

Wie einflussreich sind die Medien?

Die Medienökonomie gibt Antworten – auch für das digitale Zeitalter

Dank ökonomischen Analysen verstehen wir heute besser, wie die Medien Politik und Wirtschaft beeinflussen. Die neue Konkurrenz durch Facebook und Co. ändert vieles – und bringt auch Chancen.

MATTHIAS BENZ, WIEN

In Österreich titelte unlängst die führende Boulevardzeitung: «Grosser Erfolg der «Krone»: Zu Silvester gibt es 100 € für alle Pensionisten». Die Regierung hatte gerade den fragwürdigen Beschluss gefasst, den zwei Millionen Rentnern im Land zusätzlich zur regulären Rentenerhöhung kurzerhand einen Hunderter zu spendieren. Dafür lobte sich nun die «Kronen-Zeitung» selbst. Tatsächlich hatte sie die Werbetrommel für den «Pensi-Hunderter» gerührt. Vielen Beobachtern galt die Spenderfreudigkeit der Regierung als Beweis dafür, dass der Boulevard wirklich einen so grossen Einfluss auf die Politik ausübt, wie das häufig vermutet wird.

Konträre Wahrnehmungen

Aber vielleicht nahm sich die «Kronen-Zeitung» doch etwas zu wichtig. In Ungarn verteilte die Regierung Orban kurz darauf ein ähnliches Geschenk an die Rentner, ohne dass sie von den Medien dazu gedrängt worden wäre. Und die «Kronen-Zeitung» hat mit ihren Kampagnen auch nicht immer Erfolg. Während Monaten zog sie etwa gegen Ceta – das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada – ins Feld. Dennoch stimmte die österreichische Regierung dem Abkommen auf europäischer Ebene schliesslich zu.

Das Bild der Medien in der Öffentlichkeit schwankt zwischen zwei Polen: Allmacht und Einflusslosigkeit. So steht hinter dem derzeit populären Vorwurf der «Lügenpresse» die Sicht, dass die etablierten Medien die öffentliche Meinung beherrschen und unliebsame Argumente unterdrücken könnten. Gleichzeitig muss man aber feststellen: Obwohl praktisch alle etablierten Medien in den USA sich gegen Donald Trump aussprachen, ist dieser zum US-Präsidenten gewählt worden. Die Sache mit der Medienmacht scheint also kompliziert zu sein. Gefragt ist ein analytischer Rahmen, dank dem sich der Einfluss der Medien schlüssig untersuchen lässt.

Die Medienökonomie hat in den letzten Jahren einen solchen Rahmen entwickelt. Sie lieferte sowohl wichtige theoretische Ansätze wie auch bahnbrechende empirische Studien zum Verständnis der Medienmacht – und wurde so zu einem aufstrebenden Feld in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

Die «vierte Gewalt» in Aktion

Zum besseren Verständnis der ökonomischen Herangehensweise muss man sich vor Augen führen, dass sich Ökonomen schon seit Jahrzehnten mit der Frage beschäftigen, wie gute Politik zustande kommt. Aus ökonomischer Sicht sollte die Regierung im Sinne der Bürger handeln. Aber sie tut das häufig nicht, weil sie die Sonderinteressen starker Interessengruppen bevorzugt oder eigene Ziele wie die Vergrösserung ihres Machtbereichs verfolgt.

Dieses sogenannte Prinzipal-Agenten-Problem zwischen Bürgern und Politik ist aber nicht immer gleich ausgeprägt. In einer Demokratie mit Parteienwettbewerb müssen die Regierenden stärker auf die Präferenzen der Bürger achten als in einer Diktatur. Erst recht gilt das, wenn die Bürger direktdemokratische Mitspracherechte haben oder in einem föderalistischen Staat bei Unzufriedenheit abwandern können.

Welche Rolle können die Medien bei der Milderung des Prinzipal-Agenten-Problems spielen? In einer Pionierarbeit haben Tim Besley und Robin Burgess von der London School of Economics



Wie Medien die Mächtigen kontrollieren, durchschauen wir dank der Medienökonomie besser.

