

# **Perspektiven für eine Medienordnung der Zukunft**

20 Jahre medienpolitischer Urknall

Onlinedokumentation  
der Konrad-Adenauer-Stiftung

Zusammenfassung der Beiträge, die auf dem gleichnamigen Medienkongress am 1. März 2004 in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin gehalten wurden.

**Perspektiven für eine Medienordnung der Zukunft**  
**Medienkongress**  
**Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin, 1. März 2004**

## **Online-Dokumentation**

### **INHALT**

- 1 Programm
- 2 Vorträge
  - a. 20 Jahre medienpolitischer Urknall –  
Zur Geschichte eines politischen Erfolgs  
*Prof. Dr. Wolfgang Bergsdorf*
  - b. Perspektiven für eine Medienordnung der Zukunft  
*Prof. Dr. Bernhard Vogel*
  - c. Europäische Visionen einer pluralen Medienordnung  
*Viviane Reding*



**Medienkongress**

**Perspektiven  
für eine Medienordnung der Zukunft**

-

**20 Jahre medienpolitischer Urknall**

**Berlin, 1. März 2004**



**Vortrag von**

**Prof. Dr. Wolfgang Bergsdorf**

**„20 Jahre medienpolitischer Urknall**

**– zur Geschichte eines Erfolges“**



Anrede,

es ist eine gute Idee der Konrad-Adenauer-Stiftung, den 20. Jahrestag der Auflösung des öffentlich-rechtlichen Rundfunk-Monopols zum Anlass für eine Tagung zu nehmen, die den Folgen dieser Entwicklung nachspüren soll und eine Art von Zwischenbilanz zu ziehen versucht. Wir alle, die wir uns damals für die Einführung privater Rundfunkveranstalter eingesetzt haben, verbanden damit eine Vielzahl von Hoffnungen und Erwartungen. Von Befürchtungen war weniger die Rede. Aber auch sie gab es. Davon wird noch die Rede sein.

Am 1. Januar des Jahres 1984 war es endlich so weit: In einem Gebäude in Ludwigshafen zwischen Friedhof und Schlachthof startete das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen, in dem unter einem öffentlich-rechtlichen Dach erstmals ein privater Fernsehveranstalter in Deutschland auf Sendung ging. Das war der medienpolitische Urknall. Er bestand darin, dass Bundespostminister Christian Schwarz-Schilling und der damalige rheinland-pfälzische Ministerpräsident Bernhard Vogel gemeinsam einen roten Knopf drückten. Damit starteten sie den Privatsender PKS, aus dem später SAT 1 wurde. Eigentümer waren neben Leo Kirch 124 deutsche Zeitungsverlage. Einen Tag später am 2. Januar 1984 startete RTL Plus in Luxemburg und Musicbox in München, aus dem später Tele 5 und 1993 das Deutsche Sportfernsehen (DSF) wurde. Mit der Vokabel „Urknall“ hat Claus Detjen die medienpolitische Semantik bereichert, der damals als Geschäftsführer des Zeitungsverlegerverbandes für die neue private Variante des Fernsehens verantwortlich war. „Urknall“ ist eine Aufmerksamkeit heischende Metapher, die wie alle Metaphern unscharf sind. Urknall erweckt die Assoziation, es handele sich um ein unvorhersehbares und unvorbereitetes Ereignis, das mit einer dramatischen Zwangsläufigkeit den Gang der Entwicklung in eine neue Richtung lenkt. Für diese medienpolitische Zäsur gilt dies ebenso wenig wie für andere politische Zäsuren. Ihr waren heftige Diskussionen und Entscheidungen vorausgegangen. An die wichtigsten will ich kurz erinnern.

Das Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems wurde schon in den 70er Jahren immer wieder von politischer und technischer Seite in Frage gestellt, aber mit der gleichen Regelmäßigkeit vom Bundesverfassungsgericht approbiert. 1974 endlich setzte die Bundesregierung eine unabhängige Kommission für den Ausbau der technischen Kommunikationssysteme ein. Die Kommission beendete 1975 ihre Arbeit. Ihr wesentliches Ergebnis war, dass künftig eine fast unbegrenzte Vielzahl von Rundfunkprogrammen möglich würden und damit das vom Bundesverfassungsgericht immer wieder bemühte Argument des Frequenzmangels hinfällig wurde. Die Vorstände von CDU und CSU beschlossen im März 1976 das gemeinsam erarbeitete Medienkonzept „Freiheitliche Medienpolitik“, indem dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine wichtige Rolle zugebilligt wird, aber angesichts der neuen technischen Möglichkeiten die Öffnung für private Anbieter verlangt wird. Es dauerte dann

weitere Jahre, bevor sich die Bundesländer darüber verständigten, in zwei sozialdemokratischen und in zwei unionsgeführten Ländern Pilotprojekte zuzulassen: Berlin, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Dabei wurde gleichzeitig festgelegt, dass nur in Rheinland-Pfalz ein privates Modell erprobt werden sollte. Zwei Jahre später einigten sich die Länder auf eine Finanzierung der Kabelpilotprojekte. Die Rundfunkgebühr sollte um 20 Pfennig erhöht werden. Noch im Dezember 1980 verabschiedete der rheinland-pfälzische Landtag ein Gesetz zur rechtlichen Fundierung privater Programmanbieter. Die Zustimmung des Landtages zu diesem Gesetz wurde dadurch erreicht, dass es verbunden wurde mit der Errichtung einer unabhängigen Begleitkommission. Sie sollte nach einigen Jahren entscheiden, ob der Pilotversuch fortgesetzt oder abgebrochen werden sollte. 1981 endlich revidierte das Bundesverfassungsgericht in seinem 3. Fernsehurteil seine bisherige Haltung und bestätigte die Zulässigkeit privater Veranstalter.

Der Ludwigshafener Urknall war der Startschuss zur Entmonopolisierung des Rundfunksystems in Deutschland und zur Herausbildung des dualen Systems unserer Rundfunkordnung. Seine Rechtmäßigkeit beschäftigte das Bundesverfassungsgericht in seinem 4. Fernsehurteil 1986. In ihm bekamen die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Aufgabe der Grundversorgung zugesprochen. Das duale System erhielt seine endgültige Basis durch den Staatsvertrag über die Neuordnung des Rundfunkwesens von 1987. Mit diesem Staatsvertrag haben die Länder erstmals gemeinsame Regelungen zur Einführung des deutschlandweiten privaten Hörfunks und Fernsehen geschaffen. [Dieser Vertrag wurde nach der Wiedervereinigung abgelöst durch den Staatsvertrag über den Rundfunk im geeinten Deutschland vom 31.8.1991, der am 1.1.1992 in Kraft trat. Der Staatsvertrag enthält die übergeordneten, länderübergreifenden Regelungen, nach denen Bestand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ebenso wie der Aufbau und die Fortentwicklung des privaten Rundfunks sichergestellt werden sollen. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie schließt auch die Digitalisierung ein. Den privaten Rundfunkveranstaltern wird in der Präambel des Vertrages die Sicherung angemessener Einnahmequellen, vor allem aus Werbung und Entgelt, zugestanden. Die vertragsschließenden Parteien, also die Länder, verpflichten sich, den privaten Rundfunk ausreichende Sendekapazitäten einschließlich benötigter Fernsehfrequenzen nach Maßgabe des Landesrechtes zur Verfügung zu stellen. Der Vertrag legt für beide Rundfunksysteme die Rahmenbedingungen in organisatorischer, technischer und finanzieller Hinsicht fest. Gleichzeitig macht er klar, dass auch die privaten Veranstalter am öffentlichen Auftrag des Rundfunks teilnehmen und den gesetzlich vorgeschriebenen Programmforderungen z. B. im Jugendschutz, bei der Kurzberichterstattung und der Werbung unterliegen.]

Dieser Staatsvertrag, der mittlerweile mehrfach im Blick auf Gewaltdarstellungen, Sponsorenregelungen und Spartenprogramme ergänzt und präzisiert wurde, ist die Magna carta unserer heutigen Rundfunkordnung.]

Enorme Schwierigkeiten wird erleben, wer rückblickend einem heute 20- oder 30-jährigen oder auch einem der Mitbürger aus den neuen Ländern, der gewohnt ist, seine persönliches Fernsehprogramm aus 50 oder 60 Fernsehprogrammen auszuwählen, die argumentative Gefechtslage zur Rundfunkpolitik in den 70er Jahren zu erklären. Damals gab es je nach Standort 4 bis 6 Kanäle, alle öffentlich-rechtlich. Die technologische Entwicklung kassierte ab Mitte der 70er Jahre das Argument des Frequenzenmangels, den Hauptanker des öffentlich-rechtlichen Monopols. Es bot sich die Chance, durch eine zukunftsgerichtete Medienpolitik den Bürgern unseres Landes neue Räume der Informationsfreiheit zu erschließen. Die Regierung Helmut Schmidts setzte stattdessen auf Abschließung. Sie war mit dem status quo des öffentlich-rechtlichen Systems zufrieden und befürchtete, private Fernsehveranstalter würden sich wie in den USA am Massengeschmack orientieren. Deshalb unternahm sie nur zaghafte Versuche, sich die Satelliten- und Verkabelungstechnik zu nutzen zu machen. Noch 1979 verkündete Bundespostminister Kurt Gscheidle den Beschluss des Bundeskabinetts, die bereits eingeleitete Verkabelung von elf Großstädten zu stoppen. Und SPD-Geschäftsführer Bahr vertrat die Ansicht, dass sich das öffentlich-rechtliche System „so phantastisch bewährt hat, dass es keinen Vergleich, was Qualität und Quantität anbelangt, mit irgendeinen westlichen Staat zu scheuen braucht.“ Und er fügte angesichts der immer lauter werdenden Kritik an einer einseitigen Politisierung des öffentlich-rechtlichen Programms hinzu: Man möge auf die externen Aufsichtsgremien der Anstalten zugunsten von Selbstverwaltungsgremien verzichten. Die Kontrolle solle den Redakteurausschüssen übertragen werden.

Helmut Schmidt war bekanntlich kein Freund des Mediums Fernsehen, obwohl er sich dieses Medium in einer glänzenden Weise zu bedienen verstand. Er lancierte in den 70er Jahren den Vorschlag eines fernsehfreien Tages und sorgte so ebenso für Empörung wie für Zustimmung. Vermutlich tut man ihm nicht unrecht, wenn man ihm unterstellt, am liebsten die übrigens deutsche Erfindung des Fernsehens rückgängig machen zu wollen.

