls zu Ineffizienzen führen. Werden Organisationen unabhängig von ihrer Qualität gefördert, kann es zu ineffizienter Finanzierung und „brain drain“ kommen.³¹⁴
- Es gibt keine sozialpolitischen Gründe für die Regierung, die es rechtfertigten, alle Steuerzahler zu zwingen, den Kultursektor zu unterstützen. Van den Haag verneint, dass Hochkultur in den USA einen Beitrag zur Etablierung oder zur Aufrechterhaltung der nationalen Identität geleistet hat. Aktivitäten, die zur Entwicklung gemeinsamer Werte beigetragen haben – er nennt Sport, Fernsehen und Rockkonzerte – kämen ohne Subventionen aus³¹⁵ – aber zumeist auch ohne meritatorische Inhalte. Frey und Neugebauer befunden in ihrer Untersuchung, dass eine Umverteilung nicht zugunsten der Oberklasse, sondern der Mittelklasse stattfindet.³¹⁶ Derartige Argumente lässt Scitovsky nicht gelten, solange Subventionen nicht für die Kultur bzw. deren Zugang ausgegeben werden, sondern für einen Lernprozess, der es dem Publikum ermöglicht, kulturelle Inhalte zu genießen.³¹⁷

³¹² Vgl. Baumol/Bowen 1966, S. 371; Frey/Neugebauer konstatieren in einer Untersuchung der Basler Theater, dass die Vorstellung des Theater-Überlebens durch private Spenden für die Schweiz nicht denkbar ist (vgl. Frey/Neugebauer 1976, S. 67).

³¹³ Peacock 1992, S. 16f.

³¹⁴ Vgl. Baumol/Bowen 1966, S. 371-376

³¹⁵ Vgl. Van den Haag 1979, S. 63-66 zit. nach Heilbrun/Gray 1993, S. 221f.

³¹⁶ Frey/Neugebauer 1976, S. 38; vgl. Peacock 1992, S. 16f.; vgl. Lingle 1992, S. 25; vgl. DiMaggio 1986, S. 27; vgl. Netzer 1978, S. 158; vgl. auch Throsby/Withers 1979, S. 187-191; vgl. Andreae/Keuschnigg 1983, S. 43, 47f. die „regressive Umverteilungswirkungen“ konstatieren.

³¹⁷ Vgl. Scitovsky 1976, S. 23

- Öffentliche Subventionen führen aufgrund Unterproduktion und höheren Preisen zu einer Monopolsituation. Zudem wird durch staatliche Subventionen bzw. staatlichen Eingriff kulturelle Diversität reduziert.³¹⁸
- Netzer hält Subventionen aufgrund der großen Marktorientierung des Kultursektors für fragwürdig. Höhere Subventionen verlaufen sich in höheren Löhnen für Produzenten und Stars. Nutznießer staatlicher Subventionen sollten allerdings die Konsumenten sein.³¹⁹ Erhalten öffentliche Unternehmen Fördergelder, sinken die Preise für Konsumenten, aber es wächst vielfach auch die Unternehmensgröße,³²⁰ zusätzliches Personal im administrativen Bereich (Entwicklung, Marketing, Finanzen) wird aufgenommen. Folge ist die Erhöhung der Geschäftskosten, was wiederum die Kulturpolitik beeinflussen kann. Derart gewachsene Organisationen werden kommerzieller in Bezug auf die Inhalte: Konformität, Inflexibilität und die Vermeidung von Risiken treten in den Vordergrund. Subventionen in einem Ausmaß, in dem sie zu Erfolg führen, limitieren somit die Kreativität eines Kulturunternehmens, die Marktstruktur hat einen großen Einfluss auf die Qualität der Inhalte.³²¹ Wird das von Baumol und Bowen konstatierte ökonomische Dilemma völlig über staatliche Subventionen gelöst, bliebe die Produktivität konstant und die Organisation anfällig für die Einstellung überflüssiger Arbeitskräfte und andere Praktiken, die die Produktqualität nicht steigern. Die These von Baumol und Bowen ist für Netzer keine Rechtfertigung für erweiterbare öffentliche Subventionen in allen kulturellen Bereichen.³²²

2.6 Zahlen zu Medien und Kultur

2.6.1 Österreich

In einer von der Stadt Wien in Auftrag gegebenen Untersuchung zum ökonomischen Potenzial der Kreativindustrie stellen die Autoren fest, dass die Kreativindustrie neben Biotechnologien und Informationstechnologien zum „dritten Hoffnungsfeld der Wirtschaftspolitik“ wird.³²³

