

Medien

Medienkooperationen in europäischen Ländern

vbw

Studie

Stand: Januar 2021

Eine vbw Studie, erstellt von Prof. Dr. Tobias Gostomzyk, Prof. Dr. Otfried Jarren und Prof. Dr. Frank Lobigs

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Medienkooperationen sind das Gebot der Stunde

Die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. und der vbw Ausschuss Medienwirtschaft haben in den letzten Jahren einen zentralen Anstoß für einen überfälligen Diskurs über die duale Medienordnung gegeben.

Bereits im November 2018 haben wir unser Positionspapier *Konsensleitlinien für eine Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks* vorgelegt. Im Frühjahr 2019 haben wir darauf aufbauend einen branchenübergreifenden und durch ein interdisziplinäres Expertenteam begleiteten Ausschuss-Workshop zu Fragen einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der Medienordnung durchgeführt. Mit unserer vorliegenden Studie führen wir das Thema weiter und geben wertvolle Hinweise, wie Medienkooperationen erfolgreich sein können. Die Länderauswahl für diese Betrachtung erfolgte in Abstimmung mit dem vbw Ausschuss Medienwirtschaft mit dem Ziel, möglichst aussagekräftige Ableitungen für Deutschland entwickeln zu können. Österreich, Schweiz, Großbritannien und Dänemark wurden konkret ausgewählt, weil sie in ihrer Grundstruktur einer demokratisch-pluralistisch ausgerichteten dualen Medienordnung mit Deutschland vergleichbar sind.

Als Ergebnis des Vergleichs kann festgestellt werden, dass eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung durch eine gut begründete Neujustierung der Beziehung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien zum beiderseitigen Nutzen sein kann.

Ich danke Prof. Dr. Tobias Gostomzyk, Prof. Dr. Otfried Jarren und Prof. Dr. Frank Lobigs für die interdisziplinäre Arbeit und bin zuversichtlich, dass wir auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse im Jahr 2021 ein Pilotprojekt für eine Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Anbietern im Freistaat Bayern realisieren können.

Bertram Brossardt
07. Januar 2021

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Österreich: Neuanfang nach Scheitern	4
3	Schweiz: „Trial and error“ mit Lerneffekten	7
4	Großbritannien: Strategische Kooperation	11
5	Dänemark: „Doppeltes Armlängen-Prinzip“	13
6	Learnings	16
7	Pilotprojekt	19
	Ansprechpartner / Impressum	20

1 Einleitung

Ländervergleich gibt Hinweise für Kooperationen

Die vbw Studie *Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der dualen Medienordnung* stieß auf großes Interesse bei Vertretern privater und öffentlich-rechtlicher Medien sowie in der Landes- und Bundespolitik. Entwickelt und begründet wurde darin der Leitgedanke einer stärkeren Kooperation zwischen Medien, die nicht nur zu Effizienzvorteilen führt, sondern zugleich auch den Wettbewerb und die publizistische Leistungsfähigkeit des gesamten Mediensystems stärken soll. In einer nachfolgenden Diskussion mit den Mitgliedern des vbw Ausschusses Medienwirtschaft kam die Frage auf, unter welchen Voraussetzungen Medienkooperationen zustande kommen können. Hier sollte nunmehr ein Ländervergleich Hinweise geben. Genauer: Lassen sich aus der Entwicklung in Vergleichsländern konkrete „Learnings“ für eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung in Deutschland gewinnen?

Wie in der im November 2019 vorgestellten Studie näher ausgeführt, empfehlen die Autoren, die Medienordnung kooperationsorientiert weiterzuentwickeln. Dies wäre eine sinnvolle Antwort auf die globale Plattform- und Streaming-Revolution der Medien im Internet. Die Einführung innovativer Kooperationsformen könnten es dem hiesigen Medienstandort ermöglichen, sich mit einer eigengewichtigen Medienproduktion gegenüber den US-Internetgiganten zu behaupten. So bliebe ein gesellschaftlich funktionaler publizistischer Qualitätswettbewerb unter immer schwierigeren Bedingungen erhalten. Im Idealfall geht es also um Kooperationen mit gegenseitigem Nutzen für alle Beteiligte. Hiervon profitiert zugleich auch die demokratische Gesellschaftsordnung. Sie ist schließlich auf einen wirksamen journalistischen Wettbewerb sowie auf qualitativ hochwertige und breitenwirksame Medienproduktionen in den Bereichen Wissen, Kultur, Bildung und niveauvoller Unterhaltung angewiesen.

Die genannte Studie sieht bereits Potenziale für Medienkooperationen, die ausschließlich im privaten oder aber im öffentlich-rechtlichen Bereich entstehen. Besonders relevant erscheinen jedoch auch neue Kooperationen, die die Konfrontationslinien zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Medien überwinden und zugleich die publizistische Qualitätsproduktion stärken können. Dies ist z. B. bei übergreifenden Plattform-Modellen der Fall: Im Sinne des „Coopetition“-Begriffs wird beim Ausgestalten der Distributions-Plattform – gegebenenfalls mit Innovations-Förderung und kartellrechtlicher Flexibilisierung – kooperiert, während der Wettbewerb auf der Ebene der Inhalte selbst dadurch sogar gestärkt wird.

Der im Herbst 2020 erfolgte Markt-Launch der Streaming-Plattform „Salto“ in Frankreich sowie die bereits 2019 gestartete BBC-ITV-Plattform „BritBox“ in Großbritannien zeigen, dass mindestens solche Plattformen machbar sind. In Deutschland sind bekanntlich alle Video-Plattform-Versuche („Amazonas“, „Germany’s Gold“) bislang aus kartellrechtlichen Gründen gescheitert. Ein Überdenken im Sinne eines stärker publizistisch, statt nur

Einleitung

ökonomisch zentrierten Wettbewerbsrechts ist empfehlenswert und wird auch im Zuge der derzeitigen Überarbeitung des Wettbewerbsrechts in Betracht gezogen.

Gerade bei Kooperationen zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Medien gibt es Spannungsfelder: Private sehen oftmals eher Vorteile darin, dass die Mittel der „Gegenseite“ gekürzt werden, um so – dies ist die Hoffnung – selbst mehr Marktpotenziale entfalten zu können. Und der öffentlich-rechtliche Rundfunk befürchtet oft, dass seine Unabhängigkeit eingeschränkt wird, indem etwa seine Budgethöhe durch Kooperationsvorgaben beschnitten wird.

Kernproblem jeder zukünftigen Zusammenarbeit dürfte ferner sein, dass ihr Zustandekommen stets voraussetzt, Ressourcen zu investieren. Oft entstehen neben technologischen Investitionskosten auch erhebliche Transaktionskosten, wenn ausgewogene Kooperationskonditionen ausgehandelt werden. Hinsichtlich dieser Kosten lässt sich zudem das sogenannte Trittbrettfahrer-Problem feststellen. Es müssen öffentliche Güter bereitgestellt werden, wobei unklar ist, wer hierfür verantwortlich ist. Die Rolle eines ermöglichenden Dritten kann daher besonders bedeutend sein und lässt sich auch als eine medienpolitische Aufgabe verstehen. Sie bestünde darin, Kooperation zu fördern, um die Vorteile für die Beteiligten – und auch die Gesellschaft – hinreichend sichtbar zu machen. Dies kann durch Moderieren ebenso geschehen wie durch das Institutionalisieren von Diskussions- oder Beratungsgremien. Auf alle Fälle bedarf es der Initiierung solcher Maßnahmen, die zudem auf eine gewisse Dauer gestellt werden sollten.