Sein Nachfolger Helmut Kohl, übrigens auch kein ausgeprägter Freund des Fernsehens, hat jedoch schon in seiner ersten Regierungserklärung die neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Chancen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien hervorgehoben. Durch die Ernennung von Christian Schwarz-Schilling zum Bundespostminister hat er dafür gesorgt, dass nach Erstarrung und Abschottung nun in der Kommunikationspolitik auch personell glaubwürdig eine grundsätzliche Veränderung durchgesetzt werden konnte. Der neue Postminister hatte zuvor die Leitung der Enquête-Kommission Informations- und Kommunikationstechnologien inne und auf die Programmatik seiner Partei für dieses wichtige Politikfeld maßgeblich Einfluss genommen. Kommunikationspolitik ist ein Politikfeld, das sich von anderen insofern unterscheidet, indem der Staat sich die Aufgabe stellt, die Kommunikation entsprechend unserer Verfassung und vor allem des Art. 5 GG staatsfrei zu organisieren. Dieses Paradoxon der Medienpolitik (Jürgen Wilke) wird so zum Fragezeichen an alle Vorschläge und Entscheidungen zur Kommunikationsordnung. Christian Schwarz-Schilling

hatte die Oppositionszeit der Union dazu genutzt, ein Netzwerk von Neuerern in der Kommunikationspolitik anzubauen. Auf Länderebene hatte sich schon lange der auch medienpolitisch einflussreiche Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz Bernhard Vogel für die Auflösung des öffentlich-rechtlichen Monopols eingesetzt. In der Bundestagsfraktion der Union plädierten die Medienpolitiker um Bernd Neumann für einen Paradigmenwechsel. Und außerhalb der Union konnten nach zunächst heftigem Widerstand Peter Glotz, Klaus von Dohnanyi und Wolfgang Clement für die Politik einer Öffnung gewonnen werden.. Mit zu dem Netzwerk gehörten auch Klaus Detjen, Jürgen Doetz, der langjährige Präsident des VPRT, Helmut Thoma, lange Jahre Gründungsgeneralsekretär von RTL, Wolfgang Fischer, Medienreferent in der Bundesgeschäftsstelle der CDU und später Betreiber des Privatsenders Tele 5, Dieter Weirich, medienpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und später Intendant der Deutschen Welle.

Es ist diesen und weiteren Akteuren zu verdanken, dass bald nach dem Regierungswechsel von 1982 ein Paradigmenwechsel in der Medienpolitik zustande kam. Erleichtert wurde dies durch die Kommunikationswissenschaft, die in Deutschland seit den 60er Jahren eine neue Blüte erlebt hatte. Eine große Zahl der Fachvertreter im Einvernehmen mit Rechts- und Politikwissenschaftlern hatten sich in den 70er Jahren in Publikationen und Gutachten für die Entmonopolisierung unserer Medienordnung ausgesprochen und vor allem nach der Konsumption des Gegenarguments Frequenzmangel entschieden für eine Öffnung der Medienordnung zu Gunsten von privaten Rundfunkanbietern plädiert.

Ihre Argumente waren vielfältig: Ein duales System würde einen Freiheitsgewinn für die Bürger zur Folge haben, die nicht mehr länger auf „Konsonanz und Kumulation“ der Informationsgeber der öffentlich-rechtlichen Anstalten angewiesen wären; vielmehr könnten sie auf ein breiteres Informationsangebot zurückgreifen, das in einem echten Wettbewerb zwischen zwei Systemen zustande käme. Würde die Kommunikationsordnung nicht für private Anbieter geöffnet, würden ausländische Privatsender ihre Programme über die Satellitentechnik nach Deutschland abstrahlen. Die Überwindung des öffentlich-rechtlichen Monopols würde enorme Gelder in Bewegung setzen, die die Bedeutung der Medienwirtschaft im Rahmen unserer Wirtschaft steigern würde. Dies wiederum sei von einem großen Beschäftigungsprogramm begleitet, das Journalisten und anderen Programmproduzenten zugute käme. Viele Kommunikationswissenschaftler verwiesen damals auf das britische Fernsehsystem, das seit 1955 auf einem öffentlich-rechtlichen und einem privaten Fuß basiert. Der Wettbewerb habe dort nicht nur eine Steigerung der Quantität, sondern auch die Qualität zur Folge gehabt.

Allerdings gab es auch damals schon Stimmen, die auf die inhaltliche Verflachung der Programmangebote bei privat verfassten Anbietern aufmerksam machten, bei denen nichts als

die Einschaltquote als Grundlage für die Refinanzierung durch Werbung eine Rolle spielen könne. Dazu gehörten vor allem die Kirchen.

Diese Prognosen seien abschließend geprüft.

Was hat sich inhaltlich an unseren Fernsehangeboten geändert, seitdem es nicht mehr nur wenige öffentlich-rechtliche Programme, sondern davon Dutzende gibt, die durch noch mehr private Angebote komplettiert werden? Das Gesamtangebot ist deutlich reichhaltiger geworden. Es umfasst öffentlich-rechtliche Kulturprogramme wie 3Sat, ARTE und den Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix, den vor allen politisch Interessierte nutzen. Es bietet starke private Vollprogramme wie RTL und SAT 1 und schwächere Programme wie RTL 2, RTL plus und Pro 7 und den Kabelkanal, die sich vor allem aus dem Fundus amerikanischer Fernsehunterhaltung bedienen. Es umfasst private in- und ausländische Informationsprogramme und öffentlich-rechtliche Spartenkanäle für Zuschauer mit speziellen Interessen. Insgesamt bedeutet dies eine Fragmentierung des Publikums. Wenn ein Sender und eine Sendung mehr als 15 % der Zuschauer erreicht, ist dies heute schon mehr als eine lobende Erwähnung wert. Politisch von erheblicher Relevanz ist diese Fragmentierung des Publikums deshalb, weil damit die Glaubwürdigkeit des Fernsehens als authentische Quelle politischer Information abgesenkt wurde. Das duale System mit seinen 50 bis 60 Programmauswahlmöglichkeiten hat eine Entautorisierung des Fernsehens herbeigeführt, die in zahlreichen kommunikationswissenschaftlichen Studien belegt wurden. Das heißt keinesfalls, dass das Medium Fernsehen heute für die politische Willens- und Meinungsbildung des Bürgers keine Rolle spielt. Entautorisierung aber bedeutet, dass die frühere Bedeutung des Fernsehens als prägender Faktor der Meinungsbildung geschrumpft ist und damit hat auch die Thematisierungsfunktion des Fernsehens an Kraft verloren. Es gibt kein einziges Fernsehprogramm mehr, dass die Tagesordnung des Gesprächs am Arbeitsplatz oder im Freundeskreis bestimmt. Das war bis in die 70er Jahre hinein völlig anders. Eine Sendung wie Panorama erreichte die Hälfte aller Fernsehhaushalte und sorgte am kommenden Tag für Gesprächsstoff in den Betrieben und Familien. Bei dem großen Angebot an Programmen heute ist es undenkbar, dass ein einzelnes Programm eine solche Quote erzielt. Das Publikum hat in den letzten zwei Jahrzehnten gelernt auszuwählen und zu spüren, dass ein politisches Ereignis unterschiedliche Interpretationen und Perspektiven erlaubt. Man kann deshalb feststellen, dass das einst in seiner Thematisierungskraft übermächtige Medium Fernsehen schwächer geworden ist und heute im Wettbewerb steht mit den Zeitungen. Die Entautorisierung des Fernsehens ist ein politischer Erfolg, auf den die Unionsparteien als Initiatoren des dualen Systems stolz sein können. Anders als heute oft behauptet wird, haben sich die Initiatoren des privaten Rundfunks keineswegs ein unionsgeneigtes Fernsehprogramm versprochen. Auf welchen Annahmen hätte eine solche Erwartung basieren können? Die Verleger als politische Veranstalter des Privatrundfunks sind so wie sie sind: es ist vor allem der ökonomische Erfolg, der zählt. Es gab damals wie heute keinen Grund für die Annahme, dass dies sich beim privaten Rundfunk ändern könnte.

Im Blick auf die ökonomischen Prognosen lässt sich feststellen, dass – trotz der aktuellen Krise, in der in diesen Monaten aus überwiegend konjunkturellen Gründen die Medien in Deutschland stecken - die Öffnung zur dualen Rundfunkordnung viel Geld in Bewegung gesetzt hat. 1983 hatte die Rundfunkwirtschaft etwa ein Volumen von 4 Mrd. DM, gespeist überwiegend aus den Rundfunkgebühren. Heute beträgt das Volumen etwa 20 Mrd. € einschließlich der Rundfunkgebühren. Allein die Rundfunkgebührenerträge lagen 2002 bei 6,7 Mrd. €, wovon 134 Mio. € an die Landesmedienanstalten abzurechnen sind. Hinzuzurechnen sind die Werbeumsätze von ARD und ZDF in Höhe von 252 Mill. €. Die privaten Fernseh- und Hörfunkveranstalter konnten 2002 4,2 Mrd. € Werbeumsätze erzielen, wobei durch RTL als Spitzenverdiener 1,1 Mrd. € auf sich ziehen konnte. Zum Gesamtumsatz tragen 15 öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, mehr als 60 private Fernsehveranstalter und fast 180 private Hörfunkveranstalter bei. Im gesamtwirtschaftlichen Vergleich ist die Rundfunkwirtschaft zwar ein relativ kleiner Bereich, aber sein Produktionswert hat sich seit dem Ludwigshafener Urknall vervierfacht. Die privaten Veranstalter erreichen heute im TV-Markt knapp 60 %. Der durchschnittliche Fernsehhaushalt kann 30 Programme empfangen, der Satellitenhaushalt 54. Insgesamt sind in den 34 Mill. Fernsehhaushalten Deutschlands mehr als 70 in- und ausländische Programme zu empfangen. Nirgendwo in der Welt ist die Fernsehversorgung ähnlich hoch und der Verdrängungswettbewerb derart aggressiv. Viele der privaten Fernsehveranstalter haben im Jubiläumsjahr tiefrote Bilanzen aufzuweisen. Nur RTL kann stabile Gewinne vorzeigen. Gewinner waren vor allem die Filmbranche und die Werbeindustrie, Leo Kirch hingegen musste 2002 Insolvenz anmelden. Die außerordentliche Programmvielfalt in Deutschland dürfte einer der Gründe dafür sein, dass für ein Bezahlfernsehen wie Premiere auf Anhieb kein ausreichend großer Abonnentenstamm gefunden werden konnte.

Eine positive Entwicklung ist bei der Berufsgruppe der Journalisten festzustellen. Der neueste Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes weist aus, dass in Deutschland knapp 70.000 hauptberufliche Journalisten gibt, davon 49.000 festangestellte und 20.000 freiberufliche Journalisten. 1983 waren es 25.000 festangestellte und ca. 10.000 freie Journalisten. Zu dieser Verdoppelung der Zahlen haben vor allem die Einführung des dualen Systems und die Vergrößerung des Kommunikationsraumes Deutschland durch die Wiedervereinigung beigetragen. Über die nichtjournalistischen Programmzulieferer liegen nur Schätzungen vor, danach dürfte sich deren Zahlen in den letzten 20 Jahren ebenfalls verdoppelt haben. Größte Arbeitgeber der Journalisten übrigens sind nach wie vor die Tageszeitungen, die rund ein Drittel aller hauptberuflich tätigen Journalisten beschäftigen. Ihnen folgen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter mit 23 % sowie Zeitschriften und Pressestellen mit jeweils 14 %. Bei Anbietern im Bereich Online und Multimedia sind immerhin schon 4 % beschäftigt. Auch dies ist eine Bilanz, die sich sehen lassen kann.