³¹⁸ Vgl. Lingle 1992, S. 26

³¹⁹ Vgl. Netzer 1978, S. 33

³²⁰ Vgl. DiMaggio 1984, S. 70 zit. nach Heilbrun/Gray 1993, S. 122

³²¹ Vgl. Heilbrun/Gray 1993, S. 122ff.; Vgl. DiMaggio/Stenberg 1985, S. 115ff. zit. nach Heilbrun/Gray 1993, S. 123

³²² Vgl. Netzer 1978, S. 30

³²³ Vgl. Kulturdokumentation/Mediacult/Wifo 2004, S. 11; Kreativindustrie wird im Bericht definiert als „sehr heterogene Wirtschaftszweige, bei denen Kreativität ein wesentlicher Input für die Erstellung von Produkten und Dienstleistungen“ ist: u.a. Musikwirtschaft, Literatur/Verlagswesen und

Biffl hält in einer Untersuchung fest, dass in der Zeit zwischen 1964 und 1999 in Österreich vor allem der öffentliche Sektor (Verwaltung, Sozialversicherungseinrichtungen, sonstige öffentliche Körperschaften, Gesundheits- und Unterrichtswesen) Arbeitsplätze geschaffen hat. In den Sektoren der Nachrichtenübermittlung und des Verkehrs sind die Beschäftigungszahlen langfristig vergleichsweise stabil geblieben. Im Privatsektor wandelte sich die Struktur weg vom industriell-gewerblichen Sektor in Richtung Tertiärsektor. Branchen mit längerfristigen Strukturproblemen sind von Arbeitsplatzverlusten betroffen. Darunter fallen aufgrund technologischer Veränderungen Druckerei- und Verlagswesen. Die wöchentliche Arbeitszeit verringerte sich zwischen 1964 und 1999 in allen Branchen infolge einer Senkung der gesetzlichen Arbeitszeit, einer Anhebung des Mindesturlaubs, eines Anstiegs der Frauenbeschäftigung sowie der Teilzeitbeschäftigung. Trotz geringeren Arbeitsvolumens konnte infolge des technischen Fortschritts, einer besseren Qualifikation der Arbeitskräfte und einer effizienteren Arbeitsorganisation die Wertschöpfung und damit die Produktivität über diesen Zeitraum merklich angehoben werden. Die höchste Produktivität je Erwerbstätigem weist der Energiesektor (inklusive Wasserversorgung) auf, an zweiter Stelle kommen Banken- und Versicherungssektor, an dritter Stelle Realitätenwesen, Vermietung und sonstige unternehmensorientierte Dienste und schließlich Unterrichts- und Forschungswesen. Die geringste Produktivität weisen Land- und Forstwirtschaft auf.³²⁴

Die Lohnkosten pro Arbeitnehmerstunde im Verlagswesen lagen 2004 im EU-Durchschnitt zwischen 31 (Druck) und 42,6 Euro (Zeitungen). Die durchschnittlichen Investitionen pro Arbeitnehmer lagen zwischen 2,2 (Zeitschriften und Periodika) und 6,3 Euro (Druck).³²⁵ In Österreich lag der Personalaufwand im Verlagswesen (inkl. Druckerei, Vervielfältigung) im Jahr 2006 bei 24,8 Prozent des Produktionswertes und bei 27 Prozent im Bereich Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik.³²⁶ Brossmann legt eine Untersuchung zu Bestand und Entwicklung der freien Kulturszene Österreichs zwischen 1993 und 1995 vor. Darin kommt er zum Schluss, dass Kulturinitiativen bei ihren ca. 16.000 Veranstaltungen jährlich rund drei Millionen Besucher verzeichnen. Die dafür notwendige Arbeit wird von etwa 600 Voll- und Teilzeitbeschäftigten erledigt, wobei Anstellungen im Kulturbereich keine Krisensicherheit haben und vor allem saisonal unsicher sind. Kulturinitiativen müssen den Personalstand flexibel gestalten.

Printmedien, audiovisueller Bereich, Multimedia, Software, Spiele, Internet, darstellende Kunst und Unterhaltungskunst (vgl. ebd., S. 15).

