

Der Preis der Qualität

Der intermediäre und intramediäre Verdrängungswettbewerb und seine Folgen für die duale Rundfunkordnung.

Die Präambel des Rundfunkstaatsvertrags gibt den Landesmedienanstalten auf, sich für die Entwicklung des dualen Rundfunksystems einzusetzen. Das hier vorgelegte Papier, das die Gesamtkonferenz der Landesmedienanstalten am 18. November 2009 in Ludwigshafen verabschiedet hat, nimmt diese Verpflichtung auf. Es beschreibt einleitend, was dies im Übergang zum digitalen Rundfunk inzwischen konkret bedeuten kann. Ein zweiter Teil beschreibt aktuelle und mittelfristig wirksame Schiefagen des dualen Systems, die sich nicht zuletzt aus dem Medienwandel ergeben, und die sich auf die Qualität des TV-Angebots negativ auswirken können. Die wichtigen Akteure des Systems – von den TV-Veranstaltern bis zu den politisch Verantwortlichen – werden aufgerufen, Maßnahmen zu diskutieren und umzusetzen, mit denen ökonomisch bedingten publizistischen Schwächen wirksam begegnet werden kann.

I.

Rolle und Funktionen der Landesmedienanstalten im dualen Rundfunksystem

1.

Im Begriff des dualen Rundfunksystems kommt - in Spannung zueinander stehend - zweierlei zum Ausdruck. Die beiden Teilsysteme, der öffentlich-rechtliche Rundfunk und der private Rundfunk, handeln auf der Grundlage eigener Gesetze jeweils autonom, mit einer jeweils spezifischen Regulierung.

Zugleich gilt, was aus dem Begriff des *Systems* folgt: *Wesentliche* publizistische, ökonomische und strukturelle Entwicklungen dieses Systems betreffen nicht nur ein Teilsystem allein, sondern immer auch die Architektur, die Balance und die Leistungsfähigkeit des Systems als etwas Ganzem. Eine Konsequenz daraus ist, dass angesichts solcher systemrelevanter Entwicklungen auch die Regulierung die Wirkung auf das ganze System in Betracht ziehen muss.

2.

Die Interdependenz von Teilsystemen und System wird immer wieder auch in den Rundfunkurteilen des BVerfG beschrieben. So heißt es dort z.B.:

„In dieser Ordnung ist die unerlässliche „Grundversorgung“ Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, zu der sie im Stande sind, weil ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und weil sie nicht in gleicher Weise wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen, mithin zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind. Die damit gestellte Aufgabe umfasst die essentiellen Funktionen des Rundfunks, die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik“ (vgl. BVerfG 73, 120, 157).

Zur publizistischen Ergänzungsfunktion der privaten Veranstalter wird ausgeführt:

„Die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kann bei der Beurteilung der rechtlichen Bindungen privater Rundfunkveranstalter nicht außer Acht bleiben. Zwar kann sie es nicht rechtfertigen, für den privaten Rundfunk auf rechtliche Sicherung der Rundfunkfreiheit ganz zu verzichten und die Entwicklung im Wege der Deregulierung den Kräften des Marktes anzuvertrauen, dies um so weniger, als mit einem echten Markt auf absehbare Zeit nicht gerechnet werden kann. Eine solche Lösung wäre mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz unvereinbar. Solange und soweit jedoch die Wahrnehmung der genannten Aufgabe jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebotes und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen

zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Zwar können die den öffentlich-rechtlichen Anstalten rechtlich gebotenen in sich gleichgewichtigen Programme Ungleichgewichtigkeiten im privaten Rundfunk nicht kompensieren ... Sofern derartige Ungleichgewichtigkeiten indes nicht gravierend sind, werden sie hinnehmbar unter der Voraussetzung, dass in dem Programm der öffentlich-rechtlichen Anstalten die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtung unverkürzt zum Ausdruck gelangt“ (vgl. BVerfG aaO, S. 159).

3.

Das duale System als ein einziges System und die damit verbundene Fragestellung der Systembalance wird im Alltag der Regulierung auf verschiedene Weise sichtbar. Man stößt darauf ebenso in der Verpflichtung des ganzen Systems durch den Gesetzgeber auf einheitliche Kriterien im Jugendschutz wie bei systemumfassenden Richtlinien für die Werbung. Die Kontrolle des Zuschaueranteilsmodells im Kontext von Medienkonzentration macht nur Sinn, wenn die 30%-Grenze auf das ganze des dualen Systems bezogen wird. Ein Begriff wie Grundversorgung ist nur dann nicht tautologisch, wenn eine darüber hinausreichende *weitere* Versorgung, die durch andere Teilnehmer des Systems erbracht wird, unterstellt werden kann. Dass das System sich auch inhaltlich als ein Ganzes versteht, zeigen Programmquellen und Programmformate, auf die beide Teilsysteme gleichermaßen zurückgreifen, ebenso, wie der permanente Austausch auf der Ebene des Personals.

