

Das deutsche Radio- und Fernsehsystem – Entstehungsgeschichte, derzeitige Ausgestaltung und absehbare Veränderungen

VORTRAG IM RAHMEN DER INTERNATIONALEN FACHKONFERENZ „ENTWICKLUNGSTRENDS ELEKTRONISCHER MEDIEN IM ZEITALTER DER GLOBALISIERUNG“ AM 20. MÄRZ 2008 IN GUANGZHOU

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich freue mich sehr, heute an dieser internationalen Fachtagung über „Entwicklungstrends elektronischer Medien im Zeitalter der Globalisierung“ teilnehmen zu dürfen. In dieser ersten Session soll, wenn ich den Programmablauf richtig auslege, zunächst einmal die Entstehungsgeschichte der Radio- und Fernsehsysteme unserer beiden Länder dargestellt werden, sozusagen als Grundlage für die dann im Mittelpunkt stehende Diskussion über die Entwicklungstrends dieser elektronischen Medien im Zuge der bereits eingetretenen oder absehbaren technischen Veränderungen und vor allem auch im Zuge der ökonomischen und politischen Wirkungen der Globalisierung.

Herr Wang Keman hat hierzu bereits für Ihr Land sehr Informatives und Aufschlussreiches ausgeführt, indem er über den „Southern Mode“ des chinesischen Radio- und Fernsehsystems referiert hat. Vieles davon lässt sich auch in der Rundfunkordnung Deutschlands erkennen; und ich werde auf einige dieser Parallelen gleich näher eingehen.

Markt, Staat und Dritter Sektor als grundsätzliche Alternativen

Wie in allen Staaten der Welt diskutiert man auch in Deutschland grundsätzlich und permanent über die Frage, ob der Markt, der

Staat oder der sog. Dritte Sektor, d. h. der nichtstaatliche Non-Profit-Sektor, das am besten geeignete Verfahren für die Bereitstellung von Gütern darstellt. Sie wissen, dass wir uns nach dem Zweiten Weltkrieg in dieser Frage grundsätzlich festgelegt haben, indem wir uns für eine Marktwirtschaft entschieden haben. Allerdings bezeichnen wir diese als „soziale Marktwirtschaft“. Das verdeutlicht, dass wir nicht nur auf den Markt als Bereitstellungsverfahren setzen, sondern dass daneben auch der Staat und auch der Dritte Sektor in erheblichem Umfang an der Güterversorgung beteiligt sind. In manchen Bereichen dominiert der Markt dabei stärker, etwa in der Produktion von Konsumgütern, die fast vollständig nach marktlichen Regeln abläuft; in anderen Bereichen ist der staatliche Einfluss hoch, z. B. bei den Schulen und Hochschulen und der sog. örtlichen Daseinsvorsorge (kommunale Infrastruktur und Versorgungsleistungen); in wieder anderen Bereichen hat der Dritte Sektor eine hohe Bedeutung, z. B. bei vielen kulturellen, karitativen und sozialen Leistungen und Einrichtungen. Von daher kennzeichnet der Begriff der „gemischten Wirtschaftsordnung“ die in Deutschland gewählte Lösung wohl besser als derjenige der „sozialen Marktwirtschaft“.

Diese Diskussion um Markt, Staat und Dritten Sektor wird in Deutschland auch für

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

MANFRED KOPS

März 2008

www.kas.de/china

www.kas.de

den Rundfunk, also für den Hörfunk und das Fernsehen geführt, und auch genereller für alle audiovisuellen Medien, zu denen neben Hörfunk und Fernsehen auch die über das Internet verbreiteten Online-Angebote, wie z. B. IP-TV, Online-Spiele und Internet-Portale gehören; wie auch die digital verbreiteten Printmedien, die zunehmend audiovisuelle Elemente in ihre Angebote einbeziehen.