³²⁴ Vgl. Biffl 2000, S. 12-32

³²⁵ Vgl. Europäische Kommission 2007, S. 84

³²⁶ Vgl. Statistik Austria 2008; Der Personalaufwand in Prozent der Bruttowertschöpfung zu den Faktorkosten beträgt in beiden Bereichen rund 62 Prozent (vgl. ebd.).

ten.³²⁷ Schwerpunkt der Veranstaltungen liegt auf Musik. Im Zeitraum von 1993 bis 1995 kam es zu einer Verschiebung der Spartenbereiche: Zugenommen haben die Bereiche „Kunst im öffentlichen Raum“, Ballett und Tanz. Verloren haben demgegenüber Film und Kino sowie Theater.³²⁸ Eine Eurostat-Untersuchung der Europäischen Kommission zur Beschäftigung im Kultursektor der Europäischen Union (EU 27) zeigt auf, dass im Jahr 2005 insgesamt 4,9 Millionen Menschen im Kultursektor beschäftigt waren, das entspricht einem Anteil von 2,4 Prozent der Gesamtbeschäftigungsrate.³²⁹ In Österreich waren im Jahr 2010 rund 110.910 Menschen im Kultursektor beschäftigt, das entspricht einem Anteil von 2,89 Prozent der gesamten Erwerbstätigen (im Jahr 1996 waren es 44.000, im Jahr 2006 knapp 60.000).³³⁰ Traditionelle Anstellungsverhältnisse dominieren vor allem im Buchhandel, während es in den Verlagen und im Journalismus einen hohen Anteil an atypisch Beschäftigten gibt. In der Bundeshauptstadt Wien arbeiteten im Jahr 2004 rund 14 Prozent aller beschäftigten Personen im Sektor der Kreativindustrie. Mit einem durchschnittlich sechszwanzigen Wachstum zwischen 1998 und 2002 lag der Kulturbereich damit um 4 Prozent über dem Beschäftigungswachstum der Gesamtwirtschaft.³³¹ Gesunken ist die Zahl der Beschäftigten in Wien zwischen 1998 und 2002 im audiovisuellen Bereich. Dieser Rückgang ist ausschließlich auf den Bereich Herstellung (unbespielter Bildträger, Rundfunk- und Fernsehgeräte, nachrichtentechnischer Einrichtungen) und Reproduktion zurückzuführen. Die Stärke des Standortes Wien liegt in der hohen Konzentration der im österreichischen AV-Sektor tätigen Unternehmen (Fernseh-, Film- und Radiobereich). Insbesondere im Filmsektor stellt die hohe Dichte an kreativ und innovativ orientiertem Humankapital eine wesentliche Stärke dar.

Fernseh- und Radiomärkte werden dagegen als weitgehend gesättigt eingestuft, sodass eher Verdrängungswettbewerb denn Wachstumsschübe erwartet werden. Der öffentlich-rechtliche ORF nimmt, im Gegensatz zu den privaten Anbietern, vor allem als Auftraggeber von Produkten und Dienstleistungen für die lokale Kreativwirtschaft eine zentrale Rolle ein. So finanzierte der ORF die österreichische Filmwirtschaft im Jahr 2002 durch Auftragsproduktionen, Koproduktionen und die Filmförderung mit insgesamt 69 Millionen Euro. Schwä-

³²⁷ Vgl. Bossmann 1998, S. 5, 63, 79; Die Erhebung ist eine Basisdatenerhebung in dem Sinne, dass die Untersuchung einen Einstieg in die systematische Erfassung und Aufarbeitung der Eckdaten bildet (vgl. ebd.). Zu den Kriterien der freien Kulturszene in der Untersuchung siehe ebd., S. 9.

³²⁸ Vgl. Bossmann 1998, S. 23, 48

³²⁹ Vgl. Europäische Kommission 2008, S. 51, 54f.

³³⁰ Vgl. Statistik Austria 2008, 2012

³³¹ Vgl. Kulturdokumentation/Mediacult/Wifo 2004, S. 11, 21, 146; Die höchsten Beschäftigungsanteile innerhalb dieses Sektors weisen Software, Multimedia, Internet, Spiele, Grafik, Mode, Design und der audiovisuelle Bereich mit Film, Video, Fernsehen und Radio auf (vgl. ebd., S. 23ff.).

chen der Wiener Unternehmen im Kunst- und Kultursektor sind die kleinbetriebliche Struktur und damit einhergehende Kapitalschwäche, geringe Umsetzung des kreativen Potenzials in ökonomische Aktivitäten, der Export und die gezielte urheberrechtliche Verwertung sowie die Nachverwertung kultureller Güter. Die geringen Exporterfolge hängen vor allem mit dem hohen Ressourcenbedarf und den großen Entscheidungsunsicherheiten zusammen. Als Beispiele gelten hier der Wiener Film- und Buchmarkt.