II.

Intermediale und crossmediale Fragestellungen

1.

Die Landesmedienanstalten nehmen mit Blick auf das duale System zunächst die teilsystemspezifischen Aufgaben wahr, die im Einzelnen in den Landesrundfunkgesetzen und Rundfunkstaatsverträgen aufgeführt sind. Sie umfassen neben der Zulassung, Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, Kanalbelegung und Zugangsregulierung die Förderung von

Forschung, Medienkompetenz, die Sorge für Partizipationsmedien, und fallweise auch Standort- und Wirtschaftsförderung.

Doch schon im Rahmen der teilsystemspezifischen Zulassungstätigkeit kommt mit der Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit und der Medienkonzentrationskontrolle im Sinne einer Pluralismussicherung ein Faktor ins Spiel, der das Teilsystem des privaten Rundfunks in verschiedene Richtungen transzendiert. Die Landesmedienanstalten haben insbesondere bei der Bemessung von Verbreitungsgebieten/ Kommunikationsräumen und bei der Prüfung von Einzelzulassungen zu untersuchen, ob und in welchem Umfang das Angebot und der Veranstalter eine ausreichende wirtschaftliche Tragfähigkeit erwarten lassen. Auch im Rahmen der Medienkonzentrationskontrolle sind die Landesmedienanstalten, namentlich für den Fernsehbereich über ihr Sachverständigenorgan KEK, aufgerufen, zur Konkretisierung von Art. 5 GG die Bedingungen für ein möglichst vielfältiges und ausgewogenes Programmangebot auf dem privaten Sektor zu analysieren und bei drohenden Fehlentwicklungen tätig zu werden.

Entsprechende Vorgaben und Handlungen können angesichts der *zunehmenden* Differenzierung audiovisueller Medien und ihrer Infrastrukturen nicht mehr auf klassisches Fernsehen konzentriert werden. Vielmehr *gewinnen* auch andere rundfunkähnliche audiovisuelle Angebote bzw. Telemedien an Bedeutung und sind daher in Beurteilungen aller Art einzubeziehen. Medienkonzentrationskontrolle ist angesichts des Zusammenwachsens und der Austauschbarkeit und Ergänzungsfunktion der klassischen Medien Presse und Rundfunk einerseits sowie den Online-Angebote andererseits auf einen Ansatz angewiesen, der alle Mediengattungen und alle Veranstaltungsformen in den Blick nimmt. Crossmedialität ist mittlerweile ein Kernbegriff der Pluralismuskontrolle.

Wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk, so ragt auch die Presse seit Beginn des dualen Systems in den Handlungsbereich der Landesmedienanstalten hinein.

Bei der Zulassung von privaten Hörfunkveranstaltern ging und geht es vielerorts auch um die Beteiligung der Verleger, speziell auch um die Auswirkungen lokalen Hörfunks oder Fernsehens auf die Anzeigenerlöse der Verlagshäuser. Eine Bewertung der publizistischen Betätigung von Verlagshäusern im lokalen und regionalen Fernsehen und der Fragestellung lokaler oder regionaler Medienkonzentration wird überall dort von Landesmedienanstalten vorgenommen, wo es solche publizistischen Entwicklungen gibt. Im Zuge der Novellierung von Landesmediengesetzen werden unter der Fragestellung des lokalen Monopols derzeit neue Regulierungsansätze diskutiert.

2.

Zur Ausübung dieser sich auf das gesamte duale System und darüber hinaus erstreckenden aufsichtlichen Tätigkeit verfügen die Landesmedienanstalten einzeln und auch konzentriert bei der KEK sowohl über Datenmaterial, das sie inzwischen teilweise auch selbst erheben, als auch über gewachsene Erkenntnisse zur Finanzierung privater Medien und der Entwicklung von Märkten. Das dokumentieren auch die seit Jahren herausgegebenen Berichte zur wirtschaftlichen Lage des Fernsehens und der Beschäftigten, ebenso die Daten zur Programmentwicklung, die die Landesmedienanstalten seit elf Jahren erheben und in ihrem Programmbericht, der auch die entsprechenden Daten über die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme enthält, publizieren. Die Landesmedienanstalten realisieren auch darin ihren gesetzlichen Auftrag. Es gehört zu ihren Pflichten, Daten, Fakten und Einschätzungen auch dann öffentlich zu kommunizieren, wenn es sich nicht um enumerativ erbetene Erfahrungsberichte handelt.