CHRISTIAN BEUTLER / KEYSTONE

dies untersucht. In ihrem theoretischen Modell wollen Politiker wiedergewählt werden, und die Bevölkerung erfährt über die Medien, ob sie auch genug für die Bürger getan haben. Das Modell führt zur zentralen Hypothese, dass die Politiker stärker auf die Bürgerinteressen achten, wenn die Verbreitung von Medien grösser ist. Der Grund dafür ist, dass ihre Aktionen sichtbar werden.

Dieser Zusammenhang lässt sich auf zwei Arten interpretieren, die beide wichtig sind für das Verständnis des Medieneinflusses. Zum Ersten bringen Medien gewisse Dinge erst ans Tageslicht: Das ist ihre klassische Kontrollfunktion als «vierte Gewalt» im Staat. Zum Zweiten sind Medien aber auch eine Verbreitungs-Technologie: Sie bringen Informationen erst unter einen gewissen Kreis von Leuten. Sie haben also eine «Lautsprecher»-Funktion.

Twitter, Trump und die Folgen der neuen Konkurrenz

Die Medienökonomie hat sich noch eher wenig mit der Frage beschäftigt, wie sich die Rolle der Medien im digitalen Zeitalter ändert. Aus den oben dargestellten Ansätzen lassen sich aber einige Überlegungen ableiten.

Aus ökonomischer Sicht bringt das digitale Zeitalter, zum Ersten, vor allem einen technologischen Umbruch. Internetbasierte Angebote wie Facebook, Twitter, Blogs oder Online-Portale lassen die Kosten der Informationsverbreitung gegen null sinken (nicht aber jene der Informationsproduktion). Heute kann sich jeder einen «Kanal» wie ein Blog oder einen Twitter-Account einrichten, mit dem er im Prinzip kostenlos die ganze Welt erreichen kann.

Für Politiker bedeutet das, dass sie ihre Wähler erstmals in grossem Stil direkt und unter Umgehung der etablierten Medien ansprechen können. In Österreich erreicht die Oppositionspartei FPÖ eine halbe Million Menschen über ihre Facebook-Site. In Amerika regiert mit Donald Trump ein Präsident, der die etablierten Medien bewusst umgeht und der über Twitter einen direkten Kanal zu 27 Mio. Menschen hat.

Grundsätzlich handelt es sich um eine ähnliche Umwälzung, wie sie etwa in den 1930er Jahren das Radio mit sich brachte. Auch heute können Politiker mit den neuen «Kanälen» andere Wählerschichten ansprechen. Wenn die oben dargestellten Ansätze stimmen, sollten Politiker darauf reagieren, indem sie die Staatstätigkeit stärker auf diese Gruppen ausrichten. Auffällig ist etwa, dass

Besley und Burgess haben diesen theoretischen Ansatz anhand einer wichtigen Frage überprüft: Wie reagieren Politiker auf Naturkatastrophen wie Dürren oder Überschwemmungen? Das Thema ist leider derzeit in Ostafrika, wo eine grosse Hungersnot droht, wieder hochaktuell. Schon der Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen hatte die berühmte Aussage gemacht: «In Demokratien und in Ländern mit Pressefreiheit gibt es keine Hungersnöte.» Die Autoren konnten nun empirisch zeigen, dass dies stimmt. Regionalregierungen in Indien leisteten bei Katastrophen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts deutlich mehr Notstandshilfe an die Bevölkerung, wenn in einem Gliedstaat Zeitungen weit verbreitet waren. Die Autoren belegten, dass dieser Einfluss von den Medien herrührt und nicht von etwas anderem. Diese Zusammenhänge

wurden später auch für ein hochentwickeltes Land wie die USA bestätigt.

Radio verändert Politik

Ein zweiter wichtiger Ansatz zum Verständnis der Medienmacht wurde von David Strömberg (Universität Stockholm) entwickelt. Politiker bedienen mit ihren Massnahmen lieber gut informierte Bürger – denn diese gehen eher wählen und können eine Aktion eher einem bestimmten Politiker zurechnen. Diese Theorie hat weitreichende Implikationen. Sie bedeutet nämlich, dass Staatsausgaben eher zu gut informierten Bürgern fliessen. Anders ausgedrückt: Die Medienstruktur beeinflusst die öffentlichen Ausgaben und damit einen Kernbereich der Wirtschaftspolitik.