Im Blick auf die These von der inhaltlichen Verflachung unserer Programme – fürchte ich – wir haben uns einen Trumpf des Massengeschmackes einzustehen. Es besteht nun hier kein Bedürfnis, die große Zahl der nachmittäglichen Talkshows und anderer Programme zu rekapitulieren, die an den seichtesten Geschmack appellieren. Helmut Thoma hat in der ihm eigenen Lakonie immer wieder erklärt, dass man im seichten Wasser nicht ertrinken kann. Aber man lernt in solchen Gewässern auch nicht schwimmen. Allerdings hatten sich auch der größere Teil der unterhaltenden Programme unter dem Monopolregime des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bis 1984 aus dem Programmfundus amerikanischer Privat-TV-Stationen rekrutiert. Daran hat sich nur wenig geändert. Hinzugekommen sind die täglichen Seifenopern deutscher Produktion in den Privatsendern. Immerhin verschaffen diese Erwerbsmöglichkeiten in Deutschland.

Gleichwohl gibt es hier ein massives Problem, das auch dadurch nicht kleiner wird, indem auch öffentlich-rechtliche Programme unter dem Quotendruck ihr Heil im Seichten suchen. Ob eine Befreiung der öffentlich-rechtlichen Anstalten vom Quotendruck durch ein rigoroses Werbungsverbot wie bei der BBC – mit einer entsprechend deutlichen Erhöhung der Rundfunkgebühr – hier eine Verbesserung herbeiführen könnte, das sollte wenigstens bei der Weiterentwicklung unseres Rundfunksystems debattiert werden. Dabei muss das berücksichtigt werden, dass die Werbung auf die jüngeren Zuschauergruppen eine eigenartige Faszination ausübt. Werbespots sind zumeist viel stärker professionalisiert als die Programme selbst. Auch gilt, was die Fernsehwirkungsforschung schon vor der Einführung des dualen Systems als summa summarum herausgefunden hat: Fernsehen macht die Klugen klüger und die Dummen dümmer. Gebildete Fernsehzuschauer werden auch noch aus massenwirksamen Programmangeboten wie der RTL-Show „Holt mich hieraus“ Kenntnisgewinne ziehen, während ungebildete Zuschauer diesem Ekelfernsehen nichts entgegensetzen können. Kritische Kompetenz im Umgang mit den Angeboten auf der Mattscheibe ist also gefragt. Elternhaus, Schule und Kirchen dürfen Kinder und Jugendliche nicht allein lassen.

Aber noch etwas verdankt sich dem medienpolitischen Urknall von 1984. Die Explosion vor allem der Fernsehprogramme hat dazu geführt, dass endlich eine neue Art des Journalismus entstanden ist: der Medienjournalismus, um eine Formulierung von Stephan Ruß Mohl zu benutzen. Gemeint sind damit jene Journalisten, die sich kritisch mit den medialen Produktionen ihrer Kollegen in den Medien auseinandersetzen. Jede Zeitung verfügt heute über eine Medienseite, in der Programme der elektronischen Medien begleitet und kritisiert werden. Und auch Beiträge in den Printmedien müssen immer damit rechnen, in anderen Zeitungen kritisch unter die Lupe genommen zu werden. Und dies ist aus meiner Sicht eine erhebliche Verbesserung. ■



Medienkongress

Perspektiven  
für eine Medienordnung der Zukunft

-  
20 Jahre medienpolitischer Urknall

Berlin, 1. März 2004



Vortrag von

Ministerpräsident a. D.  
Prof. Dr. Bernhard Vogel, MdL

„Perspektiven für eine  
Medienordnung der Zukunft“



**Unkorrigiertes Redemanuskript**

1. Meine sehr verehrten Damen und Herrn,

Wolfgang Bergsdorf hat mit der ihm eigenen Pregnanz dargestellt, was sich am 1. Januar 1984 in Ludwigshafen ereignet hat.

Keiner der damals ganz unmittelbar beteiligten, weder Eberhard Schleyer, mein damaliger Chef der Staatskanzlei, noch Klaus Detjen, noch Jürgen Doetz, noch ich selbst konnten wirklich abschätzen welche Medienlandschaft in Deutschland sich daraus entwickeln würden. Wir waren nur überzeugt, die Chance musste genutzt werden. Das Monopol der Öffentlich Rechtlichen Medienveranstalter musste seit es technisch möglich war, aufgebrochen werden.

Insbesondere die sozialdemokratischen Kollegen, aber auch, wie von Herrn Bergsdorf erwähnt, der überaus fernsehkritische damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt, der den Fernsehempfang bekanntlich lieber einschränken, aber keineswegs ausweiten wollte, haben es uns ungewöhnlich schwer gemacht.

Jahrelange Diskussionen waren notwendig, um schließlich eine der damals 11 Bundesländern, nämlich Reinland-Pfalz zu gestatten, in einem der 4 Kabelpilotprojekte auf Widerruf unter einem öffentlich-rechtlichem Dach private Fernsehveranstalter zu beteiligen.

Eine in der Tat interessante langfristige, schwierige Entwicklung, mein hochverehrter Kollege Börner war damals besonders schwierig von der Notwendigkeit zu überzeugen.

Im Umfeld der Ereignisse von 1. Januar 1984 sind sehr viele Prognosen gestellt worden. Die Zulassung Privater so der Deutsche Zeitungsverlegerverband werde hohe Kosten verursachen und werde eine ernsthafte Bedrohung für die Lebensexistenz der Tageszeitungen darstellen. Manche CDU Politiker frohlockten endlich werde der „Rotfunk“ durch einen „Schwarzfunk“ konterkariert und die Privaten würden in ihrer politischen Rolle bei Weitem überschätzt.

Kaum einer hat die Entwicklung damals wirklich klar vorher gesehen und vorhersehen können. Ich werde deshalb heute zwar ein paar Bemerkungen zu meinen Zukunftserwartungen machen, aber keinen Blick in die Glaskugel werfen.

2. Erlauben Sie mir einige Anmerkungen zu aktuellen Debatte zu machen. Da die sich daraus ergebenen Entscheidungen die weitere Entwicklung beeinflussen dürfte. Das duale System ist heute allgemein anerkannt. Selbst Vertreter des Öffentlich-Rechtlichen Systems räumen ein, dass sie die Konkurrenz befürworten und dass neue Programmformen hervorgebracht worden sind. Auch alle relevanten politischen Kräfte akzeptieren so weit ich sehe dieses System.

Vor 20 Jahren meine Damen und Herren, war das anders. In der SPD diskutierte man ernsthaft die Aufstellung von Störsendern. Mir war daran gelegen, Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt durchzusetzen. Ich wollte dass die Privaten eine ernsthafte Chance eingeräumt bekamen. Ich wollte nicht, dass die Öffentlich-Rechtlichen dadurch in ihrer Lebensfähigkeit in Frage gestellt wurden. Beide sollten ihre Existenzberechtigung haben. Ich habe deshalb auch keine Veranlassung gehabt, etwa den Vorsitz der Rundfunkkommission der Ministerpräsidenten niederzulegen oder mich aus dem Verwaltungsrat des ZDF zurück zu ziehen. Eine Anstalt der Länder wie das ZDF sie ist, muss auch durch Länder repräsentiert und durch Länder mitgestaltet werden.

Die jeweils schwächeren Partner brauchten die nachhaltige Unterstützung der Politik. Das war in den Anfangsjahren ohne Frage die Privaten, heute sind es so scheint es mir wenigstens eher die Öffentlich-Rechtlichen. Heute gilt es deutlich zu machen, dass die Medien zwar ein wichtiger Wirtschaftsfaktor sind, dass sie aber mehr sind als das.

Die Bedeutung der Medien und ihr Einfluss auf die Gesellschaft sind viel zu groß, als das die Politik die Medienentwicklungen und die Wirkung der Medien unbeachtet lassen könnten. Das Radio, das Fernsehen haben einen Wert, der sich nicht in Euro messen lässt, allerdings mit Euro bezahlt werden muss. Wir erleben diese Diskussion zunehmend auch auf europäischer Ebene und haben die große Freude, nach mir den Beitrag von Frau Kommissarin Reding zu hören. Auf Grund der Zuständigkeiten für den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen ist das ein europäisches Thema, aber Medien

sind als Kulturgut mehr eine nationale Angelegenheit und sollten das nach meiner Meinung auch bleiben.

Ich erlaube mir deshalb die Frage, ob wir wirklich eine „Inhalte-Richtlinie“ brauchen, jedenfalls muss genau überlegt werden, wo europäische Regeln zur Harmonisierung und zur Durchsetzung von Freizügigkeit wirklich notwendig sind.

Allerdings weis ich auch, dass internationale Vereinbarungen immer wichtiger werden, denn Medien stehen natürlich in besonderer Weise unter den Zeichen der Globalisierung. Ausländische Finanzinvestoren, ob im Kabelbereich oder bei Senderbeteiligungen, verändern die Medienlandschaft. Vereinbarungen im Urheberrecht oder bei den GATT – Verhandlungen beeinflussen nachhaltig unsere Deutsche Medienwirtschaft. Wir müssen international konkurrenzfähig bleiben und in einigen Bereichen wieder wettbewerbsfähig werden.

### 3. Meine sehr verehrten Damen und Herren,

unser duales Mediensystem ist manchen Unkenrufen zum Trotz nicht aus dem Gleichgewicht geraten. Aber die gegenwärtige Wirtschaftskrise hat gravierende Auswirkungen auf die Werbebranche, und davon sind nicht nur die öffentlich-rechtlichen Sender, sondern auch private Hörfunk- und Fernsehanbieter und der Printbereich besonders betroffen. Wenn diese Entwicklung anhält, dann müssen den eben genannten Grundsätzen entsprechend wir in der Tat erwägen, den Privaten unter die Arme zu greifen – nicht finanziell, sondern durch eine Veränderung der Rahmenbedingungen. Nicht die Öffentlich-Rechtlichen schwächen, aber die Privaten stärken muss dabei die Maxime sein.

Eine Verknüpfung der Gebührendiskussion mit der Forderung nach Strukturreform scheint mir nicht sinnvoll. Die Karlsruher Richtersprüche sind hier eindeutig. Das Bundesverfassungsgericht hat den Spielraum der Ministerpräsidenten bei der Gebührenfestsetzung sehr eng gefasst. Wir dürfen Strukturüberlegungen nicht mit Gebührenstaatsverträgen vermengen.

4. Meine Damen und Herren,

die Demarche aus Düsseldorf, München und Dresden ist nicht unberechtigt, aber sie wurde zum falschen Zeitpunkt unternommen. Natürlich ist die Rundfunkgebühr ein Politikum. So wie es in den Anfangsjahren der alten Bundesrepublik einmal der Brot-preis gewesen ist.

Auch wenn die Mehrheit der Deutschen Bevölkerung wohl nicht genau weiß, wie hoch die Gebühren gegenwärtig sind, ist ohne Frage, dass eine Gebührenerhöhung nicht in die gegenwärtige Landschaft passt. Wenn alle sparen müssen, muss auch der Öffentlich-Rechtliche Rundfunk sparen, zumal er ein ganz besonderes Interesse daran haben muss, dass niemand an der Akzeptanz dieser Gebühr auch als Voraussetzung für den Empfang der Privaten ernsthaft Zweifel formuliert. Ich weiß, dass die Ausgabenpolitik der Öffentlich-Rechtlichen Anstalten durch die KEF, die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermittelt werden. Das gesetzlich vorgeschriebene, gestufte KEF Verfahren schafft die erforderliche Transparenz und ermöglicht die gebotene staatsferne Bewertung. Mit dem neuen § 5a des Rundfunksfinanzierungs-Staatsvertrages, der seit dem 1. Juli 2002 gültig ist, ist zwar eine verbesserte Information der Landesparlamente erreicht worden, aber trotzdem liegt auch hier immer noch das eigentliche Problem.

Ein Staatsvertrag, auch ein Gebührenstaatsvertrag muss durch die 16 Landesparlamente ratifiziert werden. Die Ministerpräsidenten sind bei diesem Staatsvertrag, aber praktisch auf den Vorschlag der KEF festgelegt. Allenfalls geringfügige Abweichungen sind möglich. Die Vereinbarung des Staatsvertrages wird den Parlamenten vorgelegt und die Parlamente werden zur Zustimmung gebraucht, obwohl sie so gut wie kein Mitspracherecht haben. Das bedeutet, und ich habe es viele Male schmerhaft erlebt, dass die Zustimmung politisch nicht vom Inhalt des Vertrages, sondern durch das Verhältnis des Ministerpräsidenten zur Parlamentsmehrheit bestimmt wird.

Man stimmt allenfalls zu, nicht um der Gebührenerhöhung zu zustimmen, sondern um den Ministerpräsident nicht in Schwierigkeiten zu bringen. Und es bedeutet weiter, dass die Versuchung für jeden Ministerpräsidenten groß ist, sich durch ein von seinen Kolle-

gen abweichendes Verhalten zu profilieren. Jeder kennt Beispiele aus der Vergangenheit.

In der aktuellen Diskussion kommt nun erschwerend hinzu, dass Landtagswahlen in 3 Ländern die rechtzeitige Ratifizierung praktisch unmöglich machen. Es hat den Anschein, jedenfalls für mich, als ob man sich auf eine geringfügigere, aber akzeptable Gebührenveränderung des KEF Vorschlages einigen dürfte, ein paar Cent unter einem Euro sind optisch leichter erträglich, statt 1,09 Euro - 98 Cent etwa und auf eine Verschiebung der neuen Gebührenperiode um ein halbes Jahr. Außerdem dürften die öffentlich-rechtlichen Anstalten wohl eine gewisse Bereitschaft zur begrenzten Strukturveränderung erkennen lassen.

Wie bedeutsam dieser Bereich ist, wird aus den Zahlen deutlich, Herr Bergsdorf hat sie genannt, ich wiederhole sie noch einmal. Die Gebühreneinnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehens in Deutschland liegen gegenwärtig bei 6,5 Milliarden, die privaten Hörfunk- und Fernsehanbieter nehmen gegenwärtig aus Werbung aus Werbung ca. 4,1 Milliarde ein, und die Gebührenerhöhung nach dem Vorschlag der KEF würde ca. 400 Millionen jährlich ausmachen.

Wichtig erscheint mir in diesem Zusammenhang, dass es den öffentlich-rechtlichen Anstalten untersagt wird, zünftig Kredite im Vorgriff auf die jeweils folgende Gebührenperiode aufzunehmen, weil mit solchen Kreditaufnahmen das Recht der KEF praktisch ausgehöhlt wird, weil ihre Aufgabe ja zunächst darin bestehen muss, bereits ausgegebene Gebühren, absichern zu müssen. Ich zitiere in diesem Zusammenhang aus der Protokollerklärung aller Länder zu § 5 in fünfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der seit 2 Jahren in Kraft ist „Die Länder gehen davon aus, dass mit der anstehenden Rundfunkgebührenerhöhung zusätzliche Kreditaufnahmen durch die Anstalten grundsätzlich nicht erfolgen. Ausnahmen sollen nur aus zwingenden Gründen möglich sein.“ Diese Protokollnotiz ist von vielen öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht beherzigt und eingehalten worden. Ich glaube das muss in einem verbindlichen Staatsvertrag übernommen werden.

Übrigens, der bereits begonnene Abbau von Überversorgungen bei der Altersversorgung ist erfreulich und muss fortgesetzt werden.

Eine freiwillige Selbstverpflichtung zur Strukturreform von ARD und ZDF scheint mir ein gangbarer Weg zu sein. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die Protokollerklärung der Länder im 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, ich zitiere zu § 11: „Die Länder begrüßen die Bereitschaft von ARD, ZDF und Deutschlandradio, sich durch Selbstverpflichtungen gegenüber der Öffentlichkeit zu binden. Sie gehen mit ARD, ZDF und Deutschlandradio davon aus, dass die Inhalte der Selbstverpflichtungen auch in Hinblick auf Qualität und quantitative Begrenzung noch weiterer Präzisierung und Konkretisierung bedürfen. Sie behalten sich vor zu prüfen, ob die Praxis der Selbstverpflichtungserklärungen den Erwartungen an eine Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrages genügt.“

Natürlich gibt es Veränderungsmöglichkeiten in der Struktur. Ich bin auch überzeugt, dass wir keine 61 öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme brauchen, und auch im Fernsehen ist Koordination und Kooperation notwendig und möglich. ARD plus neun Dritte Vollprogramme, BR-alpha, Phoenix, 3sat. Kinderkanal, digitale Angebote und das ZDF.

Es wäre gut, wenn die Sender dafür die Initiative ergriffen und damit die Gestaltungsmöglichkeiten in ihren Händen behielten. ARD und ZDF müssen sich dabei stärker an ihren Verpflichtung zur Grundversorgung orientieren und weniger auf den Wettbewerb um Einschaltquoten.

Ich frage: Gab es etwa 1984 in der alten Bundesrepublik keine ausreichende Grundversorgung mit damals zwei überregionalen Fernseh-Vollprogrammen und fünf regional verbreiteten Dritten Programmen und 31 landweit ausgestrahlten öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogrammen? Heute haben wir dreimal so viele Fernsehprogramme und doppelt so viele öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme. Wohin soll die Reise im Zeitalter digitaler Verbreitung gehen? Eine weitere Expansion ist aus meiner Sicht nicht zu verantworten.

Der Begriff „Grundversorgung“, der übrigens wie bekannt, aus der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichtes stammt und nicht etwa aus der Mediendiskussion,

dieser Begriff „Grundversorgung“ ist immer noch nicht eindeutig definiert. Das erschwert die Diskussion die je nach Interessenslage der Begriff unterschiedlich ausgelegt wird. Mit einer weiteren Aufspaltung der Programme, z. B. mit einem Sportkanal würden wir den Grundversorgungsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wie ich meine, gefährden. Der Integrationsauftrag von ARD und ZDF schließt eine weitere Verspartung in der analogen und in der digitalen Welt meines Erachtens aus.

Die Übertragung von sportlichen Großereignissen im frei empfangbaren Fernsehen muss sichergestellt bleiben. Ich erinnere an die Regelung einer nationalen Liste für herausgehobene Ereignisse, die in der EU-Fernsehrichtlinie durchgesetzt wurde. Dabei ist es aus meiner Sicht nicht entscheidend, in welcher der beiden Säulen des dualen Rundfunksystems dies geschieht.

Es gibt bei den öffentlich-rechtlichen Sendern ohne Frage Sparpotentiale. Bei allen Einsparbemühungen muss darauf geachtet werden, dass die journalistische Qualität, etwa die besondere Qualität der Auslandsstudios bei den öffentlich-rechtlichen Sendern nicht verloren geht.

## 5. Meine sehr geehrten Damen und Herren,

das Fernsehen gilt Vielen nach wie vor als verlässliche Informationsquelle. Und auch zukünftig werden die Medien im Wettbewerb die Nase vorne haben. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Leitmedium trägt im Dschungel der Informationen eine besondere Verantwortung. Er wird ihm gerecht, wenn er dem Recherchejournalismus gegenüber dem Meinungsjournalismus den Vorrang gibt. Aufbau statt Abbau der redaktionellen Qualität durch Konzentration der Kräfte muss meines Erachtens die Aufgabe von ARD und ZDF sein.

Die Vorgänge um uns herum werden immer komplexer, und die Informationen drohen oberflächlicher zu werden. Wir reden von mehr Eigenverantwortung und Stärkung der Medienkompetenz. Das setzt Bildung und Information voraus. Diesem Auftrag darf sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht verschließen. Ich wiederhole noch einmal, schon gar nicht in der Auslandberichterstattung.

Die privaten Programmanbieter machen es den Entscheidern angesichts so mancher Programmangebote jedoch nicht immer leicht, sich für ihre berechtigten Interessen einzusetzen. Bloßstellen von Menschen als Programmkonzept, bedienen voyeuristischer Gelüste, Ekelshows, Talksendungen in denen die Menschenwürde oft mit Füßen getreten wird, Frauen, die sich auf Billardtischen rekeln, sie mögen Einschaltquote generieren, die Akzeptanz bei Meinungsträgern fordern sie sicher nicht. Sie machen vielmehr deutlich, dass ein öffentlich-rechtlich verfasstes Fernsehangebot unverzichtbar ist – wenn auch in klar definierten Grenzen. Dennoch besser einen guten, unterhaltsamen und freizügigen Film, als eine schlechte Talkshow.

## 6. Meine sehr verehrten Damen und Herren,

Öffentlich-rechtliches und privates Fernsehen wird es auch in Zukunft in Deutschland geben. Eine Verdrängung „alter“ Medien durch „neue“ Medien ist nicht in Sicht. Auch nach 20 Jahren besteht diese damals geäußerte Gefahr nicht. Die Sehdauer in den Haushalten hat immer weiter zugenommen, in den letzten fünf Jahren allein um fast eine halbe Stunde.

Aber es wird in den nächsten beiden Jahrzehnten zu Veränderungen kommen. Die nachwachsende Generation zumindest setzt immer mehr auf die Informationen aus dem Internet. Man lädt sich Musik und Videos herunter.

Über welchen Vertriebsweg die Bilder zukünftig auf den Bildschirm kommen, ob über Kabel, Satellit, Internet oder digitale Hausantenne, das wird den Nutzer immer weniger interessieren. Er wird den Zugang zu Inhalten suchen, die entweder rundgesendet werden oder die er abrufen kann. Dabei wird ihm auch hilfreich sein, dass er Dienstleistungen schnell und unkompliziert elektronisch bezahlen kann. Wer heute schon Handy-Tickets für Bus, Kino oder Theater nutzt, der ruft auch unkompliziert Filme und ruft unkompliziert Informationen über jedwedes Netz ab. So können auch Angebote für kleine Zielgruppen realisiert werden. Unsere Kommunikation über Medien wird sich, Herr Bergsdorf hat das ja schon anklingen lassen, immer mehr individualisieren. Individualisierte Kommunikation ist aber keine Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Systems, d.h. konkret: ein Ausbau weiterer Spartenkanäle über die bereits vorhandenen analogen Kanäle hinaus und ein Ausbau des Internet-Angebotes können nicht Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten sein.