Der *Filmmarkt* ist zwar international anerkannt, dennoch fehlt entsprechendes Produzenten-Know How in den meisten Unternehmen. Die Produktion von Kinofilmen beträgt 10,5 Prozent der gesamten österreichischen Filmproduktion. Es dominiert mit 77,3 Prozent die Produktion für Fernsehanstalten. Auftragsproduktionen dominieren gegenüber Eigenproduktionen unabhängiger Filmschaffender. Die Kinolangfilm-Produktion verzeichnet einen kontinuierlichen Rückgang der jährlich produzierten Filme von 23 Filmen im Jahr 1999 auf 13 Filme im Jahr 2001. Die Zahlen sind vergleichbar mit Belgien, Dänemark oder Finnland. Andere Kleinstaaten wie Niederlande, Schweiz, Griechenland oder Schweden produzieren allerdings deutlich mehr Kinolangfilme. Der *Video- bzw. DVD-Markt* für österreichische Produkte ist aufgrund sprachlicher und regional-kultureller Grenzen eingengt. Österreichische Produktionen, die ausschließlich über den Videomarkt (ohne Kino- oder Fernsehpräsentation) verwertet werden, sind im Gegensatz zum US-Markt nicht bekannt.

Der österreichische *Buchmarkt* ist äußerst vielfältig. Durch die extreme Kleinstrukturiertheit der Verlage mit geringem Umsatzvolumen ist der österreichische allerdings vom deutschen Buchmarkt abhängig. Die Zahl der Titelproduktionen hat sich in den letzten 25 Jahren in Österreich um rund 28 Prozent auf jährlich zwischen 4000 und 5000 Bücher erhöht. Im Jahr 2010 wurden mehr als 8.000 Neuerscheinungen verlegt.³³² Der Markt ist gekennzeichnet von starken Konzentrationstendenzen. Die daraus resultierende Polarisierung des Marktes mit einigen großen umsatzstarken Unternehmen, meist mit ausländischer Beteiligung, und vielen kapitalschwachen kleinen Betrieben führt dazu, dass Kleinbetriebe zunehmend unter Druck geraten.

Zu den Stärken der Wiener *Musikwirtschaft* zählen der internationale Ruf als Weltstadt der Musik sowie die gut ausgebaute Struktur der Wertschöpfungskette. Die Musikbranche in Wien lässt sich in zwei Sektoren einteilen: der traditionelle, klassische, durch hohe öffentliche Mittel subventionierte Musiksektor und der kleinteilig organisierte, privatwirtschaftliche U-Musik-Sektor. Kennzeichen des traditionellen Musiksektors sind neben einer gut ausgebauten Wertschöpfungskette entsprechende Verwertungsbedingungen und professionelle

³³² Vgl. Statistik Austria 2012, S. 14

Managementstrukturen. Die Potenziale des privatwirtschaftlichen Musikmarktes können dagegen ökonomisch kaum umgesetzt werden.³³³

2.6.2 Deutschland

Im Jahr 1984 hatte der Kunst- und Kultursektor in der Bundesrepublik Deutschland einen Anteil von 2,3 Prozent an der wirtschaftlichen Bruttowertschöpfung. Sein Anteil an allen Erwerbstätigen lag bei 2,7 Prozent, der Anteil an gesamtwirtschaftlichen Anlageinvestitionen betrug 1,4 Prozent. Der gesamte Kunst- und Kultursektor war 1984 mit folgenden Sektoren der Wirtschaft vergleichbar: Energieversorgung, Ernährungsgewerbe, Leder-, Textil- und Bekleidungsgewerbe sowie Maschinenbau.³³⁴ Der 1. und 2. Kulturwirtschaftsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (1992 und 1995) haben nachgewiesen, dass die Kultur- und Medienwirtschaft in den vergangenen 25 Jahren zu einem Branchenverbund angewachsen ist, der mittlerweile eine Schlüsselfunktion in der Wirtschaft einnimmt.³³⁵ Der Umsatz des journalistisch-aktuellen Mediensektors in Deutschland lag nach Berechnungen von Heinrich im Jahr 2000 bei gut 70 Mrd. DM – inklusive vor- und nachgelagerter Produktionsstufen. Die Bruttowertschöpfung des Mediensektors betrug 27 Mrd. DM und entspricht einem Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung von 0,7 Prozent. Die Zahl der Beschäftigten liegt nach Angaben dieser Untersuchung bei etwa 165.000 bzw. 0,4 Prozent aller Erwerbstätigen.³³⁶ Betrachtet man den gesamten Medien- und Kulturbereich, sind die Zahlen höher: 2,9 Prozent aller Erwerbstätigen waren 1992 im Medien- und Kulturbereich beschäftigt. Der Beitrag zur Bruttowertschöpfung der Branche lag bei 2,5 Prozent.³³⁷ Hoffmann und Weidig kommen in einer Untersuchung für Deutschland zum Schluss, dass es in der Branche „Medien, Kunst, Unterhaltung etc.“ im Zeitraum 1982 bis 2000 zu einem überdurchschnittlichen Zuwachs an Erwerbstätigen (+ 29 Prozent) kam, dennoch wird das Wachstumstempo des Zeitraums von 1973 bis 1982 nicht mehr erreicht. Als Grund für das überproportionale Wachstum nennen die Autorinnen die steigende Nachfrage

