

Sehr geehrter Herr Staatsminister Dr. Herrmann,  
sehr geehrter Herr vbw-Hauptgeschäftsführer Brossardt,  
sehr geehrter Herr ARD-Vorsitzender Wilhelm,  
sehr geehrter Herr BLM-Präsident Schneider,

sehr geehrte Damen und Herren,

es freut mich sehr, hier in diesem schönen Künstlerhaus, mitten im schönen München, die vbw-Konsensleitlinien für eine Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland vorstellen zu dürfen.

Das deutsche Mediensystem, und das ist nicht nur dahergesagt, ist das beste Mediensystem der Welt: Wir haben eine international hervorragende freie Presselandschaft, man denke nur an die Süddeutsche Zeitung, wir haben einen leistungsstarken privaten Rundfunk, man denke nur an Antenne Bayern und an die ProSiebenSat.1 Media, und wir haben zuletzt einen starken, unabhängig und föderal aufgestellten öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ÖRR), man denke nur an den heimischen Bayerischen Rundfunk als eine große Landesrundfunkanstalt innerhalb der ARD.

Für die gesellschaftliche Qualität des Mediensystems ist der ÖRR dabei eine konstitutive Komponente. Wie international vergleichende Studien zeigen, hat er wichtige politische und gesellschaftliche Effekte in der Gesamtbevölkerung:

- das politische Wissen ist höher und gleichmäßiger verteilt,
- die Wahrnehmung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Probleme ist rationaler und realistischer,
- der gesamtgesellschaftliche Zusammenhalt und das soziale Vertrauen generell, aber auch das Vertrauen in demokratische und wirtschaftliche Institutionen und Eliten ist höher,

wenn es einen starken, unabhängigen ÖRR gibt. Und die Betonung liegt auf beiden Attributen: *stark* und *unabhängig*.

Außerdem bietet ein starker ÖRR heute ein bremsendes Gegengewicht gegen negative politische und gesellschaftliche Öffentlichkeits-Effekte, die offenbar mit der Plattform-Revolution des Internets einhergehen wie der Zunahme von

- Populismus, Polarisierung und Radikalisierung,
- Desinformation und Manipulation,
- Irrationalismus und Verrohung sowie
- von Misstrauen in die Institutionen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung sowie unserer Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem jüngsten Urteil zum Rundfunkbeitrag im Juli dieses Jahres nachdrücklich betont, dass der ÖRR als ein solches Gegengewicht gebraucht werde. Zugleich, auch dies sei vermerkt, sieht das Gericht deshalb auch weiterhin die Notwendigkeit des vollen Grundversorgungsauftrags für den öffentlich-rechtlichen Rundfunks, also eines umfassenden qualifizierten Angebots sowohl in den Bereichen Information, Bildung und Kultur als auch in der Unterhaltung.

Angesichts der genannten Effekte der Plattform-Revolution des Internets erscheint es mir auch als zunehmend irritierend, wenn liberale, bzw. in diesem Feld vielleicht eher schon libertäre Ökonomen - wie etwa der renommierte Düsseldorfer Wettbewerbsökonom Justus Haucap - in kampagnenhaften Gutachten argumentieren, aufgrund der nun doch offensichtlichen großen Vielfalt an Meinungen im Internet sei der öffentlich-rechtliche Rundfunk eigentlich inzwischen gänzlich überflüssig. Diese Argumentation zeigt m. E. allenfalls, dass „Vielfalt“ ein sehr schwieriger medienpolitischer Zielbegriff ist.

Als nun die vbw anfragte, ob ich mir vorstellen könne, mit der vbw über Konsensleitlinien zur Auftrags- und Strukturreform des ÖRR in Deutschland nachzudenken, fand ich deshalb besonders ansprechend, dass hier eine liberale Wirtschaftsvereinigung explizit nicht eine solche libertäre Konfrontations-Stellung gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vertritt, sondern seinen gesellschaftlich-integrierenden Wert grundsätzlich anerkennt.

Gleichzeitig sieht die vbw als Wirtschaftsvereinigung natürlich auch die legitimen wirtschaftlichen Interessen der privaten Medienunternehmen sowie auch die allgemeinen Interessen

der Gesellschaft. Kurzum: Die vbw ist an einer echten Konsens- und Kompromissbildung interessiert. Ich fand dies interessant, und ich hoffe, Sie finden es vor diesem Hintergrund ebenfalls spannend, welche Anregungen die vbw mit Blick auf die Reformfrage ausspricht.