Die Länderauswahl für die Betrachtung, unter welchen Bedingungen Kooperationen gelingen können, erfolgte in Abstimmung mit dem vbw Ausschuss Medienwirtschaft. Zudem ist sie an dem Ziel der Studie orientiert, möglichst aussagekräftige Ableitungen für Deutschland identifizieren zu können. Die Auswahl fiel auf europäische Vergleichsländer, die zwar in der Grundstruktur einer demokratisch-plural ausgerichteten dualen Medienordnung mit Deutschland vergleichbar sind, die mit Blick auf eine stärker kooperationsorientierte Ausrichtung ihrer Medienordnungen bislang aber unterschiedliche Wege eingeschlagen haben: So gingen in den letzten Jahren ambitionierte Kooperationsinitiativen in Österreich von privaten Medienunternehmen aus, in Großbritannien hingegen stark vom Public-Service-Anbieter BBC. In der Schweiz wiederum setzte eine unabhängige, konsensorientierte Experten- und Branchenkommission wirksame Kooperationsimpulse, während der Kooperationsgedanke in Dänemark wegen Besonderheiten des dortigen Medienmarkts bislang kaum an Bedeutung gewonnen hat. Die Auswahlentscheidung für diese hinsichtlich des Vergleichsaspekts stark variierenden Länder geht von der These aus, dass gerade die Varianz der unterschiedlichen Entwicklungen und Perspektiven erkenntnisfördernd ist: Analytisch Interessierten hierbei vor allem die Fragen nach den entscheidenden Faktoren für günstige Entwicklungen wie auch nach den Gründen des Scheiterns bei ungünstigen Ergebnissen.

Einleitung

Methodisch basieren die Ländervergleiche auf Desktop-Research (Analyse aktueller Studien/Reports, medienpolitischer und -rechtlicher Dokumente sowie der Fachbericht-erstellung) und auf ergänzenden ausführlichen Interviews mit den folgenden Expertinnen und Experten:

- Österreich: Dr. Josef Seethaler, stellv. Direktor, Institut für vergleichende Medien- und Kommunikationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien
- Schweiz: Prof. Dr. Manuel Puppis, Université de Fribourg, und Prof. Dr. Matthias Künzler, Forschungsleiter des Instituts für Multimedia Productions (IMP) an der FH Graubünden
- Großbritannien: Prof. Dr. Annika Sehl, Universität der Bundeswehr München sowie Research Associate am Reuters Institute for the Study of Journalism RISJ der University of Oxford
- Dänemark: Prof. Dr. Aske Kammer, Forschungsleiter, IT University of Copenhagen

Um das Ergebnis prägnant darzustellen, werden in den folgenden Länderbetrachtungen jeweils zunächst die Analysen zusammengefasst und dann exemplarisch ausgeführt. Am Ende der Einzelanalysen finden Sie jeweils als „Learnings“ verdichtete Erkenntnisse, die sich für Deutschland ableiten lassen.

2 Österreich: Neuanfang nach Scheitern

Nach Koalitionswechsel werden übergreifende Kooperationen ermöglicht

Österreich verfügt mit rund 8,8 Millionen Einwohnern über einen vergleichsweise kleinen Medienmarkt. Der als Stiftung des öffentlichen Rechts verfasste Österreichische Rundfunk (ORF) ist gesetzlich verpflichtet, drei nationale und neun bundeslandweite Radio- sowie zwei nationale Fernseh- und zwei Spartensender für Sport sowie für Information und Kultur anzubieten. Es gehört auch zum Versorgungsauftrag, ein Onlineangebot bereitzustellen. Hierdurch soll die Allgemeinheit – vergleichbar zu Deutschland – umfassend informiert werden. Zwar verliert der ORF stetig an Zuspruch, doch ist er mit einem Zuschauermarktanteil von etwa 30 Prozent nach wie vor der erfolgreichste Rundfunkveranstalter in Österreich. Ihm folgt die ProSiebenSat1Plus4-Gruppe mit einem Zuschauermarktanteil von etwa 20 Prozent. Gemessen am Werbemarktanteil ist der ORF so groß wie die Medienunternehmen ProSiebenSat1Plus4, Mediaprint, Styria und Sky zusammen. Der Werbeumsatz des ORF betrug 258,7 Millionen Euro im Jahr 2019. Zudem entfielen auf ihn Rundfunkgebühren in Höhe von 643 Millionen Euro.

Einen Sonderfall bilden die Red-Bull-Medien. Der größte Anteil ihres Umsatzes in Höhe von 480 Millionen Euro stammt aus dem Mutterkonzern Red Bull und nicht aus Werbeeinnahmen.

Die Zeitungsbranche ist in Österreich vergleichsweise stabil, weil sie wirtschaftlich eng mit dem Rundfunk verknüpft ist. Auch sind Tageszeitungen nach wie vor die zweitwichtigste Informationsquelle von Österreichern über 45 Jahren. Allerdings sind auch hier wirtschaftliche Verluste durch (personalisierte) Online-Werbung zu verzeichnen.

Es gibt in Österreich eine Vielfalt an Instrumenten der staatlichen Medienförderung. So existiert etwa seit 2004 ein Bundesgesetz zur Förderung der Presse mit dem Ziel, die Vielfalt der Presse zu unterstützen. Hierzu erhalten Tages- und Wochenzeitungen unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Zuwendungen. Dazu gehört etwa die Vertriebsförderung oder die Übernahme von Kosten im Rahmen der Journalistenausbildung. Medienunternehmen können zudem auf Gelder aus dem österreichischen Digitalisierungsfonds oder dem Fernsehfonds Austria zurückgreifen. Hinzu kommen die Förderung von Auslandskorrespondenten oder die Bezuschussung der Selbstkontrolle der Presse, was sich jeweils im Einzelnen aus dem Bundesgesetz zur Förderung der Presse ergibt.

Weitere Fördermaßnahmen werden diskutiert, etwa eine Werbesteuer auf Digitalwerbung, die herangezogen werden könnte, um publizistische Inhalte zu finanzieren. Auch soll der Mehrwertsteuersatz für Medienprodukte – wie in anderen EU-Ländern – reduziert werden.

Zu unterscheiden ist im Folgenden die Zeit von 2017 bis 2019 und die Zeit ab 2020. Von 2017 bis 2019 regierte die Koalition zwischen der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) und

der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). 2020 begann die Koalition zwischen ÖVP und Die Grünen.

Bis 2017 waren allein vereinzelte und wenig institutionalisierte Kooperationen zwischen dem ORF und privaten Medien zu verzeichnen, wenngleich hierzu eine Tradition in Österreich existiert. Nach Bekunden des befragten Experten, Dr. Josef Seethaler, gibt es eine lange zurückreichende „Kultur der Kooperation auf niedrigem Niveau“. Kooperationen erfolgten punktuell – z. B. in gemeinsamen Recherche-Projekten –, aber nicht institutionalisiert; zumal das duale Rundfunksystem erst im Jahr 2001 eingeführt wurde.

Mit Beginn der Koalition zwischen ÖVP und FPÖ ab 2017 intensivierten sich die politischen Bemühungen um eine stärkere Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien. So hieß es im Regierungsprogramm, dass die Politik angesichts eines veränderten Wettbewerbsumfelds für Medien weiterhin ein Angebot mit spezifisch österreichischen Medieninhalten („Österreich-Quote“) zu gewährleisten habe. Dazu gehöre es unter anderem, den ORF-Auftrag an die Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts anzupassen und eine gemeinsame Online-Vermarktungsplattform von ORF und privaten Medien zu gründen. Die privaten Medien sollten so von den ORF-Digitalwerbemaßnahmen profitieren. Das Regierungsprogramm sah zwar nicht ausdrücklich vor, die Rundfunkgebühren zu kürzen. Es wurde aber zumindest in Erwägung gezogen. So hieß es im Regierungsprogramm, dass „im Lichte eines sich verändernden Mediennutzungsverhaltens strukturelle und finanzielle Reformen umgesetzt werden“ müssten.