3.

Mit diesen Hinweisen ist hinreichend begründet, dass die Landesmedienanstalten ihre Expertise in ein Verfahren einbringen können, das die Auswirkung von neuen Rundfunkangeboten auf den Medienmarkt klären soll. Auch wenn der Staatsvertragsgeber den Landesmedienanstalten keine besonderen Beteiligungsrechte an dem sog. Drei-Stufen-Test zumisst, ist ihnen verfassungsrechtlich eine grundrechtssichernde Funktion zugewiesen. Ihnen kommt Verantwortung für die Sicherung der Funktionsfähigkeit des ganzen

dualen Systems zu. Durch ihre unabhängige Position fungieren sie als Sachwalter der Allgemeinheit für ein funktionierendes duales Rundfunksystem¹.

Grenzen könnten sich für ihr Tätigwerden erst dort ergeben, wo ein Eingriff in die Kompetenz anderer Organisationen stattfindet. Die Expertise der DLM zum Drei-Stufen-Test hat diese Grenze in *keiner Weise* berührt. Sie bezog sich nicht auf Einzelfälle oder hat gar Korrekturbedarf im Einzelnen angemeldet. Sie dient im Übrigen auch dazu, Anfragen von Gutachtern sachbezogen zu beantworten.

4.

Dieser Ansatz einer Systemregulierung ist keine deutsche Besonderheit. Ihn verfolgen auch andere Staaten, z.B. in der Art und Weise, wie sie Werbekrisen diskutieren und daraus Konsequenzen für das Rundfunk-/Mediensystem ableiten. In Großbritannien ist auf Anregung der Ofcom über eine Beteiligung des Privatsenders, der eine besondere Regionalberichterstattungspflicht zu erfüllen hat, an BBC-Geldern beraten worden. In Österreich will man die Beobachtung der Qualität der ORF-Angebote und der Finanzierung zusätzlicher Online-Angebote einer unabhängigen Anstalt (evtl. KommAustria) übertragen (www.oe24.at - Eine eigene Medienaufsicht). Das Schweizer Bakom fördert ein Programmentwicklungs- und Finanzierungssystem für beide Seiten des dualen Rundfunksystems (www.bakom.ch – Das Bakom als Förderer).

5.

Eine besondere Rolle mit Blick auf die publizistische Leistungsfähigkeit des dualen Systems spielen die jeweiligen Aufsichtsgremien, in denen sich die Gesellschaft – gesichert durch die entsprechenden Verfahren bei ihrer Benennung – in ihren relevanten Gruppen und Kräften abbildet. Es gehört zu ihren wesentlichen Aufgaben, unbeschadet der Tatsache, dass der Gesetzgeber ihnen teilsystemisch spezifische Möglichkeiten einräumt, die inhaltliche Relevanz von Programmen und die Angemessenheit der Darstellungsformen stellvertretend für das Publikum zu prüfen.

¹ Baars, Kooperation und Kommunikation durch Landesmedienanstalten. Eine Analyse ihres Aufgaben- und Funktionsbereiches, November 1996, S. 347.

III.

Die Qualität des dualen Rundfunksystems ist bedroht.

1.

Für den Augenblick scheint die Leistungskraft dieses Systems noch ungebrochen. Betrachtet man die Qualität des gesamten deutschen Fernsehens und verzichtet zunächst auf weitere Differenzierungen, dann wird man feststellen, dass das deutsche Fernsehen immer noch eines der besten der Welt ist. Sowohl mit Blick auf die Quantität des Angebots als auch hinsichtlich seiner Qualität, von den analogen Vollprogrammen bis in die digitalen Nischen, exemplarisch gesehen von Korrespondentenberichten bei ARD und ZDF bis zu den *Comedy Shows* der Privaten, muss das Deutsche Fernsehen keinen Vergleich scheuen.

2.

Diese Qualität hat wesentlich mit der Höhe der Mittel zu tun, die für Rundfunk in Deutschland eingesetzt werden.

Für die Gebührenperiode 2009 bis 2012 stehen ARD und ZDF jährlich ca. 8 Milliarden Euro zur Verfügung. Sie werden ergänzt durch Einnahmen aus Sponsoring und Werbung. Die Bruttowerbeeinnahmen der ARD betragen 2008 rund 300 Millionen Euro, die des ZDF rund 200 Mio. Euro.