Damit komme ich zu einem raschen Überblick über meinen Vortrag: Zunächst möchte ich in aller Kürze auf die politische Aktualität des Themas sowie nochmals dezidiert auf die Konsensorientierung der vbw eingehen. Im *zweiten Schritt* benenne ich vier Reformthemen, die beim gemeinsamen Nachdenken über Konsensleitlinien angeschaut wurden. Im *dritten Schritt* wird das derzeit politisch favorisierte Reform-Modell mit einer medienpolitischen Kernfrage konfrontiert, die sich aus diesen Reformthemen ergibt. Als Antwort auf diese Kernfrage umreißt ich im *vierten Schritt* schließlich Hauptaussagen der Konsensleitlinien der vbw, die Denkanstöße in Richtung eines ambitionierten Reformwegs geben sollen. Zuletzt darf ich im Namen der vbw eine Einladung zu einem wissenschaftlich begleiteten Gespräch über diesen Reformweg annonciieren.

## 1. Aktualität und Konsensorientierung

Die Frage nach einer Auftrags- und Strukturreform des ÖRR ist, das dürfte den meisten hier bekannt sein, hochaktuell, – und dies nun schon seit mehr als zwei Jahren: Anfang 2016 hatte die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (die „KEF“) den Bundesländern vorgerechnet, dass der Rundfunkbeitrag bei einem reinen „Weiter so“ im Jahr 2021 in einem einzigen Sprung von derzeit 17,50 Euro auf dann mindestens 19 Euro anzuheben sei. Dies alarmierte die Bundesländer, und umgehend setzten sie eine Arbeitsgruppe ein, mit dem Ziel, Beitragsstabilität zu sichern.

Diese Arbeitsgruppe forderte zunächst ARD, ZDF und Deutschlandradio auf, selbst Reformkonzepte vorzulegen. Und das taten diese auch: 2016 in einer ersten Runde und 2017 in einer zweiten. Laut KEF waren die in Aussicht gestellten Einspareffekte indes nicht groß genug, obschon sich das Volumen bis 2028 auf immerhin rund 950 Millionen Euro summiert. Die Anstalten verwiesen hingegen – nicht ohne Grund – darauf, dass weitere Sparerfolge nicht darstellbar seien, solange sie in die politisch beauftragten und somit von außen vorgegebenen Programmstrukturen gar nicht eingreifen dürften...

Seitdem verhandeln die Länder unter sich über die Reform-Eckpunkte. Wie aus der Rundfunkkommission immer wieder vernehmbar war, ist die Konsensfindung dabei keineswegs einfach. Gleichwohl sollen bei der Ministerpräsidentenkonferenz in genau einer Woche in Berlin grobe Eckpunkte beschlossen werden. Ich werde später darauf zurückkommen, welche dies voraussichtlich sein werden.

Die vbw sieht sich nun in dieser Situation – als ein wohlwollender konsensorientierter Begleiter – dazu legitimiert, wichtige Reformthemen anzusprechen und sodann auch mögliche Konsensleitlinien für Reformperspektiven mit in die Debatte einzubringen. Die vbw selbst ist in dieser Debatte allerdings kein direkter Stakeholder. Sie hat Mitglieder aus allen Stakeholder-Gruppen, und sie ist den Interessen aller Mitglieder gleich verbunden. Die vbw will lediglich Denkanstöße für einen möglichen zukunftsfähigen Reform-Konsens geben, der auch gute Lösungen für die folgenden Reformthemen reflektieren soll.

## 2. Reformthemen

### 2.1 Plattform-Revolution

Wie ich in einem in diesem Frühjahr publizierten Gutachten (Lobigs/Neuberger 2018) für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich – in diesem Fall also die KEK und nicht die KEF – im Einzelnen aufgezeigt habe, unterliegen alle klassischen deutschen Medienunternehmen im Digitalen insgesamt einer disruptiven Plattform-Revolution durch die marktdominanten Intermediärs-Plattformen der großen US-Technologiekonzerne.

Im Vergleich zu den herkömmlichen Medienmärkten, aber auch im Vergleich zu den großen Intermediärs-Plattformen selbst, sind die Nutzungsdauern und Reichweiten der klassischen Medienhäuser im Internet jeweils sehr gering. Bei den digitalen Einnahmen *mit ihren publizistischen Produkten* ist die Position der privaten Medienunternehmen im Vergleich sowie auch in absoluten Zahlen überaus marginal.