³³³ Vgl. Kulturdokumentation/Mediacult/Wifo 2004, S. 12-134

³³⁴ Vgl. Hummel/Berger 1989, S. 17; vgl. Kiefer 2005, S. 38

³³⁵ Vgl. Ebert/Gnad/Kunzmann 1995, S. 310-313; Zu Kultur- und Medienwirtschaft zählen die Autoren ausschließlich kommerzielle Unternehmen aus den Bereichen Musikwirtschaft, Literatur- und Buchmarkt, Kunstmarkt, Film-, TV-Wirtschaft und darstellende sowie Unterhaltungskunst (vgl. ebd., S. 313).

³³⁶ Vgl. Heinrich 2003 zit. nach Kiefer 2005, S. 19

³³⁷ Vgl. Kiefer 2005, S. 19

nach Dienstleistungen aus diesem Bereich aufgrund des gestiegenen Wohlstandsniveaus.³³⁸

2.6.3 *International*

Machlup hat in einer 1962 veröffentlichten Untersuchung den Beitrag des Informationssektors zum amerikanischen Bruttosozialprodukt berechnet. Er stellte fest, dass dieser Beitrag 1958 bereits bei 29 Prozent lag. Die Wachstumsraten dieses Sektors waren in den vorangegangenen Jahren dabei stets über dem allgemeinen Wirtschaftswachstum gelegen.³³⁹ Die steigende wirtschaftliche Bedeutung von Information und ihr Aufstieg zur Wachstum versprechenden Ressource veränderten den „gesellschaftlich-sozialen Raum“.³⁴⁰

Die Zahl kreierter und verkaufter kultureller Güter steigt Jahr für Jahr.³⁴¹ Der Handel mit kulturellen Gütern ist ein wichtiger Teil der globalen Wirtschaft. Die Unesco schätzt den globalen Marktwert der „industries with strong creative and cultural components“ auf 1,3 Billionen US-Dollar. Seit dem Jahr 2000 ist dieser Sektor um 7 Prozent gewachsen. Kultur- und Kreativindustrie wachsen nach OECD-Angaben jährlich zwischen 5 und 20 Prozent. Dieses substantielle Wachstum geht einher mit zunehmendem internationalen Handel kultureller Güter und Dienstleistungen. Die konsumentenbasierten Daten der Unesco zeigen, dass sich der Handel mit kulturellen Gütern in den Jahren zwischen 1994 und 2002 beinahe verdoppelt hat: Er ist von 38,3 Mrd. US-Dollar im Jahr 1994 auf 59,2 Mrd. US-Dollar im Jahr 2002 gestiegen. Der größte *Produzent* kultureller Güter (8,5 Mrd. US-Dollar) war im Jahr 2002 Großbritannien, gefolgt von den USA (7,6 Mrd. US-Dollar) und China (5,2 Mrd. US-Dollar). Der größte *Konsument* kultureller Güter waren im gleichen Jahr die USA mit 15,3 Mrd. US-Dollar, gefolgt von Großbritannien (7,8 Mrd. US-Dollar) und Deutschland (4,1 Mrd. US-Dollar). Im internationalen Handel mit kulturellen Gütern machen aufgezeichnete Medien den größten Anteil aus (32 Prozent). Es folgen gedruckte

³³⁸ Vgl. Hoffmann/Weidig 1986, S. 79ff.

³³⁹ Vgl. Machlup 1962

³⁴⁰ Vgl. Kiefer 2005, S. 36

³⁴¹ Kulturelle Güter werden in der Unesco-Studie definiert als „consumer goods which convey ideas, symbols and ways of life, such as books, magazines, multimedia products, software, recordings, films, videos, audiovisual programmes, crafts and fashion design“ (vgl. Unesco 2005, S. 14). Kulturelle Dienstleistungen hingegen „do not represent material goods in themselves but facilitate their production and distribution. They typically consist of licensing activities and other copyright-related services, audiovisual distribution activities, the promotion of performing arts and cultural events, as well as cultural information and preservation of books, recordings and artefacts [...]“ (Unesco 2005, S. 14). Zu den „audiovisual and related services“ zählen Filmproduktionen, Distribution und Rundfunk (vgl. ebd., S. 46).