Staatsferne als Gestaltungsmerkmal der Rundfunkordnung im Nachkriegsdeutschland

Diese Diskussion um Markt, Staat und Dritten Sektor ist aber auch bereits vor der Entstehung dieser neuen audiovisuellen Angebote in Deutschland geführt worden, damals noch beschränkt auf den „klassischen Rundfunk“, d. h. für die analogen und linearen Radio- und Fernsehprogramme. Nach Ende des Zweiten Weltkrieges konnte und musste diese Frage – wie die gesellschaftliche Ordnung Deutschlands generell – ganz grundsätzlich und neu erörtert werden. Dabei spielten die traumatischen Erfahrungen mit der politischen und gesellschaftlichen Ordnung, die sich unter dem Einfluss der Nationalsozialisten zwischen 1933 und 1945 entwickelt hatten, eine große Rolle. Daneben war auch der Einfluss Großbritanniens, Frankreichs und der USA – sowie im Ostteil Deutschlands Russlands – beträchtlich, die Deutschland in den letzten Monaten des Krieges sukzessive besetzt hatten und in den ersten Nachkriegsjahren am wirtschaftlichen Aufbau, aber auch an der politischen und gesellschaftlichen Neuordnung Deutschlands mitwirkten.

Diese Einflüsse erklären, warum man sich in Deutschland nach dem Kriege für eine sehr staatsferne und zugleich sehr föderative Rundfunkordnung entschieden hat. Dem Staat sollte es unmöglich gemacht werden, auf die Programminhalte der Rundfunkveranstalter einzuwirken. Dadurch sollte verhindert werden, dass der Rundfunk als Propagandainstrument missbraucht werden könnte, so wie dies durch die Nationalsozialisten in Deutschland zum Unglück Deutschlands und seiner Nachbarn massiv geschehen war. Die föderale, dezentrale Organisa-

tion sollte dazu zusätzlich beitragen.

Dadurch versprach man sich eine Aufteilung und Ausbalancierung der politischen Macht, die eine Dominanz und einen Missbrauch politischer Macht verhindern sollte. Dieser Gedanke hat auch bei der politischen Neuordnung Deutschlands generell eine große Rolle gespielt und dazu geführt, dass die Zuständigkeiten für viele Politikbereiche, u. a. für die Rundfunkordnung, nicht beim Zentralstaat liegen, sondern bei den Teilstaaten (Bundesländern).

Marktferne als Gestaltungsmerkmal der Rundfunkordnung im Nachkriegsdeutschland

Der Staat wurde aus diesen Gründen als Instanz für die Bereitstellung von Rundfunkprogrammen weitgehend abgelehnt. Aber auch der Markt wurde nach dem Krieg in Deutschland zunächst nicht als hierfür geeignete Institution betrachtet. Dazu trug zum einen bei, dass in den ersten Jahren eine Finanzierung des Rundfunks durch Werbeeinnahmen wegen der mangelnden Wirtschafts- und Kaufkraft nicht vorstellbar war. Ein weiterer Grund bestand in der Knappheit der Übertragungswege, zumindest für Fernsehprogramme: Bei der damals einzig möglichen terrestrischen Verbreitung konnte man maximal drei Fernsehprogramme empfangen; oligopolistischer Wettbewerb, wie er für die Leistungsfähigkeit des Marktes erforderlich ist, war damit für Fernsehprogramme nicht möglich, allenfalls für Radioprogramme, für die aber bereits damals absehbar war, dass ihre wirtschaftliche Bedeutung im Vergleich zum Fernsehen abnehmen würde.

Gefragt war damals somit eine sowohl staatsferne als auch marktferne Bereitstellung von Rundfunk. Ein solches System wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland dann tatsächlich auch sukzessive aufgebaut, unter Beteiligung der Alliierten, die auch Gestaltungselemente der Rundfunkordnungen ihrer Länder dabei einbrachten.

Dieses System wird in Deutschland als „öffentlich-rechtlicher“ Rundfunk bezeichnet, was zum einen ausdrücken soll, dass es sich

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

MANFRED KOPS

März 2008

www.kas.de/china

www.kas.de

dabei zwar um einen öffentlichen, aber zugleich staatsfreien oder zumindest staatsfernen Rundfunk handelt, zum anderen, dass es sich nicht um einen privaten, kommerziellen Rundfunk handelt.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als staats- und marktfernes Bereitstellungsverfahren

