

26. Mai 2009

www.kas.dewww.kas.de/mediendiskurs

25 Jahr Urknall: Absichten – Bilanz – Aussicht

6. BERLINER MEDIEN DISKURS

In wenigen Tagen tritt der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Kraft. Hinter uns liegt dann eine gut zwei Jahre währende und von allen Seiten äußerst leidenschaftlich geführte medienpolitische Diskussion um die einzelnen Aspekte dieses Staatsvertrages. Ich werde auf diese Diskussion und, was die Medienpolitik daraus lernen sollte, an späterer Stelle zurückkommen. In diesem Zusammenhang erinnerte ich mich neulich an eine innerbayerische Diskussion, die noch im Vorfeld des dualen Systems stattfand und die zeigt, unter welchen Vorzeichen und mit welchen möglichen Konsequenzen damals medienpolitische Debatten geführt wurden, die für uns heute nicht mehr nachvollziehbar sind: Es war im Jahr 1980, ich war bereits Leiter des Medienreferats der Bayerischen Staatskanzlei, als das bayerische Kabinett unter Ministerpräsident Strauß ernsthaft über den Ausstieg des Bayerischen Rundfunks aus der ARD nachdachte. Der Grund war, dass man in der CSU der Meinung war, dass der Kanzlerkandidat Strauß im Programm der ARD zu wenig vorkam. Diese abwegige Idee hat sich schließlich doch nicht durchgesetzt und es blieb dabei, dass die Zusammenarbeitsgrundsätze der ARD überarbeitet wurden.

Es war damals eine politisch äußerst aufgeladene Zeit, die zwischen 1978 und 1982 geprägt war von der medienpolitischen Auseinandersetzung über Vorentscheidungen, die die Grundlage einer späteren Einführung des privaten Rundfunks darstellen konnten. Die CDU/CSU sprach sich in ihren medienpolitischen Grundsätzen „für das Ende der Monokultur der öffentlichen Meinung“ und

die „Entautorisierung des Monopolrundfunks“ aus.

Neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk sollten privat finanzierte Angebote für Wettbewerb und Vielfalt sorgen. Zumindest innerhalb der CSU herrschte nicht die Erwartung vor, dass das Privatfernsehen primär ihre politischen Auffassungen transportieren würde, es ging viel mehr darum, durch eine Vielfalt von neuen Angeboten die starke Wirkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu relativieren. – Die SPD, die Grünen und die Gewerkschaften befürchteten hingegen eine „Industrialisierung des Bewusstseins“. Prognostiziert wurden negative Auswirkungen u.a. auf das Zusammenleben der Familien, auf das Kultur und Bildungsniveau, auf die kulturelle Identität Europas durch Überfremdung mit amerikanischen Produktionen sowie eine Verflachung und Kommerzialisierung des Programmniveaus.

In meiner damaligen Position habe ich vor allem im Zusammenhang mit den Planungen zum Münchner Kabelpilotprojekt immer wieder erlebt, wie kritisch Teile der Öffentlichkeit der Verkabelungspolitik und den geplanten privaten Programmen gegenüberstanden. Ich erinnere mich noch sehr gut an die bundesweit auftretende „Bürgerinitiative gegen Kabelkommerz“ (BIK), die in München besonders aktiv war. Einige der schlagwortartigen Thesen der BIK lauteten: „Lasst euch nicht verkabeln“, „Kein Kommerz in der Weltstadt mit Herz“ oder „Wollen Sie, dass Ihre Kinder den Fernseher mehr lieben, als die eigenen Eltern?“ Dazu gab es ein Plakat, auf dem sich eine Kabelschlange um eine Familie windet und die

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

PROF. DR. WOLF- DIETER RING

26. Mai 2009

www.kas.de

www.kas.de/mediendiskurs

Eltern erwürgt. - Ich bin überzeugt, dass sich diese kritische Haltung von Teilen der Öffentlichkeit gegenüber neuen Medientechnologien und –angeboten über die zurückliegenden 30 Jahre bis heute fortgesetzt hat. Wir haben hier in Deutschland in der Vergangenheit immer wieder derartige Diskussionen erlebt, die in unseren Nachbarländern in dieser Form nicht stattgefunden haben. Ich denke dabei prinzipiell an die Diskussionen über die Digitalisierung der Rundfunk-Verbreitungswege, an Themen wie Grundverschlüsselung von Programminhalten, Grundgebühr für den Satellitenempfang oder auch neue Geschäftsmodelle wie Teleshopping, Call-In-Angebote oder die aktuelle Diskussion über Computerspiele.