Medien (30,7 Prozent) und visuelle Kunst (19,1 Prozent) noch vor den audiovisuellen Medien mit 14,3 Prozent. Betreffend den Gesamthandel, halten die kulturellen Güter seit zehn Jahren einen Anteil von einem Prozent. Zu kulturellen Dienstleistungen gibt es nur aus wenigen Ländern Daten. Diese zeigen, dass die USA im Bereich audiovisuelle Dienstleistungen mit 6,9 Mrd. US-Dollar der größte Exporteur sind, weit vor Großbritannien mit 1,5 Mrd. US-Dollar. Im Jahr 2004 wurden im Verlagswesen (Bücher, Zeitungen, Periodika) EU-weit über 118 Mrd. Euro umgesetzt, dazu kamen noch 44 Mrd. Euro „value added at factor cost“. Die größten Beiträge kommen dabei von Großbritannien und Deutschland vor Frankreich und Italien. Bis zum Jahr 2000 war der jährliche Produktionsindex des Pressesektors EU-weit höher als jener der Konsumgüterindustrie. Seit 2000/2001 hat sich der Trend umgekehrt.

Im Jahr 2002 waren die EU-15 mit 51,8 Prozent der größte *Exporteur* kultureller Güter. Die USA rangierten mit 16,9 Prozent (im Vergleich zu 25 Prozent im Jahr 1994) auf dem dritten Rang nach Asien (21,2 Prozent).³⁴² Im Jahr 2006 erwirtschafteten die 27 Mitgliedsländer der EU einen Außenhandelsüberschuss von 3 Mrd. Euro im Sektor der kulturellen Güter (Bücher, Zeitungen, Periodika, CDs, DVDs, Musikinstrumente, works of art, Sammlerstücke, Antiquitäten). Der größte Anteil entfällt dabei auf Kunstwerke, Sammlerstücke und Antiquitäten gefolgt von Büchern und Zeitungen, Zeitschriften und Periodika. Hauptexportländer sind in allen Bereichen die USA und die Schweiz.³⁴³ Die USA sind in Geldeinheiten gemessen auch der größte *Importeur* kultureller Güter. Sie importierten im Jahr 2002 Kulturgüter im Wert von 15,3 Mrd. US-Dollar. Das ist zweimal soviel wie Großbritannien als zweitgrößter Importeur. Deutschland importierte als drittgrößter Importeur kulturelle Güter im Wert von 4,1 Mrd. US-Dollar.³⁴⁴ In Prozentangaben sind die EU-15-Länder im Jahr 2002 mit 40,6 Prozent der größte Importeur kultureller Güter, vor den USA mit 26,7 Prozent. Die größten Export-Handelspartner der USA sind Kanada (40,2 Prozent) vor Großbritannien (12 Prozent), der Schweiz (5,6 Prozent) und Japan (5,2 Prozent). Kulturelle Güter importieren die USA vor allem aus China (30,8 Prozent), Großbritannien (11 Prozent), Frankreich (10,9 Prozent), Kanada (10,5 Prozent) und Deutschland (4,2 Prozent). Den größten Anteil am Handel mit kulturellen Gütern hatten in den Jahren von 1994 bis 2002 aufgezeichnete Medien mit 31 Prozent, vor den gedruckten Medien (30 Prozent), visueller Kunst (20 Prozent) und audi-

³⁴² Vgl. Unesco 2005, S. 9-21; Nicht berücksichtigt ist in diesen Daten z.B. Indien, das fast 700 Filme pro Jahr exportiert (im Vergleich zum Export von 400 Filmen aus Amerika). Ebenso fehlen weitere Daten über den Handel von Rundfunk-Programmen (vgl. ebd., S. 10).