Das erste Hauptelement dieses öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht in einer Zwangsfinanzierung in Form einer so genannten Rundfunkgebühr. Diese muss von jedem privaten Haushalt und jedem gewerblichen Betrieb entrichtet werden, in dem ein Rundfunkgerät vorgehalten wird, unabhängig davon, ob damit Rundfunkprogramme tatsächlich empfangen werden. Das Gebührenaufkommen fließt den neun öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens zu, das ZDF erhält als einzige bundesweite (und erst im Jahr 1963 gegründete) Anstalt einen Anteil am Gesamtaufkommen. Der Staat hat hierbei insofern einen gewissen Einfluss, als er den Rundfunkanstalten seine hoheitliche Autorität leihweise zur Verfügung stellt, um die Entrichtung der Gebühr durchzusetzen; außerdem muss er (durch die Landesparlamente) die Gebührenhöhe festsetzen. Um die Staatsferne dennoch zu gewährleisten, ist eine unabhängige Expertenkommission (KEF) eingesetzt worden, die den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten festlegt und von deren Empfehlung zur Gebührenhöhe der Staat nur unter sehr strikten und praktisch kaum vorstellbaren Bedingungen abweichen darf.

Das zweite Hauptelement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks deutscher Prägung besteht in der staatsfernen gesellschaftlichen Steuerung der Programmentscheidungen.

Diese obliegen grundsätzlich, wenn auch nicht bezüglich der operativen Umsetzung, den sog. „Rundfunkräten“, die aus ca. 40 – 80 Personen bestehen. Sie werden von gesellschaftlich relevanten Gruppen entsendet, z. B. von den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden, den Religionsgemeinschaften, von Verbraucherschutzeinrichtungen

und von Sport- und Freizeitverbänden. Auch die Länderparlamente entsenden einige Vertreter in diese Rundfunkräte, da es sich auch bei ihnen bzw. den über die Entsendung der Parlamentvertreter entscheidenden politischen Parteien um gesellschaftlich relevante Gruppen handelt. Allerdings ist der Anteil dieser staatlichen Vertreter begrenzt; je nach Anstalt sind zwischen ca. 20 % und 35 % der Rundfunkratsmitglieder dem Staat zuzuordnen, um dem oben erwähnten Prinzip der Staatsferne des Rundfunks zu genügen.

Bis 1984 wurde Rundfunk in Deutschland ausschließlich in dieser öffentlich-rechtlichen Form erbracht. Durch die hohe Aufkommensreagibilität der Rundfunkgebühr war das Gebührenaufkommen seit der offiziellen Gründung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ARD) bis dahin sehr stark angestiegen, obwohl der Gebührensatz bis dahin kaum angehoben wurde. Diese Expansion der Einnahmen führte dazu, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ein Angebot an Radio- und Fernsehprogrammen aufbauen konnte, das qualitativ und quantitativ weit das in anderen Ländern übliche hinaus geht. Hinzu kommt, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht diese starke Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch verschiedene Urteile immer wieder bestätigt und damit auch die politischen Voraussetzungen für diese starke Stellung geschaffen und bestätigt hat.

Vom monistischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Nachkriegsjahre zur dualen Rundfunkordnung

Seit Mitte der siebziger Jahre waren in Deutschland aber die Stimmen lauter geworden, die eine Zulassung auch kommerzieller Rundfunkveranstalter forderten. Dabei wurde zum einen auf die Erfahrungen in anderen Ländern verwiesen, in denen bereits kommerzieller Rundfunk wirtschaftlich erfolgreich betrieben wurde, wie in den USA; und es wurde argumentiert, dass auch in Deutschland durch das „Wirtschaftswunder“ der Nachkriegsjahre eine marktliche Finanzierung, hauptsächlich durch Werbung, möglich geworden sei. Zum anderen wurde darauf verwiesen, dass im Zuge des techni-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

MANFRED KOPS
März 2008

www.kas.de/china
www.kas.de

schon Fortschritts durch die Verbreitung von Rundfunkprogrammen über Kabelnetze und Satelliten die Kanalknappheit weitgehend beseitigt worden sei und auch von daher die Voraussetzungen für eine marktliche Bereitstellung geschaffen worden seien.

Das Bundesverfassungsgericht folgte dieser Sichtweise und erlaubte Anfang der Achtziger Jahre kommerziellen Rundfunk. An diesen konnten nach seiner Einschätzung allerdings keine allzu hohen Erwartungen an die Qualität und Vielfalt der Programmangebote gestellt werden. Die Zulassung kommerzieller Anbieter sei deshalb nur möglich, weil und solange ein starker öffentlich-rechtlicher Rundfunk existiere. Ab 1984 wurden in Deutschland dann kommerzielle Rundfunkveranstalter sukzessive zugelassen, zunächst nur einige wenige, ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre dann mehr und mehr.