Für diese Situation machen die heimischen Medienunternehmen – zu Recht – auch eine beträchtliche Benachteiligung in der Regulierung gegenüber den kaum regulierten Intermediärs-Plattformen verantwortlich, die zudem zumeist über marktbeherrschende Monopol- oder Duopolstellungen auf dem deutschen Markt verfügen.

Jahr für Jahr wird diese Situation hier in München auf den Medientagen von den Keynote-Rednern der Branche beklagt, seien es nun Repräsentanten der Presse, des Privatfernsehens oder des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; selbst Bundeskanzlerin Angela Merkel hat dort bereits 2016 vor einer massiven Gefährdung der deutschen Medienunternehmen durch die Plattform-Ökonomie gewarnt.

Das Problem hat sich also durchaus schon herumgesprochen, doch ist es nach wie vor ungelöst. Das Gegengewicht der deutschen Medien gegen die Plattform-Revolution und ihre Effekte wird ohne entschiedene medienpolitische Gegenmaßnahmen immer weiter abnehmen. Dies kann keiner wollen.

## 2.2 ÖRR im Internet

Dieses Thema ist im ersten eigentlich bereits enthalten, hier aber eigens zu betonen. Der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk erzielt zwar belegbar *herausragende* politische und gesellschaftliche Vermittlungsleistungen, wenn man das klassische Fernsehen und Radio anschaut. Im Internet ist dies bislang indes nur marginal der Fall. Wie das Bundesverfassungsgericht richtig bemerkt hat, ist das Gegengewicht des ÖRR hier zwar in besonderer Weise gefragt, es ist aber noch nicht in hinreichendem Maß vorhanden – und es ist eine große Zukunftsherausforderung, ein solches Gegengewicht im Digitalen tatsächlich zu schaffen.

Wenn man allerdings dem ÖRR tatsächlich 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 auch 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 Finanzierungs-Deckelung im Online-Bereich, durch die Beihilfeentscheidung der Europäischen Kommission aus 2007 und einen im internationalen Vergleich bislang restriktiven Telemedienauftrag, war der ÖRR in Deutschland aber bisher in seiner Entwicklung eingeschränkt.

Hier bedarf es unbedingt eines Umdenkens, wenn man die Dominanz der Nachrichtennutzung über die neuen Intermediärs-Plattformen und ihre negativen Nebeneffekte zurückdrängen will.

Im Fazit: Wenn man heute medienpolitisch relevant über eine Auftrags- und Strukturreform des ÖRR nachdenkt, sollte man die Plattform-Revolution und die bisherige Stellung des ÖRR im Internet sicherlich vorrangig mitbedenken. Verglichen hiermit wirken die weiteren beiden Punkte fast wie Nebenkriegsschauplätze.

### 2.3 Unterhaltungsangebote

Dieses Thema steht natürlich für das Hauptkonflikt-Thema zwischen Privatem und Öffentlich-rechtlichem Rundfunk. Wie sie vermutlich alle wissen, werfen die Privatsender dem ÖRR vor, dass dieser zu viele Unterhaltungsprogramme und -formate anbiete, die sie selbst als Duplizierungskonkurrenz typischer privater Programme und Formate bewerten und somit auch als Einschränkungen ihrer eigenen Entfaltungsmöglichkeiten.

Dieses Konfliktthema ist alt, und für die Privatsender ist es das zentrale Reformthema.

Wie sie gleich sehen werden, weisen die Konsensleitlinien des vbw in eine Richtung, die diesen Konflikt stark relativieren könnte. Relativiert wird er wohl auch dadurch, dass die privaten Fernsehkonzerne in den letzten Jahren auf dem klassischen Free-TV-Markt hervorragende Renditen erwirtschaften konnten.

### 2.4 Flexibilisierung

Mit dem Begriff der Flexibilisierung soll einerseits ein Aspekt aufgegriffen werden, den die KEF in ihren letzten Berichten und Stellungnahmen immer wieder als Reformthema herausgestellt hat. Die KEF plädiert dafür, die Flexibilität der Rundfunkanstalten dadurch zu erhöhen, dass die freie Auftragsvergabe gestärkt, der Zuwachs an festen Personalkosten hingegen gebremst wird. Andererseits soll der Begriff darauf hinweisen, dass die Rundfunkanstalten ihre Redaktionen durch eine stärkere Integration effizient flexibilisieren und stärken könnten.

In beide Richtungen wurde in den letzten Jahren schon einiges bewegt, insbesondere auch beim BR; dies sollte fortgeführt werden.