Die konzeptionelle Grundlage dieser kooperativen Neuordnung des österreichischen Medienmarkts sah folgende Schritte vor: Neue Allianzen – also Kooperation statt Konkurrenz – sollten nachhaltig helfen, Qualitätsjournalismus im Netz zu ermöglichen wie zu sichern. Auch sollte auf dem Werbemarkt eine Alternative zur personalisiert ausgespielten Werbung von Facebook, Google & Co. entstehen. Auf dem Weg dorthin sei der ORF zu reformieren, er sei etwa zu stark abhängig von Politik und Werbung. Zudem sei es ein Manko, zu stark an die technische Übertragungs- und Produktionsstruktur von Radio und Fernsehen gebunden zu sein. Auch bestehe ein „Allianz-Auftrag“ des ORF: Hierunter wird die Möglichkeit verstanden, eine öffentliche Mit-Finanzierung für alle Qualitätsmedien zu etablieren. Hinzukommen sollte die Nutzbarkeit der öffentlich-rechtlichen Infrastruktur – insbesondere von Sendeeinrichtungen und Distributionswegen – für alle Medien wie auch die Öffnung der Archive.

Zur praktischen Umsetzung der Kooperationsstrategie gehört beispielsweise die Austria Videoplattform (AVP), die durch den ORF und die Nachrichtenagentur Austria Presse Agentur (APA) gegründet wurde. Hierbei ist zu beachten, dass der ORF an der APA selbst über 40 Prozent der Anteile hält. Die Videoplattform ist inzwischen für weitere Medienpartner geöffnet. Die AVP umfasst derzeit 15 Medienpartner, die aus dem Bereich des privaten Rundfunks, aber auch der privaten Presse stammen. Sie stellt für etliche weitere Medienportale Videocontent bereit, wobei der mit Abstand größte Anteil der Inhalte vom ORF stammt. Die AVP konnte die Zahl der Abrufe im Laufe der Zeit erheblich steigern. Sie

gilt nicht nur in Österreich als Vorzeigeprojekt der Selbstbehauptung von Medien durch Kooperation.

Eine konzeptionelle Grundlage für mehr Zusammenarbeit wurde vor allem durch medienpolitische Initiativen der privaten Medien eingefordert. Die Pläne wurden politisch „flankiert“ durch die Absichtserklärung der FPÖ, Mittel für den ORF zu kürzen und ihn stärker unmittelbar durch den Staatshaushalt finanzieren zu lassen. Das hätte die Unabhängigkeit des ORF gefährdet. Aufgrund dieser besonderen Konstellation gab es bereits zu Beginn erhebliche Widerstände gegen dieses Kooperationsbestreben. Es scheiterte als ein medienpolitisches „Großprojekt“, auch weil ein wechselseitiger Nutzen – ein Schlüsselfaktor für gelingende Kooperationen – nicht hinreichend erkennbar wurde.

Die Konstellation war bei der Videoplattform AVP, die durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gegründet wurde, wesentlich anders. Daneben entstanden dann zunehmend Kooperationen auch zwischen privaten Medien. So vermarkten etwa die Zeitungen „Der Standard“ und die „Kronen Zeitung“ ihre Online-Werbung gemeinsam.

Nachdem die Koalition zwischen ÖVP und FPÖ gescheitert war, griff die neue Regierungskoalition zwischen ÖVP und Grünen den Leitgedanken eines intensiveren Austauschs im Mediensektor in ihrem Regierungsprogramm auf. Dort heißt es, dass sich die österreichischen Medien einem ungleichen Wettbewerb mit den international agierenden Plattformen ausgesetzt sehen. Deshalb seien „dringende faire Rahmenbedingungen“ erforderlich, um konkurrenzfähig zu bleiben. Dafür müssten das Förderwesen weiterentwickelt und wirtschaftliche Kooperationen ermöglicht werden, wozu es einer „Überprüfung des Wettbewerbsrechts hinsichtlich kartellrechtlicher Bestimmungen“ bedürfe. Genauso benötige es auch „die gesetzliche Verankerung der stärkeren Zusammenarbeit zwischen ORF und Privaten.“

Für Deutschland lässt sich aus der Entwicklung in Österreich die Erkenntnis ableiten, dass übergreifende Kooperationen wohl kaum einseitig von privaten Medien – oder deren politischer Förderer – initiiert werden können. Das gilt insbesondere, wenn sie finanziell einseitig zu Lasten der Öffentlich-Rechtlichen gehen sollen. Vielmehr muss auf beiden Seiten ein klar erkennbarer Anreiz für Kooperationen bestehen. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk muss zudem ein Weg gewiesen werden, sich in der neuen Medienwelt effektiver im Sinne seines öffentlichen Auftrags unabhängig profilieren und entfalten zu können. Nur dann kann sich der Antriebsfaktor entwickeln, als „market strengthener“ des heimischen Medien-Ökosystems die privaten Medien gegen die Plattform- und Streaming-Konzerne wirksam – und eben synergetisch – zu unterstützen. Anderenfalls bergen Kooperationsinitiativen ein großes Risiko des Scheiterns.

3 Schweiz: „Trial and error“ mit Lerneffekten

In der Schweiz ist die Medienordnung kooperationsorientiert

Als gewachsener und föderal strukturierte Konkordanz- bzw. Konsensdemokratie ist der Schweiz das Ringen um Kooperationslösungen auch bei Vorliegen von Interessenskonflikten geläufig. Dafür hat man Institutionen geschaffen, die kontinuierlich dafür sorgen, dass Erfahrungen und Wissen ausgetauscht und in diesen zudem verhandelt werden. Das führt dazu, dass sich die maßgeblichen Akteure kennen. Wiederkehrende Austauschformen sorgen für Vertrauen. Dies könnte ein Grund dafür sein, dass in der Schweiz seit den letzten Jahren mehrere Anläufe für das Schmieden von Medienkooperationen zu verzeichnen sind, die auch eine Zusammenarbeit zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk (SRG SSR) und privaten Medien vorsehen – obschon deren Verband „Schweizer Medien“ ein „Medienpolitisches Manifest“ vertritt, das unter anderem eine Gebührenreduktion sowie eine stärkere „Service Public“-Fokussierung für die SRG SSR fordert. Die SRG SSR ist ein privatrechtlich als Verein organisiertes Non-Profit-Unternehmen; der Verein hat rund 22.000 Mitglieder in vier Regionalgesellschaften. Im Jahr 2019 verfügte die SRG SSR über Einnahmen in einer Gesamthöhe von rund 1,52 Milliarden Schweizer Franken (CHF). Die Medienabgabe trug hierzu rund 78 Prozent bei (1,18 Milliarden CHF).