Dadurch hat sich die zuvor monistische öffentlich-rechtliche Rundfunkordnung in eine sog. duale Rundfunkordnung verwandelt. Schon Anfang der Neunziger Jahre konnten die kommerziellen Veranstalter – als die private Säule dieses dualen Systems – ähnlich hohe Einnahmen erzielen, hauptsächlich aus Werbung und Sponsoring, später auch aus sog. Transaktionsgesellschaften (Telefonanrufe, Merchandising etc.) und aus Programmverkäufen, wie sie den öffentlich-rechtlichen Anstalten aus den Rundfunkgebühren zuflossen. Auch die Marktanteile der Kommerziellen stiegen in diesem Zeitraum, und die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Anstalten verminderten sich entsprechend, bis auf eine ungefähre Gleichverteilung. Die duale deutsche Rundfunkordnung ist von daher eine aus zwei in etwa gleich starken Elementen bestehende Ordnung geworden. In der Öffentlichkeit wie auch im politischen Raum wird diese Konstruktion vom Grundsatz her deshalb auch ganz überwiegend befürwortet. In seiner Gesamtheit ist das Programmangebot vergleichsweise vielfältig, wobei die Kommerziellen tendenziell den sog. Mainstream bedienen, und hier vor allem Unterhaltung und Fiction, aber auch Nachrichten und Verbraucherberatung; während die Öffentlich-Rechtlichen auch Minderheitenpro-

gramme anbieten, z. B. politische Berichte und Kommentare, kulturelle Angebote, Non-Fiktionales und Experimentelles, und auch Programme, die eine von kommerziellen Anbietern nicht finanzierbare Qualität aufweisen.

Die duale Rundfunkordnung Deutschlands unter gesellschaftlichen und politischen Einflüssen

Die Wertschätzung der beiden Elemente unserer dualen Rundfunkordnung unterscheidet sich allerdings für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Z. B. ist die Wertschätzung der kommerziellen Programme durch junge Zuschauer und Angehörige der unteren Einkommens- und Bildungsschichten höher, während ältere Zuschauer und Angehörige der höheren Einkommens- und Bildungsschichten das öffentlich-rechtliche Angebot höher einschätzen und auch stärker nutzen. Folglich gibt es auch permanent politische Konflikte um die Feintarierung der dualen Ordnung. Eine Rolle spielen dabei auch die wirtschaftlichen Interessen der kommerziellen Anbieter, ihre Marktanteile auszuweiten, und der öffentlich-rechtlichen Anbieter, ihre Gebührenerahmen zu sichern (und die dafür erforderlichen politischen Rahmenbedingungen und gesellschaftlichen Wertschätzungen zu erhalten). Diese politischen und gesellschaftlichen Einflüsse unterstützen in manchen Jahren eher die kommerzielle Säule (vor allem in den ersten Jahren nach ihrer Zulassung, als in Deutschland ein hoher Bedarf nach privaten Programmformaten bestand), in anderen Jahren eher die öffentlich-rechtliche Säule (z. B. ab Mitte der Neunziger Jahre, als die kommerziellen Angebote den Reiz des Neuen zunehmend verloren und man sich auf die Vorteile öffentlich-rechtlicher Angebote besann).

Die duale Rundfunkordnung Deutschlands unter wirtschaftlichen Einflüssen

Auch wirtschaftliche Veränderungen beeinflussen den Stellenwert und die Leistungsfähigkeit der beiden Säulen unterschiedlich. So verzeichnete der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands in den Jahren 1990-1991 ei-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

MANFRED KOPS

März 2008

www.kas.de/china

www.kas.de

nen sprunghaften Anstieg seiner Gebühreneinnahmen (aus den neuen Bundesländern), und in den Jahren zwischen 2001 und 2004 verringerte sich z. B. das Wachstum der kommerziellen Veranstalter durch eine wirtschaftliche Rezession, die das Werbeaufkommen erheblich reduzierte (während den öffentlich-rechtlichen Anstalten unverändert hohe Gebühren zufließen).