### 3. Reformmodell vs. Kernfrage

Springen wir von den Reformthemen zu den Reformeckpunkten, die die Länder voraussichtlich präsentieren werden: Am aussichtsreichsten sind klar folgende Punkte: Die Einführung einer Rundfunkbeitragsindexierung bei Festbudgetierung und Auftragsflexibilisierung:

- *Rundfunkbeitragsindexierung* heißt, dass der Rundfunkbeitrag ab 2021 oder ab 2023, wie zuletzt zu lesen war, zweijährlich und quasiautomatisch nach Maßgabe der durchschnittlichen Inflationsrate in den jeweiligen beiden Vorjahren erhöht werden soll.
- *Festbudgetierung* heißt, dass die Anstalten ein festes Budget in Erfüllung ihrer Aufgaben frei bewirtschaften können.
- *Auftragsflexibilisierung* heißt, dass die Anstalten ihre Programm- und Internetangebote stärker selbstverantwortlich bestimmen und gestalten können.

Es stellt sich die Frage, inwiefern diese Reform-Eckpunkte bereits eine ausreichende Antwort auf die gerade aufgeworfenen Reformthemen geben. Aus gesellschaftlicher Perspektive muss die medienpolitische Kernfrage dabei lauten:

Hilft die Reform dabei, das für die Zukunft so wichtige Medien-Gegengewicht zur Plattform-Revolution im Internet zu schaffen?

### 4. Konsensleitlinien der vbw

#### 4.1 Beitragsindexierung bei Festbudgetierung und Auftragsflexibilisierung

Zunächst erscheinen der vbw die Vorschläge der Beitragsindexierung bei Festbudgetierung und Auftragsflexibilisierung als politisch geschickt. Mindestens wird eine inflationsangepasste reale Beitragsstabilisierung erreicht, die angesichts der Investitions- und Innovationsaufgaben im Internet eine aufgabengerechte Finanzierungsperspektive absteckt. Ferner würden die Beitragsanpassungen in sinnvoller Weise entpolitisiert, sodass medienpolitisch motivierte Blockaden durch einzelne Bundesländer ausgeschlossen werden. In Verbindung mit der Festbudgetierung und Auftragsflexibilisierung ergeben sich für die Rundfunkanstalten zuletzt Planungssicherheit und Planungsflexibilität, um die notwendige *beständige* Neuausrichtung an den digitalen Wandel überhaupt vornehmen zu können.

Allerdings muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch motiviert werden, den notwendigen Umbau auch tatsächlich in Angriff zu nehmen.

Die Konsensleitlinien des vbw wollen deshalb dazu anregen, das Rundfunkbeitragsindexierungsmodell um ein zusätzliches Reformmodell zu ergänzen, das die eben genannte Kernfrage direkt adressiert:

*Wie kann das für die Zukunft so wichtige Medien-Gegengewicht zur Plattform-Revolution im Internet geschaffen werden?*

#### 4.2 Level playing field-Regulierung

Der erste Punkt ist hier zunächst rein flankierend, aber dennoch als solche flankierende Zielsetzung wichtig: Es braucht eine tatsächliche Level-Playing-Field-Regulierung der Plattformen – insbesondere auch im Hinblick auf die publizistische Qualität der Inhalte, die von den Plattform-Algorithmen in Empfehlungslisten, Trefferlisten und News Feeds ausgespielt werden. Dies ist für die gesamte duale Medienordnung in Deutschland wichtig. Allerdings regt die vbw an, den Begriff der dualen Medienordnung im Internet neu zu interpretieren, was mich nun zur zentralen Reform-Empfehlung der vbw Konsensleitlinien bringt.

#### 4.3 Neuordnung duales System: Kooperation statt Konkurrenz

Für das Internet empfiehlt die vbw die gemeinsame Auslotung einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Grundidee der dualen Medienordnung: von einem hauptsächlich konkurrenzorientierten zu einem explizit kooperationsorientierten dualen System.

Im Internet ergeben sich vielfältige Potenziale von Win-win-Kooperationen zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf der einen Seite und den Verlagen und privaten Fernseh- und Radioanbietern auf der anderen Seite. Kooperationen, die die positiven gesellschaftlichen Effekte und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und zugleich die ökonomische Stellung von Presse und Privatfunk im Digitalen stärken können. Und die insgesamt – als wichtigster Zieleffekt – maßgeblich dabei helfen können, ein Gesamt-Medien-Gegengewicht gegen die kritischen Effekte der Plattform-Revolution des Internets aufzubauen.