Von den 20,4 Milliarden Euro Nettoeinnahmen, die für Werbung in Deutschland insgesamt ausgegeben werden, entfielen in 2008 knapp 4 Milliarden Euro auf das private Fernsehen. Für 2009 ist, vor allem als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise, mit Abschlägen zu rechnen, die in einer Größenordnung zwischen 10 % und 15 % angesetzt werden. Der Umsatz- bei Pro7/SAT1 reduzierte sich im ersten Halbjahr 2009 um 9%, bei der RTL Group um 9,6%.

Auch der private Rundfunk verbessert über die Basisfinanzierung aus Werbung hinaus seine Einnahmen durch *Sponsoring* und den Geschäftsbereich *Diversifikation*. Genaue Zahlen liegen hier nicht vor. Aufgrund von

Planungsansätzen darf damit gerechnet werden, dass es hier zu Nettoerlösen von insgesamt bis zu ca. 1,5 Milliarden Euro p. a. kommt.

Zwei weitere Finanzierungsmodelle, jenseits von Gebühren und Werbung, deren Erträge ausreichen, komplette Programmangebote zu finanzieren, sind das Telefonmehrwertmodell (Call-In-Angebote) und Pay-TV (pay per channel usw.), derzeit exemplarisch realisiert durch die Sender 9live und Sky (früher Premiere).

Erträge aus Internetangeboten, die von Rundfunkveranstaltern stammen, spielen bisher für die Mittel, über die das duale System verfügt, keine nennenswerte Rolle.

Diese Zahlen zeigen, dass das duale Rundfunksystem derzeit über ein Gesamtvolumen von zwischen 13 und 14 Milliarden Euro verfügt.

3.

Das *Drei-Quellen-Modell* der Rundfunkfinanzierung – Gebühren, Werbung und Sonstiges – hat lange Zeit funktioniert und als finanzielle Grundlage für ein Qualitätsangebot der beschriebenen Weise ausgereicht.

Seit einiger Zeit jedoch steht dieses Modell – unabhängig von den Folgen, die sich aus der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise für die Werbung als wesentliche Finanzierungsquelle des privaten Rundfunks jetzt schon zeigen, und die sich in den nächsten Jahren noch deutlicher zeigen werden, – aus unterschiedlichen Gründen unter Druck. Dies ist eine Feststellung, die sich auf das duale System insgesamt bezieht. Sie wird nicht dadurch dementiert, dass es einzelnen Veranstaltern noch immer wirtschaftlich gut geht.

Im Einzelnen spielen u. a. die folgenden Sachverhalte eine Rolle:

(1) Die immer wieder geäußerten Einwände gegen die Funktionsgerechtigkeit des aktuellen *Modells* der Rundfunkgebühr für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben zuletzt weiter an Gewicht gewonnen. Die Bindung der Gebühr

an ein Gerät erscheint nicht mehr zeit- und sachgemäß. Was Rundfunk ist, definiert sich unter Einbeziehung der unterschiedlichen Verbreitungswege und Plattformen allmählich neu. Der Zuhörer/Zuschauer, ist durch die Aufspreizung der Infrastrukturen und ein dem entsprechend verändertes Nutzungsverhalten nicht mehr nur auf die herkömmliche Weise adressierbar. Inzwischen scheint ein grundsätzlicher Modellwechsel nicht mehr ausgeschlossen. Zu seinen Effekten zählt jedoch nicht nur eine größere Gebührengerechtigkeit. Experten rechnen bei einem Wechsel auch mit erheblichen Einnahmeverlusten.

Im selben Zeitraum, in dem vermutlich ein neues Gebührenmodell realisiert wird, muss aus sozialen wie aus demographischen Gründen mit einem generellen Gebührenrückgang im hohen dreistelligen Millionenbereich p. a. gerechnet werden. In 2010 ist die Höhe der Gebühren erstmals in ihrer Geschichte rückläufig.

(2) Die Werbefinanzierung des privaten Rundfunks stößt an eine Grenze, die wohl mit den herkömmlichen Werbeformen nicht mehr ausgeweitet werden kann. Die schon immer virulenten Vorbehalte des Publikums gegen Werbung im Allgemeinen haben weiter zugenommen. Zugleich schleift sich durch eine Zunahme des Werbevolumens und werbeähnlicher Programmformen in allen Medien (wie z.B. Programmtrailer) die Aufmerksamkeit für Werbung weiter ab.