Folgende förderliche Aspekte, bezogen auf Kooperationsvorhaben, sind dabei im Vergleich lehrreich:

- Als Reaktion auf den digitalen Medienwandel hat die Regierung bereits früh (2012) mit der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK) eine branchenübergreifende Expertenkommission eingesetzt. Diese setzt sich seitdem dafür ein, konsensfähige medienpolitische Antworten auf die digitale Revolution der Medien herzuleiten und (öffentlich) zu diskutieren. Das hat den Branchendiskurs auch über kooperationsorientierte Lösungsansätze stark gefördert. So wird sowohl von Vertretern der SRG wie von privaten Medien die These vertreten, dass übergreifende Medienkooperationen notwendig sind, um den Schweizer Medienplatz konkurrenzfähig zu halten.
- Die SRG hat in den vergangenen Jahren selbst Kooperationen initiiert, die für die privaten Partner vorteilhaft sind, z. B. frei vermarktbarer Video-Content im News-Bereich gratis bereitzustellen. Solche Kooperationen weiterzuentwickeln benennt die SRG jetzt sogar als eine zentrale Unternehmensstrategie. Die privaten Medien sind in Bezug auf Kooperationen auch mit der SRG wiederum pragmatisch, vorausgesetzt es lässt sich ein ökonomischer Vorteil hinreichend klar definieren.
- Ambitionierte Kooperationsprojekte sind zwar teils gescheitert, aber die Medienbranche und -politik scheint aus dem „Trial and error“ zu lernen. Neuausrichtungen in der Medienförderungs politik gehen in die Richtung einer politisch rationalen „Förderung zur Kooperation“, wie es Prof. Dr. Matthias Künzler auf den Punkt bringt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Schweiz durchaus Schritte in Richtung einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der Medienordnung geht.

Schaut man zunächst nur auf den privaten Sektor, so zeigt sich, dass erhebliche Kosteneffizienzgewinne, die auch über Kooperationen erzielbar gewesen wären, in den vergangenen Jahren vor allem durch die direkte Marktkonsolidierung über eine zunehmende Medienkonzentration und die Realisierung massiver konzerninterner Synergien erreicht wurden. Die privaten Medien werden somit heute von nur noch vier Konzernen (TX Group/Tamedia, Ringier, CH Media, NZZ-Gruppe) dominiert. 2017 und 2018 haben Tamedia (TX Group) und CH Media jeweils Zentralredaktionen implementiert, die nun fast alle Zeitungen mit dem Mantelteil versorgen. Eine Synergien-Konsolidierung großer Teile des regionalen Rundfunks fand bei der CH Media statt. Die publizistische Qualität hat zwar davon profitiert, dass Zentralredaktionen gebildet wurden. Die Anbietervielfalt hat sich jedoch entsprechend verringert, so schätzt es Interview-Experte Prof. Dr. Manuel Puppis ein. Die wenigen übrigen Verlage kooperieren mit Tamedia und CH Media in verschiedenen Bereichen sowie durch die Übernahme des Mantels.

Da die SRG die gesamte Schweiz abdeckt, kann es im rein öffentlichen Sektor – anders als in Deutschland – keine Kooperationen geben. Auch die SRG legt jedoch Redaktionen zusammen, um Synergien zu heben. So sollen noch 2020 rund 170 Radio-Mitarbeiter von Bern nach Zürich verlegt werden, wo eine crossmedial arbeitende Zentralredaktion für die gesamte Deutschschweiz entsteht. Ähnliche organisatorische Anpassungen wären in Deutschland größtenteils nur über anstaltsübergreifende Kooperationen möglich.

Obschon die „No billag“-Volksabstimmung zur Abschaffung der Gebührenfinanzierung der SRG im Frühjahr 2018 deutlich scheiterte, steht die SRG doch unter einem politischen sowie aufgrund abnehmender Werbeeinnahmen auch unter einem finanziellen Anpassungsdruck. Sie zeigt sich seit rund fünf Jahren zunehmend offen für Kooperationen, um sich politisch abzusichern und auch den privaten Medien tatsächliche Vorteile zu bringen. Hierzu zählen beispielsweise:

- Die Gratis-Bereitstellung von Informationsvideos, die die privaten Medien in ihren Onlineangeboten selbst vermarkten können.
- Investitionen in den Aufbau der 2018 gestarteten Digitalradio- und Podcast-Branchenplattform „Swiss Radio Player“.
- Ferner spricht die SRG mit den privaten TV-Unternehmen über eine gemeinsame schweizerische Video-Streaming-Plattform nach dem Vorbild „BritBox“ in Großbritannien (vgl. Kapitel Großbritannien).
- Beteiligung an der Finanzierung von universitärer Medientechnologieforschung, die der digitalen Weiterentwicklung der gesamten Medienbranche dienen soll.
- Fortführung des Joint-Venture PresseTV, über das die SRG den privaten Medien Sendungsfenster in ihren Fernsehprogrammen bereitstellt.
- Konzessionen hinsichtlich einer abgesprochen komplementären Aufteilung publizistischer Onlineleistungen (Fokussierung auf Video/Audio, Begrenzung von Textinhalten).

In der Branche heftig umstritten war eine Kooperation, die die SRG 2016 im Joint-Venture Admeira mit dem Telekomanbieter Swisscom und dem Ringier-Verlag eingegangen ist. Es sollte ein Angebot für den Schweizer Werbemarkt aufbauen, das mit den internationalen Plattformen konkurrenzfähig ist. Das Großprojekt scheiterte zwar letztlich. Es machte

jedoch den Weg frei, um die Schweizer Digital-Allianz der vier Großverlage Tamedia, Ringier, CH Media, NZZ mit der SRG im Herbst 2019 zu bilden. Diese Allianz zielt ebenfalls darauf, die digitale Konkurrenzfähigkeit der Medien zu stärken. Anscheinend hat man dabei aus dem zuvor gescheiterten Projekt gelernt, die Kooperationsvorteile integrativ und schrittweise zu realisieren. Eine integrative Login-Allianz aufzusetzen erscheint hierbei als ein effektiver Einstieg. Dabei sollen sich die User bei nur einem der Anbieter aus der Allianz anmelden, können dann aber die Angebote der anderen Allianz-Mitglieder ebenfalls nutzen.

Ein ähnlicher Lernprozess fand in Bezug auf das 2016 gestartete Media-Forschungs-Gemeinschaftsprojekt „Swiss Media Data Hub“ statt. Es sollte eine Netto-Reichweitenmessung über alle Medienkanäle schaffen, wurde 2019 jedoch als überambitioniert eingestellt. Die Online-Media-Messung wurde danach der Stiftung Medienforschung übertragen, die als ein Joint Industry Committee ebenfalls eine Kooperation darstellt.

Dank der Beratungskommission EMEK hat auch die Politik einen Lernprozess vollzogen. Die EMEK ist selbst schon kooperativ aufgestellt, weil verschiedene Akteure beteiligt sind. Im umfangreichen Maßnahmenpaket zugunsten der Medien, das der Bundesrat Ende April 2020 beschloss, ist mit der Stärkung der tradierten Distributionsförderung für die gedruckte Presse eine Maßnahme enthalten, die die EMEK als anachronistisch bewertet. Es wurden jedoch auch allgemeine Förderungsmaßnahmen eingeführt bzw. ausgebaut, die ausdrücklich als eine sinnvolle Förderung zur Kooperation zu lesen sind. Wie der Regierungsbegründung zu entnehmen ist, sollen diese Maßnahmen kooperative Infrastrukturprojekte stärken bzw. ermöglichen. Der Vorteil solcher Förderungen ist, dass sie den publizistischen Wettbewerb stützen, jedoch nicht lenkend in ihn eingreifen. Zu ihnen zählen