Aus meiner Sicht und unter dem Blickwinkel der privaten Anbieter haben in den zurückliegenden 30 Jahren letztlich drei medienpolitische Diskussionen das duale Rundfunksystem geprägt:

- Der politisch und gesellschaftlich umstrittene Start des privaten Rundfunks, dessen kritischer Impetus sich in gewisser Weise bis heute fortsetzt, auch und gerade in der Politik.

- Der Kampf um analoge Übertragungskapazitäten für private Angebote, der sich trotz Digitalisierung bis heute fortsetzt. In den 80er und Anfang der 90er Jahre ging es dabei um terrestrische Frequenzen, später dann mit der Gründung der zweiten und dritten Generation privater TV-Angebote um analoge Kabelplätze. Und vergessen wir den Hörfunk nicht. Hier ging und geht es seit 25 Jahren um eine vernünftige Versorgung mit UKW-Frequenzen, während die öffentlich-rechtlichen Radioprogramme oft doppelt und dreifach versorgt waren und sind. Und im Kabel profitieren die Öffentlich-Rechtlichen bis heute am meisten von den Must-Carry-Regelungen.

- Und schließlich erleben wir seit der Wende eine stetige Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit aktuell 22 öffentlich-rechtlichen und bundesweit verbreiteten Fernsehprogrammen und mehr als 60 Hörfunkangeboten.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang noch einmal zu dem Punkt kommen, den ich „die Enttäuschung der Politik über den privaten Rundfunk“ nennen möchte. Es gab die Erwartung der Politik, dass sich der private Rundfunk stärker mit politischen Themen auseinandersetzt und die Politik damit ein weiteres Feld für Positionierungen hat. Das hat nicht in der erwarteten Form stattgefunden. Auch aus meiner Sicht gibt es hier ein Defizit, das behoben werden muss. Andererseits wäre es für Medienpolitiker aller Parteien, die sich so häufig vor allem als Sachwalter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verstehen, ratsam, sich mit den Leitsätzen des vierten Rundfunk-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986 auseinanderzusetzen, die sich auf den privaten Rundfunk beziehen. Mit seiner Entscheidung über das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz konkretisierte der Erste Senat unter Gerichtspräsident Roman Herzog die Anforderungen an die beiden Säulen des dualen Systems: Zum ersten Mal erkennen dabei die Verfassungsrichter das marktwirtschaftliche Prinzip für den bis dahin einzig als „Kulturgut“ verorteten Rundfunk an und schrauben die Anforderungen an die privaten Programmanbieter im Vergleich zum FRAG-Urteil von 1981 deutlich zurück. Die privaten Anbieter seien „ausschließlich auf Einnahmen aus der Wirtschaftswerbung angewiesen“ und stünden folglich „vor der wirtschaftlichen Notwendigkeit, möglichst massenattraktive, unter dem Gesichtspunkt der Gewinnmaximierung der Zuschauer und Hörerzahlen erfolgreiche Programme zu möglichst niedrigen Kosten zu verbreiten“. Deswegen seien, im Bezug auf die Vielfalt und pluralistische Breite des Programmangebots, an die Privaten auch „nicht die gleich hohen Anforderungen“ zu stellen, wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern ein „Minimum an Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt“. Was den öffentlich-rechtlichen Rundfunk angeht, enthält das Urteil Aussagen über dessen Aufgabe der Grundversorgung und die Bestands- und Entwicklungsgarantie.

Aus diesem Urteil lassen sich m.E. auch heute noch Leitsätze für eine Medienpolitik ableiten, die beiden Säulen des dualen Sys-

26. Mai 2009

www.kas.de

www.kas.de/mediendiskurs

tems gerecht wird. Und damit bin ich bei der Zukunft:

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat eine äußerst wichtige Funktion für unsere Gesellschaft. Deshalb bin ich der Meinung, dass er auch in Zukunft wie die privaten Veranstalter auf allen technischen Übertragungswegen vertreten sein muss. Bestimmte technische Entwicklungen wie HDTV oder Digital Radio sind ohne das Engagement eines starken öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht möglich. Dennoch bedarf es einer klaren Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die weiterhin nur in Ansätzen vorliegt. Und es bedarf des politischen Willens, dann die entsprechende Einhaltung auch einzufordern.