Zwar ist die Spot-Werbung noch ohne Alternative. Doch die Zunahme von Sonderwerbeformen (derzeit 26) signalisiert die Absicht (bzw. den Zwang), dass nach Alternativen für die Spotwerbung gesucht wird. Auch die partielle Erlaubnis von *Product Placement* durch die AVMR, die der 13. RÄStV ab 1. April 2010 umsetzt, wird die Relevanz der Spotwerbung treffen. Eine neue dominante Werbeform ist nicht in Sicht. Auch dies trägt zu einer Stagnation im Bereich der Werbung bei. Im Jahr 2000 verbuchten die TV-Stationen mit 4,7 Milliarden ihre bislang höchsten Nettowerbeeinnahmen. Im Jahr 2007 waren es 4,2 Milliarden, 2008 nur noch 4,0 Milliarden Euro.

Eine Reihe technischer Angebote, mit denen TV-Werbung umgangen bzw. ausgeblendet werden kann, berühren in ihrer Wirkung das Fundament der Finanzierung des privaten Rundfunks. Diese Beeinträchtigung wird noch zunehmen, wenn sich, womit Experten im Verlauf der nächsten Dekade rechnen, *on-Demand*-Angebote auf Pay-Basis im Umfang einer Grundversorgung durchsetzen werden. Damit wird die Popularität von Werbevermeidungsstrategien und -technologien weiter wachsen.

(3) Immer mehr TV-Veranstalter – inzwischen 16 Vollprogramme, 43 Spartensender sowie 235 regionale Sender (bei 68 Pay-TV-Sendern) – müssen sich teilen, was man den *Werbekuchen* nennt. Dies geschieht zu Lasten der Vollprogramme. Im Jahr 2008 betrug der Brutto-Umsatz der kleinen privaten Veranstalter, die weder zur RTL-Gruppe noch zu Pro7Sat1 Media AG gehören, bereits rund 800 Millionen Euro.

(4) Mit einer Erosion der TV-Werbung und damit der Haupteinnahmequelle des privaten Rundfunks muss auch deshalb gerechnet werden, weil neue, attraktive Medien, die sich als und im Internet präsentieren, offenbar mit Erfolg auf Werbung setzen. Werbegestützte oder werbefinanzierte Angebote reichen mittlerweile von Computerspielen bis zu Google. Die Möglichkeit, den Nutzer einzeln zu adressieren, macht über das Internet verbreitete Angebote zu einer optimalen Werbeplattform. Streuverluste können gering gehalten werden. Die Berührung des einzelnen Nutzers mit Werbung kann zudem, anders als im Fernsehen, exakt gemessen werden.

In Großbritannien hat das Werbeaufkommen im Netz im Oktober 2009 erstmals das Werbeaufkommen im Fernsehen übertroffen.

(5) Ein bisher noch schwer berechenbares neues Instrument für Werbung ist das *behavioural targeting*, bei dem Daten, die beim Kommunizieren im Internet anfallen, gesammelt, aufbereitet und dann mit dem daraus erstellten Nutzerprofil auf den einzelnen Nutzer mit werblicher Absicht appliziert werden

(6) Die großen Internet-Portale werden über das Aggregieren von Informationen hinaus immer mehr zu maßgeblichen Mitspielern im Meinungsbildungsprozess; manche verbinden sich mit Content-Providern. Die Größe dieser neuen Wettbewerber wird sich nach und nach auf Kernfunktionen der klassischen Massenmedien wie Information und Unterhaltung auswirken.

4.

Addiert man die schon eingetretenen und durch einen weiteren Medienwandel wahrscheinlichen Verluste bei der Finanzierung des dualen Rundfunks in Deutschland, dann ist, falls es nicht zu unvorhersehbaren Sprüngen in der Entwicklung kommt, damit zu rechnen, dass dem dualen System mittelfristig etwa 1,5 bis 2 Milliarden Euro fehlen werden.

Ein solcher Rückgang der Mittel ist auch durch weitere Rationalisierungen nicht programmneutral aufzufangen. Dabei bleibt zu beachten, dass die Rationalisierungsreserven des privaten Rundfunks bereits in den Krisenjahren der *new economy*, in den Jahren 2001 ff., weithin aufgezehrt worden sind. Auch wenn es gelegentlich Programme geben wird, die mit geringen Mitteln produziert gleichwohl attraktiv sind – es gibt einen unauflösbaren Zusammenhang zwischen Qualität und Geld. Es muss daher damit gerechnet werden, dass mindestens für den Bereich des herkömmlichen Fernsehens, das noch auf längere Zeit eine wesentliche Quelle der Bürger für Information, Unterhaltung, Bildung und Beratung sein wird, die Qualität der Angebote sinken wird.