Im Pressebereich haben wir mit dem Pressegrosso einen weitgehend neutralen Vertriebsweg organisiert. Das sollte auch für die Verbreitung von Rundfunk Vorbild sein: Wer den Vertrieb organisiert sollte nicht als Inhaltsanbieter auf demselben Vertriebsweg Konkurrent sein. Ich plädiere für eine saubere Trennung von Inhalten und Vertrieb auch im Rundfunkbereich. Deshalb sollten wir konsequent auch darüber nachdenken, ob öffentlich-rechtliche Anstalten Eigentümer von Übertragungsnetzen bleiben sollen. Hier können Mehrfachversorgungen abgebaut, die Kosten für die ARD-Anstalten gesenkt und neue und bessere Übertragungsmöglichkeiten für den privaten Rundfunk und auch für das Deutschland-Radio geschaffen werden.

Aufgabe der Politik wird es weiterhin sein, den diskriminierungsfreien Zugang der Inhaltsanbieter zu den Übertragungswegen sicher zu stellen.

Die Politik sollte nach meiner Meinung auch zukünftig dafür sorgen, dass die Digitalisierung ohne Zeitverzug vorangetrieben wird. Das erhöht die Vielfalt und stärkt den Medienstandort Deutschland. Sender und Geräteindustrie brauchen Verhaltenssicherheit. Die Digitalisierung wird neue Szenarien ermöglichen. Die ersten Vorboten sind erkennbar. Sie eröffnen auch neue Möglichkeiten der Interaktivität, die wir nutzen müssen, auch wenn sie sich langsam entwickeln.

Mit besonderer Aufmerksamkeit müssen wir die neuen „Schleusenwärter“ der digitalen Welt betrachten. Wer Informationen filtert und die Agenda festlegt hat Einfluss. Bereits heute nutzen 91 % aller Internetnutzer Suchmaschinen. Ihre Struktur, ihre Selektion ist für viele Menschen nicht durchschaubar. Was dort nicht gefunden wird oder nicht auf den vorderen Plätzen steht, ist für viele Menschen nicht existent. Ein ähnliches Problem haben wir bei elektronischen Programmführern. Auch hier müssen wir für Transparenz sorgen - allerdings nicht mittels eines zentralen Medien- und Kommunikationsrates, den ich als problematisch ansehe und dem nichts abgewinnen kann.

## 7. Meine sehr verehrten Damen und Herren,

lassen Sie mich zum Schluss noch eine Bemerkung zu einer anderen aktuellen Diskussion machen, die meines Erachtens auch grundlegende Bedeutung für die Perspektiven unserer Medienordnung hat, zur Pressefusionskontrolle.

Deutschland ist bisher mit seinem strikten Pressefusionsrecht gut gefahren und hat im Vergleich mit anderen Staaten eine große Vielfalt bei Zeitungen und Zeitschriften erhalten können. Die Vielfalt der Printmedien darf nicht dauerhaft der aktuellen Wirtschaftslage geopfert werden. Das Kartellrecht bietet auch jetzt schon viele Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Wir müssen allenfalls die Möglichkeiten der verstärkten Kooperationen zwischen den Verlagen ausbauen, z.B. im Anzeigenmarkt.

Eine Erlaubnis der Fusion auch bei Entstehung von Marktmacht durch eine 25,1 % Klausel kann und darf nicht unser Ziel sein. Verlage mit Zeitungsauflagen unter 50.000 bis 70.000 Exemplaren würden nach und nach verschwinden, weil sie dem Druck der Großen nicht mehr standhalten können. Würden selbst Vorschläge aus den Reihen des BDZV als Richtschnur gelten, so könnte nach Berechnungen nahezu dreiviertel der zurzeit 245 Titel vom Markt verschwinden. Das kann und darf nicht unsere Politik sein.

Eine Trennung von wirtschaftlicher und redaktioneller Verantwortung halte ich nicht für sinnvoll. Die redaktionelle Selbständigkeit dann durch Redaktionsstatute, Beiräte oder gar das Kartellamt zu kontrollieren, würde der öffentlich-rechtlichen Zeitung gleichkommen und verfassungsrechtlich problematisch sein. Politisch rate ich dringend davon ab. Unser Ziel muss es sein, die Vielzahl eigenständiger Zeitungen und Kleinverlage in Deutschland zu erhalten. Nur so können wir letztlich die Vielfalt auch im Printbereich erhalten.

## 8. Meine Damen und Herren,

ich bin selbstverständlich nicht zufrieden mit allem was man im Fernsehen sehen kann, weder im Öffentlich-Rechtlichen noch im Privaten, aber ich würde auch mit meiner heutigen Erkenntnis über die Entwicklung der letzten 20 Jahre wieder für die Gleichberechtigung von privaten Rundfunk und Öffentlich-Rechtlichen stehen. Um es ganz knapp zu sagen, ich würde die Entscheidung, die zum sogenannten Urknall von 1994 führten, wieder treffen. Die Grundentscheidung war richtig, auch wenn das System sich nicht nur positiv entwickelt hat. Der Staat hat den freien Zugang und die Vielfalt zu sichern und die Einhaltung unserer Grundwerte und rechtsstaatlichen Ordnung zu garantieren. Er soll den Rahmen definieren. Geschmack lässt sich nun mal nicht in Paragraphen

fassen, meine Damen und Herren. Ich würde wieder so entscheiden, und ich empfehle, dass alle, die heute Verantwortung haben darauf aufpassen, dass jetzt zu treffenden Entscheidungen wieder richtig getroffen werden

Herzlichen Dank





Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

## **Medienkongress**

# **Perspektiven für eine Medienordnung der Zukunft**

**20 Jahre medienpolitischer Urknall**

**Berlin, 1. März 2004**



**Vortrag von**

**Viviane Reding**  
**Mitglied der Europäischen Kommission**  
**Zuständig für Bildung und Kultur**

**„Europäische Visionen  
einer pluralen Medienordnung“**



**Unkorrigiertes Redemanuscript  
Es gilt das gesprochene Wort**

## **1. Einleitung**

(Anrede),

a) Das Leitmotiv der heutigen Veranstaltung lautet „20 Jahre medienpolitischer Urknall“. Vor 20 Jahren wurde in Deutschland privat betriebenes Fernsehen eingeführt. Heute soll ich über „Europäische Visionen einer pluralen Medienordnung“ zu Ihnen sprechen. Das macht deutlich, welche rasante Entwicklung die Medien und mit ihnen die Medienpolitik genommen haben. Ohne Übertreibung zu wollen kann man doch sagen, dass aus dem „medienpolitischen Urknall“ eine neue Medienwelt entstanden ist.

Es freut mich sehr, dass die europäische Dimension dieser neuen Medienwelt ein ausdrücklicher Bestandteil Ihrer heutigen Überlegungen zur Entwicklung und Zukunft der Medienordnung ist.

Deswegen möchte ich zuerst einmal für die Einladung bedanken, der ich gerne nachgekommen bin.

b) Und nun zu den Visionen.

c) Helmut Schmidt wird ein Bonmot zugeschrieben, das da lautet:  
„Wenn ich Visionen habe, gehe ich zum Arzt.“

Bei allem Respekt vor Herrn Schmidt möchte ich an dieser Stelle aber doch betonen, dass ich mich hinsichtlich des Umgangs mit politischen Visionen einem anderen Altkanzler sehr viel näher fühle - nämlich Helmut Kohl, der aus europäischen Visionen neue europäische Realitäten gemacht hat.

d) Allerdings müssen wir feststellen, dass - obwohl das Jahr 2004 in vielerlei Hinsicht die Vollendung dieser Visionen mit sich bringt, nämlich die Wiedervereinigung Europas durch die Erweiterung der EU - wir es mit „europäischen Visionen“ zum jetzigen Zeitpunkt nicht gerade leicht haben. 2004 wird für Europa, für die EU, ihre Mitgliedstaaten und ihre Bürgerinnen und Bürger ein Jahr der großen Veränderungen sein. Aber die Stimmungslage ist nicht nach Aufbruch, sondern nach Konsolidierung, und gerade weil wir in allen Bereichen grundlegender Reformen bedürfen, wächst die Sehnsucht nach Bewahrtem und – angeblich - Bewährtem.

e) Das ist übrigens in der Medienpolitik kein bisschen anders als in der Europapolitik.

f) In diesen Tagen wird eine Vielzahl von Bilanzen und Bewertungen der Entwicklung, die die Medienordnung in den letzten Jahren genommen hat, veröffentlicht. Soweit ich diese Veröffentlichungen überblicken kann, ist ihnen ein Grundton gemeinsam – die Klage über einen Verlust an Niveau, zumal im Fernsehen. Die Zeit vor der Einführung privat betriebenen Fernsehens wird oftmals als Idylle beschrieben, als eine Zeit in der das Fernsehen ganz im Dienst des „Edlen, Schönen, Guten“ gestanden habe.

g) Ohne manche problematische Entwicklung, ohne manche Auswüchse schön reden zu wollen, muss ich doch sagen, dass mich solche Betrachtungsweisen nicht überzeugen. Wenn eine angeblich gute alte Zeit vergeht, dann doch wohl deshalb, weil sie in Wirklichkeit als gar nicht

so gut empfunden worden ist. In Wirklichkeit sind die Visionäre von gestern doch die Realisten von heute.

h) Deswegen möchte ich meine Rede beginnen mit einer Hommage an diejenigen, die vor rund 20 Jahren die Einsicht gehabt haben, dass Veränderungen unausweichlich sind, und die den Mut gehabt haben, diese Veränderungen gestalten zu wollen – den Politikerinnen und Politikern, den Unternehmerinnen und Unternehmern, den Journalistinnen und Journalisten die sich auf das Abenteuer des privat betriebenen Fernsehens eingelassen haben und damit in 20 Jahren eine neue, vielfältigere und auch europäischere Medienlandschaft geschaffen haben.

i) Dabei war und ist es ja nicht so, dass Visionen im medienpolitischen Bereich mit einem grossen Schlagwort und einem grossen Wurf durchgesetzt werden können. Die gesellschaftliche, wirtschaftliche, technische Realität der Medienwelt war und ist dafür viel zu komplex. Wer sich in das Geschäft der Medienpolitik wagt, der macht sich – ganz im Sinne von Max Weber – an das beharrliche Bohren dicker Bretter. Manchmal wird das Bohrloch schneller grösser, manchmal langsamer. Manchmal gibt es einen Durchbruch – und manchmal erweist sich eine Probebohrung als falsch. Aber der beste Gradmesser für ihren Erfolg ist die Tatsache, dass bei aller Nostalgie für das Dampfradio letztlich niemand ernsthaft das Rad zurück drehen will. Bei aller Unvollkommenheit unserer heutigen Medienordnung besteht doch Einigkeit darüber, dass die heutigen Probleme nicht mit gestrigen Konzepten zu lösen sind.

j) Insofern tun wir gut daran, uns an den Visionären von vor 20 Jahren ein Beispiel zu nehmen, und die Herausforderungen, vor denen wir im Jahr 2004 stehen, beherzt und mit Gestaltungswillen anzugehen. Das bleibt ein mühsames Geschäft, und erfordert vor allem anderen viel Arbeit am Detail. Weder die Mitgliedstaaten der EU, noch die EU selber besitzen eine magische Weltformel für eine ideale Kommunikationsordnung.

k) In diesem Sinne möchte ich meine europäischen Visionen einer pluralen Medienordnung, die ich Ihnen nachfolgend darlegen möchte, verstanden wissen. Sie bestehen nicht aus einfachen Schlagworten. Sondern aus einer Vielzahl von Bausteinen, die die EU für die Lösung der zahlreichen praktischen Fragen und Probleme, vor die uns die nächsten Jahre stellen werden, beitragen kann.

l) Vor dem Hintergrund einer knappen Skizze des binnenmarkt- und kulturpolitischen Auftrages der EU möchte ich vor allem auf drei Fragenkomplexe eingehen:

- Auf unseren Beitrag zum Pluralismus in den Medien und unseren Umgang mit der Frage der Medienkonzentration.
- Auf die Zukunft des „dualen Systems“ im europäischen Rahmen.
- Auf die Fortentwicklung des europäischen Rechts- und Förderrahmens für grenzüberschreitendes Fernsehen, insbesondere im Hinblick auf die Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ und das Media-Programm.