³⁴³ Vgl. Europäische Kommission 2007, S. 103

³⁴⁴ Vgl. Unesco 2005, S. 10; Der Marktanteil beim Import kultureller Güter wird zu 90 Prozent von reichen Ländern dominiert (vgl. ebd., S. 24).

ovisuellen Medien (14 Prozent). Trotz der Krise der Musikindustrie Mitte der 1990er Jahre spielt die Musikindustrie eine wichtige und mächtige Rolle im ökonomischen Wachstum vieler Länder. Die *Musikindustrie* verkaufte im Einzelhandel im Jahr 2002 3 Mrd. Einheiten bzw. Werke im Wert von 31 Mrd. US-Dollar. Der Markt wird angeführt von den USA (39,8 Prozent des weltweiten Handels) vor Europa (34,6 Prozent) und Japan (14,8 Prozent). Die *Filmindustrie* verkaufte weltweit im Jahr 2003 über 7,25 Mrd. Eintrittskarten in Kinos und generierte dadurch 21,8 Mrd. US-Dollar an Einnahmen. Hinzu kamen 55 Mrd. US-Dollar durch Einnahmen aus dem Handel mit Rechten, Videos und DVDs. Die USA produzieren pro Jahr durchschnittlich 400 Filme, Indien rund 700. Im Gegensatz dazu hat Afrika bisher insgesamt nur 600 Filme produziert. Mehr als ein Drittel aller Länder der Welt produzieren überhaupt keine Filme. Amerikanische Filme werden in europäische Länder exportiert. Trotz gesetzlichen Schutzes europäischer Filme betrug der Anteil amerikanischer Filme (zwischen 2000 und 2002) in Europa durchschnittlich mehr als 50 Prozent. Ausschließlich Frankreich zeigte im gleichen Zeitraum mehr nationale Erstausstrahlungen (40 Prozent) als amerikanische (33 Prozent).³⁴⁵ Die zehn meistbesuchten Kinofilme Österreichs waren im Jahr 2010 ausschließlich amerikanische Filme: „Avatar – Aufbruch nach Pandora“, (800.000 Besucher im Jahr 2010) „Alice im Wunderland“ und „Harry Potter 7 – Die Heiligtümer des Todes: Teil 1“ waren die drei meistbesuchten Filme. Die erfolgreichsten österreichischen Filme im gleichen Jahr waren die Komödie „Die unabsichtliche Entführung der Frau Elfriede Ott“ (195.000 Besucher) und der Dokumentarfilm „Am Anfang war das Licht“ (94.000 Besucher). Von insgesamt 356 erstaufgeführten Spielfilmen im Jahr 2010 in Österreich kamen 121 aus den USA, 51 aus Deutschland, 33 aus Frankreich, 45 aus Österreich und 24 aus der Türkei.³⁴⁶ Noch unausgeglichener als bei den Filmen ist die Handelsbilanz der *Rundfunkprogramme* Europas und den USA zwischen 1995 und 2000. Die Exporte sind zwar auf beiden Seiten kontinuierlich gewachsen, das Verhältnis zwischen den USA und Europa blieb auf gleichem Niveau. Während die USA im Jahr 2000 Rundfunkprogramme im Wert von rund 4,4 Millionen US-Dollar nach Europa exportieren, erreicht Europa umgekehrt einen Wert von 0,3 Millionen US-Dollar.³⁴⁷ „Thus EU countries sustained a trade deficit fifteen times the total value of their exports to North America.“³⁴⁸ Durch den immateriellen Charakter kultureller Güter wird der aktuelle globale Tauschwert der Güter vielfach unterschätzt, weil dieser in den Handelsstatistiken nicht re-

³⁴⁵ Vgl. Unesco 2005, S. 21-47; In den Bereich der audiovisuellen Medien fallen in der Unesco-Studie vor allem Videospiele (vgl. ebd., S. 42).

³⁴⁶ Vgl. Statistik Austria 2012, S. 22

³⁴⁷ Vgl. Unesco 2005, S. 48

³⁴⁸ Unesco 2005, S. 48

flektiert wird.³⁴⁹ Viele Beschäftigte im Kultursektor können von den durch den Export reduzierten Kosten und größeren Märkten für kulturelle Güter und Dienstleistungen profitieren. Andererseits verdrängen viele Importe nationale Kulturproduktionen.³⁵⁰ Die Kulturindustrie trug im Jahr 2003 mit über 7 Prozent zum weltweiten Bruttosozialprodukt bei. Die Weltbank geht davon aus, dass der Anteil der Kulturindustrie weiter wachsen wird.³⁵¹ In ihrer Organisationsweise müssen Produzenten des Kultursektors sich rasch wandelnde Märkte mit fluktuierenden Trends ebenso berücksichtigen wie die schlecht vorhersehbaren Produktchancen. Dadurch ergeben sich laufend Veränderungen der Rahmenbedingungen hinsichtlich Organisationsmuster der einzelnen Produktionsbereiche, voranschreitende Internationalisierung der Produktions- und Vertriebswege sowie laufende technologische Innovation.³⁵²