Die Zukunft für eine qualitativ hochwertige Publizistik wird noch weiter dadurch belastet, dass auch die Zeitungen und Zeitschriften vor weiteren Einnahmeverlusten (sowohl durch Rückgänge beim Abonnement als auch durch Verluste bei der Werbung) stehen. Sie werden sich ebenfalls auf ihre Qualität, in einzelnen Fällen auch ihre Existenz auswirken.

Zugleich ist festzustellen, dass sich *neue Finanzierungsquellen jenseits des Drei-Quellen-Modells* nur langsam erschließen lassen. Man wird sie vor allem dort vermuten, wo die Digitalisierung auf allen Ebenen, von der Produktion bis zur Rezeption vorankommt. Hierzu sind trotz einer aufgrund spezieller

Verhältnisse in Deutschland langsamen Entwicklung, alle Formen von *Pay-TV* und *IP-TV* zu rechnen, (*Pay-TV* als Oberbegriff für alle Varianten des einzeln bezahlten Fernsehens). Eine entscheidende Rolle werden die *on-Demand*-Angebote spielen, in denen der Leistungsaustausch für den Nutzer besonders augenfällig ist. Dagegen werden alle eher auf einem Solidaritätsprinzip basierenden Finanzierungsmodelle (Gebühren und Werbung) schwächer werden. Gegen den Augenschein (vgl. die letzten Zahlen von *Sky*) wird von dem Aufbau eines neuen Typs von Bezahlfernsehen wohl die wichtigste Entwicklung in Gang gesetzt, über die „frisches“ Geld in das Gesamtsystem gelangen wird.

Das Entwickeln von neuen und vor allem erfolgreichen Geschäftsmodellen jenseits von Gebühren und Werbung kann jedoch nicht die Beschäftigung mit den gegenwärtigen Modellen und ihrer Leistungskraft für das duale System ersetzen. *Pay*-Angebote werden auch in einem reifen Marktzustand die Funktion des Rundfunks in seiner herkömmlichen Form nicht übernehmen können. Auch alle netzgestützten Angebote können (noch lange) nicht als die Realisierung des Programmauftrags der Rundfunkveranstalter im dualen System und ihrer öffentlichen Aufgabe mit anderen Mitteln und an anderen Orten verstanden werden. Individualkommunikation wird (noch auf lange Zeit) kein Äquivalent zur Massenkommunikation sein und schon gar nicht zu deren Ablösung führen.

Der jüngsten *Allensbacher Computer- und Technikanalyse* (Acta 2009) ist zu entnehmen, dass die wichtigste Informationsquelle für Erwachsene derzeit mit 75% das Fernsehen ist, gefolgt von der Zeitung (50%), dem Radio (36%) und dem Internet (31%), das allerdings als Einziges einen Zuwachs ausweist. Die Analyse zeigt mit dem Blick auf die Tendenzen, dass der Stellenwert des Fernsehens als Informationsquelle speziell bei jungen Menschen um 10% gesunken ist und nur noch das Internet Zuwächse verzeichnet. Das sind jedoch aktuelle Trends, die man nicht einfach hochrechnen kann.

IV.

Ansätze für eine Konsolidierung

1.

Der ökonomische Befund und die wahrscheinlichen Entwicklungen zeigen, dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, wenn die *publizistischen Angebote für alle* zu einem *für alle bezahlbaren Preis* in einer *ausreichenden Qualität* erhalten werden sollen. Ein reiches Land wie Deutschland kann sich auch weiterhin ein Mediensystem mit dem Ziel von Qualität leisten, wenn der gesellschaftliche Wille dazu vorhanden ist.

2.

Die Diskussion über eine Zukunft für Qualitätspublizistik im dualen Rundfunksystem wird nach Ansicht der Landesmedienanstalten nicht in einem ausreichenden und zielgerichteten Sinn geführt. Es bedarf zunächst einmal einer breiten Aufklärung über die Situation und absehbare Entwicklungen. Sie muss in diesem Fall vor allem von denen geleistet werden, die zugleich Objekte der Entwicklung sind, vom Radio, vom Fernsehen und von den Printmedien. Zugleich muss sie diejenigen adressieren, die unter einem publizistischen Verlust leiden werden und die allein Verbesserungen bezahlen können: Das Publikum. Zu wünschen wäre, dass die Akteure, die vom Medienwandel betroffen sind, ihre alten, überwiegend antagonistischen Positionen verlassen und sich, Unterschiede zurückstellend, angesichts der prekären Entwicklung gemeinsam um ihre Zukunft kümmern. Medienspezifische Empfindsamkeiten sind angesichts der prekären Lage von nachrangiger Bedeutung.

3.