## 2. Der binnenmarkt- und kulturpolitische Auftrag der EU

a) Ebenso wie die nationale Medienpolitik fasst auch die Medienpolitik der EU die Medien nicht als ein bloß ökonomisches Phänomen auf, sondern geht von der ganz besonderen Bedeutung der Medien für eine freie, demokratische und soziale Gesellschaft aus.

Alle Mitteilungen, in denen die Europäische Kommission ihre Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik dargelegt hat, betonen die zentrale Rolle der Medien, und zumal der audiovisuellen Medien für unsere Gesellschaften:

Zum einen sind unsere Gesellschaften ohne einen ungehinderten Informationsfluss nicht funktionsfähig. Zum anderen sind unsere Gesellschaften ohne einen ungehinderten Austausch von Meinungen und Erfahrungen nicht entwicklungsfähig. Den Medien, und zumal den audiovisuellen Medien, kommt eine fundamentale Rolle in der Entwicklung und der Vermittlung gesellschaftlicher Werte zu. Dies ist nicht nur dadurch begründet, dass die Medien weitgehend bestimmen, welche Fakten über die Welt und welche Bilder der Welt wir vermittelt bekommen. Sondern auch weil sie die Begriffe und Kategorien prägen, die wir dazu gebrauchen, diese Fakten und Bilder begreifbar zu machen. Die Medien tragen also nicht nur dazu bei zu bestimmen, was wir von der Welt sehen. Sie tragen auch dazu bei zu bestimmen, wie wir die Welt sehen.

b) Unsere Initiativen im Bereich der Medien tragen dem besonderen Charakter dieser Kulturindustrie par excellence vollumfänglich Rechnung.

c) Soweit die EU im Bereich der Regulierung von Medieninhalten tätig wird, ist allerdings zu beachten, dass die Verträge der EU keinen spezifischen Gestaltungsauftrag für den Bereich der Medien zuweisen. Bei den Rechtsgrundlagen, auf die die Politik der EU im Bereich der Regulierung von Medieninhalten gestützt ist, handelt es sich um sogenannte "horizontale" Rechtsgrundlagen. Diese zielen darauf ab, die Erfüllung allgemeiner Ziele der Gemeinschaft zu gewährleisten, namentlich die Freizügigkeit im Binnenmarkt. Deshalb bezweckt die Politik der EU im Bereich der Regulierung von Medieninhalten nicht, dass nationale Politiken in identischer Art und Weise geführt werden. Sie soll lediglich sicherstellen, dass die nationalen Politiken mit den allgemeinen Zielen der EU, insbesondere der Freizügigkeit im Binnenmarkt, kompatibel ist.

d) Mir ist diese Feststellung außerordentlich wichtig. Denn nur das Wissen um die Reichweite und die Grenzen unseres "Regulierungsmandates" vermeidet Missverständnisse. Das oft artikulierte Unverständnis darüber, warum die EU überhaupt im Bereich der Regulierung von Medieninhalten tätig wird, geht an den Verträgen ebenso vorbei wie das gegenläufige, aber ebenso oft artikulierte Unverständnis darüber, warum die EU im Bereich der Regulierung von Medieninhalten nur gegenständlich beschränkt tätig ist und bestimmte Probleme nicht umfassend regelt.

e) Die Politik der EU im Bereich der Regulierung von Medieninhalten ist also in erster Linie Binnenmarktpolitik. Sie

wird durch das Binnenmarktziel der Freizügigkeit von Waren

(worunter etwa Zeitungen und Zeitschriften fallen) und Dienstleistungen (worunter etwa Radio- und Fernsehsendungen fallen) bestimmt und begrenzt. Insofern ist im Bereich der Medienpolitik

die Forderung nach einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen der Politik der EU und der Politik ihrer Mitgliedstaaten schon heute erfüllt.

Die – dem Vertragsgebot der Einhaltung der Kompetenzgrenzen entsprechende – Betonung des Binnenmarktcharakters unserer Politik im Bereich der Regulierung von Medieninhalten führt freilich oft zu dem Vorwurf, sie sei „kulturblind“. Dabei sind wir nach den Verträgen ausdrücklich gehalten, eventuelle kulturelle Aspekte zu berücksichtigen. Die Verträge gehen davon aus, dass die Verwirklichung des Binnenmarktziels und die Verwirklichung kultureller Ziele nicht in einem unauflösbarer Gegensatz stehen, sondern in praktische Konkordanz gebracht werden können.

Die Frage, ob die Politik der EU im Bereich der Regulierung eher eine ökonomische oder eher eine kulturelle Zielsetzung haben soll, geht deshalb fehl. Sie muss das - darf aber auch nur das - regeln, was zur Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlich ist. Sie beseitigt damit unverhältnismäßige Freizügigkeitsschranken sowohl im wirtschaftlichen als auch im kulturellen Bereich, tritt dabei aber nicht an Stelle nationaler Politiken. Damit eröffnet die Politik der EU die Chancen des Binnenmarktes. Und sie respektiert und erweitert den Spielraum der Kulturpolitik. Denn sie hat bisher noch in keinem Fall dazu geführt, dass die Verwirklichung kultureller Ziele erschwert oder gar unmöglich geworden wäre. Sondern sie unterstützt und ergänzt die nationale Kulturpolitik im Hinblick auf die europäische Dimension.

f) Aus dem Binnenmarktcharakter unserer Politik im Bereich der Regulierung von Medieninhalten folgt auch, dass die Zuständigkeit der EU nur gegeben ist, wenn grenzüberschreitende, binnennarktrelevante in Rede stehen.

Die grenzüberschreitenden Auswirkungen vieler Medieninhalte sind aber bis heute als aus sprachlichen, kulturellen, politischen, wirtschaftlichen und technischen Gründen beschränkt. Deshalb sind Inhalte von Zeitungen, Zeitschriften und Radiosendungen (von punktuellen Regeln einmal abgesehen) bis heute nicht Gegenstand spezifischer Initiativen der EU geworden. Für den Austausch dieser Medien im Binnenmarkt bieten der vertragliche Grundsatz der binnennarktrelevanten Freizügigkeit aller Waren und Dienstleistungen, die in einem Mitgliedstaat legal in Verkehr gebracht werden können, sowie die Schranken dieses Grundsatzes einen im Regelfall ausreichenden rechtlichen Rahmen. Demgegenüber werden seit dem Aufkommen von Satellit- und Kabelübertragung und der dadurch ausgelösten zunehmenden Entwicklung des Fernsehens zu einem immerinternationaler betriebenen Geschäft die grenzüberschreitenden Auswirkungen der Inhalte von Fernsehsendungen anders bewertet.

g) In dem Masse, in dem sowohl Nutzerinnen und Nutzer als auch die Anbieterinnen und Anbieter von den neuen Möglichkeiten immer mehr Gebrauch machten, und die Europäische Kommission auf der Geltung der Binnenmarktfreiheit auch in diesem Bereich insistierte, wuchs die Einsicht, dass es zur Wahrung bestimmter, bislang durch rein mitgliedstaatliche Regulierungen geschützter Gemeinwohlbelange eines gemeinschaftlichen Rahmens bedarf. Dementsprechend wurde am 3. Oktober 1989 die Richtlinie über "Fernsehen ohne Grenzen" verabschiedet. Mit anderen Worten: dem „medienpolitischen Urknall“ auf der nationalen Ebene folgte der „medienpolitische Urknall“ auf der europäischen Ebene auf dem Fuss.

h) Wie auf nationaler Ebene auch kommt diesem „medienpolitischen Urknall“ eine doppelte Bedeutung zu. Entsprechend dem, was ich eben dargelegt habe, hat er zunächst eine binnenmarktpolitische Bedeutung. Aber dieser binnenmarktpolitischen Bedeutung wohnt die gesellschafts- und kulturpolitische Bedeutung zwangsläufig inne.

i) Anders als eine reine Freihandelszone bedarf eine politische Union – und eine solche ist die EU – über den Austausch von Waren und Dienstleistungen hinaus den Austausch von Ideen und Meinungen, Gedanken und Erfahrungen. Wenn eine politische Union auf Dauer eine Zukunft haben soll, bedarf sie einer Vernetzung der öffentlichen Meinungen ihrer Mitgliedstaaten. Politik kann diese Vernetzung nicht schaffen, nicht verordnen – aber sie kann Rahmenbedingungen schaffen, die eine solche Vernetzung ermöglichen und erleichtern. Dementsprechend leistet die Binnenmarktpolitik eben nicht nur einen Beitrag zur ökonomischen Prosperität des gemeinsamen Wirtschaftsraumes. Sie schafft auch die Voraussetzungen zur gesellschaftlichen und kulturellen Interaktion.

j) In dieser Dimension wird die Binnenmarktpolitik ergänzt durch die Förderpolitik der EU.

k) Parallel zur Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ ist das Media-Programm entstanden, dass den grenzüberschreitenden Austausch von Film- und Fernsehproduktionen wie auch die Entwicklung europäischer Formate fördert und so die nationalen Förderpolitiken ergänzt. Wenn heute ein Film wie „Goodbye Lenin“ französischen Kinobesucherinnen und –besuchern einen Einblick in deutsche Befindlichkeiten zur Zeit der deutschen Wiedervereinigung – und damit ein besseres Verständnis des Nachbarn – vermitteln kann, dann auch deshalb, weil sein Vertrieb in Frankreich durch das Media-Programm gefördert wird. In diesem Sinne verstehe ich Binnenmarkt-, Gesellschafts- und Kulturpolitik als eine Einheit, deren europäische Aspekte die nationalen Aspekte nicht verdrängen oder ersetzen, sondern eben ergänzen – so wie die EU unsere jeweiligen Identitäten als Deutsche, Franzosen, Polen, Luxemburger oder Türken nicht verdrängt oder ersetzt, sondern in notwendiger Weise ergänzt.

l) Vor diesem Hintergrund möchte ich nun auf die bereits genannten Problemkomplexe eingehen, die derzeit die medienpolitische Debatte in der EU bestimmen: Pluralismus und Medienkonzentration, die Zukunft des „dualen Systems“ und die Fortentwicklung unserer Rechts- und Föderrahmen.