Strömberg wandte diesen Ansatz auf das Amerika der 1930er Jahre an. Da-

mals gab es eine technologische Revolution im Mediensektor, nämlich das Aufkommen des Radios. Damit konnten Politiker plötzlich grössere, eher ländliche und ärmere Gruppen erreichen als über das bisher dominante Medium der Zeitung. Laut Strömbergs Analysen richtete die Politik ihre Tätigkeit danach aus: Die grossen Arbeitslosenprogramme im Rahmen des «New Deal» nach der Grossen Depression flossen stärker in Regionen, wo es (aus zufälligen geografischen Gründen) schon Radio gab.

Die Medienökonomie ist aber nicht an dem Punkt stehengeblieben, den Einfluss von Medien auf die Staatstätigkeit zu belegen. Ökonomen denken in Gleichgewichten: Wenn Medien eine grosse Bedeutung haben, muss es Gegenreaktionen auf der anderen Seite geben. Die Betroffenen werden ihrerseits versuchen, die Medien zu beeinflussen – von der Regierung über Interessengruppen bis zu Unternehmen.

Versuche der Vereinnahmung

Tatsächlich sind Journalisten auf der ganzen Welt solchen Beeinflussungsversuchen ausgesetzt. Diese können unterschiedliche Formen und Intensitäten annehmen. Der Autokrat Fujimori in Peru versuchte einst die Medien mit Schmiergeldern zum Schweigen zu bringen (die höchsten Summen zahlte er an TV-Stationen, was die besondere Bedeutung des reichweitenstarken Fernsehens für Politiker unterstreicht). In unseren Breitengraden ist eine andere «Währung» verbreiteter, nämlich jene der exklusiven Informationen. Politiker oder Unternehmen können damit versuchen, Medien für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Aber auch in Europa geht es bisweilen schlicht ums Geld. In Österreich gibt es eine problematische Praxis der «Presseförderung»: Die Politik hat rund 200 Mio. € zur Verfügung, um meist völlig belanglose Inserate zu schalten. Diese gelten als wichtiges Mittel, um sich etwa das Wohlwollen der Boulevardmedien zu sichern.

In der Realität besteht also ein Tauschverhältnis zwischen Medien und Politik – der Einfluss geht in beide Richtungen. Die entscheidende Frage lautet deshalb, unter welchen Bedingungen die Politik die Medien eher für sich vereinnahmen kann und wann die Medien ihre unabhängige Kontrollfunktion besser wahrnehmen können. Dies haben etwa Tim Besley und Andrea Prat analysiert. Sie kommen zu drei Einsichten.

Markt macht unabhängig

Erstens ist eine Vereinnahmung der Medien schwieriger, wenn starker Medienwettbewerb mit vielen verschiedenen Anbietern herrscht. Medienwettbewerb ist demnach nicht nur wichtig, um die Konsumenten vor zu hohen Preisen zu schützen. Er garantiert eben auch, dass die Politik die «vierte Gewalt» nicht untergraben kann. Zweitens ist politisches «capture» schwieriger, wenn Medien nicht im Staatsbesitz sind.

Und drittens können Medien umso unabhängiger agieren, je grösser und breiter gestreut ihre Einnahmen aus kommerziellen Quellen sind. Letzgenannter Punkt mag überraschen; so werden Werbeeinnahmen häufig als moralisch bedenklich angesehen. Aber diese Sicht ist falsch. So belegen Studien für die US-Zeitungslandschaft, dass Medienhäuser unabhängiger gegenüber der Politik agieren, wenn sie sich gut über kommerzielle Einnahmen finanzieren können. Insgesamt verstehen wir dank der Medienökonomie besser, wann die Medien ihre Rolle als «vierte Gewalt» im Staat tatsächlich spielen können.

Die erwähnten Studien sowie weiterführende Literatur sind auf nzz.ch zu finden.

Der Artikel beruht auf einer «Public Lecture», die NZZ-Wirtschaftskorrespondent Matthias Benz an der Universität Wien gehalten hat. Er ist dort zum Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre ernannt worden.