- die finanzielle Förderung des kooperativen Aufbaus digitaler Medieninfrastrukturen wie z. B. von gemeinsamen Medienplattformen,
- die finanzielle Unterstützung des Aufbaus von Selbstregulierungsinstitutionen,
- der Ausbau der 2019 begonnenen Förderung von Nachrichtenagenturen, wobei dies im Kern die kooperativ ausgerichtete nationale Agentur Keystone-SDA betrifft, die eine umfassende Förderung anstrebt und sich deshalb umfassend kooperativ neu strukturieren will,
- der Ausbau der Förderung unabhängiger Aus- und Weiterbildungsorganisationen, etwa in Form breit abgestützter Kooperationen von Medien.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Maßnahmen werden im Winter 2020 in den beiden Kammern der Schweizerischen Bundesversammlung beraten. Mit diesen Ansätzen ist die Schweiz unter den untersuchten Ländern als einzigartige Vorreiterin im Hinblick auf eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung zu klassifizieren. Wie eine Befragung der EMEK gezeigt hat, erwartet die Branche, dass Medienkooperationen weiter zunehmen. Im zehnten Jahrbuch „Qualität der Medien Schweiz“ fordert der Studienleiter Mark Eisenegger gar einen kooperativ ausgerichteten demokratischen „Medienpatriotismus“ für die Schweiz. Im Geschäftsbericht 2019 der Agentur Keystone-SDA heißt es etwas nüchterner: „Außergewöhnliche Situationen erfordern auch außergewöhnliche

Maßnahmen. Für die hiesigen Medienhäuser heißt das: Sie spannen zusammen, statt auf getrennten Wegen in die Zukunft zu gehen.“

Die deutsche Medienbranche und -politik kann aus der Entwicklung in der Schweiz lernen, dass es sich offenbar durchaus lohnen kann, Diskussions- und Arbeitsforen zu schaffen, in denen Branchenvertreter aus allen „Lagern“ und unabhängige Experten konsensorientiert über sinnvolle Medienkooperationen beraten können. Wie die EMEK in der Schweiz zeigt, lässt sich auf der Grundlage solide begründeter Konzepte, die breiten Rückhalt in der Branche finden, auch die Medienpolitik von innovativen Ansätzen überzeugen, beispielsweise im Hinblick auf eine kooperationsorientierte Medien(infrastruktur)förderung. Ob sie dann umgesetzt werden, ist letztlich von parlamentarischen Entscheidungen abhängig. Immerhin finden in der Schweiz wieder intensive medienpolitische Debatten sowohl auf der Bundes- wie nun auch auf den kantonalen Ebenen statt.

Aus dem Scheitern von Kooperations-Projekten, die sich im Nachhinein als „überambitioniert“ für die beteiligten Unternehmen erwiesen haben, lässt sich für Deutschland ableiten, dass der Aufbau von Großprojekten branchenintegrativ und entlang behutsam geplanter Einzelschritte vollzogen werden sollte. Gerade spektakulär groß imaginierte Projektideen – wie etwa die jüngst von der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften *acatech* propagierte Idee der Implementierung einer „European Public Sphere“, die auf der Nutzungsseite insbesondere die Etablierung umfassender paneuropäischer Journalismus- und Video-Streaming-Plattformen vorsieht – sind kritisch auf ihre schrittweise vorteilhafte Realisierbarkeit zu prüfen. So lässt sich verhindern, dass sie zu teuren Investitionsgräbern werden, die am Ende keine nennenswerten Effekte für die publizistische Qualitätsproduktion entfalten.

4 Großbritannien: Strategische Kooperation

BBC versucht mit einer vielfältigen Strategie eine kooperative Öffnung

Das Vereinigte Königreich hat rund 66,65 Millionen Einwohner. Damit ist der Markt kleiner als in Deutschland, aber größer als die Märkte in der Schweiz oder in Österreich. Ebenfalls existiert in England ein duales Rundfunksystem. Die British Broadcasting Corporation (BBC) ist als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt des Vereinigten Königreichs verfasst. Sie basiert auf dem Prinzip des Public Service Broadcasting. Sie soll bilden, informieren, unterhalten und dabei unabhängig sein. Die BBC finanziert sich zu rund 90 Prozent durch Rundfunkgebühren. Ihre gesetzliche Grundlage bildet die Royal Charter, zuletzt von 2017 bis 2027 geschlossen, verbunden, mit dem sie ergänzenden Broadcasting Agreement, als Rahmenvereinbarung zwischen der BBC und der Regierung. Die Erhöhung der Rundfunkgebühr – 2019 etwa 3,7 Milliarden Pfund, also etwa 4 Milliarden Euro – wird damit an die Inflationsrate gekoppelt. Begründet wurde dies damit, dass ein Gegengewicht zu US-amerikanischen Unternehmen wie Netflix oder Google notwendig sei. Es wurde aber auch festgelegt, dass das Angebot der BBC unverwechselbar gegenüber den privaten Medien bleiben müsse. Im politischen Prozess der Novellierung der Royal Charter und danach wurde die Existenz der BBC in ihrer heutigen Form immer wieder in Frage gestellt. Das gilt auch für die aktuelle Regierung unter Premier Boris Johnson. Diskutiert wird, die Rundfunkgebühren durch ein freiwilliges Abo-Modell zu ersetzen.

Gemessen an der Einwohnerzahl bestand in der Vergangenheit eine vielfältige Medienlandschaft, doch hat sich auch in Großbritannien die Medienkonzentration fortlaufend verstärkt. Dies wurde dadurch begünstigt, dass die meisten kartellrechtlichen Übernahmebeschränkungen im Jahr 2003 abgeschafft wurden. Seitdem dürfen auch ausländische Investoren Medienunternehmen in England erwerben, ohne restriktiven Konzentrationsbestimmungen zu unterliegen. Auch crossmediale Beteiligungen sind dabei bis auf Ausnahmen zulässig. Auf dem Free-TV-Rundfunkmarkt ist das führende private Unternehmen ITV. Es handelt sich hierbei um einen Zusammenschluss regionaler Anbieter. Daneben existieren zahlreiche weitere Anbieter wie Channel 4 oder Channel 5. Hinzu kommen Pay-TV-Anbieter wie Sky UK. Der überregionale Pressemarkt ist durch ein Oligopol gekennzeichnet; allein vier Tageszeitungen bestimmten 75 Prozent der verkauften Auflage (The Sun, Daily Mail, Daily Mirror, The Times). Sie stehen angesichts der Digitalisierung unter großem wirtschaftlichen Druck – seit dem Jahr 2000 verloren sie fast zwei Drittel der verkauften Auflage –, sodass erheblich Stellen abgebaut wurden.

Prof. Dr. Annika Sehl, Hochschule der Bundeswehr München sowie Research Associate am Reuters Institute for the Study of Journalism RISJ der University of Oxford, nennt vor allem zwei Kooperationstrends zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien in England: Zum einen sollen regionale und lokale Medien gestärkt werden. Zum anderen soll eine übergreifende Medienplattform etabliert werden. Hinsichtlich der „Local News Initiative“ forderten die britischen Verleger eine engere Kooperation. Diesem Begehren kam die BBC nach, indem sie selbst Journalistinnen und Journalisten abstellt, die für die Lokalpresse

Audio- und Videoangebote produzieren und zuliefern. Ziel ist dabei, in Kooperation mit privaten Medien ein landesweites lokales Reporternetz aufzubauen („Democracy Reporter“-Programm). Darüber hinaus bestehen medienübergreifende datenjournalistische Rechercheprojekte. Hinsichtlich der übergreifenden Plattform ist wesentlich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Großbritannien nicht nur eigene Inhalte anbietet, sondern zudem zum Distributionsdienstleister für Dritte wird. Dabei existieren mehrere Modelle. Zum einen wurde 2019 das gemeinsame Video-Streaming-Angebot BritBox gestartet, das eine Konkurrenz zu Netflix und Amazon darstellen soll und von der BBC und dem privaten Rundfunkunternehmen ITV als Joint Venture betrieben wird. BritBox ist dabei in Großbritannien, den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada verfügbar, wobei für jedes Land ein eigenes Unternehmen gegründet wurde. An BritBox in Großbritannien hält ITV dabei 90 Prozent der Gesellschafteranteile, die BBC 10 Prozent; versehen mit der Option, die Gesellschaftsanteile auf 25 Prozent zu erhöhen. Für BritBox werden keine Exklusiv-Inhalte produziert. Vielmehr werden bislang nur solche verfügbar gemacht, die bereits über die eigenen Mediatheken bereitgehalten werden. Zum anderen werden aber auch Kooperationsansätze auf Basis einer technischen Infrastruktur geplant. Dazu gehört etwa, eine Musik-Streaming-Plattform in Kooperation mit privaten Musiklabels zu etablieren oder eine 24-Stunden-Newsapp zu nutzen, um Inhalte, die von Dritten stammen, auszuspielen.