### **3. Pluralismus und Medienkonzentration**

a) Die europäische Diskussion um Pluralismus und Medienkonzentration ist der Verabschiebung der Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ sozusagen auf dem Fuss gefolgt. Im Jahr 1992 legte die Europäische Kommission ein Grünbuch mit dem Titel “Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt - Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion“ vor. Dieses Grünbuch stellte die Frage nach der Notwendigkeit spezifischer, über das Kartellrecht, das Fusionskontrollrecht und das Beihilfenkontrollrecht hinausgehender medienkonzentrationsrechtlicher Regelungen auf der Gemeinschaftsebene. Ein umfangreicher Konsultationsprozess, der sich an die Veröffentlichung dieses Grünbuches anschloss, führte zu keinen

eindeutigen Schlussfolgerungen. Insbesondere aus Deutschland wurde die Frage aber klar verneint.

b) Der fehlende Konsens über Notwendigkeit und Inhalt gemeinschaftsrechtlicher Regelungen zu Pluralismus und Medienkonzentration führte schließlich dazu, dass die Europäische Kommission dem Grünbuch keinen förmlichen Rechtsetzungsvorschlag folgen ließ.

c) Insbesondere auf Grund des wiederholten, zuletzt im letzten Jahr geäußerten Verlangens des Europäischen Parlamentes nach derartigen Rechtsetzungsvorschlägen ist das Thema allerdings nie völlig von der Tagesordnung verschwunden.

d) So hat die Europäische Kommission die Frage nach der Notwendigkeit gemeinschaftsrechtlicher Regelungen zu Pluralismus und Medienkonzentration im Rahmen ihres Grünbuches zu Leistungen der Daseinsvorsorge im letzten Jahr nochmals gestellt. Allerdings nicht ohne darauf hinzuweisen, dass Regelungen zu Pluralismus und Medienkonzentration in erster Linie in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen. Ich zitiere:

„Zunächst ist anzumerken, dass der Schutz des Pluralismus in den Medien in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt. Derzeit enthält das abgeleitete Gemeinschaftsrecht keine Bestimmungen zum unmittelbaren Schutz des Medienpluralismus. Das Gemeinschaftsrecht lässt jedoch die Anwendung nationaler Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Medienpluralismus zu.“

e) Persönlich - und hierbei bin ich mir mit den meisten meiner Kolleginnen und Kollegen in der Europäischen Kommission völlig einig – bin ich skeptisch, ob der mit dem Grünbuch zu Leistungen der Daseinsvorsorge begonnene Diskussionsprozess zu einem anderen Resultat führen kann als der Diskussionsprozess in den 90er Jahren. Die Schwierigkeit liegt darin, dass dem Konsens über das Ziel kein Konsens über die Mittel entspricht – und das wiederum liegt an der Unterschiedlichkeit der mitgliedstaatlichen Medienmärkte. Im Regelfall entspringt der Impetus zur Befassung mit diesem Thema einer bestimmten nationalen Situation, die in dieser Form in keinem anderen Mitgliedstaat zu finden ist – und die deshalb auch mit gemeinschaftsrechtlichen, also für alle Mitgliedstaaten gleicher Massen geltenden Regeln nicht befriedigend zu lösen ist.

f) Tatsache ist: Es gibt bisher kein grenzüberschreitendes Pluralismusproblem. Das Funktionieren des Binnenmarktes ist durch nationale Schutzmassnahmen nicht eingeschränkt. Und – wie schon erwähnt – steht der Binnenmarkt nationalen Schutzmassnahmen in diesem Bereich nicht im Wege.

g) So dürfte es auch schwer fallen, eine Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der EU in diesem Bereich zu finden. Denn weder in den bestehenden Verträgen noch im Konventsentwurf des Verfassungsvertrags gibt es einen Artikel, der diesbezüglich der EU einen eigenständigen Rechtsetzungsauftrag zuweisen würde. Das entspricht übrigens auch dem Subsidiaritätsprinzip. Denn die Medienlandschaften der Mitgliedstaaten sind durch vielfältige Eigenheiten und Traditionen geprägt. Allein die grossen und die kleinen Mitgliedstaaten lassen sich kaum auf einen Nenner bringen. Diese Vielfalt soll auch so erhalten bleiben.

h) Also keine europäische Vision für Pluralismus und Medienkonzentration? Das wäre dann doch erstaunlich für eine Union, nach deren bestehenden und künftigen Verträgen der Medienpluralismus zu den Grundwerten zählt. Ich setze vielmehr auf die pluralismussichernde Wirkung unserer allgemeinen Regelungen.

i) Für diese Wirkung gibt es viele Beispiele. In erster Linie ist es übrigens die Existenz des Binnenmarktes an sich, die mit dem Abbau von Freizügigkeitsschranken den Zugang zu einer Vielzahl von Medien und damit den Medienpluralismus nachhaltig verbessert hat. Darüber hinaus enthält die bereits erwähnte Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ eine ganze Reihe von Detailvorschriften, die Pluralismus fördern und sichern. So beispielsweise die Quoten zugunsten der unabhängigen Produzenten. Der neue gemeinschafts-rechtliche Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen wie Must-Carry-Regeln oder aber Maßnahmen ergreifen können, die es den Anbietern von Fernsehprogrammen ermöglichen, auf faire, angemessene und nicht-diskriminierende Weise und gegen angemessene Vergütung den Zugang zu technischen Vermittlungsdiensten, die zur Weiterverbreitung erforderlich sind, zu erhalten. Und unser Kartellrecht, unser Fusionskontrollrecht und unser Beihilfenkontrollrecht wird weiterhin dazu beitragen, dass der Wettbewerb und vor allem der Marktzugang als essentielles Element der Pluralismussicherung nicht durch wettbewerbswidrige Praktiken oder marktbeherrschende Stellungen eingeschränkt wird. Mit anderen Worten: Auf der Ebene der EU wird die Zukunftsaufgabe weniger darin liegen, ein eigenständiges Regelwerk – eine Medienkonzentrationsrichtlinie – zu schaffen, sondern eher darauf, die allgemeinen Regeln und ihr Zusammenspiel so auszustalten, dass sie Pluralismus fördern und Konzentration in Grenzen halten.

#### **4. Die Zukunft des „dualen Systems“ im europäischen Rahmen**

a) Mit der Frage des Pluralismus und der Medienkonzentration eng zusammen hängt die Frage nach der Ausgestaltung des „dualen Systems“ im europäischen Rahmen – eigentlich seit dem „medienpolitischen Urknall“ ein Dauerbrenner der nationalen und der europäischen medienpolitischen Debatte.

b) Ich kann und will diese Debatte nicht in allen ihren Einzelheiten auffächern – einige wenige Pointierungen müssen genügen.

c) Auf der europäischen Ebene wird diese Debatte vor allem im Hinblick auf die gemeinschaftliche Beihilfenkontrolle geführt. Denn es ist offensichtlich, dass die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter aus öffentlichen Ressourcen den im Binnenmarkt als Normalfall vorausgesetzten freien Wettbewerb der Binnenmarktteilnehmer verzerrt. Die durch diese Finanzierung bewirkte Wettbewerbsverzerrung ist allerdings nach den Verträgen hinzunehmen, soweit sie unvermeidlich ist, um die Erfüllung der besonderen Aufgaben sicherzustellen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern von den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die gesellschaftliche, soziale und kulturelle Funktion des Rundfunks übertragen sind, und soweit sie nicht den Handel zwischen den Mitgliedstaaten in einem Ausmaß beeinträchtigt, die dem gemeinsamen Interesse zuwider läuft.

d) Transparenz halber hat die Kommission - einem von Mario Monti als ihrem für Wettbewerb verantwortlichen Mitglied im Einvernehmen mit mir gemachten Vorschlag folgend - ihre Auslegung der einschlägigen Vorschriften im Jahr 2001 in der Mitteilung über "Die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk" niedergelegt. Darin würdigt sie die besonderen Aufgaben, die die Mitgliedstaaten öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter übertragen haben. Während die Mitgliedstaaten für die Festlegung des Auftrags und die Wahl des Finanzierungsmodus des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuständig sind, weisen die Verträge der Europäischen Kommission die Pflicht zu, sicher zu stellen, dass sich daraus keine missbräuchlichen Praktiken und insbesondere keine Überkompensationen der Kosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags ergeben, die dazu benutzt werden können, den Wettbewerb im Binnenmarkt in einer Weise zu verfälschen, die vom Sinn und Zweck des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht gedeckt wäre.

e) Demgemäß steht es den Mitgliedstaaten frei, den öffentlich-rechtlichen Auftrag breit anzulegen. Er kann also ohne Weiteres dahin gehend definiert werden, dass der Öffentlichkeit ein ausgewogenes, vielseitiges Programmangebot zur Verfügung gestellt werden soll, das beispielsweise auch Unterhaltung und Sport einbezieht und programmbezogene Präsenz im Internet vorsieht. Deshalb wird kommissionsseitig a priori kein "Korsett" geschnürt, was den Inhalt der Programme betrifft, die in den öffentlich-rechtlichen Auftrag einbezogen werden. Allerdings darf die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags nicht auf Aktivitäten erweitert werden, die vernünftiger Weise nicht mehr als die von den Verträgen gedeckte Erfüllung der "demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse" der Gesellschaft gelten können, beispielsweise auf e-Commerce.

f) Ebenso wenig sind die Mitgliedstaaten auf einen bestimmten Finanzierungsmodus festgelegt. Insbesondere ist eine Mischfinanzierung aus öffentlichen Ressourcen und aus Werbung grundsätzlich erlaubt. Im Hinblick darauf, dass Wettbewerbsverzerrungen nur hinzunehmen sind, als sie zur Erfüllung der besonderen Aufgaben öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter unvermeidlich sind, wäre es aber unzulässig, wenn ein öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter seine Werbepreise unter das Niveau drücken würde, das ein effizienter privater Anbieter in vergleichbarer Situation zur Deckung seiner Kosten benötigen würde.

g) In Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem EG-Vertrag prüft die Kommission insbesondere die Beachtung folgender Bedingungen durch die Mitgliedstaaten:

- Die Festlegung einer klaren und genauen Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags.
- Die förmliche Betrauung eines oder mehrerer Träger mit diesem Auftrag durch amtlichen Akt, und die Überwachung der Erfüllung dieses Auftrags durch Einrichtungen, die vom betrauten Träger unabhängig sind.
- Die Begrenzung einer allfälligen Finanzierung durch öffentliche Ressourcen auf das, was zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags notwendig ist (sog. Verhältnismäßigkeitstest); in diesem Zusammenhang erinnert die Mitteilung auch daran, dass für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, die über ihren öffentlich-rechtlichen Auftrag hinaus auch Aktivitäten entfalten,

die nicht von diesem gedeckt werden, grundsätzlich die sog. Transparenzrichtlinie gilt, die eine getrennte Buchführung zwischen diesen Aktivitäten oder äquivalente Kontrollsysteme erfordert.

h) Die dualen Systeme einer Koexistenz von privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern, wie sie heute in unterschiedlichen Ausprägungen in den meisten Mitgliedstaaten besteht, müssen in den kommenden Jahren angesichts neuer technologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen weiter entwickelt werden. Ich bin davon überzeugt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter auch in Zukunft eine wichtige Rolle für unsere Gesellschaft spielen werden. Aber auch für die künftige Gestaltung unserer dualen Systeme gilt natürlich, dass viele Fragen nicht ein für allemal, sondern nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Verhältnisse beantwortet werden können.