Die *Ausgaben pro Haushalt* für kulturelle Aktivitäten (allerdings in den 1990er Jahren) reicht von 2,7 Prozent in Griechenland und Litauen bis zu 5,6 Prozent in Schweden und 5,8 Prozent in Dänemark. Die durchschnittlichen Jahresausgaben für Kultur liegen in den EU-15-Staaten bei etwas mehr als 1000 Euro bei Gesamtausgaben pro Haushalt von etwas mehr als 25.000 Euro, das entspricht einem Anteil von rund 4,5 Prozent. Diese Ausgaben reflektieren nicht nur Diskrepanzen in kultureller Partizipation, sondern auch Preisdifferenzen.³⁵³ In Österreich liegen die monatlichen Gesamtverbrauchsausgaben pro Haushalt bei etwas mehr als 2.500 Euro, die Ausgaben für den Kulturbereich liegen bei monatlich rund 138 Euro.³⁵⁴

Nur ein kleiner Teil der europäischen Bevölkerung nutzt die kulturellen Einrichtungen. Am ehesten werden historische Gebäude bzw. Denkmäler und das Kino besucht. Der Besuch kultureller Einrichtungen steigt mit zunehmenden sozio-kulturellen und finanziellen Ressourcen. Mit steigendem Alter verlegt sich *Kulturkonsum* in die eigenen vier Wände, es wird zunehmend gelesen und ferngesehen. Im Jahr 2007 haben drei Viertel der europäischen Bevölkerung mindestens ein Buch gelesen. Vor allem Frauen und höher gebildete Kulturkonsumen-

³⁴⁹ Vgl. Unesco 2005, S. 18

³⁵⁰ Vgl. Unesco 2005, S. 11; Der Bericht der Unesco gibt einen globalen Überblick über den Handel mit Kulturgütern in den Jahren 1994 bis 2003. Die Daten stammen aus der „United Nations Commodity Trade Statistics“, der OECD und der Weltbank (vgl. ebd., S. 3f.) Handel wird in der Studie definiert als „exports and imports of tangibles and intangibles conveying cultural content that might take either the form of a good or a service (books, recorded CDs, video games, printing or dubbing services, etc.).“ (ebd., S. 12) Ebenso zum Handel mit Kulturprodukten zählen Güter und Dienstleistungen, die zur Produktion und Distribution der Inhalte notwendig sind (cultural equipment, support materials, ancillary services) (vgl. ebd.).

³⁵¹ Vgl. Unesco 2005, S. 9ff.

³⁵² Vgl. Kulturdokumentation/Mediacult/Wifo 2004, S. 20

³⁵³ Vgl. Europäische Kommission 2007, S. 125f.

³⁵⁴ Vgl. Statistik Austria 2008; vgl. Statistik Austria 2012 S.14

ten lesen regelmäßig. Knapp 20 Prozent der europäischen Haushalte hatten im Jahr 2006 eine Videospiel-Konsole, sechs von zehn Haushalten besaßen einen Computer. Aufgrund der Unterschiede zwischen den Ländern kann davon ausgegangen werden, dass die PC-Verbreitung ihren Höhepunkt noch nicht erreicht hat. Menschen in mediterranen Regionen der EU verbringen weniger Zeit mit Fernsehen und Lesen als die Bevölkerung in anderen EU-Regionen.³⁵⁵ In Österreich schafften Tageszeitungen im Jahr 2010 eine Gesamtreichweite von über 5 Millionen Lesern, es gab mehr als 3,4 Millionen Radiobewilligungen und mehr als 3,2 Millionen Fernsehbeurteilungen. Die Kinos verzeichneten 17,3 Millionen Eintritte.³⁵⁶ Ausgabensteigerungen im Kulturbereich führt Hutter auf zwei Faktoren zurück: die Steigerung des nominalen Preislevels und eine Produktivitätssteigerung. Im ersten Fall steigt die Kaufkraft jener Individuen, die Ausgaben im kulturellen Sektor tätigen, schneller als in anderen Sektoren. Die Folge ist ein relativ höherer Preis für kulturelle Güter und Dienstleistungen, auch wenn der Output des Sektors nicht gestiegen ist.³⁵⁷

³⁵⁵ Vgl. Europäische Kommission 2007, S. 133, 149

³⁵⁶ Vgl. Statistik Austria 2012

³⁵⁷ Vgl. Hutter 1992, S. 118-121

Das ökonomische Dilemma der Medienproduktion

Eine institutionentheoretische Betrachtung

Schnellmann, R.

2013, VIII, 256 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-00591-7