Die BBC steht – wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland – unter dem Druck, sich wegen des Modells der Beitragsfinanzierung besonders legitimieren zu müssen. An diesem Modell wird fortlaufende Kritik geübt, die vielfältig motiviert ist. Allerdings ist die BBC weder föderal strukturiert noch ist sie vergleichbar verfassungsrechtlich abgesichert, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk hierzulande.

Rückschlüsse für Kooperationen auf dem Medienmarkt in Deutschland lassen sich aus der Situation in Großbritannien dennoch mit Blick darauf ziehen, dass die BBC eine Strategie der kooperativen Öffnung verfolgt, um so auch an Akzeptanz zu gewinnen. Ziel ist, durch medienübergreifende Zusammenarbeit Synergien zu erzielen, die auch der BBC nutzen. Vor allem kleinere und auch neue Inhalteanbieter sollen hierbei gestärkt werden. Hinzu kommen Zusammenschlüsse mit größeren Partnern, wie im Fall der erfolgreichen Video-Streaming-Plattform BritBox. Auch in Deutschland sieht sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Notwendigkeit ausgesetzt, gegenüber Öffentlichkeit und Politik um Akzeptanz zu werben. Das zeigt beispielsweise ein Blick auf die Debatte zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags. Im Zuge von medienübergreifenden Kooperationen könnte der Rundfunkbeitrag zum Teil auch dazu beitragen, das Mediensystem insgesamt zu stabilisieren. So könnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk von dem Druck entlastet werden, bestmögliche Reichweiten durch massenattraktive Programme zu erzielen, die nicht dem Kern des öffentlichen Auftrags zuzurechnen sind.

5 Dänemark: „Doppeltes Armlängen-Prinzip“

Zaghafte Ansätze einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung

Während die Schweiz als Vorreiterin einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung des Mediensystems gelten kann (vgl. Abschnitt 3), ist Dänemark – obwohl ein Kleinstaat wie die Schweiz – wohl am anderen Ende des Spektrums einzuordnen. Insbesondere das Verhältnis der privaten Medien zum öffentlichen Rundfunk „Danmarks Radio DR“ sei in der letzten Dekade von Abgrenzung, ja sogar Feindseligkeit geprägt gewesen, sagt Prof. Dr. Aske Kammer im Experten-Interview. Das in Dänemark hochgehaltene „Armlängen-Prinzip“, das traditionell den einzuhaltenden redaktionellen Abstand der Medien zum Staat bezeichnet, lässt sich mithin auch auf das Verhältnis zwischen DR und den Privatmedien anwenden. Im Herbst 2018 grenzte die damalige liberal-konservative Regierung, unterstützt durch die rechtspopulistische „Dansk Folkeparti“, den Auftrag von DR stark ein und verordnete ihm zudem empfindliche Budgetkürzungen. Derzeit stellt sich die Frage, ob es unter diesen veränderten Bedingungen möglich wird, über Medienkooperationen zu diskutieren. Schließlich sei, so Experte Prof. Dr. Aske Kammer, auch dem Verband der privaten Medien „Dansk Medier“ klar, dass unter den Bedingungen der digitalen Transformation die internationalen Plattform- und Streaming-Giganten die eigentlichen Konkurrenten für die dänischen Medien darstellten.

Das dänische Mediensystem wird in der international vergleichenden Literatur oftmals als hybrid bezeichnet und den skandinavischen Modellen eines Medien-Wohlfahrtsstaats zugeordnet. Der Staat alimentiert nicht nur einen starken öffentlichen Rundfunk, sondern er subventioniert zudem die privaten Medien; im Vergleich zu anderen Ländern sogar relativ stark. Der Gesamt-Förderbetrag, der bei diesen über direkte und indirekte Subventionen zu Buche schlägt, kann laut Interview-Experte Prof. Dr. Aske Kammer auf rund 40 Prozent des DR-Budgets geschätzt werden. Überwiegend kommt er den Zeitungsverlagen zugute. DR ist ein öffentliches Unternehmen, dessen Budgetierung in einer Übergangsphase von 2019 bis 2021 von einer reinen Gebühren- auf eine reine Steuerfinanzierung umgestellt wird. Der Gesamtbetrag der öffentlichen Rundfunkfinanzierung betrug im Jahr 2019 3,63 Milliarden Dänische Kronen (etwas mehr als 485 Milliarden Euro).

Insgesamt liegt dabei auf allen dänischen Medienmärkten eine hohe Konzentration vor. Der TV-Markt wird von den DR-Programmen sowie von dem rein kommerziellen Sender TV 2 dominiert. TV 2 ist als privatwirtschaftliche Aktiengesellschaft organisiert. Obwohl die Aktien zu 100 Prozent vom Staat gehalten werden, finanziert sich der nationale Pay-TV-Sender über den Markt. Seine acht regionalen Ableger werden wiederum öffentlich finanziert. Der Radiomarkt wird durch die DR-Programme beherrscht, der Pressemarkt von einem engen Oligopol, dem die Verlagshäuser JP/Politikens Hus, Jysk Fynske Medier, Nordjyske Medier und Berlingske Media angehören.

Anlässlich der alle fünf Jahre vorzunehmenden Neufassung des Public-Service-Vertrags zwischen Kulturministerium und DR wurden 2018 die bereits angesprochenen Änderungen

Dänemark: „Doppeltes Armlängen-Prinzip“

an Auftrag und Budgetierung von DR vorgenommen: DR soll sich auf die Programmbereiche Information, Bildung, Kultur und Kinder fokussieren. Die Budgetkürzungen von 12,5 Prozent in den Jahren 2019 bis 2021 sowie von zusätzlichen 7,5 Prozent in den Jahren 2022 und 2023 (insgesamt dann von fast 100 Millionen Euro pro Jahr) sollen vor allem in den Bereichen Sport, Unterhaltung, Lifestyle und beim Einkauf ausländischer Filmlicenzen erfolgen. Im Online-Bereich soll DR vor allem Video- und Audio-Inhalte anbieten, um die Konkurrenz zu Zahlangeboten der Verlage zu reduzieren. Parallel zu den Kürzungen für DR wurden die Förderprogramme für private Medien aufgestockt, etwa die Ausstattung eines Public Service Funds des Dänischen Filminstituts für die Förderung unabhängiger privater Filmproduktionen von 4,6 auf 13,3 Millionen Euro.

Auch wenn die 2019 ins Amt gekommene, sozialdemokratisch geführte Regierung angekündigt hatte, die Kürzungen teilweise zu korrigieren, wird sie die Fokussierung und Verschlinkung von DR nicht gänzlich rückgängig machen. Dies bietet die Chance, die medienpolitische Diskussion, die sich zuvor stark auf die Debatte über DR konzentriert hatte, nun auf die Zukunftsfrage zu richten: Wie können sich die dänischen Medien mittelfristig überhaupt gegen die Konkurrenz der großen Technologiegiganten behaupten? Nach Ansicht des befragten Experten Prof. Dr. Aske Kammer könnte daraus eine Diskussion über eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienpolitik entstehen.