Zur Zukunft der dualen Rundfunkordnung Deutschlands

Zum Teil ergeben sich diese wirtschaftlichen Veränderungen der Position beider Elemente des dualen Systems aus zeitlich nicht absehbaren, auch vorübergehenden (z. B. konjunkturellen) Einflüssen, zum Teil sind es aber auch langfristige säkulare Trends. Ein wichtiger dieser langfristigen Trends wurde bereits kurz angesprochen: Die Attraktivität der öffentlich-rechtlichen Angebote ist in Deutschland bei jungen Zuhörern und Zuschauern geringer, so dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk Gefahr läuft, langfristig sein Publikum zu verlieren, sofern er nicht auch jüngere Zuschauer erreichen (oder im Alter wieder zurückgewinnen) kann; hier haben die kommerziellen Anbieter, die die Kinder und Jugendlichen besser erreichen und dadurch auch deren Sehgewohnheiten an ihre Angebote anpassen können, einen strategischen Vorteil.

Auf der anderen Seite bedroht die abnehmende Funktionsfähigkeit des klassischen kommerziellen Finanzierungsmodells, der Finanzierung aus Werbung, die kommerziellen Rundfunkanbieter stärker als die öffentlich-rechtlichen Anbieter, die nur einen geringen Teil ihrer Einnahmen (3 % - 5% bei ARD und ZDF) oder auch überhaupt keine Einnahmen aus Werbung erzielen (die Dritten Programme der ARD und die öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme). Die kommerziellen Anbieter versuchen dem durch neue Finanzierungsmodelle (Transaktionseinnahmen, neuerdings auch durch die in Europa erlaubte Produkt Platzierung im Programm) auszugleichen. Wie sich die duale Rundfunkordnung in Deutschland langfristig verändert, lässt sich wegen der Gegenläufigkeit dieser verschiedenen Trends, vor allem aber auch wegen der schwer abschätz-

baren Zukunft der Rundfunkgebührenfinanzierung kaum absehen.

Hinzu kommt, dass sich in Deutschland nicht nur die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die die duale Rundfunkordnung materiell beeinflussen, permanent ändern, sondern auch die rechtlichen Regelungen der dualen Rundfunkordnung in Bewegung geraten. Das ergibt sich zum einen aus dem zunehmenden Einfluss des internationalen Rundfunkrechts (z. B. über das General Agreement on Trade in Services, GATS) und der UNESCO-Convention on Cultural Diversity) und des Europäischen Rundfunkrechts, z. B. in Form der revidierten Europäischen Fernsehrichtlinie (jetzt: audiovisual media services directive") und der Europäischen Beihilfeverordnung. Veränderungen ergeben sich aber auch für das nationale deutsche Rundfunkrecht, in erster Linie, weil durch die neuen audiovisuellen Mediendienste die Abgrenzung zwischen Rundfunk (der in Deutschland strikter reguliert wird) und Printmedien (die weniger stark reguliert sind) schwieriger wird. Darauf werden wir heute Nachmittag sicher noch zu sprechen kommen.

Schlussbemerkung

Sie sehen, dass die gesellschaftlichen und politischen Dispute über den Wert des Rundfunks und der audiovisuellen Medien und über die Art und Weise, wie diese bereitgestellt und gesteuert werden sollen, speziell über die Rolle, die der Staat dabei spielen sollte, durchaus keine Besonderheit Ihres Landes ist. Sie wird auch in Deutschland – wie nach meiner Kenntnis in fast allen Staaten der Welt – intensiv diskutiert.

Und sie wird überall anders beantwortet. Von daher bin ich dankbar, dass die Veranstalter dieser Tagung uns die Gelegenheit bieten, uns über die Vor- und Nachteile alternativer Modelle auszutauschen und die verschiedenen Lösungen kennen zu lernen, die unsere Länder auf der Basis dieser Überzeugungen geschaffen haben oder zu schaffen beabsichtigen.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

*Dr. Manfred Kops ist Geschäftsführer des
Instituts für Rundfunkökonomie der Univer-
sität zu Köln.*

VOLKSREPUBLIK CHINA

MANFRED KOPS

März 2008

www.kas.de/china

www.kas.de