i) Angesichts sinkender Werbeeinnahmen stellt sich die Frage nach einem annähernden Gleichgewicht der Finanzausstattung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern mit ganz neuer Aktualität. Angesichts zunehmender Konvergenz weitet sich die Frage nach dem angemessenen Verhältnis zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern zur Frage nach dem angemessenen Verhältnis zwischen den privaten Medien und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern insgesamt. Schon heute stellt sich nicht nur die Frage danach, welche Angebote durch öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter erbracht werden müssen, weil private Medien sie nicht erbringen wollen. Sondern auch die Frage danach, welche Angebote durch die privaten Medien nicht oder nicht mehr erbracht werden können, weil die Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter ein kostendeckendes Angebot unmöglich macht. Und schon heute stellt sich nicht nur die Frage danach, inwieweit die Existenz starker öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter zur Pluralismussicherung unabdingbar ist. Sondern auch die Frage danach, inwieweit die Existenz großer öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter die Konzentration bei den privaten Medien befördert, beispielsweise im Bereich von "Nischenkanälen". Diese Fragen stellen, heißt nicht, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als solchen in Frage stellen - es geht vielmehr darum, auf veränderte Verhältnisse angemessen zu reagieren.

j) Wie Sie meinen Ausführungen entnehmen können, müssen die Antworten auf diese Fragen zuvörderst auf der nationalen Ebene gesucht und gefunden werden. Die EU nimmt den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Markt nicht ab. Ihr Tätigwerden baut auf das der Mitgliedstaaten auf. Im Hinblick auf das Binnenmarktziel sorgt sie für die Wahrung der Verhältnismäßigkeit. Und sie sorgt für die Transparenz, die dafür die unabdingbare Voraussetzung ist.

k) Ist das eine Vision?

l) Angesichts der erbitterten Auseinandersetzungen, die um die Feinjustierung des dualen Systems geführt worden sind und heute noch geführt werden, glaube ich das schon. Die Einbettung der nationalen Diskussion in den europäischen Rahmen hat mehr als ein einmal dazu beigetragen, den Blick für das gerechte Gleichgewicht zu schärfen. Ohne sie wäre der „medienpolitische Urknall“ so kaum möglich gewesen.

## **5. Die Fortentwicklung des europäischen Rechts- und Förderrahmens für grenzüberschreitendes Fernsehen, insbesondere der Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ und des Media-Programms**

- a) Abschließen möchte ich meinen Vortrag – wie eingangs angekündigt - mit einem Ausblick auf unser umfangreiches Arbeitsprogramm im Bereich der audiovisuellen Politik für die Jahre 2004 und 2005.
- b) Die Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ wurde im vergangenen Jahr einer umfassenden öffentlichen Konsultation und Überprüfung unterzogen. Die Ergebnisse hat die Kommission in einer Mitteilung zur zukünftigen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich zusammengefasst. Als Tenor der über 150 Beiträge lässt sich festhalten, dass die Richtlinie wesentlich dazu beigetragen hat, den freien Verkehr von Fernsehdiensten innerhalb der EU zu erleichtern. Die Richtlinie hat sich also bewährt. Doch die Beiträge machten auch deutlich, in welchen Bereichen weitergehende Überlegungen notwendig sind.
- c) Zur Lösung der Fragen und Probleme, die sich in diesem Konsultationsprozess ergeben haben, hat die Europäische Kommission mit einem zweistufigen Ansatz reagiert.
- d) Als kurzfristige Maßnahme soll zunächst eine auslegende Mitteilung der Europäischen Kommission die Rechtssicherheit bei der Anwendung der Vorschriften der Richtlinie zur Fernsehwerbung verbessern, insbesondere was die neuen Werbetechniken wie Split Screen, virtuelle Werbung oder interaktive Werbung anbetrifft. In meinem Vorschlag an das Kollegium der Kommissare werde ich meiner Orientierung an der Maxime „In dubio pro libertate“ treu bleiben. Die Richtlinie ist von Anfang an als ein flexibles Regulierungsinstrument ausgelegt worden, und diese Flexibilität wollen wir erhalten. Ich weiss wohl, dass ich für diese Haltung von mancher Seite Kritik ernten werde, dass unterstellt wird, dass die Europäische Kommission den Schutz der Fernsehzuschauerinnen und Fernsehzuschauer vor „Werbeexzessen“ nicht ernst nehmen würde. Das Gegenteil ist richtig – wir achten strikt auf die Einhaltung der Grundprinzipien, etwa die Trennung von werblicher und programmlicher Botschaft. Aber wir erkennen an, dass die Geschäftsgrundlage des privat betriebenen Fernsehens die Werbung ist. Ebenso wenig wie man einen Pudding gleichzeitig essen und an die Wand nageln kann, gibt es frei empfangbares, privat betriebenes Fernsehen ohne Werbung. In einer Zeit, in der die Wirtschaftslage schlecht und die Werbeeinnahmen dementsprechend knapp sind, müssen die Fernsehveranstalter wissen, welche Spielräume sie haben, und welche nicht. Das beabsichtigen wir aufzuzeigen – und das ist auch ein Beitrag zur Pflege einer pluralen Medienordnung.
- e) Daneben gilt mein besonderes Augenmerk dem Jugend- und Menschenwürdeschutz. In diesem Bereich haben wir derzeit aber weniger ein Regelungs- als ein Vollzugsdefizit und vor allem ein Kompetenzdefizit auf der Seite der schwächeren Mediennutzerinnen und –nutzer. Deshalb möchte ich in den nächsten Monaten auch eine Überarbeitung unserer – medienübergreifenden – Empfehlung zum Jugend- und Menschenwürdeschutz vorlegen. Diese Empfehlung ergänzt die „harte“ Regulierung der Richtlinie durch Maßnahmen, die der Stärkung von Ko- und Selbstregulierung der Industrie in Zusammenarbeit mit den Nutzerinnen und Nutzern dienen.

Sie zielt dabei auf einen europäischen Mehrwert durch den Austausch bester Praktiken und die Vernetzung von Ko-Regulierungs- und Selbstkontrollmechanismen und –einrichtungen ab.

f) Mittelfristig müssen wir uns fragen, ob es im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Medientechnik und –wirtschaft nicht einer umfassenderen Revision der Richtlinie bedarf.

g) Um die diesbezüglichen Überlegungen zu vertiefen, werden eine Reihe von Focusgruppen und Studien z. B. folgende Fragen eingehend untersuchen:

- Welche Regulierungsinstrumente sind in einer dauerhaft digitalisierten Medienlandschaft angemessen? Sind die überkommenen Unterscheidungen zwischen den Medien und ihrer Regulierung im Zeitalter der Konvergenz noch aufrecht zu erhalten? Brauchen wir ein medienübergreifendes Regulierungskonzept? Beispielsweise ein Regulierungskonzept, in dem sich die Regelungsdichte an dem Mass der Kontrolle orientiert, das Nutzerinnen und Nutzer über ein Medium ausüben können? Wie gestalten wir das künftige Zusammenspiel von Regulierung, Ko-Regulierung und Selbstregulierung?

- Welche Regelungsdichte ist im Bereich der Werbung angemessen? Sind die sogenannten quantitativen Werbebeschränkungen, die aus einer Zeit stammen, in der Nutzerinnen und Nutzer auf den Zugang zu einigen wenigen, linear ausgestrahlten Programmen beschränkt waren, im Zeitalter des Multi-Channel- und Multi-Platform-Wettbewerbs, im Zeitalter von Fernbedienung und Festplattenrekorder noch angemessen? Wie stellen wir demgegenüber sicher, dass Essentials wie die Trennung von werblicher und programmlicher Botschaft in einer veränderten Medienlandschaft nicht unterlaufen und umgangen wird?

h) Auf der Grundlage dieser und anderer Überlegungen wird die – dann neu besetzte – Europäische Kommission im Jahr 2005 über das weitere Vorgehen beschließen.

i) Parallel dazu bereiten wir im Rahmen der Erarbeitung der neuen finanziellen Vorausschau für die EU auch die nächste Generation des Media-Programmes vor. Es wird den veränderten technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Und weiterhin dafür sorgen, dass den europäischen Bürgerinnen und Bürgern eine breite Auswahl an europäischen Filmen und Programmen zugänglich gemacht wird.

### **(Schluss)**

Ich komme zum Schluss. 20 Jahre nach dem „medienpolitischen Urknall“, den Sie heute begehen, ist die deutsche und die europäische Medienlandschaft vielfältiger denn je. Die Einführung des privat betriebenen Fernsehens war ein wichtiger, ein richtiger Schritt. Unsere gemeinsame Aufgabe ist es, diese Vielfalt zu pflegen und fortzuentwickeln.

Was wir von der Seite der EU dafür tun können habe ich versucht, Ihnen ein wenig zu verdeutlichen.

Sie haben mich nach Visionen gefragt.

Deshalb möchte ich Ihnen sagen, dass meine Vision ist, dass alles was wir tun dazu beiträgt, dass so bald wie möglich eine wirkliche europäische öffentliche Meinung, ein wirklich europäischer Raum des Austauschs von Informationen, der Debatte von Ideen, des Ausdrucks von Kreativität, der Ausbildung und der Unterhaltung, mit einem offenen Zugang für alle Bürger der EU, entsteht.

Denn ich zweifle daran, ob es möglich sein wird, die EU auf Dauer zusammenzuhalten, wenn kein nachhaltiger grenzüberschreitender Austausch öffentlicher Diskurse und der öffentlichen Meinungen stattfindet.

Ein derartiger Austausch kann natürlich nicht von oben nach unten verordnet werden. Er muss von unten nach oben wachsen. Aber die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen sich kontinuierlich fragen, welche Hindernisse einem solchen Austausch noch entgegenstehen, und sie müssen gegebenenfalls bereit sein, die Reichweite der Politik der EU im Bereich der Medien zu überprüfen, wenn solche Hindernisse nicht anders beseitigt werden können.

Ich bin mir wohl bewusst, dass das ein empfindlicher Punkt ist. Er berührt einen offenen Nerv, das Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Vielheit in der EU.

Ich denke, dass es entscheidend ist, dass diese Debatte - die nicht vermieden werden kann, wenn eine EU bestehen bleiben soll, die sowohl handlungsfähig als auch bürgernah ist - nicht im konstruktivistischen Geist abschließender und letztgültiger Entwürfe geführt wird.

Sie braucht in erster Linie kreatives Denken, das mehr an Werten als an Strukturen orientiert ist. Mit anderen Worten: Sie erfordert den Rückgriff auf die Gemeinschaftsmethode, wie sie von den Gründervätern der EU entwickelt wurde. Sie erfordert den Rückgriff auf die Dynamik von "trial and error", von "piece-meal engineering" im Sinne von Karl R. Popper. Es ist allein eine solche Dynamik, die dazu in der Lage ist, die EU an wechselnden Erfordernisse historischer Entwicklungen anzupassen.

Wir sind heute bei der nach Konrad Adenauer benannten Stiftung zu Gast. Konrad Adenauer hat diese Vision von Europa gehabt. Wir sollten sie nicht vergessen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit. ■