Potenziale hierfür gibt es: So finden sich in den umfangreichen dänischen Medienförderungsmaßnahmen noch kaum kooperationsorientierte Akzente. Hier könnte Dänemark von der Schweiz lernen. Punktuelle Kooperationen zwischen DR und einzelnen Verlagsgruppen finden sich laut Interviewpartner Prof. Dr. Aske Kammer bislang ausschließlich bei redaktionell aufwändigen journalistischen Sujets wie etwa der Wahlberichterstattung, Meinungsumfragen oder im Rahmen größerer investigativer Rechercheverbände.

Es dürfte mit dem tief verankerten Modell des Medien-Wohlfahrtsstaats zu tun haben, dass Medienkooperationen in Dänemark bislang noch nicht in den Fokus gerückt sind. Da der Staat sich auch bei den Privaten stark in der Förderung engagiert, hat sich das Augenmerk, stärker als in anderen Staaten, auf einen Kampf um die Verteilung von Zuwendungen gerichtet, weniger auf denkbare Kooperationsvorteile. Pointiert gesagt: eine konkurrierende Lobby-Kooperation mit dem Staat mag deshalb klarere Vorteile versprechen als Medienkooperationen über die Konkurrenzlinien hinweg. Ferner konnten die Verlage auch in Dänemark im Zuge der Marktkonsolidierung Kostensynergien heben, sodass sie im Zusammenspiel mit den vergleichsweise hohen Subventionen auskömmlich wirtschaften können. Doch die ökonomischen Probleme der digitalen Transformation werden auf Dauer zunehmen.

Die erfolgreichste Medienkooperation, an der ein dänisches Medienunternehmen beteiligt ist, geht über die Landesgrenzen hinaus und bezieht sich allein auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Bereits seit 1959 kooperieren die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen von Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Island, Grönland und den Färöer-Inseln im Zusammenschluss „nordvision“ zum Zweck des Programmaustauschs und der Finanzierung von Koproduktionen. Auch in den letzten Jahren hat der Verbund so eine

Dänemark: „Doppeltes Armlängen-Prinzip“

Vielzahl international erfolgreicher Serien und Filme hervorgebracht wie etwa unter Leitung von DR „Borgen“ oder „Kommissarin Lund“ („The Killing“).

Doch diese erfolgreichen Produktionen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass in einem System des Subventions-Wettlaufs wie in Dänemark, eine Transformation nicht gelingen kann. Zwar erscheint dies in kleinen Ländern mit hohen Subventionen auch für die privaten Medien aus unternehmensstrategischer Sicht noch als durchaus nachvollziehbar, da großen Investitionen in marktrelevante Kooperationen nur begrenzte Skalierungspotenziale gegenüberstehen.

Die zentrale Lehre aus der Entwicklung in Dänemark ist jedoch, dass es wirksamer innovativer Initiativen bedarf, um althergebrachte Konfrontationslinien und verhärtete adverse Denkmuster aufzulockern.

6 Learnings

Ländervergleich zeigt beiderseitigen Nutzen für Kooperationen

Das Konzept einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der Medienordnung reagiert auf die zunehmende Verdrängung und Marginalisierung publizistischer Qualitätsmedien aufgrund der pervasiven Plattform- und Streaming-Revolution der Medien im Internet.

Innovative Formen von Medienkooperationen sollen publizistischen Medienanbietern im ungleichen Wettbewerb mit den global agierenden Plattform- und Streaming-Konzernen die Möglichkeit eröffnen, sich zu behaupten. So sollen sie zugleich den publizistischen Qualitätswettbewerb in Zukunft sichern. Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien können dazu ein guter Weg sein. Die Öffentlich-Rechtlichen können in solchen Kooperationen die Privaten als „market strengthener“ stützen. Sie können aber auch ihren öffentlichen Auftrag effektiver und/oder effizienter erfüllen.

Der wachsende Anpassungsdruck hat allerdings gleichwohl schon in einigen Ländern dazu geführt, dass innovative Medienkooperationen oder kooperationsorientierte medienpolitische Initiativen implementiert wurden. Wie in der Einleitung dargelegt, wurden die Vergleichsländer so ausgewählt, dass ein möglichst differenzierter Transfer dieser Einsichten für Maßnahmen in Deutschland zu erwarten war. Die Analyse zeigt: Ein besonderer Fokus sollte auf Initiativen für Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien gelegt werden. Hierauf beziehen sich darum auch die „Learnings“, die aus den nachgezeichneten Entwicklungen und Erfahrungen in den vier Ländern abgeleitet wurden.

In *Dänemark* ist es für Medienunternehmen grundsätzlich vorteilhafter, um staatliche Zuwendungen zu konkurrieren, als Vorteile durch Kooperation mit anderen Marktteilnehmern zu erlangen. Die dortige Medien-Subventionspolitik in Tradition des dänischen Medien-Wohlfahrtsstaats forciert eine Form von Nullsummenspiel-Konkurrenz. Es finden sich deshalb – zumindest bislang – kaum Ansätze einer Debatte über eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung des Mediensystems.

Gerade hinsichtlich Kooperationen, die die Grenze zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien überwinden sollen, bedarf es entsprechend innovativer Initiativen. Sie können alteingefahrene Konfrontationslinien und etablierte Denkmuster auflockern, wie sie nicht nur in Dänemark, sondern auch in Deutschland verbreitet sind. Nur so können kreative Wege zu Kooperationen beschritten werden, die für alle Beteiligten vorteilhaft sind und die gleichzeitig den publizistischen Qualitätswettbewerb stärken.

In *Österreich* ging im Jahr 2018 eine Kooperationsinitiative von den Privaten aus. Doch waren die angeblichen Vorteile für den gewünschten Kooperationspartner ORF offenbar nicht hinreichend überzeugend. Der ORF hat deshalb mit Misstrauen reagiert und die

politische Legitimität des Konzepts in Frage gestellt. Nach dem Regierungswechsel 2020 wird eine neue Strategie verfolgt.

Hieraus lässt sich die Erkenntnis ableiten: übergreifende Kooperationen können nicht einseitig von privaten Medien initiiert werden, wenn sie finanziell vor allem zu Lasten der öffentlich-rechtlichen gehen sollen. Vielmehr muss auf beiden Seiten ein klar erkennbarer Anreiz bestehen. Kooperationen müssen den öffentlich-rechtlichen Medien einen Weg weisen, sich in der neuen Medienwelt effektiver im Sinne ihres öffentlichen Auftrags unabhängig profilieren, entfalten und absichern zu können. Nur dann können sie den Antrieb entwickeln, als „market strengthener“ des heimischen Medien-Ökosystems die privaten Medien gegen die Übermacht der internationalen Plattform- und Streaming-Riesen wirksam zu unterstützen.

Anders als in Österreich gingen in *Großbritannien* innovative Kooperationsinitiativen nicht vorrangig von den privaten Medien, sondern vielmehr von der BBC aus. Diese verfolgt bereits seit längerem eine Strategie der kooperativen Öffnung, um so an Akzeptanz in der politischen Öffentlichkeit zu gewinnen. Die medienübergreifende Zusammenarbeit soll Synergien erzielen oder publizistische Angebote privater Medien ermöglichen, die gesellschaftlich wichtig sind, z. B. das „Democracy Reporter“-Programm. Hinzu kommen Plattform-Zusammenschlüsse mit größeren Partnern wie im Fall der erfolgreichen Video-Streaming-Plattform BritBox.

Kritisch ist allerdings anzumerken, dass es in Großbritannien kein konsentiertes tragfähiges Konzept dazu gibt, wie das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Medien angesichts der Herausforderungen der Plattform- und Streaming-Revolution kooperationsorientiert weiterentwickelt werden könnte oder sollte. Vielmehr scheint die Regierung Johnson den Druck auf die BBC weiter erhöhen zu wollen, um sie am Ende in ein Pay-TV-System umzuwandeln.