Eine solche kooperative Neuausrichtung der dualen Medienordnung setzt voraus, dass die Vertreter beider Seiten – öffentlich-rechtlich und privat – vertraulich und vertrauensvoll intensiv über mehr Kooperation miteinander reden, sie ein breites Ideen-Spektrum möglicher Kooperationsmodelle kreativ entwickeln, um sodann im zweiten Schritt analytisch herauszuarbeiten, welche rechtlichen, ökonomischen und publizistischen Anforderungen und Voraussetzungen jeweils erfüllt sein müssen, um diese Modelle für alle Seiten erfolgreich zu realisieren.

*Aufgabe der Medienpolitik* ist es dann, die rechtlichen *Ermöglichungsvoraussetzungen* solcher Gegengewichts-Kooperationen zu schaffen, beispielsweise durch die Schaffung entsprechender neuer kartellrechtlicher oder unternehmensrechtlicher Spielräume.

Es ist offensichtlich, dass im Rahmen einer solchen kooperativen Neuausrichtung der dualen Medienordnung die Konfliktlinien zwischen den privaten Unternehmen und den öffentlich-rechtlichen Anstalten deutlich zu relativieren wären. Die Inhalte-Anbieter aus allen Bereichen loten konkret aus, wie man durch Kooperationen Synergien schafft und einander im Konkurrenzverhältnis zu den GAFA-Konzernen stärken kann.

Denkbar sind hier: Kooperationen bei Programmen und Produktionen, bei der digitalen Infrastrukturentwicklung, im Lobbying, im Marketing, im Datenzugang – sowie natürlich auch in der Arbeit an einer europäischen Plattform-Architektur als Gegengewicht zu den GAFA-Konzernen, wie sie vom BR-Intendanten und ARD-Vorsitzenden Ulrich Wilhelm als eine große und medienpolitisch überaus vernünftige Vision und Zielsetzung entwickelt worden ist.

Wichtig ist freilich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk die positiven Effekte der Kooperationen für seine Auftragserfüllung dann auch stets als Leistungen im Sinne seines öffentlichen Auftrags vor Politik und Öffentlichkeit für sich verbuchen kann. Auch hier bräuchte es entsprechend eine Reform des Auftrags.

#### 4.4 Kein Abbau – sondern Stärkung des ÖRR durch Umbau

Zuletzt – und damit bin ich bereits beim letzten Punkt der Konsensleitlinien – entstünden aus den offensichtlichen Erfolgspotenzialen einer solchen kooperativen Neuausrichtung des dualen Mediensystems auch tatsächliche Anreize und Spielräume für den ÖRR, seine publizistische Kraft im Digitalen auch durch eine verstärkte Nutzung *interner* Synergien- und Flexibilisierungspotenziale weiter zu stärken. Die hiermit dann unmittelbar erzielbaren Erfolge verdeutlichen allen beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, dass es nicht um den Abbau von Leistungen geht, sondern um einen Umbau zur Stärkung des Erfolgs und des öffentlichen Ansehens des ÖRR.

Natürlich – und das füge ich hinzu, wiewohl ich mir sicher bin, dass Ulrich Wilhelm dies gleich besonders betonen wird – sollte die föderale politische Stimmenvielfalt und die Vielfalt der Stimmen im gesamten dualen System unter diesen synergieorientierten Kooperationen nicht leiden. Aber dies sollte man beachten können.

#### 5. Gesprächseinladung der vbw

Angesichts des zentralen Vorschlags einer innovativen kooperativen Neuausrichtung des dualen Mediensystems im Internet, erscheint der vbw die Einrichtung einer unabhängigen, neutral moderierten Gesprächsplattform für die Auslotungen von Kooperationsmodellen als überaus sinnvoll. Sie bietet deshalb an, eine solche Plattform zu organisieren.

Für eine strukturierte Vorbereitung und Moderation eines Einstiegsworkshops stehen vier unabhängige Wissenschaftler zur Verfügung, die ein gemeinsames Projekt zum Thema durchführen wollen. Sie sind bereit, die vertraulichen Diskussionen anhand der rechtlichen, politischen, ökonomischen und publizistischen Dimensionen zu strukturieren und zu moderieren.

Für das Medienrecht: Prof. Tobias Gostomzyk (Dortmund), für die Medienpolitik Prof. Otfried Jarren (Zürich/Berlin), für die Medienökonomie wäre ich selbst dabei, für die publizistischen Aspekte Prof. Christoph Neuberger (LMU München).

Ich würde mich sehr freuen, wenn die Einladung von allen Seiten angenommen würde und bedanke mich für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit.