

Medien

Konsensleitlinien für eine Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Position

Stand: November 2018

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Der digitale Wandel stellt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die gesamte duale Rundfunkordnung vor große Herausforderungen.

Seit mehr als zwei Jahren arbeiten die föderalen Medienpolitiker an einem neuen Konsensmodell zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Es erweist sich als schwer, die Anforderungen und Interessen aller Beteiligten neu auszutarieren. Stichworte sind Beitragsstabilisierung und Spardruck, Wettbewerbsschutz privater Medien im dualen System, Plattform-Revolution von Medien und demokratische Öffentlichkeit im Internet.

Das Thema ist konfliktartig, da die Reformwartungen der Stakeholder-Gruppen einander teilweise widersprechen. Gleichwohl ist aber auch die Konsensorientierung auffällig. Alle Stakeholder bekennen sich zur dualen Medienordnung und die Debatte bleibt auf das Ziel eines verträglichen Kompromisses gerichtet.

Die vbw hat Mitglieder aus allen Stakeholder-Gruppen, denen sie gleich verbunden ist.

Wir sind wohlwollender konsensorientierter Begleiter, der zentrale offene Reformthemen anspricht und sodann auch mögliche Konsensleitlinien für Lösungsperspektiven in die Debatte einbringt.

Diese Konsensleitlinien verstehen wir als Denkanstöße für die Richtung eines Reformwegs.

Aus unserer Sicht wäre die Einrichtung einer neutral moderierten Gesprächsplattform für solche Auslotungen sinnvoll. Die vbw bietet deshalb an, eine solche Plattform im Frühjahr 2019 zu organisieren. Für die Moderation eines Einstiegsworkshops stehen vier unabhängige Wissenschaftler zur Verfügung, die bereit sind, die vertraulichen Diskussionen anhand der publizistischen, ökonomischen und rechtlichen Dimensionen zu strukturieren.

Die vorliegenden Konsensleitlinien sind als Anstoß für eine breitere gesellschaftliche Diskussion über die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Neuaufstellung des dualen Mediensystems in der digitalen Ära zu verstehen.

Bertram Brossardt
28. November 2018

Inhalt

| | | |
|-----|---|---|
| 1 | Aktualität des Themas und Konsensorientierung der vbw | 1 |
| 2 | Reformthemen | 2 |
| 3 | Konsensleitlinien der vbw | 4 |
| 3.1 | Finanzierungsmodell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk | 4 |
| 3.2 | vbw Konsensleitlinien zur Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks | 5 |
| 3.3 | Weg zur Neuaufstellung des dualen Mediensystems | 6 |
| | Ansprechpartner / Impressum | 7 |

1 Aktualität des Themas und Konsensorientierung der vbw

Ziel des Positionspapiers ist es, offene Reformthemen anzusprechen und Denkanstöße für allgemein konsens- und kompromissfähige Lösungswege zu geben.

Die Frage nach einer Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ÖRR) ist aktuell – und dies nun schon seit mehr als zwei Jahren. Anfang 2016 hatte die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) den Bundesländern vorgerechnet, dass der Rundfunkbeitrag bei einem reinen „Weiter so“ im Jahr 2021 in einem Sprung von derzeit 17,50 Euro auf dann gut 19,00 Euro anzuheben sei. Das alarmierte die für den Rundfunkstaatsvertrag zuständigen Vertreter der Bundesländer. Sie setzten umgehend eine Arbeitsgruppe ein mit dem Ziel, durch Reformen Beitragsstabilität zu sichern.

Die Rundfunkanstalten sind der Aufforderung der Länder gefolgt und haben Reformvorschläge für strukturelle Reformen vorgelegt, die zu einem geschätzten Einsparvolumen von rund 951 Millionen Euro führen würden. Die KEF wollte allerdings in den Papieren der Anstalten weder Strukturreformen noch echte Spareffekte erkennen. Die Länder reagierten mit einer Aufforderung zu weiteren Sparvorschlägen, woraufhin die Rundfunkanstalten deutlich machten, dass diese nicht ohne erhebliche Einschnitte ins Programm möglich seien. Auch die Gremien der Rundfunkanstalten sprachen sich dagegen aus und warnten vor Einschnitten bei Vielfalt und Qualität der Inhalte. Eine Diskussion über den Umfang des Programmangebots müsse vom zuständigen Gesetzgeber – den Ländern – initiiert werden. Die Rundfunkkommission arbeitet seither an einem Reformvorschlag zu Auftrag und Struktur.

Das Thema ist konfliktartig, da die Reformwartungen der Stakeholder-Gruppen einander teilweise widersprechen. Während die Länder die Brisanz von spürbaren Beitragserhöhungen entschärfen wollen und weitere Sparanstrengungen erwarten, sind der private Rundfunk und die Presse am Wettbewerbsschutz in ihren Geschäftsdomänen interessiert. Die senderunabhängigen Fernsehproduzenten wünschen sich wiederum eine Finanzierung, die der Kreativwirtschaft ein fortgesetzt hohes Niveau an anspruchsvollen Aufträgen ermöglicht. Gleichwohl ist aber auch die Konsensorientierung auffällig: Alle Stakeholder bekennen sich zur dualen Medienordnung, und die Debatte bleibt – trotz sporadischer rhetorischer Akzente – auf das Ziel eines verträglichen Kompromisses gerichtet.

Wir wollen zentrale offene Reformthemen ansprechen und sodann auch mögliche Konsensleitlinien als Denkanstöße für Lösungsperspektiven in die Debatte einbringen.

2 Reformthemen

Die duale Medienordnung mit einem starken und unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt als unstrittig. Dennoch gibt es gewichtige offene Reformthemen

Auslöser des politischen Reformprozesses war die für die Bundesländer besorgniserregende Prognose der KEF zu einem Beitragsanstieg für die kommende Gebührenperiode 2021 bis 2024 im Frühjahr 2016. Verbindendes Hauptanliegen der Länder ist deshalb, eine mindestens ‚relative‘ Stabilisierung des Rundfunkbeitrags politisch geräuscharm zu erzielen. Dass sich die Politik bislang auf diesen Aspekt besonders konzentriert hat, ist verständlich.

Doch wo es um öffentliche Finanzierung und ihre Höhe geht, geht es im Kern natürlich immer auch um die inhaltliche Rechtfertigung und Priorisierung von konkreten Kosten und Leistungen, die mit diesen Mitteln abgedeckt und finanziert werden. Betrachtet man diesen zwingenden Zusammenhang mit Blick auf die gegenwärtige Aufstellung des ÖRR in Deutschland und auf die Frage nach einem sinnvollen und konsensfähigen Interessenausgleich, sind neben eher unstrittigen Grundsatzaussagen freilich auch offene Reformthemen anzusprechen.

Unstrittig ist über die Stakeholder-Gruppen hinweg die Grundaussage, dass dem ÖRR im Rahmen der dualen Medienordnung eine konstitutive Funktion in der Sicherung der verfassungsrechtlich als demokratiefunktional verstandenen Medienfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz zukommt. Seine Leistungen sind in der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Medien in Bezug auf die klassischen Rundfunkmedien Fernsehen und Radio sowohl im nationalen wie auch im internationalen Vergleich hervorstechend. Schon indem sich alle Stakeholder grundsätzlich zur dualen Medienordnung mit einem starken ÖRR bekennen, wird diese Zielsetzung und Leistung des ÖRR vom Grundprinzip her anerkannt.

Als offene Reformthemen sind folgende Punkte herauszustellen:

Plattform-Revolution der klassischen deutschen Medien im Internet

Im Internet unterliegen die klassischen deutschen Medienunternehmen insgesamt einer Plattform-Revolution durch marktdominante Intermediärs-Plattformen der großen US-Technologiekonzerne. Im Vergleich zu den herkömmlichen Medienmärkten, aber auch im Vergleich zu den großen Intermediären selbst, sind die Nutzungsdauern und Reichweiten der klassischen Medienhäuser im Internet jeweils sehr gering, bei den digitalen Einnahmen ist ihre Position im Vergleich nur marginal. Für diese Situation machen die heimischen Unternehmen auch eine beträchtliche Benachteiligung in der Regulierung gegenüber den kaum regulierten Intermediärs-Plattformen verantwortlich.

Position des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet

Wenn man dem ÖRR ermöglichen will, seine gesellschaftlich bedeutende Vermittlungsleistung auch in Zukunft – und das heißt konkret auch bei jüngeren Zielgruppen und im Internet - zu erbringen, muss man ihm ermöglichen, sich noch weiter als bisher effizient und konvergent zu integrieren. Die BBC ist hier bereits ein Vorbild, an dem sich nicht zuletzt der Bayerische Rundfunk orientiert. Durch die Deckelung im Online-Bereich durch die Beihilfeentscheidung der Europäischen Kommission von 2007 und einen im internationalen Vergleich bislang restriktiven Telemedienauftrag war der ÖRR in Deutschland aber bisher in seiner Entwicklung eingeschränkt. Hier bedarf es eines Umdenkens, wenn man die Dominanz der Nachrichtennutzung über die neuen Intermediärs-Plattformen und ihre Nebeneffekte, wie die Zunahme populistischer Polarisierung und Radikalisierung sowie Desinformation und intransparenter Propaganda zurückdrängen will.

Flexibilisierung durch freie Auftragsvergabe

In ihren Berichten und Stellungnahmen kritisiert die KEF seit längerem einen zu starken Anstieg der Kosten für festes Personal. Sie plädiert aus Wirtschaftlichkeitsgründen für eine höhere Flexibilisierung durch stärkeren Zugriff auf Zulieferungen durch freie Produzenten. Dieses Plädoyer deckt sich mit Wünschen der Film- und Fernsehproduzenten, die allerdings in den letzten Jahren verstärkt erfüllt wurden.

3 Konsensleitlinien der vbw

Die vbw bietet eine durch wissenschaftliche Expertise begleitete Plattform für Expertengespräche an.

3.1 Finanzierungsmodell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Eckdaten eines Reformmodells zur Festlegung des Rundfunkbeitrags hat die Rundfunkkommission der Länder zuletzt in der Sitzung am 14. November 2018 in Hamburg diskutiert. Dem „Rundfunkbeitragsindexierungsmodell“, das von einer Teilgruppe der Länder Mitte 2018 als Reformvorschlag präsentiert worden war, werden die größten Chancen als Reformleitschnur gegeben. Nach diesem Modell würde der Rundfunkbeitrag ab 2021 alle zwei Jahre jeweils in Höhe der durchschnittlichen Inflationsrate in den beiden Vorjahren aufgestockt (*Beitragsindexierung und dadurch ‚reale‘ Beitragsstabilisierung*). Gleichzeitig sollen die Anstalten und ihre Gremien mehr Freiheiten in der Programm- und Budgetplanung auch auf mittlere Frist erhalten (*Festbudgetierung und Auftragsflexibilisierung*). Die zunächst von der Ländergruppe erwogene Idee, Unterhaltung aus dem Auftragschwerpunkt des ÖRR herausfallen zu lassen, um ihn auf Information, Bildung und Kultur zu beschränken, scheint indes ‚vom Tisch‘. Die ARD steht der Grundidee der Beitragsindexierung grundsätzlich positiv gegenüber, soweit sie verfassungsgerecht und europarechtskonform ausgestaltet ist. Das ZDF will das Modell gegen Risiken schützen, könnte sich sonst jedoch ebenfalls dafür erwärmen.

Allein mit einem neuen Finanzierungsmodell wäre aber noch kein Konsens erreicht, der die offenen Reformthemen in einem einvernehmlichen Kompromiss lösen würde.

Die Kernfrage lautet:

Wie wird gesichert, dass die deutschen Medienunternehmen in ihrer Gesamtheit den starken problematischen Tendenzen und Effekten der Plattform-Revolution des Internets – hin zu Populismus, Desinformation, Irrationalismus, Manipulation, Verrohung – künftig einen starken und wirksamen Gegenpol durch Qualitätsberichterstattung, Zuverlässigkeit und Transparenz auch im Zukunftsmedium Internet entgegensetzen können?

Die vbw möchte deshalb ein deutlich umfassenderes Konzept für eine nachhaltige Konsens- und Kompromissbildung über alle Stakeholder hinweg in den folgenden Konsensleitlinien als einen ersten Denkanstoß skizzieren, um schließlich dann einen Vorschlag zu machen, wie der Einstieg in eine konkrete Diskussion über eine solche Gesamtlösung gefunden werden könnte.

3.2 vbw Konsensleitlinien zur Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

- Der Umstieg auf eine Beitragsindexierung erscheint als ein guter Ansatz, um eine verlässliche Finanzierung eines unabhängigen ÖRR gegen eventuell parteipolitisch motivierte Blockaden in der Beitragsfestlegung abzusichern. Gleichzeitig würde eine inflationsbereinigte Beitragsstabilisierung erreicht. Die Einführung des Modells wäre deshalb bei Einbindung in eine umfassendere Reform, wie sie hier skizziert wird, zu begrüßen. Der Basiswert der Indexierung sollte bedarfsorientiert angesetzt werden.
- Flankiert werden sollte das Gesamtmodell von konkreten Verpflichtungen der Politik, die regulatorischen Benachteiligungen der klassischen Medienunternehmen gegenüber den Intermediärs-Plattformen – etwa im Sinne des Begriffs eines Level playing field – möglichst zu reduzieren. Bei den Inhalten sollte dies auch durch eine stärkere Regulierung der Plattformen erreicht werden.
- Um der Plattform-Ökonomie im Internet überhaupt ein konkurrenzfähiges Angebot der deutschen Medienunternehmen gegenüberstellen zu können, sollte sich im dualen Mediensystem das Verhältnis des ÖRR zu den privaten Medienunternehmen – Verlage und privater Rundfunk – im digitalen Bereich fundamental und stärker als bisher von Konkurrenz- zu komplementären Kooperationsbeziehungen wandeln. Es sind Konzepte zu suchen und zu prüfen, wie durch eine kooperative Neuaufstellung des dualen Mediensystems im Internet sowohl die funktionalen Leistungen des ÖRR als auch gleichzeitig die ökonomische Stellung von Presse und privatem Rundfunk im Digitalen deutlich gestärkt werden können. Dazu gehört es auch, kartellrechtliche Hinderungsmöglichkeiten für solche Kooperationen abzubauen.
- Die Inhalte-Anbieter aus allen Bereichen, seien es ÖRR, private Fernsehsender, Radiosender und Verlage, loten aus, wie man durch Kooperationen Synergien schaffen kann und einander im Konkurrenzverhältnis zu GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon) stärkt. Denkbar sind hier:
 - Einzelkooperationen (z.B. programmlicher Art)
 - Gemeinsames Lobbying (Zugang zu Daten, Wettbewerbsrecht, Infrastrukturregulierung etc.)
 - Arbeit an einer europäischen Plattformidee als Gegengewicht zu GAFA
- Durch Kooperation kann der ÖRR anderen Partnern z. B. zu mehr Reichweite verhelfen. In Einzelfällen können durch Synergien auch Kosten gesenkt werden (investigative Recherche) die dann wiederum dem Programm zugutekommen. Grenzen finden ARD-interne Kooperationen dort, wo regionale Vielfalt und Meinungspluralismus gefordert sind und die journalistische Unabhängigkeit gefährdet ist. In diesem Rahmen ist ein intelligenter Umbau denkbar.

3.3 Weg zur Neuaufstellung des dualen Mediensystems

Die Konsensleitlinien der vbw verstehen sich als Denkanstöße für die Richtung eines Reformwegs. Eine gründliche Erarbeitung der ökonomischen, publizistischen und insbesondere auch rechtlichen Verpflichtungen, Möglichkeiten und Bedingungen der vorgeschlagenen kooperativen Win-Win-Neuaufstellung des dualen Mediensystems im Internet könnte nur in von Experten moderierten Gesprächen der Stakeholder-Gruppen untereinander vorgenommen werden. Die vbw plädiert deshalb für die Einsetzung einer ausgewogenen und mit Fachexpertise ausgestatteten Strukturkommission durch die Länder, die den direkten Auftrag hätte, das Machbare konkret auszuloten.

Aus Sicht der vbw wäre die Einrichtung einer unabhängigen, neutral moderierten Gesprächsplattform für solche Auslotungen bereits jetzt sinnvoll. Sie bietet deshalb an, eine solche Plattform zu organisieren. Für eine strukturierte Moderation eines Einstiegsworkshops stehen vier unabhängige Wissenschaftler zur Verfügung, die ein gemeinsames Forschungsprojekt zu den aufgeworfenen Fragestellungen durchführen. Sie sind bereit, die vertraulichen Diskussionen anhand der publizistischen, ökonomischen und rechtlichen Dimensionen zu strukturieren und zu moderieren:

- *Prof. Dr. Otfried Jarren* (Universität Zürich / FU Berlin), Vorsitzender der Schweizer Eidgenössischen Medienkommission EMEK
- *Prof. Dr. Christoph Neuberger* (LMU München), Mitglied der bayerischen Akademie der Wissenschaften
- *Prof. Dr. Frank Lobigs* (TU Dortmund)
- *Prof. Dr. Tobias Gostomzyk* (TU Dortmund)

Zahlreiche wichtige Stakeholder im oben beschriebenen Erneuerungsprozess sind Mitglieder der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. Deren Interessen fühlt sich die vbw verpflichtet.

Die vbw lädt dazu ein, die vorliegenden Konsensleitlinien als Anstöße für eine breitere gesellschaftliche Diskussion über die Aufgaben des ÖRR und die Neuaufstellung des dualen Mediensystems in der digitalen Ära zu verstehen.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Peter J. Thelen

Leiter Strategie und Politischer Dialog
Abteilung Planung und Koordination

Telefon 089-551 78-333

Telefax 089-551 78-331

peter.thelen@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw November 2018

Weiterer Beteiligter

Prof. Dr. Frank Lobigs
Professur für Medienökonomie
Institut für Journalistik
Technische Universität Dortmund
Telefon 0231-755-41 29
frank.lobigs@tu-dortmund.de