Auch in Deutschland sieht sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk, trotz aller verfassungsrechtlicher Bestands-, Finanzierungs- und Entwicklungsgarantien, der Notwendigkeit ausgesetzt, gegenüber Öffentlichkeit und Politik um Akzeptanz zu werben. Das zeigt etwa ein Blick auf die Debatte zur Festsetzung des Rundfunkbeitrags. Im Zuge von medienübergreifenden Kooperationen könnte der Rundfunkbeitrag zum Teil auch ein Beitrag zur publizistischen Stabilisierung und Optimierung des Mediensystems werden – und so auch etwas von dem Druck entlasten, bestmögliche Reichweiten durch massenattraktive Programme zu erzielen, die nicht dem Kern des öffentlichen Auftrags zuzurechnen sind.

Wie in keinem anderen der untersuchten Länder findet sich in der *Schweiz* die Bereitschaft wie die Tradition, die potenziellen Vorteile von denkbaren Kooperationsmodellen rational auszuloten und gegebenenfalls tatsächliche Schritte zu gehen, um diese zu realisieren. Unterstützt wird dies durch die für sich bereits kooperativ aufgestellte Expertenkommission EMEK und eine für deren Beratung offene Medienpolitik, die im Frühjahr 2020 eine hilfreiche Förderung zur Kooperation in die Wege geleitet hat.

Learnings

Wie die EMEK in der Schweiz zeigt, lässt sich auf der Grundlage solide begründeter Konzepte, die ferner breiten Rückhalt in der Branche finden, auch die Medienpolitik von neuen rationalen Ansätzen überzeugen, beispielsweise im Hinblick auf eine kooperationsorientierte Medien(infrastruktur)förderung. Aus dem Scheitern von Kooperationsprojekten, die sich im Nachhinein als „überambitioniert“ für die beteiligten Unternehmen erwiesen haben, lässt sich ableiten, dass gerade Großprojekte branchenintegrativ und entlang behutsam geplanter Einzelschritte – also als Prozess konzipiert – aufgebaut werden sollten.

Im Gesamtfazit lassen sich die Ergebnisse mit Blick auf Deutschland in einer Haupterkenntnis zusammenfassen: Auffällig ist, dass in mindestens zwei der betrachteten Länder bislang kein politisch breit konsentiertes und explizites Konzept für eine kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung existiert. Dies führt zu dem sehr grundlegenden Problem, dass auch die hierfür notwendige Neujustierung der Aufgaben und Beziehungen im dualen Mediensystem konzeptionell nicht geklärt ist, insbesondere mit Blick auf die Neudefinition der meritorisch begründeten Funktionen der öffentlich-rechtlichen Medien in einem kooperationsorientierten Mediensystem. Solange aber eine solche Klärung nicht in konsensfähiger Form vorliegt, erscheint eine systematische kooperationsorientierte Weiterentwicklung der dualen Medienordnung zur Sicherung einer demokratiefunktionalen Medienqualität nicht einfach möglich. Es sollte daher ein medienfachlicher wie -politischer Diskurs initiiert werden, in dem ein entsprechendes Leitbild entwickelt und begründet wird. Im föderal geprägten Bundesstaat kann dies nur gelingen, wenn alle politischen Ebenen dabei beachtet werden. Die historisch gewachsenen institutionellen Rahmenbedingungen mit ihren Akteuren und Zuständigkeiten sind dabei zu berücksichtigen.

Ein konzeptionell zentrales Thema, das auch in der Schweiz noch nicht geklärt ist, ist die Kernfrage nach einer fundierten Neujustierung der funktionalen Rollen und Beziehungen im dualen System. Auf Basis der Ergebnisse des Ländervergleichs lässt sich jedoch eine gut begründete Grundthese formulieren. Ein Schlüsselaspekt für sinnvolle Kooperationen über die Binnengrenzen des dualen Mediensystems hinweg sollte mithin eine normativ-theoretisch behutsam fundierte Weiterentwicklung der meritorischen Funktionen der Grundideen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sein. Er könnte als ein potenter „market strengthener“ das publizistische Medien-Ökosystem im Rahmen publizistisch sinnvoller Kooperationen festigen und stützen, solange er im Gegenzug seinen öffentlichen Auftrag in der erforderlichen Unabhängigkeit effektiver und/oder effizienter erfüllen könnte.

Richtet man abschließend den Blick auf Deutschland selbst, so wird deutlich, dass in Bezug auf das Konzept einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der Medienordnung das Bundesland Bayern derzeit – ein wenig pointiert formuliert – als „deutsche Schweiz“ betrachtet werden kann. Denn die Grundüberzeugung, dass es angesichts der Herausforderungen der digitalen Transformation der Medien wichtig ist, in übergreifenden Gremien über alle Lager hinweg über fundierte branchenkooperative Antworten sachlich und lösungsorientiert zu sprechen, ist in der bayerischen Medienpolitik schon tief verwurzelt. Dies zeigt die bereits im Jahr 2013 gegründete Medienstandort-Initiative Mediennetzwerk Bayern sowie auch der branchenintegrative Ausschuss Medienwirtschaft der vbw.

7 Pilotprojekt

Die vbw hat einen notwendigen Diskurs angestoßen

Im November 2018 hat die vbw *Konsensleitlinien für eine Auftrags- und Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks* vorgelegt. In einem von einem branchenübergreifenden, interdisziplinären Expertenteam begleiteten Workshop im Frühjahr 2019 wurden Fragen einer kooperationsorientierten Weiterentwicklung der Medienordnung ausführlich diskutiert. Diese Diskussionsergebnisse wurden in einem neuerlichen Gutachten zusammengefasst: *Kooperationsorientierte Weiterentwicklung der Medienordnung*.

In der Sitzung des vbw Ausschusses Medienwirtschaft im Juli 2020 wurde sehr intensiv über Kooperationsmodelle zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien diskutiert. Wichtig war den Teilnehmern aus allen Medienbereichen eine pragmatische und gemeinsame Auslotung der Möglichkeiten von Kooperationsmodellen und deren Durchführung zum wechselseitigen und publizistischen Nutzen für alle Beteiligten.

Die vbw hat daher initiiert, ein konkretes Beispiel für eine Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Anbietern zu moderieren und zu realisieren, um die Zusammenarbeit zu vertiefen und die duale Struktur zu stärken.

Eine erste Arbeitskreissitzung mit dem Bayerischen Rundfunk (BR), der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) und privaten Anbietern ist für Dezember 2020 geplant. Folgende Personen werden an dieser Sitzung teilnehmen:

- Prof. Birgit Spanner-Ulmer, Thomas Hinrichs und Stefan Wittich (BR),
- Thorsten Schmiege (BLM),
- Felix Kovac (Vereinigung Bayerischer Rundfunkanbieter e. V. (VBRA)),
- Willi Schreiner (Verband Bayerischer Lokalrundfunk e. V.),
- Katja Schlendorf-Elsäßer (ibw – Informationszentrale der Bayerischen Wirtschaft e. V.),
- Moderation Dr. Peter J. Thelen (vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.).

Es ist geplant, im Jahr 2021 mit den Vertreter*innen dieser Medienanbieter ein Pilotprojekt zur medienübergreifenden Kooperation zu verwirklichen.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Peter J. Thelen

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 ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Januar 2021

Weitere Beteiligte

Prof. Dr. Tobias Gostomzyk

Prof. Dr. Otfried Jarren

Prof. Dr. Frank Lobigs