Gerade in Zeiten, in denen der ökonomische Wettbewerb zwischen den beiden Säulen des Systems im Prinzip nicht mehr stattfindet, weil die werbefinanzierten privaten Angebote kaum mehr Chancen haben gegenüber gleichartigen gebührenfinanzierten und werbefreien Angeboten, muss man darüber nachdenken, den privaten Rundfunk in Überlegungen zum gesellschaftlichen Mehrwert von Rundfunkinhalten einzubeziehen. Gesellschaftlich erwünschte Programmformate und -inhalte können auch von privaten Anbietern eingebracht werden, wenn sie dafür Förderung bzw. andere spezielle Anreize erhalten. Gelten sollte das insbesondere auch für lokale Inhalte. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland bietet derzeit 22 Fernsehprogramme an, die bundesweit empfangbar sind, dabei nach Definition im 12. RStV vier Vollprogramme (Das Erste, das Zweite, 3sat und ARTE). Inwieweit der ZDF-Familienkanal vom Sparten zum Vollprogramm mutiert, wird sich zeigen. Ich halte es für dringend geboten, die Anzahl der Spartenkanäle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ebenso wie die Anzahl der Hörfunkprogramme mit dem jetzt erreichten Stand einzufrieren. Neue Programmangebote sollten grundsätzlich nur durch die Umwidmung bestehender Angebote möglich sein. Diskussionsbedarf besteht auch hinsichtlich der Tatsache, dass das ZDF und die ARD auf YouTube mit eigenen Kanälen vertreten sind. Aus meiner Sicht

handelt es sich dabei um zusätzliche Programmangebote.

Nach dem derzeit gültigen nationalen Recht (§ 13 RStV) darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk keine Pay-TV-Angebote anbieten. Nach dem aktuellen Entwurf der Rundfunkmitteilung der EU (Rn 52 – 55) soll dies den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten generell erlaubt sein. Ich halte dies nicht mit den Zielen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vereinbar, der allgemein zugängliche, unabhängige und qualitativ hochwertige Programme bereitstellen soll. Pay-Angebote sind mit dem gesamtgesellschaftlichen Charakter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht vereinbar, da sie nur für den Teil der Bevölkerung zur Verfügung stehen, der imstande ist, für diese Angebote zu bezahlen. Zudem unterliegt ein Pay-Modell der Gefahr, dass die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme noch mehr „entkernt“ und die Marktchancen privater Anbieter weiter eingeschränkt werden.

Bei der Diskussion um einen schrittweisen Verzicht auf Sponsoring und Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird ein wichtiger Aspekt immer übersehen, nämlich, dass nur ein Teil der Werbeerlöse dem Programmetat der Anstalten zufließt. Der Rest dient allein dem Unterhalt der Werbetöchter. Wenn man über eine Kompensation des Werbe- und Sponsorverzichts durch eine Erhöhung der Rundfunkgebühr nachdenkt, muss dieses Faktum entsprechend berücksichtigt werden.

Ich habe in den vergangenen Wochen mit großem Interesse die Einlassungen von Gremiovorsitzenden öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zu den neuen Herausforderungen für die Gremien vor allem im Zusammenhang mit dem Drei-Stufen-Test verfolgt. Hier wird ein durchaus neues Selbstbewusstsein der Gremien sichtbar. Ich sehe darin auch eine Chance für einen ernsthaften Versuch einer gemeinsamen Aufsicht über die Programmangebote des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks. Und ich freue mich im Übrigen, dass genau dieses in den aktuellen medienpolitischen Thesen der CDU gefordert wird. Ich könnte mir ein Modell vorstellen, in dem die Gre-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

PROF. DR. WOLF- DIETER RING

26. Mai 2009

www.kas.de

www.kas.de/mediendiskurs

mien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie eine Selbstregulierungs- Einrichtung agieren, also beispielsweise wie die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen. Als Dach darüber wäre die Kommission Jugendschutz (KJM) angesiedelt.

Als das duale System vor 25 Jahren begann, wurde die Kabelinfrastruktur aus Steuermitteln geschaffen. Ohne diese Infrastruktur wäre es nie zum dualen System heutiger Ausprägung gekommen, weil es für viele private Anbieter wirtschaftlich nicht möglich gewesen wäre, eine eigene Infrastruktur aufzubauen. Gleiches gilt heute für neue digitale terrestrische Netze. Hier ist die Einstiegshürde für private Anbieter unerträglich hoch. Deshalb brauchen wir eine neutrale technische Infrastruktur, die durch öffentliche Gelder finanziert und von beiden Säulen des dualen Systems genutzt wird.

Lassen Sie mich abschließend noch kurz etwas zur europäischen Medienpolitik sagen. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass Europa unsere nationale Medienpolitik heute weit mehr bestimmt, als das vor 25 Jahren der Fall war. Und es gab in dem zurückliegenden Vierteljahrhundert zahlreiche Beispiele, wo ich dieses Faktum bedauert und

kritisiert habe. Andererseits muss man aber klar sehen, dass es zu den Vorgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nicht gekommen wäre, wenn die EU-Kommission dies nicht zur Bedingung gemacht hätte, um das Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Rundfunkgebühr einzustellen. Diese europäischen Vorgaben waren entscheidend, um der Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunk wenigstens ansatzweise zu stoppen. Ich fürchte, eine Eigeninitiative der deutschen Medienpolitik in diese Richtung hätte es nicht gegeben.