Es gibt derzeit noch nicht einmal einen Konsens darüber, dass eine Qualitätspublizistik, wie sie bisher speziell durch die Presse und den Rundfunk bereit gestellt worden ist, für die demokratische Entwicklung einer Gesellschaft unverzichtbar ist. Stattdessen wird umfassend über die Frage spekuliert, ob das Fernsehen seine Rolle als Leitmedium an das Internet abgegeben habe. Das ist schon deshalb nicht der Fall, weil das Internet zunächst nichts anderes ist als eine umfassende Infrastruktur, eine besonders attraktive Verbreitungsplattform,

die den Zugang zu den verschiedensten Medien umfassend, schnell und (noch) kostengünstig ermöglicht, nicht aber in seinen speziellen Leistungen ein den Massenmedien vergleichbares „Medium“.

Die Landesmedienanstalten mahnen eine neuerliche Verständigung über die Funktion der Massenmedien für die Bürger einer Gesellschaft an. Die für die gesellschaftliche und politische Entwicklung zuständigen Gruppen und Kräfte sollten sich im Interesse der Gesellschaft an einer solchen Diskussion beteiligen. Dabei sollte, auch als Gegengewicht zu einer zuletzt kaum noch problematisierten Kommerzialisierung der Medien, die Frage eine wesentliche Rolle spielen, welchen publizistischen Mehrwert Massenmedien zu erbringen haben, um den Anforderungen des Art. 5 GG zu genügen. Die Einigkeit über den Zusammenhang zwischen der Qualität der Medien und der Qualität der Demokratie ist die Grundlage für jede Art von Maßnahmen, mit denen diese Qualität erzeugt, gehalten und wirtschaftlich abgesichert werden kann.

Es war, an den Rand gedrängt durch den Prozess der Kommerzialisierung der Publizistik, zuletzt wenig davon die Rede, welchen Rang die Massenmedien für den Zusammenhalt einer Gesellschaft haben. Die Funktionsbestimmung des Rundfunks als einem integrierenden Faktor der Gesellschaft, die die meisten Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu Rundfunkfragen seit 1961 bestimmt hat, sollte zeitgemäß, unter Beachtung des gesellschaftlichen Wandels, wiederbelebt werden. Die breite Diskussion über die Rolle und die Funktion des Internet kann die Diskussion über Rolle und Funktion des Fernsehens als einem Massenmedium nicht ersetzen.

4.

Die Diskussion über Qualitätspublizistik muss sich auch der Frage widmen, in welchem Umfang der private Rundfunk in Deutschland sich weiterhin an der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beteiligen soll. Diese Frage ist umso wichtiger, als in einer Zeit knapper Mittel die Gefahr droht, dass vor allem für solche Programme zu wenig Mittel eingesetzt werden, die sich auf ihrem Sendeplatz nicht refinanzieren. Dazu gehören vor allem Programme aus dem Bereich der Information.

Überlegungen, die von Vertretern des privaten Rundfunks immer wieder ins Spiel gebracht werden, und besagen, man könne auf eine Beteiligung an einer öffentlichen Aufgabe verzichten und Rundfunk als ein Gewerbe wie jedes andere betreiben, verkennen, dass dies keine Option ist. Diese Position wäre verfassungswidrig. Rundfunk im Sinne des Art. 5 gibt es in Deutschland nach geltendem Recht nur im Rahmen des dualen Systems und den Grundlagen, die dieses System stützen.

5.

Wenn innerhalb des dualen Systems durch veränderte Nutzergewohnheiten und neue Präferenzen die Prämissen des Konzeptes einer Grundversorgung nicht mehr ohne weiteres wirksam sind (wie etwa bei der Informationsleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für junge Zuschauer), dann muss dies mit Blick auf die Systembalance thematisiert werden.

6.

Im Rahmen einer aktuellen Funktionsbestimmung des privaten Rundfunks sollten anstelle von Absetzungsszenarien von einzelnen Veranstaltern Überlegungen forciert werden, welche Anreize diesem Bereich des dualen Systems zuteil werden könnten, damit er auch in Zeiten schwindender Mittel seine Rolle für die Herstellung von Öffentlichkeit angemessen wahrnehmen kann. Die Landesmedienanstalten sehen ein positives Signal darin, dass diese Diskussion auch von einigen privaten Fernsehveranstaltern aktiv aufgenommen worden ist und erste Vorschläge diskutiert werden.

7.

In einer Diskussion über die Rolle der Medien für die Gesellschaft muss auch diskutiert werden, welche Kosten dabei tatsächlich für den Einzelnen entstehen, wenn ein Qualitätsniveau wie derzeit noch gehalten werden soll. Die Frage, ob Fernsehen in der Form von Vollprogrammen – Öffentlich-Rechtlichen wie Privaten – in Deutschland nicht zu günstig und damit zu billig angeboten wird, sollte in einer ehrlichen, transparenten Diskussion der tatsächlichen Kosten für ein qualitativ akzeptables Angebot ermittelt werden. Diese Diskussion sollte

aber nur für das ganze System und nicht anlässlich einzelner kostenrelevanter Aktivitäten, wie z.B. HD, geführt werden.

8.

Unabhängig von der ökonomisch bestimmten Systemdebatte halten es die Landesmedienanstalten für geboten, dass die politisch für das Mediensystem Verantwortlichen sich über neue Einnahmequellen für das gesamte System, hier vor allem für den privaten Rundfunk, abstimmen bzw. umgekehrt weitere Belastungen durch Angebote ausschließen, die den Wettbewerb verzerren würden. Insofern ist eine möglichst transparente und sachgemäße Bewertung neuer Angebote, die den Drei-Stufen-Test durchlaufen, von großer Bedeutung.

9.

Auch wenn ein kompletter Werbeverzicht und auf längere Sicht auch ein Verzicht auf Sponsoring bei ARD und ZDF den privaten Teil des dualen Systems nicht voll zu Gute kommen werden, ist ein solcher Schritt im Interesse der Systemstabilisierung unabweisbar und sollte, nach Möglichkeit verbunden mit einem angemessenen Ausgleich durch eine Erhöhung der Rundfunkgebühren, rasch vollzogen werden.

Ludwigshafen, den 18. November 2009

Über die Gesamtkonferenz (GK)

Die Gesamtkonferenz besteht aus der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) und der Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK).

In der Gesamtkonferenz werden Fragen der Programmentwicklung des privaten Hörfunks und Fernsehens beraten sowie Angelegenheiten beschlossen, die für das „Duale Rundfunksystem“ von grundsätzlicher medienpolitischer Bedeutung sind. Darüber hinaus ist sie in evtl. Kompetenzkonflikten der Kommissionen für die nötigen Einigungsbemühungen zuständig.

Die Gesamtkonferenz beauftragt eine Landesmedienanstalt mit der Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) für die Dauer von jeweils zwei Jahren.

Mitglieder der Gesamtkonferenz:

Dr. Hartmut Richter

Vorsitzender des Medienrates der Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LFK) und

Vorsitzender der Gremienvorsitzendenkonferenz der Landesmedienanstalten (GK)

Thomas Langheinrich

Präsident der Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LFK) sowie

Vorsitzender der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) und

Vorsitzender der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK)

Dr. Erich Jooß

Vorsitzender des Medienrates der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM)

Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring

Präsident der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM)

Prof. Dr. Jutta Limbach

Vorsitzende des Medienrates der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb)

Dr. Hans Hege

Direktor der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb)

Felix Holefleisch

Vorsitzender des Landesrundfunkausschusses der Bremischen Landesmedienanstalt (brema)

Cornelia Holsten

Direktorin der Bremischen Landesmedienanstalt (brema)

Jörg Howe

Vorsitzender des Medienrates der Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein (MA HSH)

Thomas Fuchs

Direktor der Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein (MA HSH)

Winfried Engel

Vorsitzender der Versammlung der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen)

Prof. Wolfgang Thaenert

Direktor der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen)

Marleen Janew

Vorsitzende des Landesfunkausschusses der Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern (LRZ)

Dr. Uwe Hornauer

Direktor der Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern (LRZ)

Ortrud Wendt

Vorsitzende der Versammlung der Niedersächsischen Landesmedienanstalt (NLM)

Reinhold Albert

Direktor der Niedersächsischen Landesmedienanstalt (NLM)

Frauke Gerlach

Vorsitzende der Medienkommission der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM)

Prof. Dr. Norbert Schneider

Direktor der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM)

Renate Pepper

Vorsitzende der Versammlung der Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK)

Manfred Helmes

Direktor der Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK)

Prof. Dr. Stephan Ory

Vorsitzender des Medienrates der Landesmedienanstalt Saarland (LMS)

Dr. Gerd Bauer

Direktor der Landesmedienanstalt Saarland (LMS)

Dr. Uwe Grüning

Vizepräsident des Medienrates der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM)

Prof. Kurt-Ulrich Mayer

Präsident des Medienrates der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM)

Albrecht Steinhäuser

Vorsitzender der Versammlung der Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA)

Martin Heine

Direktor der Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA)

Johannes Haak

Vorsitzender der Versammlung der Thüringer Landesmedienanstalt (TLM)

Jochen Fasco

Direktor der Thüringer Landesmedienanstalt (TLM)